

Asyl und Arbeitsmarkt – zur sozialen Lage von Asylbewerbern

Rudolf Bünthe

Das Asylrecht hat das Ziel, Menschen, die vor politischer Verfolgung aus einem anderen Staat geflohen sind, Schutz zu gewähren. Dieser Aufsatz geht der weiter angelegten Frage nach, in welcher allgemeinen sozialen Lage sich Asylsuchende während und nach Abschluss des Asylverfahrens befinden. Die Lebenslage der Menschen wird besonders davon beeinflusst, ob die Möglichkeit besteht, in Deutschland eine Beschäftigung aufzunehmen, und welche Sozialleistungen gewährt werden. In dem Beitrag wird dargestellt, welche Regelungen hierzu seit dem Asylkompromiss aus dem Jahr 1992 gelten und wie sich die Diskussion zu diesen Fragen bis heute weiter entwickelt hat.

Wenn das Thema »Asylkompromiss im Jahr 1992« diskutiert wird, geht es häufig um Verfahrensfragen: Wer kann Asyl beantragen? Wie wirkt sich der Einreiseweg auf das Asylverfahren und das Asylrecht aus? Welche Verfahrens- und Klagefristen gelten? Welche Mitwirkungspflicht hat der Asylbewerber, um den Sachverhalt zeitnah aufzuklären?

Die soziale Lage, also die Frage, in welcher Lebenslage sich Asylbewerber während und nach Abschluss des Asylverfahrens befinden, wie ihre Partizipation an dem gesellschaftlichen Umfeld und dem Arbeitsmarkt in Deutschland aussieht, wird in der Öffentlichkeit weniger stark diskutiert. Es liegt auf der Hand, dass sich die neuen Verfahrensregelungen (Sichere Dritt- und Herkunftsstaatenregelung, Flughafenverfahren, Dublinverfahren) auf die Bleibeperspektive und damit auch konkret auf die soziale Lage auswirkten. Neben den Verfahrensregelungen waren aber auch die Sozialleistungen für Asylbewerber Gegenstand des Asylkompromisses und erfuhren mit dem neu geschaffenen Asylbewerberleistungsgesetz eine eigene Regelung, die am 1. November 1993 in Kraft trat. Hier wurde festgelegt,

welche Leistungen Asylbewerber zur Deckung des alltäglichen Lebensbedarfs (Ernährung, Unterkunft u.a.), Krankenversorgung und Unterstützung in besonderen Fällen wie z.B. Schwangerschaft u.a. erhalten.

Auf diesen Aspekt – wie sich die soziale Lage, abgeleitet von den rechtlichen Rahmenbedingungen, darstellt –, soll hier vertieft eingegangen werden. Dabei wird der Begriff des Asylbewerbers weit gefasst. Es geht nicht nur um die Lebenslage von Menschen während der Durchführung des Asylverfahrens, sondern auch um die Situation nach Verfahrensabschluss, z.B. nach der Anerkennung als Asylberechtigte bzw. Ablehnung des Asylantrags.

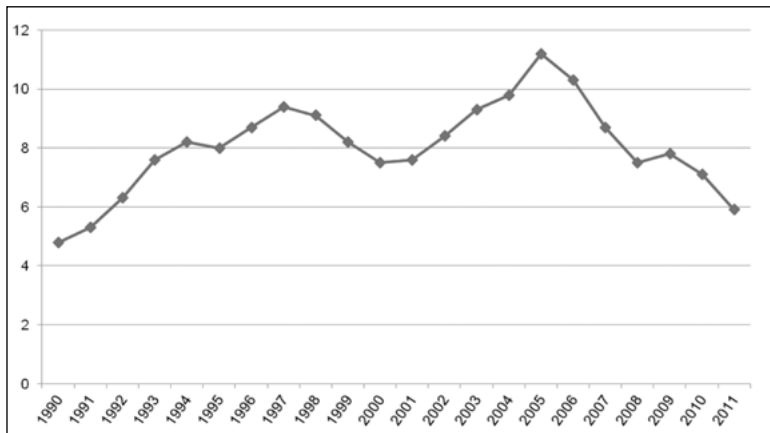
Ein besonderes Augenmerk wird auf Fragen des Arbeitsmarktes gelegt. Der Zusammenhang zwischen sozialer Lage von Asylbewerbern und dem Arbeitsmarkt besteht in zweierlei Hinsicht: Erstens wird für den individuell Betroffenen die Lebenslage entscheidend davon bestimmt, ob und in welchem Ausmaß die Möglichkeit der Teilnahme am Erwerbsleben besteht. Zweitens nimmt der allgemeine Arbeitsmarkt Einfluss auf die Asylgesetzgebung. Das Asylrecht wird grundsätzlich mit der Zielrichtung ausgestaltet, dass der inländische Arbeitsmarkt keinen Nachteil erleiden soll. Dementsprechend besteht eine Nachrangigkeit des Arbeitsmarktzugangs für Asylbewerber gegenüber deutschen Staatsangehörigen.

1. POLITIK IM WANDEL

Das Generalthema, 20 Jahre Asylkompromiss – Bilanz und Perspektiven, legt es nahe, einen summarischen Blick auf die letzten 20 Jahre zu werfen. Dabei ist zunächst die Entwicklung des deutschen Arbeitsmarktes in diesem Zeitraum aufschlussreich. Die nachstehende Grafik zeigt die Situation, in der der Asylkompromiss erlassen wurde, und die Entwicklung bis heute.

Hier wird deutlich, dass der Asylkompromiss im Jahr 1992 nicht nur im realen Kontext mit steigenden Flüchtlingszahlen zu sehen ist, sondern auch in einem Umfeld kontinuierlich steigender Arbeitslosenzahlen, ausgelöst durch die Folgen der deutschen Wiedervereinigung. Die Kurve ist gekennzeichnet von einer steigenden Tendenz in den Jahren 1990 bis 1996 und 2001 bis 2005 sowie einen Rückgang in den Jahren 1997 bis 2000 und 2006 bis 2012.

