

GGUA

Flüchtlingshilfe

Gemeinnützige Gesellschaft zur Unterstützung Asylsuchender e.V.

Südstraße 46
48153 Münster

GGUA • Südstraße 46 • 48153 Münster

An
die Präsidentin des Landtags NRW
Frau Carina Gödecke
Postfach 10 11 43
40002 Düsseldorf

Projekt Q
Claudius Voigt
Tel.: 0251/144 86-26
Fax: 0251/144 86-20
www.ggua.de
E-Mail: voigt@ggua.de

Münster, 20.8.2015

**Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Arbeit, Gesundheit und Soziales und
des Integrationsausschusses am 26.8.2015**

**Stellungnahme zum Antrag von SPD und Grünen, Drucksache 16/8743, sowie zum
Entschließungsantrag der FDP, Drucksache 16/8743**

Sehr geehrte Frau Landtagspräsidentin,
sehr geehrter Herr Garbrecht,
sehr geehrter Herr Ünal,

ich bedanke mich sehr für die Möglichkeit, zu den oben genannten Anträgen zur
Verbesserung des Zugangs zu Arbeit und Ausbildung für Flüchtlinge vorab schriftlich
Stellung nehmen zu können, der ich hiermit gern nachkomme.

Mit freundlichen Grüßen

Partizipation fördern statt Exklusion produzieren

Ausgangslage

Der Zugang zum Arbeitsmarkt für Flüchtlinge – das heißt in erster Linie für Personen mit einer Aufenthaltsgestattung oder einer Duldung – ist in den letzten Jahren schrittweise erheblich erleichtert worden. Diese Entwicklung ist einerseits der Anerkenntnis gesellschaftlicher Realitäten geschuldet, orientiert sich zum anderen aber auch an wirtschaftlichen Bedürfnissen (Stichwort: Fachkräftemangel). Dennoch besteht weiterhin erheblicher Verbesserungsbedarf.

Die positive Entwicklung der vergangenen Jahre droht aktuell ins Gegenteil umzuschlagen: Eine große Gruppe der in Deutschland lebenden Flüchtlinge soll künftig von Teilhabemöglichkeiten ausgeschlossen werden; bereits erreichte Verbesserungen sollen faktisch wieder rückgängig gemacht werden. Einen solchen „Roll Back“ sollte das Land NRW im Rahmen seiner Möglichkeiten verhindern. Stattdessen sollten Teilhabe- und Fördermöglichkeiten für alle Flüchtlingsgruppen ausgebaut sowie rechtliche und faktische Hürden in Bezug auf die Arbeitsmarktteilhabe abgebaut werden.

Spielräume nutzen – Zukunft gestalten

Auch wenn es sich bei den gesetzlichen Regelungen in erster Linie um Bundesrecht handelt, hat das Land NRW erheblichen Handlungsspielraum.

Insofern sind beide hier verhandelten Anträge (von SPD und Grünen sowie der FDP) ausdrücklich zu begrüßen. An vielen Stellen sind jedoch beide Anträge zu unkonkret und bedürfen aus meiner Sicht erheblicher Ergänzungen. Diese sollen im Folgenden dargestellt werden. Dabei gehe ich von folgenden Grundprinzipien aus:

- 1. Migration und Flucht sind Teil der Menschheitsgeschichte und weltweit Normalität.** Solange Kriege, Verfolgung, Unterdrückung herrschen, solange soziale Ungleichheit, Armut, Naturkatastrophen existieren, solange es an Chancengleichheit fehlt, werden Menschen Verantwortung für ihr eigenes Leben und ihre Zukunft übernehmen und migrieren. In einer globalisierten Welt, in der für Waren, Kapital und Informationen faktisch keine Grenzen mehr bestehen, wäre es geradezu absurd, wenn Menschen diese Grenzenlosigkeit nicht für sich ebenfalls beanspruchen würden. Menschen lassen sich dabei weder durch Zäune, Mauern, Meere noch durch Gesetze aufhalten. Man sollte sich daher nicht mit dem erfolglosen Versuch aufhalten, Migration zu verhindern, sondern sie vielmehr ressourcenorientiert gestalten.
- 2. Arbeit ist Menschenrecht.** Die Möglichkeit, den eigenen Lebensunterhalt durch eine frei gewählte oder angenommene Arbeit zu verdienen, ist für jedermann (und jedefrau) in Deutschland Menschenrecht (Art. 6 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche und kulturelle Rechte der Vereinten Nationen). Dies gilt für In- wie für Ausländer_innen. Der Zugang zu einer Erwerbstätigkeit ist also nicht eine „Belohnung“ für ausländerrechtliches Wohlverhalten – und die Verweigerung desselben darf nicht als Sanktionierung im Rahmen des Ausländerrechts genutzt werden.

