

Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration
Postfach 71 25 | 24171 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Innen- und Rechtsausschuss
Die Vorsitzende
Frau Barbara Ostmeier, MdL
Landeshaus
24171 Kiel

Ihr Zeichen: ---
Ihre Nachricht vom: ---
Mein Zeichen: IV 202-56176/2017
Meine Nachricht vom: ---

Michael Bestmann
Michael.Bestmann@im.landsh.de
Telefon: 0431 988-3298
Telefax: 0431 988 614-3298

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 19/200

5. Oktober 2017

Änderung des Aufenthaltszwecks für gut integrierte Asylbewerberinnen und Asylbewerber ermöglichen

Drucksachen 19/154 und 19/206

Berichterstattung durch den Leiter der Abteilung 2 (Integration und Zuwanderung) des Ministeriums für Inneres, ländliche Räume und Integration

Sehr geehrte Frau Ostmeier,

in der Sitzung des Innen- und Rechtsausschusses am 4. Oktober 2017 hat der Unterzeichner mit Blick auf die Antragszielsetzungen der beiden im Betreff genannten Drucksachen einen Bericht zum Stand des geltenden Aufenthalts- und Asylrechtes sowie zu den Möglichkeiten und Schwierigkeiten der entsprechenden Rechtsentwicklung abgegeben. Die mit beiden Anträgen verfolgten Möglichkeiten zur Änderung des Aufenthaltszwecks für gut integrierte Asylbewerberinnen und Asylbewerber wurde dabei der sprachlichen Einfachheit halber und angelehnt an aktuelle politische Diskussionen und wissenschaftliche Erörterungen als Spurwechsel bezeichnet.

Die nachfolgenden schriftlichen Ausführungen, die dem mündlichen Bericht gegenüber dem Ausschuss vom 4. Oktober 2017 entsprechen, betrachten dabei die folgenden Aspekte aus den vorliegenden Anträgen der Drucksachen 19/154 und 19/206:

- Spurwechsel aus der Asyl- in die Erwerbsmigration
- Erarbeitung eines Einwanderungsgesetzes
- Ermessensleitende Regelungen zur erleichterten Handhabung von Einzelfällen mit guter Integration

I. Spurwechsel

Historie zum Thema Spurwechsel

Der Spurwechsel ist schon seit einiger Zeit ein zentrales Thema einwanderungspolitischer Diskussionen. Der Gedanke des Spurwechsels geht unter anderem zurück auf die Einführung der -leider wenig erfolgreichen- Blauen Karte im Jahr 2012. Neben der Anwerbung

von Drittstaatsangehörigen für hochqualifizierte Beschäftigungen wird seitdem auch darüber nachgedacht, entsprechende Möglichkeiten für andere Personengruppen zu schaffen, auch wenn sie sich bereits im Inland befinden.

Der Spurwechsel gehört nicht nur zum Forderungskatalog verschiedener politischer Parteien, umgesetzt z.B. durch

- den Gesetzentwurf zur Einführung eines Einwanderungsgesetzes der Bundestagsfraktion der SPD (**Anlage 1**),
- den Gesetzentwurf der Bundestagsfraktion Bündnis 90 / Die Grünen (**Anlage 3**)
- den Entschließungsantrag der Fraktion der FDP im nordrhein-westfälischen Landtag und
- den aktuellen Antrag der SPD-Landtagsfraktion

sondern auch einiger im Feld der Einwanderungspolitik aktiver Forschungs- und Beratungseinrichtungen wie

- der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) (Stellungnahme für den Integrationsausschuss des Landtags Nordrhein-Westfalen)
- dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) (Bericht 8/2015) oder
- des Sachverständigenrates Deutscher Stiftungen -SVR- (Aktuelles Positionspapier zum Spurwechsel vom 18.09.2017) (**Anlage 2**).

Betroffene Personenkreise

Es ist äußerst wichtig, Personenkreise, die vom Spurwechsel betroffen sein können oder sollen, trennscharf zu unterscheiden. Bekanntermaßen wird in diesem Kontext oft mit dem Begriff „Flüchtlinge“ in seiner landläufigen Bedeutung gearbeitet. Daher ist die getrennte Betrachtung folgender Personengruppen in jedem Fall angezeigt:

- Asylbewerber, denen noch während des Asylverfahrens ein Aufenthaltstitel zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit erteilt werden soll.
- Geduldete Personen, die nach einem erfolglosen Asylverfahren aus nicht zu vertretenden Gründen nicht ausreisen oder abgeschoben werden können.

