

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
18/994**

A01, A19

GGUA · Hafenstraße 3–5 · 48153 Münster

Gemeinnützige Gesellschaft zur
Unterstützung Asylsuchender e. V.



Claudius Voigt
Büro für Qualifizierung
der Flüchtlingsberatung

Tel. 02 51 / 1 44 86 - 26
Mobil 01 57 80 49 74 23
Fax 02 51 / 1 44 86 - 10
voigt@ggua.de

Münster, 31. Oktober 2023

Anhörung des Ausschusses für Arbeit, Gesundheit und Soziales und des Integrationsausschusses am 8. November 2023

Schriftliche Stellungnahme zu den Drucksachen 18/4559 und 18/4670

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident André Kuper,
sehr geehrte Damen und Herren,

ich bedanke mich für die Möglichkeit, eine Stellungnahme zu
den oben genannten Anträgen abgeben zu können und
nehme diese gerne wahr. Zugleich bedanke ich mich für die
Einladung als Sachverständiger.

Zu meinem Hintergrund: Mein Name ist Claudius Voigt, ich
bin als Dipl.-Sozialarbeiter seit 2004 bei der Gemeinnützigen
Gesellschaft zur Unterstützung Asylsuchender e.V. (GGUA
Flüchtlingshilfe) in Münster angestellt. Schwerpunktmäßig
beschäftige ich mich mit dem Thema der Sozialen Rechte
von Geflüchteten, Unionsbürger*innen und anderen
Personengruppen ohne deutsche Staatsangehörigkeit.
Darüber hinaus bin ich Mitglied des Vorstands. Die GGUA
Flüchtlingshilfe ist Mitglied im Paritätischen
Wohlfahrtsverband und bietet unter anderem Beratung für
Geflüchtete und andere Zugewanderte in Münster an.

Vorbemerkung

Die vorliegenden Anträge haben richtigerweise das Ziel, die
gesetzlichen und strukturellen Rahmenbedingungen für die
Gewinnung von Fach- und Arbeitskräften ohne deutsche
Staatsangehörigkeit in NRW zu erleichtern und sehen dafür
eine Reihe sinnvoller Maßnahmen vor. Dabei sollen auch

Hafenstraße 3–5
48153 Münster

Tel. 02 51 / 1 44 86 - 0
Fax 02 51 / 1 44 86 - 10
info@ggua.de
www.ggua.de

Mitglied im Paritätischen
Wohlfahrtsverband

Rechtsform: eingetragener Verein (e. V.)
Registriergericht: Amtsgericht Münster, VR 2347

Vertretungsberechtigt gem. § 26 BGB:
Christina Couceiro Nieto, Anton Degenhardt,
Kirsten Eichler, Dominik Hüging
(Schatzmeister), Claudius Voigt, Verena
Wörmann, Saskia Zeh

Datenschutzbeauftragte:
Simone Hemken, IST-planbar GmbH

Spendenkonto:
IBAN: DE50 4036 1906 0304 2222 00
BIC: GENODEM11BB

die Potenziale von bereits in NRW lebenden Menschen – als Geflüchtete oder aus anderen Gründen – stärker als bisher aktiviert und genutzt werden. Strukturelle Hemmnisse sollen hierfür abgebaut werden und entsprechend dem SPD-Antrag mit einem „Kulturwechsel“ in den Ausländerbehörden einhergehen. Dies ist ausdrücklich zu begrüßen.

Als Vertreter einer Flüchtlings- und Migrationsberatungsstelle werde ich im Folgenden nicht auf alle Aspekte der beiden Anträge eingehen können. Hierfür gibt es unter den Sachverständigen sehr viel kompetentere Fachleute. Ich werde mich vielmehr auf den Aspekt der Hebung der Potenziale von bereits in Deutschland lebenden Menschen fokussieren und die strukturellen Hürden benennen, die hierfür beseitigt werden sollten. Einige dieser Hürden liegen in der Verantwortung des Bundes. NRW sollte sich auf Bundesebene dafür stark machen, hier Änderungen zu erwirken.

Neben strukturellen und gesetzlichen Hürden sind allerdings für eine Attraktivitätssteigerung für Einwanderung nach Deutschland auch andere Faktoren von wesentlicher Bedeutung. Und hier tut Deutschland gerade alles dafür, um für Einwandernde unattraktiv zu werden: Medien, Politik, Bundes- und Landesregierungen überschlagen sich momentan mit täglich neuen Vorschlägen zu Verschärfungen, zu Abschottung und Abschiebungen. Die Bundesregierung kündigt eine „Rückführungsoffensive“ an – als befänden wir uns im Krieg. Es müsse nun „im großen Stil“ abgeschoben werden, fordert Bundeskanzler Scholz. Per Gesetz werden Grund- und Menschenrechte von Menschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit weiter eingeschränkt, etwa die Grundrechte auf Unverletzlichkeit der Wohnung, auf Freiheit oder auch auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums. Den Bundesländern – auch NRW! – geht auch das alles noch nicht weit genug. Sie fordern noch mehr gesetzliche Maßnahmen zur Abschottung und zur Beseitigung von „Pull-Faktoren“.

