



Sachstand

Arbeitsmarktzugang von Ausländern Asylbewerber und Geduldete

Arbeitsmarktzugang von Ausländern

Asylbewerber und Geduldete

Aktenzeichen: WD 6 - 3000 - 093/15
Abschluss der Arbeit: 23. Juli 2015
Fachbereich: WD 6: Arbeit und Soziales

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Beschäftigung von Asylbewerbern und Flüchtlingen	6
2.1.	Das Aufenthaltsgesetz	7
2.2.	Die Beschäftigungsverordnung	8
2.3.	Das Asylverfahrensgesetz	10
3.	Programme zur Arbeitsmarktintegration	10
3.1.	Sprachförderung	11
3.2.	Modellprojekt „Jeder Mensch hat Potenzial“	11
3.3.	Programme der Arbeitsagenturen	13
3.4.	Positionspapier der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände	14
3.5.	Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes	14
4.	Fazit	14

1. Einleitung

Eine Reihe von Gesetzesänderungen hat in den vergangenen Jahren zu einer Öffnung des Arbeitsmarktes für Asylbewerber und andere Flüchtlingsgruppen geführt. Das Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit spricht von einem „Politikwechsel in Deutschland“, indem der Ausbildungs- und Arbeitsmarkt für Zuwanderergruppen geöffnet worden sei, die bislang kaum als Potenziale für Bildung und Beschäftigung gesehen worden seien.¹

Asylbewerber und Geduldete, bei Letztgenannten stehen meist nach einem abgelehnten Asylverfahren rechtliche oder andere Gründe einer Abschiebung entgegen, sind auch im Zuge der Fachkräftediskussion in Deutschland als Personengruppen in den Fokus gerückt, der unter bestimmten Bedingungen den Zugang zum Arbeitsmarkt erleichtert werden soll.²

Mit dem Gesetz zur Einstufung weiterer Staaten als sichere Herkunftsstaaten und zur Erleichterung des Arbeitsmarktzugangs für Asylbewerber und geduldete Ausländer vom 31. Oktober 2014³ wurde die Wartefrist für den Zugang zum Arbeitsmarkt sowohl für Asylbewerber als auch für Geduldete auf drei Monate verkürzt. Ziel ist, diesen Ausländergruppen schneller als zuvor zu ermöglichen, ihren Lebensunterhalt selbständig zu bestreiten.

Mit der Zweiten Verordnung zur Änderung der Beschäftigungsverordnung vom 6. November 2014⁴ wurde zudem der Arbeitsmarktzugang für Asylbewerber und Geduldete erleichtert, um dieses Potenzial zur Fachkräftegewinnung noch stärker nutzen zu können.⁵

In bestimmten Fällen wird nun auf eine Vorrangprüfung⁶ durch die Bundesagentur für Arbeit verzichtet:

-
- 1 Schreyer, Franziska; Bauer, Angela; Kohn, Karl-Heinz P., Betriebliche Ausbildung von Geduldeten. Für den Arbeitsmarkt ein Gewinn, für die jungen Fluchtmigranten eine Chance, in: IAB-Kurzbericht 1/2015, S. 2. Abrufbar unter: <http://doku.iab.de/kurzber/2015/kb0115.pdf> (zuletzt abgerufen am 3. Juli 2015).
 - 2 Voigt, Claudius (2015). Das Aschenputtel-Konzept: Die Guten ins Töpfchen, die Schlechten ins Kröpfchen? Die rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen des Arbeitsmarktzugangs für Flüchtlinge, hrsg. von der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, S. 2ff. Abrufbar unter: <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/11437.pdf> (zuletzt abgerufen am 23. Juli 2015).
 - 3 BGBl I, S. 1649.
 - 4 BGBl I, S. 1683.
 - 5 Bundesagentur für Arbeit (BA), E-Mail-Info zum SGB III vom 21. November 2014. Abrufbar unter: <http://www.arbeitsagentur.de/web/content/DE/Veroeffentlichungen/Weisungen/Arbeitgeber/Detail/index.htm?dContentId=L6019022DSTBA1703850> (zuletzt abgerufen am 20. Juli 2015).
 - 6 Bei der Vorrangprüfung prüft die zuständige Agentur für Arbeit, ob für einen bestimmten Arbeitsplatz bevorrechtigte Bewerber zur Verfügung stehen. Bevorrechtigt sind Deutsche, EU-Bürger, Bürger aus EWR-Staaten, Bürger aus der Schweiz sowie Drittstaatsangehörige mit unbeschränktem Arbeitsmarktzugang in Deutschland.

-
- bei Hochschulabsolventen in Engpassberufen, die die Voraussetzungen für eine Blaue Karte EU erfüllen oder
 - bei Fachkräften, die eine anerkannte Ausbildung für einen Engpassberuf nach der Positivliste der Bundesagentur für Arbeit⁷ haben bzw. an einer Maßnahme für die Berufsankennung teilnehmen oder
 - wenn die Menschen seit 15 Monaten ununterbrochen erlaubt, geduldet oder mit einer Aufenthaltsgestattung in Deutschland leben.

