

Stellungnahme



Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum

Entwurf eines Gesetzes zur Neubestimmung des Bleibe-
rechts und der Aufenthaltsbeendigung

(Kabinettsbeschluss vom 3. Dezember 2014)

9. Februar 2015

DGB-Bundesvorstand

Vorstandsbereich 04

Henriette-Herz-Platz 2

10178 Berlin

Tel.: 030 – 240 60 – 342

E-Mail:

volker.rossocha@dgb.de

DGB-Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung

I. Einleitung

Mit Datum vom 29. Dezember 2014 übermittelte die Bundesregierung den Gesetzentwurf zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung an den Bundesrat.

In seiner Stellungnahme konzentriert sich der DGB im Wesentlichen auf Vorschläge, die eine Bedeutung für den Arbeitsmarkt bzw. für die ökonomische und gesellschaftliche Integration haben. Aufgrund grundlegender Bedenken in die Gesamtbewertung mit aufgenommen wurde die Neuordnung des Ausweisungs- und Abschieberechts, die Neuregelung der Wiedereinreisesperren.

In die Zusammenfassung mit aufgenommen ist die Forderung des DGB nach einer Regelung zur aufenthaltsrechtlichen Sicherheit während der Berufsausbildung bzw. der Teilnahme an Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung für geduldete Jugendliche und Heranwachsende sowie für Asylbewerberinnen und Asylbewerber.

II. Zusammenfassende Bewertung

Der Gesetzentwurf greift einige im Koalitionsvertrag enthaltene Vereinbarungen sowie die Rechtsprechung auf. Vor allem eine stichtags- und altersunabhängige Bleiberechtsregelung ist dem DGB besonders wichtig. Allerdings folgt die vorgeschlagene Regelung dem Koalitionsvertrag nur im Grundsatz.

Der vorgeschlagene neue Aufenthaltstitel (§ 17a) mag zwar die Möglichkeiten zur Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse für einen Teil von im Ausland lebenden Drittstaatsangehörigen verbessern. Ob allerdings angesichts bereits vorhandener Regelungen ein neuer Titel erforderlich ist, bezweifelt der DGB.

Gleichzeitig werden eine Neuordnung des Ausweisungs- und Abschieberechts sowie Regelungen zum Verbot der Wiedereinreise vorgeschlagen, die aus Sicht des DGB zu kritisieren sind. Daneben gibt es eine Reihe von Änderungen, die nach Auffassung des DGB nicht ausgereift sind. Begrüßt wird die geplante Entfristung der Regelungen zur Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitssuche.

Insgesamt sieht der DGB noch einen erheblichen Bedarf zur Änderung des Gesetzentwurfs. Dabei sollten auch die aktuellen Gesetzentwürfe des Bundesrates bzw. die Gesetzesanträge von Bundesländern berücksichtigt werden.

Positiv bewertet der DGB, dass der Gesetzentwurf gegenüber dem Referentenentwurf

- die Regelung zur Abschaffung des Nebeneinanders von Aufenthaltstiteln (§ 4 RE) und
- die vorgesehene Erweiterung der Übermittlungspflicht (§ 87 RE)

nicht mehr enthält.

⇒ Änderungen beim Bleiberecht

a) Aufenthaltsgewährung für geduldete junge Erwachsene (§ 25a GE)

Jugendliche und heranwachsende geduldete Ausländer eine Aufenthaltserlaubnis erhalten, wenn sie bestimmte Voraussetzungen erfüllen. Versagt wird die Aufenthaltserlaubnis, wenn die Abschiebung aufgrund falscher Angaben oder wegen einer Täuschung über die Identität oder Staatsangehörigkeit ausgesetzt ist.

Geändert werden die in § 25 a AufenthG enthaltenen Voraussetzungen. Unter anderem wird die Voraufenthaltszeit auf vier Jahre reduziert.

DGB-Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung

Der DGB ist überzeugt, dass immer wieder neu ausgesprochene Duldungen ein Integrationshemmnis für die gesellschaftliche und ökonomische Eingliederung junger Erwachsener darstellt. Gerade bei der Aufnahme einer vollqualifizierenden Ausbildung ist eine Aufenthaltsicherheit für die Ausbildungszeit entscheidend. Vor allem die umfassenden Voraussetzungen werden kritisiert.

Gleichwohl stellt die vorgeschlagene Veränderung des § 25a (GE) mit der Reduzierung der verlangten Voraufenthaltszeit auf vier Jahre einen Fortschritt dar. Entgegen den Vorstellungen des BMI (Referentenentwurf) wurde im Gesetzentwurf die Verlängerung der Frist zur Antragstellung nicht auf das 27. Lebensjahr festgesetzt. Dies hätte auch der Tatsache Rechnung getragen, dass gerade geduldete Heranwachsende ihren Berufsabschluss häufig nicht bis zum 21. Lebensjahr erreichen.

b) Aufenthalt bei wirtschaftlicher Integration (§ 25 b AufenthG)

Die Koalitionsparteien wollen, so die Koalitionsvereinbarung, auf Grundlage des in der letzten Legislaturperiode von der Bundestagsmehrheit abgelehnten Gesetzentwurfs des Bundesrates (Drs. 505/12 (B) vom 22. März 2013) eine neue alters- und stichtagsunabhängige Bleiberechtsregelung einführen. Eine Bleiberechtsperspektive erhalten sollen „lange in Deutschland lebende geduldete Menschen, die sich in die hiesigen Lebensverhältnisse nachhaltig integriert haben“. Außerdem setze die Erteilung die „überwiegende Sicherung des Lebensunterhalts“ voraus.