Abbildung 1: Entwicklung des deutschen Arbeitsmarkts



Arbeitslosenquote in Prozent im Jahresdurchschnitt
(Definition der Arbeitslosigkeit nach Eurostat)

Interessant ist es, eine Vergleichsbetrachtung anzustellen, wie sich in dieser Zeit das Ausländerrecht weiterentwickelt hat – wenn es auch deutlich zu kurz gegriffen ist, den Arbeitsmarkt als alleinigen Einflussfaktor für diese Entwicklung zu benennen. Nur einige wichtige Stationen seien hier stichwortartig benannt:

- 2000: Zuwanderungskommission der Bundesregierung. Entwicklung neuer Ansätze zur Modernisierung des Zuwanderungsrechts.¹
- 2000: IT-Greencard-Verordnung. Erleichterung der Zuwanderung von IT-Fachkräften.²
- 2005: Zuwanderungsgesetz. Die Integration ausländischer Bürger wurde Bestandteil des Ausländerrechts, z.B. durch Einrichtung von Integrationskursen. Hiervon profitierten auch anerkannte Asylbewerber.

1 | Unabhängige Kommission Zuwanderung (so genannte Süssmuth-Kommission), eingesetzt von der Bundesregierung zur Erarbeitung von Vorschlägen für ein neues Zuwanderungsrecht.

2 | Verordnung über Aufenthaltserlaubnisse für hoch qualifizierte ausländische Fachkräfte der Informations- und Kommunikationstechnologie (IT-ArGV).

- 2006ff.: Bleiberechtsregelungen auf Landes- und Bundesebene.³ Langjährig in Deutschland lebende Geduldete⁴ bekamen – abhängig von konkreten Stichtagen – unter bestimmten Voraussetzungen ein Bleiberecht mit Zugang zum Ausbildungs- und Arbeitsmarkt.
- 2012: Gesetz zur Einführung einer Blauen Karte für hochqualifizierte Fachkräfte, die aus Drittstaaten nach Deutschland zuwandern.⁵ Zwar profitierten hiervon nicht unmittelbar Asylbewerber. Jedoch wird das Thema Fachkräftezuwanderung neuerdings verstärkt mit dem Thema Willkommenskultur in der deutschen Gesellschaft gegenüber Personen mit Migrationshintergrund in Verbindung gebracht. Dieses Thema ist hochrelevant für in Deutschland lebende Flüchtlinge – sind diese doch oft in besonderem Maß mit Ressentiments der inländischen Bevölkerung konfrontiert.

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass der ausländerrechtliche Diskurs in heutiger Zeit im Umfeld einer günstigen Arbeitsmarktlage geführt wird. Der Fachkräftebedarf führt zu einer größeren Offenheit gegenüber der Erwerbszuwanderung, jedoch profitieren seit neuerer Zeit auch Flüchtlinge von punktuellen Verbesserungen im ausländerrechtlichen Status und bei der Gewährung von Sozialleistungen. Auf die aktuell geltende Rechtslage und den in unseren Tagen geführten Asyldiskurs wird nun vertieft eingegangen.

2. AUFENTHALT UND ARBEITSMARKTZUGANG

2.1 Aktuelle Rechtslage

Besonderes Augenmerk wird hier auf die vier größten Gruppen von Flüchtlingen gelegt, deren Status sich rechtlich unterscheidet, was sich auf die Lebenslage und die Gewährung von Sozialleistungen auswirkt. In

3 | Beschlüsse der Innenministerkonferenz vom 17. November 2006 und 19. November 2010; so genannte Altfallregelung der §§ 104a, 104b Aufenthaltsgesetz vom 19. August 2007.

4 | Zu dem Begriff s.u. Ziffer 2.1.

5 | Gesetz zur Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie der Europäischen Union, BGBl I Nr. 24 vom 8. Juni 2012 S. 1224.

der nachfolgenden Übersicht wird der Rechtsstatus der jeweiligen Personengruppe dargestellt.

Übersicht 1: Vier größte Gruppen von Flüchtlingen

1	2	3	4
Asylbewerber	Asylberechtigte bzw. anerkannte Flüchtlinge nach Genfer Flüchtlingskonvention	Subsidiär Schutzberechtigte	Geduldete
Während Durchführung des Asylverfahrens	Politische Verfolgung festgestellt	Keine politische Verfolgung aber Abschiebeverbot wegen Gefahr der Folter, Bürgerkrieg u.a.	Keine politische Verfolgung, kein subsidiärer Schutz aber Abschiebehindernis aus objektiven oder persönlichen Gründen Ausreisepflicht

Zu 1: Dies sind *Asylbewerber* im engeren Sinne. Sie haben beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge einen Antrag auf Anerkennung als Asylberechtigte nach dem Grundgesetz oder auf Anerkennung als Flüchtling im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention gestellt. Sie erhalten für die Dauer des Asylverfahrens zur Legitimation ihres Aufenthalts eine Aufenthaltsgestattung (§ 55 Asylverfahrensgesetz). Oft wird übersehen, dass die Aufenthaltsgestattung den Charakter eines positiven Schutzinstrumentes für Flüchtlinge hat – ein Bleiberecht im Bundesgebiet in einem Stadium, in dem die Voraussetzungen für das Asylrecht bzw. den Flüchtlingsschutz noch nicht feststehen. Jedoch sind damit Einschränkungen in der persönlichen Mobilität verbunden: Der Wohnsitz darf üblicherweise nur in einer Erstaufnahmeeinrichtung, später in einer Gemeinschaftsunterkunft genommen werden, das Aufenthaltsrecht ist auf eine bestimmte Region (z.B. Bundesland) eingeschränkt (sog. Residenzpflicht).⁶

Zu 2: Dies ist der Status nach einem erfolgreichen Asylverfahren, wenn das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge eine *politische Verfolgung festgestellt* hat. Nach der Anerkennung wird eine befristete Aufenthalts-

6 | Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2005) und (2008) S. 36.

erlaubnis erteilt, die nach drei Jahren in eine unbefristete Niederlassungserlaubnis umgewandelt werden kann.