Für die Einführung eines Spurwechsels bei anerkannten Asylbewerbern, Flüchtlingen und subsidiär Geschützten besteht hingegen keine Notwendigkeit, da diese bereits jetzt einen uneingeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt haben.

Für beide der vorstehend genannten relevanten Personenkreise gilt, dass für sie, sofern sie nicht aus sicheren Drittstaaten stammen, der Arbeitsmarktzugang in der jüngeren Vergangenheit (seit November 2014) durch verschiedene Maßnahmen grundsätzlich erleichtert wurde:

- Die Arbeitsaufnahme als Leiharbeitnehmer wird unter bestimmten Voraussetzungen (§ 32 Abs. 3 und 5 Beschäftigungsverordnung - BeschV) zugelassen (befristet bis 06.08.2019)
- Abschaffung der Vorrangprüfung in den Fällen des § 32 Abs. 5 BeschV (befristet bis 06.08.2019)

§ 32 Abs. 5 BeschV umfasst folgende Regelungen:

(5) Die Zustimmung zur Ausübung einer Beschäftigung wird Ausländerinnen und Ausländern mit einer Duldung oder Aufenthaltsgestattung ohne Vorrangprüfung erteilt, wenn sie

- 1. eine Beschäftigung nach § 2 Absatz 2, § 6 oder § 8 (Anm.: bestimmte Berufsgruppen, Ausbildung und betriebliche Weiterbildung) aufnehmen,*
- 2. sich seit 15 Monaten ununterbrochen erlaubt, geduldet oder mit einer Aufenthaltsgestattung im Bundesgebiet aufhalten oder*

3. *eine Beschäftigung in dem Bezirk einer der in der Anlage zu § 32 aufgeführten Agenturen für Arbeit ausüben. (Anm.: hierunter fallen alle für Schleswig-Holstein zuständigen Arbeitsagenturen)*
- Verkürzung der Wartefrist zur Arbeitsaufnahme für Geduldete und des Arbeitsverbotes für Asylbewerber zunächst von 12 auf 9 Monate, danach von 9 auf 3 Monate.

Darüber hinaus haben sich die folgenden Neuregelungen für **Geduldete** ergeben, die bereits den Gedanken des Spurwechsels aufgegriffen haben:

- Aufenthaltserlaubnis für qualifizierte Geduldete zum Zweck der Beschäftigung (§ 18a des Aufenthaltsgesetzes -AufenthG-)
- Aufenthaltsgewährung bei gut integrierten Jugendlichen und Heranwachsenden (§ 25a AufenthG)
- Aufenthaltsgewährung bei nachhaltiger Integration (§ 25b AufenthG)
- Anspruchsduldung nach § 60a Abs. 2 Satz 4 ff AufenthG zur Aufnahme einer Berufsausbildung. Es handelt sich hier im Zusammenspiel mit § 18a AufenthG um die sogenannte 3 + 2-Regelung.

Auf **Personen mit gestattetem Aufenthalt (noch im Asylverfahren)** sind die o.g. Regelungen nicht anwendbar. Äquivalente für diesen Personenkreis gibt es bisher nicht. Allerdings gilt auch für diesen Personenkreis (sofern diese Menschen nicht aus einem sicheren Herkunftsstaat stammen oder mehr als drei Monate in der Aufnahmeeinrichtung verbleiben müssen), dass ab dem dritten Monat des gestatteten, geduldeten oder erlaubten Aufenthaltes der Zugang zum Arbeitsmarkt geöffnet ist, wenn auch zunächst (für 15 Monate) unter dem Zustimmungsvorbehalt der Arbeitsverwaltung. Selbst die Aufnahme einer Berufsausbildung oder eines Studiums ist möglich.

