



**Gemeinsame Stellungnahme
des Bevollmächtigten des Rates der EKD
bei der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union und
des Kommissariats der deutschen Bischöfe
– Katholisches Büro in Berlin –**

zum Entwurf eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes

Die beiden Kirchen danken dem Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat für die Zusendung des Entwurfs eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes. Sie nehmen gerne die Gelegenheit wahr, zu dem Entwurf Stellung zu nehmen.

Ziel des Gesetzentwurfs ist es, die Bedarfe des Wirtschaftsstandortes Deutschland und die Fachkräftesicherung durch eine gezielte und gesteuerte Zuwanderung von Fachkräften aus Drittstaaten zu flankieren und so einen Beitrag zu einem nachhaltigen gesellschaftlichen Wohlstand zu leisten. Im Rahmen der migrationspolitischen Gesamtstrategie soll dazu klar und transparent geregelt werden, wer zu Arbeits- und Ausbildungszwecken nach Deutschland kommen darf und wer nicht. Dafür wurden die Vorschriften des Kapitels 2 Abschnitte 3 und 4 des Aufenthaltsgesetzes (Aufenthalt zum Zweck der Ausbildung und Aufenthalt zum Zweck der Erwerbstätigkeit) neu strukturiert und umfassend überarbeitet.

Allgemeine Erwägungen:

Die beiden Kirchen begrüßen die Erarbeitung eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes, das ausdrücklich auch als solches bezeichnet wird, als Schritt in die richtige Richtung. Die Symbolkraft dieses Gesetzentwurfs ist nicht zu unterschätzen. Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf wird anerkannt, dass Deutschland ein Einwanderungsland ist und auf ausländische Fachkräfte angewiesen ist, um den bisherigen Wohlstand zu erhalten. Einwanderungsprozesse sind zweifellos mit Herausforderungen verbunden, bieten aber auch enorme Chancen. Nur wenn Einwanderung durch die Gesellschaft als positiv wahrgenommen wird, werden ausländische Fachkräfte in Deutschland leben und arbeiten wollen.

Zugleich müssen aus Sicht der Kirchen neben dem verbesserten Zugang zum Arbeitsmarkt weitere Anreizfaktoren geschaffen werden. Hierzu zählen beispielsweise unkomplizierte Möglichkeiten zum Familiennachzug, Zugang zum Arbeitsmarkt für Familienangehörige, Zugang zu Kinderbetreuung und nicht zuletzt die Ausgestaltung und Förderung begleitender Integrationsmaßnahmen. Hierzu zählt aber auch die Möglichkeit, Deutschland für einen längeren Zeitraum verlassen zu können, um ins Herkunftsland zurückzukehren oder eine längere

re Beschäftigung in einem anderen Land aufzunehmen, ohne das Erlöschen des Aufenthaltstitels (§ 51 Abs. 1 Nr. 7 AufenthG) fürchten zu müssen.

Die Kirchen regen an, für die zukünftige Absicherung des Fachkräftebedarfs auch Möglichkeiten wie zirkuläre Migration oder Ausbildungspartnerschaften mit Herkunftsländern von Migranten in Betracht zu ziehen. Derartige Instrumente könnten sowohl den Bedürfnissen der deutschen Wirtschaft gerecht werden als auch einen großen Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung der Herkunftsländer leisten.

Zu den Regelungen im Einzelnen:

Artikel 1 – Änderung des Aufenthaltsgesetzes

Zu Nr. 2 a) bb) – § 2 Abs. 3 S. 6 AufenthG-E

Die Neuregelung sieht vor, dass für Auszubildende und vergleichbare Personengruppen das Erfordernis der Lebensunterhaltsermittlung künftig pauschalierend durch Ermittlung eines Richtwertes bestimmt wird. Wie bei den Studierenden nach § 16b AufenthG-E wird auf die einschlägigen Sätze nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) Bezug genommen, weil die zugrunde liegenden Lebenssachverhalte ähnlich sind. Allerdings soll für Auszubildende ein Aufschlag in Höhe von 10 Prozent gefordert werden. Dem liegt die Annahme zugrunde, dass diese Personengruppen im Vergleich zu Studierenden in der Regel keine Vergünstigungen geltend machen könnten.

Aus Sicht der Kirchen ist diese Annahme jedoch unzutreffend: In vielen zentralen Lebensbereichen können Auszubildende heutzutage dieselben Vergünstigungen geltend machen wie Studierende. Dies gilt beispielsweise für die Nutzung des öffentlichen Personennah- und Fernverkehrs, den Eintritt in Theater, Museen, Schwimmbäder und Kinos, Mobilfunktarife, kostenfreie Girokonten und Abonnements von Zeitungen und Zeitschriften. Aus diesem Grund regen wir an, von der Erhebung eines Aufschlags abzusehen.

