

Kurzstellungnahme des Deutschen Caritasverbandes (DCV)

Referentenentwurf des BMI eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes (FEG, Stand 26.11.2108)

Referentenentwurf des BMAS zur Fünften Verordnung zur Änderung der Beschäftigungsverordnung (BeschV-VO, Stand 19.11.2108)

Eva Welskop-Deffaa
Vorstand Sozial- und Fachpolitik

Postfach 4 20, 79004 Freiburg
Karlstraße 40, 79104 Freiburg
Telefon-Zentrale 0761 200-0

Ihre Ansprechpartner/innen:

Raphael Bolay
Telefon-Durchwahl 0761 200-331
raphael.bolay@caritas.de

Bernward Ostrop
Telefon-Durchwahl 0761 200-853
bernward.ostrop@caritas.de

Dr. Elke Tießler-Marenda
Telefon-Durchwahl 0761 200-371
elke.tiessler-marenda@caritas.de

www.caritas.de

Datum 07.12.2018

Vorbemerkung

Der Deutsche Caritasverband (DCV) hat am 26.11.2018 die Möglichkeit erhalten, bis zum 7.12.2018 eine Stellungnahme zum Entwurf eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes (kurz: FEG) abzugeben und am 11.12.2018 an einem Austausch über die eingereichten Stellungnahmen teilzunehmen.

Der DCV hält es für dringend erforderlich, dass es zu diesem Gesetzentwurf die Möglichkeit für einen gründlichen Austausch mit der Wirtschaft, der Zivilgesellschaft und den Wohlfahrtsverbänden gibt. Es ist nun allerdings nicht möglich, in einem so kurzen Zeitraum eine umfassende Stellungnahme zu dem umfangreichen Gesetzentwurf abzugeben. Es ist bedauerlich, dass für die Bewertung und Diskussion dieses wirtschafts-, sozial- und gesellschaftspolitisch relevanten Vorhabens so wenig Zeit zur Verfügung steht. Eine Eilbedürftigkeit, die das begründen könnte, ist nicht erkennbar.

In Anbetracht der kurzen Frist kann der DCV hier nur zu einigen Punkten des Gesetzentwurfes Stellung beziehen. Er behält sich vor, auch zu einem späteren Zeitpunkt noch Kritikpunkte und Änderungsbedarfe geltend zu machen.

Zusammenfassung

Das FEG hat das Ziel, die Bedarfe des Wirtschaftsstandortes Deutschland und die Fachkräftesicherung durch gezielte Zuwanderung zu flankieren. Der DCV fordert seit langem, die Möglichkeiten, zum Zweck der Erwerbstätigkeit nach Deutschland einzuwandern, zu öffnen und zu erleichtern. Dabei hält es der DCV für zulässig, gezielt die Bedarfe des Wirtschaftsstandortes Deutschland zu thematisieren, soweit und solange die Interessen und Rechte der

Migrant(inn)en gleichermaßen berücksichtigt werden. Dies gelingt mit dem Gesetzentwurf nur bedingt. Er ist stark geprägt von Kontrollgedanken und unterlässt es beispielsweise, die Familienzusammenführung für Fachkräfte attraktiv so zu gestalten, dass auch Fachkräfte mit durchschnittlichem oder unterdurchschnittlichem Einkommen ihre Angehörigen ohne Wartezeit mitbringen können.

Es wäre auch im Interesse des Wirtschaftsstandortes, sich stärker für die familiäre Beheimatung der Zuwandernden zu öffnen. Auch für die Zuwanderung von Unqualifizierten wären Öffnungsmöglichkeiten sinnvoll und wünschenswert. Dieser vom DCV seit langem erhobene Forderung kommt der Gesetzentwurf bedauerlicherweise nicht nach. Die Regelungen zur Saisonarbeit oder zur Beschäftigung von Betreuungskräften im Privathaushalt bleiben unverändert so, dass eine Anwerbung derzeit nicht möglich ist. Hier sieht der DCV Nachbesserungsbedarf.

Das FEG soll dazu dienen, die Einwanderung zu Arbeits- und Ausbildungszwecken klar und transparent zu regeln. Die Vorschriften für die Fachkräfteeinwanderung sollen neu strukturiert und vereinfacht werden. Dem bislang geltenden Recht wurde nachgesagt, dass es auch wegen seiner Komplexität und Ausdifferenziertheit eine Hürde für die Fachkräfteanwerbung darstelle. Daran wird sich mit dem neuen Recht nichts ändern, da es an der starken Ausdifferenzierung nicht nur festhält, sondern diese sogar vertieft.

Es ist begrüßenswert, dass beim Zugang zum Arbeitsmarkt für Ausländer(innen), die sich aus anderen Gründen als der Aufnahme einer Ausbildung oder Erwerbstätigkeit in Deutschland aufhalten, das Prinzip des Verbots mit Erlaubnisvorbehalt umgekehrt werden soll. Allerdings soll dies nicht konsequent für alle Ausländer(innen) mit Aufenthaltstitel gelten. Die verbliebenen Ausnahmen vom Prinzip des freien Zugangs zum Arbeitsmarkt sollten ersatzlos entfallen.

Auch bei der Zustimmung durch die BA und der Vorrangprüfung, auf die bei Fachkräften im Grundsatz verzichtet werden soll, bleiben Ausnahmen für Besitzer(innen) einer Aufenthaltserlaubnis aus anderem Grund als den der Erwerbstätigkeit und insbesondere auch für Geduldete und Asylsuchende. Der DCV plädiert dafür, diese Ausnahmen nochmals kritisch zu prüfen, um Menschen, die sich mit Aufenthaltserlaubnis, mit Duldung oder als Asylsuchende ohne Arbeitsverbot in Deutschland aufhalten, den Zugang zu Beschäftigung nicht zu verwehren.

Die neuen Regelungen zur Zuwanderung in eine Ausbildung werden u.E. in der Praxis auch deswegen kaum Wirkung entfalten können, weil ein zu hoher Maßstab an die Lebensunterhaltssicherung gelegt wird.

Insgesamt stellt sich das Regelwerk weder für Arbeitgeber(innen) noch für potentielle Arbeitskräfte als attraktiv dar. Es wird bei dem Befund bleiben, dass das deutsche Arbeitsmigrationsrecht viele Möglichkeiten der Fachkräftezuwanderung oder zu Ausbildungszwecken enthält, aber wegen seiner Unübersichtlichkeit und im Detail eher abschreckend wirkt. Positiv anzumerken ist das Bestreben, die Möglichkeiten für Fachkräfte auszuweiten, eine Beschäftigung in Deutschland zu suchen. Ebenso ist der Versuch zu begrüßen, die Verfahren zur Anerkennung der Gleichwertigkeit von ausländischen Ausbildungen und berufspraktischen Kenntnissen zu beschleunigen. Dabei wird es aber vor allem auf die praktische Ausgestaltung ankommen, ob dies in der Praxis tatsächlich zu Verkürzungen der Anerkennungsverfahren führt. Weiter erscheinen gesetzliche Ergänzungen geboten, damit Fachkräfte und Aus-

zubildende nicht zunächst erhebliche Summen investieren müssen, um eine Beschäftigung in Deutschland zu erhalten. Ebenso wirkt es für Arbeitgeber(innen) eher abschreckend, wenn sie sanktioniert werden, wenn das Arbeitsverhältnis endet und die Fachkraft sich unerlaubt weiter im Bundesgebiet aufhält.

Die Bundesregierung hält am Grundsatz der Trennung von Asyl- und Erwerbsmigration fest. Das entspricht auch der Haltung des DCV. Vor diesem Hintergrund wäre es wünschenswert gewesen, die geplanten Änderungen bei der Duldung in einem eigenen Gesetz zu regeln. So kommt es nun doch zu einer gewissen Vermischung.