Die Neuregelung ist auf drei Jahre befristet. Die Bundesregierung wird nach Ablauf der Frist über eine Verlängerung entscheiden.⁸

Vor dem Hintergrund des Diskurses über fehlende Fachkräfte in Deutschland - Schrumpfung und Alterung der Bevölkerung insgesamt und damit einhergehend Rückgang der Bevölkerung im Erwerbsalter⁹ - setzt die Bundesregierung neben anderen vorrangigen Maßnahmen auch auf die Nutzung des Arbeitskräftepotenzials von Zuwanderern.

Darunter fällt nicht nur die gesteuerte Zuwanderung hochqualifizierter Fachkräfte, sondern zum Beispiel auch die „Statusverbesserung“ von jungen Menschen ohne gesicherten Aufenthaltsstatus (Geduldete), um ihnen den Zugang zu einer Ausbildung zu erleichtern.¹⁰ Zwischen 2009 und 2013 hat die Bundesagentur für Arbeit 615 Anträge auf eine duale Ausbildung von Geduldeten geprüft und zu 90 Prozent positiv beschieden.¹¹

In einem Nationalen Aktionsplan der Bundesregierung werden Bleibeberechtigte und Flüchtlinge als besondere Zielgruppe von Maßnahmen benannt und das Bundesministerium für Arbeit und

-
- 7 Die aktuelle Positivliste ist auf der Homepage der Bundesagentur für Arbeit abrufbar unter: http://www.arbeitsagentur.de/web/wcm/idc/groups/public/documents/webdatei/mdaw/mta4/~edisp/16019022dstbai447048.pdf?_ba.sid=L6019022DSTBAI447051 (zuletzt abgerufen am 23. Juli 2015).
- 8 Informationen der Bundesregierung vom 2. Januar 2015, Erleichterungen für Asylbewerber. Abrufbar unter: <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2014/10/2014-10-29-verbesserungen-fuer-asylbewerber-beschlossen.html> (zuletzt abgerufen am 20. Juli 2015).
Vgl. auch BT-Drs. 18/4031 vom 18. Februar 2015 „Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis90/Die Grünen zur Arbeitsförderung von Asylsuchenden, S. 5 (Antwort auf Frage 14).
- 9 Statistisches Bundesamt, Bevölkerung Deutschlands bis 2060, 13. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden 2015, S. 5-9. Abrufbar unter: https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/VorausberechnungBevoelkerung/BevoelkerungDeutschland2060Presse5124204159004.pdf?_blob=publicationFile (zuletzt abgerufen am 3. Juli 2015).
- 10 Bundesministerium des Innern (BMI) und Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), Aktionsprogramm der Bundesregierung. Beitrag der Arbeitsmigration zur Sicherung der Fachkräftebasis in Deutschland vom 16. Juli 2008. Abrufbar unter: http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/aktionsprogramm-arbeitsmigration-fachkraeftebasis.pdf?_blob=publicationFile (zuletzt abgerufen am 3. Juli 2015).
- 11 Schreyer u.a. (2015), Betriebliche Ausbildung von Geduldeten, S. 4; vgl. Fn 1.

Soziales hat ein „Sonderprogramm“ konzipiert, um das Arbeitskräftepotenzial dieser Zuwanderer zu fördern.¹²

Der Verwaltungsrat der Bundesagentur für Arbeit fordert, dass die Integration von Flüchtlingen und Geduldeten mit einer Arbeitsgestattung weiter verbessert werden müsse - von besonderer Bedeutung sei dabei neben der Sprachförderung vor allem ein möglichst frühzeitiges Verfahren zur Feststellung der Kompetenzen bei Asylbewerbern und Flüchtlingen.¹³

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, das Bundesministerium für Arbeit und Soziales und die Bundesagentur für Arbeit tragen das Pilotprojekt „Jeder Mensch hat Potenzial - Arbeitsmarktintegration von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern“, um den frühzeitigen Zugang für Flüchtlinge mit einer Bleibeperspektive zu verbessern (siehe Punkt 3).¹⁴

2. Beschäftigung von Asylbewerbern und Flüchtlingen

Asylbewerber und andere Flüchtlingsgruppen unterliegen bezüglich einer Erwerbstätigkeit Beschränkungen, die in verschiedenen Vorschriften normiert sind. Zu beachten sind insbesondere das Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (AufenthG)¹⁵, die Verordnung über die Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern (BeschV)¹⁶ sowie das Asylverfahrensgesetz (AsylVfG)¹⁷.