Im Gesetzentwurf vorgeschlagen wird ein neuer § 25b „Aufenthaltsgewährung bei nachhaltiger Integration“.

Nach den Vorschlägen soll unter bestimmten Voraussetzungen eine Aufenthaltserlaubnis an geduldete Ausländer für eine Dauer von längstens zwei Jahre erteilt werden. Die Aufenthaltserlaubnis berechtigt zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit.

Der DGB begrüßt im Grundsatz die Einführung einer stichtags- und altersunabhängigen Bleiberechtsregelung¹. Eine solche Regelung könnte die aufenthaltsrechtliche Situation von langjährig in Deutschland lebenden Drittstaatsangehörigen ohne Aufenthaltstitel verbessern. Eine Bleiberechtsregelung muss aus Sicht des DGB aber so gestaltet sein, dass Drittstaatsangehörige, die sich gestattet oder geduldet in Deutschland aufhalten sowie deren Aufenthalt aus sonstigen Gründen erlaubt ist, bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen eine Aufenthaltsperspektive erhalten.

Die verlangten Voraussetzungen müssen so gestaltet sein, dass die auch für einen Großteil erfüllbar sind. Aus Sicht des DGB gehören ein längerfristiger Aufenthalt² und eine zumindest teilweise Sicherung des Lebensunterhalts³ zu den zu erfüllenden Voraussetzungen. Klar ist dabei auch, dass Personen, die zum Zeitpunkt der Stellung des Antrages auf eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25b (GE) ihre Identität nicht verschleiern dürfen. Rechtlich geregelt werden sollte allerdings, dass Täuschungen oder Verschleierungen zum Zeitpunkt der Einreise unberücksichtigt bleiben.

¹ Dass eine solche Regelung erforderlich ist, zeigen auch die geringen Zahlen der von der in § 104a enthaltener Altfallregelung.

² Im Migrationsbericht 2012 wird für den 31.12.2011 eine Zahl von 36.000 geduldeten Personen mit einer Aufenthaltszeit von mehr als sechs Jahren genannt.

³ Während im Koalitionsvertrag von einer grundsätzlich überwiegenderen Sicherung des Lebensunterhalts ausgegangen wird, spricht der Bundesratsbeschluss 505/12 in seiner Begründung von einer Erwartung an eine eigenverantwortliche Sicherung des Lebensunterhalts.

DGB-Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung

Der DGB ist überzeugt, dass die Ziele einer Bleiberechtsregelung, wie sie im Koalitionsvertrag und im Beschluss 505/12 des Bundesrates formuliert sind, durch den Gesetzentwurf nicht eingelöst werden. Im Gegenteil, die im Entwurf enthaltenen Voraussetzungen und Ausschlussgründe sind angesichts der aufenthaltsrechtlichen Situation der entsprechenden Gruppen unverhältnismäßig hoch bzw. so weitreichend, dass wiederum ein Großteil der langjährig Geduldeten keine Aufenthaltsperspektive erhält.

Aus Sicht des DGB übernimmt der Gesetzentwurf zwar Teile des Bundesratsbeschlusses, weicht aber im Hinblick auf die Lebensunterhaltssicherung und beim Ausschluss bestimmter Personen teils erheblich ab. So ist nach Auffassung des Bundesrates auch der Bezug von Wohngeld unschädlich für das Kriterium der Lebensunterhaltssicherung. Zudem sind die, durch die Anknüpfung an ein Ausweisungsinteresse im Sinne des neuen § 54 (GE), weitreichenden Ausschlussgründe zu kritisieren.

⇒ **Aufenthalt zur Berufsausbildung und zur beruflichen Weiterbildung für Flüchtlinge**

Mit der letzten Änderung des Aufenthaltsgesetzes wurden die Regelungen zum Arbeitsmarktzugang für Asylbewerber und geduldete Flüchtlinge verändert. Erfahrungen aus Betrieben und aus Projekten wie „Early Intervention“ oder zur betrieblichen Ausbildung junger Geduldeter der Bundesagentur für Arbeit sowie der Bleibernetzwerke zeigen, dass aufenthaltsrechtliche Hürden einer möglichst frühzeitigen beruflichen Integration entgegenstehen. Diese Hürden werden mit dem vorgelegten Gesetzentwurf nicht beseitigt. Die Regelungen zur Aufenthaltsgewährung nach §§ 25a und b (GE) setzen in der Regel eine bereits erfolgte Schul- bzw. Berufsausbildung voraus.

Der DGB ist überzeugt, dass eine aufenthaltsrechtliche Sicherheit für den Zeitraum einer Berufsausbildung bzw. für den Zeitraum einer beruflichen Weiterbildungsmaßnahme auch für geduldete Jugendliche (einschließlich der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge) und Heranwachsende bzw. für Asylbewerber gewährleistet werden muss⁴.

Umgesetzt werden könnte diese Maßnahme durch die Einführung eines neuen Aufenthaltstitels in Verbindung mit einer Erweiterung der dringenden persönlichen Gründe für die Aussetzung der Abschiebung gemäß § 60a Abs. 2 AufenthG. Aus gewerkschaftlicher Sicht besser und unkomplizierter wäre allerdings eine Änderung bzw. Klarstellung in den §§ 32 und 33 Beschäftigungsverordnung.

