

Arbeitspapier



Arbeitspapier des Deutschen Gewerkschaftsbundes

April 2019

Zu den aktuellen Gesetzesvorschlägen der Bundesregierung zu Migration und Asyl:

Arbeitsverbote statt Integration in Arbeit und Ausbildung

Ein gewerkschaftlicher Blick auf die Auswirkung auf Arbeitsmarkt und Ausbildung von Annelie Buntenbach

DGB Bundesvorstand

Abteilung Migration und Antirassismuspoleitik

Vera Egenberger

Gewerkschaftssekretärin

vera.egenberger@dgb.de

Telefon: 0049 30 240 60 507

Henriette-Herz-Platz 2
D – 10178 Berlin
www.dgb.de

Eine sinnvolle Bewertung des Regierungsentwurfs zu einem „2. Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht (Geordnete-Rückkehr-Gesetz)“ ist nur möglich, wenn man auch die weiteren neun Gesetzesvorschläge der Bundesregierung zum Themenfeld Migration in den Blick nimmt. Alle Gesetzesvorschläge sind miteinander verschränkt und entfalten dadurch eine Wechselwirkung. Erst wenn alle Gesetzesinitiativen mit ihrer jeweiligen Verzahnung gemeinsam analysiert werden, ist eine umfassende Beurteilung der Pläne der Bundesregierung möglich.

Das Ergebnis dieser Analyse veranlasst den DGB zu großer Besorgnis. Gerade in den für den DGB besonders entscheidenden Themenfeldern Zugang zum und gleichberechtigte Teilhabe am Arbeitsmarkt, Rechtssicherheit für Betroffene und Unternehmen, Zugang zu Ausbildung, Ausbildungsförderung, Vermeidung von Ausbeutbarkeit und soziale Sicherheit sieht der DGB in den Gesetzesinitiativen der Bundesregierung kaum Potenzial für eine Verbesserung der bisherigen Situation – vielmehr führen die Vorschläge der Bundesregierung überwiegend zu teilweise drastischen Verschlechterungen.

Im Folgenden sollen die Gesetzesvorschläge als „Gesamtpaket“ in ihren Auswirkungen auf einzelne, dem DGB besonders wichtige Gesichtspunkte, bewertet werden:

1. Arbeitsverbote und Verhinderung gesellschaftlicher Teilhabe werden ausgeweitet

Die Arbeitsverbote und damit die gezielte Unterbindung gesellschaftlicher Teilhabemöglichkeiten für Menschen mit Duldung und Aufenthaltsgestattung werden massiv ausgeweitet. Dies geschieht auf unterschiedlichen Ebenen:

- **Arbeitsverbote durch verlängerte Unterbringung in Landesaufnahmeeinrichtungen**

Zukünftig wird ein erheblicher Teil von Asylsuchenden in den Landesaufnahmeeinrichtungen verbleiben müssen: Die generelle Aufenthaltsdauer soll verlängert werden auf mindestens sechs, in der Regel sogar 18 Monate. Die Bundesländer können dies auf bis zu 24 Monate ausweiten. Bei Familien mit minderjährigen Kindern soll in der Regel die Aufenthaltspflicht bei sechs Monaten liegen. Eine **unbefristete Unterbringungspflicht in Landeseinrichtungen** gilt hingegen für Menschen aus „sicheren Herkunftsstaaten“ und bei einer „Verletzung der Mitwirkungspflichten“ im Asylverfahren.

Unbefristete Lagerunterbringung gilt außerdem für Geduldete, die über ihre Identität oder Staatsangehörigkeit getäuscht oder falsche Angaben gemacht oder Mitwirkungspflichten bei der Passbeschaffung oder der Identitätsklärung nicht erfüllt haben. Auch ein späteres Nachreichen von Unterlagen oder eine „Korrektur“ des „Fehlverhaltens“ kann dies nicht mehr rückgängig machen – die unbefristete Pflicht zum Leben in der Landeseinrichtung bleibt bestehen.