Hinzuweisen sei an dieser Stelle auf die im Juli verabschiedeten neuen Bleiberechts-Regelungen im Aufenthaltsgesetz und in der Beschäftigungsverordnung durch das Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung:

-
- 12 BMAS, Nationaler Aktionsplan zur Umsetzung des Nationalen Integrationsplans. Abschlussbericht des Dialogforums 3 „Arbeitsmarkt und Erwerbsleben“, S. 48. Abrufbar unter: http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/a187-nip.pdf?__blob=publicationFile (zuletzt abgerufen am 3. Juli 2015); vgl. auch BMAS, Arbeitsmarktintegration ist Kernaufgabe., Abrufbar unter: <http://www.bmas.de/DE/Themen/Arbeitsmarkt/Arbeitsfoerderung/Foerderung-von-Migranten/foerderung-migranten.html> (zuletzt abgerufen am 3. Juli 2015).
 - 13 Bundesagentur für Arbeit (BA), Flüchtlinge in Ausbildung und Arbeit bringen, Presse-Info 017 vom 14. April 2015. Abrufbar unter: <http://www.arbeitsagentur.de/web/content/DE/Presse/Presseinformationen/Arbeitsund-Ausbildungsmarkt/Detail/index.htm?dfContentId=L.6019022DSTBAI744198> (zuletzt abgerufen am 3. Juli 2015).
 - 14 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), Jeder Mensch hat Potenzial, Mitteilung vom 7. April 2014. Abrufbar unter: <https://www.bamf.de/SharedDocs/Meldungen/DE/2014/20140403-mensch-potenzial.html> (zuletzt abgerufen am 3. Juli 2015).
 - 15 Aufenthaltsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Februar 2008 (BGBl. I S. 162), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 23. Dezember 2014 (BGBl. I S. 2439) geändert worden ist.
 - 16 Beschäftigungsverordnung vom 6. Juni 2013 (BGBl. I S. 1499), die zuletzt durch Artikel 2 Satz 2 der Verordnung vom 6. November 2014 (BGBl. I S. 1683) geändert worden ist.
 - 17 Asylverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. September 2008 (BGBl. I S. 1798), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 23. Dezember 2014 (BGBl. I S. 2439) geändert worden ist.

Ausländer erhalten ein Bleiberecht, wenn sie acht Jahre lang in der Bundesrepublik leben; Familien mit minderjährigen Kindern erhalten es bereits nach sechs Jahren. Gut integrierte Ausländer die seit langem in Deutschland leben, sollen ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht erhalten. Voraussetzung sind ein überwiegend gesicherter Lebensunterhalt und mündliche Deutschkenntnisse. Zudem dürfen die Personen nicht straffällig geworden sein. Auch junge Ausländer, die vier Jahre in Deutschland leben und in der Regel vier Jahre erfolgreich die Schule besuchen, haben nach der Neuregelung Aussicht auf ein Bleiberecht.¹⁸

2.1. Das Aufenthaltsgesetz

Ausländer benötigen eine behördliche Erlaubnis zum Aufenthalt im Bundesgebiet und es besteht eine Erlaubnispflicht für die Ausübung einer Erwerbstätigkeit. Die Ausländerbehörde erteilt eine solche Arbeitserlaubnis, die im Aufenthaltstitel angegeben werden muss.

§ 4 Abs. 2 AufenthG lautet wie folgt:

„Ein Aufenthaltstitel berechtigt zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit, sofern es nach diesem Gesetz bestimmt ist oder der Aufenthaltstitel die Ausübung der Erwerbstätigkeit ausdrücklich erlaubt. Jeder Aufenthaltstitel muss erkennen lassen, ob die Ausübung einer Erwerbstätigkeit erlaubt ist. Einem Ausländer, der keine Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Beschäftigung besitzt, kann die Ausübung einer Beschäftigung nur erlaubt werden, wenn die Bundesagentur für Arbeit zugestimmt hat oder durch Rechtsverordnung bestimmt ist, dass die Ausübung der Beschäftigung ohne Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit zulässig ist. Beschränkungen bei der Erteilung der Zustimmung durch die Bundesagentur für Arbeit sind in den Aufenthaltstitel zu übernehmen.“

§ 4 Abs. 2 Satz 1 AufenthG eröffnet zwei Möglichkeiten für Ausländer, in Deutschland erwerbstätig zu sein. Entweder berechtigt der Aufenthaltstitel unmittelbar zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit oder die Bundesagentur für Arbeit muss zustimmen, bevor die Ausländerbehörde eine Erwerbstätigkeit erlauben kann.

Gemäß § 4 Abs. 2 Satz 2 AufenthG muss jeder Aufenthaltstitel zwingend eine abschließende Aussage zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit enthalten. Wenn eine Erwerbstätigkeit nicht kraft Gesetz oder behördlich gestattet ist, ist sie Ausländern verboten.¹⁹

18 Information der Bundesregierung vom 10. Juli 2015, Integration. Abrufbar unter: <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2014/12/2014-12-03-reform-bleiberecht.html> (zuletzt abgerufen am 21. Juli 2015). Vgl. auch BT-Drs. 18/4097 vom 25. Februar 2015 „Entwurf eines Gesetzes zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung; BT-Drs. 18/4199 vom 4. März 2015 „Unterrichtung durch die Bundesregierung. Gegenäußerung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates; BT-Drs. 18/5420 vom 1. Juli 2015 „Beschlussempfehlung und Bericht des Innenausschusses zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung“ und Ausschussdrucksache 18(11)385 vom 15. Juni 2015. Vgl. auch Zeit-Online vom 2. Juli 2015 „Ausbildung schützt vor Abschiebung“. Abrufbar unter: <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2015-07/fluechtlinge-bleiberecht-bundestag-beschluss> (zuletzt abgerufen am 29. Juli 2015).