⇒ **Ausweisungs- und Abschieberechts**

Im Gesetzentwurf vorgeschlagen wird eine Neuordnung des Ausweisungs- und Abschieberechts (§§ 53 bis 56 GE). Aufgehoben wird dabei die Unterscheidung zwischen Gründen für eine zwingende Ausweisung (§ 53 AufenthG), für eine Ausweisung im Regelfall (§ 54 AufenthG) sowie für eine Ermessensausweisung (§ 55 AufenthG) sowie die Regelungen zum besonderen Ausweisungsschutz (§ 56 AufenthG). Statt des bisherigen dreistufigen Systems wird nun ein besonders schwerwiegendes bzw. schwer wiegendes Ausweisungsinteresse des Staates definiert, dem mögliche Bleibeinteressen entgegenstehen.

Begründet wird die Neuordnung u.a. mit einer Einschränkung der Ist- und Regelausweisung durch höchststrichterliche Entscheidungen. „Mit den vorgesehenen Änderungen soll die Ausweisung von Ausländern an diese Entwicklung in der Rechtsprechung angepasst werden. Die Beseitigung von Rechtsunsicherheiten im Ausweisungsbereich soll zudem die Arbeit der Ausländerbehörden erleichtern“, so die Begründung.

⁴ Anlässlich des Arbeitgebertages am 3. November 2014 hat sich auch Ministerpräsident Seehofer dafür ausgesprochen, dass junge Flüchtlinge unabhängig vom aktuellen oder beantragten Aufenthaltsstatus die Möglichkeit zum Erlernen der deutschen Sprache sowie eines Berufes erhalten sollen.

DGB-Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung

Der DGB hält an seiner grundsätzlichen Position fest, dass Ausweisungen und Abschiebungen nur im Einzelfall gerechtfertigt sein können. Eine pauschale Festlegung von Ausweisungsgründen lehnt er ab. Ausweisungen und Abschiebungen bedürfen aus seiner Sicht immer eines Abwägungsprozesses beispielsweise zwischen einer Gefährdung der Sicherheit und Ordnung und den Auswirkungen auf die betroffene Person und den familiären Zusammenhalt.

Entgegen der Auffassung des Bundeskabinetts ist der DGB überzeugt, dass in bestimmten Fällen z.B. einer besonderen Härte, bei Vorliegen eines bestimmten Aufenthaltstitels oder langen Aufenthaltszeiten, bei Geburt im Inland sowie aufgrund internationaler Abkommen eine Ausweisung gänzlich auszuschließen ist. Durch die Einbeziehung der bisher geltenden Regelungen zum besonderen Ausweisungsschutz in den Erwägungsprozess werden diese entwertet.

Fraglich ist zudem, ob der in Artikel 12 unter Berücksichtigung des Erwägungsgrundes Nr. 16 der Richtlinie 2003/109/EG besondere Schutz vor Ausweisung bei der Neuordnung gewahrt wird.

Der DGB ist überzeugt, dass die vorgesehene Neuordnung zur Verringerung des Schutzniveaus führt und wegen der Notwendigkeit zur Abwägung zwischen den Ausweisungs- und Bleibeinteressen zu einem weiteren Aufwand bei den Ausländerbehörden führt. Daher lehnt der DGB die vorgeschlagenen Regelungen ab.

Abgelehnt wird auch die Neudefinition von Fluchtgründen (§ 2 Abs. 14 GE), die aus Sicht des DGB sowie eine Neudefinition von Fluchtgründen (§ 2 Abs. 14 RE), die zu einer erheblichen Ausweitung der Inhaftnahme führen kann und wenig Rechtsklar formuliert ist.

⇒ **Einreise- und Aufenthaltsverbote**

Das Mittel der Wiedereinreisesperren wurde bereits nach dem geltenden Aufenthaltsrecht für Fälle genutzt, bei denen ein Ausländer ausgewiesen, abgeschoben oder zurückgeschoben wurde und von ihm eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung ausgeht. In der Regel galten die Wiedereinreisesperren für eine Dauer von maximal fünf Jahren.

Der vorliegende Gesetzentwurf will – so die Begründung – eine bessere Übersichtlichkeit schaffen und greift die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts auf. Gleichzeitig erweitert er die Gründe für die Verhängung eines Aufenthaltsverbots auch auf Personen die einer Ausreisepflicht nicht rechtzeitig nachgekommen sind.⁵

Der DGB hält das Mittel eines Wiedereinreise- und Aufenthaltsverbots nur in besonderen Fällen für angemessen. Dies gilt beispielsweise für eine Ausweisung oder Abschiebung wegen Kriegsverbrechen oder Verbrechen gegen die Menschlichkeit (§ 11 Abs. 1 AufenthG). Aus Sicht des DGB kann auch eine wiederholte Verurteilung wegen Menschenhandels zum Zwecke sexueller Ausbeutung oder einer Arbeitsausbeutung Grund für ein begrenztes Wiedereinreiseverbot sein.

Als unangemessen und unverhältnismäßig lehnt der DGB die Neueinführung der Anordnung eines Einreise- und Aufenthaltsverbots (Abs. 6) wegen der Nichterfüllung einer Ausreisepflicht ab. Sie weicht vom Grundsatz des § 11 Abs. 1 AufenthG ab. Zudem kann ein Ausreisepflichtiger nur im Einzelfall unmittelbar nach Ablauf der Ausreisefrist abgeschoben werden, ansonsten erst dann, wenn entsprechend § 58 Abs. 2 AufenthG die Ausreisepflicht vollziehbar ist.

