

## Birgit Naujoks: Beschäftigung von Flüchtlingen – Möglichkeiten und Hindernisse

### **"Die Möglichkeit zur Aussetzung der Vorrangprüfung ist ein guter und wichtiger Schritt."**

In den letzten Jahren hat es beim rechtlichen Zugangs zur Beschäftigung insbesondere von Flüchtlingen mit ungesichertem Aufenthalt einige positive Entwicklungen und Öffnungen gegeben. Diese beruhen nicht in erster Linie auf humanitären Erwägungen, sondern zum einen auf der Erkenntnis, dass die Beschäftigung von Flüchtlingen zu Einsparungen bei den Kosten für Sozialleistungen führt und folgt zum anderen Rufen aus der Wirtschaft nach (Fach-)Arbeitskräften. Die durch das Asylpaket 1 (Oktober 2015), das Asylpaket 2 (März 2016) und das sog. Integrationsgesetz (August 2016) in Kraft getretenen asyl- und aufenthaltsrechtlichen Verschärfungen mit der Kategorisierung von Flüchtlingen anhand einer fiktiven „Bleibperspektive“ haben diesen Prozess teils befördernd, teils gegenläufig, beeinflusst.

Der rechtliche Zugang zum Arbeitsmarkt hängt im Wesentlichen vom Aufenthaltsstatus eines Menschen ab. Daneben spielen jedoch auch gegebenenfalls Herkunftsland und Dauer des Aufenthalts in Deutschland eine Rolle.

### **Arbeitsmarktzugang mit Aufenthaltserlaubnis**

[caption id="attachment\_6926" align="alignright" width="500"] **Positive Veränderung:** *In den letzten Jahren hat es beim rechtlichen Zugang zur Beschäftigung insbesondere von Flüchtlingen mit ungesichertem Aufenthalt einige positive Entwicklungen und Öffnungen gegeben.*[/caption]

Hinsichtlich der rechtlichen Möglichkeiten der Arbeitsmarktintegration sind die Menschen am besten gestellt, die in Deutschland im Rahmen des Asylverfahrens entweder als Asylberechtigte i.S. des Art. 16a GG, als Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention gemäß § 3 AsylG oder als international subsidiär Schutzberechtigte gemäß § 4 AsylG anerkannt worden sind.

Sie bekommen eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 1 oder 2 AufenthG. Ab dem Zeitpunkt der unanfechtbaren Anerkennung sind sie Deutschen rechtlich gleichgestellt, das heißt, sie dürfen per Gesetz jede Beschäftigung aufnehmen. Auch stehen ihnen grundsätzlich alle Förderinstrumente der SGB II und III zur Arbeitsmarktintegration zur Verfügung, die im Einzelfall beim Jobcenter zu beantragen sind. Auch bei Menschen, die im Rahmen eines Asylverfahrens ein nationales Abschiebungsverbot gemäß § 60 Abs. 5 oder 7 AufenthG zugesprochen bekommen und damit eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 3 AufenthG haben, gestaltet sich der rechtliche Zugang zum Arbeitsmarkt relativ unproblematisch. Sie müssen einmal zur Ausländerbehörde gehen, um sich eine generelle Beschäftigungserlaubnis eintragen zu lassen. National subsidiär Geschützten stehen manche Förderinstrumente der SGB II und III sofort, andere erst nach einer gewissen Aufenthaltsdauer zur Verfügung.

### **Arbeitsmarktzugang mit Aufenthaltsgestattung oder Duldung**

von: Birgit Naujoks (Juristin) |

Dies ist die pdf-Fassung eines Beitrags aus der Online-Zeitschrift Denk-doch-Mal.de

Alle Texte sind urheberrechtlich geschützt.

---

Menschen mit einer Aufenthaltsgestattung, die sich also noch im laufenden Asylverfahren befinden und Menschen mit einer Duldung, das heißt deren Asylantrag abgelehnt wurde, unterliegen einigen rechtlichen Einschränkungen. Zur Aufnahme einer Beschäftigung benötigen Gestattete und Geduldete eine Erlaubnis der Ausländerbehörde. In vielen Fällen ist zudem die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit erforderlich, die bis zum 48. Monat des Aufenthalts für die Prüfung der Beschäftigungsbedingungen zuständig ist, vor allem, ob eine adäquate Entlohnung, also Tariflohn, ortsüblicher Lohn oder Mindestlohn gezahlt wird. Zudem führt sie ggf. eine Vorrangprüfung durch. Das bedeutet, dass potenzielle Arbeitgeber sich auf ein mehrwöchiges Prüfverfahren einstellen müssen, sodass die Beschäftigung nicht sofort aufgenommen werden kann.

