



Caritasverband  
für die Diözese  
Osnabrück e.V.

Caritasverband für die Diözese Osnabrück e.V., Postfach 16 04, 49006 Osnabrück

**Deutscher Bundestag**  
**Innenausschuss**  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

**Fachbereich Migration/Flüchtlinge**  
**- Planung und Konzeption -**  
**Frau Dr. Barbara Weiser**  
Telefon: +49 (0)541 349698 - 19  
Telefax: +49 (0)541 349698 - 18  
Mobil: +49 (0)172 5124086  
E-Mail: bweiser@caritas-os.de

Knappsbrink 58, 49080 Osnabrück  
Carl-Sonnenschein-Haus  
Telefon-Zentrale: +49 (0)541 34978 - 0  
DiCV-OS@caritas-os.de  
www.caritas-os.de

**Öffentliche Anhörung des Innenausschusses des Dt. Bundestags zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Einstufung weiterer Staaten als sichere Herkunftsstaaten und zur Erleichterung des Arbeitsmarktzugangs für Asylbewerber und geduldete Ausländer (Drs. 18/1528) am 23.06.2014**

**Stellungnahme des Caritasverbandes für die Diözese Osnabrück e.V.  
Frau Dr. jur. Barbara Weiser**

Der Caritasverband für die Diözese Osnabrück e.V. (nachfolgend DiCV OS genannt) befasst sich seit 2002 mit Fragestellungen, die den Arbeitsmarktzugang und die Beschäftigung von Asylsuchenden und Ausländer/innen mit einer Duldung zum Gegenstand haben und koordiniert u.a. entsprechende Netzwerkprojekte, die mit Mitteln des Europäischen Sozialfonds und mit Bundesmitteln gefördert werden. Eine im Rahmen dieser Projektierung in Trägerschaft des DiCV OS eingerichtete rechtliche Fachberatungsstelle bietet in diesem Zusammenhang neben rechtlicher Information und Beratung auch Fortbildungen für Arbeitsmarktakteure (u.a. Agentur für Arbeit) an.

Die Evaluation des ESF-Bundesprogramms „Arbeitsmarktliche Unterstützung für Bleibeberechtigte und Flüchtlinge mit Zugang zum Arbeitsmarkt“,<sup>1</sup> in dessen Steuerungsgruppe auf Bundesebene auch der DiCV OS mitarbeitet, hat bereits in der Förderrunde 2008 bis 2010 gezeigt, dass die beschäftigungsrelevanten Vermittlungsquoten für Asylsuchende und geduldete Ausländer/innen sehr hoch sind.<sup>2</sup> Für die zweite Förderperiode

<sup>1</sup> siehe unter: [http://www.esf.de/portal/generator/6610/sonderprogramm\\_bleibeberechtigte.html](http://www.esf.de/portal/generator/6610/sonderprogramm_bleibeberechtigte.html)

<sup>2</sup> BMAS-Webseite, siehe Xenos, 1. Förderrunde, Evaluation: „Aus der Zwischenevaluation geht hervor, dass bis Dezember 2009 12.300 Personen an Maßnahmen des Programms teilgenommen haben, davon wurden 22 Prozent in Arbeit oder eine duale Ausbildung

von 2011 bis 2014 ist zu erwarten, dass weitere 5.000 Personen in ein Beschäftigungs- oder Ausbildungsverhältnis und mindestens 10.000 Personen in die so genannten ESF-BAMF-Sprachkurse vermittelt werden.<sup>3</sup>

***Der DiCV OS begrüßt deshalb ausdrücklich die den vorgeschlagenen Rechtsänderungen zugrunde liegende Intention, den Arbeitsmarktzugang von Asylsuchenden und Ausländer/innen mit einer Duldung frühzeitig zu ermöglichen.***

Der DiCV OS nimmt zu den vorgeschlagenen Rechtsänderungen zur Erleichterung des Arbeitsmarktzugangs wie folgt Stellung:

### **Zu Artikel 1 des Gesetzentwurfes**

Änderung des Asylverfahrensgesetzes:

„In § 61 Absatz 2 Satz 1 wird das Wort „neun“ durch das Wort „drei“ ersetzt.“

### **Zu Artikel 2 des Gesetzentwurfes**

Änderung der Beschäftigungsverordnung

„In § 32 Absatz 1 Satz 1 der Beschäftigungsverordnung vom 6. Juni 2013 (BGBl. I S. 1499), die zuletzt durch Artikel 1 der Verordnung vom 31. Oktober 2013 (BGBl. I S. 3903) geändert worden ist, werden die Wörter „einem Jahr“ durch die Wörter „drei Monaten“ ersetzt.“

Vorgeschlagen wird die Senkung der Wartezeit auf drei Monate, nach deren Ablauf Asylsuchenden und Ausländern/-innen mit einer Duldung unter bestimmten Voraussetzungen die Ausübung einer Beschäftigung erlaubt werden kann. Nach der Gesetzesbegründung soll dadurch die Abhängigkeit dieser Personengruppen von öffentlichen Sozialleistungen reduziert werden.