⁵ Der DGB weist in diesem Zusammenhang auch auf die Änderung des Freizügigkeitsgesetzes hin. Darin sind ebenfalls Wiedereinreisesperren vorgesehen.

III. Bewertung einzelner Änderungsvorschläge

Artikel 1: Änderung des Aufenthaltsgesetzes

Zu § 2 (GE) – Begriffsbestimmungen: Absatz 14 und 15 iVm. § 62 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 (GE)

In den beiden neuen Absätzen 14 und 15 werden Anhaltspunkte für einen Verdacht einer Fluchtgefahr beschrieben und es entsprechend § 62 Abs. 3 (GE) auf richterliche Anordnung in Sicherungshaft zu nehmen ist. Während in Abs. 14 (GE) Indizien dafür festgelegt, dass sich der Ausländer einer Abschiebung entziehen will, enthält der Abs. 15 (GE) den Bezug zu den Überstellungshaft entsprechend EU-Verordnung Nr. 604/2013.

Nach Auffassung des DGB bestehen erhebliche Zweifel an der Rechtsklarheit der in § 14 (GE) formulierten Anhaltspunkte. In Nr. 2 und 3 fehlt es an einer klarstellenden Aussage, inwieweit länger zurückliegende Handlungen oder eine Nichtmitwirkung an der Identitätsfeststellung ein Indiz für eine Fluchtgefahr sein können. Zwar ergibt sich aus der Begründung, dass eine länger zurückliegende Täuschung über die Identität in der Regel keine Berücksichtigung finden sollte und die Nichtmitwirkung an der Identitätsfeststellung nur dann einen Rückschluss auf eine mögliche Fluchtgefahr zulässt, wenn das Verhalten einem aktiven Entgegenwirken gleich kommt, dennoch bergen auch diese Formulierungen einen erheblichen Interpretationsspielraum.

Die in der Begründung vorgenommene Herleitung einer Fluchtgefahr wegen der Bezahlung eines Schleusers ist weder eindeutig formuliert noch nachvollziehbar. Dies wird auch in der Begründung deutlich, denn dort wird von Geldbeträgen zwischen 3.000 und 20.000 Euro gesprochen, die nur in Abhängigkeit der jeweiligen Einkommenssituation als erhebliche Aufwendungen bezeichnet werden können.

Unabhängig von einer generellen Kritik an dem Instrument der Sicherungshaft empfiehlt der DGB, die Inhalte der Absätze 14 und 15 nicht unter § 2 Begriffsbestimmungen aufzunehmen, denn es handelt sich nicht um eindeutige Definitionen sondern nur um wenig konkrete Anhaltspunkte, die im Einzelfall geprüft werden müssen. Stattdessen sollten sie in § 62 aufgeführt werden.

Zu § 11 (GE) Einreise- und Aufenthaltsverbot

§ 11 (GE) sieht eine Ausweitung der Möglichkeiten zur Verhängung eines Einreise- und Aufenthaltsverbots vor. So ermöglicht der Abs. 6 ein Einreise- und Aufenthaltsverbot bereits im Fall der nicht fristgemäßen Ausreise. Nach Abs. 7 kann dieses Verbot auch vom BAMF im Fall von Asylanträgen verhängen, die als offensichtlich unbegründet bestandskräftig abgelehnt wurden.

Auch hinsichtlich der Dauer des Einreise- und Aufenthaltsverbots sieht der Entwurf längere Fristen und eine Möglichkeit zur nachträglichen Verlängerung vor. Zudem kann die Frist an den Nachweis einer Straffreiheit geknüpft werden (Abs. 2). Diese Regelung gilt auch für EU-Bürger und ihre Familienangehörigen, denn – unabhängig vom Einreise- und Aufenthaltsverbot entsprechend des neu geregelten § 7 FreizügG/EU findet gemäß § 11 Abs. 1 Satz 1 FreizügG/EU § 11 Abs. 2 AufenthG Anwendung.

Nach Auffassung des DGB sind Einreise- und Aufenthaltsverbote nur in besonderen Fällen gerechtfertigt. Dies gilt für Personen, die wegen Verbrechen gegen die Menschlichkeit oder Kriegsverbrechen verurteilt wurden. Aufenthaltsverbote können auch im Fall einer Verurteilung wegen einer Gewalttat verhängt werden, sofern die betroffene Person nicht längerfristig oder dauerhaft in Deutschland gelebt hat. In allen anderen Fällen

DGB-Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung

setzt ein Wiedereinreiseverbot aus Sicht des DGB eine bestehende erhebliche Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung voraus.

Europarechtlich problematisch ist die Anwendung von § 11 Abs. 2 (GE) für Unionsbürger und ihre Familienangehörigen, denn sie ermöglicht eine nachträgliche Verlängerung der Frist.

Der DGB lehnt die in den Absätzen 6 und 7 vorgesehenen Regelungen zum Einreise- und Aufenthaltsverbot als unverhältnismäßig ab.

Zu § 17a (GE) – Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen

Neu eingeführt werden soll ein Aufenthaltstitel zum Zweck der Anerkennung einer im Ausland erworbenen Berufsqualifikation. Nach Abs. 1 dient die auf maximal 18 Monate beschränkte Aufenthaltserlaubnis zur Durchführung einer Bildungsmaßnahme und einer daran anschließenden Prüfung. Sofern die Bildungsmaßnahme überwiegend betrieblich durchgeführt wird, ist die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit (BA) erforderlich bzw. kann entsprechend der Beschäftigungsverordnung oder einer zwischenstaatlichen Vereinbarung entfallen.