Mit den neuen Regelungen zur Ausbildungs- und zur Beschäftigungsduldung wurden Chancen für eine praxisnahe, ausbildungs- und beschäftigungsfreundliche Regelung verpasst. So haben sich die Hoffnungen auf eine entsprechende Ausgestaltung der Ausbildungsduldung nur in Teilen erfüllt: zwar löst der Gesetzentwurf, etwa indem der Zeitpunkt der Erteilung einer Ausbildungsduldung geregelt wird, einige der bekannten Probleme. An anderer Stelle wurden jedoch neue Hürden geschaffen. Die langjährige Forderung des Deutschen Caritasverbandes nach einer Aufnahme von Helferausbildungen in den Regelungsbereich der Ausbildungsduldung wurde so praxisfern ausgestaltet, dass sie wohl kaum positive Wirkungen entfalten kann. Insgesamt dominieren Bestrebungen, den Ausreisedruck zu erhöhen. Die neu geschaffene Beschäftigungsduldung bringt verglichen mit den bereits bestehenden Regelungen aus Sicht des DCV kaum Fortschritte. Der Deutsche Caritasverband bedauert, dass neue Duldungstatbestände mit vergleichsweise hohen Zugangshürden geschaffen werden anstatt den Betroffenen eine Aufenthaltserlaubnis zu gewähren.

Zum Gesetzentwurf im Einzelnen

1 Zugang zu Erwerbstätigkeit (Art. 1 Nr. 4 FEG: § 4a Abs. 1 AufenthG-neu)

1.1 Erfordernis einer Arbeitserlaubnis

Bislang ist der Zugang zum Arbeitsmarkt untersagt, wenn er nicht ausdrücklich erlaubt ist. Jeder Aufenthaltstitel muss erkennen lassen, ob die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit erlaubt ist. Mit § 4a Abs. 1 AufenthG-neu soll das Prinzip umgekehrt werden. Demnach dürfen Ausländer(innen), die im Besitz eines Aufenthaltstitels sind, eine Erwerbstätigkeit ausüben, sofern dies nicht durch Gesetz verboten oder eingeschränkt ist. Es bleibt dabei, dass jeder Aufenthaltstitel erkennen lassen muss, ob die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit erlaubt und beschränkt ist.

Derartige Verbote und Einschränkungen sind u.a. vorgesehen für die Aufenthaltserlaubnis ohne einen im AufenthG vorgesehenen Zweck nach § 7 Abs. 1 S. 4 AufenthG-neu), für Nebentätigkeiten von Auszubildenden (§ 16a Abs. 3 AufenthG-neu) und Student(inn)en (§ 16b Abs. 3 AufenthG-neu), für Personen, die aus humanitären oder völkerrechtlichen Gründen nach § 23 Abs. 1 AufenthG-neu aus dem Ausland aufgenommen werden, bei Aufenthaltsgewährung in Härtefällen (§ 25 Abs. 4 AufenthG-neu oder bei Opfern des Menschenhandels oder der Arbeitsausbeutung (§ 25 Abs. 4a und 4b AufenthG-neu).

Für die Personen mit einer humanitären Aufenthaltserlaubnis bleibt gem. § 31 BeschV die Beschäftigung ohne Zustimmung erlaubt.

Bewertung und Handlungsbedarf

Die geplante Neuregelung ist im Grundsatz zu begrüßen, da sie vom Verbot mit Erlaubnisvorbehalt abrückt.

In der Umsetzung ist die Neuregelung unübersichtlich: Statt wie vorher im Gesetz die Aufenthaltstitel zu suchen, bei denen Erwerbstätigkeit erlaubt ist, muss nun immer geprüft werden, ob es sich um einen Titel handelt, bei dem sie ausnahmsweise nicht erlaubt ist. Im Ergebnis werden in Zukunft in etwa die gleichen Aufenthaltsrechte mit einem unbeschränkten Arbeitsmarktzugang verbunden sein wie derzeit. Für die Gruppe der Ausländer(innen) mit bestimmten humanitären Aufenthaltsrechten ist in der Gesetzesbegründung nicht nachvollziehbar, warum ein Großteil, wie bisher, nur einen beschränkten Zugang zu Beschäftigung haben soll.

Außer bei Ausländer(innen), die zu Ausbildungszwecken einreisen, handelt es sich bei den Personen, die vom den Ausschlüssen betroffen sind, vorrangig um Personen, die sich aus humanitären Gründen in Deutschland aufhalten. Es wird durch die Gesetzesbegründung nicht nachvollziehbar dargestellt, warum dieser Personenkreis nicht von der generellen Regelung des freien Zugangs zur Erwerbstätigkeit profitiert und auf die Regelung nach BeschV verwiesen wird. Die Ausnahmen sollten nochmals auf ihre Sinnhaftigkeit und Notwendigkeit geprüft werden.

2 Zustimmung der BA und Vorrangprüfung (Art. 1 Rn. 46 FEG: § 39 AufenthG-neu)

§ 39 AufenthG-neu sieht vor, dass die BA zustimmen muss, wenn ein Aufenthaltstitel erteilt wird, der nicht Kraft Gesetz den Zugang zu Beschäftigung eröffnet. Die Voraussetzungen für die Zustimmung variieren je nach geplanter Tätigkeit:

Bei der Beschäftigung von Fachkräften soll künftig auf die Vorrangprüfung verzichtet werden, es sei denn die BeschV bestimmt etwas anderes (§ 39 Abs. 2 S. 2 AufenthG-neu). Letzteres dient dazu, auf „konjunkturelle Entwicklungen“ reagieren zu können (Begründung S. 108).

Bei anderen Beschäftigungen hält die Neuregelung an der Vorrangprüfung fest, soweit dies durch die BeschV oder Gesetz vorgesehen ist (§ 39 Abs. 3 AufenthG-neu).

Dass regelmäßig eine Vorrangprüfung durchzuführen ist, gilt auch bei dem Personenkreis, der eine Aufenthaltserlaubnis zu einem anderen Zweck als der Beschäftigung besitzt und keinen Arbeitsmarktzugang kraft Gesetz hat (§ 39 Abs. 5 AufenthG-neu). Hier gibt es weiterhin Modifikationen durch die BeschV. So bleibt für die Personen mit einer humanitären Aufenthaltserlaubnis gem. § 31 BeschV die Beschäftigung ohne Zustimmung und damit auch ohne Vorrangprüfung erlaubt.

Mit der parallel zum FEG derzeit im Abstimmungsprozess befindlichen BeschV-VO soll für bestimmte Tätigkeiten die Zustimmungspflicht ausgeweitet werden (vgl. Art. 1 Rn. 1). Bei bestimmten Tätigkeiten (§§ 8, 11 Abs. 2, 15a, 15b, 15c, 25, 26 BeschV-neu) die wird Vorrangprüfung in die BeschV aufgenommen.

Bewertung und Handlungsbedarf

Der DCV hält es generell aus integrationspolitischen und arbeitsmarktpolitischen Gründen nicht für sinnvoll, außer bei den Aufenthaltserlaubnissen zum Zweck der Erwerbstätigkeit eine Vorrangprüfung vorzusehen.

Mit der Neuregelung werden in der Praxis nur noch wenige Ausländer(innen) mit Aufenthaltserlaubnis von der Zustimmungspflicht bzw. der Vorrangprüfung betroffen sein. Die Regelungen sind aber nun (noch) unübersichtlicher als zuvor und erschweren für diesen kleinen Kreis unnötig den Zugang zum Arbeitsmarkt. Es sollte daher die Zustimmungspflicht oder zumindest die Vorrangprüfung für alle Aufenthaltserlaubnisse außer nach Kapitel 2 Abschnitte 3 und 4 AufenthG generell entfallen.

