

FlüchtlingsRAT NRW e.V. • Wittener Str. 201 • D-44803 Bochum

An den  
Ministerpräsidenten des Landes Nordrhein-Westfalen  
Armin Laschet  
Staatskanzlei NRW  
Horionplatz 1

40213 Düsseldorf

29.11.2018

### **Referentenentwurf zum FKEG**

#### **Nachrichtlich an die Herren Minister Dr. Stamp und Laumann**

Sehr geehrter Herr Ministerpräsident Laschet,

aktuell werden im Rahmen des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes (FKEG) auch Aspekte der inländischen Fachkräftesicherung diskutiert. Dazu gehören insbesondere auch asylsuchende und geduldete Menschen. Im Hinblick auf die anstehende Ministerpräsidentenkonferenz möchten wir auf einige kritische Punkte im vorliegenden Referentenentwurf hinweisen.

Im Kern sieht das FKEG Neuregelungen zur Ausbildungsduhlung (§ 60b AufenthG), eine Ausweitung von Arbeitsverboten (§ 60a Abs. 6 AufenthG) sowie die Einführung einer Beschäftigungsduldung (§ 60c AufenthG) vor.

Wir sind in großer Sorge, dass die im Referentenentwurf der Bundesregierung vom 26.11.2018 vorgeschlagenen rechtlichen Regelungen alle Bemühungen, Rechtssicherheit für geduldete Ausländer/innen herzustellen, in ihr Gegenteil verkehren. Gleichmaßen wird der Ausreisedruck auf diese Menschen erhöht und der Arbeitsmarkt für diesen Personenkreis zumindest mittelfristig versperrt. Die Einführung einer Beschäftigungsduldung ist eher eine Nebelkerze. Die sehr kleine Zahl von Menschen, die sie in Anspruch nehmen können, hat bereits mit bestehenden rechtlichen Möglichkeiten eine Aufenthaltsperspektive.

Mit der erstmaligen Einführung eines Einwanderungsrechts, bei der auch die inländische Fachkräftesicherung eine wichtige Rolle spielt, muss der Staat bereit sein, auf restriktive Maßnahmen gegenüber Menschen, die bereits in Deutschland leben, zu verzichten und eine rechtliche Aufenthaltssicherung zu anzubieten. Das ist nicht nur im Kontext einer zielführenden Fachkräftesicherung unabdingbar, sondern Gebot einer der Humanität verpflichteten Politik.

Im Folgenden nehmen wir zu den Einzelmaßnahmen Stellung:

Geschäftsstelle des  
Flüchtlingsrats NRW e.V.

Wittener Straße 201  
D-44803 Bochum  
Tel.: 0234 | 5 87 31 560  
Fax: 0234 | 5 87 31 575  
info@frnrw.de  
www.frnrw.de

Bankverbindung  
Bank für Sozialwirtschaft, Köln  
BLZ 370 205 00  
Konto-Nr. 8 05 41 00  
BIC: BFSWDE33XXX  
IBAN  
DE83370205000008054100

## 1. Arbeitsverbote

### § 60a Abs. 6 AufenthG:

#### Einführung eines Bildungsverbots

Für die von Arbeitsverboten betroffenen Menschen wird durch die Versagung der „Aufnahme oder Fortführung“ einer schulischen Berufsausbildung ein Bildungsverbot eingeführt. Damit wird Menschen verboten, sich ihren Fertigkeiten, Kenntnisse und Fähigkeiten entsprechend entwickeln zu können. Diese eklatanten Eingriffe in Persönlichkeitsrechte von vor allem jungen Menschen widersprechen unseren gesellschaftlichen und menschenrechtlichen Grundwerten.

Alle beteiligten Akteure, also auch die zuständigen Behörden, wissen indes ganz genau, dass viele der betroffenen Menschen zumindest mittelfristig in Deutschland bleiben werden. Der vollständige Ausschluss vom Arbeitsmarkt und von schulischer Berufsausbildung führen zu einem faktischen Verlust der Erwerbsfähigkeit; mit allen umfangreichen Folgen für die Betroffenen selbst, aber auch für Kommunen und Länder.