Unabhängig von der Bildungsmaßnahme und ohne Zustimmung der BA berechtigt der Aufenthaltstitel nach Abs. 2 der Ausübung einer Beschäftigung von bis zu zehn Stunden je Woche. Steht eine Beschäftigung in einem engen Zusammenhang mit den für eine spätere Beschäftigung verlangten berufsfachlichen Kenntnissen, so ist nach Abs. 3 eine zeitlich nicht eingeschränkte Beschäftigung möglich. Voraussetzungen sind ein konkretes Arbeitsplatzangebot für eine spätere Beschäftigung und die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit bzw. ohne Zustimmung, sofern dies in der Beschäftigungsverordnung oder in zwischenstaatlichen Vereinbarungen geregelt ist.

Nach Feststellung der Gleichwertigkeit der Berufsqualifikation, der Erteilung der Befugnis zur Berufsausübung oder der Erteilung der Berufsbezeichnung kann nach Abs. 4 die Aufenthaltserlaubnis zur Suche eines entsprechenden Arbeitsplatzes bis zu einem Jahr verlängert werden. Während dieser Zeit berechtigt die Aufenthaltserlaubnis zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit.

Absatz 5 regelt die Bedingungen für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zum Ablegen einer Prüfung zur Anerkennung der Berufsqualifikation. Voraussetzungen sind ein konkretes Arbeitsplatzangebot und die Zustimmung der BA bzw. deren Entfallen aufgrund der Beschäftigungsverordnung oder einer zwischenstaatlichen Vereinbarung. Die Aufenthaltserlaubnis berechtigt nicht zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit.

Der DGB begrüßt die Möglichkeit zum Aufenthalt zum Zwecke des Ablegens einer Prüfung, der Anerkennung einer im Ausland erworbenen Berufsqualifikation und zum Zwecke der Durchführung von Anpassungsqualifikationen (als Voraussetzung für die Feststellung der Gleichwertigkeit). Gleichwohl fraglich ist, ob dafür – angesichts der §§ 16, 17 und 18 AufenthG in Verbindung mit § 8 Beschäftigungsverordnung zwei neue Aufenthaltstitel erforderlich sind.

§ 8 Beschäftigungsverordnung regelt bereits die Möglichkeit zur Aufnahme einer beruflichen Tätigkeit als Voraussetzung für die Anerkennung einer im Ausland erworbenen Berufsqualifikation. Darauf nimmt auch die Begründung des Gesetzentwurfs Bezug und erläutert, dass im zweiten Halbjahr 2013 lediglich 51 Aufenthaltserlaubnisse erteilt wurden. Aus Sicht des DGB kann die geringe Anzahl nicht als Begründung für die bei-

DGB-Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung

den neuen Aufenthaltstitel herangezogen werden, denn diese sind mit Voraussetzungen, wie das Vorhandensein eines konkreten Arbeitsplatzangebots, verbunden, die nur von wenigen im Ausland lebenden Drittstaatsangehörigen erfüllt werden können.

Konkret abgelehnt werden die Formulierungen in Abs. 2 des Vorschlages, denn damit wird eine von der Bildungsmaßnahme unabhängigen Beschäftigung, auch wenn die Bildungsmaßnahme überwiegend im Betrieb durchgeführt (Abs. 1 Satz 3 GE) wird. In diesem Fall ist die Formulierung auch unlogisch, da die Durchführung der Bildungsmaßnahme im Betrieb eine Prüfung der Arbeitsbedingungen voraussetzt. Die Bundesagentur für Arbeit müsste die Zustimmung verweigern, wenn nicht wenigstens der Mindestlohn gezahlt wird.

Die in Abs. 4 GE vorgesehene Verlängerungsmöglichkeit orientiert sich an den Regelung für die Verlängerung der Aufenthaltstitel für Absolventen deutscher Hochschulen und der beruflichen Ausbildung und damit an einem längerfristigen Aufenthaltstitel für Personen, die bereits in Deutschland ihren Lebensmittelpunkt haben. Da dies bei Personen, die ausschließlich zum Zwecke der Anerkennung der Berufsqualifikation einen Aufenthaltstitel erhalten, nicht der Fall ist, müsste die Regelung in Übereinstimmung mit § 18c AufenthG formuliert werden. Dort wird für den gleichen Personenkreis eine Sicherung des Lebensunterhalts ohne Erlaubnis zur Erwerbstätigkeit verlangt.

Die in Abs. 5 verlangten Voraussetzungen für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zum Ablegen einer Prüfung zur Anerkennung der Berufsqualifikation sind aus Sicht des DGB unverhältnismäßig. Da eine Erwerbstätigkeit und die Verlängerung des Titels ausgeschlossen sind, sind weder ein konkretes Arbeitsplatzangebot noch eine Zustimmung der BA erforderlich.

