LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
17/672

Alle Abg

Prof. Dr. Hans Neuhoff

An den Präsidenten
des Landtags Nordrhein-Westfalen
Landtag Nordrhein-Westfalen
40002 Düsseldorf

Stellungnahme

zum Antrag der Fraktion BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN, Drucksache 17/2145

Förderlücke schließen:
Ausbildung und Studium für Asylsuchende in andauernden Asylverfahren ermöglichen

Der Antrag *Förderlücke schließen* bezieht sich auf die Situation, dass im Verfahren befindliche Asylbewerber, die gleichzeitig ein Studium oder eine (schulische) Ausbildung absolvieren oder eine internationale Förderklasse an einem Berufskolleg besuchen, diese Ausbildungsaktivitäten nach 15 Monaten aus Gründen der Unterhaltssicherung abbrechen müssen, wenn bis dahin keine Entscheidung über den Antrag getroffen wurde und keine privaten Geldmittel zur Verfügung stehen. Grund dafür ist der obligatorische Übergang nach 15 Monaten Aufenthaltsdauer von Grundleistungen gem. § 3 AsylbLG zu Leistungen nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII) gem. § 2 AsylbLG. § 22 SGB XII verwehrt jedoch Leistungen für Auszubildende, deren Ausbildung im Rahmen des Bundesausbildungsförderungsgesetzes oder der §§ 51, 57 und 58 des Dritten Buches dem Grunde nach förderungsfähig ist. Ausgenommen davon sind „besondere Härtefälle".

Der Antrag zielt demnach auf das Zeitfenster vom Beginn des 16. Monats bis zum Abschluss des Asylverfahrens und fordert für die Unterhaltssicherung der Bewerber die Herausgabe eines Erlasses, der für die betroffenen Personen regelmäßig einen Härtefall annimmt. Er folgt insofern weitgehend den gleichgelagerten Erlässen in Berlin und Niedersachsen.

Der Antrag kann aus Sicht des Verfassers aus zwei Perspektiven kommentiert werden, nämlich erstens einer „immanenten" Betrachtung, die den Gesamtkomplex des geltenden Asyl- und Aufenthaltsrechts sowie die praktische Durchführung der einschlägigen Verfahrens- und ordnungsrechtlichen Vorschriften durch die Behörden (z. B. das BAMF) als gegeben, politisch gewollt und insofern als nicht zu problematisierende Grundlage weiterer konformer Gesetze, Verordnungen und Erlasse anerkennt („immanent-affirmative Perspektive" > A.).

Zweitens und im Gegensatz hierzu kann der Antrag als Kleinelement in dem größeren Zusammenhang der Migrationspolitik und Migrationsgeschichte seit der Konferenz von Tampere betrachtet werden – und damit als Fortschreibung einer insgesamt fehlkonzipierten, dysfunktionalen und sozial destabilisierenden Migrationspolitik auf europäischer, nationaler und Landesebene („extern-kritische Perspektive" > B.).

Vorab soll auf zwei formale bzw. inhaltliche Mängel hingewiesen werden:

1. Der Antrag führt eingangs Befunde aus der *IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten: Überblick und erste Ergebnisse* von Brücker et al. (2016) an. Diese Studie weist jedoch aus fachwissenschaftlicher Perspektive gravierende Mängel auf:

Erstens werden hinsichtlich der Stichprobenziehung aus dem Ausländerzentralregister nicht die wissenschaftlich üblichen Angaben zur response rate gemacht (wie viele der kontaktierten Migranten haben auf die Interviewanfrage reagiert, ihr zugestimmt / sie abgelehnt und an dem ggf. vereinbarten Termin tatsächlich teilgenommen?).

Tatsächlich ist davon auszugehen, dass die Stichprobe eine Verzerrung dahingehend aufweist, dass eher engagierte, erfolgreiche bzw. auf Verbesserung oder Sicherung der Bleibeperspektive bedachte Migranten an der Befragung teilgenommen haben (auch wenn die Teilnahme dazu faktisch keinen Beitrag leisten konnte). Die Stichprobe ist daher nicht repräsentativ.

Zweitens ist in Anbetracht der Face-to-Face Interviewsituation (teilweise unter Mitwirkung von „Sprachmittlern") von starken Effekten sozialer Erwünschtheit plus impression management auszugehen, d. h. die Befragten (oder die „Sprachmittler") geben bevorzugt Antworten, von denen sie glauben, dass sie eher auf soziale Zustimmung treffen (auch im Sinne eines aufenthaltssichernden Gesamteindrucks) als die wahre Antwort, bei der sie Ablehnung oder Nachteile befürchten.

Drittens beträgt der (gut gesicherte) Korrelationskoeffizient Einstellung x Verhalten in Psychologie und Sozialwissenschaften lediglich r = .30. Aus den geäußerten Einstellungen und Absichten der Befragten kann also mitnichten auf tatsächliches künftiges Verhalten geschlossen werden.

Die von den Antragstellern gezogenen Schlussfolgerungen aus der IAB-Studie büßen aus wissenschaftlicher Sicht entsprechend an Bedeutung und Brauchbarkeit ein.