3. **Die Stochastik darf nicht Grundlage für die Gewährung oder Verweigerung gesellschaftlicher Teilhabechancen werden.** In der politischen Diskussion wird zunehmend unterschieden zwischen Personen, die über eine „hohe“ oder eine „geringe Bleibewahrscheinlichkeit“ verfügten. Anhand dieses statistischen Merkmals soll künftig entschieden werden, wer Zugang zu Sprachförderung oder zu frühzeitiger Förderung der Arbeitsmarktintegration (Stichwort: „Early Intervention“) erhält. Auch über die Form der Unterbringung und über Art und Höhe der sozialen Existenzsicherung soll das neu erfundene Kriterium der vermuteten „Bleibeperspektive“ entscheiden. In Zukunft dürfte auch die Gewährung oder Verweigerung einer Arbeitserlaubnis an den binären Code der hohen oder niedrigen „Bleibewahrscheinlichkeit“ gekoppelt werden.

Rückfall in alte Reflexe verhindern

Die oben dargestellte Verknüpfung wäre jedoch fatal. Sie droht die erreichten rechtlichen und tatsächlichen Fortschritte zunichte zu machen. Das Rad soll zurückgedreht werden. Der abstrakte Begriff der „Bleibeperspektive“ wird dazu führen, dass in Zukunft einer großen Gruppe der Flüchtlinge ganz konkret ein nahezu vollständiger gesellschaftlicher Ausschluss droht. In Bayern wird dies bereits jetzt praktiziert: Per Erlass sind die Ausländerbehörden angewiesen worden, an Asylsuchende aus den sogenannten Sicheren Herkunftsstaaten und an Personen mit Duldung, deren Asylantrag als „offensichtlich unbegründet“ abgelehnt worden ist, keine Arbeitserlaubnis mehr erteilen zu dürfen. Es ist zu erwarten, dass diese Entwicklung auf Bundesebene übernommen wird.

Um Klartext zu reden: Der Begriff der „geringen Bleibeperspektive“ ist faktisch nichts anderes als ein semantisch aufgehübschtes Synonym für die in den ideologischen Debatten der 1980er und 90er Jahre genutzten Kampfbegriffe „Asylbetrüger“ oder „Scheinasylanten“. Nur: Richtiger wird er auch durch den Einsatz rhetorischen Weichspülers nicht.

Menschen halten sich schlichtweg nicht an die in sie hinein projizierte „geringe Bleibeperspektive“. Sie bleiben dennoch lange oder für immer hier, sie kommen wieder oder schaffen sich selbst eine höhere Bleibeperspektive. Die Bundesregierung bestätigt dieses Faktum in der Antwort auf eine Kleine Anfrage der Linken im Bundestag (Drucksache 18/3987): Danach lebten Ende 2014 bundesweit gut 530.000 Menschen, deren Asylantrag irgendwann einmal negativ entschieden worden war. Davon verfügen mittlerweile aber fast die Hälfte über einen unbefristeten und weitere 38 Prozent über einen befristeten Aufenthaltsstatus. Nur knapp 15 Prozent sind weiterhin ausreisepflichtig (also „geduldet“).

Die politische Diskussion um die „Gastarbeiter“ der 60er und 70er Jahre und die „Wirtschaftsflüchtlinge“ der 80er und 90er Jahre ging bereits in die gleiche Richtung: Auch diesen Gruppen war damals eine „geringe Bleibeperspektive“ zugeschrieben worden. Unter anderem dies war der Grund, warum soziale Teilhabe verweigert oder nicht für notwendig erachtet wurde. Erst sehr viel später hat man erkannt, dass die damalige Politik eine integrations- und sozialpolitische Geisterfahrt war, die später aufwändig und schmerzhaft korrigiert werden musste. Muss nun derselbe Fehler zum dritten Mal wiederholt werden?

Die niedersächsische Landesbeauftragte für Migration und Teilhabe, Doris Schröder-Köpf, sorgt sich völlig zurecht vor einem „Rückfall in alte Reflexe“ und warnt davor, „wieder in das alte Spiel zu verfallen und die Welt in gute Flüchtlinge und schlechte Flüchtlinge zu unterteilen“.