Die Grenzen des Sagbaren haben sich weit nach rechts verschoben. Die Propaganda der Rechtsradikalen wirkt mittlerweile bis tief in die Mitte von Politik und Gesellschaft. Abgesehen davon, dass all dies die Gefahr birgt, zivilisatorische Errungenschaften über Bord zu werfen und gesellschaftliche Standards von Weltoffenheit, Gleichstellung und Teilhabe um Jahrzehnte zurückzuwerfen – diese zunehmend ins Irrationale und Ideologische abdriftende Diskussion wird kaum zu einer Attraktivitätssteigerung Deutschlands für Einwanderung beitragen.

Denn es ist eine Illusion zu glauben, dass die Einwanderung von Fachkräften und Studierenden auf der einen und von Schutzsuchenden auf der anderen Seite zwei getrennte Sphären wären. Die Asylsuchenden von heute sind die Fachkräfte von morgen. Und andererseits sind die internationalen Studierenden, Auszubildenden und Fachkräfte nicht selten auch von den hässlichen Auswüchsen des Aufenthaltsrechts betroffen – nämlich dann, wenn eine Arbeitsstelle verloren geht, wenn es mit dem Studium nicht klappt oder die Ausbildung abgebrochen werden muss. Die aufenthaltsrechtlichen Rahmenbedingungen, darauf weist der Antrag von CDU und Grünen zurecht hin, sind eine vorrangige Ursache dafür, dass internationale Fachkräfte oder Studierende Deutschland wieder den Rücken kehren.

Die gesellschaftliche Stimmung, Rassismuserfahrung oder die Kultur in Behörden dürften ebenfalls wesentliche Gründe sein.

Es ist also dringend geboten, verbal und gesetzgeberisch abzurüsten und den Kompass neu zu justieren.

1. Spurwechsel ermöglichen, Sicherheit schaffen

Ein zentrales Instrument für die Erwerbsteilhabe und die Nutzung der Potenziale bereits im Inland lebender Menschen ist der Spurwechsel: Menschen, die einen Asylantrag gestellt haben oder deren Asylantrag abgelehnt worden ist, sollten die Möglichkeit erhalten, in einen Aufenthalt für die Arbeit zu wechseln. Dies bietet sowohl den Betroffenen als auch Betrieben die notwendige aufenthaltsrechtliche Sicherheit.

Mit Inkrafttreten der Änderungen zum Fachkräfteeinwanderung wird zum 1. März 2024 ein „Schmalpurwechsel“ in Kraft treten. Allerdings reicht dies bei weitem nicht aus, denn die Voraussetzungen sind derart restriktiv, dass nur ein sehr geringer Anteil der Betroffenen und nur für kurze Zeit davon profitieren wird. Bedingung ist nämlich, dass eine Einreise vor dem 29. März 2023 stattgefunden hat und dass der Asylantrag zurückgenommen wurde. Wenn eine Einreise danach stattfand oder der Asylantrag bereits abgelehnt worden ist, ist der Spurwechsel weiterhin ausgeschlossen. Dies ist keine funktionsfähige und vor allem keine dauerhafte Lösung des Themas. Eine weitere Spurwechsellmöglichkeit ergibt sich zum 18. November, da die Fachkraft-Aufenthaltserlaubnisse nach § 18a und b AufenthG zu Anspruchsnormen werden. Daher sollte es ab dann möglich sein, auch während eines laufenden Asylverfahrens die Fachkraftaufenthalte zusätzlich zur Aufenthaltsgestattung zu erhalten. Dennoch wird auch dies nur wenige Personen treffen, die bereits als Fachkraft arbeiten.

Handlungsempfehlung:

Um einen dauerhaften Spurwechsel zu ermöglichen, sollte § 10 AufenthG (die so genannte Spurwechselsperre) gestrichen werden. Außerdem sollte die Beschäftigungsduldung (§ 60d AufenthG) in eine Aufenthaltserlaubnis transformiert werden, und ihre Anforderungen sollten realitätsgerecht angepasst werden. Darüber hinaus sind Anpassungen bei der neuen Ausbildungs-Aufenthaltserlaubnis (§ 16g AufenthG) erforderlich: Unter anderem sollten die speziellen Fristen zur (rückwirkenden) Identitätsklärung gestrichen, von der Lebensunterhaltssicherung und der Erfüllung der Passpflicht als allgemeine Erteilungsvoraussetzungen abgesehen und ein Anspruch auf BAföG eingeführt werden. Es sollte auch angedacht werden, die Aufenthaltserlaubnis für Beschäftigungen nach der „Westbalkanregelung“ (§ 26 Abs. 2 BeschV) im Inland beantragen zu können, wie dies auch für andere Staatsangehörige, etwa aus den USA, Großbritannien oder Kanada bereits möglich ist. Dies würde auch die völlig überlasteten Auslandsvertretungen entlasten.

