

Peter Kühne

## Mehr als überfällig: Die Arbeitsmarktintegration der Flüchtlinge<sup>1</sup>



*Prof. Dr. Peter Kühne, geb. 1935 in Essen, Studium der Philosophie, Theologie und Sozialwissenschaften in Bonn, München und Bochum, lehrt Soziologie am Zentrum für Weiterbildung der Universität Dortmund.*

Eine „neue Einwanderung“ kennzeichnet die neunziger Jahre: Neben die *Arbeitsmigranten*, deren Familien und Nachkommen, die seit Mitte der fünfziger Jahre und bis zum Anwerbestopp vom November 1973 angeworben worden waren, treten nun vorrangig *Fluchtmigranten*, die in der Bundesrepublik Asyl oder wenigstens Schutz suchen. Diese neue Einwanderung verdankt sich – entgegen verbreiteten Vorurteilen – nicht in erster Linie wirtschaftlichen Motiven, gehören doch zahlreiche Fliehende den wohlhabenden, gebildeten Mittelschichten ihrer Herkunftsländer an, wo sie in den urbanen Zentren vergleichsweise gut existieren konnten und in ihrer Lebensplanung ganz auf ihr jeweiliges soziales Umfeld zentriert waren. Aber die Verhältnisse dort ließen ihnen keine andere Wahl. Afghanistan, Algerien, Bosnien-Herzegowina, Irak, Iran, Jugoslawien (Kosovo), Ruanda, Sri Lanka, Sudan, Togo, Türkei und Zaire/Kongo – um nur einige der Hauptherkunftsländer zu nennen: Politische Verfolgung und/oder Menschenrechtsverletzungen sowie Gräueltaten aller Art, Bürgerkriege und ethnische Säuberungen kennzeichnen die dortige Situation. Als Flüchtlinge aus lebensbedrohlichen Situationen setzten sie Vertrauen in den menschenrechtlichen Gehalt westlicher Demokratien und in die Tragfähigkeit internationaler Konventionen zum Schutz auch derjenigen, denen in ihren Herkunftsländern die Grundrechte versagt bleiben.

Würden diese Menschen auf mehr Verständnis stoßen und auf eine Akzeptanz, die den Arbeitsmigranten als Alt-Einwanderern bis heute – in weiten Teilen der Gesellschaft – verweigert wird? Keineswegs. Eher im Gegenteil: Die Tatsache, dass viele von ihnen sich inzwischen über Jahre in der Bundesrepublik aufhalten und ihre Anwesenheit somit – spätestens zum jetzigen Zeitpunkt – von einer Verfestigung ihres Aufenthaltsstatus und Integrations-

<sup>1</sup> Die folgenden Ausführungen stützen sich auf eine am Zentrum für Weiterbildung der Universität Dortmund gemeinsam mit Harald Rüssel durchgeführte dreijährige (1997-1999) „Enquête zur Lage der Flüchtlinge.“ Vgl. auch P.Kühne und H. Rüssel, Die Lebensverhältnisse der Flüchtlinge in Deutschland, Frankfurt/M. 2000.

angeboten begleitet sein müsste, wird aus dem öffentlichen Bewusstsein verdrängt. Dies gilt mit besonderer Härte für die Großgruppe der Asylbewerber im Verfahren, für rechtskräftig abgelehnte Asylbewerber, die als Status-quo-Flüchtlinge verbleiben und für die verbliebenen Flüchtlinge aus Bosnien-Herzegowina (und demnächst: aus dem Kosovo). Diese Menschen leben zwar auf dem Territorium der Bundesrepublik, doch wird ihnen das Transitorische, Uneigentliche, Unerwünschte ihres Aufenthalts stets vor Augen geführt. In Massenunterkünften oft sozialräumlich isoliert, wird den meisten von ihnen eine Aufenthaltsgenehmigung gemäß Ausländergesetz (AuslG) verweigert. Staatliche Unterhaltsleistungen, häufig in bargeldlosen Formen übermittelt, wurden weit unter das Niveau geltender Sozialhilfestandards gedrückt. Erwerbsarbeit muss ihnen als ferner „Traum“ erscheinen: Das geltende Arbeitserlaubnisrecht bietet die jederzeitige Handhabe, (noch) nicht „anerkannte“ Fluchtmigranten von Erwerbsarbeit fernzuhalten. Gleichzeitig stehen sie unter der ständigen Drohung einer – auch zwangsweisen – „Rückführung“ ins Herkunftsland.

### **Arbeitsmarktintegration ist möglich**

Prozesse sozialer Integration vollziehen sich auch da, wo sie von Gesetzgeber und Behörden nicht vorgesehen sind. Freilich reiben sie sich ständig an Mechanismen rechtlicher und sozialer Ausgrenzung. Hier besteht Handlungsbedarf im Sinne einer Politik nachholender Anerkennung, die verknüpft ist mit Angeboten sozialer Integration.