Es ist interessant, dass die Gebrauchsanleitungen, die bereits in den 1980er und 1990er Jahren alles andere als hilfreich waren, nun erneut aus der Schublade gezogen werden sollen. Diese Herangehensweise ist nicht nur sozial- und integrationspolitisch falsch. Sie führt neben der verordneten sozialen Exklusion einer ganzen Bevölkerungsgruppe auch zu einem gesellschaftlichen Klima der „Verachtung“ gegenüber Menschen mit „geringer Bleibeperspektive“ – übersetzt: Menschen aus dem Balkan. Unausgesprochen, aber in Wahrheit gemeint: Roma.

Realitäten anerkennen – intelligente Lösungen suchen

Richtig ist, dass das Asylverfahren nicht für alle das passende Instrument ist. Die Ursache liegt zum einen darin, dass im Asylverfahren in Deutschland der Aspekt der „kumulierten sozialen Diskriminierung“ nicht ausreichend gewürdigt wird, wie allein schon die deutlich höhere Schutzquote in anderen EU-Staaten zeigt. Zum anderen liegt es daran, dass das klassische Asylrecht in vielen Fällen der heutigen Realität nicht mehr gerecht wird. Der Münchner Soziologe Armin Nassehi bringt es treffend zum Ausdruck:

Heutige Fluchtgründe sind komplexer – was heißt Verfolgung, wenn Wirtschafts- und politische Strukturen völlig zusammengebrochen sind, wenn es keine Zukunftsperspektive gibt, wenn man um die eigenen Kinder fürchtet? Die Figur des „wirklich Verfolgten“ trifft nur auf wenige zu, die anderen sind die schlichte Realität, und darauf müssen wir uns einstellen. Die Unterscheidung von „wirklich Verfolgten“ und „Wirtschaftsflüchtlingen“ taugt nicht mehr – menschlich und politisch.

Wir müssen uns also auf die schlichte Realität einstellen. Eine angemessene Antwort kann wohl kaum lauten, Sonderlager für bestimmte Staatsangehörige (und damit bestimmte ethnische Gruppen!) einzurichten, pauschale Arbeitsverbote zu verhängen, Sozialleistungen verfassungswidrig zu kürzen, Teilhabe zu verhindern und massenhaft Menschen über die kaum mehr relevanten Grenzen zu abzuschieben.

Dies ist im modernen Deutschland des 21. Jahrhunderts, im Herzen Europas, Teil einer globalisierten Welt, geradezu absurd! Höchste Zeit, über intelligentere Lösungen nachzudenken.

Was also ist zu tun? Handlungsbedarf auf Bundesebene

Die gesetzlichen Regelungen zum Arbeitsmarktzugang und damit verwandten Bereichen sind in erster Linie Bundesrecht. Das Land NRW sollte sich über den Bundesrat oder andere Einflussmöglichkeiten für folgende Änderungen des Bundesrechts einsetzen:

- **Schaffung legaler Einreisewege außerhalb des Asylverfahrens**

Trotz Erleichterungen ist es nach wie vor mit hohen Hürden verbunden, eine Einreisemöglichkeit und ein Aufenthaltsrecht für den Zweck der Erwerbstätigkeit, für den Schulbesuch oder für die betriebliche Ausbildung zu erhalten. Diese Hürden sollten abgebaut werden. Es sollte – insbesondere für Staatsangehörige der benachbarten Nicht-EU-Staaten – ein Aufenthalt zum Zwecke der Beschäftigung auch für Tätigkeiten in Berufen ohne Qualifikationsnachweis (bisher: Hochschulabschluss oder Ausbildungsabschluss in Mangelberufen) ermöglicht werden. Es sollte ein Aufenthaltsrecht zum Zweck der Arbeitssuche auch für Nicht-Akademiker_innen eingeführt werden. Es sollte darüber nachgedacht werden, für EU-Beitrittskandidaten ein Recht auf Freizügigkeit bereits im Vorgriff auf den EU-Beitritt einzuführen.

Insbesondere Personen aus den Staaten des ehemaligen Jugoslawien haben in den 1990er und 2000er Jahren oftmals ihre Kindheit und Jugend in Deutschland verbracht (bis zu ihrer früheren Abschiebung oder „freiwilligen Ausreise“) und sprechen fließend deutsch. Sie haben eine enge Bindung an Deutschland, sind häufig „faktische Inländer_innen“ ohne rechtliche Aufenthaltsperspektive.