Auch bei Ausländer(innen) mit Gestattung oder mit Duldung wird im Grundsatz an der Zustimmungspflicht und der Vorrangprüfung festgehalten. Die derzeit bestehende Beschränkung der Vorrangprüfung auf bestimmte Arbeitsamtsbezirke bleibt zwar erhalten (vgl. § 32 Abs. 5 BeschV). Es handelt sich bei der Vorrangprüfung für diesen Personenkreis aber um eine arbeitsmarktpolitisch nicht zielführende, unnötig komplizierte Beschränkung des Arbeitsmarktzugangs. Auch bei diesem Personenkreis sollte daher generell auf die Vorrangprüfung verzichtet werden.

3 Ausbildung und Schulbesuch

3.1 Dokumentation und Meldepflichten (Art. 1 Nr. 10 FEG, Art. 1 Nr. 65 FEG)

Der Bildungsträger wird künftig eine Kopie des Aufenthaltstitels aufbewahren müssen. Wird die Ausbildung abgebrochen, muss der Bildungsträger dies innerhalb von 2 Wochen der Ausländerbehörde mitteilen (§ 16 Abs. 2 AufenthG-neu). Es wird die Möglichkeit gesetzlich festgeschrieben bei unverschuldetem Verlust des Ausbildungsplatzes, innerhalb von 6 Monaten einen anderen Ausbildungsplatz zu suchen (§ 16a Abs. 4 AufenthG-neu).

Als Bildungsträger definiert und damit betroffen sind gem. § 2 Abs. 12c AufenthG-neu Arbeitgeber, die aus- oder weiterbilden, Schulen und Hochschulen sowie vergleichbare Ausbildungseinrichtungen.

Parallel dazu haben die betroffenen Ausländer(innen) eine Mitteilungspflicht (Art. 1 Nr. 65 FEG: § 82 Abs. 6 S. 1 AufenthG-neu).

Bewertung und Handlungsbedarf

Durch diese Regelung wird der Bürokratie- und Dokumentationsaufwand der Bildungsträger erhöht. Aufwand und Nutzen stehen hier nicht in einem angemessenen Verhältnis, daher sollte die Regelung unterbleiben.

Die Bindung des Aufenthaltsrechts an den Ausbildungsplatz wird durch diese Regelung eher vertieft (Abhängigkeitsverhältnis), sie sollte auch aus diesem Grund unterbleiben.

Positiv ist, dass die Möglichkeit bei unverschuldetem Verlust des Ausbildungsplatzes, innerhalb von 6 Monaten einen anderen Ausbildungsplatz zu suchen (§ 16a Abs. 4 AufenthG-neu). Da zu befürchten ist, dass die Frage, ob der Verlust des Ausbildungsplatzes unverschuldet ist, oft strittig sein wird, sollte es diese Möglichkeit ohne diese Einschränkung geben.

3.2 Lebensunterhaltssicherung (Art. 1 Nr. 2 Bst. a) aa) FEG: § 2 Abs. 3 S. 6 AufenthG-neu)

Voraussetzung einer Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Ausbildung ist und bleibt, dass der Lebensunterhalt gänzlich aus eigenen Mitteln gesichert ist. Für Personen, die studieren, orientiert sich die Höhe der notwendigen Mittel wie bisher am BAföG-Regelbedarf. Für Personen in einer Ausbildung oder einer Maßnahme zur Anerkennung ausländischer Qualifikationen, bei Sprachkurs und Schulbesuch oder bei einem Aufenthalt zur Suche eines Ausbildungs- oder Ausbildungsplatzes erhöht sich der Satz um 10 Prozent (§ 2 Abs. 3 S. 6 AufenthG-neu).

Bewertung und Handlungsbedarf

Mit der Pauschalierung und dem Bezug zum BAföG soll eine Vereinfachung erreicht werden, die im Grundsatz zu begrüßen ist. Die Sätze orientieren sich mit dem BAföG an den geringeren Erwartungen des betroffenen Personenkreises an den eigenen Lebensstandard. Der Aufschlag von 10 von Hundert wird nun damit begründet, diese hätten weniger Vergünstigungen als Student(inn)en. Das ist im Einzelnen oft nicht zutreffend und stellt Personen, die eine Ausbildung machen unnötigerweise bei der Lebensunterhaltssicherung schlechter als Student(inn)en. Ein Schwerpunkt des FEG soll die Zuwanderung nicht akademischer Fachkräfte und Auszubildender sein (Begründung S. 86). Diese Regelung ist für diese Schwerpunktsetzung kontraproduktiv und sollte unterbleiben.

Die Entlohnung von Auszubildenden reicht nicht immer, um der Pflicht zur Lebensunterhaltssicherung zu genügen. Um jungen Ausländer(inne)n die Zuwanderung zum Zweck der Ausbildung in Deutschland auch in Berufen mit geringer Ausbildungsvergütung zu ermöglichen, sollte die Lebensunterhaltspflicht für die Zeit der Ausbildung beseitigt und der Zugang zu Ausbildungsförderung eröffnet werden.

3.3 Ausbildung (Art. 1 Nr. 11 FEG: § 16a AufenthG-neu)

Wie bisher kann eine Aufenthaltserlaubnis zum Zweck einer betrieblichen Ausbildung erteilt werden (§ 16a AufenthG-neu).

Eine Aufenthaltserlaubnis für eine Ausbildung, die überwiegend in fachtheoretischer Form durchgeführt wird, kann erteilt werden, wenn die Ausbildung zu einem anerkannten Abschluss führt (§ 16a Abs. 2 AufenthG-neu). Damit wird diese Form der Ausbildung nicht länger als Unterkategorie des Schulbesuches behandelt (Begründung S. 87).

Bewertung und Handlungsbedarf

Der DCV fordert seit langem, dass die Zuwanderung in schulische Ausbildung nicht nur ausnahmsweise, sondern regelmäßig zugelassen werden soll. Die Gleichstellung von fachtheoretischen Formen der Ausbildung mit solchen im Dualen System ist zu begrüßen. Dies wird insbesondere auch den Pflegeberufen zu Gute kommen.

3.4 Besuch allgemeinbildender Schulen (Art. 1 Nr. 16 FEG: § 16f AufenthG-neu)

Derzeit ist eine Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der schulischen Ausbildung als „Kann“-Regelung in Ausnahmefällen vorgesehen. Diese Regelung wird in § 16f AufenthG-neu überführt. Künftig kann diese Aufenthaltserlaubnis in der Regel ab der neunten Klasse erteilt werden, wenn es sich eine Schule mit internationaler Ausrichtung handelt.

Bewertung und Handlungsbedarf

Mit der Konkretisierung, unter welchen Umständen eine Aufenthaltserlaubnis zum Schulbesuch erteilt wird, sollen die Vorgaben der AVwV ins Gesetz integriert werden (Begründung S. 92 f.). Das bringt zwar eine gewissen Klarheit, verengt diese Regelung aber auch noch weiter, da gesetzliche Vorgaben stärker wirken als Verwaltungsvorschriften, die der Auslegung der gesetzlichen Regelung dienen. Im Übrigen werden die Möglichkeiten auch im Vergleich zur AVwV noch weiter verengt (vgl. AVwV zu AufenthG, Rn. 16.5.2. ff.). Es muss also sichergestellt werden, dass es hier nicht (ungewollt) zu weiteren Restriktionen kommt. Die gesetzliche Konkretisierung sollte unterbleiben.

Der DCV plädiert dafür die Zuwanderung für Schüler(innen) zu erleichtern.