Überlegungen, Asylbewerbern im Verfahren eine Möglichkeit zu eröffnen, einen Spurwechsel in einen Aufenthaltstitel zum Zweck der Erwerbstätigkeit vorzunehmen, sollten allerdings mit großer Sorgfalt angestellt werden. Kritiker sehen die Folgen einer solchen Option für Asylbewerber nicht nur einer signifikanten Komplexitätssteigerung im Aufenthaltsrecht, sondern auch Pull-Effekte in das Asylsystem, die den sonstigen Regelungen zur Zuwanderung in den Arbeitsmarkt durch die Möglichkeit der Umgehung des grundsätzlich erforderlichen Visumverfahrens zuwiderlaufen und diese hintertreiben könnten. Der Gesetzeszweck des AufenthG der Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung könnte nicht mehr erreicht werden. Konkret käme es beispielsweise zu der eigentümlichen Situation, dass ein qualifizierter Drittstaatsangehöriger, der über § 18c AufenthG für bis zu sechs Monate nach Deutschland kommt, um einen angemessenen Arbeitsplatz zu suchen, materiell schlechter gestellt würde als ein Asylbewerber mit Spurwechseloption, da letzterer im Gegensatz zu dem Drittstaatsangehörigen seinen Lebensunterhalt in der Suchphase nicht selbst finanzieren müsste, sondern dafür staatliche Leistungen beziehen könnte. Selbiges gilt auch für Ausbildungsaufenthalte nach den §§ 16 bis 17a AufenthG. Insbesondere der § 17 AufenthG hat gegenüber der Anspruchsduldung nach § 60a Abs. 2 Satz 4 AufenthG deutlich an Attraktivität verloren. Gerade der Fall Cekaj zeigt auf, wie schwierig es ist, für einen Familienverband eine legale Wiedereinreise zu organisieren.

Hier könnten vielmehr Überlegungen dahingehend angestellt werden, eine stärkere Bewerbung der in den letzten Jahren massiv liberalisierten Optionen im Bereich der Erwerbsmigration in den relevanten Ausgangsräumen von Wanderungen nach Deutschland vorzunehmen. Diese Umlenkung aus dem für viele falschen Asylkanal in Arbeitsmigrationskanäle könnte aus migrationspolitischen und rechtssystematischen Erwägungen einem Spurwechsel vorzuziehen sein. Als erster Fingerzeig in diese Richtung dürfte § 26 Abs. 2 der Beschäftigungsverordnung (Beschäftigung bestimmter Staatsangehöriger, sog. Einwanderungskorridor) zu sehen sein. Diese Regelung, die allerdings praktisch als zeitlich befristet und gegenwärtig eher nicht mehr als anwendbar verstanden werden kann, hat

Betroffenen aus den westlichen Balkanstaaten unter bestimmten Voraussetzungen nach Abschluss oder Abbruch des Asylverfahrens eine Wiedereinreise zur Arbeitsaufnahme ermöglicht. Hierauf könnte gedanklich aufgebaut werden.

II. Einwanderungsgesetz

Europa ist ein alternder Kontinent, dessen Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter schrumpft und im nächsten Jahrzehnt voraussichtlich um 18 Millionen Menschen abnehmen wird. Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union können daher auf eine besser gesteuerte Arbeitskräftemigration nicht verzichten.

Deutschland ist ein wichtiges Einwanderungsland in Europa. Das ist eine Chance, die Gestaltung verlangt. Einwanderung orientiert sich neben arbeitsplatzbezogenen Kriterien auch an weiteren Faktoren, wie einem attraktiven kulturellen und sozialen Umfeld oder an Unterstützungsleistungen für die Integration, etwa beim Erlernen der Sprache.

Aufgrund der demografischen Entwicklung ist absehbar, dass die Zahl der Erwerbsfähigen in Deutschland in den nächsten Jahrzehnten deutlich sinken wird. Daneben wird der Bedarf an - akademischen wie nichtakademischen - Fachkräften steigen. Diese Umstände sind schon Grund genug, die Neuzuwanderung von Arbeitskräften aus dem nicht-europäischen Ausland in einem Gesetz mit realistischen und realisierbaren Anforderungen zu regeln.

Die Schaffung eines Einwanderungsgesetzes ist Teil der Vereinbarungen des Koalitionsvertrages für die 19. Wahlperiode des Schleswig-Holsteinischen Landtages.

