

ABSCHIEBUNG ODER ARBEITSVERBOT

DAS ARBEITSVERBOT ALS SANKTIONSMITTEL GEGEN GEDULDETE FLÜCHTLINGE

Geflüchtete in Deutschland haben seit November schneller Zugang zum Arbeitsmarkt. Was unangetastet bleibt, ist das Arbeitsverbot als Sanktionsmittel gegen Geduldete, die als „Mitwirkungspflichtverletzer_innen“ etikettiert werden. Und das geplante Bleiberecht für langjährig Geduldete droht durch gleichzeitige Gesetzesverschärfungen vollends ausgehöhlt zu werden.

Es gehört zu den Widersprüchen der nationalstaatlich organisierten kapitalistischen Gesellschaft, dass bestimmte Gruppen von Menschen „inmitten des allgegenwärtigen Tausches“¹ für ihr Recht kämpfen müssen, ihre Arbeitskraft als Ware zum Markt tragen zu dürfen. Wer kein Recht auf Arbeit hat, ist auf Sozialleistungen, soziale Netzwerke oder irreguläre Beschäftigungsstrukturen mit all ihren gesteigerten Risiken, Abhängigkeiten und Ausbeutungsverhältnissen angewiesen und wird in die soziale Isolation verwiesen. Für geflüchtete Menschen in Deutschland ist all das seit Jahrzehnten bitterer Alltag. Seit 1980 dürfen Asylsuchende erst nach einer bestimmten Wartezeit arbeiten. Diese Wartezeitenregelung wurde im Laufe der Jahre immer wieder geändert, auf Lockerungen folgten Verschärfungen und umgekehrt.² Seit dem Jahr 2001 galt für Asylsuchende und Geduldete ein Arbeitsverbot für die ersten neun bzw. zwölf Monate des Aufenthalts. Zuletzt wurde vereinbart, dass eine Arbeitserlaubnis nun bereits nach drei Monaten erteilt werden kann. Außerdem fällt die Vorrangprüfung, nach der Asylsuchende und Geduldete nur dann eine Arbeitsstelle antreten dürfen, wenn sich kein_e geeignete_r deutsche_r oder ausländerrechtlich besser gestellte_r Bewerber_in findet – was in vielen Fällen einem faktischen Arbeitsverbot gleichkommt –, nun schon nach 15 statt wie bisher nach 48 Monaten weg. Beide Änderungen traten im November 2014 in Kraft.

Mitwirkungspflicht und Arbeitsverbote

Die Lockerung bei der Vorrangprüfung war Bestandteil des „schwarz-grünen Asylkompromisses“ im Bundesrat am 19. September 2014. Der grüne baden-württembergische Ministerpräsident Winfried Kretschmann gab mit seinem Ja den Weg frei für die Verabschiedung des Gesetzes zur Einstufung Serbiens, Mazedoniens und Bosnien-Herzegowinas als „sichere Herkunftsstaaten“, mit dem Asylantragsteller_innen aus diesen Ländern praktisch jede Chance auf Anerkennung genommen wird.³ Kretschmann verteidigte seine Zustimmung mit „substanziellen Verbesserungen für die Flüchtlinge“, die er im Gegenzug erreicht habe. Abgesehen davon, dass die vereinbarte Lockerung bei der Vorrangprüfung von vornherein auf

drei Jahre befristet wurde, kann jedoch nur ein Teil der Geflüchteten von der vermeintlichen Verbesserung profitieren. Denn das gesetzliche Arbeitsverbot für Geduldete, denen vorgeworfen wird, nach Deutschland eingereist zu sein, um Sozialleistungen zu beziehen, oder die Unmöglichkeit ihrer Abschiebung selbst zu verantworten (§ 33 Beschäftigungsverordnung), bleibt unangetastet. Das Arbeitsverbot ist eine von einer ganzen Reihe von Sanktionsmöglichkeiten gegen „Mitwirkungspflichtverletzer_innen“. Wer z.B. keine Identitätsnachweise vorlegt oder sich nicht aktiv um die Beschaffung eines Reisepasses bemüht – kurz: wer nicht aktiv an der Vorbereitung der eigenen Abschiebung mitarbeitet –, kann mit einem ganzen Bündel von zusätzlichen Sanktionen belegt werden. Dazu gehören die weitere Reduzierung der Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG), der Ausschluss von einer möglichen Erlaubnis, statt in einem Sammellager in einer Wohnung zu leben, oder sogar von der Durchführung eines Härtefallverfahrens.⁴ Nicht wenige Ausländerbehörden erteilen selbst dann eifrig Arbeitsverbote und andere Sanktionen, wenn Flüchtlinge sich bei der Botschaft oder bei Behörden im Herkunftsland nachweislich um die geforderten Papiere bemühen, diese jedoch nicht beschaffen können.

