MIA-Information

August 2015

Arbeitsmarktzugang von Flüchtlingen

Vorab:

Angesichts der steigenden Zahl von Asylsuchenden und positiver Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt sowie Fachkräftebedarfen zumindest in einzelnen Regionen gewinnt die Diskussion zur Arbeitsmarkteingliederung von Flüchtlingen an Bedeutung. Vor allem kritisiert werden rechtliche Hürden und bürokratische Abläufe bei den Verfahren für Asylsuchende und geduldete Flüchtlinge.

Der DGB-Bundesvorstand hat diese Debatte, die auch in Betrieben und Gewerkschaften geführt wird, zum Anlass genommen die Handreichung „Flucht, Asyl, Menschenwürde – DGB-Handreichung" (Stand: März 2015) zu erstellen. Neben Daten und Fakten zu Flucht und Asyl werden Informationen zur rechtlichen und sozialen Situation von Flüchtlingen geben. Dabei steht der Arbeitsmarktzugang im Fokus.

Gemeinsam mit der Friedrich-Ebert-Stiftung führte der DGB-Bundesvorstand am 3. Juni 2015 die Tagung „Von der Abschottungs- zur Integrationsperspektive: Arbeitsmarktintegration von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern". Rund 200 Teilnehmende diskutierten mit den Referentinnen und Referenten über neue politische und rechtliche Entwicklungen sowie über Aktivitäten verschiedener Projekte und künftige Herausforderungen.

Mit dem vorliegenden Info (**Mi**grations- und **A**ntirassismuspolitik) möchten wir – auch angesichts der in den letzten Wochen geführten Diskussionen über mögliche weitere rechtliche Veränderungen - einen kurzen Überblick über aktuelle Möglichkeiten und Hindernisse bei der Arbeitsaufnahme von unterschiedlichen Gruppen von Flüchtlingen geben. Dabei konzentrieren wir uns auf die Gruppe der Asylsuchenden und der geduldeten Flüchtlinge.

In aller Kürze:

Der Zugang von Flüchtlingen zum Arbeitsmarkt ist von ihrem jeweiligen Aufenthaltsstatus abhängig. Während anerkannte Flüchtlinge einen gleichrangigen Zugang besitzen, sind ist der Arbeitsmarktzugang von Asylsuchenden und Geduldeten von der Entscheidung der Ausländerbehörden abhängig.

Die Ausländerbehörde kann in eigenem Ermessen eine Beschäftigungserlaubnis an Asylsuchende und Geduldete versagen. Sie hat eine Beschäftigungserlaubnis abzulehnen, wenn eine geduldete Person zur Verhinderung von aufenthaltsbeendenden Maßnahmen bei der eigenen Identität täuscht.

Bei bestimmten Tätigkeiten kann die Ausländerbehörde selbständig eine Beschäftigungserlaubnis ohne Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit (BA) erteilen. Dazu gehören seit Ende Juli auch Praktika.

Die BA wird nur in einem behördeninternen Verfahren beteiligt und hat die Vorrangprüfung und die Prüfung der Arbeitsbedingungen innerhalb von 14 Tagen durchzuführen.

Die vom Bundestag beschlossene Regelung zum Zugang von jungen Asylsuchenden und Geduldeten wird vom DGB kritisiert, denn sie verbleiben im System der befristeten Aussetzung der Abschiebung (Duldung) und haben keine aufenthaltsrechtliche Sicherheit für die Dauer der Ausbildung und für die anschließende Arbeitsplatzsuche. Außerdem wird die verlängerte Duldung nicht allen Asylsuchenden und Geduldeten gewährt. Angehörige aus „sicheren" Drittstaaten und in Bayern darüber hinaus Personen, deren Asylantrag als offensichtlich unbegründet abgelehnt wurde, bleiben außen vor.