Sofern der Gesetzgeber – entgegen der grundlegenden Auffassung des DGB – daran festhält, zwei neue Aufenthaltstitel durch Einführung des § 17a (GE) zu schaffen, sollte dieser mindestens folgende Positionen berücksichtigen:

- 1. Die Berechtigung zur Ausübung einer von der Bildungsmaßnahme unabhängigen Beschäftigung gilt nicht für eine Bildungsmaßnahme, die überwiegend im Betrieb durchgeführt wird. Sie setzt eine Zustimmung der BA ohne Vorrangprüfung voraus. (Abs. 2).**
- 2. Zur Herstellung einer inhaltlichen Übereinstimmung zwischen Abs. 4 (GE) mit § 18c AufenthG sinnvoll wäre eine Absenkung der Voraussetzungen in § 18c. Dort könnte auf das Erfordernis eines „deutschen oder anerkannten oder einem deutschen Hochschulabschluss vergleichbaren ausländischen Hochschulabschluss“ verzichtet werden. Ausreichend ist stattdessen ein „ausländischer Hochschulabschluss oder eine qualifizierte Berufsausbildung“.**
- 3. Absatz 5 sollte folgendermaßen formuliert werden: „Einem Ausländer kann zum Ablegen einer Prüfung zur Anerkennung seiner ausländischen Berufsqualifikation eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden. Absatz 2 bis 4 finden keine Anwendung.“**

Zu § 25 i.V.m. § 26 Abs. 1 (GE) – Aufenthalt aus humanitären Gründen

Nach Abs. 4a (GE) soll einem Opfer einer bestimmten Straftat im Bereich des Menschenhandels (§§ 232, 233 oder 233a) eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, auch wenn das Opfer vollziehbar ausreisepflichtig ist. Die Aufenthaltserlaubnis wird entsprechend § 26 Abs. 1 Satz 5 (GE) für ein Jahr erteilt. Der vorgeschlagene Satz 3 sieht zudem die Möglichkeit zur Verlängerung aus humanitären oder persönlichen Gründen oder öffentlichen Interessen, jeweils für die Dauer von zwei Jahren (§ 26 Abs. 1 Satz 5 GE) vor.

DGB-Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung

Aus Sicht des DGB enthält der Vorschlag zwar eine Verbesserung, denn bislang enthielt Abs. 4a lediglich eine „Kannbestimmung“. Zudem soll die Befristung der Aufenthaltserlaubnis von bislang sechs Monaten auf ein Jahr verlängert werden. Gleichzeitig aber werden in Abs. 4a und 4b die Worte „abweichend von § 11 Abs. 1“ gestrichen und damit der begünstigte Personenkreis eingeschränkt.

Nicht einsichtig ist zudem, dass humanitäre oder persönliche Gründe bei der Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis nach Abs. 4b nicht berücksichtigt werden.

Insgesamt werden die vorgeschlagenen Regelungen weder dem Koalitionsvertrag noch der besonders problematischen Situation von Opfern von Menschenhandel gerecht.

Der DGB fordert

- **einen Anspruch auf eine Aufenthaltserlaubnis für Opfer von Straftaten des Menschenhandels (Abs. 4a) und für Opfer von Straftaten nach dem Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz bzw. dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz (Abs. 4b) einzuführen und ihn abweichend von § 11 Abs. 1 zu erteilen,**
- **eine Verlängerungsmöglichkeit entsprechend Abs. 4a Satz 3 (GE) auch für Opfer von Straftaten nach dem Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz oder dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz einzuführen,**
- **humanitäre und persönliche Gründe bereits bei der Erserteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach den Absätzen 4a und 4b zu berücksichtigen**

Zu § 25a (GE) – Aufenthaltsgewährung bei gut integrierten Jugendlichen und Heranwachsenden

Nach § 25a des Gesetzentwurfs soll eine Aufenthaltserlaubnis an jugendliche oder heranwachsende Geduldete erteilt werden, wenn sie sich mindestens vier Jahre in Deutschland erlaubt, geduldet oder gestattet aufhalten, einen vierjährigen Schulbesuch oder eine Schul- oder Berufsabschluss erworben haben, der Antrag auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis vor dem 21. Lebensjahr gestellt wird, die Integration gewährleistet erscheint und keine konkreten Anhaltspunkte dafür bestehen, dass sich der Ausländer nicht zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung bekennt.

Mit Ausnahme der Reduzierung der Voraufenthaltszeit von bislang sechs auf vier Jahre sieht der DGB keine Verbesserung für die Situation von gut integrierten geduldeten Jugendlichen und Heranwachsenden. Zudem wurde die noch im Referentenentwurf enthaltene Verlängerung der Frist zur Antragstellung (bis zum 27. Lebensjahr) wieder gestrichen.

Der DGB fordert die Frist zur Antragstellung bis zur Vollendung des 27. Lebensjahres auszuweiten.

Zu § 25b (GE) – Aufenthaltsgewährung bei erfolgreicher Integration

Mit dem neuen § 25b – „Aufenthaltsgewährung bei erfolgreicher Integration“ soll eine Vereinbarung der Koalitionsparteien umgesetzt werden. Nach § 25b (GE) kann unter bestimmten Voraussetzungen eine für längstens zwei Jahre geltende Aufenthaltserlaubnis an langjährig Geduldete, die sich erfolgreich integriert haben, erteilt werden.

Zu den Regelbeispielen des Absatzes 1 gehören eine mindestens achtjährige Aufenthaltszeit (bei Gemeinschaft mit minderjährigen Kindern sechs Jahre), das Bekenntnis zur freiheitlich demokratischen Grundord-

DGB-Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung

nung, hinreichende Deutschkenntnisse sowie die Sicherung des Lebensunterhalts durch Erwerbstätigkeit. Lediglich bei Studierenden, Familien mit minderjährigen Kindern, Alleinerziehenden mit minderjährigen Kindern und Personen, die nahe Angehörige pflegen, ist ein vorübergehender Bezug von Sozialleistungen unschädlich. Ausgenommen von dem Kriterium der Lebensunterhaltssicherung und den Sprachanforderungen sind nach Abs. 3 (GE) Personen wegen körperlichen, geistigen oder seelischen Krankheit oder einer Behinderung oder wegen des Alters.