4 Fachkräftezuwanderung (BO)

4.1 Ausbildungssuche (Art. 1 Nr. 17 FEG: § 17 AufenthG-neu)

Einwanderungsinteressierten wird die Möglichkeit eingeräumt, im Inland einen entsprechenden Ausbildungsplatz zu suchen. Dafür ist ein Zeitraum von maximal sechs Monaten vorgesehen. Die Aufenthaltserlaubnis kann nur bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres erteilt werden und setzt die vollständige Sicherung des Lebensunterhalts, das Vorliegen eines Abschlusses an einer deutschen Schule im Ausland oder eines vergleichbaren ausländischen Schulabschlusses und gute Deutschkenntnisse (Niveau B2) voraus.

Bewertung und Handlungsempfehlung:

Der Deutsche Caritasverband begrüßt, dass im Rahmen der Fachkräfteeinwanderung die Möglichkeit gegeben wird, zur Ausbildungssuche einzureisen. Fraglich ist jedoch, ob es tatsächlich gelingen wird, dadurch Personen zur Ausbildung zu gewinnen. In der Regel suchen Ausbildungsbetriebe ihre Auszubildenden bis zu einem Jahr vor Ausbildungsbeginn aus. Daher dürfte ein maximaler Zeitraum von sechs Monaten zu kurz sein, da sich die Bewerbungsverfahren zusätzlich häufig länger hinziehen. Da grundsätzlich ein Arbeitsverbot in der Suchphase besteht, müssten Ausbildungssuchende schon erhebliche eigene Finanzmittel haben, um einen Ausbildungsplatz zu suchen. Dies dürfte lediglich – wenn überhaupt - für sehr wenig Menschen in Betracht kommen. Da Deutschland einen enormen Bedarf an Fachkräften hat, die am leichtesten in den Arbeitsmarkt integriert werden können, wenn sie hier ihre Ausbildung durchführen, erscheint es sinnvoll, weitere Erleichterungen für die Ausbildungssuche und die Ausbildung einzuführen. Sinnvoll erscheint eine Ausbildungsförderung, die bereits die Suche umfassen könnte und angelehnt an das BAFÖG – möglicherweise als rückzahlbarer Kredit - finanzielle Unterstützung anbietet, um so Fachkräfte für den deutschen Arbeitsmarkt auszubilden.

4.2 Arbeitssuche als Fachkraft (Art. 1 Nr. 31 FEG: § 20 AufenthG-neu)

Fachkräften mit Berufsausbildung kann erstmals vergleichbar den Akademikerinnen und Akademikern eine Aufenthaltserlaubnis zur Suche eines Arbeitsplatzes in einem Beruf, zu dessen Ausübung ihre Qualifikation befähigt, erteilt werden. Diese Regelung wird zunächst für fünf Jahre erprobt. Erforderlich ist, dass der angestrebten Tätigkeit entsprechende Deutschkenntnisse vorhanden sind. Eine Arbeitserlaubnis wird lediglich zur Probearbeit von

bis zu 10 Stunden erlaubt. Die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitssuche ist ausgeschlossen.

Bewertung und Handlungsbedarf:

Die Arbeitsplatzsuche stellt sich auch für Fachkräfte aus dem Ausland als schwierige Angelegenheit dar. Bereits bei akademischen Fachkräften hat sich gezeigt, dass der Zeitraum von sechs Monaten nicht ausreichend ist. Die strikte Begrenzung des Zeitumfangs der Aufenthaltserlaubnis birgt die Gefahr, dass ein adäquater Arbeitsplatz nicht gefunden werden kann. Weiterhin wurde der Aspekt des Familiennachzugs nicht mitgeregelt. Insbesondere für Fachkräfte, die gleichzeitig mit Ehepartner/innen und Kindern einreisen wollen, stellt dies ein großes Hindernis dar. Daher müssen Ehegatten zunächst allein einreisen, sodass Familien ohne Not, ggf. über Monate, getrennt werden. Fachkräfte muss jedoch Planungssicherheit und Perspektive für sich und ihre Familie geboten werden, wenn Deutschland für sie attraktiv sein soll.

Vor diesem Hintergrund ist nicht zu erwarten, dass tatsächlich der Bedarf an Fachkräften mit Berufsausbildung über diese Regelung gedeckt werden kann.

4.3 Fachkräfte mit Berufsausbildung (Art. 1 Nr. 19, 24 FEG: §§ 18, 18a und b, 19c AufenthG-neu)

Der Gesetzesentwurf greift Forderungen auf, neben Akademiker(inne)n den Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt auch für Fachkräfte mit qualifizierter Berufsausbildung zu erleichtern. Im Aufenthaltsgesetz wird dafür der Begriff der Fachkraft definiert: Neben die Fachkraft mit akademischer Ausbildung tritt (neu) die Fachkraft mit Berufsausbildung. Bei letzterer muss eine qualifizierte Berufsausbildung im Inland oder eine mit einer inländischen gleichwertige qualifizierte Berufsqualifikation im Ausland erworben sein. Bei Vorliegen eines Arbeitsangebots und der Sicherung des Lebensunterhalts erhalten sowohl Fachkräfte mit akademischer Ausbildung als auch Fachkräfte mit Berufsausbildung eine Aufenthaltserlaubnis zu Erwerbszwecken. Von der Vorrangprüfung wird grundsätzlich abgesehen.

Zusätzlich wird die Aufenthaltserlaubnis für Drittstaatsangehörige mit ausgeprägten berufspraktischen Kenntnissen neu eingeführt, so dass unabhängig von einer formalen Qualifikation als Fachkraft eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden kann. Dafür ist erforderlich, dass eine durch in den letzten sieben Jahren erworbene, mindestens fünfjährige Berufserfahrung nachgewiesene vergleichbare Qualifikation und ausreichende Deutschkenntnisse besitzt und die Bundesagentur für Arbeit zustimmt. Insbesondere zielt die Regelung auf qualifizierte Beschäftigte im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologie.

Gleichzeitig soll auch für weitere Engpassberufe Drittstaatsangehörigen mit ausgeprägten berufspraktischen Kenntnissen der Arbeitsmarktzugang gewährt werden. Letztere Regelung setzt jedoch voraus, dass sich der Arbeitgeber schriftlich zur Übernahme aller Kosten verpflichtet, die öffentliche Stellen bis zu 12 Monate nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses für den Lebensunterhalt des Drittstaatsangehörigen während eines unerlaubten Aufenthalts im Bundesgebiet und im Falle einer Abschiebung entstehen.

Bewertung und Handlungsbedarf:

Es wird zwar begrüßt, dass der Zugang zum Arbeitsmarkt für Personen mit ausgewiesenen beruflichen Kenntnissen geöffnet wird. Bei einem erheblichen Fachkräftebedarf, der derzeit vorhanden ist, ist jedoch nicht absehbar, dass Personen mit ausgewiesenen beruflichen

Kenntnissen, diesen Bedarf decken können. Denn es zeichnet sich ab, dass von einer grundlegenden Herabsetzung der Einreisekriterien nicht auszugehen ist. Diese Regelungen konterkarieren den Vorstoß, Personen mit informeller Qualifikation den Zugang zum Arbeitsmarkt zu erleichtern. Die Sanktionierung des Arbeitgebers wirkt abschreckend und ist kontraproduktiv, da sie den Arbeitgeber einem hohen Kostenrisiko aussetzt. Sie belastet die Beziehung von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite, da arbeitsplatzunabhängige Lebensentscheidungen der Arbeitnehmerseite erhebliche finanzielle Auswirkungen für die Arbeitgeberseite haben können.

Positiv wird bewertet, dass die Sprachkenntnisse, die eine Fachkraft mitzubringen hat, nicht generell festgelegt werden, sondern sich auf die Kenntnisse beziehen, die der Arbeitgeber voraussetzt.

