

Auch mit Hilfe von *Rahmenvereinbarungen* können Auftraggeber flexibel auf zunächst schwer quantifizierbaren Bedarf reagieren. In Rahmenvereinbarungen werden die Bedingungen für Einzelaufträge vorab festgelegt, die im Laufe eines bestimmten Zeitraums vergeben werden sollen. Bei Abschluss der Rahmenvereinbarung muss der mengenmäßige Bedarf noch nicht im Einzelnen feststehen (auch wenn den Bietern zur Ermöglichung einer seriösen Kalkulation Eckpunkte zu nennen sind). Rahmenverträge können auch mit mehreren Bietern geschlossen werden, um die jederzeitige Versorgung sicherzustellen.

Teilweise sind die Kapazitäten von Unternehmen auf Grund der plötzlichen Nachfrage nach bestimmten Gütern und Leistungen erschöpft oder nur noch begrenzt vorhanden. Um dennoch ausreichend Angebote zu erhalten, sollte Bietern ermöglicht werden, *Alternativlösungen* beispielsweise in Ne-

benangeboten vorzuschlagen oder auf Grund einer Losaufteilung nur auf einen Teil eines Auftrags zu bieten. Auch funktionale Leistungsbeschreibungen, die lediglich das Ziel der Beschaffung (zB Unterbringung, die eine Mindestraumtemperatur gewährleisten kann), nicht aber die konkrete Ausführung (zB Zelt, Container, Holzhaus etc) beschreiben, können den Wettbewerb erweitern und damit qualitativ hochwertige Beschaffungen ermöglichen.

Schließlich setzt eine effiziente Beschaffung nicht nur strafrechtliche Verfahren und schnelles, flexibles Handeln der Vergabestelle voraus, sondern auch die umgehende mangelfreie Lieferung der Leistungen/Waren. *Erfolgsprämien* (sog Beschleunigungszahlungen) zum Beispiel für eine vorzeitige Fertigstellung eines Bauwerks können hierfür einen Anreiz setzen und die Durchführung von Beschaffungen beschleunigen. ■

Rechtsanwalt Christoph von Planta\*

## Vereinfachung der Arbeitsmarktintegration von Asylsuchenden

Eine schnelle Integration von Asylsuchenden in den hiesigen Arbeitsmarkt ist eine der zentralen Herausforderungen des aktuellen Zustroms von Flüchtlingen. Der Autor unterbreitet daher ausgehend von der geltenden Rechtslage konkrete rechtliche Vorschläge für eine schnellere und unbürokratischere Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen.

### I. Einleitung

In der Praxis dauert es nach wie vor zu lange, bis Flüchtlinge einer geregelten Beschäftigung nachgehen können. Wenn man in Deutschland nicht wie in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts<sup>1</sup> der Illusion aufsitzen möchte, die aktuellen Neuankömmlinge würden irgendwann schon wieder in ihre Heimatländer zurückkehren, muss bereits jetzt alles getan werden, um jedenfalls denjenigen die bestmöglichen Startvoraussetzungen bei der Arbeitsmarktintegration zu eröffnen, von denen zu erwarten ist, dass sie längerfristig in Deutschland bleiben werden. Je länger es dauert, Flüchtlinge in den Arbeitsmarkt zu integrieren, umso schwieriger ist es für sie, auf dem deutschen Arbeitsmarkt Fuß zu fassen. Dann kann auch ihre Integration nicht vorankommen. Je länger ihre Zulassung zum Arbeitsmarkt dauert, umso höher sind auch die staatlichen Kosten für Transferleistungen und die Folgekosten ihrer späteren Integration. Hinzu kommt die Erfahrung, dass sich Integrationsversäumnisse von heute zu einem Problem für die Sicherheit von morgen entwickeln können. Da realiter davon auszugehen ist, dass die Mehrzahl der jetzt ankommenden Flüchtlinge dauerhaft in Deutschland bleiben wird, reicht es nicht, ihnen den Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt wie bisher nur langsam und bürokratisch zu öffnen. Gefordert sind schnelle und großzügige Maßnahmen sowie insbesondere der Abschied von starren Dogmen.