Norbert Mappes-Niediek, Osteuropa-Korrespondent für verschiedene Medien, analysiert in der Frankfurter Rundschau treffend, es sei wichtig „zu begreifen, dass der Balkan zu Deutschland gehört wie der Maghreb zu Frankreich und der Commonwealth zu Großbritannien.“

Dieser Tatsache sollte das Aufenthaltsrecht gerecht werden.

Das Land NRW sollte sich daher für entsprechende Gesetzesänderungen einsetzen.

- **Schaffung „hoher Bleibeperspektiven“ für Menschen mit „geringen Bleibeperspektiven“ – Stichwort: „Spurwechsel“**

Die Frage, ob jemand eine „hohe“ oder „geringe“ Bleibeperspektive hat, ist nicht Ausgangspunkt, sondern Ergebnis bestimmter rechtlicher Regelungen. Das heißt: Über die Gestaltung des Rechts wird die Bleibeperspektive erst zu einer „hohen“ oder „geringen“ gemacht.

Da Menschen sich auch nach abgelehntem Asylverfahren faktisch oft langfristig in Deutschland aufhalten und häufig auch früher oder später in den rechtmäßigen Aufenthalt „hineinwachsen“, sollten hierfür auch die entsprechenden Rechtsnormen geschaffen werden. Schweden ist hierfür ein Beispiel: Wer nach der Ablehnung seines Asylantrags einen Arbeitsplatz vorweisen kann, erhält dort ein asylverfahrensunabhängiges Aufenthaltsrecht.

Auch während des Asylverfahrens sollte die Möglichkeit des „Spurwechsels“ eröffnet werden: Momentan ist es in aller Regel ausgeschlossen, aus der Aufenthaltsgestattung oder der Duldung vor einer Ausreise in eine Blaue Karte-EU oder eine Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Beschäftigung, der Ausbildung oder des Studiums zu wechseln. Diese Möglichkeiten zum Spurwechsel sollten jedoch eröffnet werden.

Durch die aktuellen Gesetzesänderungen wird der Spurwechsel sogar noch schwieriger statt leichter: Die standardmäßige Verhängung von Einreisesperren (etwa für Personen aus „sicheren Herkunftsstaaten“, deren Asylantrag als „offensichtlich unbegründet“ abgelehnt worden ist) wird dazu führen, dass selbst nach einer vorherigen Ausreise praktisch keine Möglichkeit für ein anschließendes Aufenthaltsrecht zum Zweck der Erwerbstätigkeit besteht.

Das Land NRW sollte sich daher auf Bundesebene für umfangreiche Gesetzesänderungen in diesem Sinne einsetzen.

- **Einführung eines Aufenthaltsrechts für zuvor geduldete oder gestattete Auszubildende**

Die letzte Änderung des Aufenthaltsgesetzes hat entgegen der ausdrücklichen Forderung aus Politik und Wirtschaft nicht zur Einführung eines Aufenthaltsrechts zum Zweck der Ausbildung für (ehemals) geduldete oder asylsuchende Personen geführt. Lediglich die Möglichkeit einer Ermessensduldung ist (unter äußerst restriktiven Bedingungen) in §60a AufenthG klarer formuliert worden. Personen aus den sogenannten „sicheren“ Herkunftsstaaten sind davon ebenso ausdrücklich ausgeschlossen wie über 20-jährige Auszubildende. Diese Regelung führt in der Mehrzahl der Fälle also ins Leere.

Das Land NRW hat zur Frage der Ermessensduldung einen sehr hilfreichen Erlass veröffentlicht, der weit über die jetzige gesetzliche Regelung hinausgeht. Fraglich ist, ob diese positive weitergehenden Regelungen nunmehr noch anwendbar bleibt.

Notwendig bleibt daher die Einführung einer Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Ausbildung für geduldete oder gestattete Personen. Denkbar wäre auch eine entsprechende Anpassung der §§ 16 und 17 AufenthG.

Das Land NRW sollte sich auf Bundesebene für entsprechende Gesetzesänderungen einsetzen.

- **Abschaffung des Asylbewerberleistungsgesetzes**

Die Abschaffung des Asylbewerberleistungsgesetzes muss, wie auch Minister Guntram Schneider bekräftigt hat, weiterhin politisches Ziel bleiben. Neben einer sozialrechtlichen Diskriminierung für die Leistungsberechtigten (insbesondere im Bereich der Gesundheitsversorgung) sprechen vor allem zwei Argumente für die Eingliederung der Betroffenen in die Regelsysteme des SGB II oder XII:

Zum einen sieht das AsylbLG unabhängig von der Aufenthaltsdauer eine regelhafte Förderung zur Integration in den Arbeitsmarkt nicht vor. Daher wäre das SGB II das sozialpolitisch wesentlich sinnvollere System.