## **1. Senkung der Wartezeit**

***Der DiCV OS begrüßt die vorgeschlagene Senkung der Wartezeit, die der maximalen Verweildauer von Asylsuchenden in einer Aufnahmeeinrichtung entspricht (§ 47 Abs. 1 AsylVfG).***

Damit haben Asylsuchende und Ausländer/innen mit einer Duldung nach drei Monaten gestattetem, geduldetem oder erlaubtem Voraufenthalt einen grundsätzlichen Zugang zu zustimmungspflichtiger Beschäftigung, also zu jeder Art von Arbeit (§ 61 Abs. 2 S. 1 AsylVfG; § 32 Abs. 1 BeschV; §§ 39 ff AufenthG).

Für Asylsuchende wird dadurch auch der grundsätzliche Zugang zu zustimmungsfreier Beschäftigung eröffnet; sie können nach Ablauf der Wartezeit insbesondere eine Berufsausbildung in einem staatlich anerkannten oder vergleichbar geregelten Ausbildungsberuf und ein zustimmungsfreies Praktikum<sup>4</sup> absolvieren (§ 32 Abs. 4, Abs. 2 BeschV). Damit

---

vermittelt. Das ist bemerkenswert, weil über 80 Prozent der Teilnehmenden keine abgeschlossene Berufsausbildung haben“ siehe: [http://www.esf.de/portal/generator/6610/sonderprogramm\\_bleibeberechtigte.html#entry1](http://www.esf.de/portal/generator/6610/sonderprogramm_bleibeberechtigte.html#entry1)

<sup>3</sup> Hochrechnung und Schätzung des DiCV OS nach Vorliegen erster Zwischenergebnisse der Evaluation zur 2. Förderrunde.

<sup>4</sup> § 30 BeschV regelt, dass bestimmte Tätigkeiten nicht als Beschäftigung im Sinne des Aufenthaltsgesetzes gelten. Daher könnte etwa für bestimmte Praktika die Nichtbeschäftigungsfiktion greifen, sodass eine Beschäftigungserlaubnis auch für Asylsuchenden und Ausländer/innen mit einer Duldung nicht erforderlich wäre.

können sie auch Angebote zur Arbeitsmarktintegration (insbesondere im Rahmen durch den Europäischen Sozialfonds geförderter Projekte), die ein Praktikum beinhalten, nutzen. Ausländer/innen mit einer Duldung kann die Ausübung einer zustimmungsfreien Beschäftigung bereits gegenwärtig ohne Wartefrist erlaubt werden (§ 32 Abs. 2 BeschV).<sup>5</sup>

Besteht nach drei Monaten ein grundsätzlicher Zugang zu zustimmungspflichtiger Beschäftigung, stehen Asylsuchenden und Ausländern/innen mit einer Duldung ab diesem Zeitpunkt auch die Förderinstrumente der Bundesagentur für Arbeit, für die im SGB III keine ausländerrechtlichen Zugangsvoraussetzungen normiert sind,<sup>6</sup> grundsätzlich offen.<sup>7</sup>

## **2. Verbleibende Hürden vor der Erteilung einer Erlaubnis zur Ausübung einer Beschäftigung**

***Der DiCV OS stellt fest, dass der Arbeitsmarktzugang für Asylsuchende und Ausländer/innen mit Duldung weiterhin mit erheblichen Hürden verbunden ist. Auch wenn mit der Reduzierung der Wartezeit auf drei Monate über die Mindeststandards der EU-Aufnahmerichtlinie hinausgegangen wird, ist die dort verankerte Verpflichtung, für einen effektiven Arbeitsmarktzugang von Asylsuchenden Sorge zu tragen,<sup>8</sup> nicht hinreichend umgesetzt.***

### **2.1 Arbeitsmarktliche Vorrangprüfung**

Bevor Asylsuchenden und Ausländer/innen mit einer Duldung die Ausübung einer zustimmungspflichtigen Beschäftigung gestattet werden kann, erfolgt im Rahmen des Zustimmungsverfahrens durch die Bundesagentur für Arbeit eine arbeitsmarktliche Vorrangprüfung und eine Beschäftigungsbedingungsprüfung sowie die Prüfung von Versagungsgründen (§§ 39 Abs. 2; 40 AufenthG).

Bei der arbeitsmarktlichen Vorrangprüfung hat die Zentrale Auslands- und Fachvermittlung der Bundesagentur für Arbeit unter Beteiligung des Arbeitgeberservice der örtlichen Agentur für Arbeit zu untersuchen,

- a) ob sich durch die Beschäftigung von Ausländern nachteilige Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt, insbesondere hinsichtlich der Beschäftigungsstruktur, der Regionen und der Wirtschaftszweige ergeben (Globale Arbeitsmarktprüfung)

und

- b) für die Beschäftigung deutsche Arbeitnehmer sowie Ausländer, die diesen hinsichtlich der Arbeitsaufnahme rechtlich gleichgestellt sind oder andere Ausländer, die nach dem Recht der Europäischen Union einen Anspruch auf vorrangigen Zugang zum Arbeitsmarkt haben, nicht zur Verfügung stehen (Einzelfallprüfung)

oder

- c) ob sie durch Prüfung nach § 39 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 Buchstabe a und b AufenthG für einzelne Berufsgruppen oder für einzelne Wirtschaftszweige festgestellt hat, dass die

<sup>5</sup> Vgl. auch Gesetzesbegründung zu Art. 2.