Zu 3: Bei subsidiär Schutzberechtigten ergab das Asylverfahren, dass keine politische Verfolgung festgestellt werden konnte, weil z.B. nicht nachzuweisen war, dass die staatlichen Maßnahmen konkret auf die Verfolgung des Betroffenen zielten. Eine Erzwingung der Rückreise in das Heimatland würde sie jedoch der Gefahr der *schwerwiegenden Gefährdung von Freiheit, Leib oder Leben* aussetzen. Wer subsidiären Schutz genießt, erhält eine Aufenthaltserlaubnis, die nach sieben Jahren in eine Niederlassungserlaubnis umgewandelt werden kann.

Zu 4: Ist ein Asylverfahren erfolglos, kommt weder eine Anerkennung als Asylberechtigter bzw. Flüchtling nach der Genfer Flüchtlingskonvention noch subsidiärer Schutz in Frage. Sofern auch sonst kein Aufenthaltstitel erteilt werden kann, besteht eine Ausreisepflicht. Erfolgt keine freiwillige Ausreise, wird die Ausreise durch eine Abschiebung erzwungen. Abschiebehindernisse können sich aus objektiven (z.B. fehlende Flugverbindung, fehlende Ausreisepapiere u.ä.) oder persönlichen Gründen (z.B. Reiseunfähigkeit infolge Krankheit) ergeben. In diesem Fall wird eine *Duldung* erteilt (§ 60a Aufenthaltsgesetz). Diese gilt i.d.R. sechs Monate und wird bei Fortbestehen der Situation um jeweils weitere sechs Monate verlängert. Bei mehreren hintereinandergeschalteten Verlängerungen spricht man von einer Kettenduldung. Geduldete haben – zumindest in der ersten Zeit – die gleichen Einschränkungen ihrer Mobilität bei Wohnsitz und Aufenthalt wie Asylbewerber.

Zum Stichtag 31. Dezember 2011 lebten in Deutschland

- 47.141 Asylbewerber,
- 113.218 anerkannte Asylbewerber bzw. Flüchtlinge nach der Genfer Flüchtlingskonvention,
- 27.332 Subsidiär Schutzberechtigte
- und 87.136 Geduldete, von denen sich rund 48 % bereits seit mehr als sechs Jahren in Deutschland aufhielten.⁷

7 | Bundesregierung (2012a), S. 1ff.

Die soziale Lage dieser Personengruppen wird nun dadurch bestimmt, welche Bleibeperspektive sie haben und inwieweit sie einer Beschäftigung, also einer nicht selbständigen Erwerbstätigkeit, nachgehen dürfen. Eine Orientierung bietet folgende Übersicht:

Übersicht 2: Status und Aufenthalt von Flüchtlingen

Status	Aufenthalt	Arbeit
1. Asylbewerber	Bescheinigung der Aufenthaltsgenehmigung	Nach 1 Jahr Aufenthalt, arbeitsmarktabhängig**
2. Asylberechtigte/ GFK-Flüchtlinge	Aufenthaltserlaubnis*, nach 3 Jahren Niederlassungserlaubnis*	Uneingeschränkt
3. Subsidiär Schutzberechtigte	Aufenthaltserlaubnis*, nach 7 Jahren Niederlassungserlaubnis*	Zunächst arbeitsmarktabhängig***
4. Geduldete	Bescheinigung der Duldung	Nach 1 Jahr Aufenthalt, arbeitsmarktabhängig Arbeitsverbot als Sanktionierungs- möglichkeit
*Aufenthaltstitel **Rechtslage seit 6. September 2013: Nach neun Monaten Aufenthalt Zugang zum Arbeitsmarkt ***Rechtslage seit 1. Juli 2013: Sofortiger Arbeitsmarktzugang, unabhängig vom Arbeitsmarkt		

Während der Durchführung des Asylverfahrens befinden sich *Asylbewerber* in einem – auf mittelfristige Sicht – ungesicherten Aufenthaltsstatus. Die betroffenen Personen müssen gewärtig sein, das Bleiberecht nach Ablehnung des Asylantrags zu verlieren. Nach Ablauf eines Jahres⁸ wird rechtlich die Möglichkeit eröffnet, eine Arbeit aufzunehmen. Dies ist aber abhängig vom Arbeitsmarkt. Voraussetzung für eine Beschäftigungsaufnahme ist, dass für die freie Stelle kein bevorzogter Arbeitnehmer, z.B. ein deutscher Bewerber, zur Verfügung steht. Die arbeitsmarktbezogene Prüfung wird von der Bundesagentur für Arbeit durchgeführt.⁹

Vergegenwärtigt man sich diese Situation – ungesicherter Aufenthaltsstatus, nachrangiger Arbeitsmarktzugang, aber auch solche Aspekte wie fehlende Deutschkenntnisse und berufliche Fertigkeiten – wird deutlich, dass auch nach Ablauf der Wartefrist von einem Jahr die Beschäftigungsaufnahme durch verschiedene Hemmnisse erschwert ist.

8 | Rechtslage ab 6. September 2013: Nach neun Monaten nachrangiger Zugang zum Arbeitsmarkt.

9 | Bunte/Knödler (2008) S. 743ff.; dies. (2010) S. 1331ff.