Ordnungspolitische Logik der Entrechtung

Um die Logik der Entrechtung zu begreifen, die sich in der ausländerrechtlichen Duldung materialisiert, lohnt sich ein Blick auf ihre rechtlichen und diskursiven Hintergründe. Die Duldung stellt kein Aufenthaltsrecht dar, sondern bezeichnet lediglich die vorübergehende Aussetzung der Abschiebung, wenn diese aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen unmöglich ist. Die Duldung wird immer für einen begrenzten Zeitraum, maximal für sechs Monate, ausgestellt und so lange verlängert, wie die Gründe der Unmöglichkeit der Abschiebung weiterhin vorliegen. Die Lebensbedingungen von Geduldeten sind in vielfacher Hinsicht geprägt von ihrem prekären Aufenthaltsstatus „im Schwebezustand zwischen erlaubtem und illegalem Aufenthalt“⁵. Neben der Wartezeit beim Arbeitsmarktzugang sind sie, ebenso wie Asylsuchende im laufenden Verfahren, auch ohne Sanktionen bereits zahlreichen weiteren Benachteiligungen unterworfen. Sie erhalten keine Leistungen nach den Sozialgesetzbüchern, sondern nach dem AsylbLG, das auch nach der Reform vom November 2014

¹ Stefan Krauth, Kritik des Rechts, 2013, 31.

² Ulrich Herbert, Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, 2003, 269.

³ Vgl. Sebastian Muy, Gesetze gegen Rechte. Deutsch-europäische Anti-Asyl-Politik gegen Rom_nija aus Serbien, in: Forum Recht, 2014, 127-128.

⁴ Vgl. Wendel 2014, 11 f.

⁵ Philipp-Asmus Riecken, Die Duldung als Verfassungsproblem. Unrechtmäßiger, nicht sanktionierter Aufenthalt von Ausländern in der Bundesrepublik Deutschland, 2006.

eine auf Notfälle beschränkte Gesundheitsversorgung, den Ausschluss von der gesetzlichen Krankenversicherung und die Möglichkeit, Sach- statt Geldleistungen zu gewähren, vorsieht. Die Duldung und die mit ihr einhergehende Entrechtung war und ist konzeptionell eng mit dem Instrument der Abschiebung verknüpft. Das Bundesinnenministerium führt zur Begründung der aktuellen Gesetzesverschärfungen an, es bestehe ein „erhebliches Vollzugsdefizit“ bei der Durchsetzung der Ausreisepflicht. Der Sprecher des Innenausschusses des Bundestages, Wolfgang Bosbach, wird mit den Worten zitiert, man müsse „zügig daran arbeiten, dort, wo wir es können, die vielfältigen Abschiebungshindernisse zu beseitigen“ – sonst „bleibe die rechtskräftige Feststellung, dass kein Recht zum weiteren Aufenthalt in Deutschland besteht, in der Praxis folgenlos“⁶.

Dem zugrunde liegt das Paradigma der nationalen Souveränität, nach dem Staaten grundsätzlich das Recht haben, über Einreise, Aufenthalt und Ausweisung von Ausländer_innen frei zu entscheiden. Die Gewährung eines nationalen Aufenthaltsrechts für als schutzbedürftig anerkannte Flüchtlinge ist lediglich die durch internationale Abkommen geregelte Ausnahme von diesem Grundsatz.⁷ Wessen Asylverfahren rechtskräftig negativ beschieden wird, hat das Land demzufolge zu verlassen. Die Existenz von tausenden Menschen, die trotz Ausreisepflicht und damit zusammenhängender Entrechtung über viele Jahre weiter in Deutschland leben, verweist jedoch auf Momente der Unkontrollierbarkeit von Migration, also der Unfähigkeit staatlicher Ordnungspolitik, die Ausreise von abgelehnten Asylbewerber_innen und anderen Menschen, deren Aufenthalt als „unerwünscht“ klassifiziert wird, tatsächlich durchzusetzen. Die daraus folgende Konsequenz ist, den staatlich unerwünschten Aufenthalt so unattraktiv wie möglich zu gestalten und den Verstoß gegen die Ausreisepflicht selbst nach etlichen Jahren nicht durch ein Aufenthaltsrecht zu „belohnen“. Menschenrechtsverletzungen gegen Personen, bei denen „aufenthaltsbeendende Maßnahmen [...] aus Gründen, die sie selbst zu vertreten haben, nicht vollzogen werden können“⁸, werden innerhalb dieser Logik bewusst in Kauf genommen und deren eigener Verantwortung zugeschrieben.