Herausgeber:
DGB-Bundesvorstand
Beauftragter für Migrations- und Antirassismuspolitik
Verantwortlich: Annelie Buntenbach

Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin
www.dgb.de

Arbeitsmarktzugang von Flüchtlingen

I. Arbeitsmarktzugang abhängig vom aufenthaltsrechtlichen Status von Flüchtlingen

Der Begriff „Flüchtling" wird in der öffentlichen Diskussion häufig als Sammelbegriff für Personen genutzt, die sich unter sehr unterschiedlichen aufenthaltsrechtlichen Bedingungen in Deutschland aufhalten. Zu den Folgen gehören auch unterschiedliche Regelungen für den Zugang zum Arbeitsmarkt, zu Integrationskursen sowie nicht zuletzt bei der sozialen Sicherung.

Flüchtlinge mit gleichrangigem Arbeitsmarktzugang

Asylberechtigte (Personen, deren Asylantrag wegen einer politischen Verfolgung durch einen Staat oder staatsähnliche Organisation anerkannt wurde)
Flüchtlinge mit internationalem Schutzstatus (dazu gehören auch Personen, denen eine „Flüchtlingseigenschaft nach Genfer Flüchtlingskonvention" zuerkannt wurde)
subsidiär geschützte Personen (Personen, denen im Herkunftsland ein ernsthafter Schaden, wie Folter oder unmenschliche Behandlung, droht.)
Flüchtlinge mit vorübergehender Aufenthaltsgenehmigung (Personen, denen aus humanitären oder persönlichen oder aufgrund öffentlicher Interessen, ein Aufenthalt gewährt wird und Personen, deren Abschiebung verboten ist)

Flüchtlinge die eine Beschäftigungserlaubnis benötigen

Asylsuchende (Personen, deren in Deutschland gestellter Asylantrag noch nicht entschieden wurde)

Geduldete (Personen, deren Asylantrag abgelehnt wurde, deren Abschiebung aufgrund rechtlicher, politischer, tatsächlicher oder persönlicher Gründe nicht vollzogen werden kann. Duldung ist kein Aufenthaltstitel. Geduldet werden können auch ausreisepflichtige Drittstaatsangehörigen, deren Aufenthaltsstatus ausgelaufen ist oder entzogen wurde.)

II. Beschäftigungserlaubnis für Asylsuchende und Geduldete Personen

Ende 2014 lebten in Deutschland rund 178.000 Asylsuchende mit einer Aufenthaltsgestattung und rund 113.000 Personen mit einer Duldung. Asylsuchende und geduldete Personen dürfen nach einer „Wartefrist" (Arbeitsverbot) von drei Monaten eine bezahlte Beschäftigung nur mit einer von der Ausländerbehörde erteilten Beschäftigungserlaubnis aufnehmen. Gesetzlich verboten ist die Aufnahme einer Beschäftigung für die Zeit der Unterbringung in einer Erstaufnahmeeinrichtung.

Zuständig für die Erteilung einer Beschäftigungserlaubnis ist die jeweilige Ausländerbehörde. Sie kann in eigenem Ermessen über eine Beschäftigungserlaubnis entscheiden. Rechtlich vorgegeben sind allerdings bestimmte Gründe für das Versagen einer Beschäftigungserlaubnis. § 33 Beschäftigungsverordnung (BeschVO) gibt vor, dass Geduldeten die Ausübung einer Beschäftigung nicht erlaubt werden darf, wenn

1. sie eingereist sind, um Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zu erlangen, oder
2. aufenthaltsbeendende Maßnahmen aus Gründen, die sie selbst zu vertreten haben, bei ihnen nicht vollzogen werden können.

In Absatz 2 werden als Bespiele für selbst zu vertretende Gründe eine Täuschung über die eigene Identität oder Staatsangehörigkeit genannt.

Wie oft der § 33 BeschVO von den Ausländerbehörden angewandt wurde, kann auch die Bundesregierung laut Antwort auf eine Anfrage der Fraktion DIE LINKE (Drs. 18/4987) nicht sagen.

Weg zur Beschäftigungserlaubnis

Nach Antrag des Asylsuchenden oder Geduldeten an die Ausländerbehörde hat diese einen weiten Ermessensspielraum. Sofern rechtlich vorgesehen, kann sie die BA in einem behördeninternen Verfahren um Zustimmung anfragen. Die BA hat 14 Tage Zeit zur Prüfung. Lässt sie die Zeit verstreichen, gilt die Zustimmung als erteilt.