2. Der Antrag bleibt an allen Stellen, an denen die Fallzahlen und Größenordnungen der Betroffenen oder von sonstigen Situationsmerkmalen von Interesse wären, die Angabe konkreter Zahlen schuldig. Quantifizierungen erfolgen stattdessen mit Ausdrücken wie „oft", „ein Teil von ihnen", „hauptsächlich" und Ähnlichem mehr. Es ist daher kaum möglich, strukturelle Effekte des geplanten Erlasses, wie sie im Antrag behauptet werden, einzuschätzen.

Ergänzend wird darauf hingewiesen, dass bei der derzeitigen durchschnittlichen Verfahrensdauer von zehn Monaten der Eintritt der antragsgegenständlichen Situation nicht mit Häufigkeit zu erwarten ist.

A. Immanent-affirmative Perspektive.

Der Antrag zeigt die titelgebende Förderlücke im Prinzip stringent auf. Asylbewerber, die über keine privaten Geldmittel verfügen und deren Verfahren auch nach 15 Monaten noch nicht abgeschlossen ist, müssen eine begonnene Ausbildung tatsächlich unterbrechen, um unterhaltssichernde Leistungen nach SGB XII erhalten zu können. Die Nachteile einer solchen zwangsweisen, allein auf die Dauer des Verfahrens zurückzuführenden Unterbrechung liegen, zumal bei ungewisser Dauer des Zustands, auf der Hand und bedeuten eine manifeste Ungleichstellung gegenüber allen anderen BaföG-Berechtigten.

Der geforderte Erlass ist geeignet, die Förderlücke zu schließen.

Anders als in den Erlassen Niedersachsen und Berlin sollte in NRW im Rahmen der Härtefallprüfung allerdings ausdrücklich und regelmäßig auch eine Prüfung der Ursachen für die Verfahrensdauer vorgenommen werden. Die Anerkennung als Härtefall sollte nur erfolgen, wenn die Ursachen für die

lange Verfahrensdauer nicht von dem Asylbewerber zu verantworten sind. Sie sollte verweigert werden, wenn die lange Verfahrensdauer ganz oder teilweise auf Verstöße gegen die Mitwirkungspflichten des Ausländers zurückzuführen ist.

B. Extern-kritische Perspektive.

Nichts vermag das Scheitern der europäischen Migrationspolitik besser zu illustrieren als die Tatsache, dass 20 Jahre nach dem Vertrag von Amsterdam und der Konferenz in Tampere (Oktober 1999) die Bundeskanzlerin der Bundesrepublik Deutschland noch immer die Einrichtung eines gemeinsamen europäischen Asylsystems fordert (zuletzt im Mai 2018 im Rahmen der Haushaltsdebatte des Bundestages).

Nach der Übereinkunft des Europäischen Rats in Tampere, auf ein ebensolches Gemeinsames Europäisches Asylsystem hinzuwirken, und nach unzähligen Richtlinien, Verordnungen, Gesetzen, Erlassen, Beschlüssen und Urteilen seitdem, steht die EU heute vor dem Scherbenhaufen dieses Vorhabens.

Ungesteuerte Massenmigration, ein weitgehender Zusammenbruch des Dublin-Systems, das klägliche Scheitern selbst überschaubarer gemeinsamer Projekte (wie die von den EU-Innenministern beschlossene Verteilung von – ursprünglich – bis zu 160.000 Migranten aus Griechenland und Italien auf die Mitgliedsstaaten), der Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Union, ja eine faktische Spaltung Europas (entscheidend vorangetrieben durch die Regierung Merkel) prägen das Bild von Migration heute und lassen Ausdrücke wie „gemeinsam" und „System" nur noch als bloße Worthülsen erscheinen.

Auch innerhalb der Mitgliedsstaaten selbst, vor allem in den vom Zuzug großer Mengen kulturfremder und bildungsniedriger Menschen am stärksten betroffenen Ländern, hat das Migrationschaos die soziale Spaltung vorangetrieben und eine tiefe Verunsicherung über die Beherrschbarkeit derartig großer und komplexer Prozesse entstehen lassen.

Eigentliche Ursache dieses Scheiterns ist die beharrliche Weigerung, die Realmotive menschlichen Verhaltens auch als Grundlage der politischen Analyse und Gestaltungsprozesse anzuerkennen. Statt dessen arbeitete man an einem Selbstbild, das sich in immer neuen Aufschwüngen zur Imagination einer möglichen Weltrettung durch europäische Wertemission steigerte - eine Fata Morgana, deren immer wieder aufblitzenden Trugcharakter man durch immer schärfere Verurteilung von Zweiflern und Kritikern abzuwehren versuchte.

Die Verkehrung von Denken und Sprache zeigte sich nicht zuletzt an der Verdammung von Politikern einzelner Mitgliedsstaaten, die sich faktisch an geltendes Recht hielten und so zum Beispiel die organisierte Migration über die sog. Balkanroute weitgehend zum Erliegen brachten.

