

Stellungnahme der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW)

zur „Verordnung zur Änderung des Ausländerbeschäftigungsrechts“ (BeschVO-E) des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales und des Bundesministeriums des Innern

Die in der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege zusammengeschlossenen Verbände nehmen die aktuelle Befassung des Bundesrates zum Anlass, zu dem vorliegenden Verordnungsentwurf (Bundesrats-Drucksache 182/13) Stellung zu nehmen. Die Verbände der BAGFW beraten in bundesweit mehreren hundert Migrationsberatungsstellen Klientinnen und Klienten auch im Arbeitsbeschäftigungsrecht und kennen daher die Auswirkungen der zum Teil komplexen und im europäischen Vergleich restriktiven deutschen Bestimmungen zum Arbeitsmarktzugang für Ausländer.

Wir begrüßen die Initiative der Bundesregierung, die bisher bestehenden Regelungen in einer Verordnung übersichtlicher zu gestalten. Wir begrüßen insbesondere den geplanten uneingeschränkten Zugang zu jeder Beschäftigung für Personen mit einem humanitären Aufenthaltstitel gemäß § 31 BeschVO-E. Damit wird der Zugang zu Beschäftigung für sich rechtmäßig in Deutschland aufhaltende Personen weitestgehend gewährleistet sein. Dies wird die Teilhabechancen für Menschen, die dauerhaft in Deutschland leben werden, erhöhen und eine Entlastung der Sozialleistungssysteme bewirken. Sinnvollerweise sollte jedoch eine gesetzliche Klarstellung im Aufenthaltsgesetz ähnlich der geplanten Regelung in § 27 Abs. 5 AufenthG für nachziehende Familienangehörige (siehe BR- Drs. 97/13) folgen.

Das Motiv, Fachkräfte zu gewinnen, darf jedoch nicht so umgesetzt werden, dass es dadurch zu entwicklungspolitisch kontraproduktiven Auswirkungen in den Herkunftsländern zum Beispiel im Gesundheitsbereich kommt. Dieser Gesichtspunkt sollte in den Abschnitt „Problem, Ziel und Lösung“ der dem Verordnungsentwurf beigefügten Begründung aufgenommen werden.

Die Verbände der BAGFW stehen der Vorrangprüfung gemäß § 39 AufenthG zum Schutz des deutschen Arbeitsmarktes grundsätzlich kritisch gegenüber. In der Praxis führt das aufwändige Verfahren gerade in strukturschwachen Gebieten häufig de facto zu einem Arbeitsverbot für Betroffene, die sich gerade nicht zum Zweck der Beschäftigung, sondern aus anderen Gründen hier aufhalten und dann Sozialleistungen

beziehen müssen. Tatsächlich findet sich kaum ein Arbeitgeber, der das mehrwöchige, mitunter mehrmonatige Arbeitsmarktprüfungsverfahren abzuwarten bereit ist. Zudem ist er in seiner unternehmerischen Freiheit erheblich eingeschränkt und steht unter Rechtfertigungsdruck, wenn ihm vom kommunalen Träger bevorrechtigte Bewerber vorgeschlagen werden, die er selbst aber nicht für ebenso geeignet hält. Besonders problematisch wirkt sich die Regelung aus, wenn mitgebrachte berufliche Qualifikationen nicht formal anerkannt werden können. Gegenüber solchen Bewerbern, die dann nicht als entsprechend qualifiziert gelten, gibt es regelmäßig andere Bevorrechtigte für den konkreten Arbeitsplatz, die aber insgesamt auf dem Arbeitsmarkt größere Chancen haben. Infolgedessen bleiben Arbeitsplätze aufgrund der Vorrangregelung teilweise unbesetzt.