Grundlegender Indikator für den Prozess sozialer Integration in einer von ökonomischen Austauschbeziehungen geprägten Aufnahmegesellschaft ist das Recht und die tatsächliche Möglichkeit, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen. Dieser Indikator ist ökonomisch ausschlaggebend, weil nur über ihn eine unabhängige Einkommenssicherung erzielt, also die stigmatisierende Abhängigkeit von staatlicher Alimentierung überwunden werden kann. Er ist aber auch psychologisch bedeutsam: im Sinne einer Bestätigung des Selbstwertgefühls und des Gefühls der Zugehörigkeit zur Aufnahmegesellschaft. Und er hat eine integrative Funktion: als Einstieg in das Rollengefüge und Statussystem der Aufnahmegesellschaft und die damit gegebenen Möglichkeiten verstetigter und gleichzeitig „normalisierter“ Interaktionen und Kommunikationen.

Ganz nebenbei würden die kommunalen Sozialhaushalte entlastet, die Systeme sozialer Sicherung gestützt und, aufgrund vermehrter Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen, neue Erwerbsmöglichkeiten sowohl für Einheimische als auch für Einwanderer geschaffen. Dies, wie der demographische Hinweis auf das relativ niedrige Durchschnittsalter von Flüchtlingen, wäre geeignet, Akzeptanz auch bei denjenigen Teilen der ansässigen Mehrheitsbevölkerung zu befördern, die sich humanitären Argumenten verschließen und dem Schicksal dieser Menschen mehr oder weniger teilnahmslos gegenüberstehen.

Unter Bedingungen einer schon existenten und dauerhaften hohen Arbeitslosigkeit wird sich die Arbeitsmarktintegration dieser neuen Zuwanderer nicht umstandslos realisieren lassen. Sie stößt auf konjunkturelle und strukturelle Barrieren. Sie stößt auf Wahrnehmungsdefizite und eine weit unterentwickelte Bereitschaft zahlreicher Arbeitsmarktakteure, sich dieser Menschen gezielt anzunehmen. Sie stößt auch auf solche Barrieren, die entweder in der nicht ausreichenden oder andersartigen Qualifikation der Zuwanderer ihren Grund haben. Sie stößt vor allem aber auf politische Vorbehalte, die z.B. im rigide durchgesetzten Inländervorrang des geltenden Arbeitsgenehmigungsrechts ihren Ausdruck finden.

Auch wenn es richtig ist, dass der Gesellschaft gerade in denjenigen Arbeitsmarktsegmenten die Arbeit ausgeht, die traditionsgemäß von ausländischen Arbeitnehmern wahrgenommen wurde: Alle einschlägigen Statistiken und sozialwissenschaftlichen Untersuchungen stimmen insoweit überein, dass es dennoch einen Teil-Arbeitsmarkt für Fluchtmigranten gibt, - und zwar keineswegs nur im Bereich der Schattenwirtschaft, sondern auch im Bereich sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse.<sup>2</sup> *Bundesweit* wurde eine Steigerung der Beschäftigung in der statistischen Kategorie „anderweitig nicht genannter“ Dienstleistungen vermerkt, also vor allem in Berufsfeldern des Gaststätten- und Beherbergungsgewerbes und der Gebäudereinigung; eine Steigerung, die noch für die Jahre des konjunkturellen Abschwungs und außerordentlich hoher registrierter Arbeitslosigkeit 1993-1996 galt. *Im regionalen Kontext* ließen sich weitere Facetten eines Teilarbeitsmarktes für Fluchtmigranten ermitteln. Sowohl im Saarland wie auch in Niedersachsen fanden sich „Mangelberufe“ zunächst im Bereich der schon genannten Dienstleistungen, zusätzlich aber auch in Gesundheits- und Pflegeberufen. Sie fanden sich des Weiteren in produktionsnahen Dienstleistungen, wie zum Beispiel in den Berufen des Kraftfahrers, Lageristen, Gabelstaplerführers und C-Schweißers, sodann im Garten- und Landschaftsbau, den Gärtnereien, in handwerklichen Berufen, in der Metall- und Elektroindustrie sowie im Baugewerbe. Eine in Hessen getätigte Umfrage bestätigt dies und zeigt noch weitere – breitgestreute – Berufsfelder, in denen Flüchtlinge – jedenfalls Anfang der neunziger Jahre – beschäftigt werden konnten.

Alle Untersuchungen stimmen des Weiteren darin überein, dass Fluchtmigranten zu erheblichen Anteilen ein hohes oder jedenfalls beträchtliches Qualifikationsniveau aufweisen. Innerhalb der aktuellen Greencard-Debatte blieb es der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen, Marieluise Beck, vorbehalten, hierauf wiederholt und öffentlich hinzuweisen und für diese Menschen eine Chance einzufordern. Dies gilt in besonderer Weise für die jüdischen Kontingentflüchtlinge aus den GUS-Staaten und für Flüchtlinge aus dem Iran, in unterschiedlichem Ausmaße aber auch für die Mehrzahl der anderen communities.

