

PRO ASYL zum Entwurf einer Ausländerbeschäftigungsverordnung

Seit kurzem liegt der Entwurf einer Rechtsverordnung¹ zum Zuwanderungsgesetz vor, der den Arbeitsmarktzugang von Ausländern regelt.

PRO ASYL sieht den Entwurf als drastische Verschärfung der sozialen Situation der hier lebenden Flüchtlinge an. Lediglich Asylberechtigte oder Konventionsflüchtlinge sollen einen unbeschränkten Arbeitsmarktzugang erhalten. Andere Flüchtlingsgruppen werden erheblich schlechter gestellt.

Die Rechtsverordnung wird massive Auswirkungen auf die Haushaltslage der Kommunen haben. Denn zukünftig wird es einem Teil der hier lebenden Ausländer noch schwerer gemacht, eine Beschäftigung aufzunehmen und somit von den staatlichen Sozialleistungen unabhängig zu werden. Dies ist angesichts der finanziellen Situation der Kommunen unverantwortlich.

PRO ASYL ist der Auffassung, dass den hier lebenden Flüchtlingen und Migranten ein möglichst gleichrangiger Arbeitsmarktzugang ermöglicht werden soll. Dies würde einer rationalen Politik entsprechen, die die Interessen des Arbeitsmarktes, der Betroffenen und der Allgemeinheit am besten gerecht würde.

Die Verordnungsentwurf vom 24.9.2002 ist weit von einer sachgerechten Lösung entfernt. Die Rechtsverordnung bedarf nicht der Zustimmung des Bundesrates.² Um so weniger erscheint es nachvollziehbar, dass hier fortschrittliche Gestaltungsmöglichkeiten nicht genutzt werden.

Verschärfungen sieht PRO ASYL insbesondere in zwei Bereichen:

- Flüchtlinge, die aufgrund völkerrechtlicher Verpflichtungen (z.B. Europäische Menschenrechtskonvention) oder aus humanitären oder politischen Gründen eine Aufenthaltserlaubnis besitzen (§§23, 25 III-V AufenthG), sollen dauerhaft vom gleichberechtigten Arbeitsmarktzugang ausgeschlossen werden.
Bisher galt: wer eine Aufenthaltserlaubnis oder eine Aufenthaltsbefugnis besitzt und entweder 5 Jahre rechtmäßig eine versicherungspflichtige Beschäftigung im Bundesgebiet ausgeübt hat oder sich seit 6 Jahren im Bundesgebiet ununterbrochen aufhält, wird eine Arbeitsberechtigung erteilt (§ 286 I SGB III). Diese Regelung wurde ersatzlos gestrichen.
Neue Rechtslage: Künftig sollen die aus humanitären Gründen mit einem Abschiebungsschutz ausgestatteten Flüchtlinge unbefristet nur einen nachrangigen Arbeitsmarktzugang haben (§39 III AufenthG).
Die Möglichkeit, dies in der Rechtsverordnung anders zu regeln, wurde bislang nicht genutzt. Die Rechtsposition der langjährig hier lebenden Flüchtlinge wird dadurch unnötig verschlechtert. Ihnen wird auf Dauer eine gleichberechtigte Teilhabe am Erwerbsleben vorenthalten. Auch unter integrationspolitischen Gesichtspunkten ist das nicht hinnehmbar.
- Nicht einmal einen nachrangigen Arbeitsmarktzugang sollen künftig die Ausländer erhalten, die nur eine Bescheinigung gem. § 60 XI AufenthG besitzen.³ Sie unterliegen einem absoluten und unbefristeten Arbeitsverbot. Vielen bislang Geduldeten droht zudem der Verlust ihrer Ausbildungs- oder Arbeitsstelle. Das ist nicht sachgerecht.
PRO ASYL geht davon aus, dass ein Großteil der 230.000 Geduldeten lediglich eine Be-

¹ „Entwurf der Verordnung über die Zustimmung zur Ausübung einer Beschäftigung von Ausländern“ vom 24.9.2002

² Dies ergibt sich aus § 42 I AufenthG.

³ Gemäß § 4 III AufenthG wird ein Aufenthaltstitel (Visum, Aufenthaltserlaubnis oder Niederlassungserlaubnis) zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit vorausgesetzt. Dies gilt gem. § 4 III S. 2 AufenthG nicht, wenn durch eine Rechtsverordnung die Erwerbstätigkeit ohne Besitz eines Aufenthaltstitels gestattet ist. Der nun vorliegende Entwurf der Rechtsverordnung sieht eine solche Ausnahmeregelung jedoch nicht vor.

scheinigung erhalten wird. Geduldete hatten bislang einen nachrangigen Arbeitsmarktzugang. In vielen Regionen Deutschlands (Ostdeutschland, Berlin) bedeutete das ohnehin schon eine nahezu aussichtslose Lage. Nun soll den Betroffenen auch diese letzte Chance, einen Arbeitsplatz zu bekommen, genommen werden.

Die rot-grüne Koalition ist dafür eingetreten, die Praxis der Kettenduldungen zu überwinden. Dauerhaft hier Lebende sollten nicht länger in einem Zustand der sozialen Desintegration gehalten werden. Wer dies will, darf Menschen, die über einen längeren Zeitraum mit einer Bescheinigung hier leben, die Chance auf eine eigenständige Existenzsicherung nicht verweigern.