## Wartefrist

Grundsätzlich gilt, dass Personen mit den genannten Aufenthaltspapieren zunächst einer Wartefrist unterliegen, in der sie keine Beschäftigung aufnehmen dürfen. Für Geduldete beträgt diese Frist drei Monate, für Personen mit Aufenthaltsgestattung beträgt die Frist mindestens drei Monate und hält so lange an, wie sie verpflichtet sind, in einer Landesaufnahmeeinrichtung zu wohnen. Eine Landesaufnahmeeinrichtung ist die erste Unterkunftsstation eines Menschen, der als Asylsuchender nach Deutschland kommt. Er kann dort bis zu sechs Monaten untergebracht werden. Durch eine aktuelle Gesetzesänderung wird es den Bundesländern zukünftig möglich sein, Personen für bis zu zwei Jahre in einer Landesaufnahmeeinrichtung festzuhalten. In dieser Zeit haben die Betroffenen dann keine Möglichkeit, eine Arbeit aufzunehmen.

## Vorrangprüfung

Nach Ablauf der Wartefrist unterliegen Inhaber einer Aufenthaltsgestattung oder einer Duldung bis zum 15. Monat des Aufenthalts in Deutschland dem Vorrangprinzip. Eine Beschäftigungserlaubnis wird nur erteilt, wenn für den konkreten Arbeitsplatz kein Deutscher, EU-Bürger oder ein Drittstaatsangehöriger mit einem besseren Aufenthaltsstatus zur Verfügung steht. In der Praxis führt das dazu, dass während dieser Phase in den allermeisten Fällen keine Beschäftigungserlaubnis erteilt wird. Bis 2013 galt die Vorrangprüfung noch bis zum 48. Monat des Aufenthalts in Deutschland. Damit waren Asylsuchende und Geduldete faktisch in den ersten vier Jahren vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen.

[caption id="attachment\_6932" align="alignleft" width="500"] **Keine Chance?** Für den Arbeitgeber bedeutet dies eine Einschränkung seiner Wahlfreiheit für einen Bewerber.[/caption]

Für den Arbeitgeber bedeutet dies eine Einschränkung seiner Wahlfreiheit für einen Bewerber. Manche Stelle, gerade aus dem Bereich un- oder gering qualifizierter Tätigkeiten, ist auf diese Weise schon unbesetzt geblieben.

## Möglichkeit der Aussetzung der Vorrangprüfung

Mit Inkrafttreten des Integrationsgesetzes im August 2016 bestand für die Bundesländer die Möglichkeit, die Vorrangprüfung für Personen mit Aufenthaltsgestattung und Duldung bis 2019 auszusetzen. Fast überall, nämlich in 133 der insgesamt 156 Arbeitsagenturbezirke ist die Vorrangprüfung dadurch

von: Birgit Naujoks (Juristin) |

Dies ist die pdf-Fassung eines Beitrags aus der Online-Zeitschrift Denk-doch-Mal.de

Alle Texte sind urheberrechtlich geschützt.

---

ausgesetzt. Das ist ein wichtiger Schritt zur Verbesserung der Arbeitsmarktintegration.

In 23 Agenturbezirken gilt in den ersten 15 Monaten des Aufenthalts die Vorrangprüfung weiterhin: in Bayern (Aschaffenburg, Bayreuth-Hof, Bamberg-Coburg, Fürth, Nürnberg, Schweinfurt, Weiden, Augsburg, München, Passau, Traunstein), in Nordrhein-Westfalen (das gesamte Ruhrgebiet) sowie in Mecklenburg-Vorpommern, das vollständig ausgenommen wurde.

### Freier Zugang zur Beschäftigung

Ein freier Zugang zur Beschäftigung besteht erst ab dem 49. Monat des Aufenthalts in Deutschland. Ab diesem Zeitpunkt kann der Geduldete oder Gestattete jede Beschäftigung aufnehmen.