Eingebrachte Qualifikationen und hier ermittelte Mangelberufe stimmen in der Regel allerdings nicht überein. In der Mehrzahl können Fluchtmigranten deshalb im erlernten Beruf nicht tätig werden. Es sind vor allem die akademisch und künstlerisch Ausgebildeten, die unter diesem Tatbestand leiden. Tragfähige Integrationsangebote, die gerade ihnen eine Anschlusschance eröffnen, sind eher die Ausnahme. Dennoch steigen auch die Hochqualifi-

---

2 Vgl. z.B. F. Blahusch, Flüchtlinge auf dem deutschen Arbeitsmarkt, Frankfurt/M. 1992; T. Bruhn-Wessel u.a., Berufsfördernde Maßnahmen zur Integration von Flüchtlingen im Saarland, Saarbrücken/Fort Lauderdale 1993; J. Frick und G. Wagner, Zur sozioökonomischen Lage von Zuwanderern in West-Deutschland, Deutscher Bundestag, 13. Wahlperiode, Enquête-Kommission Demographischer Wandel, Kommissionsdrucksache 022 1996; A.M.F. Goldschmidt/B. Nixdorf/H.W. Schönmeier/U. Schneider, Soziale Lage verschiedener Zuwanderergruppen in Deutschland unter besonderer Berücksichtigung von Flüchtlingen, Integrationsmöglichkeiten und -perspektiven. Erstellt für die Enquête-Kommission „Demographischer Wandel“ des Deutschen Bundestages, Saarbrücken 1997; A.J. Müller, Berufliche Qualifizierung von MigrantInnen und Flüchtlingen, in: Nationale Koordinierungsstelle HORIZON-Bundesrepublik Deutschland. Berichte und Analysen deutscher Projekte, Bonn 1995, S. 278 ff.; A.J. Müller, Beschäftigung von Flüchtlingen. Erfahrungen aus dem Employment-Horizon-Projekt „Berufliche Qualifizierung von Flüchtlingen und MigrantInnen in Niedersachsen im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative Employment-Horizon, in: Asyl in Niedersachsen, Nr. 10 1998, S. 2 ff.; J.H. Schoeps u.a., Russische Juden in Deutschland, Weinheim 1996; W. Seifert, „Alte“ und „Neue“ Zuwanderungsgruppen auf dem Arbeitsmarkt 1990-1995, in: T. Faist u.a. (Hrsg.), Neue Migrationsprozesse. Politisch-institutionelle Regulierung und Wechselbeziehungen am Arbeitsmarkt. SAMF, Dokumentation eines Workshops. Zentrum für Sozialpolitik, Universität Bremen, Arbeitspapier Nr. 6, 1996, S. 54 ff.; W. Seifert, Neue Zuwanderungsgruppen auf dem westdeutschen Arbeitsmarkt, in: Soziale Welt, Heft 2/1996, S. 180 ff.; J. Velling, Immigration und Arbeitsmarkt, Baden-Baden 1995.

zierten – sofern nur möglich – „irgendwo“ in das System der Erwerbsarbeit ein. Den damit verbundenen Statusverlust verknüpfen sie mit der Hoffnung, über einen beruflichen Neuanfang gesellschaftliche Anerkennung finden und einen (begrenzten) Wiederaufstieg realisieren zu können. Das vergleichsweise niedrige Durchschnittsalter begünstigt diese Sichtweise. Sprachlernen, berufsvorbereitende Beratung und Bildung sowie berufliche Aus- und Weiterbildung führen überall da, wo Fluchtmigranten einbezogen sind, zu hohen Erfolgsquoten. Dies gilt für die zu vergebenden Zertifikate ebenso wie für die Vermittlungsergebnisse auf dem Arbeitsmarkt.