#### Erweiterung der Arbeitsverbote

Nach dem derzeitigen Referentenentwurf (Stand 26.11.2018) soll eine weitere Personengruppe einem kategorischen Arbeitsverbot unterliegen: Personen aus als „sicher“ erklärten Herkunftsstaaten sollen auch ein Arbeitsverbot erhalten, wenn ihr Asylantrag zurückgenommen wurde oder sie gar keinen gestellt haben.

Soweit der in Nr. 3 vorgesehene Untersagungstatbestand auch Personen aus sicheren Herkunftsstaaten betrifft, die keinen Asylantrag stellen, dürfte die Regelung mit Art. 3 GG nicht zu vereinbaren sein. Sie sanktioniert die Nichtstellung des Asylantrags, für die es etliche gute Gründe geben kann. Die Regelung ist im Zusammenhang mit § 61 Abs. 2 S. 4 AsylG zu sehen, die Personen aus sicheren Herkunftsstaaten, die das Asylverfahren – aus Sicht des Gesetzgebers aus asylfremden Gründen – beschreiten, vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen sind. § 60a Abs. 6 S. 1 Nr. 3 setzt dieses Verbot nach Ablehnung des Asylantrags fort. Das neue Verbot schließt Personen aus sicheren HKL aber völlig unabhängig von einer Asylantragstellung aus. „Sanktioniert“ wird allein die Herkunft aus einem sicheren HKL. Es trifft also potenziell auch ehemaliger Inhaber von Aufenthaltstiteln, die anderen Zwecken dienen (Studium, Arbeit, Familie usw.). Es besteht insoweit kein sachlicher Grund, diese Personen allein in Anknüpfung an ihre Herkunft ggü. Personen aus sonstigen HKL schlechterzustellen.

**Ein Staat in Sorge um die Stabilität des Arbeitsmarktes muss denjenigen, die zu Lösungen beitragen können, entgegenkommen anstatt ihnen ihre persönliche Lebensgestaltung zu versagen.**

## 2. Ausbildungsduldung

### § 60b Abs. 1 AufenthG: Ausbildungsduldung statt Aufenthaltserlaubnis

Die von verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen geforderte Rechtssicherheit für junge Menschen in Ausbildung wird mit der Beibehaltung einer Ausbildungsduldung nicht erreicht, – im Gegenteil: die Neuregelungen spielen mit Zukunftsängsten der Betroffenen und schaffen ein Klima der Verunsicherung. Erfolgreiche Ausbildungsstrategien sehen anders aus.

**Die Einführung einer Aufenthaltserlaubnis für Menschen in Ausbildung ist überfällig.**

### **§ 60b Abs. 1 Satz 2 AufenthG: Verweigerung der Ausbildungsduhlung**

Nach der geltenden Regelung besteht bei Vorliegen der Voraussetzungen ein Rechtsanspruch auf die Erteilung einer Ausbildungsduhlung. Der vorliegende Entwurf zum FKEG sieht hingegen vor, dass die Erteilung in Ausnahmefällen verweigert werden kann. Das soll insbesondere geschehen bei einer etwaigen missbräuchlichen Beantragung der Ausbildungsduhlung, beispielsweise bei Scheinausbildungs-verhältnissen oder wenn von vornherein aufgrund konkreter Anhaltspunkte ausgeschlossen erscheint, dass die Ausbildung zum Erfolg geführt werden kann.

Dieser wenig souveräne Umgang des Staates mit unterstellten Normabweichungen eröffnet in schäbiger Weise große Auslegungsspielräume, mit deren Hilfe Ausländer-behörden, die Erteilung von Ausbildungsduhlungen verweigern können. Vielmehr besteht bei tatsächlich festgestelltem Missbrauch immer noch die Möglichkeit, die Ausbildungsduhlung zu widerrufen.