2. Arbeitsverbote streichen, Teilhabe ermöglichen

In der öffentlichen Diskussion wird momentan viel über die zahlreichen Arbeitsverbote für Asylsuchende und Geduldete geredet. Die Bundesregierung plant, diese einzuschränken. In welchem Umfang, ist allerdings noch unklar, da bislang kein Gesetzentwurf vorliegt. Es ist jedoch davon auszugehen, dass nur sehr geringe Erleichterungen angedacht werden. Das ist nicht zielführend, vielmehr sollten die Arbeitsverbote und Wartefristen vollständig gestrichen werden. Denn es ist widersinnig, auf der einen Seite einen Fachkräftemangel zu beklagen und auf der anderen Arbeitsmarktteilhabe gesetzlich zu verbieten.

Auch aus integrationspolitischer Sicht wirken die Arbeitsverbote fatal: Statt die Teilhabe am Arbeitsmarkt zu ermöglichen und zu fördern, zwingen gesetzliche Regelungen zum Nichtstun. Dabei ist auch erwiesen, dass gerade die Teilhabe am Arbeitsmarkt entscheidend zu einem erfolgreichen Integrations- und Teilhabeprozess beiträgt. Die bestehenden gesetzlichen Regelungen drohen hingegen dazu zu führen, dass die Beschäftigungsfähigkeit langfristig verloren geht.

Handlungsempfehlung:

Die Arbeitsverbote für Asylsuchende und Geduldete sollten vollständig gestrichen werden. Dies betrifft vor allem

- das neun-monatige Arbeitsverbot in den Landeseinrichtungen. Eine geringfügige Verkürzung auf sechs Monate, wie die Bundesregierung dies offenbar plant, greift viel zu kurz.
- die Arbeitsverbote für Asylsuchende und Geduldete aus den als „Sicheren Herkunftsstaaten“. Für Asylsuchende aus den als „sich“ erklärten Herkunftsstaaten ist das bestehende kategorische Arbeitsverbot unionsrechtswidrig. Die Arbeitsverbote verhindern zudem dauerhaft und ohne Ausnahme Arbeitsmarktteilhabe, obwohl die betroffenen Menschen faktisch oftmals langfristig in Deutschland leben – etwa weil sie aus Gründen des Schutzes der Familie nicht abgeschoben werden dürfen. Es ist absurd, dennoch ein Arbeitsverbot zu verhängen.
- das Arbeitsverbot bei einer „Duldung mit ungeklärter Identität“ (die so genannte Duldung light nach § 60b AufenthG) bzw. wegen „selbst zu vertretender Abschiebungshindernisse“ (§ 60 a Abs. 6 AufenthG). Die Duldung light sollte endlich, so wie es auch der Koalitionsvertrag der Ampel-Koalition vorsieht, gestrichen werden. Viele Potenziale von betroffenen Menschen liegen gezwungenermaßen brach, weil sie aus ausländerrechtlichen Gründen nicht arbeiten dürfen, um sie zu zwingen, aufenthaltsrechtlich mitzuwirken. Besser wäre es, ein Angebot zu schaffen, das etwa dem Chancen-Aufenthaltsrecht nach § 104c AufenthG vergleichbar wäre: Das Angebot einer Arbeitserlaubnis und einer realistischen aufenthaltsrechtlichen Perspektive sollte dazu führen, dass danach ohne Angst die Mitwirkungspflichten auch erfüllt werden.

Darüber hinaus sollte das Verwaltungsverfahren für die Erteilung von Beschäftigungserlaubnissen erleichtert werden: Die Erteilung einer Beschäftigungserlaubnis sollte stets als Anspruch und nicht als

Ermessensentscheidung ausgestaltet werden. Zudem sollte die Zustimmungspflicht der Bundesagentur für Arbeit in mehr Fällen als bisher entfallen, um Verwaltungsabläufe zu beschleunigen und häufiger als bisher eine „allgemeine Arbeitserlaubnis“ zu ermöglichen. Hierfür wäre ein Hinweis und eine Klarstellung auf dem Erlasswege sinnvoll, um auch jetzt schon diese Option so weit wie möglich zu nutzen.

3. Gesetzliche Voraussetzungen der Lebensunterhaltssicherung realitätsgerecht gestalten

Die gesetzlichen Anforderungen für die Aufenthaltstitel zu Erwerbs- und Studienzwecken bedeuten so hohe Hürden, dass sie oftmals nicht (durchgehend) erfüllbar sind. Hierbei ist insbesondere die Anforderung an die Lebensunterhaltssicherung zunehmend unrealistisch, so dass auch gut ausgebildete Fachkräfte sie oftmals nicht erfüllen können – insbesondere dann, wenn auch Familienangehörige dabei sind. Die unbedingte Pflicht zur Lebensunterhaltssicherung ist zunehmend ein Dogma, das sich durch die gesamte Migrationspolitik zieht.

Dies führt zum einen dazu, dass Einreisen erschwert werden, und zum anderen dazu, dass qualifizierte Arbeitskräfte langfristig unterqualifiziert arbeiten. Denn sie leben stets in der Sorge, durch Fortbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen nicht mehr genug Einkommen zu haben, so dass die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis, die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis oder die Einbürgerung in Gefahr gerät. Der ausländerrechtliche Zwang zur Erwerbstätigkeit birgt die strukturelle Gefahr der unterqualifizierten Arbeit, denn die Menschen haben schlicht keine Zeit, sich weiterzubilden, Nachqualifizierungen zu machen oder die deutsche Sprache zu lernen.