### **Ergebnisse Dortmunder Recherchen**

Zufluchtnahme und daraus sich ergebende Prozesse der sozialen Integration werden hautnah erfahrbar im Kontext der Städte und Gemeinden, denen die Flüchtlinge zugewiesen sind. Unsere Dortmunder Recherchen verdeutlichen zum einen, wie wenig Aufmerksamkeit wichtige Arbeitsmarktakteure bisher den fluchtbedingt Zugewanderten zuteil werden ließen. Zum anderen wird aber auch deutlich, welcher Einsatz und Einfallsreichtum im Einzelfall mobilisiert und welche Ressourcen erschlossen werden können, um – allen bundespolitischen Vorgaben zum Trotz – Fluchtmigranten Pfade in die Aufnahmegesellschaft und dann auch in deren ersten bzw. zweiten Arbeits- bzw. Ausbildungsmarkt zu eröffnen. Statistiken zeigen auch hier die Zerklüftung der fluchtbedingt Zugewanderten in unterschiedliche Statuskategorien. *Auf der einen Seite* jene (1997) 3.844 Menschen, die, wenngleich in unterschiedlicher Gewichtung, als „anerkannt“ und damit „bleibeberechtigt“ gelten können, unter ihnen Kontingentflüchtlinge aus z.B. Vietnam, Moldawien und der Ukraine, die sich einem Asylverfahren nicht unterziehen müssen. *Auf der anderen Seite* die sehr viel größere Gruppe derjenigen 6.225, die (noch) nicht „anerkannt“ sind oder nicht als „bleibeberechtigt“ gelten, unter ihnen 1.628 Bürgerkriegsflüchtlinge aus Bosnien-Herzegowina, 1.467 Asylbewerberinnen und Asylbewerber im Verfahren und 3.130 abgelehnte Asylbewerber, die als De-facto-Flüchtlinge in Dortmund leben, aber dennoch aus vielfältigen Gründen nicht einfach ausgewiesen bzw. abgeschoben werden können. Der größere Teil dieser Menschen ohne Bleiberecht verweilt bereits sehr lange in Dortmund bzw. in der Bundesrepublik Deutschland.

Auch in Dortmund wird nur denjenigen ein formelles Integrationsangebot unterbreitet, die der Gruppe der Asylberechtigten und Kontingentflüchtlinge angehören. Sie haben die Möglichkeit, den Vollzeit-Intensivsprachkurs des Arbeitsamtes wahrzunehmen und, gegebenenfalls, die eine oder andere Maßnahme der beruflichen Aus- und Weiterbildung. Ihnen sind des weiteren Leistungen der Bundesausbildungsförderung und des Garantiefonds eröffnet. Jüdische Kontingentflüchtlinge aus den GUS-Staaten haben darüber hinaus Zugang zu allen Integrationsangeboten, die zunächst für deutsche Spätaussiedler eingerichtet wurden. Die Großgruppe noch nicht anerkannter Fluchtmigranten bleibt jedoch weitgehend sich selbst überlassen. Einige von ihnen besuchen Sprachkurse der Volkshochschule und der Wohlfahrtsverbände, so weit diese nicht den Arbeitsmigranten vorbehalten sind. Hier erhobene Gebühren übersteigen allerdings immer wieder die eigenen finanziellen Möglichkeiten. Sollte es auch für sie einmal „ernst werden“, dass nämlich ein Arbeitgeber Interesse zeigt und mit einem Arbeitsplatz „winkt“: dann greift in der Mehrzahl der Fälle der Inländervorrang des Arbeitserlaubnisrechts. Von 2.781 erteilten Arbeitserlaubnissen für eine erstmalige Beschäftigung im Jahre 1997 gingen lediglich 91 an Asylbewerberinnen und Asylbewerber,

und zwar an 38 aus europäischen, 44 aus asiatischen und 8 aus afrikanischen Herkunftsländern.

Dabei gibt es deutliche Anzeichen, dass der regionale Arbeitsmarkt – auch unter den spezifischen schwierigen Bedingungen einer Stadt und Region im Strukturwandel – durchaus in der Lage wäre, mehr Fluchtmigranten als bisher aufzunehmen. Zugänglich sind z.B. diejenigen – zum Teil noch expandierenden – einfachen Dienstleistungen, die für Einheimische als nicht attraktiv gelten. Hier lassen sich Tätigkeitsfelder identifizieren, in denen Fluchtmigranten nicht nur akzeptiert, sondern stark nachgefragt sind. Es handelt sich um das Gebäudereinigerhandwerk, die Systemgastronomie, das Taxigewerbe, die ambulante wie stationäre Alten- und Krankenpflege und verschiedene kommunale Dienstleistungen im Rahmen des öffentlich subventionierten zweiten Arbeitsmarktes. Im Bereich der Gebäudereinigung und des Taxigewerbes finden sich Anteile auch geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse. In der Systemgastronomie herrschen Teilzeitarbeitsverhältnisse vor. Öffentlich subventionierte Beschäftigungen sind in der Regel auf ein Jahr befristet. In sämtlichen genannten Tätigkeitsbereichen wird jedoch weithin nach Tarif, allerdings vergleichsweise niedrig, entlohnt.

In zumindest einem Bereich, der Systemgastronomie, waren Fragen der Eingruppierung, allgemeiner Beschäftigungsbedingungen und der Arbeitnehmerbeteiligung in Form von Betriebsräten Gegenstand heftiger unternehmensinterner Auseinandersetzungen, an denen sich auch Fluchtmigranten beteiligten. Hier zeigen sich im Übrigen erste Anzeichen einer auch gewerkschaftlichen Organisationsbereitschaft und gewerkschaftlichen Engagements sogar von Seiten der besonders gefährdeten De-facto-Flüchtlinge.