4.4 Aufenthaltserlaubnis zur Anerkennung ausländischer Abschlüsse (Art. 1 Nr. 14 FEG: § 16d AufenthG-neu) und beschleunigtes Fachkräfteverfahren (Art. 1 Nr. 64 FEG: § 81a AufenthG-neu) sowie beschleunigtes Verfahren zur Berufsankennung (Art. 3 Nr. 1 FEG: § 14a BQFG-neu)

Mit dem Gesetzesentwurf soll die Anerkennung von ausländischen Berufsqualifikationen (auch vom Ausland her) praktikabler werden. Häufig erfüllen ausländische Ausbildungsabschlüsse nicht alle für die Anerkennung erforderlichen Anforderungen. In solchen Fällen soll zukünftig – z.T. nach der teilweisen Anerkennung des ausländischen Abschlusses – die Möglichkeit der Einreise und des Aufenthalts zu Qualifizierungsmaßnahmen mit dem Ziel der Vollanerkennung möglich sein, sofern die Einreise aufgrund einer Vermittlungsabsprache der Bundesagentur für Arbeit mit den zuständigen Institutionen im Herkunftsland erfolgt. Dafür ist erforderlich, dass mindestens hinreichende Deutschkenntnisse (Niveau A2) vorliegen. In der Praxis hat sich gezeigt, dass die hohen Anforderungen bei der Gleichwertigkeitsprüfung vom Ausland aus sehr schwer durchzuführen sind und insofern nicht attraktiv sind.

Mit § 16d Abs. 4 AufenthG-neu wird außerdem vorgesehen, dass im Rahmen von Vermittlungsabsprachen zwischen der Bundesagentur für Arbeit und den Arbeitsverwaltungen bestimmter Herkunftsländer Aufenthaltserlaubnis zum Zwecke der Berufsankennung bei reglementierten Berufen im Gesundheits- und Pflegebereich und sonstigen ausgewählten Berufen erteilt werden können. Bundesagentur für Arbeit prüft in Zusammenarbeit mit der für die Anerkennung zuständigen Stelle Anerkennungsfähigkeit jeweiliger Berufsqualifikation vorab und begleitet Anerkennungsverfahren im Inland.

Der Gesetzesentwurf sieht vor, dass die Länder jeweils mindestens eine zentrale Ausländerbehörde für die Einreise von ausländischen Fachkräften i.S. des FEG und die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis einrichten.

Arbeitgebende können bei den zu schaffenden zABH in Vollmacht der sich im Ausland befindenden Fachkraft ein beschleunigtes Fachkräfteverfahren beantragen. Voraussetzung ist der Abschluss einer Vereinbarung zwischen Arbeitgeber und zABH, die u.a. Mitwirkungspflichten, Beschreibung der Abläufe und Folgen bei Nichteinhaltung der Vereinbarung umfasst. Die zABH sollen dann Arbeitgebende beraten, das Anerkennungsverfahren von Berufsqualifikationen einleiten sowie die Kommunikation zwischen der Bundesagentur für Arbeit und der deutschen Auslandsvertretung sowie Anerkennungsstellen übernehmen. Im Kern soll damit der reibungslose Ablauf des Visumsverfahrens gewährleistet werden. Im

Rahmen des beschleunigten Fachkräfteverfahrens wird zusätzlich eine Terminvergabe innerhalb von zwei Wochen bei den deutschen Auslandsvertretungen festgesetzt, das Visum soll in der Regel innerhalb von drei Wochen ab Zugang der Vorabzustimmung erteilt werden.

Weiterhin wird eine Regelung zur Umsetzung des beschleunigten aufenthaltsrechtlichen Verfahrens (§ 81a AufenthG-E) in das Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz des Bundes (neu: § 14a BQFG Bund) eingefügt: Zuleitung der Anträge, Schriftwechsel und Zustellung der Entscheidung über die Gleichwertigkeit erfolgt über die zu schaffende zentrale Ausländerbehörde. Eingangs- und Vollständigkeitsbestätigung der Anerkennungsstelle hinsichtlich einzureichender Unterlagen muss innerhalb von 2 Wochen (statt 1 Monat im normalen Verfahren nach BQFG) erfolgen. Entscheidung über die Gleichwertigkeit muss innerhalb von 1 Monat (statt 3 Monaten) erfolgen.

Bewertung und Handlungsbedarf:

In der Vergangenheit hat sich gezeigt, dass die Anerkennung von Berufsqualifikationen aus dem Ausland eine erhebliche Schwierigkeit war, um in seiner Qualifikation in angemessener Form zu arbeiten. Daher begrüßt der Deutsche Caritasverband die Beschleunigungsbemühungen. Eine grundlegende Änderung des Verfahrens geht zwar mit den gesetzlichen Änderungen nicht einher, allerdings ist eine Beschleunigung festgelegt. Nach unserer Erfahrung führt die Verkürzung von Fristen in der Regel nicht notwendigerweise dazu, dass Verfahren beschleunigt werden. Dementsprechend muss dies einhergehen, mit der Überarbeitung von Prozessen und es muss ein Personalaufwuchs vorgenommen werden, vor allem da das Überschreiten der Frist keine Folgen für die Behörde hat.

4.5 Pflegefachkräfte

Pflegefachkräfte, deren Berufsausbildung als gleichwertig anerkannt ist und die einen konkreten Arbeitsvertrag vorweisen können, konnten auch nach geltendem Recht bereits aus dem Ausland angeworben werden, da die Pflegeberufe zu den ausgewiesenen Mangelberufen zählen (vgl. Positivliste zu § 6 Abs. 2 S. 1 BeschV). Auch die Einreise zur Anerkennung der Qualifikation und zur Durchführung entsprechender Bildungsmaßnahmen ist bereits jetzt möglich (§ 17a AufenthG).

Bewertung und Handlungsbedarf

Das FEG wird u.a. mit dem Fachkräftemangel in der Gesundheits- und Pflegebranche begründet. Entsprechend gelten die neu geschaffenen Regelungen zur Fachkräftemigration und zur Berufsanerkennung insbesondere auch für den Pflegebereich. Erfahrungen aus Vermittlungsabsprachen in diesem Kontext werden verstetigt (vgl. Begründung S. 90) und auf andere Berufsfelder übertragen (vgl. § 16d Abs. 4 AufenthG-neu).

Es sind keine Änderungen dahingehend vorgesehen, das Qualifikationsniveau bei der Gleichwertigkeitsprüfung abzusenken.

Die Regelung nach § 16d AufenthG-neu, wonach für die Deutschkenntnisse der jeweiligen Bildungsmaßnahme zur Anerkennung der Qualifikation entsprechen müssen, lässt den Raum, für die Pflegeberufe entsprechend hohe Anforderungen zu stellen.

Der DCV begrüsst, dass keine Änderung bei § 38 BeschV vorgesehen ist, wonach die Arbeitsvermittlung in die Gesundheits- und Pflegeberufe bei bestimmten Staaten nur durch die BA durchgeführt werden darf.

Der Deutsche Caritasverband hofft, dass auch über die Konzertierte Aktion Pflege im Rahmen der AG 4 Pflegekräfte aus dem Ausland gewonnen werden können, sofern dadurch die Gesundheitsversorgung in den Herkunftsländern nicht unangemessen belastet wird.

4.6 Aufenthaltsverfestigung (Art. 1 Rn. 19 FEG: § 18 c AufenthG-neu)

Die Bestimmung ermöglicht es Fachkräften eine Niederlassungserlaubnis unter erleichterten Bedingungen zu erlangen. In der Regel besteht bei einer Fachkraft ein Anspruch auf eine Niederlassungserlaubnis, wenn ein Aufenthaltstitel gem. § 18 a bis c besteht und sie bereits vier Jahre angestellt gearbeitet hat, Pflichtbeiträge in die gesetzliche Rentenversicherung gezahlt hat und über ausreichend Kenntnisse der deutschen Sprache verfügt. Für Fachkräfte, die eine inländische Berufsausbildung oder ein inländisches Studium erfolgreich abgeschlossen haben, verkürzt sich die Frist auf zwei Jahre.