Während der Zeit in der Landeseinrichtung besteht normalerweise ein **Arbeitsverbot**. Auch Leistungen der Arbeitsförderung können nicht in Anspruch genommen werden. Nur Personen mit „guter Bleibeperspektive“ sind hiervon ausgenommen. Geduldete können keine berufsbezogene Deutschförderung in

Anspruch nehmen. Zu erwarten ist: Ein großer Teil neu einreisender Flüchtlinge wird lange Zeit in Landeseinrichtungen leben müssen und ist damit von einer Teilhabe am Arbeitsmarkt vollständig ausgeschlossen. Auch eine betriebliche Ausbildung ist dann nicht möglich.

Es ist zwar eine Öffnung des Arbeitsverbots nach neun Monaten trotz Landesunterbringung geplant – aber nur für Gestattete und nur, wenn die lange Dauer des Asylverfahrens nicht selbst verschuldet ist. Dann „soll“ eine Arbeitserlaubnis nach Zustimmung der BA erteilt werden. Diese Öffnung greift jedoch nicht für „vollziehbar Ausreisepflichtige“. Sie unterliegen mit der für sie unbefristet geltenden Landesunterbringung auch einem unbefristeten Arbeitsverbot. In diesem Fall greifen weder die geplante Öffnung der Förderinstrumente, noch die Ausbildungs- oder Beschäftigungsduldung, die nun auch neu geregelt wird.

Die Teilhabe am Arbeitsmarkt wird für ganz erhebliche Gruppen daher zukünftig verschlossen bleiben, auch die Regelungen zur Ausbildungsduldung und Beschäftigungsduldung greifen für sie nicht.

- **Arbeitsverbote für Asylsuchende aus „sicheren Herkunftsstaaten“**

Durch das „Gesetz bei Ausbildung und Beschäftigung“ soll das Arbeitsverbot nach § 60a Abs. 6 AufenthG auf nahezu alle Asylantragstellenden aus „sicheren Herkunftsstaaten“ ausgeweitet werden: Auch wenn ein Asylantrag zurückgenommen oder gar nicht erst gestellt worden ist, soll das absolute Beschäftigungsverbot greifen. Ausnahmen solle es hiervon lediglich in dem Fall geben, wenn die Rücknahme oder das Nichtstellen eines Asylantrags bei unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen aus Gründen des Kindeswohls erfolgte oder wenn die Rücknahme eines Asylantrags nach einer „Beratung nach § 24 Abs. 1 AsylG beim BAMF“ erfolgte. Abgesehen davon, dass völlig unklar ist, um welche Form der Beratung es sich dabei handeln soll, wird diese Regelung zur Folge haben, dass Asylsuchende aus als „sicher“ erklärten Herkunftsstaaten kategorisch vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen sein werden. Auch die Ausbildungs- und Beschäftigungsduldung sind somit für sie gesperrt.

- **Arbeitsverbote durch „Duldung mit ungeklärter Identität“**

Durch das „Geordnete-Rückkehr-Gesetz“ soll eine „Duldung bei ungeklärter Identität“ eingeführt werden, die ein absolutes Beschäftigungsverbot zur Folge haben wird. Damit wird unterhalb des bisherigen Status der Duldung ein schlechter gestellter Status eingeführt, eine Art „Sub-Duldung“, ohne jede Möglichkeit, hier jemals wieder herauszukommen.

Ausreisepflichtige Personen, die aus Sicht der Ausländerbehörde Voraussetzungen zur Passbeschaffung oder zur Identitätsklärung nicht erfüllen, sollen mit dieser „Sub-Duldung“ einem absoluten Beschäftigungsverbot unterliegen. Dies bringt jedoch die Gefahr mit sich, durch schematische und restriktive Anwendung Fehlentscheidungen zu provozieren. Zentraler Punkt wird die Einschätzung der Ausländerbehörde sein, ob die fehlende Durchsetzung der Ausreisepflicht – sprich der Abschiebung –, der Person selbst zugerechnet werden kann. Dann würde die Person gegen das Gesetz verstoßen und somit ihre Abschiebung rechtfertigen.