Im Fall des erfolgreichen Abschlusses des Asylverfahrens, also bei *anerkannten Asylberechtigten* bzw. *Flüchtlingen nach der Genfer Flüchtlingskonvention*, ändert sich die Situation im positiven Sinne: Die Aufenthaltserlaubnis eröffnet ein mittelfristiges Bleiberecht. Zwar kann auch dann noch das Asylrecht bzw. der Verfolgungsstatus z.B. wegen veränderter politischer Umstände im Heimatland widerrufen werden. Nach drei Jahren wird jedoch ein unbeschränktes Bleiberecht in Form einer unbefristeten Niederlassungserlaubnis erteilt. Ab dem Zeitpunkt der Anerkennung haben diese Menschen uneingeschränkten Arbeitsmarktzugang und sind unter diesem Aspekt deutschen Staatsangehörigen gleichgestellt.

Subsidiär Schutzberechtigte haben zwar auch ein Bleiberecht in Form einer Aufenthaltserlaubnis, diese kann aber erst nach sieben Jahren in eine Niederlassungserlaubnis umgewandelt werden. Der Arbeitsmarktzugang ist in den ersten drei Jahren abhängig vom Arbeitsmarkt. Eine Beschäftigung ist also auch hier zunächst nur möglich, wenn kein bevorzogter Arbeitnehmer zur Verfügung steht.¹⁰

Geduldete haben – ähnlich wie Asylbewerber – nach einem Jahr Aufenthalt in Deutschland arbeitsmarktabhängigen Arbeitsmarktzugang. Jedoch kann hier die Ausländerbehörde auch nach Ablauf des Jahres ein individuelles Arbeitsverbot verhängen, wenn der Geduldete an der Beseitigung des Ausreisehindernisses (z.B. bei der Passbeschaffung) nicht ausreichend mitwirkt. Das Arbeitsverbot hat z.B. für Jugendliche die Folge, dass eine betriebliche Ausbildung nicht aufgenommen werden kann.¹¹

Welche gesetzgeberische Wertung steht hinter der Ausgestaltung der Aufenthalts- und Arbeitsmarktzugangsrechte? Während des Asylverfahrens steht die vorläufige Schutzgewährung im Vordergrund. Das Augenmerk liegt auf einer möglichst raschen Sachverhaltsklärung mit weitgehenden Informations- und Mitwirkungspflichten der Betroffenen. Die Verfahrensregelungen sind auf Verfahrensbeschleunigung ausgerichtet, so dass von einem kurzfristigen Verbleiben in diesem Stadium ausgegangen wird. Eine weit gehende Integration in die Aufnahmegesellschaft und den Arbeitsmarkt ist hier nicht beabsichtigt, auch um im Fall der Ablehnung eine kurzfristige Ausreise zu ermöglichen. Nach dem

10 | Rechtslage seit 1. Juli 2013: Bereits in den ersten drei Jahren uneingeschränkter Arbeitsmarktzugang.

11 | Zur rechtlichen Einordnung derartiger Beschäftigungsverbote: Bünthe/Knödler (2010), S. 1330.

erfolgreichen Asylverfahren eröffnet sich eine Bleibeperspektive mit der Möglichkeit der Integration in Gesellschaft und Arbeitsmarkt. Der Status der Duldung ist hingegen von einer ungesicherten Bleibeperspektive und einem beschränkten Arbeitsmarktzugang gekennzeichnet. Die Rechtslage ist von der Bewertung bestimmt, dass eigentlich eine Ausreisepflicht besteht.

2.2 Aktuelle Fragen zu Status und Arbeitsmarktzugang

Aus der gesetzgeberischen Sicht ist die Abgrenzung der Sachverhalte eindeutig: Während des Asylverfahren besteht eine eingeschränkte Bleibeperspektive mit wenig Integrationsmöglichkeiten, nach der Anerkennung erfolgt weitgehende Gleichbehandlung mit deutschen Staatsangehörigen mit abgesichertem Bleiberecht und Arbeitsmarktzugang. Diese eindeutige Abgrenzung wird nun durch einige Sachverhalte in Frage gestellt, bei denen nicht mehr eindeutig gesagt werden kann, ob das politische Ziel eher auf die Vorläufigkeit des Aufenthaltsstatus oder auf möglichst weitgehende Integration gerichtet ist.

Die Einschränkungen bei Bleiberecht und Mobilität lassen sich bei *Asylbewerbern* vor allem dann darstellen, wenn es sich um einen absehbaren, kurzfristigen Zeitraum handelt, innerhalb dessen das Betreiben des Asylverfahrens und die Sachverhaltsklärung im Vordergrund stehen. Je länger das Asylverfahren dauert, desto mehr verliert diese Argumentation ihre Grundlage. Etwa ein Drittel der Asylverfahren dauert länger als ein Jahr,¹² und dann stellt sich die Frage, ob das einjährige Arbeitsverbot nicht einen Verlust an Arbeits- und Sozialkompetenzen bedeutet, der später nur schwer wieder ausgeglichen werden kann.

Bei *subsidiär Schutzberechtigten* ist hingegen die Frage aufzuwerfen, welche Strategie letztlich Platz greifen soll: Die Politik einer auf Vorläufigkeit gerichteten Schutzgewährung, die mit Einschränkungen bei Bleibeperspektive und Arbeitsmarktzugang verbunden ist, oder die Politik einer möglichst schnellen und intensiven Integration in die deutsche Gesellschaft. Hier ist die Gefahr eines Zielkonflikts zwischen zwei politischen Anliegen gegeben, die sich eigentlich gegenseitig ausschließen.