19 Maor, Oliver, in: Beck'scher Online Kommentar Ausländerrecht (BeckOK/AuslR), Stand: 1.5.2015, § 4 AufenthG Rnn 30-33.

§ 25a AufenthG gestattet eine Aufenthaltsgewährung bei gut integrierten Jugendlichen und Heranwachsenden. In diesem Bereich wurden mit der jüngsten Gesetzesnovelle weitere Erleichterungen für Asylbewerber und Geduldete verabschiedet (siehe oben Punkt 2). Im Gesetzgebungsverfahren zum Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung wurde zudem § 25b zur Aufenthaltsgewährung bei nachhaltiger Integration neu in das Aufenthaltsgesetz eingefügt.²⁰

§§ 39-41 AufenthG regeln die Voraussetzungen für die Zustimmungserteilungen zur Erwerbstätigkeit von Ausländern durch die Bundesagentur für Arbeit (Arbeitsmarktprüfung, Vorrangprüfung, Überprüfung der Arbeitsbedingungen), sowie die Voraussetzungen für Versagungsgründe und den Widerruf der Zustimmung durch die Bundesagentur für Arbeit.

Gemäß § 60a Abs. 2 Satz 3 AufenthG kann einem Ausländer eine Duldung erteilt werden, wenn dringende humanitäre oder persönliche Gründe oder erhebliche öffentliche Interessen seine vorübergehende weitere Anwesenheit im Bundesgebiet erfordern. Ein dringender persönlicher Grund in diesem Sinne kann der Abschluss einer Schul- oder Berufsausbildung sein, sofern sich der Schüler bzw. Auszubildende bereits im letzten Schul- bzw. Ausbildungsjahr befindet.²¹

2.2. Die Beschäftigungsverordnung

Die Beschäftigungsverordnung (BeschV) dient gemäß § 1 Abs. 1 Satz 1 der Steuerung der Zuwanderung ausländischer Arbeitnehmer nach Deutschland. Die Verordnung bestimmt, unter welchen Voraussetzungen zugewanderte und bereits in Deutschland lebende Ausländer zum Arbeitsmarkt zugelassen werden können.

Gemäß § 1 Abs. 1 Satz 2 regelt die BeschV, in welchen Fällen

- ein Aufenthaltstitel, der einer Ausländerin oder einem Ausländer die Ausübung einer Beschäftigung erlaubt, nach § 39 Absatz 1 Satz 1 des Aufenthaltsgesetzes ohne Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit erteilt werden kann,
- die Bundesagentur für Arbeit nach § 39 Absatz 1 Satz 2 des Aufenthaltsgesetzes einem Aufenthaltstitel, der einer Ausländerin oder einem Ausländer die Ausübung einer Beschäftigung erlaubt, zustimmen kann,
- einer Ausländerin oder einem Ausländer, die oder der keine Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Beschäftigung besitzt, nach § 4 Absatz 2 Satz 3 des Aufenthaltsgesetzes die Ausübung einer Beschäftigung ohne Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit erlaubt werden kann,

20 BT-Drs. 18/4097 vom 25. Februar 2015, S. 11ff; vgl. Fn 18.

21 Kluth, Winfried, in BeckOK/AuslR, Stand 1.9.2014, § 60a AufenthG Rn 22, vgl. Fn 11.
Bauer, Ina, in: Renner/Bergmann/Dienelt, Ausländerrecht, 10. Auflage 2013, § 60a AufenthG, Rn 36.

-
- die Bundesagentur für Arbeit der Ausübung einer Beschäftigung einer Ausländerin oder eines Ausländers, die oder der keine Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Beschäftigung besitzt, nach § 4 Absatz 2 Satz 3 in Verbindung mit § 39 des Aufenthaltsgesetzes zustimmen kann und
 - die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit abweichend von § 39 Absatz 2 des Aufenthaltsgesetzes erteilt werden darf.

Nach § 31 BeschV benötigen Ausländer mit einer Aufenthaltserlaubnis, die nach Abschnitt 5 des AufenthG erteilt worden ist, keine Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit.²²

Ausländern, die eine Duldung besitzen, kann gemäß § 32 Abs. 1 Satz 1 BeschV eine Zustimmung zur Ausübung einer Beschäftigung erteilt werden, wenn sie sich seit drei Monaten erlaubt, geduldet oder mit einer Aufenthaltsgestattung im Bundesgebiet aufhalten.