Zu Nr. 4 – § 4a AufenthG-E

Die beiden Kirchen begrüßen, dass künftig alle Ausländer, die einen Aufenthaltstitel besitzen, eine Erwerbstätigkeit ausüben dürfen, wenn nicht ein Gesetz ein Verbot bestimmt (Erlaubnis mit Verbotsvorbehalt). Die gesetzgeberische Grundentscheidung für eine Zulässigkeit der Erwerbstätigkeit veranschaulicht zum einen den wichtigen Beitrag, den ausländische Arbeitskräfte zum gesellschaftlichen Wohlstand leisten; zum anderen entspricht diese Grundentscheidung auch der Bedeutung, die Erwerbstätigkeit für das Leben und die gesellschaftliche Teilhabe des Einzelnen hat. Darüber hinaus hoffen die Kirchen, dass diese Regelung einen unkomplizierteren Zugang zum Arbeitsmarkt ermöglichen wird.

Zu Nr. 19 – §§ 18 bis 18c AufenthG-E

Die bisherigen §§ 18 – 18c werden aufgehoben und durch neue Vorschriften ersetzt. § 18 AufenthG-E soll als Grundsatznorm künftig grundlegende Definitionen und Voraussetzungen für die Erteilung von Aufenthaltstiteln zum Zweck der Beschäftigung enthalten. Mit

dem Hinweis auf die Verhältnisse auf dem Arbeitsmarkt, die Sicherung der Fachkräftebasis, die Stärkung der sozialen Sicherungssysteme und die Interessen der öffentlichen Sicherheit werden dabei auch ermessenslenkende Aspekte für die jeweils zuständigen Behörden genannt (Abs. 1).

Die beiden Kirchen teilen die Sorge um die Zukunft des Wirtschaftsstandortes Deutschland angesichts des zunehmenden Fachkräftemangels. Die gezielte und gesteuerte Zuwanderung von Fachkräften aus Drittstaaten kann zweifellos dazu beitragen, diesen Mangel zu beheben und damit den gesellschaftlichen Wohlstand nachhaltig zu sichern. Vor diesem Hintergrund ist es aus unserer Sicht folgerichtig, die o.g. Aspekte bei der Entscheidung über die Zulassung ausländischer Beschäftigter zu berücksichtigen.

Die Gründe, die ausländische Beschäftigte dazu bewegen, einen Arbeitsplatz in Deutschland zu suchen, sind vielfältig; die Unzufriedenheit mit der Situation im Herkunftsland ist dabei nur einer von vielen. Bei der Aufnahme ausländischer Beschäftigter sollte auch berücksichtigt werden, dass sich diese mitunter negativ auf die wirtschaftliche Entwicklung der Herkunftsländer auswirken kann.

Die Kirchen regen deshalb an, die möglichen Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung der Herkunftsländer genau zu beobachten und zu bewerten. Dies böte die Möglichkeit, gegebenenfalls mit verstärkten entwicklungspolitischen Maßnahmen entgegenzusteuern und negative Folgen abzumildern. Auf internationaler Ebene existieren für diesen entwicklungspolitisch sensiblen Ansatz bereits Vorbilder. Beispielsweise mahnt auch der Verhaltenskodex der Weltgesundheitsorganisation für die internationale Anwerbung von Gesundheitskräften an, diese ethisch vertretbar zu gestalten, eine am beiderseitigen Nutzen ausgerichtete Zusammenarbeit zwischen Ziel- und Herkunftsländern zu etablieren und Entwicklungs- und Transformationsländer zu unterstützen. So sollten etwa Möglichkeiten zur zirkulären Migration geschaffen werden.

Zu Nr. 55 – § 60a Abs. 6 S. 1 Nr. 3 AufenthG-E

Gem. § 60a Abs. 6 S. 1 Nr. 3 AufenthG-E sollen auch diejenigen Personen von einer Erwerbstätigkeit ausgeschlossen sein, die aus einem sicheren Herkunftsstaat kommen und ihren Asylantrag zurückgenommen oder keinen Asylantrag gestellt haben. Diese Ausweitung der Ablehnungsgründe wird damit begründet, dass eine Gleichstellung mit den bereits genannten Fallgruppen geboten sei, um Umgehungen der gesetzlichen Regelung zu vermeiden. Die beiden Kirchen können die Intention dieser Regelung nachvollziehen; sie geben aber zu bedenken, dass ein zwingender Versagungsgrund keine Möglichkeiten lässt, atypischen Situationen und Einzelfällen angemessene Rechnung zu tragen. Insbesondere für Personen, die als unbegleitete Minderjährige eingereist sind, kann eine derartige Regelung besondere Härten verursachen.

Zu Nr. 56

Die beiden Kirchen bedauern, dass der vorliegende Gesetzentwurf nicht für Geduldete, die eine Ausbildung beginnen oder einer Beschäftigung nachgehen und damit ihren Lebensunterhalt sichern, einen Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis einführt.