Geduldete sind ausreisepflichtig. Die Politik ist infolgedessen zunächst vor allem auf eine schnelle Verwirklichung der Ausreise gerichtet,

zu der die Menschen rechtlich verpflichtet sind und an der sie, soweit es ihnen möglich ist, mitwirken sollen. Daher sind Bleiberecht und Arbeitsmarktzugang so ausgestaltet, als handle es sich um eine nur kurze Zeit anhaltende Situation. Dieser Vorstellung widerspricht jedoch die Tatsache, dass etwa die Hälfte der Geduldeten, nämlich ca. 42.000 Personen, schon länger als sechs Jahren in Deutschland leben.¹³ Alleine diese Zeitspanne führt häufig zu einer weit gehenden Integration in die deutsche Gesellschaft und den deutschen Arbeitsmarkt. Die Frage der Erzwingung der Ausreise stellt sich in besonderem Maße, wenn Kinder von Geduldeten in Deutschland die Schule bzw. eine Berufsausbildung absolviert haben und in die deutsche Gesellschaft gut integriert sind.

Diese Fragestellungen haben – in Verbund mit politischen Entwicklungen auf Ebene der Europäischen Union – dazu geführt, dass für diese Personenkreise punktuelle Verbesserungen bei Aufenthaltsstatus und Arbeitsmarktzugang diskutiert werden und sich Neuregelungen zum Teil konkret abzeichnen:

- Auf Ebene der Europäischen Union wird derzeit eine Richtlinie über den Status von *Asylbewerbern*¹⁴ verhandelt. Im aktuellen Entwurfsstadium zeichnet sich die EU-weite einheitliche Regelung ab, dass Asylbewerber nicht erst nach einem Jahr, sondern bereits nach neun Monaten eine Beschäftigung aufnehmen dürfen.¹⁵
- Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales hat einen Verordnungsentwurf vorgelegt, der für *subsidiär Schutzberechtigte* einen arbeitsmarktunabhängigen Arbeitsmarktzugang vorsieht.¹⁶ Tritt der Entwurf wie geplant im Juli 2013 in Kraft, können diese Menschen

13 | S.o. Abschnitt 2.1.

14 | Richtlinie des Europäischen Parlamentes und des Rates zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Asylbewerbern und Antragstellern auf internationalen subsidiären Schutz, Entwurfsstand vom 14. Dezember 2012: Interinstitutionelles Dossier des Rates 2008/0244 (COD), 14654/12.

15 | Internetauftritt der Süddeutschen Zeitung vom 24. Juli 2012, www.sueddeutsche.de/politik/gesetzesvorhaben-in-der-eu-asylbewerber-sollen-nach-neun-monaten-arbeiten-duerfen-1.1421610, aufgerufen am 27. Februar 2013.

16 | Beschluss des Bundeskabinetts vom 27. Februar 2013, vgl. Pressemitteilung des Bundesministerium für Arbeit und Soziales vom 27. Februar 2013, www.bmas.de (aufgerufen am 27. Februar 2013).

eine Beschäftigung auch dann aufnehmen, wenn für den konkreten Arbeitsplatz ein deutscher Staatsangehöriger zur Verfügung steht.

- Der Status von *Geduldeten* hat sich bereits durch verschiedene Rechtsänderungen seit dem Jahr 2009 spürbar verbessert: Eine Berufsausbildung ist ohne Vorrangprüfung möglich, anschließend kann ein Aufenthaltstitel für eine qualifizierte Beschäftigung erworben werden. Aktuell häufen sich die politischen Initiativen, die eine weitergehende Regelung fordern und sich für eine stichtagsunabhängige Bleiberechtsregelung einsetzen. Neben entsprechenden Bundesratsinitiativen der Bundesländer Hamburg, Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Bremen, Rheinland-Pfalz und Niedersachsen¹⁷ verdienen hier die Handlungsempfehlungen des Beirats der Integrationsbeauftragten der Bundesregierung vom 24. September 2012¹⁸ Erwähnung.

3. SOZIAL- UND INTEGRATIONSLEISTUNGEN

3.1 Aktuelle Rechtslage

Welche Sozialleistungen stehen nun den Asylbewerbern, Asylberechtigten, subsidiär Schutzberechtigten und Geduldeten zu? Setzt sich hier die Wertung des Gesetzgebers fort, dass womöglich der ungesicherte Aufenthalt mit einem geringen Maß an Sozialleistungen einhergeht – und umgekehrt?

Bevor man sich mit dieser Frage näher auseinandersetzt, soll ein Überblick über die angesprochenen Sozialleistungen gegeben werden (siehe Übersicht 3).

17 | Vgl. Synopse der Bleiberechtsinitiativen, Internetauftritt des Landesintegrationsrats Nordrhein-Westfalen, www.laga-nrw.de/xd/public/content/index.html?pid=820, aufgerufen am 27. Februar 2013.

18 | Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (Hg.) (2012); siehe unten Abschnitt 2.3.2.

Übersicht 3: Überblick über Sozialleistungen

- **Sozialgesetzbuch (Bücher I bis XII)**
 - **Sozialversicherungen**
 - Arbeitslosenversicherung
 - Krankenversicherung
 - Rentenversicherung
 - Unfallversicherung
 - Pflegeversicherung
 - Grundsicherung für Arbeitssuchende (umgangssprachlich „Hartz IV“)
 - Kinder- und Jugendhilfe
 - Rehabilitation behinderter Menschen
 - Sozialhilfe
- **Weitere Sozialleistungen**
 - BAföG
 - Kindergeld
 - Wohngeld
 - Asylbewerberleistungsgesetz
 - u.a.

Für den Personenkreis der *Asylbewerber*, also im Zeitraum der Prüfung des Asylantrags im Asylverfahren, können grundsätzlich nur nach dem Asylbewerberleistungsgesetz Sozialleistungen bezogen werden. Andere Sozialleistungen werden nur im Ausnahmefall gewährt.