Bei der aufenthaltsrechtlichen Prüfung eines gesicherten Lebensunterhalts kommt es darauf an, dass kein ergänzender Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II besteht. Aufgrund der stark gestiegenen Regelbedarfe im SGB II und höherer sozialrechtlicher Freibeträge bei Erwerbstätigkeit ist es zunehmend schwierig, die Anforderungen an die Lebensunterhaltssicherung zu erfüllen.

Beispiel 1: *Um eine Aufenthaltserlaubnis zu Erwerbszwecken erhalten zu können, muss bei einer angenommenen Miete von 600 Euro ab dem 1. Januar 2024 eine alleinstehende Person ein Nettoeinkommen von über 1.500 Euro verdienen. Erst ab dieser Höhe gilt der Lebensunterhalt im Sinne des § 2 Abs. 3 AufenthG als gesichert. Dies entspricht einem Bruttoeinkommen von rund 2.100 Euro. Insbesondere in Teilzeitbeschäftigungen ist ein solches Einkommen oftmals nicht zu erzielen.*

Beispiel 2: *Bei einem kinderlosen Paar erhöhen sich die Anforderungen für das Einkommen nochmals deutlich: Unter der Annahme, dass nur eine*r der Partner*innen arbeitet und die Warmmiete 700 Euro beträgt, müsste die erwerbstätige Person ein Nettoeinkommen von etwa 2.100 Euro erzielen, brutto bedeutet das etwa 2.700 Euro. Dies ist ein Einkommen, das auch für Fachkräfte in Vollzeit, etwa im Handwerk, oftmals nicht erzielt werden kann.*

Beispiel 3: Für Personen, die über 44 Jahre alt sind und erstmalig eine Aufenthaltserlaubnis zu Erwerbszwecken erhalten wollen, erhöht sich das geforderte Einkommen nochmals deutlich. Denn § 18 Abs. 2 Nr. 5 AufenthG sieht in diesen Fällen ein pauschales Mindesteinkommen vor. Dies liegt im Jahr 2023 bei monatlich 4.015 brutto.

Handlungsempfehlung:

Auf Bundesebene sollten die Voraussetzungen zu Lebensunterhaltssicherung realitätsgerecht angepasst werden. Zum einen müssen mehr Ausnahmen eines gesicherten Lebensunterhalts zugelassen werden. In § 5 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG sollte auf einen gesicherten Lebensunterhalt nicht nur in atypischen Fällen verzichtet werden können, sondern die Möglichkeit des Abweichens sollte für alle Fälle als Ermessensregelung eingeführt werden. Bei der ausländerrechtlichen Prüfung des anrechenbaren Einkommens sollten die sozialrechtlichen Freibeträge nicht negativ berücksichtigt werden, wie dies aufgrund der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts aktuell geschieht (vgl.: BVerwG; Urteil vom 26. August 2008; 1 C 32.07). Denn dadurch erhöht sich das notwendige Einkommen um mehrere hundert Euro. Es sollte zudem klargestellt werden, dass Wohngeld nicht als aufenthaltsrechtlich schädliche Leistung bewertet wird. Darüber hinaus sollte auch mit Aufenthaltserlaubnissen für das Studium oder die schulische Berufsausbildung ein Anspruch auf BAföG eingeführt werden.

4. Aufenthaltsrecht an die Lebensrealität anpassen

Das geltende Aufenthaltsrecht für Menschen, die einen Aufenthaltstitel zu Erwerbs- oder Ausbildungszwecken haben, sieht kaum Schutzregelungen für den Fall vor, dass es nicht so läuft wie geplant: Studierende, die während ihres Studiums schwanger werden, müssen regelmäßig Angst haben, dass ihr Aufenthaltstitel für das Studium nicht verlängert wird – insbesondere dann, wenn sie wegen Schwangerschaft oder Mutterschaft vorübergehend nicht mehr arbeiten können und damit ihren Lebensunterhalt nicht mehr gesichert haben. Arbeitnehmer*innen mit einem Aufenthaltstitel für die Arbeit, die ihre Arbeit verlieren oder krank werden, droht ebenfalls mit Verlust der Arbeit der Verlust des Aufenthaltstitels.

Das Gesetz sieht keine Übergangsphasen und keine Ausnahmeregelungen zum Schutz der Betroffenen vor, vielmehr sind sie stets auf das Wohlwollen der Ausländerbehörde angewiesen. Die fehlenden gesetzlichen Schutzregelungen führen außerdem zu einem hohen Maß an Ausbeutbarkeit und Schutzlosigkeit gegenüber den Arbeitgeber*innen. Denn sie wissen: Mit Verlust der Arbeit droht auch der Verlust der aufenthaltsrechtlichen Existenz. Dies gilt insbesondere dann, wenn der Lebensunterhalt zeitweilig nicht mehr gesichert ist.