Auch in Dortmund wurden Fluchtmigranten von solchen Angeboten der Weiterbildungsträger erfasst, die sich an Zielgruppen aus dem Kreis nicht-deutscher Zuwanderer richten. Es handelt sich um Angebote sprachlichen Lernens, sodann fachsprachlicher und fachlicher Berufsvorbereitung, die mit Praxisphasen in Betrieben und Einrichtungen verknüpft sind. Hier fanden gelegentlich auch solche Fluchtmigranten Zugang, die als Konventions- oder De-facto-Flüchtlinge wenigstens über eine Aufenthaltsbefugnis verfügen. Einige Fluchtmigranten wurden in solchen Sprachkursen „*mitdurchgezogen*“ (Mitarbeiter eines Weiterbildungsträgers), die seitens der Förderinstanz „Sprachverband Deutsch“ den Arbeitsmigranten vorbehalten sind. Anderen wurden Pfade in neu erschlossene bzw. eigens für sie entwickelte Berufsfelder gebahnt. Es war bzw. ist das Verdienst in Dortmund tätiger Weiterbildungsträger, hier unkonventionell und eigeninitiativ vorangegangen zu sein. Diese Weiterbildungsträger waren zum einen in der Lage, neu entstandene gesellschaftliche Bedarfe zu ermitteln. Sie knüpften andererseits an die spezifischen sprachlichen bzw. sozio-kulturellen Kompetenzen der Fluchtmigranten bestimmter Sprachräume und Herkunftsländer an.

Erwähnt seien in diesem Zusammenhang die Zusatzausbildung zur Umweltfachkraft für Medizingerätetechnik, die Ausbildung zum Osteuropa-Kaufmann, die Ausbildung zum/zur Alten- bzw. Krankenpfleger/in im sowohl ambulanten wie stationären Bereich, der Ausbildungsgang zum/zur Restaurantfachmann bzw. -frau, die Ausbildung zum sozialen Betreuer in Behindertenwerkstätten und verschiedene Angebote einer qualifizierten Einführung in die Datenverarbeitungstechnologien. Es waren und sind nicht zuletzt die ESF-kofinanzierten Träger und Projekte, die derart ebenso qualifizierte wie innovative Ansätze ermöglichten. In den Kontext wirklicher Innovation gehört auch die Einrichtung einer Abiturklasse für russischsprachige Fluchtmigranten aus den GUS-Staaten in einem städtischen Institut zur Erlangung der Hochschulreife. Hier werden – zusätzlich zu den überlokal organisierten Internatskursen der Otto Benecke Stiftung – wohnortnahe und kostengünstige Pfade zum Abitur eröffnet.

### **Die Schranke des Arbeitsgenehmigungsrechts**

Auch wenn angenommen werden muss, dass die Gesamtheit Arbeit suchender Fluchtmigranten kurzfristig nicht vom Arbeitsmarkt der Bundesrepublik absorbiert werden kann: Ohne die Schranke des geltenden Arbeitsgenehmigungsrechts wären sehr viel mehr regulär beschäftigt und sehr viel weniger teils in schattenwirtschaftlichen Tätigkeiten, teils in Abhängigkeit von staatlichen Transferleistungen.

Diese Schranke, bei den Alt-Migranten aus den Anwerbestaaten schon fast „vergessen“, wurde für viele Flüchtlinge zur unüberwindlichen Hürde. Der Umstand, dass selbst die Weiterbeschäftigung bei demselben Unternehmen einer strengen arbeitserlaubnisrechtlichen Überprüfung unterliegt, wird von allen Beteiligten, auch den befragten Unternehmen, als Schikane wahrgenommen. Viele Unternehmen sind abgeschreckt: Sie wollen sich auf den verordneten bürokratischen Zusatzaufwand nicht einlassen. Die sehr kurz bemessenen ausländerrechtlichen Aufenthaltsfristen z.B. für De-facto-Flüchtlinge bewirken ein Übriges. Schließlich wirken sich die 1999 eingeführten Negativlisten der Landesarbeitsämter einiger Bundesländer, darunter auch Nordrhein-Westfalen, aus. Als Instrumente einer auf Paragraph 285 Abs. 1 Satz 1 SGB III gestützten „globalen Prüfung“ suspendieren sie bei Bewerbungen in bestimmte Berufe und Branchen das eingeführte (individuelle) Prüfverfahren. Als besonders skandalös muss eine Weisung des Bundesarbeitsministers an die Bundesanstalt für Arbeit bewertet werden, diejenigen Fluchtmigranten, die nach dem 15. Mai 1997 in die Bundesrepublik eingereist sind, ohne Prüfung und unbefristet vom Arbeits- und Ausbildungsmarkt auszuschließen.

Keine Arbeitserlaubnis - das heißt auch: keine aktive Vermittlung durch das Arbeitsamt, kein Sprachkurs, keine berufsvorbereitende bzw. berufsqualifizierende Maßnahme der Bundesanstalt für Arbeit. Sieht man einmal von der Minderheit der Kontingentflüchtlinge und der Asylberechtigten gemäß Grundgesetz ab: Die Arbeitsverwaltung hat sich – auch aufgrund politischer Vorgaben – weitgehend vom Potenzial der Fluchtmigranten verabschiedet.