Was bedeutet dies konkret? Die Grundleistungen für den Bedarf an Unterkunft, Heizung, Ernährung, Kleidung, Gesundheits- und Körperpflege sowie Gebrauchs- und Verbrauchsgütern des Haushalts werden grundsätzlich durch Sachleistungen gedeckt. In einigen Bundesländern wird jedoch von diesem Grundsatz abgewichen und an Stelle von Sachleistungen eine Geldzuwendung gezahlt.¹⁹ Die Unterbringung erfolgt in den ersten Monaten in Erstaufnahmeeinrichtungen des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge, anschließend in Gemeinschaftsunterkünften, die von den Kommunen betrieben werden. Zusätzlich wird ein Taschengeld in Höhe von ca. 140 € pro Monat gewährt. Die ärztliche Versorgung beschränkt sich auf eine Grundversorgung bei akuten Erkrankungen und Schmerzzuständen sowie die ärztliche und pflegerische Hilfe bei Schwangerschaft und Geburt.

19 | Vgl. den Überblick über die Praxis der verschiedenen Bundesländer im Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 18. Juli 2012, 1 BvL 10/10 1 BvL 2/11 Randziffer 44.

Insgesamt sind diese Sozialleistungen so ausgestaltet, dass ein Abstandsgebot im Vergleich zu Sozialleistungen an deutsche Staatsangehörige gilt. Bei Asylbewerbern steht wieder der bereits oben erläuterte Gedanke im Vordergrund, eine absehbare, vorübergehende Zeit bis zur Statusklärung zu überbrücken und in diesem Zeitraum die Sozialleistungen lediglich auf die Deckung der Grundbedürfnisse zu beschränken.

Nach dem positiven Ausgang des Asylverfahrens, also nach Anerkennung als *Asylberechtigter* oder *Flüchtling nach der Genfer Flüchtlingskonvention*, kehrt sich diese Situation um: Wie oben dargestellt, erhalten die Menschen einen Aufenthaltstitel mit einer mittelfristigen Bleibeperspektive und uneingeschränktem Arbeitsmarktzugang. In diesem Status können alle Sozialleistungen gewährt werden. Damit gelten hier wie bei deutschen Staatsangehörigen die Regeln des gesetzlichen Versicherungsschutzes (z.B. Kranken-, Arbeitslosen-, Rentenversicherung). Auch die Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) kann bei Vorliegen der weiteren gesetzlichen Voraussetzungen gewährt werden.

Im Grundsatz sind diese Sozialleistungen auch für *subsidiär Schutzberechtigte* eröffnet – jedoch befinden sich in einzelnen Sozialgesetzen Einschränkungen. Dies gilt z.B. für Familienleistungen wie Kindergeld (§ 62 Abs. 2 Nr. 2 Buchstabe c, Nr. 3 Einkommensteuergesetz) oder für Ausbildungsförderung (§ 8 Abs. 2 Berufsausbildungsförderungsgesetz, § 59 Abs. 1 SGB III)²⁰. Arbeitsmarktdienstleistungen der Agenturen für Arbeit und Jobcenter im Rahmen der Arbeitslosenversicherung bzw. Grundsicherung für Arbeitsuchende sind jedoch ansonsten – bei Vorliegen der allgemeinen gesetzlichen Voraussetzungen – uneingeschränkt möglich.²¹

Besonders komplex stellt sich die Situation bei den Sozialleistungen für *Geduldete* dar. Auch sie fallen zunächst in den Geltungsbereich des Asylbewerberleistungsgesetzes. Nach 48 Monaten, also nach Ablauf von vier Jahren, wandelt sich der Anspruch in einen Anspruch auf Sozialhilfe analog der Regelungen des Zehnten Buches Sozialgesetzbuch (SGB X) um. Punktuell erhalten Geduldete jedoch verschiedene anderweitige Sozialleistungen. Dies gilt z.B. für Leistungen der Agenturen für Arbeit nach den Regelungen der Arbeitslosenversicherung, also nach dem Drit-

20 | Zu Familienleistungen an Flüchtlinge siehe insbesondere Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 10. Juli 2012, 1 BvL 2/10.

21 | Schmitz (2011), S. 12ff.

ten Buch Sozialgesetzbuch (SGB III). Voraussetzung ist hier, dass Geduldete Arbeitsmarktzugang haben (Ziffer 2.1), also nach einem Jahr Aufenthalt in Deutschland – und auch dann nur, wenn die Ausländerbehörde kein individuelles Arbeitsverbot wegen mangelnder Mitwirkung an der Ausreise verhängt hat.²² Welche Unterstützung – z.B. bei der Arbeitsvermittlung oder der Weiterbildungsförderung – geleistet werden kann, richtet sich im Einzelfall jedoch auch nach der konkreten Bleibeperspektive.

3.2 Aktuelle Fragen zu Sozial- und Integrationsleistungen

Sozial- und Integrationsleistungen für Flüchtlinge sind neuerdings verstärkt Gegenstand der öffentlichen Debatte geworden. Auslöser sind einerseits das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 18. Juli 2012,²³ das wesentliche Regelungen des Asylbewerberleistungsgesetzes für verfassungswidrig erklärte, andererseits verschiedene Initiativen, die sich für intensivere Integrationsbemühungen für Flüchtlinge mit ungesichertem Aufenthaltsstatus einsetzen.

3.2.1 Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 18. Juli 2012

Das Bundesverfassungsgericht erklärte in diesem Urteil die Bestimmungen des Asylbewerberleistungsgesetzes, welche die Höhe der Geldzuwendungen an Asylbewerber (und andere Personengruppen, die unter das Asylbewerberleistungsgesetz fallen) zum Gegenstand haben, für verfassungswidrig. Auslöser für dieses Urteil war die Tatsache, dass die Geldleistungen seit dem Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes im Jahr 1993 bis heute nicht erhöht wurden, obwohl eine solche Erhöhung in einer Verordnungsermächtigung ausdrücklich vorgesehen war. Die Preissteigerung von mehr als 30 % in diesem Zeitraum rechtfertigte die Annahme, dass in Folge der unterlassenen Anpassung das Existenzminimum nicht mehr gesichert sei. Zu einer Untermauerung dieser These wurde ein Vergleich mit anderen Fürsorgeleistungen zur Existenzsicherung gezogen (Sozialhilfe sowie Grundsicherung für Arbeitsuchende), deren Leistungsniveau inzwischen rund 30 % über dem Asylbewerberleistungs-

22 | S.o. Ziffer 2.1.