Das Anliegen, Integrationsleistungen und vor allem die eigene Lebensunterhaltssicherung durch die aktive Teilnahme am Arbeitsmarkt mit der am 22.03.2013 vom Bundesrat beschlossenen Regelung zur Aufenthaltsgewährung bei nachhaltiger Integration (Bundesrats-Drucksache 505/12) zu honorieren, sollte nicht durch das Ausländerbeschäftigungsrecht konterkariert werden, indem die Möglichkeiten, im Voraus einer solchen Regelung eine Arbeitsstelle aufnehmen zu können, dazu begrenzt werden. Je früher eine Teilnahme am Erwerbsleben möglich ist, desto eher gelingt der Rückgriff auf vorhandene Qualifikationen.

Im Zuge der Umsetzung der Novellierung der europäischen Aufnahmerichtlinie 2003/9/EG soll gem. Art. 15 Abs. 1 der Arbeitsmarktzugang für Asylsuchende künftig spätestens nach 9 Monaten gewährt werden. Dies wird eine Änderung des Arbeitsverbotes in § 61 AsylVerfG spätestens nach Ablauf der Umsetzungsfrist erforderlich machen.

In diesem Sinne sehen wir insbesondere folgenden Änderungsbedarf:

Erwerbstätigkeit von Asylsuchenden und geduldeten Personen

Im Hinblick auf die Ziele der Verordnung, Fachkräfte zu gewinnen, das Potenzial bereits in Deutschland lebender Personen zu nutzen und die Integration von Menschen in den Arbeitsmarkt möglichst frühzeitig und nachhaltig zu fördern, hält es die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege für dringend geboten, auch den Arbeitsmarktzugang von Asylsuchenden sowie von geduldeten Personen - wie es in den meisten EU-Ländern der Fall ist - uneingeschränkt zu gewähren oder zumindest deutlich zu erleichtern.

1. Bei Asylsuchenden mit einer Aufenthaltsgestattung während des Asylverfahrens ist gemäß § 32 und § 34 BeschVO-E vorgesehen, dass eine Arbeitsaufnahme nach Ablauf der Frist des einjährigen Arbeitsverbots gemäß § 61 Abs. 2 AsylVerfG nach wie vor nur für wenige Berufsgruppen (Hochqualifizierte, Wissenschaftler, Führungskräfte, Berufssportler und Modells wie Praktika und das Freiwillige Soziale Jahr) zustimmungsfrei möglich ist. Asylbewerberinnen und Asylbewerber sollten jedoch aus Sicht der Verbände auch während des Asylverfahrens uneingeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt erhalten. Die Erfahrung zeigt, dass viele Asylsuchende – gerade auch wenn das Verfahren länger andauert – dauerhaft im Bundesgebiet verbleiben. So sollte es auch im gesellschaftlichen Interesse sein, ihnen frühzeitig möglichst qualifizierte Beschäftigungsmöglichkeiten auch unter-

halb hochqualifizierter oder wissenschaftlicher Tätigkeiten zu eröffnen, um bestehende Berufsqualifikationen nicht durch Zeitablauf zu entwerten, eine nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt zu gewährleisten und das Aufnahmesystem von unnötigen Kosten zu entlasten.

Zumindest sollte wie für geduldete Personen auch für junge Asylsuchende die Zustimmungspflicht bei der Aufnahme einer Berufsausbildung entfallen. Ebenso dauern Asylverfahren teilweise länger, so dass auch hier eine zeitliche Begrenzung des nachrangigen Zugangs zum Arbeitsmarkt erfolgen sollte, insofern die Vorrangregelung beibehalten wird.

2. Ebenso sieht der bisherige Verordnungsentwurf für Personen mit Duldung keine wesentlichen Verbesserungen vor. Zwar soll die Zustimmungspflicht für geduldete Personen bei der Aufnahme einer Berufsausbildung und der Aufnahme von Beschäftigungen nach vierjährigem Aufenthalt zukünftig entfallen. Die zwar bisher notwendige Zustimmung war jedoch bereits nach geltender Rechtslage zwingend zu erteilen. Insofern die Regelung der Vorrangprüfung nicht gestrichen wird, sollte sie mindestens analog § 9 BeschVO auf einen dreijährigen Voraufenthalt begrenzt werden.