<sup>6</sup> Ausländerrechtliche Zugangsvoraussetzungen bestehen bei der Berufsausbildungsbeihilfe, bei ausbildungsbegleitenden Hilfen, außerbetrieblicher Berufsausbildung und bei berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen (§§ 52 Abs. 2; 78 Abs. 3; 59 SGB III).

<sup>7</sup> Vgl. § 138 SGB III, Geschäftsanweisung der Bundesagentur für Arbeit (BA), Stand 12/2012, Nr. 138.159 f.

<sup>8</sup> Art. 15 Abs. 2 der Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (Neufassung), Amtsblatt der Europäischen Union, L 180/96.

Besetzung der offenen Stellen mit ausländischen Bewerbern arbeitsmarkt- und integrationspolitisch verantwortbar ist (Prüfung für einzelnen Berufsgruppen/ Wirtschaftszweige). Das Aufenthaltsgesetz erlaubt es der Bundesagentur für Arbeit, für einzelne Berufsgruppen die Vorrangprüfung zu vereinfachen, wenn sie festgestellt hat, dass die Besetzung der offenen Stellen mit ausländischen Bewerbern arbeitsmarkt- und integrationspolitisch verantwortbar ist.<sup>9</sup> Soweit ersichtlich wird von dieser Möglichkeit nur selten Gebrauch gemacht.

Aus der Sicht des DiCV OS erzeugt die arbeitsmarktliche Vorrangprüfung einen erheblichen Verwaltungsaufwand und ist damit mit nicht unerheblichen Kosten verbunden. Kommt es dann zur Ablehnung der Beschäftigungserlaubnis, werden nach Berichten aus ESF-Bleiberechtsnetzwerken und anderen Fachberatungsstellen in vielen Fällen die offenen Stellen nicht besetzt. Das liegt u.a. daran, dass Arbeitgeber nur den von ihnen ausgesuchten Arbeitnehmenden, also z.B. den jeweiligen Asylsuchenden, einstellen wollten, oder dass Arbeitgeber die zur Verfügung stehenden bevorrechtigten Arbeitssuchenden nicht beschäftigen mochten, weil sie für die Besetzung der Stelle als nicht geeignet bewertet wurden. Der Wunsch der Arbeitgeber, einen bestimmten Ausländer beschäftigen zu wollen, kann nach den Verwaltungsvorschriften der Bundesagentur für Arbeit<sup>10</sup> bislang aber nur berücksichtigt werden, wenn er hierfür besondere, objektive und sachlich gerechtfertigte Gründe hat, die in seinem individuellen Geschäftsinteresse liegen. Im Übrigen könnte ein Verzicht auf die arbeitsmarktliche Vorrangprüfung auch zur Folge haben, dass der Ausschluss von der Ausübung von Leiharbeit (§ 40 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG) wegfiel und so auch ein Einstieg in dieses Segment des Arbeitsmarkts ermöglicht werden würde.<sup>11</sup>

***Daher empfiehlt der DiCV OS mit Nachdruck, auf eine arbeitsmarktliche Vorrangprüfung für Asylsuchende und Ausländer/innen mit Duldung zu verzichten.***<sup>12</sup>

***Es wird zumindest angeregt, in einem Prüfauftrag an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales zu eruiieren, ob anstelle der individuellen Vorrangprüfung nicht verstärkt von der Möglichkeit Gebrauch gemacht werden kann, Feststellungen für einzelne Berufsgruppen oder für einzelne Wirtschaftszweige zu tätigen, für die die Erteilung einer Beschäftigungserlaubnis grundsätzlich ohne Vorrangprüfung erfolgen kann.***

## **2.2 Ausländerrechtlicher Versagungstatbestand (Arbeitsverbot)**

### **2.2.1 Gegenwärtige Regelung**

Nach § 33 BeschV darf die Ausübung einer Beschäftigung, also auch eine betriebliche Berufsausbildung und ein Praktikum<sup>13</sup> nicht erlaubt werden, wenn Ausländer/innen mit einer Duldung sich in das Inland begeben haben, um Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zu erlangen, oder aufenthaltsbeendende Maßnahmen bei ihnen aus Gründen, die sie selbst zu vertreten haben, nicht vollzogen werden können.

<sup>9</sup> BA, Durchführungsanweisungen (DA) zum AufenthG, Stand April 2014, 1.39.2.06.

<sup>10</sup> BA, DA zum AufenthG, Stand April 2014, 1.39.2.05.

<sup>11</sup> Vgl. BA, DA zur Beschäftigungsverfahrensverordnung, Stand Mai 2011, 3.10.213.

<sup>12</sup> Vgl. ProAsyl, Stellungnahme zum „Entwurf eines Gesetzes zur Einstufung weiterer Staaten als sichere Herkunftsstaaten und zur Erleichterung des Arbeitsmarktzugangs für Asylbewerber und geduldete Ausländer“ vom 04.04.2014, S. 14.

<sup>13</sup> Siehe Fn. 3.