Dieser Beitrag will unter Zugrundelegung der aktuellen Rechtslage konkrete rechtliche Vorschläge für eine schnellere und unbürokratischere Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen unterbreiten. Dabei soll der Fokus auf die Anfangszeit zwischen der erstmaligen Registrierung<sup>2</sup> der Asylsuchenden

und der abschließenden Entscheidung über ihren Asylantrag gerichtet werden.<sup>3</sup>

### II. Arbeitsmarktzugang nach Registrierung

Alle Asylsuchenden, die vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) einen Schutzstatus<sup>4</sup> eingeräumt erhalten, dürfen in Deutschland uneingeschränkt einer Beschäftigung nachgehen (§ 31 BeschV). Im Hinblick auf den immensen Bearbeitungsstau beim BAMF<sup>5</sup> und der damit verbundenen teilweise jahrelangen Verfahrensdauer geht kein Weg daran vorbei, bereits zum Zeitpunkt der Stellung des Asylgesuchs mit konkreten Maßnahmen zur Arbeitsmarktintegration der Schutzsuchenden anzusetzen.

#### 1. Aktuelle Rechtslage

a) *Arbeitsverbot für Asylsuchende während der Verpflichtung zur Wohnsitznahme in einer Erstaufnahmeeinrichtung.* Am Anfang ihres Aufenthalts unterliegen Asylsuchende der Verpflichtung zur Wohnsitznahme in einer Erstaufnahmeeinrichtung. Solange diese Verpflichtung besteht, ist ihnen der

\* Der Autor ist Partner der Kanzlei vpmk Rechtsanwälte in Berlin sowie Mitglied im Geschäftsführenden Ausschuss der Arbeitsgemeinschaft Ausländer- und Asylrecht des Deutschen Anwaltvereins.

1 Zeit der Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte bis zum Erlass der Anwerbestoppverordnung im Jahr 1973. Die damaligen Versäumnisse bei der Integration der Betroffenen wirken sich bis heute aus.

2 Dh mit Stellung eines Asylgesuchs und Ausstellung einer Bescheinigung über die Meldung als Asylsuchender (BÜMA), § 63 a AsylG. Die förmliche Asylantragstellung beim BAMF (§ 13 AsylG) erfolgt erst später.

3 Viele der hier entwickelten Vorschläge sind auf Personen mit Duldungen weitgehend übertragbar. Zur Wahrung der Übersichtlichkeit kann hier aber nicht auf Besonderheiten bei der Beschäftigung von Geduldeten eingegangen werden.

4 Anerkennung als Asylberechtigte nach Art. 16 a GG, Flüchtlingseigenschaft nach § 3 AsylG, subsidiärer Schutz nach § 4 AsylG und nationaler Abschiebungsschutz auf Grundlage der EMRK (§ 60 V, VII 1 AufenthaltG). Die Mehrzahl der Schutzsuchenden erhält derzeit eine positive Entscheidung und damit ein Bleiberecht.

5 Die Zahl der noch nicht entschiedenen Anträge lag Ende Oktober 2015 bei etwa 328.000. Mehr als 427.000 Neuankömmlinge waren zu diesem Zeitpunkt bereits registriert und warteten darauf, ihren Asylantrag überhaupt erst stellen zu können. Im Monat Oktober 2015 wurden gerade einmal 31.000 Anträge beschieden (Zahlen: BAMF). Hinzu kommen die Flüchtlinge, die noch nicht einmal registriert sind.

Zugang zum Arbeitsmarkt verwehrt (§ 61 AsylG). Im November 2014<sup>6</sup> wurde Asylsuchenden grundsätzlich der Zugang zum Arbeitsmarkt bereits drei Monate nach Stellung des Asylgesuchs eröffnet. Seit Inkrafttreten des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes am 24.10.2015<sup>7</sup> sind Asylsuchende, die nicht aus so genannten sicheren Herkunftsstaaten stammen, aber wieder verpflichtet, *bis zu sechs Monate* in der für sie zuständigen (Erst-)Aufnahmeeinrichtung zu wohnen (§ 47 AsylG). Damit wurde indirekt auch die Wartezeit für den Arbeitsmarktzugang, die erst im Jahr 2014 abgesenkt worden war, – möglicherweise sogar ungewollt<sup>8</sup> – sozusagen durch die Hintertür<sup>9</sup> wieder verlängert.