Für eine Attraktivität als Einwanderungsland ist es unabdingbar, dass auch für unvorhergesehene Fälle, wenn jemand nicht so „funktioniert“, wie das Gesetz es erwartet, Schutzregelungen und Übergangsphasen geschaffen werden.

Handlungsempfehlung:

Im Aufenthaltsgesetz sollten Regelungen eingeführt werden, die Sicherheit für den Fortbestand des Aufenthaltstitels geben, auch wenn (zeitweilig) der ursprüngliche Aufenthaltsweg entfällt. Dies gilt insbesondere für den Fall des Verlusts der Arbeit, Unterbrechung des Studiums, für Schwangerschaft oder Krankheit. Es sollte auf die Verwendung „auflösender Bedingungen in den Aufenthaltstiteln (diese lauten z. B.: „Aufenthaltserlaubnis erlischt bei Verlust der Arbeit / des Studiums“) verzichtet werden, da diese die Betroffenen unmittelbar rechtlos stellen.

5. EU-Bürger*innen Zugang zu den Regelsystemen ermöglichen

Bei der Debatte um die Fachkräftesicherung geraten EU-Bürger*innen immer wieder aus dem Blick. Dabei zeigt sich bei ihnen ein Problem in besonders scharfer Ausprägung: Statt die Arbeitsmarktteilhabe zu fördern, werden arbeitsuchende EU-Bürger*innen gezielt aus den Regelsystemen der Arbeitsförderung exkludiert: Nicht-erwerbstätige oder arbeitsuchende EU-Bürger*innen sind von den Leistungen des SGB II ausgeschlossen. Dies hat zum einen zur Folge, dass sie keine Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts erhalten – mit katastrophalen Folgen wie Verelendung, Schutzlosigkeit, Wohnungslosigkeit, Leben in absoluter Armut.

Zugleich haben sie somit aber auch keinen Zugang zu den Arbeitsförderangeboten der Jobcenter nach dem SGB II. Statt gezielte Förderung zu erhalten, sind sie gezwungen, jede Tätigkeit auch unterhalb ihrer Qualifikation auszuüben, da ansonsten kein Anspruch auf existenzsichernde Leistungen besteht. Nicht selten kommt es sogar vor, dass aufgrund der gesetzlichen Regelung begonnene Qualifizierungsmaßnahmen oder Sprachkurse wieder abgebrochen werden müssen und stattdessen unterqualifizierte Arbeit aufgenommen werden muss. Zugang zu den Arbeitsagenturen funktioniert nicht. Auch die „Vorstudie zur Abwanderung von ausländischen Fachkräften“ (IAW / SOKO, 2022, im Auftrag der BA) kommt zu dem Ergebnis, dass die sozialrechtlichen Ausschlussregelungen für EU-Bürger*innen ein Hemmnis bei der langfristigen Hebung des Fachkräftepotenzials sein können und diese entsprechend abgeändert werden sollten.

Handlungsempfehlung:

Die Ausschlüsse von den Leistungen und Förderangeboten des SGB II (§ 7 Abs. 1 S. 2ff SGB II) für bestimmte EU-Bürger*innen sollten gestrichen werden. Es muss sowohl die staatliche Pflicht zur Sicherstellung eines menschenwürdigen Existenzminimums garantiert werden, als auch der Zugang zu den SGB-II-Instrumenten der Arbeitsförderung geschaffen werden. Die aktuelle gesetzliche Ausschlussregelung fördert vielmehr absolute Armut, Perspektivlosigkeit, Obdachlosigkeit und gesellschaftliche Exklusion.

6. Asylsuchenden und Geduldeten Zugang zu den Regelsystemen ermöglichen

Menschen mit Duldung und Aufenthaltsgestattung haben ebenfalls nach aktueller Rechtslage keinen Zugang zu den Leistungen und Förderinstrumenten des SGB II. Vielmehr sind sie auf das System des Asylbewerberleistungsgesetzes verwiesen. Hier findet aber keinerlei Förderung der Arbeitsmarktteilhabe statt. Darüber hinaus

sind die eingeschränkten Leistungen des AsylbLG ungeeignet, eine verfassungskonforme Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums zu gewährleisten. Dies hatte auch die Gesetzgeberin erkannt und daher im Juni 2022 die Geflüchteten aus der Ukraine aus dem Rechtskreis des AsylbLG herausgenommen. Diese haben vielmehr seitdem von Beginn an einen Anspruch auf Leistungen nach SGB II – auch, um frühzeitige Arbeitsmarktteilhabe zu fördern. Die Entscheidung bezüglich der Geflüchteten aus der Ukraine sollte als Blaupause gelten auch für Asylsuchende und Geduldete.

Handlungsempfehlung:

Das AsylbLG sollte abgeschafft und die Leistungsberechtigten sollten in das Regelsystem des SGB II eingegliedert werden. So kann frühzeitig die Arbeitsmarktteilhabe gefördert werden.