Selbst die im Inland anerkannten Konventionsflüchtlinge (gemäß Paragraph 51, 1 AuslG) bleiben von Integrationsleistungen ausgeschlossen, ein Umstand, der zunehmend als Skandal wahrgenommen wird. Lediglich ihr Zugang zum BAföG konnte zwischenzeitlich mit Hilfe höchstrichterlicher Rechtsprechung erstritten werden. Die Beauftragte der Bundesregierung und die zuständige Interministerielle Arbeitsgruppe der Landesregierung NRW skandalisierten bereits vor Jahren, dass jugendliche Flüchtlinge mit prekärem Aufenthaltsstatus nach Abschluss der Sekundarstufe I von jedem berufsbezogenen Integrationsangebot fern gehalten werden. Geändert hat sich dennoch bis heute nichts, auch nicht etwa durch die Bundes- und Landesprogramme zur Behebung der Jugendarbeitslosigkeit.

### **Illegalisierte Flüchtlinge: Potenzierung des Elends**

Die bisherigen Ausführungen beziehen sich ausschließlich auf die Großgruppe derjenigen Fluchtmigranten, die über einen – noch so prekären – Aufenthaltsstatus verfügen und, sofern erwerbstätig, mit einer Arbeitsgenehmigung ausgestattet sind. Über die Teilgruppe derjenigen, die über derart rechtliche Zugangsvoraussetzungen zum Arbeitsmarkt nicht verfügen, ist nur sehr wenig bekannt. Statistiken gibt es nur zu den Personen, die beim irregulären Grenzübergang aufgegriffen werden; sodann zu den von der Bundesanstalt für

Arbeit anlässlich deren Kontrollen festgestellten Rechtsverstößen. Damit aber ist kaum zu durchschauen, welchen Anteil irregulär erwerbstätige *Fluchtmigranten* an der Gesamtgruppe der sogenanntn Illegalisierten haben.

Gutachten und fachliche Darstellungen identifizierten unter ca. 20 sog. Fallkonstellationen nicht-legaler Beschäftigung immerhin vier, die Flüchtlinge betreffen, und zwar solche,

- die aus einem sicheren Drittland eingereist sind und deshalb einen Asylantrag gar nicht erst stellen,
- die als Asylbewerber rechtskräftig abgelehnt und zur Ausreise verpflichtet wurden, sich einer Abschiebung mit Hilfe staatlicher Zwangsmittel aber entziehen,
- die noch während des Verfahrens aus dem Wahrnehmungsbereich des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (BAFI) verschwinden und
- die als nicht-registrierte Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge aus dem ehemaligen Jugoslawien in der Bundesrepublik verweilen<sup>3</sup>.

Bei den Tätigkeiten, die von diesen Menschen ausgeübt werden, handelt es sich um zeitlich begrenzte oder saisonabhängige Hilfs- bzw. Aushilfstätigkeiten, auch übrigens, wie die Migrationsbeauftragte des Erzbistums Berlin hervorhebt, in mittelständischen Privathaushalten<sup>4</sup>. Für die Nachfrage ist der Aspekt der Kostenminimierung entscheidend. Mindeststandards im Bereich der Arbeitslöhne, des Arbeitsschutzes und bei bestimmten Sozialleistungen werden rücksichtslos unterlaufen. Die allgemeine Lebenssituation der statuslosen Migranten und Flüchtlinge ist bestimmt von der Angst vor Entdeckung und Abschiebung, was unter anderem zur Folge hat, dass Wohnungen häufig gewechselt und Untermietverhältnisse in Privatwohnungen gesucht werden müssen oder der Zwang besteht, in Wohnungen von Freunden und Bekannten zu nächtigen. Es fehlen reguläre Möglichkeiten medizinischer Behandlung. Es gibt keinerlei materielle Absicherung gegen verschiedene Lebensrisiken. Es gibt keinen Schutz gegen Angriffe auf Leib, Leben und Eigentum.

### Reformkonzepte überfällig

Grundlegend für eine Veränderung bisheriger staatlicher Handlungsweisen wäre, dass zur Kenntnis genommen wird: Die Anwesenheit einer großen Mehrheit der Flüchtlinge hat nicht nur transitorischen Charakter, sondern ist – angesichts anhaltender äußerst bedrohlicher Zustände in zahlreichen Herkunftsländern – auf Dauer angelegt. Auch abgelehnte Asylbewerber, die gleichwohl ihren Herkunftsstaaten nicht einfach ausgeliefert und deshalb in der Bundesrepublik Deutschland „geduldet“ werden, sind letztlich Einwanderer. Sie werden es um so offenkundiger, je häufiger ihre Duldung erneuert werden muss, weil humanitäre und rechtsstaatliche Gesichtspunkte einer Ausweisung oder gar zwangsförmigen Rückführung entgegenstehen. Noch so humanitär gemeinte „Duldungen“ schlagen dann in Inhumanität um, wenn sie über Jahre hin anhalten und dafür herhalten müssen, den Betroffenen eine dauerhafte Aufenthalts- und Lebensperspektive zu verweigern. Wie schon im Bereich der