Der erste Versagungstatbestand liegt nur vor, wenn die Einreise vorrangig wegen des Bezugs von Sozialleistungen erfolgt ist (Leistungsbezug als prägendes Motiv).<sup>14</sup>

Der zweite Versagungstatbestand ist gegeben, wenn ein geduldeter Ausländer aus von ihm zu vertretenden Gründen nicht abgeschoben werden kann. Zu vertreten hat er die Angabe einer falschen Identität oder Staatsangehörigkeit und das Nichtnachkommen seiner Mitwirkungspflichten.<sup>15</sup> Dabei müssen u.a. die vom Ausländer zu vertretenden Gründe zum gegenwärtigen Zeitpunkt kausal für die Unmöglichkeit der Abschiebung sein.<sup>16</sup> Dabei trägt die Ausländerbehörde grundsätzlich die Darlegungs- und Beweislast,<sup>17</sup> soweit es nicht allein um die Vornahme von Handlungen geht, mit denen der Ausländer seine Mitwirkungspflichten zu erfüllen versucht.<sup>18</sup>

Aus der Sicht des DiCV OS ist im Hinblick auf den ersten Versagungstatbestand zunächst festzustellen, dass die gesetzgeberische Intention einer Regelung nicht erkennbar ist, die eine Einreise zum Zwecke des Leistungsbezugs mit der Gewährung von Sozialleistungen sanktioniert, indem die Ausübung einer Erwerbstätigkeit verboten wird; warum also einer unterstellten Absicht, Leistungen zu beziehen und eben nicht aus Erwerbsarbeit den Lebensunterhalt zu bestreiten, mit einem Verbot, genau dieses tun zu können, begegnet wird. Bislang war der erste Versagungstatbestand aber ohnehin praktisch kaum relevant, da es im Regelfall weder zutreffend noch beweisbar war, dass der Leistungsbezug das prägende Einreisemotiv war.

Hingegen führt nach den Erfahrungen des DiCV OS der zweite Versagungstatbestand – insbesondere aufgrund der Verletzung der Mitwirkungspflichten – in vielen Fällen zu dem Verbot, eine Beschäftigung auszuüben.

Gegen diese Regelung spricht zunächst, dass nirgendwo belegt ist, dass ein Arbeitsverbot tatsächlich eine „Verhaltensänderung“, etwa eine Mitwirkung bei der Passbeschaffung bewirkt. Sicher ist aber, dass überall dort, wo Rückkehr im Sinne einer gelungenen Reintegration erfolgreich war, den Ausländer/innen in Deutschland zuvor eine Teilhabe an Ausbildung und Arbeit ermöglicht wurde.

Sicher ist auch, dass das Arbeitsverbot hohe Kosten verursacht. Hierzu zählen einerseits die durch aufwendige Verwaltungs- und Gerichtsverfahren verursachten Bürokratienkosten, in denen das Vorliegen der einzelnen Voraussetzungen des Arbeitsverbotes geprüft wird; zum anderen die unmittelbaren sowie die künftigen Sozialausgaben, die perspektivisch durch das Produzieren von Langzeitarbeitslosigkeit und deren Folgen entstehen.

***Daher empfiehlt der DiCV OS, das in § 33 BeschV verankerte Arbeitsverbot zu streichen. Alternativ sollten die Regelungen des § 33 BeschV aber zumindest auf die in § 25a Abs. 1 Satz 3 AufenthG genannten Fallgruppen des aktiven Handelns beschränkt und § 33 BeschV wie folgt gefasst werden: „Ausländerinnen und***

<sup>14</sup> OVG NRW, Beschluss vom 9.11.2005 - 17 B 1485/05 - (asyl.net, M7604); vgl. BVerwG, Urteil vom 4.6.1992, BVerwGE 90, 212 zu § 120 Abs. 3 S. 1 BSHG.

<sup>15</sup> OVG Nds., Beschluss vom 12.8.2010 - 8 PA 183/10 - (asyl.net, M17607); OVG NRW, Beschluss vom 18.1.06 - 18 B 1772/05 - (asyl.net, M7931).

<sup>16</sup> OVG NRW, Beschluss vom 18.1.2006 - 18 B 1772/05 - (asyl.net, M7931); VG Aachen, Beschluss vom 26.11.2009 - 9 L 443/09 - (asyl.net, M16461); OVG Nds., Beschluss vom 12.8.2010 - 8 PA 183/10 - (asyl.net, M17607); OVG Nds., Beschluss vom 08.11.2005 - 12 ME 397/05 - (asyl.net, M 7732); VGH Baden Württemberg, 12.10.2005 - 11 S 1011/05 - (asyl.net, M7437).

<sup>17</sup> VGH München, Beschluss vom 28.4.2011 - 19 ZB 11.875, siehe <http://openjur.de/u/490597.html>; VG Sigmaringen, Urteil vom 14.6.2005 - 4 K 468/05 - (asyl.net, M6908); VG Münster, Beschluss vom 31.3.2005 - L 189/05 - (asyl.net, M6404); VG Münster, Urteil vom 24.6.2008 - 5 K 1367/07 - (asyl.net, M13919); VG Gießen, Beschluss vom 8.6.2006 - 4 G 1454/06 - (asyl.net, M8408); VG Frankfurt, Beschluss vom 23.10.2006 - 7 G 3999/06(1) - (asyl.net, M11074); a.A. Bay VGH, Beschluss vom 12.12.2011 - 10 C 11.788 - (Juris), wonach der Duldungsinhaber substantiiert darlegen muss, dass die verlangte Mitwirkung von vorneherein keinen Erfolg haben würde.