Keine Zustimmung bedarf gemäß § 32 Abs. 2 Nr. 1 bis 3 BeschV die Erlaubnis zur Ausübung

- einer Berufsausbildung in einem staatlich anerkannten oder vergleichbar geregelten Ausbildungsberuf,
- einer Beschäftigung nach § 2 Absatz 1, § 3 Nummer 1 bis 3, § 5, § 14 Absatz 1, § 15 Nummer 1 und 2, § 22 Nummer 3 bis 5 und § 23 oder
- einer Beschäftigung von Ehegatten, Lebenspartnern, Verwandten und Verschwägerten ersten Grades eines Arbeitgebers in dessen Betrieb, wenn der Arbeitgeber mit diesen in häuslicher Gemeinschaft lebt.

Ausländer, die eine Duldung besitzen, dürfen einer Beschäftigung ohne Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit nachgehen, wenn sie sich seit vier Jahren ununterbrochen erlaubt, geduldet oder mit einer Aufenthaltsgestattung im Bundesgebiet aufhalten (§ 32 Abs. 3 BeschV).

Die Regelungen nach § 32 Abs. 2 und 3 BeschV gelten auch für Ausländer mit einer Aufenthaltsgestattung, die Asylbewerber nach § 55 AsylVfG erhalten (§ 32 Abs. 4 BeschV).

Die Zustimmung zur Ausübung einer Beschäftigung wird Ausländerinnen und Ausländern mit einer Duldung oder Aufenthaltsgestattung gemäß § 32 Abs. 5 BeschV ohne Vorrangprüfung erteilt, wenn sie

- eine Beschäftigung nach § 2 Absatz 2, § 6 oder § 8 aufnehmen oder
- sich seit 15 Monaten ununterbrochen erlaubt, geduldet oder mit einer Aufenthaltsgestattung im Bundesgebiet aufhalten.

22 Abschnitt 5 AufenthG regelt den Aufenthalt von Ausländern aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen.

Als Leiharbeitnehmer dürfen Asylbewerber und Geduldete nur dann tätig werden, wenn keine Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit für die Aufnahme einer Beschäftigung erforderlich ist - also nur in Fällen des § 32 Abs. 2 Nr. 2 und Abs. 3 BeschV.²³

2.3. Das Asylverfahrensgesetz

§ 61 AsylVfG lautet wie folgt:

(1) Für die Dauer der Pflicht, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, darf der Ausländer keine Erwerbstätigkeit ausüben.

(2) Im Übrigen kann einem Asylbewerber, der sich seit drei Monaten gestattet im Bundesgebiet aufhält, abweichend von § 4 Abs. 3 des Aufenthaltsgesetzes die Ausübung einer Beschäftigung erlaubt werden, wenn die Bundesagentur für Arbeit zugestimmt hat oder durch Rechtsverordnung bestimmt ist, dass die Ausübung der Beschäftigung ohne Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit zulässig ist. Ein geduldeter oder rechtmäßiger Voraufenthalt wird auf die Wartezeit nach Satz 1 angerechnet. Die §§ 39 bis 42 des Aufenthaltsgesetzes gelten entsprechend.

Die Norm bestimmt in Abs. 1 ein Erwerbstätigkeitsverbot während der Dauer der Wohnverpflichtung in einer Aufnahmeeinrichtung und benennt in Abs. 2 die Voraussetzungen, unter denen einem Asylbewerber abweichend von dem generellen Erwerbstätigkeitsverbot nach § 4 Abs. 3 AufenthG die Aufnahme einer Beschäftigung im Rahmen einer Ermessensentscheidung erlaubt werden kann.²⁴

Das umfassende Erwerbstätigkeitsverbot während des Aufenthalts in einer Aufnahmeeinrichtung soll verhindern, dass eine schnelle Bearbeitung des Asylantrags und eine mögliche Abschiebung im Falle eines offensichtlich unbegründeten Asylantrags nicht erschwert werden.²⁵

Die Erteilung einer Beschäftigungserlaubnis nach § 61 Abs. 2 AsylVfG steht im Ermessen der Ausländerbehörde. Die Ermessenserwägungen müssen asyl- und aufenthaltsrechtlichen erheblichen Zwecken dienen.²⁶

3. Programme zur Arbeitsmarktintegration

Aufgrund der steigenden Flüchtlingszahlen in Deutschland wird in Politik, Wirtschaft und Wissenschaft über eine verstärkte Integration von Asylbewerbern und anderen Flüchtlingsgruppen

23 Stellungnahme des BMAS an die ESF-Bleiberechtsnetzwerke vom 13. November 2014. Abrufbar unter: http://azf2.de/wp-content/uploads/2009/02/Stellungnahme_BMAS_Zeitarbeit_20141.pdf (zuletzt abgerufen am 21. Juli 2015).