Ausschluss vom Bleiberecht

Sämtliche Bleiberechtsregelungen für langjährig Geduldete, die seit Mitte der 2000er Jahre in Deutschland diskutiert und verabschiedet wurden, waren von dieser Logik geprägt und behielten restriktive Ausschlüsse gegen „Mitwirkungspflichtverletzer_innen“ bei.⁹ Tausende Langzeitgeduldete konnten nicht von den Regelungen profitieren. Ende 2013 lebten in Deutschland über 30.000 Geduldete, die sich bereits seit mehr als sechs Jahren in Deutschland aufhielten, über 20.000 mit einer Aufenthaltsdauer von über zehn Jahren und über 10.000, die bereits länger als 15 Jahre im Land waren.¹⁰

Daran wird sich auch mit dem „Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung“ nichts ändern, das voraussichtlich Anfang 2015 verabschiedet werden soll. Auch wenn mit

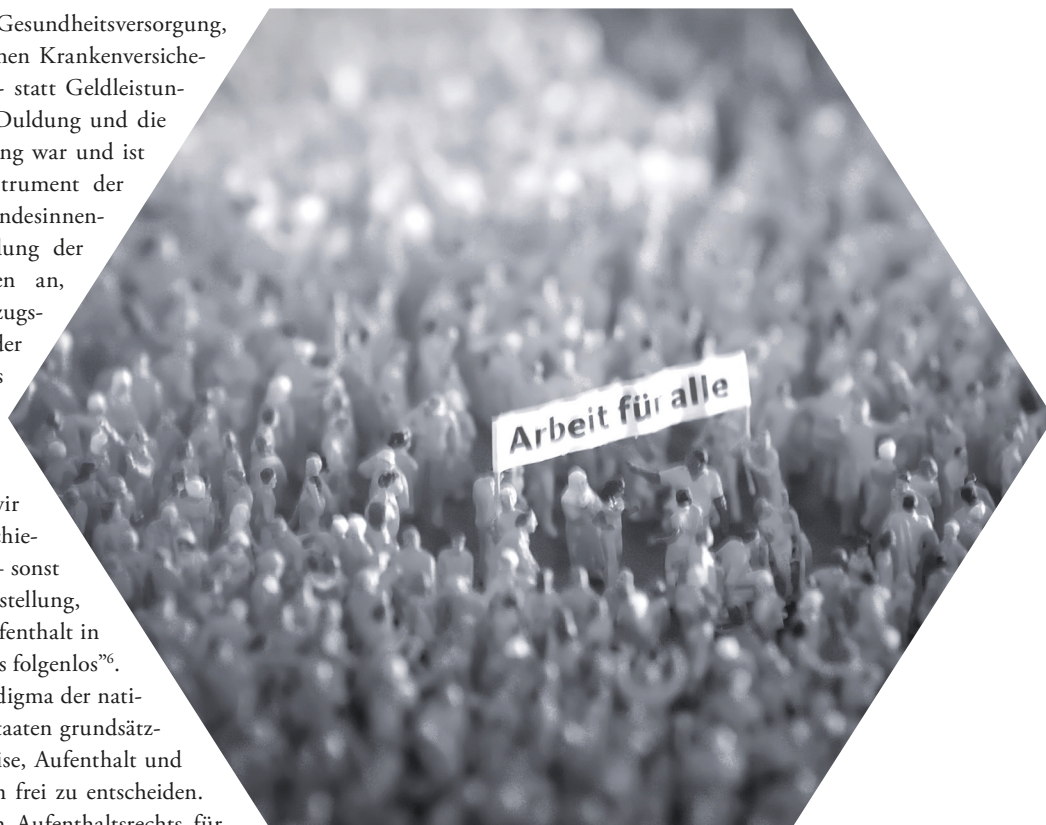


Foto: lickmypankass / CC-Lizenz: by-sa

dem neuen § 25b erstmals eine stichtagsunabhängige Bleiberechtsregelung ins Aufenthaltsgesetz aufgenommen wird, werden tausende Langzeitgeduldete ihren aufenthaltsrechtlichen Status wieder nicht stabilisieren können. Ausgeschlossen ist jede Person, dergegenüber, etwa aufgrund der Verurteilung zu mindestens einem Jahr Freiheitsstrafe, „das öffentliche Interesse an der Ausweisung überwiegt“¹¹ – und wer nicht genügend bei der Beseitigung von Ausreisehindernissen mitwirkt.

Zudem fordert auch die neue Bleiberechtsregelung, dass der Lebensunterhalt in der Regel überwiegend durch Erwerbstätigkeit gesichert werden muss. Ausgenommen sind hiervon zwar Menschen, die aufgrund von Alter, Krankheit oder Behinderung nicht arbeiten können, trotzdem werden an dieser Hürde wieder viele Langzeitgeduldete scheitern, selbst wenn sie nicht von der Sanktion des Arbeitsverbotes betroffen sind. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) kommt in einer Studie selbst zum Schluss, dass Sonderregelungen wie die Residenzpflicht, die Vorrangprüfung, der Ausschluss von Sprachkursen sowie der prekäre Aufenthaltsstatus mit einer längstens sechs Monate gültigen Duldung maßgeblich dazu beitragen, dass nur 11 % der erwerbsarbeitsberechtigten Geduldeten auch tatsächlich einer Lohnarbeit nachgehen.