In der Praxis steht auch hier zu befürchten, dass ein erheblicher Teil des betroffenen Personenkreises mit der neuen „Sub-Duldung“ ausgestattet werden wird, die zu einem vollständigen Ausschluss der Arbeitsmarktteilhabe führen wird. Ein besonders gravierender Punkt ist in diesem Zusammenhang, dass Zeiten mit einer „Sub-Duldung“ nicht für eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25a oder b bzw. für den Zugang zu Leistungen der Ausbildungsförderung oder anderer Integrationsleistungen angerechnet werden. Ihnen bleibt der Weg, eine qualifizierte Ausbildung in Deutschland zu absolvieren, versperrt.

2. Kein Spurwechsel

DGB und Gewerkschaften setzen sich bereits seit geraumer Zeit für die Möglichkeit eines Spurwechsels ein, d.h. raus aus dem unsicheren Aufenthalt des Asylbewerbers und der Duldung hin zu einem sicheren Aufenthalt als Arbeitnehmer oder Azubi. Von den Versprechen des Eckpunktepapiers vom 2.10.2019 ist hier nichts mehr zu finden.

Deshalb ist ein zentraler Kritikpunkt aus Sicht des DGB, dass im „Fachkräfteeinwanderungsgesetz“ keine Möglichkeit eines „Spurwechsels“ vorgesehen ist und zu hohe Hürden für die Aufenthaltserlaubnis etwa nach den §§ 18a, 25a oder 25b AufenthG gesetzt werden. Die Folge ist: Selbst gut qualifizierte und in den Arbeitsmarkt integrierte Betroffene werden in einem Status existenzieller Unsicherheit gehalten, der auch Ausbeutbarkeit und prekäre Beschäftigungsverhältnisse begünstigt.

3. Kaum Verbesserungen bei der Ausbildungsduldung, dafür viele Verschlechterungen

Die „Ausbildungsduldung“ ist allenfalls eine Vorstufe zu einem „Spurwechsel“. Dennoch ist sie für Betriebe wie für Betroffene zu einem wichtigen Instrument geworden, das im besten Falle zumindest ein Mindestmaß an Rechtssicherheit bezüglich des Aufenthalts- und Arbeitsmarktstatus gewährleisten kann. In der Vergangenheit sind von unterschiedlichen Akteuren zahlreiche Probleme identifiziert worden, die eine sinnvolle Anwendung der „Ausbildungsduldung“ verhindern. Leider werden auch der vorliegende Gesetzentwurf zu einem „Gesetz über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung“ diese Probleme nur in sehr kleinem Umfang beheben, sondern stattdessen eine Vielzahl neuer Hürden und Probleme schaffen.

So soll nach dem Gesetzentwurf die Erteilung einer Ausbildungsduldung nur nach einem sechsmonatigen Besitz einer „normalen“ Duldung, was den Status der „Sub-Duldung“ kategorisch ausschließt, möglich sein – in dieser Zeit sollen, nach der vom Bundesministerium des Innern formulierten Gesetzesbegründung, intensive Versuche zur Abschiebung des Betroffenen erfolgen. Dies widerspricht der Konzeption der Ausbildungsduldung, Rechtssicherheit für Betriebe und Auszubildende zu schaffen, diametral.

Der DGB spricht sich viel mehr für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis statt einer Duldung während der Zeit einer Ausbildung aus.