Für Asylsuchende aus so genannten sicheren Herkunftsstaaten<sup>10</sup> wurde die Möglichkeit der Verpflichtung, in einer Erstaufnahmeeinrichtung zu wohnen, auf die gesamte Dauer des Asylverfahrens bis zur Entscheidung des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge ausgeweitet (§ 47 Ia AsylG). Wird ihr Asylantrag als offensichtlich unbegründet oder als unzulässig abgelehnt, bleibt die Verpflichtung sogar über die Entscheidung des Bundesamts hinaus bestehen. Asylsuchenden aus so genannten sicheren Herkunftsstaaten ist der Arbeitsmarktzugang damit jetzt oft<sup>11</sup> für die gesamte Verfahrensdauer verwehrt.

b) *Vorrangprüfung/Prüfung der Beschäftigungsbedingungen.* Nach Beendigung des anfänglichen Arbeitsverbots dürfen hochqualifizierte Asylsuchende, Personen mit anerkannter Berufsausbildung in Mangelberufen und bei engen Familienangehörigen Beschäftigte ohne Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit arbeiten. Auch betriebliche Ausbildungen und Tätigkeiten im Bundesfreiwilligendienst dürfen zustimmungsfrei ausgeübt werden. Neu ist, dass Asylsuchende während des Asylverfahrens bestimmte betriebliche Praktika zustimmungsfrei absolvieren dürfen (§ 32 II BeschV; Änderung zum 1.8.2015).

Asylsuchende, die nicht unter diese Ausnahmeregelungen fallen – hierbei handelt es sich um die Mehrzahl aller Schutzsuchenden – besitzen während der ersten 15 Monate ihres Verfahrens nur einen nachrangigen Arbeitsmarktzugang. Ihnen dürfen in dieser Zeit nur Beschäftigungserlaubnisse erteilt werden, wenn auf dem deutschen Arbeitsmarkt keine bevorrechtigten arbeitslosen deutschen Arbeitnehmer, EU-Bürger oder ausländische Arbeitnehmer mit bereits vorhandenen Aufenthaltserlaubnissen zur Verfügung stehen, die die konkrete Stelle besetzen könnten (§ 32 I 2 BeschV iVm § 39 II AufenthG). Nach wie vor muss überdies für einen Zeitraum von insgesamt 48 Monaten eine Erlaubnis bei den zuständigen Ausländerbehörden beantragt werden, die wiederum vor Erteilung einer Erlaubnis zur Beschäftigung die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit einholen müssen. Dort wird geprüft, ob die Antragsteller zu vergleichbaren Beschäftigungsbedingungen beschäftigt werden sollen. Nach 48 Monaten stehen Asylsuchende dem Arbeitsmarkt uneingeschränkt zur Verfügung (§ 32 II Nr. 5 BeschV). Dann wird in die Aufenthaltsgestattung die Nebenbestimmung „Beschäftigung gestattet“ verfügt.

## 2. Praktische Probleme bei der Beschäftigung von Asylsuchenden

In der Praxis liegen die Gründe, die eine zügige Integration von Asylsuchenden in den Arbeitsmarkt erschweren, im Wesentlichen an noch immer zu restriktiven Regelungen bei der Zulassung der Betroffenen zum Arbeitsmarkt, an der Praxis der zuständigen Behörden bei der Erteilung von Beschäftigungserlaubnissen sowie an der mangelnden Erkennbarkeit

für einstellungsbereite Arbeitgeber, ob und unter welchen Voraussetzungen Flüchtlinge überhaupt beschäftigt werden dürfen. Im Einzelnen:

a) Die Verlängerung der Verpflichtung zur Wohnsitznahme für Asylsuchende, die nicht aus sicheren Herkunftsstaaten stammen, von maximal drei auf maximal sechs Monate durch das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz verzögert den Zugang der Betroffenen zum Arbeitsmarkt und behindert deren schnelle Integration.