24 Kluth, Winfried, in BeckOK/AuslR, Stand 1.5.2015, § 61 AsylVfG; vgl. Fn 21.

25 Kluth, Winfried, BeckOK/AuslR, § 61 AsylVfG Rn 3; vgl. Fn 21.

26 Kluth, Winfried, BeckOK/AuslR, § 61 AsylVfG Rn 12; vgl. Fn 21.

nachgedacht und diskutiert. Dabei geht es auch um die Frage, wie Flüchtlinge schneller die deutsche Sprache erlernen können und welche Maßnahmen zu ergreifen sind, um Asylbewerber und Geduldete in den Arbeitsmarkt zu integrieren.

Im Folgenden werden Ziele, Programme und Forderungen verschiedener Akteure am Arbeitsmarkt dargestellt.

3.1. Sprachförderung

In der Zusammenfassung einer „Besprechung der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder“ vom 18. Juni 2015 heißt es unter TOP 3 (Asyl- und Flüchtlingspolitik):

„Bund und Länder stimmen angesichts der weiter stark steigenden Zahl von anerkannten Schutzberechtigten darin überein, dass die Anstrengungen zu deren Integration intensiviert werden müssen und auch Asylsuchende und Geduldete mit jeweils guter Bleibeperspektive berücksichtigen sollten. Insbesondere öffnet der Bund prioritär die Integrationskurse für Asylsuchende und Geduldete mit jeweils guter Bleibeperspektive (Sprachmodule im Umfang von 300 Stunden, nach Anerkennung der Schutzberechtigung von 600 Stunden). Darüber hinaus treten die Länder auch für die Öffnung der berufsbezogenen Sprachförderung (ESF-BAMF-Sprachkurse) für Asylsuchende und Geduldete und für deren auskömmliche und durchgängige Finanzierung ein. (...) Bund und Länder setzen sich dafür ein, dass junge Asylsuchende und Geduldete mit jeweils guter Bleibeperspektive in Ausbildung Rechtssicherheit hinsichtlich ihres Aufenthalts für die Dauer ihrer Ausbildung erhalten.“²⁷

3.2. Modellprojekt „Jeder Mensch hat Potenzial“

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge und die Bundesagentur für Arbeit haben im Januar 2014 gemeinsam mit dem vom Europäischen Sozialfonds geförderten Bundesprogramm „XENOS - Arbeitsmarktliche Unterstützung für Bleibeberechtigte und Flüchtlinge“ des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales ein Pilotprojekt begonnen. Das Programm mit dem Titel „Jeder Mensch hat Potenzial“ soll Flüchtlinge mit einer Bleibeperspektive bei der Arbeitsmarktintegration unterstützen und sie nach dem Prinzip „Early Intervention“ bereits während des Asylverfahrens in entsprechende Maßnahmen einbeziehen.

Das Verfahren gliedert sich in mehrere Schritte. Nach der Verteilung der Flüchtlinge auf die Gemeinschaftsunterkünfte oder Wohnungen identifiziert das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge Neu-Antragsteller mit einer voraussichtlich hohen Bleibeperspektive in Deutschland. In einem zweiten Schritt erfolgt eine Kompetenzerhebung durch die Bundesagentur für Arbeit. Der Schwerpunkt liegt dabei auf einer freiwilligen Selbstauskunft über Beruf, Abschlüsse und we-

27 Abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Anlagen/2015/06/2015-06-19-besprechung-regierungschefs-merkel.pdf?blob=publicationFile&v=2> (zuletzt abgerufen am 20. Juli 2015).

sentliche Stationen des Lebenslaufes. Auf dieser Grundlage erfolgt die Vorauswahl durch die Arbeitsvermittlung der örtlichen Agentur für Arbeit. Dann werden die Asylbewerber in den regulären Vermittlungsprozess einbezogen.²⁸

„Viele Flüchtlinge, die in Deutschland Schutz suchen, verfügen über berufliche Qualifikationen und möchten gerne arbeiten. Das Projekt zielt darauf ab, diese Potenziale für Arbeitsmarkt und Gesellschaft stärker zu berücksichtigen und den frühzeitigen Zugang zum Arbeitsmarkt für Flüchtlinge zu verbessern. Zugleich soll durch die schnelle Einbindung in den Arbeitsmarkt verhindert werden, dass die Potenziale von Flüchtlingen verlorengehen“, so eine Stellungnahme des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge.²⁹

Weitere Projektziele sind nach Auskunft des Bundesamtes:

- erste Erfahrungen mit einer frühzeitigen Betreuung der Asylantragsteller zu ermöglichen,
- Kenntnisse über mögliche Hürden im Hinblick auf einen erfolgreichen Arbeitsmarktzugang zu sammeln,
- langfristig Strategien für eine umfassende Teilhabe am Arbeitsmarkt zu entwickeln.

Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit (IAB) hat das Projekt wissenschaftlich begleitet und qualitative Interviews mit den Vermittlungsfachkräften in den beteiligten Modellagenturen geführt.