Aber auch nach erteilter Zustimmung der BA ist die Ausländerbehörde nicht zur Ausstellung einer Beschäftigungserlaubnis verpflichtet.

Bayerischer Sonderweg zur Einschränkung des Arbeitsmarktzugangs

Das Bayerische Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr (StMI) hat mit Schreiben vom 31. März 2015 die Ausländerbehörden zunächst auf verschiedene vorhandene Möglichkeiten zur Aufnahme einer Berufsausbildung bzw. einer Beschäftigung hingewiesen. Gleichzeitig schränkt das StMI den Ermessenspielraum zu Erteilung von Beschäftigungserlaubnissen ein.

Asylsuchenden und Geduldeten aus „sicheren" Herkunftsländern oder deren Asylanträge als offensichtlich unbegründet abgelehnt wurde, sind **ab sofort grundsätzlich keine Beschäftigungserlaubnisse mehr zu erteilen oder zu verlängern**. Lediglich kann im Einzelfall aus Gründen des Vertrauensschutzes und im Interesse der Ausbildungsbetriebe eine Ausnahme für eine bereits begonnene Berufsausbildung zugelassen werden.

Die Ausländerbehörden werden zudem angewiesen, das **Verbot zur Erteilung einer Beschäftigungserlaubnis nach § 33 Beschäftigungsverordnung konsequent anzuwenden**. Hinsichtlich der Anwendung geht das StMI über die Vorgabe der Beschäftigungsverordnung hinaus. So wird eine Behinderung von Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung gesehen, wenn sich die Person weigert, dem Herkunftsstaat gegenüber eine Erklärung zur freiwilligen Ausreise abzugeben. (StMI, 31.3.15)

Beschäftigungserlaubnis ohne Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit

Ab dem 5. Jahr des Aufenthalts kann die Ausländerbehörde eine Beschäftigungserlaubnis – unabhängig von der angestrebten Tätigkeit – ohne Beteiligung der Bundesagentur kann die Ausländerbehörde eine Beschäftigungserlaubnis an Asylsuchende und Geduldete erteilen. Diese Regelung ist wegen der langen Verfahrensdauer der Asylverfahren und den Duldungszeiten von Bedeutung. 2013 waren lebten rund 35.000 Personen länger als 5 Jahre mit einer Duldung in Deutschland.

Bereits **ab dem 4. Monat des Aufenthalts** (nach Ende der sogenannten Wartezeit) kann die Ausländerbehörde ohne Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit eine Beschäftigungserlaubnis für bestimmte Tätigkeiten (teilweise verbunden mit bestimmten Vorqualifikationen) erteilen. Zu den Tätigkeiten, die keine Zustimmung der BA erfordern, gehören unter anderem:

- Berufsausbildung im Dualen System
- Personen mit inländischem Hochschulabschluss für eine dem Abschluss entsprechende Tätigkeit bzw. für eine Tätigkeit in einem sogenannten Mangelberuf
- Personen mit ausländischem Hochschulabschluss, wenn die Kriterien der Blauen-Karte-EU (z.B. Mindestgehalt von 48.400 Euro, Stand 2015) erfüllt sind.

Zugang zur Berufsausbildung – Regelung nach dem Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung:

Entsprechend dem ergänzten § 60a Aufenthaltsgesetz kann eine Duldung für die Aufnahme und Durchführung einer qualifizierten Berufsausbildung erteilt werden. Voraussetzungen sind, dass das 21. Lebensjahr noch nicht vollendet ist und die Person nicht aus einem „sicheren" Herkunftsstaat stammt. Die Duldung wird für ein Jahr erteilt und soll „für jeweils ein Jahr verlängert werden, wenn die Berufsausbildung fortdauert und in einem angemessenen Zeitraum mit einem Abschluss zu rechnen ist".