Zum anderen würde eine Eingliederung in das Regelsystem des SGB II für das Land NRW und die Kommunen zu erheblich geringeren Kosten führen, da damit der Zugang zu einer gesetzlichen Krankenversicherung bestünde und die Kosten überwiegend vom Bund getragen würden.

Das Land NRW sollte sich auf Bundesebene daher für eine Abschaffung des AsylbLG einsetzen.

- **Abschaffung des ausländerrechtlichen Arbeitsverbots nach § 33 BeschV**

Eine der größten rechtlichen Schwierigkeiten für Personen mit einer Duldung ist die Verhängung eines ausländerrechtlichen Arbeitsverbots nach § 33 BeschV. Dies ist zwingend zu verhängen, wenn die betreffende Person aus Sicht der Ausländerbehörde zum Zweck des Leistungsbezugs eingereist ist oder wenn ihre Abschiebung aus „selbst zu vertretenden Gründen“ unmöglich ist.

Dies führt oftmals dazu, dass (zum Teil gut qualifizierte) Menschen über viele Jahre geduldet werden, aber trotz bestehender Arbeitsangebote nicht arbeiten dürfen. Auf diesem Weg wird über Jahre hinweg eine Arbeitsmarktferne produziert, die – wenn irgendwann doch ein Aufenthaltsrecht erworben wird – später aufwändig aufgearbeitet werden muss. Zudem ist das ausländerrechtliche Arbeitsverbot mit dem eingangs genannten Menschenrecht auf Arbeit wohl kaum vereinbar.

Sinnvoll ist es darüber hinaus auch nicht – zumal die Praxis der Verhängung von Arbeitsverboten sehr stark zwischen den einzelnen Ausländerbehörden schwankt. Sinnvoll wäre es vielmehr, die ausländerrechtliche von der arbeitserlaubnisrechtlichen Perspektive zu trennen – Aufenthaltsrecht also nicht mit dem Mittel des Ausschlusses von sozialer Teilhabe durchsetzen zu wollen.

Das Land NRW sollte sich daher für eine Streichung des § 33 BeschV einsetzen.

- **Abschaffung der Vorrangprüfung**

Trotz Erleichterungen und einer Reihe von Ausnahmen gilt für Menschen mit einer Duldung und einer Aufenthaltsgestattung nach wie vor in den ersten 15 Monaten des Aufenthalts das „Inländerprimat“ auf dem Arbeitsmarkt: Eine Arbeitserlaubnis darf normalerweise nur erteilt werden, wenn für die konkrete Beschäftigung kein Deutscher, kein Unionsbürger und kein Drittstaatsangehöriger mit rechtmäßigem Aufenthalt zur Verfügung steht.

Diese Regelung ist nicht nur bürokratisch und schränkt Arbeitgeber in ihrer Entscheidungsfreiheit ein. Sie wirkt sich in vielen Regionen und für viele Personen auch faktisch wie ein 15monatiges Arbeitsverbot aus. Damit ist die Vorrangprüfung ein entscheidendes Hindernis bei der Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen – und ein bürokratischer Anachronismus. Darüber hinaus konterkariert die Vorrangprüfung das Engagement der Bundesagentur für Arbeit im Modellprojekt „Early Intervention“, das eine frühzeitige Arbeitsmarktintegration von Menschen im laufenden Asylverfahren fördern soll.

Auch hier kann die Praxis in Schweden als Beispiel dienen: Dort hat man sich bereits vor Jahren entschieden, auf eine Bevorrechtigung von Inländer_innen zu verzichten – und beschränkt sich auf eine Prüfung der Vergleichbarkeit der Beschäftigungsbedingungen, um Lohndumping vorzubeugen.

Das Land NRW sollte sich daher auf Bundesebene für eine ersatzlose Streichung der Vorrangprüfung für Personen einsetzen, die bereits in Deutschland leben.

- **Öffnung der Integrationskurse ab Beginn des Aufenthalts unabhängig von Aufenthaltsstatus und Herkunftsstaat**

Der frühzeitige Erwerb von Sprachkenntnissen ist eine entscheidende Grundbedingung für gelingende Arbeitsmarktintegration. Daher ist es umso weniger nachvollziehbar, dass Personen mit Duldung und Aufenthaltsgestattung – aber auch in manchen Fällen mit humanitären Aufenthaltserlaubnissen – keinen Zugang zu den Integrationskursen haben.