23 | 1 BvL 10/10, 1 BvL 2/11.

gesetz liegt – eine Differenz, die auch nicht mehr durch das Abstandsgebot gerechtfertigt ist.

Man mag zunächst die Einschätzung haben, die Erhöhung der Geldzuwendungen von rund 220 € für Grundleistungen zuzüglich Taschengeld auf nun rund 350 € stelle nur eine rechnerische Erhöhung eines Geldbetrags dar. Die Urteilsbegründung gibt jedoch Hinweise, die über diese rein monetäre Frage hinausweisen. Sie misst Sozialleistungen an Asylbewerber am Maßstab des Rechts auf Gewährung eines menschenwürdigen Existenzminimums, das im Grundgesetz im Grundrecht auf Achtung der Personenwürde einerseits und im Sozialstaatsprinzip andererseits manifestiert ist. Neben der physischen Existenz muss, so das Bundesverfassungsgericht, auch die Möglichkeit zur Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen und ein Mindestmaß an gesellschaftlichem, kulturellem und politischem Leben gesichert werden. Damit sind auch Themen wie die Teilnahme am Bildungssystem oder am Arbeitsmarkt angesprochen. Demgemäß ist in den Gesetzesentwürfen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales nun vorgesehen, dass Kinder von Asylbewerbern künftig am Bildungspaket teilhaben können, wie dies im Sozialhilferecht und in der Grundsicherung für Arbeitsuchende gilt.²⁴ Auch die beabsichtigte Neuregelung, Asylbewerbern schon nach neun Monaten den Zugang zum Arbeitsmarkt zu ermöglichen,²⁵ ist in diesem Zusammenhang zu sehen.

3.2.2 Förderung durch den Europäischen Sozialfonds

Die bisherige Darstellung widmete sich vornehmlich den Fragen: Welcher Träger von Sozialleistungen leistet für welche hilfebedürftige Personen Geld- oder Sachleistungen zur Deckung des Lebensbedarfs? Welche Leistungen werden für den Grundbedarf gewährt, wie wird die schulische oder berufliche Ausbildung gefördert?

Zunehmend werden jedoch auch strukturelle Fragen aufgeworfen. Man stelle sich vor, man befinde sich ohne Sprachkenntnisse in einem fremden Land wie Deutschland. Man hätte Fragen des Schulbesuchs mit der Schulbehörde, Sozialleistungen mit dem Sozialamt, dem Jobcenter,

24 | Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes, Stand 4. Dezember 2012, www.frnw.de > Recht > Gesetzgebung > Gesetzesentwürfe; aufgerufen am 27. Februar 2013.

25 | S.o. Abschnitt 2.2.

der Agentur für Arbeit, der ärztlichen Versorgung mit dem Amtsarzt und ausländerrechtliche Statusfragen mit der Ausländerbehörde zu klären. Ist es schon für Deutsche nicht ganz einfach, hier die Übersicht zu behalten, stellt sich dies für Flüchtlinge noch schwieriger dar.²⁶

Neuere Projekte widmen sich verstärkt der koordinierten Zusammenarbeit der beteiligten Träger und Unterstützungsorganisationen. Als Beispiel sei hier auf das Bundesprogramm zur arbeitsmarktlichen Unterstützung für Bleibeberechtigte und Flüchtlinge mit Zugang zum Arbeitsmarkt hingewiesen, das über den Zeitraum von 2008 bis 2014 in Höhe von insgesamt 84 Mio. € kofinanziert mit dem Europäischen Sozialfonds gefördert wird.²⁷ Zielgruppe sind alle oben beschriebenen Personengruppen, also sowohl Asylbewerber als auch Asylberechtigte, subsidiär Schutzberechtigte und Geduldete. Die Förderung fließt in dezentrale, auf kommunaler oder regionaler Ebene verankerte Projekte, welche je nach Bedarf vor Ort die Träger und Unterstützungsorganisationen (Migrantenorganisationen, Sozialämter, Sozialverbände, Agenturen für Arbeit) an einen Tisch bringen. In diesen Projekten werden Migranten Information und Beratung zu Fragen der Arbeitsaufnahme angeboten. Ziel ist außerdem die Unterstützung der Einstellungsbereitschaft von Arbeitgebern. In gewissem Umfang werden auch Qualifizierungsmaßnahmen, z.B. Deutschkurse, gefördert. Im November 2012 umfasste die Förderung 233 Einzelprojekte.

3.2.3 Empfehlungen des Integrationsbeirates

Abschließend sei noch ein drittes Beispiel genannt, dass von maßgeblicher politischer Seite verstärkte Anstrengungen zur Verbesserung der sozialen Lage von Flüchtlingen und zur Integration in die deutsche Gesellschaft gefordert werden. Der Beirat der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration hat am 24. September 2012 Handlungsempfehlungen für Flüchtlinge und Menschen ohne

26 | Dieser Gesichtspunkt wird – allgemein auf Migranten, nicht nur auf Flüchtlinge bezogen – im Jahresgutachten 2012 »Integration im föderalen System: Bund, Länder und die Rollen der Kommunen« des Sachverständigenrats deutscher Stiftungen herausgearbeitet.

27 | www.esf.de > Programmübersicht > Xenos Sonderprogramm zur arbeitsmarktlichen Unterstützung für Bleibeberechtigte und Flüchtlinge mit Zugang zum Arbeitsmarkt, aufgerufen am 27. Februar 2013.