Versagung der Arbeitserlaubnis bei geduldeten Personen u.a. wegen fehlender Mitwirkung oder Identitätstäuschung

Aus Sicht der Verbände der Freien Wohlfahrtspflege wird in § 33 BeschVO-E eine Vorschrift aufgegriffen, die bisher schon als nicht zielführend anzusehen war. Sie verwehrt die Erlaubnis zur Beschäftigung zum einen beim Vorwurf, die Einreise sei allein zur Erlangung von Sozialleistungen erfolgt. Da der Beweis dessen schwer zu führen ist, findet diese Regelung in der Praxis kaum Anwendung. Wenn das sanktionierende Beschäftigungsverbot jedoch greift, wird der Ausländer gerade auf Sozialleistungen verwiesen, die beziehen zu wollen, ihm vorgeworfen wird. Aus Sicht der Verbände ist diese Konsequenz nicht nachvollziehbar.

Zum anderen zieht der Vorwurf mangelnder Mitwirkung in Bezug auf die Ausreisepflicht, falscher Angaben oder einer Identitätstäuschung die Konsequenz eines Arbeitsverbots nach sich. Dies ist aus Sicht der BAGFW aufgrund der unbegrenzten Sanktionswirkung ein unverhältnismäßiger Eingriff. Er erzeugt eine dauerhafte Hilfebedürftigkeit, welche die Sozialleistungsträger unnötig belastet.

Verändert wurde die Vorschrift bei Übernahme in § 33 Abs. 2 BeschVO-E dahingehend, dass ein Arbeitsverbot wegen mangelnder Mitwirkungspflicht (bisher § 11 BeschVerfVO) nur noch dann ausgesprochen werden kann, wenn die mangelnde Mitwirkungspflicht, falsche Angaben oder Identitätstäuschung der Person selbst anzulasten sind. Für diese Regelung hatte sich das BMAS bereits 2011 in einem entsprechenden Schreiben an die Ausländerbehörden eingesetzt, um jungen Menschen ein mögliches Verhalten der Eltern nicht anzulasten. In der Praxis führte dies jedoch kaum zu Verbesserungen. Selbst wenn Jugendliche oder junge Erwachsene sich darauf berufen können, dass sie nicht selbst, sondern ihre Eltern die Täuschung zu verantworten haben, belasten sie damit gleichzeitig ihre Eltern schwer. Wenn sie sich dagegen entscheiden und bei der Darstellung ihrer Eltern bleiben, richtet sich der Vorwurf des Täuschens auch gegen sie selbst.

Wie der Verordnungsentwurf richtig feststellt, ist eine stärkere Aktivierung des inländischen Potenzials dringend erforderlich, daher sollte § 33 BeschVO-E generell aufgehoben werden. Zumindest sollten Jugendliche und junge Heranwachsende, die eine betriebliche Ausbildung anfangen wollen, von dessen Anwendungsbereich ausgenommen werden, damit ihnen der berufliche Bildungsweg und eine Integration in den Arbeitsmarkt eröffnet ist.

Ermöglichung der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für eine Berufsausbildung

Die Verbände schlagen zudem eine Regelung vor, damit gerade in den Mangelberufen die Zustimmung zur Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis gemäß § 17 AufenthG auch dann erteilt werden kann, wenn eine Person in einem Mangelberuf eine Berufsausbildung aufnehmen will, die zu einem anerkannten Berufsabschluss führt, der dann die Möglichkeit einer Aufenthaltserlaubnis gemäß § 18 AufenthG eröffnen würde (vgl. § 6 BeschV-E). § 6 BeschVO-E regelt jedoch lediglich die Möglichkeit der Zustimmung für Personen, die bereits eine qualifizierte Berufsausbildung erfolgreich abgeschlossen haben. Diese vorgeschlagene Regelung betrifft insbesondere Fälle, in denen Ausländerinnen und Ausländer einen guten Schulabschluss erworben haben, über eine Zusage für einen Ausbildungsplatz in einem Mangelberuf verfügen und zu erwarten ist, dass sie die Ausbildung erfolgreich abschließen werden. In solchen Fällen sollte sichergestellt werden, dass eine Aufenthaltserlaubnis gemäß § 17 AufenthG erteilt werden kann und dies nicht an einer fehlenden Regelung in der BeschVO praktisch scheitert.