Außerdem sollen Ehegatten und minderjährigen Kindern von begünstigten Geduldeten unabhängig von der Voraufenthaltszeit unter gleichen sonstigen Voraussetzungen eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden.

Absatz 2 (GE) enthält weitreichende Ausschlussgründe. Nach Nr. 1 scheidet eine Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis aus, wenn der Ausländer die Aufenthaltsbeendigung durch vorsätzliche falsche Angaben etc. verhindert oder verzögert. Nr. 2 sieht vor, dass eine Erteilung ausgeschlossen ist, wenn ein Ausweisungsinteresse im Sinne des neuen § 54 besteht.

Die Aufenthaltserlaubnis ist nach Abs. 5 mit einer Berechtigung zur Erwerbstätigkeit verbunden.

Der DGB begrüßt eine Bleiberechtsregelung für langjährig in Deutschland lebende geduldete Drittstaatsangehörige. Die im Gesetzentwurf vorgeschlagene Regelung erfüllt allerdings die von den Koalitionsparteien formulierten Ziele nicht.

Der DGB kritisiert insbesondere die in Abs. 1 enthaltenen Anforderungen sowie die in Abs. 2 enthaltenen Ausschlussgründe. Gerade die Anknüpfung der Ausschlussgründe an ein Ausweisungsinteresse im Sinne des § 54 (GE) führt zu einer unverhältnismäßigen Einschränkung des Ziels der Schaffung einer stichtags- und altersunabhängigen Bleiberechtsregelung.

Der DGB hält zur Erreichung des Ziels der Bleiberechtsregelung folgende Änderungen für erforderlich:

1. Durch eine Änderung des Abs. 1 Nr. 1 sollte der Personenkreis erweitert werden. Sinnvoll ist daher folgende Formulierung: **„...unterbrochen geduldet, gestattet, erlaubt oder mit einer Aufenthaltserlaubnis nach Abschnitt 5 des Aufenthaltsgesetzes im Bundesgebiet aufgehalten hat“.**
2. Die vorgeschlagene Anforderung an die Lebensunterhaltssicherung (Abs. 1 Nr. 3) hebt richtigerweise nicht allein auf die tatsächliche und vollständige Sicherung des Lebensunterhalts durch Erwerbsarbeit ab, sondern ermöglicht als Alternative eine Prognose, die sich auf § 2 Abs. 3 AufenthG bezieht. Damit ist die Inanspruchnahme der in § 2 Abs. 3 aufgeführten öffentlichen Mittel für die Prognose unschädlich. Der Bundesrat hatte darüber hinaus vorgeschlagen, dass auch die Inanspruchnahme von Wohngeld unschädlich sein soll. Dem stimmt der DGB ausdrücklich zu. Außerdem sollte aus Sicht des DGB eine Aufstockung der Mittel zur Lebensunterhaltssicherung durch Leistungen aus dem SGB II ebenfalls unberücksichtigt bleiben.
Der DGB schlägt daher vor, Abs. 1 Satz 2 entsprechend zu erweitern, so dass der Bezug von aufstockenden Leistungen für Arbeitnehmer und Selbständige einer Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 b (GE) nicht entgegenstehen.
3. Der in Abs. 2 Nr. 1 aufgeführte Ausschlussgrund knüpft laut Begründung nur an aktuelle Täuschungshandlungen und Mitwirkungspflichten an. Das bedeutet, dass eine Täuschung der Identität oder Staatsangehörigkeit bei der Einreise unbeachtlich bleiben soll.

Der DGB schlägt vor, eine klarstellende Formulierung aufzunehmen.

DGB-Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung

4. Nach Abs. 2 Nr. 2 scheidet eine Aufenthaltserlaubnis auch aus, wenn ein Ausweisungsinteresse im Sinne von § 54 Abs. 1 oder Abs. 2 Nr. 1 und 2 besteht. Anders als bei der Ausweisung (§ 53 GE) findet hier keine Abwägung mit den sogenannten Bleibeinteressen (§ 55 GE) statt.

Als Ausschlussgrund reicht somit beispielsweise eine Verurteilung wegen einer fahrlässig begangenen Straftat aus, die nicht zur Bewährung ausgesetzt wurde. Entsprechend würde schon eine Verurteilung wegen einer Gefährdung des Straßenverkehrs nach § 315b oder c StGB eine Aufenthaltsgewährung ausschließen.

Aus Sicht des DGB ist die Anknüpfung eines Ausschlusses von einer Bleibeperspektive an ein Ausweisungsinteresse im Sinne von § 54 für ungeeignet. Zudem besteht ein inhaltlicher Widerspruch zur Begründung des Abs. 2 Nr. 1 (GE).

Der DGB hält die im Bundesratsbeschluss enthaltenen Ausschlussgründe (Abs. 2 Nr. 2 und 3) für völlig ausreichend und fordert diese wortwörtlich zu übernehmen.

Zu § 44 (GE) – Berechtigung zur Teilnahme an einem Integrationskurs

Im Gesetzentwurf vorgesehen ist eine Erweiterung des Kreises der Anspruchsberechtigten auf Ausländer vorgesehen, denen erstmals eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 1, 2 oder Absatz 4a Satz 3 und nach § 25b erteilt wird. Einen Anspruch erhalten außerdem Resettlement-Flüchtlinge (§ 23 Abs. 4 GE).