So hat auch die Rechtsprechung immer wieder festgestellt, dass der generelle Ausschluss jeder Möglichkeit, sich und seiner Familie selbstverantwortlich eine Lebensgrundlage zu schaffen, dem Schutz der Menschenwürde (Art. 1 I GG) widerspreche.⁴

Nicht einmal die Empfehlungen des Bundestagsausschusses für Arbeit und Sozialordnung⁵ sind vollständig umgesetzt worden:

- Ein wesentlicher Vorschlag wurde völlig ignoriert: die Arbeitsmarktprüfung soll danach entfallen, „*wenn sich Ausländer seit drei Jahren rechtmäßig in Deutschland aufhalten und eine Verlängerung der Arbeitserlaubnis nicht ausgeschlossen ist (§ 8 II)*“. Entsprechend der geltenden Rechtslage ist hier die bloße Dauer des Aufenthalts der Anknüpfungspunkt für einen unbeschränkten Arbeitsmarktzugang. Dieser Vorstoß des Ausschusses sollte insoweit spezifiziert werden, dass entsprechend der geltenden Rechtslage (§ 286 I SGB III) lediglich im Zeitpunkt der Antragstellung ein Aufenthaltstitel vorliegen muss, so dass in zeitlicher Hinsicht auch die Duldungszeiten oder Zeiten mit Aufenthaltsgestattung oder Bescheinigung angerechnet werden können.
- Unzureichend wurde der Vorschlag umgesetzt, die Arbeitsmarktprüfung entfallen zu lassen, „*wenn der Ausländer nach einem Jahr Beschäftigung die Beschäftigung bei demselben Arbeitgeber fortsetzt*“. In der entsprechenden Regelung der Verordnung (§ 20 BeschVO) wurde aus der Soll-Regelung eine Kann-Regelung. Und statt der bloßen einjährigen Beschäftigung muss eine Zustimmung der Bundesanstalt für Arbeit, die für mindestens ein Jahr erteilt worden ist, vorliegen. Damit fallen diejenigen Ausländer aus der Vergünstigung heraus, die zwar ein Jahr lang bei demselben Arbeitgeber gearbeitet haben, aber dazu lediglich durch aneinandergereihte kürzere Arbeitserlaubnisse (altes Recht) oder Zustimmungen (neues Recht) berechtigt waren. Dies würde zudem eine Verschärfung zur geltenden Rechtslage bedeuten.⁶ Um die beschriebenen Folgen zu vermeiden, sollte sich der Verordnungsgeber hier an der Formulierung des Arbeits- und Sozialausschusses orientieren.
- Weiterhin hat der Ausschuss verschiedene Bedingungen alternativ formuliert, unter denen die Arbeitsmarktprüfung für minderjährig eingereiste Jugendliche entfallen soll: z.B. bei Vorliegen eines Schulabschlusses, eines Abschlusses einer Berufsausbildung oder eines Ausbildungsvertrags. Der Verordnungsentwurf sieht dagegen vor, dass die Betroffenen einen der genannten Abschlüsse und einen Ausbildungsvertrag vorweisen müssen. Diese unnötige Verschärfung fällt hinter die geltende Rechtslage zurück.⁷
- Zwar wurde die Anregung, die schon nach dem alten Recht⁸ bestehende Härtefallregelung beizubehalten, aufgegriffen. Allerdings lassen sich über eine Härtefallregelung immer nur besonders gelagerte Einzelfälle lösen. Als Generalklausel unterliegt sie zudem im besonders hohem Maße dem Auslegungsspielraum der Gerichte. Sie kann also die notwen-

⁴ BSG, Urteil vom 17.10.1990, 11, RAr 129/89, BSG-Intern Nr. 19644, S. 6

⁵ BT Drucksache 14/8414, S. 4

⁶ § 1 Abs. 2 Nr. 2 ArGV knüpft an die Dauer der Beschäftigung an.

⁷ siehe § 2 III ArGV

⁸ § 1 Abs. 2 Nr. 2 ArGV

dige politische Gestaltungsaufgabe im Bereich des Arbeitsmarktzugangs ausländischer Migranten nicht ersetzen.

Die Beschäftigungsverordnung muss nach Auffassung von PRO ASYL sicherstellen, dass

- hier lebenden Flüchtlingen und Migranten ein möglichst gleichrangiger Arbeitsmarktzugang ermöglicht wird,
- Flüchtlinge, die aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen eine Aufenthaltserlaubnis besitzen (§§ 23, 25 III – V), ein Recht auf einen unbeschränkten Zugang zur Beschäftigung, der von der Zustimmungspflicht der Bundesanstalt für Arbeit befreit ist, erhalten,
- für minderjährig eingereiste Jugendliche die Arbeitsmarktprüfung entfällt, wenn sie entweder einen Schul- bzw. Berufsbildungsabschluss oder einen Ausbildungsvertrag besitzen,
- Personen, die eine bloße Bescheinigung über die Aussetzung ihrer Abschiebung erhalten, nicht einem Ausbildungs- oder Arbeitsverbot unterliegen.
- zumindest den Ausländern, die im Zeitpunkt der Antragstellung einen Aufenthaltstitel besitzen und sich seit drei Jahren in Deutschland aufhalten, eine Arbeitsaufnahme ohne Arbeitsmarktprüfung ermöglicht wird,
- zumindest nach einjähriger rechtmäßiger Beschäftigung bei demselben Arbeitgeber die Beschäftigung fortgesetzt werden darf, ohne dass eine erneute Arbeitsmarktprüfung stattfindet – wobei die Zustimmung der Bundesanstalt nicht auf ein Jahr erteilt worden sein muss, sondern auch mehrfache, kürzer befristete Zustimmungen ausreichend sein müssen.

PRO ASYL schließt sich im übrigen dem Votum des Bundestagsausschusses für Arbeit und Sozialordnung an, der empfiehlt, dass minderjährige Flüchtlinge umgehend eine Aufenthaltserlaubnis erhalten sollen, die ihnen einen Zugang zu Ausbildungs- und späteren Arbeitsplätzen ermöglicht.