<sup>18</sup> OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 18.5.2011 - OVG 3 B 3.11-<http://openjur.de/u/284568.html>; VG Stuttgart, Urteil vom 13.10.2011 - 11 K 1016/11, siehe <http://openjur.de/u/608230.html>; VG Münster, Urteil vom 24.6.2008 - 5 K 1367/07 - (asyl.net, M13919).

***Ausländern, die eine Duldung besitzen, darf die Ausübung einer Beschäftigung nicht erlaubt werden, wenn die Abschiebung aufgrund eigener nachweislich falscher Angaben oder aufgrund von nachgewiesener Täuschung über Identität oder Staatsangehörigkeit ausgesetzt ist.“***

## **2.2.2 Die künftige Rechtslage nach einem Inkrafttreten des Referentenentwurf des Bundesinnenministeriums vom 07.04.2014 zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung<sup>19</sup>**

Nach § 11 Abs. 7 Satz 4 AufenthG des Entwurfes gilt die Einreise „regelmäßig als zum Zwecke des Bezugs von öffentlichen Leistungen im Sinne von Satz 1 getätigt, wenn ein Asylantrag als unzulässig<sup>20</sup>, unbeachtlich<sup>21</sup> oder offensichtlich unbegründet<sup>22</sup> abgelehnt wird oder wenn ein Antrag nach § 71 oder § 71a des Asylverfahrensgesetzes nicht zur Durchführung eines weiteren Asylverfahrens führt.“

Laut Gesetzesbegründung<sup>23</sup> wird damit eine gesetzliche Vermutung für die Einreise zum Zwecke des Bezugs von öffentlichen Leistungen aufgestellt.

Für den Arbeitsmarktzugang würde die Anwendung dieser Vermutung zu der Annahme führen, dass die Einreise in diesen Fällen vorrangig wegen des Bezugs von Sozialleistungen erfolgt ist und dass daher das Vorliegen des ersten Versagungstatbestands des § 33 BeschV angenommen wird, was dann von den betroffenen Ausländer/innen mit Duldung widerlegt werden müsste.<sup>24</sup>

Im Jahr 2013 wurde in 80.978 Fällen eine Entscheidung über einen Asylantrag getroffen. Annähernd 25% dieser Anträge (19.372) wurden als ‚offensichtlich unbegründet‘ abgelehnt, weitere annähernd 20% waren so genannte Dublin-Entscheidungen, d.h. der Asylantrag wurde als unzulässig abgelehnt.<sup>25</sup>

Treten beide Entwürfe unverändert in Kraft, wird nach Auffassung des DiCV OS die Zahl der Arbeitsverbote zwangsläufig eklatant steigen und damit der Gesetzeszweck – die Reduzierung der Sozialleistungen – konterkariert werden.

Dies hätte auch zur Folge, dass die in dem Referentenentwurf ebenfalls enthaltene stichtags- und altersunabhängige Bleiberechtsregelung, die Aufenthaltsgewährung bei erfolgreicher wirtschaftlicher Integration (§ 25b AufenthG-E), weitgehend nicht anwendbar wäre. Die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis setzt eine überwiegende Lebensunterhaltssicherung voraus, was bei bestehendem Arbeitsverbot schwerlich gelingen kann.

<sup>19</sup> Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern; Entwurf eines Gesetzes zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung vom 07.04.2014.

<sup>20</sup> § 27a AsylVfG (bei Dublin-III-Fälle).

<sup>21</sup> § 29 AsylVfG (bei offensichtlicher Sicherheit vor politischer Verfolgung in einem sonstigen Drittstaat).

<sup>22</sup> § 30 AsylVfG.

<sup>23</sup> Referentenentwurf vom 07.04.2014 zu Nummer 8 (§ 11).

<sup>24</sup> Vgl. Stellungnahme der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) zum Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern eines Gesetzes zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung vom 07.04.2014, 02.06.2014Nr. 3c, S. 7; ProAsyl, Stellungnahme zum Referentenentwurf des Bundesministeriums des Innern eines Gesetzes zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung vom 7.4.2014 vom 05.06.2014 Nr. 2a, S. 6.

<sup>25</sup> BT-Drucksache 18/705, siehe unter <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/18/007/1800705.pdf>, Seiten 19 und 29

**Vor allem aber steht die in dem Entwurf aufgestellte Vermutung im Widerspruch zu den geltenden Regelungen des Asylverfahrensgesetzes (AsylVfG):<sup>26</sup>**

Nach § 30 Abs. 2, Abs. 3 AsylVfG ist die Einreise nach Deutschland aus wirtschaftlichen Gründen nur eine von 8 Fallgruppen, in denen der Asylantrag als offensichtlich unbegründet abzulehnen ist. Andere Fallgruppen sind etwa unsubstantiierte Angaben oder die Weigerung, seine Identität oder Staatsangehörigkeit anzugeben. Wurde ein Asylantrag als ‚offensichtlich unbegründet‘ abgelehnt, kann das also beispielsweise auch darauf beruhen, dass das Vorbringen des Asylsuchenden als nicht substantiiert bewertet wurde, ohne dass das Bundesamt der Auffassung war, dass der Asylsuchende wegen des Sozialleistungsbezugs eingereist ist. Auch die anderen Fallgruppen weisen keinen Zusammenhang zu einer Einreise zum Zwecke des Leistungsbezugs auf. Daher kann aus der Ablehnung als ‚offensichtlich unbegründet‘ nicht zwingend auf eine Einreise zum Zwecke des Leistungsbezugs geschlossen werden.