Bewertung und Handlungsbedarf

Um die Attraktivität Deutschlands für Fachkräfte zu erhöhen, ist es aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes sinnvoll, Erleichterungen für Fachkräfte bei der Verfestigung des Aufenthalts zu gewähren. Konsequenter wäre gewesen, dabei die Verfestigung nicht nur auf die Niederlassungserlaubnis zu beziehen, sondern die Erleichterungen auf die Einbürgerung auszuweiten.

5 Zuwanderung von Unqualifizierten

5.1 Ausländer(innen) ohne Aufenthaltstitel und Saisonarbeit (Art. 1 Rn. 4, Art. 1 Rn. 46, Art. 35 Rn. 15 FEG)

Der Zugang zum Arbeitsmarkt von Ausländer(innen) ohne Aufenthaltstitel wird in § 4a Abs. 4 AufenthG-neu geregelt. Die bislang geltende Regelung nach § 4 Abs. 3 S. 3 AufenthG sollen damit übernommen und klarer formuliert werden (Begründung S. 84).

Die Regelung bezieht sich auf Personen, die visumsfrei einreisen können. Sie ermöglicht es dem genannten Personenkreis einer Saisonarbeit oder anderen Tätigkeiten nachzugehen, wenn dies durch zwischenstaatliche Vereinbarungen, Gesetz oder eine Verordnung vorgesehen ist. Ergänzt wird dies nun durch den Zusatz, dass die Tätigkeit auch durch die zuständige Behörde erlaubt werden kann.

§ 39 Abs. 6 AufenthG-neu sieht vor, dass die BA der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Saisonbeschäftigung nach Maßgabe der BeschV zustimmen kann.

In die einschlägige Norm zur Saisonarbeit nach der BeschV soll eingefügt werden, dass sowohl die Arbeitserlaubnis zur Saisonarbeit für Personen, die visumsfrei einreisen, wie auch für die Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Saisonarbeit von einer Vorrangprüfung abhängig sein sollen (§ 15a BeschV-neu).

Bewertung und Handlungsbedarf

Die Regelung im AufenthG ist im Zusammenhang mit der BeschV zu sehen und bleibt auch nach der Neufassung verwirrend: Es ist nicht ersichtlich, ob die zuständige Behörde – also die BA - Saisonarbeit erlauben kann, wenn es keine zwischenstaatlichen Vereinbarungen gibt. Die BeschV setzt Vereinbarungen bei einer Zustimmung zu einer Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Saisonarbeit voraus (vgl. § 15a BeschV-neu). Ist dies bei Ausländer(innen) ohne Aufenthaltstitel anders? Oder ist der Verweis in § 39 Abs. 6 AufenthG-neu auf die Be-

schV so zu verstehen, dass die BA eine Arbeitserlaubnis nur unter den gleichen Bestimmungen gewährt wie die Zustimmung zu einer Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Saisonarbeit?

Es sollte klargestellt werden, unter welchen Umständen die zuständige Behörde abseits von zwischenstaatlichen Vereinbarungen und der BeschV Ausländer(innen) ohne Aufenthaltstitel eine Arbeitsaufnahme erlauben kann. Diese Klarstellung ist insbesondere mit Blick auf Saisonarbeit notwendig.

Die Zulassung von Ausländer(innen) zur Saisonarbeit war in der Vergangenheit von einer Vorrangprüfung abhängig. Da sich dies nicht bewährt hatte, war die Zulassung von Saisonarbeitskräften, in den Jahren, in denen zuletzt eine Anwerbung möglich war, kontingentiert und nicht von einer Vorrangprüfung abhängig.¹ Es werden künftig auf dem deutschen Arbeitsmarkt kaum Personen zu finden sein, die zur Saisonarbeit bereit sind. Das gilt in zunehmendem Maß auch für freizügigkeitsberechtigte EU-Bürger(innen). Die Vorrangprüfung sollte daher für diese Tätigkeiten generell abgeschafft werden.

Es wäre wünschenswert, wenn in absehbarer Zeit wieder entsprechende Absprachen mit Drittstaaten getroffen werden, die den Zugang zur Saisonarbeit im Rahmen eines Kontingents ermöglichen.

5.2 Betreuung von Pflegebedürftigen (Art. 35 Rn. 17 FEG: § 15c BeschV-neu)

In die einschlägige Norm nach der BeschV soll eingefügt werden, dass die Erteilung einer Zustimmung für eine Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Betreuung von Pflegebedürftigen im Privathaushalt einer Vorrangprüfung bedarf (§ 15c BeschV-neu).

Bewertung und Handlungsbedarf

Die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zu diesem Zweck ist seit 2002 möglich (vgl. § 4 Abs. 9a ASAV). Sie war damals und ist jetzt vom Bestehen entsprechender zwischenstaatlicher Vereinbarungen abhängig. Zeitweise bestanden derartige Absprachen mit Staaten, die mittlerweile EU-Mitgliedstaaten geworden sind. Neue Ansprachen wurden seitdem nicht getroffen.

Die Vermittlung von Arbeitskräften auf dieser Basis betrug jeweils nur wenige 1000 Personen pro Jahr und lag damit immer deutlich unter dem tatsächlichen Bedarf. Deshalb wurde die Vorrangprüfung zeitweise ausgesetzt. Derzeit finden mangels entsprechender Absprachen gar keine Vermittlungen statt.

Der Deutsche Caritasverband plädiert schon lange dafür, wieder Zuwanderung in dieses Arbeitsmarktsegment zu ermöglichen. Um dies zu erreichen, sollte es erstens die Pflicht zur Vorrangprüfung wegfallen. Zweitens sollten wieder entsprechende Abkommen geschlossen werden, mit denen eine legale Vermittlung solcher Arbeitskräfte unter Berücksichtigung der Situation in den Heimatländern möglich wäre.

6 Duldung (Artikel 1 Nr. 55 GE, (§ 60a AufenthG-E)

Staatsangehörigen eines sicheren Herkunftsstaates mit Duldung, deren nach dem 31. August 2015 gestellter Asylantrag abgelehnt wurde, war bislang die Ausübung einer Er-

¹ Vgl. BA, Durchführungsanweisungen zur zwischenstaatlichen Arbeitsvermittlung, SP III 32- z5752.1

werbstätigkeit nicht erlaubt. Künftig soll dies auch Personen aus sicheren Herkunftsstaaten betreffen, die einen Asylantrag zurückgenommen oder nicht gestellt haben.

Bewertung und Handlungsbedarf

Die vorgeschlagene Formulierung ist missverständlich und kann zu Verunsicherung und Rechtsunsicherheit beitragen. Betrachtet man den Gesetzeswortlaut sind alle Staatsangehörigen aus den entsprechenden Ländern umfasst, auch wenn sie beispielsweise für ein Studium oder zur Arbeitsaufnahme nach Deutschland eingereist sind und mittlerweile mit einer Duldung hier leben. Es ist kein plausibler Grund ersichtlich, warum diesen Personen pauschal die Ausübung einer Erwerbstätigkeit verwehrt werden sollte.

7 Ausbildungsduldung (Artikel 1 Nr. 56 GE, (§ 60b AufenthG-E)

Die Regelungen zur Ausbildungsduldung sollen aus § 60a in einen neuen § 60b verschoben werden. Dies wird mit einer besseren Lesbarkeit und der praktischen Bedeutung der Norm gerechtfertigt. Eine wesentliche inhaltliche Neuerung ist der Einbezug staatlich anerkannter Helferausbildungen in den Regelungsbereich der Ausbildungsduldung. Gleichzeitig werden Klarstellungen vorgenommen und neue Ausschlussgründe formuliert, die unter anderem die Identitätsfeststellung betreffen.