b) Die grundsätzlich erforderliche Vorrangprüfung führt in aller Regel zu einem mindestens 15-monatigen faktischen Ausschluss einer Mehrzahl der Flüchtlinge vom Arbeitsmarkt. Die viele Monate dauernde Verpflichtung zum Nichtstun erschwert die anschließende Arbeitsmarktintegration erheblich.

c) Nach 15 Monaten könnten Flüchtlinge bei Vorliegen eines angemessen bezahlten Arbeitsplatzes eigentlich jeglicher Beschäftigung nachgehen. Auch Leiharbeit ist inzwischen nach 15 Monaten bei angemessener Bezahlung zulässig (§ 32 III BeschV; seit dem 1.8.2015). In der Praxis funktioniert der Übergang der Betroffenen in den Arbeitsmarkt jedoch nur leidlich. Ein wesentlicher Grund hierfür findet sich in den schwer verständlichen Nebenbestimmungen in den Aufenthaltsgestattungen der Betroffenen. An der Beschäftigungsaufgabe „Beschäftigung mit Genehmigung der Ausländerbehörde erlaubt“ können einstellungsbereite Arbeitgeber kaum nachvollziehen, ob und unter welchen Voraussetzungen sie Flüchtlinge beschäftigen können. Dass dann nur noch die Beschäftigungsbedingungen geprüft werden müssen, bei angemessener Bezahlung also eine Einstellung der Betroffenen ohne Weiteres möglich ist, bleibt ohne fachkundige Beratung oft unerkannt. Arbeitgeber schrecken so von der Einstellung von Flüchtlingen auf Grund des (vermeintlich) langwierigen und bürokratischen Verfahrens zurück. Auch die Betroffenen selbst haben in der Regel keine Ahnung, unter welchen Voraussetzungen sie überhaupt arbeiten dürfen. Ein Übriges tut die aktuelle Überforderung der zuständigen Ausländerbehörden, die meist nicht in der Lage sind, das Verfahren zur Erteilung von Beschäftigungserlaubnissen bei Vorliegen eines Arbeitsplatzangebots zu kommunizieren und in der gebotenen Eile zu bearbeiten. Einstellungsbereite Arbeitgeber sehen sich dadurch oft nicht in der Lage, Arbeitsplatzangebote solange aufrechtzuerhalten, bis das bürokratische behördliche Verfahren abgeschlossen ist.

d) Schließlich hakt es an der Praxis der Ausländerbehörden bei der Verfügung der Nebenbestimmungen, die das Recht der Betroffenen zur Beschäftigung regeln. Anstatt nach Beendigung der Verpflichtung zur Wohnsitznahme in einer Erstaufnahmeeinrichtung durch Verfügung der Nebenbestimmung „Beschäftigung mit Genehmigung der Ausländerbehörde erlaubt“ automatisch wenigstens den grundsätzlichen Zu-

6 Inkrafttreten des Gesetzes zur Einstufung weiterer Staaten als sichere Herkunftsstaaten und zur Erleichterung des Arbeitsmarktzugangs für Asylbewerber und geduldete Ausländer, § 32 I BeschV.

7 BGBl I 2015, 1722.

8 Vgl. BR-Drs. 446/1/15 v. 8.10.2015.

9 Vgl. Kalkmann, Wichtige Neuerungen durch das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz, Asylmagazin 11/2015, 365–366.

10 Mitgliedstaaten der EU, Albanien, Bosnien und Herzegowina, Ghana, Kosovo, Mazedonien, Montenegro, Senegal.

11 § 47 Ia AsylG sieht verschiedene Ausnahmen vor, zB wenn nicht kurzfristig entschieden werden kann, dass der Asylantrag unzulässig, unbeachtlich oder offensichtlich unbegründet ist (§ 50 I Nr. 1 AsylG). Nach § 49 AsylG endet die Verpflichtung bei bereits abgelehnten Asylbewerbern zudem, wenn die Abschiebung kurzfristig nicht möglich ist.

gang zum Arbeitsmarkt zu signalisieren, enthalten die Aufenthaltsgestattungen in der Praxis oft so lange ein Arbeitsverbot (Nebenbestimmung „Beschäftigung nicht gestattet“), bis ein konkretes Ausbildungs- oder Arbeitsangebot vorliegt. Solange aber ein Arbeitsverbot verfügt ist, werden Flüchtlinge regelmäßig nicht von den Arbeitsagenturen betreut, beraten und in den Arbeitsmarkt vermittelt.<sup>12</sup> Selbst nach einer Verfahrensdauer von vier Jahren wird der dann uneingeschränkte Arbeitsmarktzugang in aller Regel nicht automatisch verfügt. Auch dadurch wird die Integration der Betroffenen in den Arbeitsmarkt verzögert.