### Arbeitsverbot

Geduldeten kann jedoch ein generelles Arbeitsverbot erteilt werden. Das ist der Fall, wenn dem Betroffenen unterstellt wird, er sei eingereist, um Sozialleistungen zu beziehen oder wenn die Abschiebung aus Gründen, die er zu vertreten hat, nicht vollzogen werden kann. Letzteres gilt beispielsweise, wenn sich der Geduldete weigert, einen Pass zu beschaffen. Das Arbeitsverbot darf allerdings nur erteilt werden, wenn die fehlende Mitwirkung der einzige Grund dafür ist, dass die Abschiebung nicht durchgeführt werden kann. Bei Vorliegen eines Arbeitsverbots darf keine Art von Beschäftigung aufgenommen werden.

## Beschäftigungsverbot für Asylbewerber und Geduldete aus sicheren Herkunftsländern

Seit dem 24.10.2015 besteht für Asylbewerber und Geduldete aus sogenannten sicheren Herkunftsländern ein vollständiges Ausbildungs- und Beschäftigungsverbot, sofern sie nach dem 31.8.2015 ein Asylgesuch gestellt haben. Die sicheren Herkunftsländer sind gesetzlich festgelegt. Die Einstufung als sicheres Herkunftsland bedeutet, dass die gesetzliche Vermutung besteht, dass es in diesen Ländern keine Verfolgung gibt. Damit haben Menschen aus diesen Ländern kaum Chancen auf Anerkennung im Asylverfahren. Die Liste der sicheren Herkunftsländer umfasst Ghana, Senegal, Serbien, Mazedonien, Bosnien-Herzegowina und neuerdings Albanien, Montenegro und Kosovo. Personen aus diesen Ländern, die vor dem 31.8.2015 eingereist sind und um Asyl nachgesucht haben, sind ausdrücklich nicht von diesem grundsätzlichen Beschäftigungsverbot betroffen.

Gestattete und Geduldete sind Kunden der Bundesagentur für Arbeit, nicht Kunden des Jobcenters. Ihnen stehen daher nur die Förderinstrumente des SGB III zur Verfügung und auch diese nicht vollständig und teilweise erst nach gewissen Voraufenthaltszeiten.

Grundsätzlich gilt: Arbeit schützt nicht vor Abschiebung. Nach wie vor bestehen bei manchen Arbeitgebern deshalb Bedenken, gerade geduldete oder gestattete Flüchtlinge einzustellen, da sie deren Aufenthaltsperspektive nicht einschätzen können und sich aus unternehmerischer Sicht fragen, ob sich entsprechende Investitionen in den entsprechenden Arbeitnehmer lohnen. Bei Menschen mit einer Duldung ist diese Unsicherheit auch nicht völlig zu beseitigen, allerdings bildet die Aufnahme einer

Beschäftigung in vielen Fällen die Grundlage für einen langfristigen Verbleib in Deutschland und zum Erwerb einer Aufenthaltserlaubnis.

## Besonderheiten bei der Ausbildung

Bei der Ausbildung gelten einige Besonderheiten. Schon 2013 wurde für die Aufnahme einer betrieblichen Ausbildung die Vorrangprüfung ausgesetzt, um insbesondere jungen Menschen die Möglichkeit zu geben, sich auch mit Aufenthaltsgestattung oder Duldung in den hiesigen Arbeitsmarkt integrieren zu können. Zudem führt die Bundesagentur für Arbeit keine Beschäftigungsbedingungsprüfung durch, so dass sich das Prüfverfahren zur Erteilung einer Beschäftigungserlaubnis verkürzt. Insbesondere aufgrund der Unsicherheit der Arbeitgeber über den weiteren Verbleib potentieller Auszubildender in Deutschland führte diese Öffnung jedoch in der Praxis nicht zu einer wesentlichen Verbesserung.

[caption id="attachment\_6931" align="alignleft" width="387"] **Neue Chance:** *Bei der Ausbildung gelten einige Besonderheiten.*[/caption]