Bewertung und Handlungsbedarf

Der Gesetzgeber bemüht sich seit Jahren, die Zahl der Dauergeduldeten in Deutschland zu senken. Mit der Ausbildungsduldung wurde ein Instrument geschaffen, das eine Duldung mit zwei oder drei Jahren Laufzeit vorsieht. Die Duldung entwickelt sich damit zu einer Art „Ersatz-Aufenthaltserlaubnis“ zweiter Klasse. Um den Unterschied zwischen Aufenthaltserlaubnis und Duldung nicht weiter zu verwischen, wäre es nach Ansicht des Deutschen Caritasverbandes auch aus rechtsdogmatischen Gründen und vor dem Hintergrund der relativ hohen Zugangshürden sinnvoll, den Betroffenen eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen.

Im Folgenden wird auf den konkreten Gesetzentwurf im Einzelnen Bezug genommen. Losgelöst von einer inhaltlichen Bewertung ist die Überführung der Ausbildungsduldung in eine eigene Norm zu begrüßen, da dies die Übersichtlichkeit erhöht.

a. Personenkreis

Der Gesetzentwurf schreibt fest, dass grundsätzlich zwei Personengruppen eine Ausbildungsduldung erhalten können: Ausländer(innen), die während des Asylverfahrens erlaubt eine Ausbildung begonnen haben und diese nach Ablehnung des Asylantrags fortsetzen möchten. Und Personen, die nach § 60a AufenthG geduldet sind und nun eine Berufsausbildung aufnehmen. Bei Asylbewerber(inne)n ist zu beachten, dass es durch deutlich beschleunigte Verfahren immer schwieriger werden könnte, eine Ausbildung bereits während des Verfahrens zu beginnen. Für Geduldete wurde ein Ausschluss ins Gesetz aufgenommen: um den Ausländerbehörden Gelegenheit zu geben, die Aufenthaltsbeendigung zu betreiben, sind Ausländer(innen) von der Ausbildungsduldung ausgeschlossen, die weniger als sechs Monate in Besitz einer Duldung sind.

Mit Blick auf den betroffenen Personenkreis ist zu erwarten, dass keineswegs mehr Personen als jetzt eine qualifizierte Ausbildung absolvieren werden wie dies im Eckpunktepapier zum Einwanderungsgesetz festgeschrieben wurde. Vielmehr droht durch die Sperrfrist für Personen mit Duldung wertvolle Zeit im Integrationsprozess verloren zu gehen.

b. Erteilung einer Arbeitserlaubnis

Regelmäßig scheiterte die Ausbildungsduldung in der Vergangenheit daran, dass die Arbeitserlaubnis verwehrt wurde, obwohl alle Voraussetzungen für eine Erteilung der Ausbildungsduldung erfüllt waren. Hier schafft die Neuregelung Abhilfe und legt fest, dass den Ausländerbehörden in diesen Fällen kein Ermessen mehr zusteht.

c. Zeitpunkt der Erteilung einer Ausbildungsduldung

Ebenso gab es in der Vergangenheit Unsicherheiten, wann eine Ausbildungsduldung erteilt werden kann. Mitunter wurde die Ansicht vertreten, dass diese Duldung unabhängig vom Abschluss des Ausbildungsvertrages erst mit Beginn der Ausbildung ausgesprochen werden kann. Die dadurch möglicherweise entstehende Lücke löste bei allen Beteiligten Unsicherheiten aus. Insofern ist zu begrüßen, dass im Gesetz die mögliche Erteilung einer Ausbildungsduldung „frühestens sechs Monate vor Beginn der Ausbildung“ explizit benannt wird.

Allerdings besetzen Ausbildungsbetriebe in der Regel die Ausbildungsplätze bis zu einem Jahr vor Ausbildungsbeginn. Daher sollten Möglichkeiten gegeben werden, Geduldete, die bereits einen Ausbildungsplatz erhalten haben, auch länger als 6 Monate vor Abschiebung zu schützen.

d. Aufnahme von Helferberufen in den Regelungsbereich der Ausbildungsduldung

Mit der Aufnahme von Helferberufen wird eine langjährige Forderung des Deutschen Caritasverbandes umgesetzt. Aus der Praxis etwa unserer Altenhilfe- und Pflegeeinrichtungen wissen wir, dass der berufliche Einstieg insbesondere in Berufen mit hoher Sprachanforderung häufig mit einer einjährigen Helferausbildung beginnt. Im Idealfall schließt sich daran eine mehrjährige Fachkraftausbildung an. Dass Helferberufe bislang nicht von der Ausbildungsduldung erfasst waren, war insbesondere für Arbeitgeber(innen) in Sozial- und Gesundheitsberufen ein Problem. Insofern begrüßt der Deutsche Caritasverband die Neuregelung im Grundsatz. Allerdings ist zu befürchten, dass sich die praxisferne Anforderung, wonach bereits während der Helferausbildung die Zusage für eine Anschlussausbildung vorliegen muss, negativ bemerkbar macht: der Arbeitgeber benötigt den Zeitraum der Helferausbildung, um festzustellen, ob eine Person für dieses Arbeitsfeld geeignet ist. Vor diesem Hintergrund empfiehlt der Deutsche Caritasverband, den Halbsatz „und dazu eine Ausbildungsplatzzusage vorliegt“ zu streichen.

Bedauerlich ist zudem, dass die Aufnahme einer Einstiegsqualifizierung (EQ) nach wie vor nicht zu einer Ausbildungsduldung führen kann. Insbesondere Personen, die zuvor keinen Zugang zum Integrationskurs hatten, können durch eine Einstiegsqualifizierung fehlende (berufsbezogene) Deutschkenntnisse nachholen. Leider wurden auch diesbezüglich aus Sicht der Caritas Chancen verpasst.

e. Möglichkeit, eine Ausbildungsduldung zu verweigern

Mit dem Gesetz sollen Voraussetzungen für die Erteilung einer Ausbildungsduldung klarer gefasst und eine einheitlichere Anwendung in den Bundesländern sichergestellt werden. Diesem Anliegen steht entgegen, dass neben den Ausschlussgründen noch ein unbestimmter Ausnahmefall formuliert wird, in dem eine Ausbildungsduldung versagt werden kann. Die Gesetzesbegründung nennt hier „Scheinausbildungsverhältnisse“ oder Ausbildungen, bei denen es „aufgrund konkreter Anhaltspunkte ausgeschlossen erscheint, dass die Ausbildung

zum Erfolg geführt werden kann.“ Damit wird Bundesländern oder einzelnen Ausländerbehörden eine restriktive Rechtsauslegung auf dem Ermessensweg ermöglicht.

Die Einschätzung, ob ein erfolgreicher Ausbildungsabschluss möglich ist, lässt sich durch eine Ausländerbehörde nicht seriös vornehmen. Selbstverständlich berücksichtigen Unternehmen und Schulen diesen Gesichtspunkt bereits heute: Schon aus Eigeninteresse werden sie keine Ausbildungsverträge anbieten, wenn ein erfolgreicher Abschluss unmöglich erscheint.

Dem Deutschen Caritasverband liegen keinerlei Erkenntnisse über „Scheinausbildungsverhältnisse“ vor. Die Neuregelung ist damit kontraproduktiv, läuft dem Ziel einer einheitlichen Anwendung der Regelung entgegen und sollte aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes ersatzlos entfallen.

f. Ausschlussgründe

Auch die in der neugefassten Regelung übersichtlicher gestalteten Ausschlussgründe führen im Ergebnis nicht zu einer „ausbildungsfreundliche[n] Umsetzung“, wie sie der Koalitionsvertrag vorsieht.