Praktische Tätigkeiten als Voraussetzung für die Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen

§ 8 BeschVO-E sieht vor, dass eine Arbeitserlaubnis für den Praxisteil in einem Anpassungslehrgang immer nur unter Voraussetzung der Zusage eines Arbeitsvertrages für eine darauf folgende Beschäftigung erteilt werden kann. Das heißt, dass die Inhaber ausländischer Abschlüsse dann nur geringe Chancen haben, den dafür erforderlichen Aufenthaltstitel zu bekommen. Denn ein Arbeitgeber wird kaum einen Arbeitsvertrag für jemanden ausstellen und zuvor eine Vorrangprüfung durch die Agentur für Arbeit durchführen lassen, dessen oder deren berufliche Anerkennung erst nach einem ein- oder mehrjährigen Anpassungslehrgang erteilt wird. Der Halbsatz „zu der eine Zustimmung erteilt werden soll oder die keiner Zustimmung bedarf“ nach „Ist für eine qualifizierte Beschäftigung“ sollte daher gestrichen werden.

Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen im niedrig qualifizierten Bereich

Es ist vorgesehen, dass eine legale Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen in niedrig qualifizierten Bereichen für Saisonarbeitnehmer, Haushaltshilfen und Schaustellergehilfen (§ 18, 19 und 21 der aktuellen BeschV) generell nicht mehr möglich sein wird. Die Feststellung, dass „kein Bedarf mehr an Regelungen, nach denen drittstaatsangehörige gering qualifizierte Arbeitskräfte zu Beschäftigungen zugelassen werden können“, bestehe, können wir aus den Praxiserfahrungen der Verbände der BAGFW nicht nachvollziehen. Beispielsweise im Bereich von Haushaltshilfen im Pflegebereich ist der Bedarf an entsprechenden Kräften innerhalb der EU nicht zu

decken, zumal diese Personen auch in den anderen EU-Staaten oft unverzichtbar sind. Zunehmend arbeiten Frauen aus der Ukraine und aus Moldawien in diesem Bereich. Dies wird sich auch nicht mit der Aufnahme Kroatiens substantiell ändern. Auch die Beschäftigung von gering qualifizierten Menschen aus Drittstaaten in der aufenthaltsrechtlichen Illegalität spricht gegen diese Feststellung. Von daher sollten hier Möglichkeiten beibehalten werden, auch Drittstaatsangehörigen die Aufnahme einer legalen gering qualifizierten Beschäftigung zu ermöglichen. Der vorgesehene Beschäftigungsausschluss wird aus Sicht der Verbände eher dazu führen, dass illegale Arbeitsmigration gefördert statt verringert wird. Die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege hält daher die bisherigen in der BeschV hierfür enthaltenen Ausnahmeregelungen, die die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis gemäß § 18 Abs. 3 AufenthG ermöglichten, für unverzichtbar. Im Rahmen der Übernahme der bisherigen Vorschrift in die neue VO kann durch Verweis auf den Grundsatz, dass die Arbeitsbedingungen nicht ungünstiger sein dürfen als bei vergleichbaren Arbeitnehmern (§ 39, 2 AufenthG), die Erteilung der Zustimmung an die Einhaltung fairer Arbeitsbedingungen gekoppelt werden.

Berlin, 04.04.2013