Die Programmschrift für die nationalstaatliche Realisierung des großen Vorhabens in Deutschland war der im Jahr 2001 vorgelegte Zuwanderungsbericht der Unabhängigen Kommission Zuwanderung („Süssmuth-Kommission"). Hier werden die verschiedenen Dimensionen des Zuwanderungsgeschehens (dauerhafte und temporäre Arbeitskräfte, Flüchtlinge, Auszubildende, jüdische Zuwanderer, Spätaussiedler) auch vor dem Hintergrund des längst ins Bewusstsein getretenen Problems des demografischen Wandels in Deutschland erörtert.

Der ZuwB betont die Notwendigkeit arbeitsmarktbezogener Zuwanderung, insbesondere die Wichtigkeit der Zuwanderung Hochqualifizierter (ZuwB, 12). Tatsächlich wurde aber gerade auf diesem Feld – der wünschenswerten Zuwanderung von Naturwissenschaftlern, Mathematikern, Ingenieuren,

Humanmedizinern und akademischen Fachkräften in der Informations- und Kommunikationstechnologie – kaum etwas erreicht. Die entsprechenden Zahlen sind vielmehr von bestürzender Kümmerlichkeit: So betrug seit 2013 die Zahl zugewanderter Selbstständiger, denen eine Aufenthaltserlaubnis erteilt wurde, etwa 1.700 Personen pro Jahr, die Zahl der zugewanderten Forschenden 420 pro Jahr, und die Zahl zugewanderter Hochqualifizierter überhaupt nur 29 Personen (!) pro Jahr (Quelle: BAMF/Ausländerzentralregister).

Parallel dazu wurden wichtige Unterscheidungen, die der ZuwB eigentlich macht, wie etwa die zwischen Arbeitsmigration und Flucht, von der Politik systematisch und absichtsvoll verwischt. In einer unreflektierten Vermengung aus humanitären Motiven, arbeitsmarktpolitischen Hoffnungen, Multikulti-Amüsement und demografischem Korrekturstreben wurde der Arbeitsmarktzugang für Asylbewerber systematisch ausgebaut und auch auf die Fallgruppe der möglichen abgelehnten Personen ausgedehnt.

Exemplarisch hierfür ist die mit dem Asylpaket II 2016 beschlossene 3+2-Regelung, nach welcher ein Flüchtling, der eine Ausbildung in Deutschland begonnen hat und die rechtlichen Voraussetzungen erfüllt, auch dann die Ausbildung abschließen und eine zweijährige Anschlussbeschäftigung ausüben kann, wenn sein Asylantrag abgelehnt wird.

Insgesamt wurde damit eine feingliedrige Struktur geschaffen, die auf unterschiedlichen Niveaus Anreize setzt, irgendwie nach Deutschland zu kommen und auf Kosten des Ziellandes eine Ausbildung zu erhalten. Im Falle der 3+2-Regelung haben Migranten, die diesen Weg durchhalten, am Ende bereits fünf Jahre auf dem Weg zur Annahme der Staatsbürgerschaft akkumuliert – ein Weg, auf dem zwischenzeitlich diverse weitere Möglichkeiten bestehen, den Aufenthalt zu verlängern und den dauerhaften Verbleib in Deutschland zu erreichen.

Das Asylrecht ist damit längst, wie der Vizepräsident der EU-Kommission, Frans Timmermanns, auf der Vollversammlung des Zentralkomitees der Deutschen Katholiken Ende November 2017 in Bad Godesberg freimütig eingestand, zum Zu- und Einwanderungsinstrument umfunktioniert worden.

Der Antrag *Förderlücke schließen* stellt sich in die Reihe der Maßnahmen, die diesen Zustand heraufgeführt haben und schreibt diese, wenngleich an einem denkbar peripheren Punkt, fort. Er trägt damit bei zum Ausbau der Ausbildungsberechtigungen im und nach dem Asylverfahren zu einem stipendiumsähnlichen Instrument für Personen, die die Mittel dafür nicht selbst nicht aufbringen können oder wollen, oder einfach Opportunitäten wittern.

Wie sehr die Dinge aus dem Ruder gelaufen sind, zeigt die tragische Kehrseite des Geschehens, indem zur Erlangung dieser Förderung die Risiken eines gefahrenbehafteten, von kriminellen Schleuserorganisationen beherrschten Migrationsweges zu überstehen sind.

Der tatsächliche Nutzen für alle Beteiligten ist am Ende kaum zu beziffern. Seitens der Aufnahmeländer, hier Deutschlands, haben sich die anfangs von Wirtschaftverbänden und Forschungsinstituten (meist auf dem Niveau des IAB) geäußerten positiven Erwartungen längst verflüchtigt. Als Hauptproblem erwies und erweist sich immer wieder die mangelnde Sprachkompetenz im Deutschen, die – abgesehen von Ausnahmefällen (meist Leuten aus bildungshöheren Milieus) – oft gar nicht und in der Regel erst nach langen Jahren überwunden werden kann.

Die Kostenfrage, obwohl insgesamt für das Migrationsgeschehen, zumal mit den massiv gestiegenen Personenzahlen, von erheblicher Bedeutung, wird hier nicht behandelt, da die Schließung der Förderlücke nicht ins Gewicht fallen würde.

Bonn, 11. Juni 2018