Gleichwohl bedarf es zu einer gelingenden Umsetzung des rechtlichen Vorhabens einer großflächigen Zustimmung in der Gesellschaft, die nur über eine gesamtgesellschaftliche Debatte über Zuwanderung und damit eingehende Veränderungen erreicht werden kann, denn schon jetzt haben wir ein Zuwanderungsgesetz (seit 2005), das in seiner Anwendung die gesteckten Ziele nicht erreicht. Ein Einwanderungsgesetz muss in seiner Ausgestaltung wenigstens Anlass zur begründeten Hoffnung geben, das es besser funktioniert, als das geltende Recht, denn auch hier wird es darum gehen, Einwanderung zu ermöglichen, zu gestalten, zu steuern und zu begrenzen.

Die Schaffung eines Einwanderungsgesetzes hat die schleswig-holsteinische Landespolitik bereits in der vergangenen Legislaturperiode beschäftigt.

So hat die Landtagsfraktion der FDP im Februar 2015 einen Landtagsantrag für eine Bundesratsinitiative zur Schaffung eines modernen Einwanderungsrechts gestellt. Mit diesem Antrag ist unter anderem die Forderung nach einem modernen Einwanderungsrecht formuliert worden. Nach Beratung des Antrages im Innen- und Rechtsausschuss sowie im Europaausschuss hat der Landtag den Antrag in seiner Sitzung am 21.01.2016 in unveränderter Form angenommen (siehe Drs. 18/2693, 3751 und 3765 -**Anlage 4**-).

Vorstehend genannte Beschlussfassung ist gleichsam als Rückenstärkung für die Haltung der letzten Landesregierung in dieser Fragestellung wahrgenommen worden. Denn ebenfalls im Februar 2015 haben die Länder Rheinland-Pfalz, Niedersachsen und Schleswig-Holstein den Entschließungsantrag „Einwanderung gestalten – Einwanderungsgesetz schaffen“ (siehe Bundesrats-Drs. 70/15 -**Anlage 5**-) gemeinsam in den Bundesrat eingebracht. Mit dem Antrag wird die Bundesregierung gebeten, einen Entwurf eines Einwanderungsgesetzes unter Berücksichtigung von zwölf Eckpunkten vorzulegen. Der Antrag wurde dem Ausschuss für Innere Angelegenheiten – federführend – sowie dem Ausschuss für Arbeit und Sozialpolitik und dem Wirtschaftsausschuss - mitberatend – zugewiesen.

Die in dem Entschließungsantrag angesprochenen zu berücksichtigenden Eckpunkte umfassen viele der für eine gelingende Zuwanderungsgestaltung/-verwaltung notwendigen Aspekte und bilden dabei ein breites Spektrum ab:

- Ermittlung und Festlegung des Einwanderungsbedarfs
- Feststellung und Deckung des Arbeitskräftebedarfs (nicht nur Hochqualifizierte)
- Familiennachzug
- Erwerb Deutschkenntnisse
- Ausschöpfung des inländischen Arbeitskräftepotenzials, Erfassung der Vorqualifikation bei Asylsuchenden
- Verhinderung Arbeitsausbeutung und illegale Beschäftigung
- weitere Abschaffung der Vorrangprüfungen für Asylbewerber und Geduldete
- Aufenthaltsrecht für die Dauer einer Ausbildung für Asylbewerber und Geduldete
- Ausbau der Informations- und Beratungsangebote im In- und Ausland
- Vereinfachung Visumverfahren
- Möglichkeit eines sog. Spurwechsels

Besonders bedeutsam an dieser Initiative ist der zum Ausdruck gebrachte Ansatz, dass eine Änderung aufenthaltsrechtlicher Regelungen allein nicht ausreichend ist, sondern auch über wirtschaftliche, sozialpolitische und kulturelle Unterstützungsangebote entsprechende arbeitsmarkt- und sozialpolitische Regelungen erfolgen müssen.

Der Entschließungsantrag „Einwanderung gestalten – Einwanderungsgesetz schaffen“ der Länder RP, SH und NI wird als sehr umfassender eingeschätzt und soll zu gegebener Zeit weiter verfolgt werden. Der Bundesratsinnenausschuss hat am 23.06.2015 beschlossen, die Beratung der Vorlage aufgrund von bestehendem Beratungs-, Prüfungs- und Abstimmungsbedarf bis zum Wiederaufruf zu vertagen. In der Diskussion um eine neue Regierungskoalition auf Bundesebene spielt das Thema ebenfalls eine durchaus prominente Rolle.