¹² Zwangsweise „Ein-Euro-Jobs“ sind dagegen sehr wohl für sie vorgesehen: Sofern Asylsuchende und Geduldete in Sammelunterkünften leben, können sie verpflichtet werden, „Arbeitsgelegenheiten insbesondere zur Aufrechterhaltung und Betreibung der Einrichtung“¹³ wahrzunehmen – für eine Aufwandsentschädigung von 1,05 Euro pro Stunde. Wer sich weigert, riskiert weitere Leistungskürzungen.

Über die genannten Ausschlussgründe hinaus ist es aber vor allem die Verzahnung mit gleichzeitigen Verschärfungen, die den Zugang zum Bleiberecht für langjährig Geduldete in Zukunft noch schwieriger machen könnte als bisher schon – insbesondere durch

die massive Ausweitung der „Einreise- und Aufenthaltsverbote“ in § 11 AufenthG. Solche können demnach gegen jede Person verhängt werden, die ihrer Ausreisepflicht nicht innerhalb einer gesetzten Frist nachgekommen ist – also praktisch gegen alle Geduldeten. Ebenso gegen alle, deren Asylantrag als „offensichtlich unbegründet“ abgelehnt wird. Wurde einmal ein solches Einreise- und Aufenthaltsverbot verhängt, ist die Erteilung eines Aufenthaltstitels ausgeschlossen, so will es der Gesetzentwurf.

Widersprüche im deutschen Migrationsregime

Die neue stichtagsunabhängige Bleiberechtsregelung kaschiert also kaum den wahren Charakter der aktuellen Gesetzesänderungen, der in einer Ausweitung des Problems der Duldung und der weiteren Entrechtung und Ausschließung von ausreisepflichtigen Menschen in Deutschland besteht. Durch das bestehende System werden Menschen über viele Jahre hinweg in Lagern isoliert, zum Nichtstun gezwungen, zermüht, traumatisiert und krank gemacht. Viele verlieren mit der Zeit den Mut und die Kraft, sich gegen ihre Entrechtung zur Wehr zu setzen. In den öffentlichkeitswirksamen Geflüchtetenprotesten seit 2012 waren Langzeitgeduldete daher kaum präsent. Es ist darum umso wichtiger, ihre Perspektiven in den Kämpfen sichtbar zu machen. Die gesetzlichen Bleiberechtsregelungen und die Lockerungen beim Arbeitsverbot, bei der Residenzpflicht, bei der Lagerunterbringung und beim Sachleistungsprinzip sind bestenfalls ambivalente Errungenschaften, solange „Mitwirkungspflichtverletzer_innen“ von ihnen ausgeschlossen werden können, um Druck auf sie auszuüben.