Unter anderem zeigte sich, dass die fehlende Sprachkompetenz eine generelle Hürde bei der Arbeitsvermittlung von Flüchtlingen ist. Zudem machen die unterschiedlichen Schul-, Ausbildungs- und Studiensysteme, Arbeitsmärkte und Berufsanforderungen in den Herkunftsländern eine systematische Erfassung und Vergleichbarkeit mit dem deutschen System sehr schwer.³⁰

28 Bundesagentur für Arbeit, Modellprojekt: Jeder Mensch hat Potenzial – Arbeitsmarktintegration von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern. Abrufbar unter: <http://www.arbeitsagentur.de/web/wcm/idc/groups/public/documents/webdatei/mdaw/mjy5/~edisp/16019022dstbai752888.pdf> (zuletzt abgerufen am 20. Juli 2015).

29 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, „Jeder Mensch hat Potenzial“. Arbeitsmarktintegration von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern, 7. April 2014. Abrufbar unter: <https://www.bamf.de/SharedDocs/Meldungen/DE/2014/20140403-mensch-potenzial.html> (zuletzt abgerufen am 20. Juli 2015).

30 Daumann, Volker; Dietz, Martin; Knapp, Barbara; Strien, Karsten, Early Intervention- Modellprojekt zur frühzeitigen Arbeitsmarktintegration von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern, in: IAB-Forschungsbericht 3/2105, S. 5. Abrufbar unter: <http://doku.iab.de/forschungsbericht/2015/fb0315.pdf> (zuletzt abgerufen am 21. Juli 2015).

3.3. Programme der Arbeitsagenturen

Auch die regionalen Arbeitsagenturen haben, zum Teil bereits vor einigen Jahren, Programme zur Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen eingeführt, um diese Ausländergruppen schneller und einfacher in den Arbeitsmarkt vor Ort zu integrieren.³¹

Exemplarisch werden programmatische Ansätze von Arbeitsagenturen vorgestellt.

In dem Projekt des Europäischen Sozialfonds „BLEIB in Mittelhessen“ wurden 350 Flüchtlinge und ihre Familien betreut, beraten, qualifiziert und auf die Anforderungen des Arbeitsmarktes vorbereitet. Insgesamt konnten in zwei Jahren 105 Arbeits- und 16 Ausbildungsverhältnisse abgeschlossen werden. Darunter fielen sowohl sozialversicherungspflichtige Tätigkeiten, Mini-Jobs sowie Selbständigkeit.³²

Das Niedersächsische Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr und die Regionaldirektion der Bundesagentur für Arbeit haben das Kooperationsprojekt „Kompetenzen erkennen – Gut ankommen in Niedersachsen“ begonnen. Hierbei sollen die Qualifikationen von Flüchtlingen und ihre Eignung für den Arbeitsmarkt bereits in den Aufnahmeeinrichtungen des Landes festgestellt werden. An den vier Standorten der Aufnahmebehörden (Friedland, Braunschweig, Bramsche und Osnabrück) sollen jeweils zwei Integrationsfachkräfte der örtlichen Arbeitsagentur ein Büro eröffnen. Von Mitte Juni 2015 bis Mitte 2017 stellt die Landesregierung für das Projekt eine Million Euro zur Verfügung.³³

3.4. Pilotprojekt im Bauhandwerk

In Hessen im Landkreis Hersfeld-Rotenburg hat eine Kooperation verschiedener Partner mit Unterstützung des Europäischen Sozialfonds und dem Programm XENOS das Pilotprojekt „Flüchtlinge und Asylbewerber im Bauhandwerk“ initiiert. Ziel war die berufliche Eingliederung von Flüchtlingen in Ausbildung oder Arbeit durch Vermittlung handwerklicher Grundfertigkeiten vor dem Hintergrund zunehmender Schwierigkeiten bei der Fachkräftesicherung im Baugewerbe.

2013 seien von 16 Teilnehmern neun in Praktika, vier in eine Ausbildung und drei in Arbeit vermittelt worden. Im Jahr 2014 habe es 18 Teilnehmer mit ähnlichen Vermittlungsquoten gegeben.

31 Siehe hierzu auch die als **Anlage** beigefügte Pressedokumentation.

32 Bilanz zum ESF-Projekt „BLEIB in Mittelhessen“, S. 4. Abrufbar unter: <http://www.fr-hessen.de/bleibin-hessen/wp-content/uploads/2010/12/Bleib-in-Abschlussbericht-2010.pdf> (zuletzt abgerufen am 21. Juli 2015). Vgl. auch weitere Informationen des hessischen Netzwerkes. Abrufbar unter: http://www.fr-hessen.de/bleibin-hessen/?page_id=50 (zuletzt abgerufen am 21. Juli 2015).

33 Presse-Information der Bundesagentur für Arbeit vom 5. Juni 2015, Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen. Abrufbar unter: <http://www.arbeitsagentur.de/web/content/DE/dienststellen/rdnsb/osnabrueck/Detail/index.htm?dfContentId=L6019022DSTBA1757758> (zuletzt abgerufen am 21. Juli 2015).