7. Unterbringungsverpflichtung in den Landeseinrichtungen verkürzen, Teilhabe ermöglichen

Seit einigen Jahren sind die Zeiten, in denen Asylsuchende und zum Teil auch Geduldete in den Landeseinrichtungen leben müssen, drastisch ausgeweitet worden: Sah das Gesetz bis Ende Oktober 2015 noch eine Pflicht zum Wohnen in der Landeseinrichtung für „bis zu sechs Wochen, längstens bis zu drei Monaten“ vor, liegt sie inzwischen bundesweit bei 18 Monaten. Das Land NRW macht zudem von der bundesgesetzlichen Möglichkeit Gebrauch, die Wohnverpflichtung auf zwei Jahre auszuweiten. Nur Familien mit Kindern müssen spätestens nach sechs Monaten in die Kommunen zugewiesen werden.

Für gelingende Integrationsprozesse ist diese Pflicht zum Leben in zentralen Großeinrichtungen katastrophal: Die Landeseinrichtungen liegen oftmals auf der grünen Wiese, sind vom Rest der Gesellschaft entkoppelt, bieten keine Privatsphäre, fördern Konflikte, entmündigen Menschen. Kinder besuchen keine reguläre Schule. Regelmäßig finden nächtliche Razzien durch die Polizei statt, um Abschiebungen durchzuführen. Die Landeseinrichtungen sind oftmals Orte der Angst, die Traumatisierungen und psychische Belastungen fördern statt sie zu lindern. Es sind insbesondere „Kein Ort für Kinder“ (vgl. gleichnamige Studie von terres des hommes).

Darüber hinaus verhindert die Unterbringung in den Landeseinrichtungen auch die Arbeitsmarktteilhabe. Denn während der Unterbringungsverpflichtung besteht ein neunmonatiges Arbeitsverbot, in bestimmten Fällen sogar ein dauerhaftes Arbeitsverbot. Dies soll auch nach den Plänen der Bundesregierung nur geringfügig und nur für einige Gruppen verkürzt werden. Ohne Arbeitsmarktzugang besteht aber auch keine Möglichkeiten der Arbeitsförderung nach dem SGB III, außer für einige wenige Staatsangehörige (vgl.: § 39a SGB III). Damit ist auch etwa die frühzeitige Förderung der Anerkennung eines ausländischen Berufsabschlusses durch Fördermittel des SGB III (Vermittlungsbudget, § 44 SGB III) oder auch die Aktivierung und berufliche Eingliederung (§ 45 SGB III) ausgeschlossen.

Zudem ist durch die isolierte Lage vieler Landeseinrichtungen mit schlechter Verkehrsanbindung die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit faktisch mit großen Schwierigkeiten verbunden. Für die Inanspruchnahme von Beratungsleistungen der Agentur für Arbeit müssten die Betroffenen sich proaktiv an die Agentur wenden und auch dort hinfahren, was mit einem großen finanziellen und organisatorischen Aufwand verbunden ist.

Die frühzeitige Erfassung von arbeitsmarktbezogenen Potenzialen in den ZUEen sind sicher sinnvoll. Möglicherweise können auch aufsuchende Beratungsangebote der Bundesagentur für Arbeit in den Landeseinrichtungen ein guter Ansatz sein. Die oben beschriebenen strukturellen Hürden können dadurch aber nur sehr bedingt abgebaut werden.

Handlungsempfehlung:

Die Landeseinrichtungen sind Orte der Integrations- und Teilhabeverhinderung. Es ist daher dringend angezeigt, die Aufenthaltsdauer in den Landeseinrichtungen deutlich zu verkürzen. Die Landesregierung sollte daher die Vereinbarung aus dem Koalitionsvertrag umsetzen und die Betroffenen nach spätestens sechs Monaten, Familien mit Kindern erheblich früher, in die Kommunen zuweisen. In den Kommunen kann eine Arbeitsmarktteilhabe sehr viel besser gefördert werden. Bei der Zuweisung sollte angedacht werden, diese nicht strikt nach dem bestehenden Verteilschlüssel durchzuführen, sondern dabei bereits in den Landeseinrichtungen erfasste arbeitsmarktbezogene Kompetenzen mit bestehenden Bedarfen und Angeboten in den jeweiligen Kommunen zu „matchen“. Hierzu hat unter anderem die Universität Hildesheim und die Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg mit dem Projekt „Match’In“ ein Pilotprojekt gestartet.

8. Wohnsitzauflagen streichen

Das Land NRW sieht vor, dass international Schutzberechtigte und andere Personen mit bestimmten humanitären Aufenthaltstiteln regelmäßig einer Wohnsitzauflage für eine bestimmte Kommune unterworfen sind. Sie dürfen nur unter ganz bestimmten Umständen in eine andere Stadt umziehen. Derartige Umzugssperren sind nicht nur ein erheblicher Eingriff in das Selbstbestimmungsrecht der Betroffenen und verursachen immer wieder menschliche Härten. Sie erschweren nach wissenschaftlichen Erkenntnissen auch die Teilhabe am Erwerbsleben. So kommt die Studie „Evaluation der Wohnsitzregelung nach § 12a AufenthG“ (empirica ag und Europa-Universität Viadrina, 2023, im Auftrag des BAMF) zu dem Ergebnis: „Die Wohnsitzregelung wirkt eher negativ auf die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit.“ Auch das Forschungsinstitut der BA, das IAB, kommt in seinem Kurzbericht „Wohnsitzauflagen reduzieren die Chancen auf Arbeitsmarktintegration“ (März 2020) zu dem Schluss, dass regionale Wohnsitzauflagen sowohl bei der Arbeitsmarktteilhabe als auch bei der Wohnraumversorgung negative Wirkungen entfalten.

