

Das Aschenputtel-Konzept: Die Guten ins Töpfchen, die Schlechten ins Kröpfchen?

Die rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen des
Arbeitsmarktzugangs für Flüchtlinge

Claudius Voigt¹

Die Möglichkeit, den eigenen Lebensunterhalts durch eine frei gewählte oder angenommene Arbeit zu verdienen, ist für jedermann (und jedefrau) in Deutschland Menschenrecht.² Dies gilt für Inländer_innen wie für Ausländer_innen.³

Doch ist es insbesondere für Flüchtlinge mit einem ungesicherten Aufenthaltsstatus nach wie vor nur unzureichend umgesetzt: In den letzten Jahren wurden die Zugangsmöglichkeiten zu Arbeit und betrieblicher Ausbildung für Personen mit einer Aufenthaltsgestattung oder einer Duldung zwar verbessert und jene dadurch eher als „Bildungs- und Arbeitsmarktsubjekte“⁴ anerkannt – aber nicht etwa aufgrund menschenrechtlicher, sondern in erster Linie aufgrund volkswirtschaftlicher und migrationspolitischer Erwägungen.

Und: Die Gewährung oder Verweigerung eines Zugangs zum Arbeitsmarkt wird mehr und mehr zu einem Instrument der Klassifizierung in „gute“ und „schlechte“ Flüchtlinge. Das Koordinatensystem der Zuschreibungen ist dabei gleich doppelt belegt:

„Gut“ ist, wer eine hohe Anerkennungsquote im Asylverfahren hat *und* zusätzlich über gut verwertbare Berufsqualifikationen verfügt (Beispiel: syrische

Auf einen Blick

Die Möglichkeiten der frühzeitigen Arbeitsmarktteilhabe für Flüchtlinge mit ungesichertem Aufenthalt sind in den letzten Jahren verbessert worden. Dennoch bestehen weiterhin Schwierigkeiten wie fehlender Zugang zu Sprachkursen und bürokratische Hürden. Die Gewährung oder Verweigerung der Arbeitserlaubnis droht ein Instrument zur Einsortierung in „gute“ und „schlechte“ Flüchtlinge zu werden. Das Recht auf Arbeit sollte als Menschenrecht verstanden und von ausländerrechtlichen Kategorien entkoppelt werden.

Staatsangehörige). Eine Arbeitsmarktintegration soll so früh wie möglich beginnen, es besteht ein umfangreiches Angebot an Förderung und die öffentliche Wahrnehmung ist überwiegend positiv.

„Schlecht“ hingegen ist, wer eine niedrige Anerkennungsquote im Asylverfahren hat *und* zusätzlich nur über wirtschaftlich schlecht verwertbare Qualifikationen verfügt (Beispiel: Staatsangehörige der Westbalkanstaaten, insbesondere ethnische Minderheiten). Die Arbeitsmarktteilhabe wird verweigert, eine Förderung gibt es faktisch kaum und die öffentliche Wahrnehmung ist überwiegend negativ.

Die Schere öffnet sich. Eine fortschrittliche Migrations- und Teilhabepolitik indes sollte diesem „Aschenputtel-Konzept“ entgegenreten – und die Selbstorganisation der Betroffenen fördern und das Einfordern von Rechten unterstützen.

1. „Flüchtlinge“: Über wen reden wir eigentlich?

Unter „Flüchtlingen“ können unterschiedliche Gruppen verstanden werden:

- Im engeren Sinne sind dies Personen, denen ein Schutzstatus zuerkannt worden ist: die Asylberechtigung, der internationale Schutz oder der nationale Schutz. Diese Gruppe besitzt Aufenthaltserlaubnisse nach dem Paragraphen 25 Abs. 1, 2 oder 3 Aufenthaltsgesetz.
- Darüber hinaus werden meist auch alle anderen Personen mit anderen Aufenthaltstiteln aus humanitären Gründen als Flüchtlinge bezeichnet – dies sind knapp 20 verschiedene Aufenthaltserlaubnisse und Niederlassungserlaubnisse.

Hinzu kommen Personen mit einer Aufenthaltsgestattung oder Duldung. In der aktuellen Debatte um die Arbeitsmarktöffnung für Flüchtlinge geht es vor allem um diese beiden Gruppen.