4. Unerreichbare Hürden für die „Beschäftigungsduldung“

Das „Gesetz über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung“ sieht für Betroffene, die eine erfolgreiche Arbeitsmarktteilhabe nachweisen können, eine so genannte „Beschäftigungsduldung“ vor, die einen „rechtssicheren Status“ eröffnen soll. Abgesehen davon, dass ein Duldungsstatus alles andere als „rechtssicher“ ist, sind die Voraussetzungen für diese Beschäftigungsduldung derartig hoch, dass sie kaum jemand erfüllen wird. So ist eine durchgehende 18monatige Vorbeschäftigungszeit mit einer faktischen Vollzeitstelle kaum gegeben. Für Alleinerziehende besteht zwar eine „Erleichterung“, nach der in den letzten 18 Monaten nur im Umfang von 20 Wochenstunden eine Erwerbstätigkeit ausgeübt worden sein muss. Da aber zudem der Lebensunterhalt eigenständig gesichert gewesen und auch zukünftig weiterhin gesichert sein muss, müssten auch Alleinerziehende bei einer Beschäftigung zum Mindestlohn annähernd eine Vollzeitbeschäftigung ausüben.

Daneben wird die Bedingung, vor Erteilung der Beschäftigungsduldung zwölf Monate im Besitz einer „normalen Duldung“ gewesen zu sein – mit den damit verbundenen intensiven Abschiebungsbemühungen – dazu führen, dass nur sehr wenige Betroffene diese Voraussetzung erfüllen können. Der DGB spricht sich statt einer Beschäftigungsduldung für die Einführung einer neuen Aufenthaltserlaubnis aus. Eine Absenkung der Voraussetzungen für eine derzeit im Gesetz geregelte Aufenthaltserlaubnis nach § 25 a oder b AufenthG wäre eine weitere sinnvolle Option.

5. Maßlose Ausweitung von Haftgründen: Festnahmen von der Werkbank weg sind zu befürchten

Das „Geordnete-Rückkehr-Gesetz“ sieht eine erhebliche Ausweitung von Gründen für Abschiebungshaft oder „Ausreisegewahrsam“ vor. Es kann zum Beispiel schon genügen, wenn die Person sich wiederholt, gegen die „Residenzpflicht“, im falschen Bundesland in Deutschland angetroffen wird – also etwa wiederholt von Münster nach Osnabrück gefahren ist. Durch die Ausweitung von Gründen für eine Abschiebungshaft droht, dass Kolleginnen und Kollegen an der Werkbank verhaftet und in Abschiebungshaft genommen werden.

6. Verbesserungen bei der Sprachförderung und Ausbildungsförderung werden durch Verschärfungen an anderen Stellen unwirksam

Das „Ausländerbeschäftigungsförderungsgesetz“ sowie das „Dritte Gesetz zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes“ sehen erfreulicherweise vor, den Zugang zu den Leistungen der Ausbildungsförderung **nach SGB III** (abH, ASA, BvB) weitgehend vom Aufenthaltsstatus und Voraufenthaltszeiten zu entkoppeln und die Förderlücken bei Ausbildung von Personen mit Duldung und Gestattung weitgehend zu schließen. Dies wären wichtige Verbesserungen gerade für EU-Bürger*innen und für Personen, die für eine Ausbildung einreisen (§§ 17, 38a).

Einschränkungen sollen allerdings weiterhin bestehen für Personen mit Aufenthaltsgestattung: Vorgesehen ist weiterhin kein Anspruch auf Berufsausbildungsbeihilfe (BAB) für Personen (für Gestattete mit „guter Bleibeperspektive“, bedeutet das eine Verschlechterung zur jetzigen Rechtslage, § 132 Abs. 1 SGB III). Der Lebensunterhalt soll während der Ausbildung über AsylbLG gesichert werden. Integrationspolitisch besser wäre hier eine Schließung der Förderlücke über SGB III (BAB) und ggf. ergänzende AsylbLG-Leistungen vorzuziehen. Da die BAB jedoch nicht existenzsichernd ist, scheint dies aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung aus Sicht des DGB hier vertretbar.