Gegenwärtig wird eine Öffnung im Rahmen einer Basisvariante diskutiert. Diese wird allerdings dem Vernehmen nach auf Personen mit Aufenthaltsgestattung und „hoher Bleibewahrscheinlichkeit“ beschränkt werden. Asylsuchende aus den „falschen“ Herkunftsstaaten sowie Personen mit einer Duldung sollen somit von einem der wesentlichsten Integrationsinstrumente ausgeschlossen bleiben.

Das ist nicht nachvollziehbar, bedeutet dies doch prinzipiell eine Fortsetzung der überkommenen Politik der Desintegration.

Das Land NRW sollte sich daher auf Bundesebene vehement für eine Öffnung der regulären Integrationskurse unabhängig von Aufenthaltsstatus und Herkunftsland von Beginn des Aufenthalts an einsetzen.

- **Zugang zur Ausbildungsförderung auch während des Asylverfahrens**

Ähnlich entscheidend für gelingende Arbeitsmarktteilhabe ist die Förderung einer beruflichen oder schulischen Ausbildung. Dennoch besteht aktuell für Personen im Asylverfahren keine Möglichkeit, Leistungen der Ausbildungsförderung nach BAföG bzw. der Berufsausbildungsförderung / Berufsvorbereitung in Anspruch zu nehmen.

Für Personen mit einer Duldung besteht gegenwärtig eine Wartefrist von vier Jahren (die ab dem 1. Januar 2016 voraussichtlich auf 15 Monate verkürzt wird) für BAföG und BAB – aber ein dauerhafter Ausschluss z. B. von berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen.

Die geplanten Verbesserungen, die zum 1. Januar 2016 in Kraft treten sollen, sind unzureichend. Weiterhin sollen Asylsuchende dauerhaft von Leistungen der Ausbildungsförderung ausgeschlossen bleiben, für Geduldete soll ein dauerhafter Ausschluss von berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen beibehalten werden.

Dieser Ausschluss ist nur als gesetzlich normierte Integrationsverhinderung zu bewerten.

Das Land NRW sollte sich im laufenden Gesetzgebungsverfahren dafür einsetzen, sämtliche Instrumente der Ausbildungsförderung auch für Personen mit Duldung und Aufenthaltsgestattung nach einem Aufenthalt von drei Monaten zu öffnen.

- **Ausbau der Förderung für Netzwerke zur Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen**

Über die von ESF und BMAS geförderten Netzwerke zur Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen und Bleibeberechtigten („Bleiberechtsnetzwerke“) konnten in den vorangegangenen Förderlaufzeiten erhebliche Erfolge erzielt werden.

Mit Beginn der neuen Förderperiode am 1. Juni 2015 sind landesweit zwei der bisherigen Netzwerke nicht mehr weiter gefördert. Auch die geförderten Netzwerke müssen mit Mittelkürzungen gegenüber der letzten Förderperiode auskommen, und dies bei zwischenzeitlich erleichtertem Arbeitsmarktzugang und bei gestiegenen Flüchtlingszahlen. In NRW existiert bisher auch keine flächendeckende Versorgung des gesamten Bundeslandes durch Bleiberechtsnetzwerke.

Das Land NRW sollte sich daher auf Bundesebene für einen Einbezug der aktuell nicht geförderten beiden Netzwerke einsetzen, für weitere Fördermittel, um die Arbeit aller Netzwerke mindestens im bisherigen Umfang fortführen zu können, und für eine Ausweitung des Förderprogramms „IvAF“ zugunsten der flächendeckenden Versorgung von NRW.

Handlungsbedarf und -spielraum auf Landesebene

Unabhängig von den Erfordernissen auf Bundesebene bestehen auch auf Landesebene erhebliche Handlungsbedarfe und -spielräume. Diese sollten soweit wie möglich genutzt werden.

- **Flächendeckende Finanzierung von Sprachförderung für Personen mit Duldung und Aufenthaltsgestattung unabhängig vom Herkunftsland**

Solange auf Bundesebene die Öffnung der Integrationskurse für Asylsuchende und Personen mit Duldung nicht umgesetzt ist, sollte das Land NRW ein flächendeckendes Sprachkursangebot umsetzen und finanzieren. Hierbei dürfen Fragen des Aufenthaltsstatus und des Herkunftslandes keine Rolle spielen.