- Die „Aufenthaltsgestattung“ ist das Papier, das Personen während eines Asylverfahrens besitzen. Über den Asylantrag von Personen mit einer Aufenthaltsgestattung ist noch nicht entschieden, ihre Aufenthaltsperspektive ist quasi „ergebnisoffen“. Ende 2014 lebten bundesweit knapp 180.000 Personen mit einer Aufenthaltsgestattung⁵.
- Personen mit einer „Duldung“ sind (meist nach abgelehntem Asylverfahren) ausreisepflichtig,

allerdings kann oder soll eine Abschiebung aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen aktuell nicht durchgeführt werden.

Eine Duldung wird üblicherweise nur kurz erteilt (zum Beispiel für drei Monate) und immer wieder verlängert, solange das Abschiebungshindernis fortbesteht. In diesem Fall spricht man von „Kettenduldungen“, die aber dennoch keine Aufenthaltsperspektive mit sich bringen. Ende 2014 lebten über 113.000 Menschen mit einer Duldung in Deutschland, davon gut 31.000 seit mehr als sechs Jahren.⁶

2. Zahlen und Fakten: Überraschendes zum Asylverfahren

- Im Jahr 2014 dauerte ein Asylverfahren bis zur Entscheidung durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) durchschnittlich 7,1 Monate. Dabei schwankt die Verfahrensdauer je nach Herkunftsland erheblich (zwischen durchschnittlich 3,6 Monaten für albanische Staatsangehörige und 15,7 Monaten für pakistanische Staatsangehörige).⁷
- Auch die Anerkennungsquote ist je nach Herkunftsland extrem unterschiedlich: Die so genannte „bereinigte Gesamtschutzquote“ – also der Anteil der positiven Asylentscheidungen bezogen auf die Gesamtzahl der inhaltlich (und nicht nur formal) entschiedenen Verfahren – lag 2014 bei insgesamt 48,5 Prozent. Die Spanne erstreckt sich dabei von 0,3 Prozent (serbische Staatsangehörige) bis 99,9 Prozent (syrische Staatsangehörige). Weitere Staaten mit einer überdurchschnittlich hohen „bereinigten Gesamtschutzquote“ sind Eritrea, Afghanistan, Somalia, Irak und Iran.⁸
- Ein weiteres Faktum ist als Argument für die möglichst frühe Arbeitsmarktteilhabe von besonderer Bedeutung: Nach Auskunft der Bundesregierung lebten Ende 2014 bundesweit gut 530.000 Menschen, deren Asylantrag irgendwann einmal negativ entschieden worden war. Davon verfügen mittlerweile aber fast die Hälfte über einen unbefristeten und weitere 38 Prozent über einen befristeten Aufenthaltsstatus. Nur knapp 15 Prozent sind weiterhin ausreisepflichtig (also „geduldet“).⁹

Das heißt: Fast die Hälfte aller Asylsuchenden, über deren Asylantrag im vergangenen Jahr inhaltlich entschieden worden ist, hat einen Schutzstatus erhalten. Aber auch abgelehnte Asylsuchenden

de wachsen oft früher oder später dennoch in einen rechtmäßigen und längerfristigen Aufenthalt hinein.

3. Der Rahmen: Rechtliche Regelungen zum Arbeitsmarktzugang

Im Zuge der Fachkräftediskussion ist auch die Nutzung der Ressourcen von Asylsuchenden und Personen mit Duldung immer stärker in den Fokus gerückt. Die gesetzlichen Vorschriften sind in den vergangenen Jahren mehrfach verändert worden – letztmalig im November 2014. Für Flüchtlinge mit einer Aufenthaltsgestattung oder einer Duldung gelten aktuell folgende abgestufte Regelungen:

- In den ersten drei Monaten des Aufenthalts darf normalerweise keine Beschäftigung aufgenommen werden.
 - Ab dem vierten Monat des Aufenthalts kann eine Erlaubnis für eine konkrete Beschäftigung durch die Ausländerbehörde erteilt werden. Meist muss jedoch zusätzlich die Zentrale Auslands- und Fachvermittlung der Bundesagentur für Arbeit (ZAV) ihre Zustimmung erteilen. Diese prüft hierfür, ob für den angestrebten Arbeitsplatz bevorrechtigte Deutsche, EU-Angehörige oder andere ausländische Staatsangehörige zur Verfügung stehen („Vorrangprüfung“) und ob vergleichbare Beschäftigungsbedingungen – etwa Tariflohn oder ortsüblicher Lohn – eingehalten werden („Lohnprüfung“). Nur wenn beide Prüfschritte positiv ausgehen, stimmt die ZAV zu, und die Ausländerbehörde darf eine Beschäftigungserlaubnis erteilen.
 - Ab dem 16. Monat des Aufenthalts entfällt die „Vorrangprüfung“. Die Beschäftigungsbedingungen werden jedoch weiterhin geprüft.
 - Ab dem 49. Monat des Aufenthalts entfällt die gesamte Zustimmung durch die ZAV. Es kann eine allgemeine Beschäftigungserlaubnis für jede Tätigkeit ausgestellt werden. Auch Leiharbeit ist nun möglich.
 - Für betriebliche Berufsausbildung, Freiwilligendienste, Praktika im Rahmen einer schulischen Ausbildung oder eines EU-geförderten Programms gilt eine Sonderregelung: Diese können bereits ab dem vierten Monat (für Personen mit Aufenthaltsgestattung) bzw. ab dem ersten Tag des Aufenthalts (für Personen mit einer Duldung) ohne Prüfung durch die ZAV erlaubt werden.
- Weitere Erleichterungen gibt es unter bestimmten Bedingungen für Personen mit Hochschulabschluss oder für nicht-akademische Fachkräfte in einer Reihe von Mangelberufen.¹⁰

Die Regelungen haben jedoch mehrere Haken: Zum einen sind die Vermerke in den Aufenthaltspapieren oft unklar und wenig transparent, so dass weder potenzielle Arbeitgeber_innen noch die Betroffenen selbst, noch Arbeitsvermittler_innen wissen, was möglich ist und was nicht.

Zum anderen liegt die endgültige Entscheidung über die Erteilung oder Verweigerung der Arbeitserlaubnis bei der Ausländerbehörde. Und diese kann die Beschäftigung verbieten, obwohl die ZAV zugestimmt hat oder gar keine Zustimmung erforderlich ist. Die Ausländerbehörden als „rechtliche Türsteher_innen“ haben weitreichendes Ermessen – und üben dieses höchst unterschiedlich aus. Die Teilhabechancen hängen oft vom Wohnort ab.¹¹

Besonders problematisch ist darüber hinaus Paragraph 33 der Beschäftigungsverordnung: Danach darf eine Arbeitserlaubnis (auch für eine betriebliche Ausbildung!) nämlich nicht an eine Person mit einer Duldung erteilt werden, wenn diese aus Sicht der Ausländerbehörde nicht ausreichend an ihrer eigenen Abschiebung mitwirkt oder diese aktiv verhindert.

Dies ist ein Teufelskreis: Wenn ich nicht an meiner Abschiebung mitwirke, darf ich nicht arbeiten. Wenn ich mitwirke, dürfte ich womöglich arbeiten, werde aber abgeschoben. Diese Regelung ist ein unrühmliches Beispiel für die (anachronistische) Vermischung von Arbeits- und Sozialpolitik auf der einen und Innenpolitik auf der anderen Seite.

Ein weiteres Beispiel hierfür ist eine Regelung in Bayern. Das bayerische Innenministerium versucht aktuell per Erlass, die rechtlichen Verbesserungen beim Arbeitsmarktzugang für viele Flüchtlinge mit Aufenthaltsgestattung oder Duldung auszuhebeln. So hat es Ende März die bayerischen Ausländerämter angewiesen, Asylsuchenden aus „sicheren Herkunftsstaaten“ sowie Personen, deren Asylantrag als „offensichtlich unbegründet“ abgelehnt wurde, „ab sofort grundsätzlich keine Beschäftigungserlaubnisse (...) mehr zu erteilen oder zu verlängern. (...) Die Versagung der

Beschäftigungserlaubnis soll deutlich machen, dass mit dem Stellen aussichtsloser Asylanträge nicht das Ziel einer Beschäftigung in Deutschland verfolgt werden kann.“¹²

Dies bedeutet jedoch, dass in Bayern fast kein abgelehnter Asylsuchender mehr eine Arbeitserlaubnis erhalten darf, denn zuletzt sind (bundesweit) knapp 90 Prozent aller negativen Asylentscheidungen als „offensichtlich unbegründet“ ergangen.¹³

Es liegt auf der Hand, gegen wen sich das bayerische Vorgehen in erster Linie richtet: Menschen, die aus den Westbalkanstaaten (Serbien, Mazedonien, Bosnien-Herzegowina, Albanien, Kosovo) nach Deutschland fliehen. Ihre Asylverfahren werden fast immer abgelehnt – was jedoch keinen zwingenden Rückschluss auf die Aufenthaltsperspektive zulässt.