Der DGB begrüßt die Einführung eines Teilnahmeanspruchs für Personen mit einem Aufenthaltstitel aus humanitären Gründen.

Der DGB weist in diesem Zusammenhang auf den vom Bundesrat eingebrachten „Gesetzentwurf zur Öffnung der Integrationskurse für EU-Bürgerinnen und EU-Bürger, Ausländerinnen und Ausländern mit humanitären, völkerrechtlichen oder politischen Aufenthaltserlaubnissen sowie für Flüchtlinge im laufenden Asylverfahren und Geduldete“ hin. Danach wird ein Anspruch auf Teilnahme neben den EU-Bürgerinnen und EU-Bürgern auch Personen eingeräumt, die eine Aufenthaltserlaubnis nach §§ 22, 23 Absatz 1, §§ 23a, 25 Absatz 3, 4 Satz 2, Absatz 5 oder § 25a eingeräumt.

Der DGB fordert

- **die Übernahme der Regelungen für den Teilnahmeanspruch entsprechend Gesetzentwurf des Bundesrates und**
- **die Ausweitung des Anspruchs auch auf Personen, die Opfer von Straftaten nach dem Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz oder dem Arbeitnehmerüberlassungsgesetz, sofern ihr Aufenthalt nicht nur vorübergehend ist.**

Artikel 3

Gesetz zur Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie der Europäischen Union

In Artikel 3 GE wird vorgeschlagen die in Artikel 6 Absatz 2 des Gesetzes zur Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie der Europäischen Union enthaltene Befristung der Geltung der Regelungen des § 18 c AufenthG „Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitssuche für qualifizierte Erwerbstätige“ aufzuheben.

Der DGB hatte in seiner Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie der Europäischen Union (Drs. 17/8682) vom 16. April 2012 die Einführung des Aufenthaltstitels begrüßt. Aus Sicht des DGB gibt es derzeit keine validen Untersuchungen zur Inanspruchnahme der Regelung

DGB-Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung

und deren Wirkung. Auch in der Begründung des Gesetzentwurfes wird lediglich darauf verwiesen, dass keine Erkenntnisse über eine rechtsmissbräuchliche Nutzung vorliegen.

Der DGB begrüßt dennoch die Entfristung der Regelung. Er fordert die Bundesregierung auf, eine Analyse zur Inanspruchnahme der Regelungen sowie zu deren Wirkung vorzulegen und dabei auch die Übergänge in andere Aufenthaltstitel zu berücksichtigen. Zudem sinnvoll wäre zu klären, ob über diesen Aufenthaltstitel ein Einstieg in eine unbefristete Beschäftigung ermöglicht wurde. ⁶

Artikel 5:

Änderung der Verordnung über die Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern

Unabhängig von den Änderungen Nr. 2 – 11, gegen die keine Bedenken bestehen, nimmt der DGB wie folgt Stellung:

Zu § 8 BeschVO (GE):

Bei den geplanten Änderungen in der BeschVO handelt es sich durchgängig um Änderungen in Folge der Veränderung in § 17 AufenthG (GE). Der DGB stimmt zu, dass im Fall von § 17a Abs. 1 Satz 3 (GE) auf die Vorrangprüfung verzichtet wird. Gleiches gilt für den Verzicht auf die Vorrangprüfung im Fall des § 17a Abs. 3 (GE).

Zur Umsetzung der DGB-Forderung zu § 17a Abs. 2 ist auch in diesem Fall ein Zustimmungserfordernis ohne Vorrangprüfung aufnehmen.

Zu § 9 BeschVO (zusätzliche Forderung)

Unabhängig von einer notwendigen grundlegenden Reform des Aufenthalts- und Beschäftigungsrechts für Erwerbstätige hält der DGB – auch angesichts der von den Koalitionsparteien vereinbarten Verbesserungen für langjährig Geduldete – eine Änderung des § 9 BeschVO für erforderlich, auf die er bereits in der älteren Stellungnahmen hingewiesen hat.

Die Absätze 2 und 3 legen fest, welche Zeiten nicht oder nur zum Teil auf die in Abs. 1 Nr. 1 verlangte Vorbeschäftigungszeit angerechnet werden. Dazu gehören laut Durchführungsanweisung der Bundesagentur für Arbeit vom August 2013 unter anderem „Beschäftigungsaufenthalte als Gastarbeitnehmer, Werkvertragsarbeitnehmer, Schaustellergehilfen, Au Pair, Spezialitätenköche und Aufenthalte zum Zwecke einer betrieblichen Aus- und Weiterbildung“. Der DGB sieht in der Nichtanerkennung von Vorbeschäftigungszeiten bestimmter Gruppen von Drittstaatsangehörigen eine ungerechtfertigte Benachteiligung, vor allem wenn Voraufenthalte auch nach Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zu einem anderen Zweck, z.B. Familiennachzug, nicht angerechnet werden.

Der DGB fordert, dass Vorbeschäftigungszeiten generell bei einem Wechsel des Aufenthaltstitels und bei einer Verlängerung des Aufenthaltstitels angerechnet werden. Er fordert zudem, dass auch Beschäftigungen im Rahmen einer Bildungsmaßnahme nach § 17a Abs. 1 sowie Beschäftigungen nach § 17a Abs. 3 als Vorbeschäftigungszeiten anerkannt werden.

⁶ Weitergehende Vorschläge zur Änderung des § 18c: siehe Forderungen zu § 17a (GE)