**Nach Auffassung des DiCV OS ist die im Gesetzesentwurf aufgestellte Vermutung nicht begründbar und widerspricht bestehenden rechtlichen Regelungen.**

Des Weiteren wird damit bei erfolgloser Folgeantragstellung aus der Ablehnung der Durchführung eines Asylfolgeverfahrens nach pauschal darauf geschlossen, dass die ggf. viele Jahre zuvor erfolgte Einreise vor der ersten Asylantragstellung wegen des Leistungsbezugs erfolgt ist.

Diese **generelle Schlussfolgerung** ist nicht nachvollziehbar und **entspricht auch nicht den geltenden gesetzlichen Regelungen**, da die Ablehnung nach § 71 AsylVfG i.V.m. § 51 VwVfG verschiedene Gründe haben kann. Die Ablehnung kann etwa darauf beruhen, dass der Folgeantrag nicht innerhalb von drei Monaten gestellt wurde, nach-dem der Folgeantragsteller Kenntnis von dem Wiederaufnahmegrund (etwa der neuen Sachlage) hatte, oder darauf, dass das Bundesamt der Auffassung ist, dass sich die Sachlage seit der Erstentscheidung im Asylverfahren nicht zugunsten des Folgeantragstellers verändert hat. Die Ablehnungsgründe stehen in keinem Zusammenhang mit der prägenden Motivation bei der ersten Einreise, eine entsprechende Überprüfung findet deshalb im Rahmen eines Folgeverfahrens auch nicht statt. Daher können aus der Ablehnung der Durchführung eines Asylfolgeverfahrens keinerlei Rückschlüsse auf eine prägende Motivation bei der Einreise gezogen werden, wie es die in dem Entwurf enthaltene Vermutung tut.

**Nach Auffassung des DiCV OS ist die im Gesetzesentwurf aufgestellte Vermutung nicht begründbar und widerspricht bestehenden rechtlichen Regelungen.**

Nicht nachzuvollziehen ist auch, warum in allen Fällen, in denen aufgrund der Dublin-III-Verordnung ein anderer Staat für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig ist,<sup>27</sup> vermutet werden soll, dass die Einreise nach Deutschland wegen des Leistungsbezugs erfolgte. Damit wird etwa in den Fällen, in denen ein anderer EU-Mitgliedsstaat bestimmten Drittstaatsangehörigen die visumsfreie Einreise ermöglicht hat und damit nach Art. 14 Abs. 1 der Dublin – III – Verordnung für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig ist, ohne weitere Anhaltspunkte vermutet, dass der Asylsuchende wegen des Leistungsbezugs nach Deutschland eingereist ist. Auch die weiteren Fallgruppen, die die Zuständigkeit eines

<sup>26</sup> Vgl. auch Stellungnahme BAGFW, vgl. Fn. 21, Nr. 3c, S. 7 ff; Stellungnahme ProAsyl, vgl. Fn. 21, Nr. 2a, S. 4 f; Stellungnahme des Deutschen Anwaltsvereins durch den Ausschuss Ausländer- und Asylrecht zum Entwurf eines Gesetzes zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung (Stand: 07.04.2014), Nr.: 29/2014, Juni 2014, III Nr. 4 S. 9 f.

<sup>27</sup> Art. 7 ff Dublin-III-Verordnung.

anderen Staates für die Durchführung des Asylverfahrens begründen, weisen keinen Zusammenhang zu einer Einreise nach Deutschland zum Zwecke des Leistungsbezugs auf.

**Nach Auffassung des DiCV OS ist die im Gesetzesentwurf aufgestellte Vermutung nicht begründbar und widerspricht ebenfalls bestehenden rechtlichen Regelungen. Zudem steht der Gesetzesentwurf insoweit auch nicht im Einklang mit Unionsrecht (Dublin-III-Verordnung).**

***Der DiCV OS empfiehlt daher, § 11 Abs. 7 S. 4 AufenthG-E des Referentenentwurfs zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung vom 07.04.2014 vollständig zu streichen.***

### **3. Verbleibende Hürden durch weitere Rahmenbedingungen**

Der DiCV OS stellt fest, dass trotz der Senkung der Wartefrist ein effektiver Arbeitsmarktzugang, zu dessen Gewährleistung die EU-Aufnahmerichtlinie verpflichtet,<sup>28</sup> nur mit einer Verbesserung weiterer zentraler Rahmenbedingungen vollumfänglich in nationales Recht umgesetzt werden kann.