Aus Sicht der Kirchen wird die vorgeschlagene Regelung zur Ausbildungsduldung den Zielen, die die Eckpunkte zur Fachkräfteeinwanderung aus Drittstaaten benennen, leider nicht in

vollem Umfang gerecht werden. Dort heißt es: „Wir werden im Aufenthaltsrecht klare Kriterien für einen verlässlichen Status Geduldeter definieren, die durch ihre Erwerbstätigkeit ihren Lebensunterhalt sichern und gut integriert sind.“¹ Zwar wird die Rechtssicherheit für alle Beteiligten zumindest etwas erhöht, indem die Duldung nunmehr für zwei Jahre erteilt wird. Gleichwohl besteht die Ausreisepflicht grundsätzlich fort.

Die Erteilung einer Ausbildungsduldung (§ 60b AufenthG-E) wie auch einer Beschäftigungsduldung (§ 60c AufenthG) setzen voraus, dass die Identität des Antragstellers geklärt ist.² Für Personen, die ab Inkrafttreten des Gesetzes nach Deutschland einreisen, soll eine Duldung grundsätzlich nur noch ausgesprochen werden können, wenn die Identität innerhalb der ersten sechs Monate nach der Einreise geklärt ist oder zumindest alle erforderlichen und zumutbaren Maßnahmen für die Identitätsklärung ergriffen wurden. Die Kirchen können nachvollziehen, dass eine Ausbildungs- oder Beschäftigungsduldung nur Personen erteilt werden soll, die an der Aufklärung ihrer Identität mitwirken.

Nicht nachvollziehbar ist jedoch, wieso für eine Duldung, bei der die Ausreisepflicht grundsätzlich bestehen bleibt, strengere Voraussetzungen gelten als für die Erteilung eines Aufenthaltstitels, einer Niederlassungserlaubnis oder gar einer Einbürgerung. In diesen Fällen muss die Identität nur „in der Regel“ nachgewiesen sein. Diese Formulierung trägt dem Umstand Rechnung, dass ein Nachweis der Identität auch an der Situation im jeweiligen Herkunftsland scheitern kann und dies nicht immer in der Verantwortung des Ausländers liegt.

Auch die endgültige Frist der §§ 60b Abs. 2 Nr. 3c) und 60c Abs. 1 Nr. 1d) AufenthG-E wird der Realität nicht gerecht. Die beiden Kirchen bezweifeln, dass die Betroffenen innerhalb der ersten sechs Monate nach ihrer Einreise die weitreichenden Folgen abschätzen können, die die Klärung ihrer Identität für ihre Perspektiven in Deutschland haben kann. Darüber hinaus wird den Betroffenen häufig erst im Laufe des Verfahrens bewusst, dass sie Kontakt zu den Behörden des Herkunftslands aufnehmen oder anderweitige Schritte zur Beschaffung von Dokumenten einleiten müssen.

Die Kirchen regen deshalb an, in §§ 60b und 60c AufenthG-E auf starre Fristen für die Identitätsklärung zu verzichten; stattdessen sollte die Identitätsklärung innerhalb einer bestimmten Frist nur „in der Regel“ vorausgesetzt werden. Außerdem schlagen wir vor, an Tatbestandsmerkmale anzuknüpfen, die von den Ausländerbehörden ohne großen Aufwand überprüft werden können und gleichwohl für die Betroffenen keine unerfüllbaren Hürden aufstellen. Hier wäre es etwa denkbar, nicht den Nachweis der Identität, sondern lediglich die mögliche und zumutbare Mitwirkung des Betroffenen zu fordern.

Zu § 60b AufenthG-E

In § 60b AufenthG-E wird die Regelung zur Ausbildungsduldung neu strukturiert und ergänzt. So soll eine Ausbildungsduldung künftig gemäß § 60b Abs. 1 S. 1 Nr. 1b) AufenthG-E auch für Ausbildungen zu Helferberufen möglich sein. Voraussetzung ist jedoch, dass bereits eine Ausbildungsplatzzusage vorliegt. Dies könnte in der Praxis eine hohe Hürde darstellen, weil die Helferausbildung gerade auch dazu dient zu erproben, ob der Auszubildende für einen Beruf geeignet ist. Die Kirchen regen deshalb an, diese Voraussetzung zu streichen.

¹ Eckpunkte S. 2.

² § 60b Abs. 2 Nr. 3 AufenthG-E, § 60c Abs. 1 Nr. 1 AufenthG-E.