**Sind die Erteilungsvoraussetzungen für eine Ausbildungsduhlung erfüllt, darf es keine weiteren Einwände gegen die tatsächliche Erteilung mehr geben.**

### **§ 60b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1b AufenthG: Ausbildungsduhlung für Helfer\*innenausbildung**

Auch für Helfer\*innenausbildungen soll ein Anspruch auf Ausbildungsduhlung eingeführt werden. Voraussetzung dafür soll aber u.a. eine Arbeitsplatzzusage für eine anschließende qualifizierte Berufsausbildung sein.

**Die im Kern gute Erweiterung wird durch die völlig von der Praxis losgelöste einschränkende Bedingung ins Leere laufen.**

### **§ 60b Abs.2 Nr. 3 AufenthG: Identitätsklärung als Voraussetzung**

Eine Identitätsklärung wird kaum von der Erteilung eines Aufenthaltstitels zu entkoppeln sein. Es ist aber keine neue Erkenntnis, dass unter dem Druck von Abschiebung und aufgrund der üblichen Botschaftspraktiken eine solche Identitätsklärung kaum gelingen wird. Die völlig inakzeptablen Verschärfungen im Referentenentwurf zum FKEG verschärfen diese Situation.

Die Identitätsklärung wird – anders als bei der aktuellen Rechtslage – zwingende Voraussetzung für die Erteilung der Ausbildungsduhlung. Sie unterliegt im Kern den gleichen, zum Teil sogar schärferen Bedingungen als die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis.

Anstelle die Statusfrage rechtssicher zu gestalten, wird die Bringschuld ohne jegliche Gegenleistung erhöht, was wiederum zu einem weiteren Vertrauensverlust gegenüber dem Staat führt.

Auch wenn die Fristen zur Identitätsklärung unter bestimmten Bedingungen verlängert werden können, wird die Ausbildungsduhlung selbst dann nicht erteilt, wenn die Identitätsklärung unmöglich oder unzumutbar ist. Damit ist eine Duldung schwerer zu erhalten als ein Aufenthaltstitel oder ein deutscher Reiseausweis für Ausländer/innen.

Sie wird darüber hinaus grundsätzlich auch im laufenden Asylverfahren erwartet. Sofern damit auch die Kontaktaufnahme zu Behörden des Verfolgerstaates gemeint ist, ist das ein eklatanter Verstoß insbesondere gegen die Genfer Flüchtlingskonvention und gegen Unionsrecht.

**Der Maßstab kann nur sein, „zumutbare Mitwirkungspflichten“ einzufordern, nicht jedoch für eine Duldung eine Identitätsklärung zu verlangen.**

### **§ 60b Abs. 2 Nr. 5 AufenthG: Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung verkleinern den Kreis der Begünstigten**

Das volkswirtschaftlich vernünftige Bemühen (des Staates), den aktuellen und zukünftigen Fachkräftebedarf vor allem mit inländischen Fachkräften zu decken, setzt voraus, diese Menschen zu fördern und sie mitzunehmen, d.h. auch, in der Regel auf Abschiebungen zu verzichten.

Der Entwurf zum FKEG geht den genau umgekehrten Weg. Neben nicht abschließend genannten „konkreten Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung“ soll zukünftig davon ausgegangen werden, dass eine Abschiebung bevorsteht, wenn „eine ärztliche Untersuchung zur Feststellung der Reisefähigkeit veranlasst wurde“. Es ist völlig absurd, bei Menschen, die in einer Beschäftigung stehen oder sie aufnehmen können, die Reisefähigkeit feststellen zu wollen. Es ist vielmehr grundsätzlich davon auszugehen, dass eine solche Reisefähigkeit vorliegt. Schwerkranke Menschen stehen dem Arbeitsmarkt in der Regel nicht zur Verfügung. Wird unterstellt, dass eine solche Absurdität kein Versehen ist, muss davon ausgegangen werden, dass auch hier Handlungsinstrumente für Ausländerbehörden geschaffen werden sollen, die Erteilung von Aufenthaltsgduldungen zu verhindern.