---

3 Vgl. H.W. Lederer und A. Nickels, *Illegale Ausländerbeschäftigung in der Bundesrepublik Deutschland*, Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 1997; Erzbischöfliches Ordinariat Berlin, *Rechtlos in Deutschland. Eine Handreichung und Einladung zum Gespräch über die Lage von Menschen ohne Aufenthaltsrecht*, Berlin 1997; J. Alt, *Illegal in Deutschland. Forschungsprojekt zur Lebenssituation „illegaler“ Migranten* in Leipzig, Karlsruhe 1999.

4 Vgl. Erzbischöfliches Ordinariat Berlin.

*Arbeitsmigration* bedarf deshalb auch im Bereich der *Fluchtmigration* die inzwischen eingetretene gesellschaftliche Wirklichkeit einer nachholenden politischen wie rechtsförmigen Anerkennung. Das aber heißt: Fluchtmigranten sind von einer bestimmten Aufenthaltsdauer an als Teil dieser Gesellschaft anzusehen und den Arbeitsmigranten aus den ehemaligen Anwerbestaaten rechtlich gleichzustellen. Auch für sie würde damit ein gefestigter Aufenthaltsstatus zur Regel und ein – jedenfalls von Verbotsnormen – ungehinderter Zugang zum Arbeits- und Ausbildungsmarkt. Selbstverständlich hätten sie teil an jenen Maßnahmen, Sofortprogrammen und Projekten, die der sozialen Integration von Zuwanderern nicht-deutscher Staatsangehörigkeit gewidmet sind. Umgekehrt wäre ihnen – endlich – die Möglichkeit gegeben, sich umfassend gesellschaftlich einzubringen.

Dringend erforderlicher erster Schritt in die richtige Richtung wäre eine generöse Altfallregelung für nicht anerkannte Asylsuchende. Altfallregelungen lassen sich, wenn überhaupt, nur in großen Zeitabständen realisieren. Die bisherigen Beispiele der Bundesrepublik Deutschland (1997 und 2000) sind darüber hinaus so konstruiert, dass nur ein winziger Teil der Betroffenen von ihnen Gebrauch machen kann. Besser wäre es deshalb, es gar nicht erst zu „Altfällen“ kommen zu lassen, sondern vorbeugend und kontinuierlich Übergänge von einem Aufenthaltsprovisorium zu einem Bleiberecht gemäß AuslG zu schaffen. Faktisch würde dies bedeuten: Die Erteilung von Aufenthaltsbefugnissen statt „Kettenduldungen“. Als angemessen erscheint in diesem Zusammenhang eine Drei-Jahres-Zäsur. Spätestens nach drei Jahren des Aufenthalts unter Bedingungen bloßer Gestattung und/oder Duldung sollte „Normalisierung“ einsetzen, – und zwar unabhängig vom bis dahin erreichten Verfahrensstand. Tragende Elemente einer derartigen „Normalisierung“ wären die Erteilung einer Aufenthaltsgenehmigung gemäß AuslG, die Arbeitsberechtigung gemäß SGB III, kostenlose Sprachkursangebote, Beteiligung an staatlicher/kommunaler Ausbildungs- und Beschäftigungsförderung, Bezug einer Mietwohnung, und – bis zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit – Alimentierung gemäß BSHG. Die Drei-Jahres-Zäsur sollte sodann unabhängig vom Stand des jeweiligen Verfahrens gelten. Dies erscheint aus rechtspolitischen Gründen als dringend geboten. Weitere Beschleunigungen hier würden weiterreichende Standardisierungen und Stereotypisierungen der verwaltungsgerichtlichen Urteilsfindung zur Folge haben und damit – letztlich – den betroffenen Menschen schaden.

Mit dieser Regelung wären Asylbewerber und De-facto-Flüchtlinge noch immer von denjenigen formellen Integrationsleistungen ausgeschlossen, die für anerkannte Flüchtlinge vorgesehen sind, samt den dazu gewährten Unterhaltszahlungen der Arbeitsverwaltung. Ihr Status wäre jedoch für berechenbare Zeiträume gesichert. Dies böte ihnen selbst, wie auch allen anderen beteiligten Akteuren (Vermieter von Wohnungen; ausbildungs- und beschäftigungswilligen Unternehmen u.a.) die notwendige Planungssicherheit.