Problematisch erscheint die Regelung in § 60b Abs. 1 S. 2 AufenthG-E, wonach eine Ausbildungsduldung in Ausnahmefällen versagt werden kann. Diese im behördlichen Ermessen stehende Versagung soll laut Gesetzesbegründung auf besondere Einzelfälle beschränkt sein, in denen von einer missbräuchlichen Beantragung der Ausbildungsduldung ausgegangen werden kann oder aufgrund konkreter Anhaltspunkte von vorneherein ausgeschlossen erscheint, dass die Ausbildung zum Erfolg geführt werden kann.³ Die Kirchen befürchten, Ausländerbehörden könnten die Ausnahmevorschrift auch dahingehend auslegen, dass sie pauschale Gründe für die Versagung einer Ausbildungsduldung heranziehen. Außerdem kann gerade die Prognose hinsichtlich der Möglichkeiten, einen Abschluss zu erzielen, sehr unterschiedlich ausfallen. Damit würde aber das Ziel der gesetzlichen Regelung, nämlich die einheitliche Anwendung in den Ländern, verfehlt.

Auch hinsichtlich der Gründe, aus denen eine Ausbildungsduldung zu versagen ist, würden die beiden Kirchen eine Klarstellung im Gesetzestext begrüßen. § 60b Abs. 2 Nr. 5 AufenthG-E legt nahe, dass eine Ablehnung wegen bevorstehender konkreter Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung für sich genommen nicht ausreicht, sondern eine zeitnahe Aufenthaltsbeendigung überhaupt möglich sein muss. Dies ergibt sich jedoch nicht zwingend aus den nachfolgend beispielhaft aufgezählten Konkretisierungen, wie etwa der Veranlassung einer ärztlichen Untersuchung zur Feststellung der Reisefähigkeit.

Zu § 60c AufenthG-E

Aufgrund der hohen Voraussetzungen für die Erteilung einer Beschäftigungsduldung befürchten die Kirchen, dass diese Regelung in der Praxis keine Anwendung finden wird.

Mit Blick auf § 60c Abs. 1 AufenthG-E erschließt sich den beiden Kirchen nicht, wieso sowohl der ausreisepflichtige Ausländer als auch sein Ehegatte alle dort genannten Voraussetzungen erfüllen müssen. Insbesondere der Nachweis ausreichender Sprachkenntnisse gemäß § 60c Abs. 1 Nr. 4 AufenthG-E lässt die Lebenssituation der Betroffenen außer Acht. Eine Duldung käme danach beispielsweise für all diejenigen nicht in Betracht, deren Ehepartner aufgrund kognitiver Einschränkungen nicht in der Lage ist, die deutsche Sprache bis zur Antragstellung auf einem derart hohen Niveau zu erlernen. Auch der besonderen Lebenswirklichkeit von Analphabeten wird durch diese Regelung nicht Rechnung getragen

Schwer verständlich ist schließlich auch die im Referentenentwurf vorgesehene Regelung des § 60c Abs. 1 Nr. 1, 2. HS AufenthG-E. Danach sollen die in Abs. 1 Nr. 1a) – d) genannten Fristen dann als gewahrt gelten, wenn innerhalb der Frist alle erforderlichen und zumutbaren Maßnahmen zur Identitätsklärung ergriffen wurden und der Ausländer seit mindestens 18 Monaten eine sozialversicherungspflichtige Tätigkeit mit einer regelmäßigen Arbeitszeit von 35 Stunden pro Woche ausübt. Gleichzeitig setzt nämlich § 60c Abs. 1 Nr. 2 AufenthG-E voraus, dass der Lebensunterhalt des Ausländers innerhalb der letzten zwölf Monate vor Beantragung der Beschäftigungsduldung vollständig gesichert war. Durch die weitergehenden Anforderungen des § 60c Abs. 1 Nr. 1, 2. HS AufenthG-E werden diejenigen Personen von der Möglichkeit einer Beschäftigungsduldung ausgeschlossen, die aus bestimmten Gründen – etwa als Alleinerziehende – in Teilzeit arbeiten, aber dennoch ihren Lebensunterhalt vollständig sichern können. Dies ist aus Sicht der beiden Kirchen weder sachgerecht noch geboten.

³ Gesetzentwurf S. 112.

In diesem Zusammenhang weisen die beiden Kirchen darauf hin, dass die zusätzlich versandte Synopse hier vom Text des Referentenentwurfs abweicht. Die Synopse knüpft das Erfordernis der Ausübung einer sozialversicherungspflichtigen Tätigkeit mit der genannten wöchentlichen Arbeitszeit nicht an die Fristenregelung für die Identitätsklärung (Nr. 1), sondern führt es als eigenständige Anforderung (Nr. 2 in der Synopse) auf. Auch nach der Regelungssystematik der Synopse ist diese gegenüber der Lebensunterhaltssicherung (Nr. 3 in der Synopse) weitergehende Anforderung aus den bereits genannten Gründen jedoch abzulehnen.

Berlin, den 7. Dezember 2018