Einschränkungen bestehen außerdem bei einer **außerbetrieblichen Ausbildung**: Voraussetzungen sollen künftig angelehnt sein an § 7 Abs. 1 Satz 2 SGB II. Dadurch wird es weiterhin einen Ausschluss geben für bestimmte EU-Bürger, Geduldete und Gestattete.

Daneben ist vorgesehen eine Öffnung der **berufsbezogenen Deutschsprachförderung**: Mit **Aufenthaltsgestattung** soll nach sechs Monaten Aufenthalt, bei „guter Bleibeperspektive“ auch schon vorher, ein Zugang bestehen. Aus Sicht des DGB sollte dies generell nach 3 Monaten Aufenthalt möglich sein.

Geplant ist auch eine Öffnung der berufsbezogenen Deutschförderung für **Geduldete**: Eine Zulassung soll künftig möglich sein nach einer Arbeitssuchendmeldung bei der BA. Voraussetzung hierfür ist jedoch ein „abstrakter Arbeitsmarktzugang“, der oftmals nicht gegeben ist (z. B. bei „Duldung mit ungeklärter Identität“.)

Ein großes Problem dabei ist: Anders als die berufsbezogene Deutschförderung sollen die Integrationskurse nicht geöffnet werden. Sie sind jedoch normalerweise Voraussetzung für die berufsbezogene Deutschsprachförderung.

Ein weiteres zentrales Problem: **Sämtliche Leistungen der Ausbildungsförderung nach SGB III sowie die berufsbezogene Deutschförderung sind an einen „abstrakten“ Arbeitsmarktzugang gebunden.** Das heißt: Personen mit Arbeitsverbot, die z. B. in den Landeseinrichtungen untergebracht sind, wegen einer Sanktion durch die Ausländerbehörde oder wegen einer „Duldung mit ungeklärter Identität“, bleiben von diesem Förderinstrument ausgeschlossen. Dies wird in erster Linie Gestattete und Geduldete betreffen, insbesondere Jugendliche.

7. Teilhabe am Arbeitsmarkt wird durch Wohnsitzauflage faktisch erschwert

In der Praxis hat sich bereits seit 2016 gezeigt, dass die Wohnsitzregelung nach § 12a AufenthG für anerkannte Flüchtlinge keine Förderung der Integration – insbesondere in den Arbeitsmarkt – zur Folge hat, sondern diesen erschwert: Wenn Betroffene bereits an einem anderen Wohnort einen Arbeitsplatz gefunden haben, dauert es oft viel zu lange, bis die Wohnsitzauflage tatsächlich aufgehoben ist. Bis dahin dürfen die Betroffenen formal noch nicht umziehen. Auf der anderen Seite verlangen die Behörden häufig vor der Streichung der Wohnsitzauflage eine Lohnabrechnung, die naturgemäß erst nach Beginn einer Beschäftigung vorliegen kann. Dieser Zirkelschluss dürfte durch die geplanten Verschärfungen –

insbesondere die künftig vorgesehene Zustimmung der Ausländerbehörde am neuen Wohnort und die Entfristung der Wohnsitzregelung in § 12a AufenthG noch häufiger auftreten.

Die Wohnsitzregelung hat sich auch in der Vergangenheit eher als Instrument dargestellt, das Integration verhindert statt sie zu fördern.

8. Förderlücke beim BAföG nicht geschlossen

Anders als im SGB III wird der Zugang zu BAföG nicht geändert: Hier ist der Zugang weiterhin an den aufenthaltsrechtlichen Status oder Voraufenthaltszeiten gekoppelt. Das bedeutet: Der Ausschluss von BAföG-Leistungen soll für bestimmte EU-Bürger*innen, für Personen mit Aufenthaltsgestattung sowie mit z. B. mit § 16b (Einreise für die schulische Berufsausbildung) weiterhin bestehen bleiben. Hier besteht erheblicher gesetzlicher Änderungsbedarf.