Deshalb ist für geduldete Menschen nun die gesetzliche Möglichkeit geschaffen worden, den Aufenthalt in Deutschland für die Dauer der Ausbildung und bis zu sechs Monaten danach zur Arbeitsplatzsuche zu sichern. Bei Aufnahme einer staatlich anerkannten oder vergleichbar geregelten Ausbildung und der Erfüllung weiterer Voraussetzungen besteht nunmehr ein Anspruch auf die sog. Ausbildungsduldung, das bedeutet, dass der Auszubildende in dieser Zeit nicht abgeschoben werden kann. Findet der Betreffende im Anschluss an diese Ausbildung eine entsprechende Beschäftigung, hat er unter bestimmten Voraussetzungen sogar Anspruch auf eine Aufenthaltserlaubnis für zwei Jahre. Durch diese Regelungen ist es also möglich, durch Arbeit in einen rechtmäßigen Aufenthalt zu kommen. Diese Möglichkeit greift allerdings nicht, wenn die Ausländerbehörde die für die Aufnahme der Ausbildung erforderliche Beschäftigungserlaubnis verweigert. Aktuell bereitet dies in vielen Fällen große Schwierigkeiten.

## Praktische Hürden beim Arbeitsmarktzugang

Trotz der erfolgten rechtlichen Erleichterungen gestaltet sich der tatsächliche Zugang von Flüchtlingen zum Arbeitsmarkt in der Praxis nicht immer einfach. Teilweise liegt dies an der individuellen Lebenssituation der Arbeitssuchenden. Erschwert werden kann die Aufnahme einer Beschäftigung beispielsweise aufgrund bestehender Traumatisierungen und durch die Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften, die nur unzureichend an den ÖPNV angebunden sind und/oder keine Privatsphäre und damit auch Ruhemöglichkeiten zulassen. Auch die fehlende Tagesstruktur gerade alleinstehender Flüchtlinge, insbesondere wenn sie in Gemeinschaftsunterkünften untergebracht sind, kann eine Hürde bei der Arbeitsmarktintegration darstellen.

Überdies bringen viele Flüchtlinge keine Nachweise über im Herkunftsland erworbene berufliche Kompetenzen mit, weil in manchen Herkunftsländern kein formal geregeltes Ausbildungssystem existiert oder weil entsprechende Nachweise im Zuge der Flucht verlorengehen. Und wenn Nachweise vorgelegt werden können, braucht es teilweise sehr aufwändige und kostenintensive Verfahren, um diese hier anerkennen zu lassen. In vielen Fällen werden lediglich Teilanerkennungen ausgesprochen. Aufgrund

von: Birgit Naujoks (Juristin) |

Dies ist die pdf-Fassung eines Beitrags aus der Online-Zeitschrift Denk-doch-Mal.de

Alle Texte sind urheberrechtlich geschützt.

---

dieser Schwierigkeiten beim Nachweis und bei der Anerkennung ausländischer Berufs- und Bildungsabschlüsse können bestehende berufliche Kompetenzen nicht immer adäquat genutzt werden, so dass viele Flüchtlinge im Sektor geringqualifizierter und –bezahlter Beschäftigung tätig sind. Hier besteht weiterer Anpassungs- und Nachbesserungsbedarf.

Schwierigkeiten bereiten daneben aber auch die Unübersichtlichkeit und Komplexität der rechtlichen Regelungen mit den vielen unterschiedlichen Aufenthaltspapieren und den unterschiedlichen Varianten des Arbeitsmarktzugangs – von unbeschränkt über nachrangig bis hin zum Arbeitsverbot. Zur Verwirrung trägt überdies bei, dass die Aufenthaltspapiere hinsichtlich des Arbeitsmarktzugangs nicht immer klar oder manchmal auch falsch gekennzeichnet sind, z.B. wenn auch nach Ablauf der Wartefrist immer noch „Beschäftigung nicht erlaubt“ eingetragen ist.

**Die Möglichkeit zur Aussetzung der Vorrangprüfung ist ein guter und wichtiger Schritt. Allerdings wäre es noch mehr zu begrüßen gewesen, diese vollständig und dauerhaft abzuschaffen, denn immer noch gilt die Vorrangprüfung für eine Vielzahl von Flüchtlingen und wird voraussichtlich nach Ablauf der Frist wieder für alle Menschen mit Aufenthaltsgestattung und Duldung gelten.**

Zudem reicht die Aussetzung der Vorrangprüfung für sich allein nicht aus. Solange Menschen grundsätzlich erst nach einer Anerkennung im Asylverfahren Möglichkeiten zu einem geregelten Spracherwerb durch den Besuch von Integrationskursen haben, fehlt in vielen Fällen eine wichtige Voraussetzung, nämlich ein ausreichendes Sprachniveau, um auf dem deutschen Arbeitsmarkt Fuß zu fassen.