Falls auf Bundesebene die Integrationskurse nur für einen Teil der Personen mit Aufenthaltsgestattung und Duldung geöffnet werden sollten, sollte das Land NRW für die auch zukünftig nicht berechtigten Personen weiterhin flächendeckend eigene Sprachkurse anbieten und finanzieren.

- **Flächendeckende Förderung der Arbeitsmarktintegration im Rahmen des Programms „Early Intervention NRW+“ unabhängig von der vermuteten „Bleibeperspektive“**

Die Regionaldirektion NRW der Bundesagentur für Arbeit fördert mittlerweile flächendeckend die frühzeitige Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen. Das Modellprojekt ist zu begrüßen. Eine Beschränkung auf Asylsuchende mit „hoher Bleibewahrscheinlichkeit“ sollte jedoch aus den eingangs dargestellten Erwägungen nicht erfolgen.

- **Erlass zur Ermessensduldung bei Beschäftigung**

In der Beratungspraxis kommt es immer wieder vor, dass geduldete Personen eine Beschäftigung gefunden haben, die ihren Lebensunterhalt sichert. Dennoch führt dies nicht zu einer sicheren Aufenthaltsperspektive, sofern die hohen Hürden des § 18a AufenthG oder die lange Voraufenthaltszeit des § 25b AufenthG nicht erfüllt sind. Trotz Arbeitsplatzes droht die Abschiebung – eine Situation, die weder den Betroffenen, noch den Arbeitgeber_innen zu vermitteln ist. Darüber hinaus führt die fehlende Rechtssicherheit oft dazu, dass Betriebe Menschen mit einer Duldung aus diesem Grund nicht einstellen. Dies erschwert die Arbeitsintegration der Betroffenen.

Das Land NRW sollte daher einen Erlass veröffentlichen, der – analog zur Ermessensduldung bei Ausbildung – den Ausländerbehörden ausdrücklich die Möglichkeit eröffnet, eine langfristige Ermessensduldung während einer bestehenden Beschäftigung zu erteilen und zu verlängern.

- **Klarstellender Erlass: Voraussetzungen für ein Arbeitsverbot nach § 33 BeschV**

Auch wenn das Arbeitsverbot nach § 33 BeschV für bestimmte Personen mit Duldung prinzipiell abzulehnen ist, sollte bis zu dessen Abschaffung ein Landeserlass klarstellen, in welchen Fällen es *nicht* anzuwenden ist. Die Praxis zeigt, dass die Beurteilung, ob die

Voraussetzungen für ein Verhängen des Arbeitsverbots erfüllt sind oder nicht, zwischen den Ausländerbehörden (und selbst zwischen den einzelnen Sachbearbeiter_innen) erheblich voneinander abweicht: Die eine Ausländerbehörde verhängt fast nie ein Arbeitsverbot, die andere regelmäßig.

Dies ist umso erstaunlicher, als die Regelung des § 33 BeschV kein Ermessen eröffnet. Um die Anwendung des Arbeitsverbots nach § 33 BeschV so zurückhaltend wie rechtlich möglich zu halten, sollte das Land NRW in einem klarstellenden Erlass darüber informieren, in welchen Fällen die Voraussetzungen zur Verhängung eines Arbeitsverbots nicht erfüllt sind.

- **Ermessenslenkender Erlass: Keine Ablehnung einer Arbeitserlaubnis aus migrationspolitischen Erwägungen**

Auch diesseits des ausländerrechtlichen Arbeitsverbots haben Ausländerbehörden Entscheidungsspielräume, ob sie eine Arbeitserlaubnis erteilen oder nicht. Die Entscheidung darüber unterliegt dem Ermessensspielraum der Ausländerbehörde.

Dies führt dazu, dass Ausländerbehörden die Arbeitserlaubnis immer wieder verweigern, obwohl kein rechtlicher Hinderungsgrund besteht. Auch diese Praxis ist von Ausländerbehörde zu Ausländerbehörde höchst unterschiedlich.