Aufenthaltsstatus entwickelt, also insbesondere Asylbewerber, Geduldete und Menschen mit humanitärem Aufenthaltsrecht.²⁸

Vier der insgesamt sieben Handlungsempfehlungen seien hier wörtlich zitiert:

»Es bedarf einer gesetzlichen, stichtagsunabhängigen Bleiberechtsregelung für alle langjährig Geduldeten, die Integration anerkennt und humanitäre Aspekte großzügig berücksichtigt.«

»Es braucht Sprachangebote für alle Einwanderer – auch Asylsuchende, Geduldete und Menschen mit humanitärem Aufenthalt – von Anfang an.«

»Es sind weitere Maßnahmen erforderlich, um jugendlichen Geduldeten den Zugang zum Arbeitsmarkt zu erleichtern.«

»Arbeit ist von zentraler Bedeutung für ein selbständiges und eigenverantwortliches Leben. Der Zugang zum Arbeitsmarkt sollte allen in Deutschland lebenden Ausländerinnen und Ausländern spätestens nach sechs Monaten ermöglicht werden.«

4. RESÜMEE

Zusammenfassend können aus den oben dargestellten Ausführungen folgende Kernaussagen abgeleitet werden:

- Entsprechend den Zielen des Asylkompromisses unterscheidet der Gesetzgeber bei Aufenthaltsrecht, Arbeitsmarktzugang und Sozialleistungen stark zwischen dem jeweiligen Status der betroffenen Personen. Bei Asylbewerbern und Geduldeten steht die Vorläufigkeit des Aufenthaltsrechts im Vordergrund. Arbeitsmarktzugang und Sozialleistungen sind so ausgestaltet, dass nicht die Integration im Vordergrund steht, ein Abstandsgebot zu Sozialleistungen für die inländische Bevölkerung befolgt wird und Puffereffekte vermieden werden sollen. Demgegenüber ist die Politik bei anerkannten Asylberechtig-

28 | Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (Hg.) (2012).

tigten und subsidiär Schutzberechtigten auf Integration ausgerichtet.

- Einige Sachverhalte (v.a. langjährige Duldung) widersprechen der idealtypischen Vorstellung und können nicht eindeutig zu einem dieser – zueinander im Gegensatz stehenden – politischen Ziele zugeordnet werden. Die soziale Lage von Flüchtlingen ist zum Teil von diesem Zielkonflikt gekennzeichnet.
- Punktuell hat sich die soziale Lage der Flüchtlinge in den letzten zehn Jahren gebessert, z.B. im Zusammenhang mit stichtagsabhängigen Bleiberechtsregelungen oder bei dem Zugang zum Arbeits- und Ausbildungsmarkt für Geduldete.
- Die aktuelle Zuwanderungspolitik ist – vor allem angetrieben von der Fachkräftedebatte, aber auch durch höchstrichterliche Rechtsprechung und Rechtsentwicklungen auf europäischer Ebene – perspektivisch auf eine gewisse Öffnung ausgerichtet. Von dieser Haltung profitieren auch Flüchtlinge. Auf politischer Ebene wird zunehmend gefordert, Asylbewerbern und Migranten mit humanitärem Aufenthaltsrecht bessere Integrationsperspektiven zu bieten.
- Ein weiteres Anliegen gilt der verbesserten Koordination der Aktivitäten von Sozialleistungsträgern, Unterstützungsorganisationen und Behörden. Die Entwicklung einer kohärenten Flüchtlingspolitik auf allen politischen Ebenen bleibt die maßgebliche Herausforderung für die Zukunft.

LITERATUR

- Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (Herausgeberin) (2012), Handlungsempfehlungen des Beirats der Integrationsbeauftragten, Beschlossen bei der Beiratssitzung am 24. September 2012, www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/IB/2012-09-28-beschluss-beirat.html, aufgerufen am 27. Februar 2013.
- Bünthe, Rudolf/Knödler, Christoph (2008), Recht der Arbeitsmigration – die nicht selbständige Beschäftigung ausländischer Arbeitnehmer nach dem Zuwanderungsgesetz, NZA 2008 S. 743.
- Bünthe, Rudolf/Knödler, Christoph (2010), Die Beschäftigungserlaubnis für ausländische Arbeitnehmer als Nebenbestimmung zu Aufenthaltstitel, Aufenthaltsgestattung und Duldung, NVwZ 2010 S. 1331.

- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2005), Nationaler Kontaktpunkt Deutschland im Europäischen Migrationsnetzwerk, Kleinfeldstudie: Aufnahmesysteme, ihre Kapazitäten und die soziale Situation von Asylantragstellern im deutschen Aufnahmesystem.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2009), Die Organisation der Asyl- und Zuwanderungspolitik in Deutschland, Working Paper 25.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2011a), Das Bundesamt in Zahlen 2011.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2011b), Migranten am Arbeitsmarkt in Deutschland, Working Paper 36.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2012), Asylgeschäftsstatistik für den Monat Dezember 2012 und das Berichtsjahr 2012.
- Bundesregierung (2012a), Antwort auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke u.a., Bundestag-Drucksache 17/8547.
- Bundesregierung (2012b), Nationaler Aktionsplan Integration, Zusammenhalt stärken – Teilhabe verwirklichen.
- Landkreis Hersfeld-Rotenburg (2010), Integration, Aufenthaltsstatus – Leistungsanspruch, Arbeitshilfe für die Verwaltungspraxis.
- Sachverständigenrat deutscher Stiftungen (2012), Integration im föderalen System: Bund, Länder und die Rolle der Kommunen, Jahresgutachten 2012 mit Integrationsbarometer.
- Schmitz, Markus (2011), Verbesserung der Arbeitsmarktchancen von Menschen mit Migrationshintergrund, bildung für europa, Journal der Nationalen Agentur beim Bundesinstitut für Berufsbildung, Juni 2011, S. 12ff.