Der DGB kritisiert diese Regelung. Er hatte einen „sicheren" Aufenthalt außerhalb des Duldungssystems für die gesamte Ausbildungszeit und für eine anschließende Arbeitsplatzsuche gefordert. Die Aufenthaltserlaubnis sollte allen jungen Asylsuchenden und Geduldeten unabhängig vom Herkunftsland und unabhängig von möglichen Arbeitsverboten der Eltern erteilt werden können.

Zugang zum Praktikum – Neuregelung

Praktika im Rahmen einer Schul- oder Hochschulausbildung und zur Berufsorientierung sind für die Arbeitsmarkteingliederung von anerkannten Flüchtlingen, Asylsuchenden und Geduldeten von Bedeutung. Das Bundeskabinett hat am 29. Juli die Änderung der Beschäftigungsverordnung beschlossen. Zu den nicht zustimmungspflichtigen Praktika (Liste aus § 22 Mindestlohngesetz) gehören nunmehr

- verpflichtende Praktika im Rahmen einer (Schul-)Hochschulausbildung, einer schulischen Berufsausbildung oder einer Ausbildung an einer Berufsakademie,
- Praktika von bis zu drei Monaten zur Berufsorientierung oder zur Aufnahme eines Studiums sowie begleitend zu einer Berufs- oder Hochschulausbildung, sowie
- Personen, die an einer Einstiegsqualifizierung (§ 54a SGB III) oder einer Berufsausbildungsvorbereitung (§§ 68 bis 70 BBiG) teilnehmen.

Beschäftigungserlaubnis mit Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit

Rechtlich vorgesehen ist eine Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit bei der Erteilung einer Beschäftigungserlaubnis, abhängig von der jeweiligen Tätigkeit und der Dauer des Aufenthalts. Danach entscheidet sich auch, ob eine Prüfung der Arbeitsbedingungen bzw. eine Vorrangprüfung erforderlich ist. Im Jahr 2014 wurden insgesamt 2.659 Zustimmungen zur Beschäftigungserlaubnis für Geduldete und 8.303 Zustimmungen zur Beschäftigungserlaubnis für Asylsuchende erteilt (Arbeitsmarkt in Zahlen – Arbeitsgenehmigungen-EU / Zustimmungen 2014 Seiten 8 und 10).

Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit bei der Erteilung einer Beschäftigungserlaubnis			
Ab wann	4. bis 15. Monat des Aufenthalts		16. bis 48. Monat
Für was?	Tätigkeit Gruppe 1 • Personen, die nach einer Beschäftigung von einem Jahr, beim selben Arbeitgeber weiterbeschäftigt werden • Beschäftigungen in einem definierten Mangelberuf mit einem Bruttojahresgehalt von mindestens 37.752 Euro (Stand 2015) • Personen mit **inländischem Berufsabschluss** (min. zweijährig), für eine dem Abschluss entsprechende Ausbildung • Personen mit ausländischem, als **gleichwertig anerkannten Berufsabschluss** für eine dem Abschluss entsprechende Beschäftigung in einem Mangelberuf	Tätigkeit Gruppe 2 Jede andere Beschäftigung mit Ausnahme der Zeitarbeit	Jede Beschäftigung mit Ausnahme der Zeitarbeit
Beteiligung der BA	Ja	Ja	Ja
Vorrangprüfung	Nein	Ja	Nein
Prüfung der Arbeitsbedingungen	Ja	Ja	Ja

Für den Zeitraum vom 4. bis 48. Monat gilt zudem, dass die Bundesagentur für Arbeit eine Zustimmung zu einer Beschäftigung als Leiharbeiter versagen muss. Dies gilt im Übrigen auch für alle Angehörigen von Drittstaaten, die eine zustimmungspflichtige Beschäftigung in der Zeitarbeit aufnehmen wollen.

Das Verfahren zur Zustimmung durch die Bundesagentur für Arbeit

Die Bundesagentur für Arbeit – so sieht es die Beschäftigungsverordnung vor – muss innerhalb von zwei Wochen seine Zustimmung oder Ablehnung gegenüber der Ausländerbehörde mitteilen. Reagiert sie nicht, gilt die Zustimmung als erteilt.