Stattdessen wird mit der ungeklärten Identität ein neuer Ausschlussgrund festgeschrieben. Ist die Identität bis zu einem gewissen Zeitpunkt nach der Einreise nicht geklärt, wird keine Ausbildungsduldung erteilt. Dies gilt selbst für den Fall, in dem die Identitätsklärung unmöglich oder nicht zumutbar ist. Es werden also auch Personen von der Ausbildungsduldung ausgeschlossen, die die unzureichende Identitätsklärung nicht zu verantworten haben. Hier sollte eine andere Lösung gefunden werden.

Auch bislang spielte die Frage der Identität eine Rolle beim Zugang zum Arbeitsmarkt: Personen unterliegen bisher aufgrund ungeklärter Identität einem Arbeitsverbot, wenn aufenthaltsbeendende Maßnahmen aus Gründen, die sie selbst zu vertreten haben, nicht vollzogen werden können. Begründet wird der neue Ausschlussgrund damit, dass die Ausbildungsduldung perspektivisch die Grundlage für einen Wechsel in eine Aufenthaltserlaubnis und eine geklärte Identität Grundvoraussetzung für die Erteilung von Aufenthaltstiteln sei. Damit werden Regelungen auf Geduldete übertragen, deren Situation sich jedoch in Teilen von anderen Gruppen unterscheidet, sodass aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes Ausnahmen geschaffen werden müssen.

Die Identitätsklärung bzw. alle dazu erforderlichen zumutbaren Maßnahmen müssen künftig innerhalb der ersten sechs Monate schon während des Asylverfahrens erfolgen. Sie kann nicht zu einem späteren Zeitpunkt nachgeholt werden können. Folglich müssten Schutzsuchende künftig während der ersten Wochen nach ihrer Einreise über diese Folge einer fehlenden Identitätsklärung aufgeklärt werden. Problematisch kann hier insbesondere werden, dass es Asylsuchenden während des Asylverfahrens nicht zugemutet werden kann, sich zwecks Passbeschaffung an den Verfolgerstaat zu wenden. Eine Identitätsklärung auf diesem Weg wird daher in vielen Fällen ausgeschlossen sein. Die Frist für die Identitätsklärung sollte daher zumindest bis in die Zeit nach dem Asylverfahren verlängert werden.

Ein wesentlicher Kritikpunkt des Deutschen Caritasverbandes an der Praxis der Ausbildungsduldung war in der Vergangenheit, dass die Frage, wann „konkrete Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung“ bevorstehen, von den Bundesländern sehr unterschiedlich ausgelegt wurde. Im Ergebnis kam die Ausbildungsduldung mancherorts kaum zur Anwendung. Das Bemühen, diese Frage (statt wie bislang in Erlassen) direkt im Gesetz zu regeln, ist aus

Sicht des Deutschen Caritasverbandes sinnvoll. Allerdings ist die Aufzählung im Gesetz nicht eindeutig („insbesondere“) und wirft neue Fragen auf: z.B. ist nicht nachvollziehbar, warum eine ärztliche Untersuchung zur Feststellung der Reisefähigkeit (unabhängig von deren Ergebnis?) eine Ausbildungsduldung ausschließt.

8 Beschäftigungsduldung (Artikel 1 Nr. 57 GE: § 60c AufenthG-E)

Mit § 60c sollen klare Kriterien definiert werden, unter welchen Umständen eine Duldung nach § 60a Absatz 2 Satz 3 einen verlässlichen Status vermittelt. Ausreisepflichtige, die durch eine Erwerbstätigkeit ihren Lebensunterhalt sichern und gut integriert sind, sollen demnach durch ihre zweijährige Erteilungsdauer und die Perspektive des Hereinwachsens in einen Aufenthaltstitel nach § 25b AufenthG einen Perspektive erhalten.

Bewertung:

Die Einführung einer Beschäftigungsduldung bringt aus Sicht des Deutschen Caritasverbandes keine nennenswerten Möglichkeiten zur Aufenthaltssicherung, die über die bestehenden Regelungen hinausreichen. Nahezu alle Menschen, die eine Beschäftigungsduldung erhalten können, können bereits jetzt eine Aufenthaltserlaubnis erhalten. Sind die Voraussetzungen für eine Beschäftigungsduldung erfüllt (12 Monate Duldung, Identitätsklärung), wird in der Regel auch die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 AufenthG möglich sein, da in diesen Fällen die Ausreise aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen unmöglich sein dürfte. Die Erteilungsvoraussetzungen sind deutlich geringer und auch hier besteht nach 18 Monaten Duldung ein Regelerteilungsanspruch.

Problematisch ist zudem das Sprachniveau, das für eine Beschäftigungsduldung vorausgesetzt wird und für beide Ehepartner gilt: Beantragt ein Partner eine Beschäftigungsduldung, müssen beide Eheleute mindestens das Sprachniveau B1 erfüllen. Zum einen sind diese Spracherfordernisse für eine „vorübergehende Aussetzung der Ausreisepflicht“ zu hoch. Zudem ist problematisch, dass bei fehlenden Sprachkenntnissen des Ehepartners auch dann die Beschäftigungsduldung versagt wird, wenn alle anderen Erteilungsvoraussetzungen erfüllt sind. Es ist fraglich, ob eine solche Regelung verfassungsrechtlichen Standards genügt.

9 Fehlende Änderungen

9.1 Familienzusammenführung

Der Familiennachzug hängt derzeit von der Lebensunterhaltssicherung für die ganze Familie ab. Zudem müssen Arbeitsmigrant(inn)en ohne akademische Ausbildung seit 2 Jahren im Besitz einer Aufenthaltserlaubnis sein, bevor die Angehörigen nachziehen können. Daran wird sich im Grundsatz nichts ändern

Bewertung und Handlungsbedarf

Es fehlt die Anerkennung der Tatsache, dass die erwünschten Fachkräfte Menschen sind, die ggf. Familie haben. Die Pflicht zur Lebensunterhaltssicherung für die ganze Familie führt dazu, dass es z.B. für eine Krankenschwester in München unmöglich ist, ihre Familie mit zu bringen. Hier sollten Abstriche gemacht werden.

Dass je nach mitgebrachter Ausbildung Wartefristen für den Familiennachzug zu erfüllen sind, ist ungerecht. Die Wartefrist sollte bei allen Fachkräften gleich behandelt werden und entfallen.

9.2 Wechsel der Aufenthaltserlaubnis ermöglichen

Bisher wird von Ausländer(inne)n, die sich als Au Pair oder zu Freiwilligendiensten in Deutschland aufhalten, vor der Aufnahme einer beruflichen Ausbildung oder Berufstätigkeit regelmäßig verlangt, dass ein entsprechender Aufenthaltstitel im Ausland beantragt wird. Es sind keine Änderungen der Rechtslage vorgesehen, um den Zugang zum Arbeitsmarkt bei Ausländer(innen), die eine Aufenthaltserlaubnis als Au Pair oder für einen Freiwilligendienst haben, zu erleichtern.

Bewertung und Handlungsbedarf

Es bleibt dabei, dass für diesen Personenkreis ein Wechsel der Aufenthaltserlaubnis in der Regel nicht möglich ist.

Um Bildungsaufenthalte als Sprungbrett nutzen zu können, sollte ein Wechsel des Aufenthaltzwecks ohne Ausreise regelmäßig und nicht nur ausnahmsweise erlaubt werden.

9.3 Pendelmigration ermöglichen

Derzeit geht ein Aufenthaltstitel bei einer Abwesenheit von 6 Monaten oder aus einem nicht vorübergehenden Grund verloren. Dazu sind keine Änderungen vorgesehen.

Bewertung und Handlungsbedarf

Ein mehrfacher Wechsel zwischen Herkunfts- und Zielstaat oder dritten Staaten muss Arbeitsmigrant(inn)en ermöglicht werden. Damit Aufenthaltstitel auch bei längerer Abwesenheit nicht erlöschen, muss § 51 Aufenthaltsgesetz entsprechend geändert werden.