Kompromisse waren, so schreibt Kay Wendel, dem konservativen Machtblock immer dann abzurufen, „wo die rigide Verfolgung ordnungspolitischer Imperative zum Widerspruch mit arbeitsmarktpolitischen Imperativen“ führte¹⁴. Die aktuellen Gesetzesänderungen stehen für diese Widersprüchlichkeiten im deutschen Migrationsregime. Auf der einen Seite stehen die Erleichterungen beim Arbeitsmarktzugang für Asylsuchende und Geduldete, die nicht nur den Forderungen von Flüchtlingsinitiativen und Menschenrechtsorganisationen entgegenkommen. So fordert auch die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) die Abschaffung der Vorrangprüfung, uneingeschränkten Arbeitsmarktzugang für Geduldete sowie die Möglichkeit, qualifizierten abgelehnten Asylbewerber_innen ein Visum zur Arbeitsplatzsuche zu erteilen.¹⁵ Auf der anderen Seite steht das Beibehalten des Arbeitsverbotes als Sanktionsmittel gegen „Mitwirkungspflichtverletzer_innen“. Der im Mai 2014 veröffentlichte Referentenentwurf zum „Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung“ beinhaltet dementsprechend die gesetzliche Vermutung, dass alle Personen, deren Asylantrag als „offensichtlich unbegründet“ abgelehnt wurde, nach behördlicher Auffassung eingereist seien, um Sozialleistungen zu beziehen – eine Vermutung, die in Verbindung mit § 33 der Beschäftigungsverordnung ein gesetzliches Arbeitsverbot nach sich gezogen hätte. Da in den letzten beiden Jahren ca. zwei Drittel der abgelehnten Asylanträge mit „offensichtlich unbegründet“ beschieden wurden, hätte dies die Grundlage für eine erhebliche Ausweitung der Arbeitsverbote geschaffen. In dem Anfang Dezember veröffentlichten Gesetzesentwurf fehlt dieser Passus; an fast allen anderen massiven Verschärfungen wurde festgehalten. Dies lässt vermuten, dass es hier die liberal-marktrationale Logik war, nach der der Ausschluss von Menschen vom Arbeitsmarkt unvernünftig ist, die die konservativ-ordnungspolitische Logik, die zu Beseitigung von „Vollzugsdefiziten“ auf Repression und

Restriktion setzt, in diesem Punkt abgebremst hat. Diese beiden Logiken sind im deutschen Migrationsregime noch immer vorherrschend und greifen in widersprüchlicher Einheit ineinander. Die Kämpfe um Bleiberecht und das Recht auf Arbeit, gegen Ausbeutung und für ein menschenwürdiges Leben für alle müssen diese verschiedenen Rationalitäten mitdenken und ihnen eine Alternative entgegensetzen.

Sebastian Muy lebt in Berlin und studiert den Masterstudiengang Soziale Arbeit als Menschenrechtsprofession.

Weiterführende Literatur:

Kay Wendel, Kettenduldung. Bleiberechtsregelungen und parlamentarische Initiativen 2000-2014, 2014.

Anzeige

⁶ Zitiert nach: Niedrige Abschiebezahl lockt Flüchtlinge an, DIE WELT, 22.10.2014.

⁷ Vgl. Sebastian Muy, „Schützen“ oder „außer Landes schaffen“? - Ausschließung als Kehrseite des Flüchtlingsschutzdiskurses beim UNHCR, in: Forum Recht, 2013, 110-112.

⁸ § 33 Abs. 1 Beschäftigungsverordnung.

⁹ Vgl. Wendel 2014, 13 ff.

¹⁰ Vgl. ebenda, 6f.

¹¹ § 53 Abs. 1 AufenthG-E.

¹² Vgl. BAMF, Migranten im Niedriglohnsektor unter besonderer Berücksichtigung der Geduldeten und Bleibeberechtigten, 2011, 49.

¹³ § 5 Abs. 1 AsylbLG.

¹⁴ Vgl. Wendel 2014, 30.

¹⁵ Vgl. BDA, Arbeitsmarktpotenziale von Asylbewerbern und Geduldeten nutzen. Positionspapier zum Arbeitsmarktzugang von Asylbewerbern und Geduldeten, 2014.