Die Betriebe hätten von den zielstrebigem und verantwortungsbewussten Teilnehmenden mit einer überdurchschnittlichen Lernbereitschaft profitiert.³⁴

3.5. Positionspapier der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) fordert in einem Positionspapier unter anderem, für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge einen „humanitären Ausbildungsaufenthalt“ zu schaffen und den Aufenthalt für junge Asylsuchende und Geduldete in Ausbildung grundsätzlich sicherzustellen. Nach erfolgreichem Abschluss der Ausbildung sollte der Aufenthalt dieser jungen Menschen für ein weiteres Jahr ermöglicht werden, damit auch diejenigen, die nicht direkt vom Ausbildungsbetrieb übernommen werden, einen Arbeitsplatz suchen können. Angebote der elementaren Sprachförderung sollten allen Asylsuchenden und Geduldeten eröffnet werden und die berufsbezogene Sprachförderung ausgebaut werden, so die Arbeitgebervereinigung.³⁵

3.6. Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes

Unter Bezugnahme auf eine Studie der Bertelsmann-Stiftung fordert der Deutsche Gewerkschaftsbund:

„Die Eingliederung in den Arbeitsmarkt ist besonders wichtig für die ökonomische und gesellschaftliche Teilhabe der Flüchtlinge. Sie sollte von Anfang an unterstützt werden. Voraussetzung für die Integration in den Arbeitsmarkt sind nicht nur ausreichende Sprachkenntnisse, berufliche Qualifikationen und ihre Anerkennung sondern auch die Herstellung eines sichereren Aufenthalts. Heute ist die Situation von Flüchtlingen auf dem Arbeitsmarkt häufig von prekärer schlecht entlohnter Beschäftigung geprägt. Oft werden Qualifikationen nicht anerkannt und die Situation der Flüchtlinge ausgenutzt.“³⁶

4. Fazit

Die Politik hat mit einer Reihe von gesetzlichen Regelungen den Arbeitsmarktzugang von Flüchtlingen - insbesondere von Asylbewerbern und Geduldeten - verändert. Das Potenzial von Menschen mit einer Bleiberechtigungsprospektive soll auch mit Blick auf den in einigen Branchen bereits

34 Lorenz, Hubert, Flüchtlinge im Bauhandwerk: Integration durch Teilhabe, in: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis 2/2015, S. 50-51.

35 Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, Arbeitsmarktpotenziale von Asylsuchenden und Geduldeten zukunftsorientiert nutzen. Aktualisiertes Positionspapier zum Arbeitsmarktzugang von Asylsuchenden und Geduldeten, 12. Juni 2015. Abrufbar unter: [http://www.arbeitgeber.de/www%5Carbeitgeber.nsf/res/Popa-zum-Arbeitsmarktzugang-von-Asylbewerbern.pdf/\\$file/Popa-zum-Arbeitsmarktzugang-von-Asylbewerbern.pdf](http://www.arbeitgeber.de/www%5Carbeitgeber.nsf/res/Popa-zum-Arbeitsmarktzugang-von-Asylbewerbern.pdf/$file/Popa-zum-Arbeitsmarktzugang-von-Asylbewerbern.pdf) (zuletzt abgerufen am 20. Juli 2015).

36 Deutscher Gewerkschaftsbund, Stellungnahme vom 27. Mai 2015. Abrufbar unter: <http://www.dgb.de/themen/++co++9fde50aa-047d-11e5-80d0-52540023ef1a> (zuletzt abgerufen am 21. Juli 2015). Die Studie „Die Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen in Deutschland“ der Bertelsmann-Stiftung ist abrufbar unter: https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/28_Einwanderung_und_Vielfalt/Studie_IB_Die_Arbeitsintegration_von_Fluechtlingen_in_Deutschland_2015.pdf (zuletzt abgerufen am 21. Juli 2015).

vorherrschenden Fachkräfteengpasses und auf die demografische Entwicklung in Deutschland für den hiesigen Arbeitsmarkt erschlossen werden.

Kooperationsverbände zwischen Bundesbehörden, aber auch regionale Netzwerke, bemühen sich in Modellprojekten, Erfahrungen in der Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen zu sammeln. Insbesondere die Sprachförderung und die schnelle Feststellung der Qualifikationen und Kompetenzen der Schutzsuchenden werden als wichtige Schritte für eine frühzeitige Arbeitsmarktintegration identifiziert. Daher haben regionale Arbeitsagenturen damit begonnen, bereits in den Aufnahmeeinrichtungen Büros zu errichten, um entsprechende Feststellungen treffen zu können.

Auch Arbeitgeberverbände und der Gewerkschaftsbund fordern eine schnelle Arbeitsmarktintegration insbesondere von jungen Flüchtlingen, die auch eines sicheren Aufenthaltsstatus in Deutschland erfordere.

Ende der Bearbeitung