Auch könnten sie stärker als bisher in Angebote sprachlichen und berufsbezogenen Lernens einbezogen werden. Erste wichtige Schritte in die richtige Richtung wären hier

- die konsequente Suche und Auflistung von Mangelberufen im regionalen Kontext („Positivlisten“) und die Entwicklung von Qualifizierungsangeboten, die auf diese Berufe zugeschnitten sind;
- die Öffnung aller Sprachlernangebote, die vom Bundesarbeitsminister über den „Sprachverband Deutsch“ gefördert werden;
- die sofortige Berücksichtigung dieser Zielgruppe im Rahmen EU-kofinanzierter Beschäftigungsinitiativen;
- die konsequente Erfassung und Einbeziehung jugendlicher Asylbewerber und De-facto-Flüchtlinge in die Sofortprogramme von Bund und Ländern zur Behebung der Jugendarbeitslosigkeit;

- die Einbeziehung von De-facto-Flüchtlingen in die kommunale Beschäftigungsförderung.

Im übrigen hätten (noch) nicht anerkannte Fluchtmigranten die Möglichkeit, sich autonom auf dem Arbeits- und Bildungsmarkt umzusehen und zunächst in denjenigen Arbeitsmarktnischen Fuß zu fassen, in denen sie ohne weiteres beschäftigt werden könnten. Ernsthaft zu prüfen wäre, ob derartige Nischen nicht durch Einführung eines Kombilohns im Bereich kleiner Unternehmen und hier vor allem neugegründeter Firmen ausgeweitet werden könnten<sup>5</sup>.

Kern des Kombi-Lohnkonzeptes ist die Einführung eines Freibetrages für Sozialabgaben bei Niedriglöhnen, und dies in Branchen mit vergleichsweise hoher Personalintensität und niedriger Arbeitsproduktivität. Die Lohnkosten der Arbeitgeber würden sinken, die Nettoeinnahmen der Beschäftigten steigen, der negative statistische Zusammenhang zwischen der Höhe der Sozialabgaben einerseits und niedrigem Beschäftigungsniveau andererseits aufgebrochen. Ein Beschäftigungsboom insbesondere im Dienstleistungsbereich erscheint so als machbar. Er könnte die sog. Stille Reserve der Arbeitsuchenden und hier auch zahlreiche Immigrant(inn)en miteinfassen, die, noch dazu, in der Regel bereits über eine hohe Arbeitsmotivation verfügen.

Zu klären bleibt allerdings, wie unerwünschte Mitnahmeeffekte vermieden werden können, sollen tarifgebundene Arbeitsplätze tatsächlich ausgeweitet und nicht verdrängt werden.<sup>6</sup> Auch müsste eine Gettoisierung der so Beschäftigten als ethnisch präformierte „Klasse der Dienstboten“ unbedingt vermieden werden. Hier würden Qualifizierungsprogramme für die Zielgruppe der Immigrant(inn)en und andere Instrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik ihren hohen Stellenwert behalten.

### **Rot-grüne Bundesregierung – Fortsetzung schwarz-gelber Asylpolitik?**

Das am 27. September 1998 erzielte Bundestagswahlergebnis lässt vielerlei Deutungen zu. Gewiss *nicht* die Deutung, dass eine Mehrheit der Wählerinnen und Wähler den radikalen Paradigmenwechsel in der Asylpolitik eingefordert habe. Mit noch größerer Gewissheit aber auch nicht die entgegengesetzte Deutung, dass Ausgrenzung und Integrationsverweigerung gegenüber Flüchtlingen umstandslos fortzusetzen seien. Als zutreffender erscheint eine Deutung, derzufolge Spielräume eröffnet wurden: Die Mehrheit scheint bereit, solche Korrekturen mitzutragen, die zahlreiche, als unmenschlich wahrgenommenen Härten bisheriger Asylpraxis nach Möglichkeit ausschließen.

Adressat einer solchen Erwartung ist – neben dem Bundesinnenminister – auch der Bundesarbeitsminister. Es müsste somit als fatales Versäumnis angesehen werden, wenn die neue Bundesregierung nicht wenigstens insoweit dem Wählerwillen entspreche.

---

5 Vgl. zum hierfür geführten Diskurs: W. Streeck und R. Heinze, An Arbeit fehlt es nicht, in: Der Spiegel 19/99, S. 38 ff.; H. Simonis, Wenn alle Instrumente nicht greifen, muss man neue entwickeln, in: Frankfurter Rundschau (Dokumentation) 29.06.1999; sodann: Frankfurter Rundschau, 17.04., 10.05. und 18.05.1999; Die Zeit 29.04.1999; zum Diskurs in und mit den Gewerkschaften vgl. Einblick - Gewerkschaftlicher Info-Service, 10/99, S. 7 und 15/99, S. 7; sodann: Die Mitbestimmung 8/99, S. 12 ff.

6 Dies wird zurzeit durch Modellversuche in NRW und Schleswig-Holstein ausgelotet. Vgl. Frankfurter Rundschau, 19.08.1999 und TAZ-Ruhr, 09.09.1999 sowie Simonis, Instrumente.