Entsprechend der rechtlichen Vorgaben kann die Zustimmung der BA an eine vorhergehende Vorrangprüfung und/oder die Prüfung der Arbeitsbedingungen verbunden sein.

Die **Vorrangprüfung** hat das Ziel, bevorrechtigte deutsche Staatsangehörige, Staatsangehörige eines Mitgliedstaates der Europäischen Union und Drittstaatsangehörige mit Arbeitsberechtigung bei der Aufnahme einer Beschäftigung zu bevorzugen. Zunächst erforderlich ist ein Nachweis des künftigen Arbeitgebers, dass Bemühungen um eine bevorrechtigte Arbeitnehmerin oder Arbeitnehmer erfolglos waren. Der Nachweis kann durch Erteilung eines Vermittlungsauftrages an die BA erbracht werden. Die BA muss prüfen, ob geeignete, bevorrechtigte Arbeitnehmerinnen oder Arbeitnehmer zur Verfügung stehen.

Bei einer Fortsetzung des Beschäftigungsverhältnisses nach Ablauf der Geltungsdauer der Zustimmung von mindestens einem Jahr beim selben Arbeitgeber wird auf die Vorrangprüfung verzichtet.

Die **Prüfung der Arbeitsbedingungen** dient dem individuellen Schutz vor Ausbeutung und dem Schutz vor Lohndumping. Zu den Arbeitsbedingungen gehören insbesondere Arbeitsentgelt, Arbeitszeit, Probezeit, Kündigungsfristen, Urlaubsdauer und Überstundenregelungen. Die Arbeitsentgelte werden anhand vorhandener Tarifverträge geprüft. Liegt kein einschlägiger Tarifvertrag vor, so wird der ortsübliche Lohn angewandt.

DGB: Prüfung der Arbeitsbedingungen beibehalten, Vorrangprüfung zielgerichteter gestalten

Die Prüfung der Arbeitsbedingungen ist für die Gewerkschaften ein wichtiges Instrument zur Verhinderung von Ausbeutung und Lohndumping. Das gilt insgesamt und nicht nur für die Gruppe von Asylsuchenden und Geduldeten. Das geltende nachfrageorientierte Aufenthaltsrecht sieht in vielen Fällen vor, dass der Status an eine bestimmte Tätigkeit und einen bestimmten Arbeitgeber gebunden ist. Dies führt zur Abhängigkeit und zur Einschränkung der Möglichkeiten eigene Interessen durchzusetzen. Zudem wird immer wieder der Versuch unternommen, Beschäftigungsgruppen gegeneinander auszuspielen, um Löhne zu kürzen oder Arbeitszeiten zu verlängern. Aus gewerkschaftlicher Sicht sollte die Prüfung der Arbeitsbedingungen Standard bei der Erteilung aller Aufenthaltsgenehmigungen, aber auch bei der allgemeinen Arbeitsvermittlung sein.

Die Vorrangprüfung wird bis zum 15. Monat des Aufenthalts angewandt (Ausnahme: Berufsausbildung und bestimmte Beschäftigungen). Vor allem in Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit ist sie von Bedeutung. Daher findet sie auch bei neu einreisenden Drittstaatsangehörigen Anwendung. Die Vorrangprüfung sollte im Grundsatz beibehalten werden. Änderungen mit Prüfverfahren können mehr Transparenz schaffen, den Aufwand verringern und den Arbeitsmarktzugang von Asylsuchenden und Geduldeten erleichtern. Sinnvoll ist, die Möglichkeiten zur globalen Prüfung auszuweiten; das heißt, besonders niedrige Arbeitslosenquoten in Regionen oder Berufen stärker zu berücksichtigen und auf individuelle Prüfungen zu verzichten.

Besonders negativ für den Arbeitsmarktzugang wirken sich die Wohnsitzauflagen aus, denn Flüchtlinge dürfen ihren Wohnsitz nur wechseln, wenn sie dauerhaft den Lebensunterhalt für sich und ihre Familie sichern können. Ein Arbeitsplatzangebot reicht als Begründung nicht. Diese Regelung muss überprüft werden, damit Flüchtlinge in Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit nicht dauerhaft ohne Arbeit bleiben.