#### **3.1. Geltungsdauer der Aufenthaltsgestattung**

Eine kurze Geltungsdauer der Aufenthaltsgestattung erschwert die Arbeitssuche nicht unerheblich, da der potentielle Arbeitgeber zunächst davon überzeugt werden muss, dass der Aufenthalt in der Regel nach Ablauf dieser Frist nicht beendet sein wird. Sicherlich werden am Arbeitsmarkt auch kurzfristige Beschäftigungsverhältnisse (z.B. in saisonalen Spitzenzeiten) nachgefragt. Es kann aber nicht das Ziel sein, eine effektive Beschäftigungspolitik für Asylsuchende auf diesen Bereich zu beschränken, insbesondere auch deshalb nicht, weil damit eine nachhaltige Senkung der Sozialausgaben nicht erreicht werden kann. Darüber hinaus wird in diesen Sektoren oftmals das Instrument der Leiharbeit eingesetzt, die wiederum (regelmäßig) Asylsuchenden verschlossen bleibt (s. Vorrangprüfung).

Die Geltungsdauer der Aufenthaltsgestattung beträgt längstens sechs Monate (§ 63 Abs. 2 S. 2 AsylVfG), obwohl einem Asylsuchenden der Aufenthalt im Bundesgebiet während der GESAMTEN Dauer des Asylverfahrens gestattet ist (Aufenthaltsgestattung, § 55 Abs. 1 S. 1 AsylVfG). Das bedeutet, dass die Ausländerbehörde die Aufenthaltsgestattung bis zum Abschluss des Asylverfahrens zwingend verlängern muss, d.h. bei einer aufschiebenden Wirkung einer Klage<sup>29</sup> bis zum Ende des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens. Daher trifft die in der Bescheinigung eingetragene Geltungsdauer keine aussagekräftige Prognose über die Dauer des Verbleibs in Deutschland. Endet das Asylverfahren, erlischt die Aufenthaltsgestattung von Gesetzes wegen und die Bescheinigung soll von der Ausländerbehörde eingezogen werden.<sup>30</sup> Diese Regelung verhindert somit eine Nutzung der erteilten Aufenthaltsgestattung nach deren Gültigkeit.

Damit erscheint es aus Sicht des DiCV OS zur Erleichterung der Arbeitsaufnahme sinnvoll, den Ausländerbehörden die Möglichkeit einzuräumen, im Einzelfall eine längere

<sup>28</sup> Vgl. Fn. 7.

<sup>29</sup> §§ 75 Abs. 1; 38 Abs. 1 AsylVfG.

<sup>30</sup> §§ 67 Abs. 1 Nr. 6; 63 Abs. 4 AsylVfG.



Geltungsdauer als sechs Monaten zu gewähren, insbesondere dann, wenn das Asylverfahren bei einer aufschiebenden Wirkung der Klage vermutlich deutlich länger als sechs Monate dauern wird.

***Daher empfiehlt der DiCV OS, § 63 Abs. 2 Satz 2 AsylVfG wie folgt zu ergänzen  
„...; in begründeten Fällen ist eine längere Geltungsdauer zulässig.“***

### **3.2 Verbesserungen bei den Förderinstrumenten der Bundesagenturen für Arbeit**

Der erfolgreiche Abschluss einer betrieblichen oder schulischen Berufsausbildung oder eines Studiums ist eine wesentliche Voraussetzung für eine dauerhafte Teilhabe am Arbeitsmarkt und damit auch für eine dauerhafte Unabhängigkeit von Sozialleistungen.

Auch wenn Asylsuchende und Ausländer/innen mit einer Duldung nach drei Monaten Zugang zu den meisten im SGB III normierten Förderinstrumenten der Bundesagentur für Arbeit haben, gibt es bei der Förderung der Berufsausbildung weiterhin Ausschlüsse: Besteht keine vorausgegangene eigene oder elterliche Erwerbstätigkeit,<sup>31</sup> haben nur Ausländer/innen mit einer Duldung mit vierjährigem Voraufenthalt einen Anspruch auf Berufsausbildungsbeihilfe und BAföG-Leistungen zur Finanzierung der Ausbildung;<sup>32</sup> Asylsuchende haben diesen Anspruch nicht. Nach vier Jahren Voraufenthalt haben Asylsuchende eigentlich einen Anspruch auf Sozialleistungen nach § 2 AsylbLG i.V.m. SGB XII. Beginnen sie aber eine Ausbildung, erhalten sie diese Leistungen im Regelfall nicht mehr (§ 22 SGB XII). Daher können sie in vielen Fällen eine Ausbildung oder ein Studium nicht finanzieren (sog. BAföG-Falle).

Von ausbildungsunterstützenden Maßnahmen (ausbildungsbegleitenden Hilfen, berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen) und von einer außerbetrieblichen Berufsausbildung sind Asylsuchende und Ausländer/innen mit einer Duldung ohne vorausgegangene Erwerbstätigkeit vollständig ausgeschlossen.<sup>33</sup>

***Daher empfiehlt der DiCV OS, im Zuge der Gesetzesänderungen auch § 8 BAföG sowie §§ 52; 59 und 78 SGB III zu ändern:***

***§ 8 Abs. 2 BAföG wird wie folgt neu gefasst:***

***„Anderen Ausländern wird Ausbildungsförderung geleistet, wenn sie ihren ständigen Wohnsitz im Inland haben“.***

***§ 8 Abs. 2a BAföG wird gestrichen.***

***§ 59 Abs. 2 SGB III wird gestrichen.***

***§ 52 Abs. 2 SGB III sowie § 78 Abs. 3 SGB III werden wie folgt neu gefasst:  
„§ 59 SGB III gilt entsprechend.“***

<sup>31</sup> § 59 Abs. 3 SGB III, § 8 Abs. 3 BAföG.