Daher sollte das Land die gemeindescharfe Anwendung der Wohnsitzregelung beenden. Aus guten Gründen hat NRW bei Geflüchteten aus der Ukraine bereits auf die Verhängung einer gemeindescharfen Wohnsitzauflage verzichtet, obwohl diese grundsätzlich dem § 12a AufenthG unterliegen. Diese Praxis sollte auch auf

international Schutzberechtigten und Personen mit anderen humanitären Aufenthaltsrechten übertragen werden.

Handlungsempfehlung:

Das Land NRW sollte zur Förderung der Arbeitsmarktteilhabe von anerkannten Geflüchteten entsprechend der Forschungsergebnisse auf die Anwendung einer „gemeindescharfen“ Wohnsitzauflage nach § 12a Abs. 2 und 3 AufenthG verzichten. Zudem sollte auf dem Erlassweg das Ermessen der Ausländerbehörden dahingehend gelenkt werden, dass auch nach § 12 Abs. 2 AufenthG keine Wohnsitzauflagen mehr verhängt werden. Auf Bundesebene sollte sich das Land NRW für eine Streichung des § 12a AufenthG einsetzen.

9. Potenzial der internationalen Studierenden aus der Ukraine freisetzen statt abschieben

Aus der Ukraine sind vor dem russischen Angriffskrieg nicht nur ukrainische Staatsangehörige nach NRW geflohen, sondern auch eine nicht unerhebliche Zahl von Menschen ohne ukrainische Staatsangehörigkeit; bundesweit geht man von etwa 38.000 Menschen aus. Ganz überwiegend handelt es sich hierbei um internationale Studierende, die in der Ukraine bis zum russischen Überfall die Unis besucht haben. Anders als Menschen mit ukrainischer Staatsangehörigkeit erhalten sie aber nur in Ausnahmefällen einen Schutzstatus in Deutschland. Sie müssen sich vielmehr um einen anderen, regulären Aufenthaltstitel bemühen – etwa zum Zweck des Studiums oder einer Ausbildung.

Aus diesem Grund hatte das Land NRW am 17. Oktober 2022 erfreulicherweise einen Erlass veröffentlicht, nach dem die Betroffenen für ein Jahr ab Einreise eine Fiktionsbescheinigung erhalten können, damit sie Zeit haben, die Voraussetzungen für diese anderen Aufenthaltstitel zu erfüllen. Hierbei geht es vor allem um die hohen Hürden ausreichender Deutschkenntnisse und eines gesicherten Lebensunterhalts. Aktuell läuft für viele Betroffene das Jahr mit der Fiktionsbescheinigung ab. Aus zahlreichen Beratungsstellen gibt es Rückmeldungen, dass die Ausländerbehörden nun ablehnende Entscheidungen erlassen, die Betroffenen zur Ausreise auffordern und die Abschiebung androhen oder sie in ein oftmals erfolgloses Asylverfahren drängen.

Dies ist aber nicht zielführend. Denn es handelt sich um sehr gut qualifizierte, meist junge Menschen, die oft schon eine ganze Zeit in der Ukraine studiert haben. Sie könnten in Deutschland weiter studieren und ihr Studium abschließen, wenn sie die dafür erforderlichen Sprachkenntnisse hätten. Die sind aber nicht in einem Jahr zu schaffen. Zudem ist die Voraussetzung für die Lebensunterhaltssicherung ebenfalls kaum zu stemmen; verlangt wird in der Regel ein Sperrkonto mit über 11.000 Euro Vermögen für ein Jahr. Dennoch hat der NRW-Erlass eine Verlängerung der Fiktionsbescheinigung über das eine Jahr hinaus ausgeschlossen. Das ist nicht nur für die Betroffenen, die bereits einmal vor Krieg fliehen mussten und nun vor der Abschiebung stehen, eine extreme Härte. Es droht dabei ohne Not auch ein großes Potenzial potenzieller hochqualifizierter Fachkräfte verloren zu gehen.

Handlungsempfehlung:

Das Land NRW sollte eine Verlängerung der Fiktionsbescheinigung für Studierende aus der Ukraine, die nicht die ukrainische Staatsangehörigkeit haben, ermöglichen. Damit kann den Betroffenen mehr Zeit eingeräumt werden, die hohen Hürden für den regulären Studien- oder Ausbildungsaufenthalt zu meistern. Zugleich sollte per Erlass geregelt werden, nicht zwingend die pauschale Summe von 11.208 Euro für den Studienaufenthalt vorauszusetzen. Es handelt sich hierbei nur um eine Orientierungsgröße, von der Abweichungen möglich sind.