III. Ermessensleitende Regelungen zur besseren Handhabung von Einzelfällen mit guter Integration

Einzelfallbezogene Sachverhalte werden regelmäßig erst dann unter Hinweis auf bestehende Integrationsleistungen an die Zuwanderungsbehörden oder auch hilfesuchend an das MILI herangetragen, wenn die Beendigung des Aufenthaltes ansteht. Diese Praxis geht zurück auf die Regelung des § 10 Abs. 1 AufenthG. Danach ist die Erteilung eines Aufenthaltstitels vor dem bestands- oder rechtskräftigen Abschluss eines Asylverfahrens grundsätzlich ausgeschlossen. Ausnahmen sind nur zulässig, wenn

- ein gesetzlicher Anspruch vorliegt oder
- wichtige Interessen der Bundesrepublik Deutschland dies mit Zustimmung der obersten Landesbehörde erfordern.

Wichtige Interessen nach der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum AufenthG sind:

- Wissenschaftler von internationalem Rang
- International geachtete Persönlichkeiten
- Erhebliche außenpolitische Interessen

Der Umstand, dass deutsche Interessen lediglich beeinträchtigt oder gefährdet wären, würde nicht ausreichen.

Nach dem bestands- oder rechtskräftigen Abschluss des Asylverfahrens dürfen nach § 10 Abs. 3 AufenthG nur Aufenthaltstitel nach 5. Abschnitt des Gesetzes (völkerrechtliche, humanitäre oder politische Gründe) erteilt werden, es sei denn, es besteht ein gesetzlicher Anspruch auf Erteilung eines Aufenthaltstitels (z.B. Blue-Card; Eheschließung mit Deut-

schen). Damit fallen ermessensleitende Hinweise für Spurwechsel aus dem Asylverfahren in Aufenthaltstitel beispielsweise nach dem 3. (Ausbildung) oder 4. (Erwerbstätigkeit) Abschnitt des AufenthG weg.

Die Anwendung des 5. Abschnittes des AufenthG auf geduldete Personen ist in der Vergangenheit verschiedentlich Anlass für ermessensleitende Hinweise zu einzelnen Normen und wiederkehrend Thema im Rahmen des jährlichen Erfahrungsaustausches der Zuwanderungsbehörden mit der Fachaufsicht gewesen. Weiterhin hat im Oktober 2016 ein Workshop mit den Ausländerbehörden stattgefunden, in dem es einen halben Tag lang um Fragen zur Anwendung des 5. Abschnittes ging. Den Teilnehmern an diesem Workshop (und damit allen Zuwanderungsbehörden) ist bei der Gelegenheit ein umfangreiches Handout zu dieser Thematik ausgehändigt worden.

Seitens des MILI ist stets dafür geworben worden, die Möglichkeiten des 5. Abschnittes wohlwollend anzuwenden. Dabei darf aber nicht außer Acht bleiben, dass auch hier nur ein gesetzlich festgelegter Handlungsrahmen zur Verfügung steht, der nicht beliebig allen Wünschen gerecht werden kann.

Am 31.08.2017 waren nach den Inhalten des Ausländerzentralregisters in Schleswig-Holstein 4.581 Personen im Besitz eines Aufenthaltstitels nach dem 5. Abschnitt des AufenthG, der nicht aufgrund einer Entscheidung des BAMF zur Schutzgewährung erteilt wurde.

Mit freundlichen Grüßen

gez.
Norbert Scharbach
Leiter der Abteilungen für
Integration und Zuwanderung sowie
Bauen und Wohnen

Die Anlagen zu diesem Umdruck finden Sie unter diesen Links:

Anlage 1

<http://www.spdfraktion.de/system/files/documents/einwanderungsgesetz-spd-bundestagsfraktion.pdf>

Anlage 2

https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2017/09/SVR_Position_Spurwechsel.pdf

Anlage 3

<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/118/1811854.pdf>

Anlage 4

<http://www.landtag.ltsh.de/infothek/wahl18/drucks/2600/drucksache-18-2693.pdf>

Anlage 5

http://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2015/0001-0100/70-15.pdf?__blob=publicationFile&v=4