Häufig entwickelt sich trotz abgelehnten Asylantrags aus unterschiedlichsten Gründen früher oder später ein rechtmäßiger Aufenthalt; die Folge ist, dass dann die Integration in den Arbeitsmarkt nachgeholt werden muss, nachdem sie zuvor jahrelang gleichsam verboten worden war. Genau dieses Erkenntnis hat unter anderem bundesweit zu den rechtlichen Verbesserungen geführt – nur scheint sie nicht in der ganzen Republik angekommen zu sein.

Was ist zu tun: Menschenrecht statt Ausländerrecht sollte der Maßstab sein

So positiv die Verbesserungen der Arbeitsmarktteilhabe für Flüchtlinge mit ungesichertem Aufenthalt zu bewerten sind – sie sind auf halbem Wege stehen geblieben.

Die Gewährung einer Arbeitsmarktteilhabe als „Belohnung“ für „gute Flüchtlinge“ (und deren Verweigerung für die „schlechten“) ist genauso abzulehnen wie zur reinen Befriedigung aktueller volkswirtschaftlicher Bedürfnisse.

Die Teilhabe an Arbeit und Ausbildung sollte vielmehr als das betrachtet werden, als das sie der UN-Sozialpakt definiert: ein Menschenrecht, das von ausländerrechtlichen Einschränkungen, Ausschlüssen, Vorbehalten und Sanktionierungen befreit werden sollte. Dies muss flankiert werden mit frühzeitiger Förderung durch die Arbeitsagenturen für alle Betroffenen, dem Zugang zu Sprachkursen ab dem Beginn des Aufenthalts unabhängig von Herkunftsstaat und Aufenthaltsstatus sowie die Schaffung und Stärkung von Netzwerken der relevanten Akteure vor Ort.

- 1 Claudius Voigt (geb. 1974) ist Dipl. Sozialarbeiter und arbeitet seit 2004 bei der Gemeinnützigen Gesellschaft zur Unterstützung Asylsuchender e. V. (GGUA Flüchtlingshilfe) in Münster. Gemeinsam mit zwei Kolleg_innen führt er für das „Projekt Q – Qualifizierung der Flüchtlingsberatung“ Fortbildungen zum Aufenthalts- und Sozialrecht für Wohlfahrtsverbände, Beratungsstellen, Jobcenter und Arbeitsagenturen durch.
- 2 Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (WSK-Pakt); Art. 6; Bundesgesetzblatt (BGBl) 1976 II, S. 428.
- 3 Körner, Marita: Das internationale Menschenrecht auf Arbeit. Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin 2004, S. 19-21.
- 4 Schreyer, Franziska; Bauer, Angela: Regional ungleiche Teilhabe – Geduldete Fluchtmigranten und duale Ausbildung in Deutschland, in: Sozialer Fortschritt, Band 63, Nr. 11 (2014), S. 285.
- 5 Bundestags-Drucksache 18/3987 (10.2.2015); Antwort auf Frage 20.
- 6 Bundestags-Drucksache 18/3987 (10.2.2015); Antwort auf Frage 19.
- 7 Bundestags-Drucksache 18/3850 (28.1.2015); Antwort auf Frage 4.
- 8 Bundestags-Drucksache 18/3850 (28.1.2015); Antwort auf Frage 1.
- 9 Bundestags-Drucksache 18/3987 (10.2.2015); Antwort auf Frage 23.
- 10 Vgl.: GGUA Flüchtlingshilfe: „Zugang zu Arbeit mit Duldung und Aufenthaltsgestattung“ (November 2014); GGUA Flüchtlingshilfe: „Erleichterungen beim Arbeitsmarktzugang für Personen mit Duldung und Aufenthaltsgestattung“ (November 2014).
- 11 Vgl.: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung: IAB-Kurzbericht 1/2015.
- 12 Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr: Erlass vom 31.3.2015 „Ausländer- und Asylrecht; Beschäftigung und Berufsausbildung von Asylbewerbern und Geduldeten“.
- 13 Bundestags-Drucksache 18/3850 (28.1.2015); Antwort auf Frage 9.