<sup>32</sup> § 59 Abs. 2 SGB III, § 8 Abs. 2a BAföG.

<sup>33</sup> §§ 52 Abs. 2; 78 Abs. 3; 59 SGB III.

### 3.3 ESF geförderte und sonstige Teilhabe orientierte Maßnahmen des Bundes und der Länder

Es entspricht der Logik jedweder Arbeitsmarktpolitik, Arbeitnehmer/innen dort abzuholen, wo sie stehen. Das bedeutet einerseits (Nach-)Qualifizierungsbedarfen durch geeignete Maßnahmen zu begegnen, andererseits passgenaue, auch an den Bedarfen des Arbeitsmarkts orientierte Unterstützung bei der Vermittlung in den Arbeitsmarkt anzubieten.

Ein effektiver Arbeitsmarktzugang für Asylsuchende und Ausländer/innen mit einer Duldung setzt voraus, dass sie über die notwendigen Deutschkenntnisse verfügen, ihre mitgebrachten Qualifikationen an die Erfordernisse des deutschen Arbeitsmarkts anpassen sowie neue erwerben und Informationen über ihre individuellen Eintrittsoptionen erhalten können.

Es liegt dabei auf der Hand, bereits in der Zeit des Aufenthalts in der Erstaufnahmeeinrichtung Asylsuchenden eine erste Orientierung über das Leben in Deutschland zu bieten, sowie ggf. erste Unterstützungsbedarfe festzustellen. Nach Koalitionsvertrag<sup>34</sup> sollen Angebote zum Erlernen der deutschen Sprache ausgebaut werden und alle Neuzuwandernden die Gelegenheit zu einem Erstberatungsgespräch über Angebote zur Integration bekommen.

Eine gute Grundlage für solche Angebote in Erstaufnahmeeinrichtungen bietet das Land Niedersachsen mit den dort durchgeführten so genannten Wegweiskursen.

Um Teilhabechancen am Arbeitsmarkt zu erhöhen und soziale Ausgrenzung zu bekämpfen werden im Bund wie in den Ländern auch in der neuen Förderperiode zum Europäischen Sozialfonds (ESF) umfängliche Förderprogramme aufgelegt und durchgeführt. Auf Bundesebene sind dabei u.a. im Verantwortungsbereich des BMAS nachfolgende Programme geplant:<sup>35</sup>

- Kofinanzierung der Berufseinstiegsbegleitung nach § 49 SGB III
- IQ-Qualifizierungsprogramm für Migrantinnen und Migranten im Kontext des Anerkennungsgesetzes
- Berufsbezogene Sprachförderung für Menschen mit Migrationshintergrund (ESF-BAMF-Programm)
- Betriebliche Perspektive für langzeitarbeitslose Bezieherinnen und Bezieher von Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende
- unternehmensWert: Mensch 2.0
- Sozialpartnerrichtlinie - Demographischer Wandel und Sicherung des Fachkräftebedarfs
- Partnerrichtlinie - Wohlfahrtsverbände
- Integrationsrichtlinie Bund

Soll den Intentionen des Gesetzesentwurfes und dabei insbesondere dem Ziel, einer raschen und nachhaltigen Arbeitsmarktintegration von Asylsuchenden und Ausländer/innen mit Duldung entsprochen werden, liegt es auf der Hand, dass beiden Personengruppen die notwendige Unterstützung zur Teilhabe am Arbeitsmarkt auch und gerade über die **ESF - Förderprogramme von Bund und Ländern** ermöglicht wird. Darüber hinaus ist es von großer Bedeutung, ob zukünftig auch Mittel des **Asylum, Migration and Integration Fund**

<sup>34</sup> Deutschlands Zukunft gestalten, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode S. 74 f.

<sup>35</sup> <http://www.esf.de/portal/generator/21294/programmuebersicht.html>

**(AMIF)** vor allem dazu genutzt werden, eine frühzeitige Partizipation von Asylsuchenden und Ausländer/innen mit einer Duldung zu unterstützen. Dies ist nach Auffassung des DiCV OS unter Nutzung der Gestaltungsmöglichkeiten der AMIF-Verordnung<sup>36</sup> im nationalen Mehrjahresprogramm noch nicht in ausreichendem Maße erfolgt.

***Der DiCV OS fordert die Bundesregierung deshalb auf, den arbeitsmarktlichen Unterstützungsbedarfen von Asylsuchenden und Ausländer/innen mit einer Duldung Rechnung zu tragen, ESF-Förderprogramme des Bundes und Maßnahmen des AMIF grundsätzlich für diesen Personenkreis zu öffnen und darüber hinaus ihren Zugang zu Integrationskursen zu ermöglichen. Sofern der Bezug von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz ein Zugangshindernis bei Förderprogrammen darstellt, sind Nachbesserungen zur Beseitigung dieser Ausgrenzung vorzunehmen.***

---

<sup>36</sup> Erwägungen 21 – 23 der Verordnung (EU) 516/2014 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 16. April 2014, Amtsblatt der Europäischen Union, L 150/168 vom 20.05.2014.