Anlage

Eine ausreichende Datenlage über die Arbeitsmarktzugänge von Flüchtlingen ist derzeit nicht vorhanden. Daher hat das IAB im aktuellen Bericht einige Arbeitsmarktindikatoren zusammengestellt.

Ausgewählte Arbeitsmarktindikatoren der 15 zuzugsstärksten Herkunftsländer, 2013-2014								
	Anteil Flüchtlinge[1)]		Beschäftigungsquote[2)]		Arbeitslosenqoute[3)]		Anteil Leistungsempfänger SGB II[4)]	
	Dez. 13	Dez. 14	Dez. 13	Dez. 14	Dez. 13	Dez. 14	Dez.13	Dez.14
	in %	in %	in %	in %	in %	in %	in %	in %
Afghanistan	57,7	60,0	32,7	32,7	33,0	32,8	45,6	45,2
Albanien	-	-	-	-	15,9	15,8	-	-
Bosnien & Herzegowina	7,4	8,5	53,2	53,2	11,8	10,9	11,3	10,6
Eritrea	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	31,2	30,8	k.A.	k.A.
Irak	35,2	34,5	33,2	32,7	41,2	41,0	60,8	59,0
Iran	31,4	31,0	36,2	36,7	32,8	32,9	37,5	37,2
Kosovo	15,0	15,9	36,5	38,1	15,3	15,1	12,1	12,3
Mazedonien	13,4	15,8	42,9	42,2	19,3	18,5	15,8	15,6
Nigeria	13,4	15,8	42,9	42,2	19,3	18,5	15,8	15,6
Pakistan	30,0	31,8	29,8	31,6	31,2	30,0	35,3	34,4
Russische Föderation	9,8	10,2	44,0	45,0	18,9	17,7	19,7	18,5
Serbien	17,7	20,8	47,2	45,2	24,3	23,3	19,1	20,2
Somalia	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	41,8	38,6	k.A.	k.A.
Syrien	54,7	64,1	25,1	16,1	45,9	54,4	52,4	49,1
Ukraine	2,1	3,9	43,2	43,8	23,1	21,2	23,8	21,2
Ausländer insgesamt	5,4	6,6	46,6	47,8	15,7	15,0	15,9	16,0

1) Anteil der Flüchtlinge an der Bevölkerung. Als Flüchtlinge werden Personen mit einer zeitlich befristeten Aufenthaltserlaubnis aus völkerrechtlichen, humanitären und politischen Gründen gezählt, sowie Asylbewerber und Personen mit einer Duldung. Quelle: Ausländerzentralregister, eigene Darstellung.

2) Anteil der abhängig beschäftigten Personen an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter. Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Ausländerzentralregister, eigene Berechnungen.

3) Die Arbeitslosenquoten werden hier aus Gründen der Datenverfügbarkeit nicht wie üblich zur Basis der Erwerbspersonen, sondern zur Basis der abhängig Beschäftigten berechnet. Sie fallen damit definitionsgemäß höher als Quoten auf Basis aller zivilen Erwerbspersonen (vgl. Methoden-bericht der Statistik der BA, Januar 2009). Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, Berechnungen des IAB.

4) Anteil der Leistungsempfänger im SGB II an der jeweiligen Bevölkerung. Die ausgewiesenen Werte können sich von den amtlichen Hilfequoten unterscheiden. Dies resultiert aus leicht unterschiedlichen methodischen Abgrenzungen, sowie einer unterschiedlichen Datenbasis (vgl. Methoden-bericht der Statistik der BA, Oktober 2008). Aus erfassungssystematischen Gründen können sich für das AZR und die Bevölkerungsfortschreibung unterschiedliche Werte ergeben. Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit und Ausländerzentralregister, Berechnungen des IAB.

5) Werte für Albanien aus Plausibilitätsgründen nicht berichtet.

Quelle: IAB Aktuelle Berichte 8/2015: Asyl- und Flüchtlingsmigration in der EU und nach Deutschland