**Kommt grundsätzlich die Erteilung einer Ausbildungsgduldung in Betracht, sollen grundsätzlich auch bevorstehende Abschiebemaßnahmen nicht vollzogen werden.**

## **3. Beschäftigungsgduldung**

### **§ 60c AufenthG: Beschäftigungsgduldung – eine Nebelkerze?**

Mit der Einführung einer Beschäftigungsgduldung wird eine neue Aufenthalts-perspektive suggeriert, obwohl Möglichkeiten zur Aufenthaltssicherung nicht wirklich erweitert werden.

Nahezu allen Menschen, die eine Beschäftigungsgduldung erhalten können, kann bereits jetzt eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 AufenthG erteilt werden. Wer die Voraussetzungen für eine Beschäftigungsgduldung erfüllt (12 Monate Duldung, Identitätsklärung), bei dem 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 wird. Die Erteilungsvoraussetzungen sind deutlich geringer und auch hier besteht nach 18 Monaten Duldung ein Regelerteilungsanspruch.

Mit den vorgeschlagenen Voraussetzungen für die Erteilung einer Beschäftigungsgduldung (12 monatiger Duldungsbesitz, 18 Monate Arbeitsverhältnis in Vollzeit, vollständige Lebensunterhaltssicherung, Identitätsklärung) werden deutlich höhere Hürden gesetzt als bei vergleichbaren Aufenthaltstiteln.

**Die Einführung der Beschäftigungsgduldung ist überflüssig. Zielführend könnte die Schaffung einer neuen Aufenthaltserlaubnis sein.**

**§ 60c Abs. 1 AufenthG: „Sippenhaft“ ist verfassungswidrig**

Beantragt ein Partner eine Beschäftigungsduldung, müssen beide Eheleute bestimmte Voraussetzungen erfüllen, u.a. mindestens das Sprachniveau B1. Sofern dies nicht der Fall ist, wird trotz aller anderen erfüllten Voraussetzungen die Beschäftigungsduldung versagt. Eine solche „Sippenhaft“ ist mit dem grundgesetzlichen Schutz von Ehe und Familie kaum zu vereinbaren.

**4. Beschäftigungsverordnung (BeschV)****§ 32 BeschV: Wiedereinführung der Vorrangprüfung steht bevor**

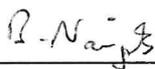
Im Bemühen um eine inländische Fachkräftesicherung ist es angezeigt, die Vorrangprüfung dauerhaft abzuschaffen. Im Entwurf zum FKEG werden jedoch nur redaktionelle Anpassungen vorgenommen. Das hat – nach geltendem Recht – zur Folge, dass die weitgehende Aussetzung der Vorrangprüfung (§ 32 Abs. 5 BeschV) im August 2019 enden wird. Dies ließe sich nur durch eine Änderung der BeschV vermeiden. Es ist zu befürchten, dass nach Verabschiedung eines FKEG keine entsprechende Änderung mehr vorgenommen werden wird. Ab August 2019 würde dann erneut die Vorrangprüfung für geduldete und asylsuchende Menschen in den ersten vier Jahren des Aufenthalts und für alle Regionen Deutschlands gelten.

**Im Zuge des FKEG und im Sinne einer inländischen Fachkräftesicherung muss die Vorrangprüfung auf Dauer abgeschafft werden.**

Seit langem ist es ein dringliches Anliegen der Länder und vieler gesellschaftlicher Akteure, aufenthaltsrechtliche Lösungen für abgelehnte Asylsuchende und Ausländer/innen auf den Weg zu bringen, die sich in Ausbildung oder Beschäftigung befinden oder auf gutem Weg sind, sich in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Die erstmalige Einführung eines Einwanderungsgesetzes mit einer starken Fokussierung auf eine nachhaltige Fachkräftesicherung muss genutzt werden, diese Zielsetzung umzusetzen.

Wir appellieren an Sie, sich für eine deutliche Verbesserung der aktuellen Vorschläge einzusetzen.

Mit freundlichen Grüßen

  
\_\_\_\_\_

Geschäftsführerin Flüchtlingsrat NRW e.V.