Als Beispiel hier der Bescheid einer westfälischen Ausländerbehörde, in dem einem jungen Mann mit Aufenthaltsgestattung im laufenden Asylverfahren, sein Antrag auf Erteilung einer Beschäftigungserlaubnis für eine betriebliche Ausbildung abgelehnt worden ist, obwohl die Frage der Identitätsklärung hierfür keine Rolle spielt – und die Ausländerbehörde zudem nicht die richtige Instanz für die Beurteilung einer „Ausbildungsreife“ ist:

Seit dem 01.01.2012 sind Sie im Besitz einer Aufenthaltsgestattung, welche jedoch auf Ihren eigenen Angaben basiert, da Sie bisher weder einen Pass noch sonstige Identitätsdokumente vorgelegt haben. Ihre Identität ist somit ungeklärt. Ferner haben Sie auch keine Zeugnisse vorgelegt, welchen Ihr schulischer Werdegang hätte entnommen werden können.

Da Ihr Asylbegehren in erster Instanz abgelehnt wurde und Ihre Identität sowie Ihre schulischen Voraussetzungen nicht geklärt sind, kann der Aufnahme einer Ausbildung nicht zugestimmt werden.

Das Land NRW sollte in einem ermessenslenkenden Erlass klarstellen, dass es im politischen Interesse des Landes liegt, eine Arbeitserlaubnis stets zu erteilen, wenn kein zwingender Grund für ihre Verweigerung vorliegt. Der Erlass sollte klarstellen, dass allgemeine migrationspolitische Erwägungen bei der Ermessensausübung keine Rolle spielen sollen.

- **Erlass zu Klarheit bei der Kennzeichnung zum Arbeitsmarktzugang**

Die Erfahrung aus Beratungsstellen zeigt, dass die Kennzeichnung zur Möglichkeit, eine Beschäftigung aufzunehmen, in der Duldung und Aufenthaltsgestattung häufig intransparent und oft auch falsch sind.

Beispielsweise lautet die Nebenbestimmung oftmals „Erwerbstätigkeit nicht gestattet“, obwohl sie gestattet werden könnte, wenn ein Arbeitsplatz gefunden würde, dem die Bundesagentur für Arbeit zustimmt.

Eine andere Variante ist: „Beschäftigung nur mit Erlaubnis der Ausländerbehörde gestattet“, obwohl die betreffende Person bereits vier Jahre in Deutschland lebt und daher der Eintrag „Jede Beschäftigung gestattet“ lauten müsste.

Die unklare und nicht selten falsche Kennzeichnung führt dazu, dass weder die Betroffenen, noch die Beratungsstellen, noch die Arbeitgeber_innen, noch die Arbeitsagenturen wissen, ob und wie im konkreten Einzelfall eine Arbeitserlaubnis erteilt werden kann. Die Folge ist: Arbeitgeber_innen lehnen eine Einstellung aus Sorge vor illegaler Beschäftigung und zu großem bürokratischen Aufwand ab, die Betroffenen suchen erst gar keine Arbeit, die Eingangszone der Arbeitsagentur weist die Betroffenen ab, das sie fälschlicherweise davon ausgeht, sie stehe dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung.

Das Land NRW sollte daher in einem klarstellenden Erlass vorgeben, welche konkreten Formulierungen von den Ausländerbehörden gewählt werden sollen, um die jeweilige arbeitserlaubnisrechtliche Konstellation transparent zum Ausdruck zu bringen.

Um Wiederholungen zu vermeiden, wird hierzu auf die schriftliche Stellungnahme von Kirsten Eichler (Flüchtlingsrat NRW) in der Anhörung des Innenausschusses vom 18. Juni 2014 zum Antrag der Fraktion der Piraten „Arbeitsverbote für Flüchtlinge abschaffen – Arbeitsmarktzugang sicherstellen“, Drucksache 16/459 verwiesen, in dem konkrete Formulierungsvorschläge mit ausführlichen Begründungen enthalten sind; abrufbar unter: <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST16-1814.pdf>

Darüber hinaus sollte das Land NRW in einem Erlass klarstellen, dass für die dreimonatige Wartefrist für einen Arbeitsmarktzugang auch die Zeiten des faktisch gestatteten Aufenthalts mit einer „Bescheinigung über die Meldung als Asylsuchender (BüMI)“ mitzählen und diese Wartefrist nicht erst mit der (oftmals sehr viel späteren) Erteilung der Aufenthaltsgestattung beginnt. Das gleiche gilt für die Zeiten eines faktisch geduldeten Aufenthalts mit Besitz der „Bescheinigung über die Meldung als illegal Eingereister (BüMI)“.

Hierzu wird beispielhaft auf einen hilfreichen Erlass des Landes Niedersachsen vom 2. April 2015 verwiesen, abrufbar unter:

<http://azf2.de/wp-content/uploads/2015/04/MI-Nds-BueMA-BeschErlbns-02-04-2015.pdf>