10. Ausländerbehörden als Ermöglichungsbehörden stärken

Viele Ausländerbehörden in NRW sind überlastet, personell unterbesetzt und zum Teil am Rande der Funktionsfähigkeit. Oft sind sie für die Betroffenen telefonisch oder persönlich kaum erreichbar, es gibt Wartezeiten von mehreren Monaten. Eine vergleichbare Situation bei einer KfZ-Zulassungsbehörde oder im Bürger*innenamt würde zurecht als ein handfester Skandal gewertet.

Für viele Menschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit gehört diese Situation aber zum Alltag. Besonders gravierend wirkt sich das dann aus, wenn die Betroffenen dringend auf die Entscheidung der Ausländerbehörde angewiesen sind. Dies gilt insbesondere auch dann, wenn es um die Erteilung oder Verlängerung einer Beschäftigungserlaubnis geht. Es gibt eine ganze Reihe Berichte, in denen bestehende Arbeitsverhältnisse beendet wurden, weil die Ausländerbehörde die – an sich völlig unstrittige – Verlängerung der Beschäftigungserlaubnis erst mit mehrwöchiger Verzögerung ausgestellt hat. Auch Fiktionsbescheinigungen, deren Wirkung gleichsam qua Gesetz eintritt, werden teils erst Monate zu spät ausgegeben – mit der Folge, dass die Betroffenen ein ihnen zustehendes Recht, zum Beispiel eine Arbeit aufzunehmen, nicht wahrnehmen können.

Darüber hinaus herrscht nach wie vor in einigen Ausländerbehörden in NRW eine Kultur des Misstrauens, der Abwehr und der Ablehnung: Zweckwechsel zwischen Aufenthaltstiteln (zum Beispiel aus einem Freiwilligendienst in die Berufsausbildung) werden verweigert, obwohl das Gesetz bzw. die Aufenthaltsverordnung diese ermöglichen. Menschen, auch Fachkräfte, werden aufgefordert, ein Visumverfahren nachzuholen, obwohl dies gem. § 39 AufenthV nicht erforderlich ist.

Ausländerbehörden suchen nach Gründen, warum sie Anträge ablehnen können, anstatt nach Gründen, warum sie sie bewilligen könnten. Im Zweifel gegen die Antragstellerin, scheint nach wie vor das Leitmotiv (einiger und keineswegs aller!) NRW-Ausländerbehörden zu sein.

Handlungsempfehlung: Das Land NRW sollte die Ausländerbehörden noch stärker als bisher dafür sensibilisieren und sie auch auffordern, sich nicht als Abwehramt, sondern als Ermöglichungsbehörde zu verstehen. Hierfür sollte das Land auch dazu auffordern, gesetzliche Spielräume zugunsten der Betroffenen zu nutzen und Ermessen positiv auszuüben. Denn insbesondere die Arbeitsmarktteilhabe bereits hier lebender Menschen (unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus!) sowie die Förderung der Bildungs- und Erwerbsmigration liegen erkennbar im öffentlichen Interesse des Landes, wie es der vorliegende Antrag ja auch zum Ausdruck bringt.

Das Land sollte darüber hinaus dafür Sorge tragen, dass die Ausländerbehörden in ausreichendem Maße personell ausgestattet sind, damit sie persönlich erreichbar und gut funktionsfähig sind.

11. Integriertes Bleibemanagement implementieren

Das Land NRW bringt viel organisatorische Energie dafür auf, damit Menschen NRW den Rücken kehren: Im MKJFGFI besteht eine eigene Gruppe „Rückkehrmanagement“, bei den Zentralen Ausländerbehörden sind unterschiedliche Aufgaben für „Rückführungen“ gebündelt, es gibt ein „integriertes Rückkehrmanagement“. Warum gibt es im für Aufenthaltsrecht zuständigen Bereich nicht auch ein „Integriertes Bleibemanagement“?

Es wäre wünschenswert, wenn ein ähnlicher Schwerpunkt darauf gesetzt würde, Menschen zum Bleiben zu verhelfen – nicht nur für Schutzsuchende, sondern auch für Menschen, die für das Studium oder die Arbeit oder aus anderen Gründen nach NRW gekommen sind. Ein Ansatzpunkt wäre, in der Abteilung 5 des MKJFGFI eine Gruppe „Bleibemanagement“ einzurichten, die sich zentral damit beschäftigt, für Menschen in NRW gute Bleibeperspektiven zu schaffen: Aufgabe könnte sein, alle Prozesse, Strukturen, Erlasse und gesetzlichen Regelungen auf den Prüfstand zu stellen, ob sie Bleibeperspektiven befördern oder verhindern. Ausländerbehörden könnten sensibilisiert werden, Spielräume zu nutzen, Zweckwechsel zu ermöglichen, Alternativen zu suchen, unnötige Hürden abzubauen.

Ein Integriertes Bleibemanagement auf Landesebene würde dazu beitragen, Ausländerbehörden auch ihrem Selbstverständnis nach zu wirklichen Ermöglichungsbehörden werden zu lassen.