### 3. Lösungsvorschlag

Der Zugang zum Arbeitsmarkt wird Asylsuchenden, die nicht aus sicheren Herkunftsstaaten stammen, spätestens drei Monate nach ihrer Registrierung uneingeschränkt gestattet. In die Aufenthaltsgestattung von Asylbewerbern ist durch die zuständigen Ausländerbehörden schon bei erstmaliger Erteilung der Aufenthaltsgestattung zu verfügen: „Beschäftigung ab dem ... (= drei Monate nach erstmaliger Ausstellung der Aufenthaltsgestattung) gestattet.“ Eine Arbeitsmarktprüfung (Vorrangprüfung und Prüfung der Beschäftigungsbedingungen) findet nicht mehr statt.

Im Fall einer schnellen uneingeschränkten Zulassung zum Arbeitsmarkt können sich auch Asylsuchende ohne anerkannte Qualifikation frühzeitig bei den Agenturen für Arbeit arbeitsuchend bzw. arbeitslos melden und so problemlos die entsprechenden Beratungs- und Förderinstrumente in Anspruch nehmen. Dies fördert ihre Motivation<sup>13</sup> und damit ihre schnellere Eingliederung in den Arbeitsmarkt. Einstellungsbereite Arbeitgeber erhalten klare und unmissverständliche Informationen, ob ein Asylsuchender eingestellt werden kann, was wiederum deren Einstellungsbereitschaft fördert. Ausländerbehörden können Beschäftigungserlaubnisse schnell und unbürokratisch erteilen und sich auf ihre wesentlichen Aufgaben konzentrieren. Zuletzt werden hierdurch die Sozialkassen entlastet.

Da die Mehrzahl der Asylsuchenden ohnehin über kurz oder lang in den Arbeitsmarkt integriert werden muss, ist bereits der Sinn der Vorrangprüfung in Frage zu stellen. Auch ist die Befürchtung, dass durch diese Maßnahmen der zusätzliche Zuzug von Flüchtlingen gefördert wird, nicht begründet. Zum einen werden durch die gerade im Eiltempo beschlossenen Regelungen im Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz „unerwünschte“ Arbeitsmigranten ohne Bleibereichtsperspektive insbesondere aus so genannten sicheren Herkunftsstaaten weiter abgeschreckt und im Wesentlichen vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen, so dass im Gegenzug die übrigen Flüchtlinge großzügiger behandelt werden können. Ohnehin ist fraglich, ob die schnelle Zulassung zum Arbeitsmarkt überhaupt einen solchen Zuzugseffekt hat. In Schweden wurde die behördliche Arbeitsmarktprüfung bereits 2008 im Wesentlichen abgeschafft, um Arbeitgebern mehr Flexibilität und eine schnellere Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte – unabhängig von jeweils geltenden Qualifikationsanforderungen – zu ermöglichen. Die dortigen Ergebnisse zeigen, dass eine flexible und schnelle Eingliederung ausländischer Arbeitskräfte in den Arbeitsmarkt unabhängig von jeweils geltenden Qualifikationsanforderungen nicht zu einem dramatischen Anwachsen der Zuzüge zu Arbeitszwecken geführt hat.<sup>14</sup> Die dargestellten Vorteile überwiegen deshalb offensichtlich die Befürchtungen, mit einer großzügigeren Zulassung der Betroffenen zum Arbeitsmarkt zusätzliche Anreize für den Zuzug weiterer Flüchtlinge zu setzen.

Auch auf die Aufrechterhaltung des langjährigen Erfordernisses der Prüfung der Beschäftigungsbedingungen kann seit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohns verzichtet werden. Eine angemessene Bezahlung von gering qualifizierten Flüchtlingen wird im Wesentlichen bereits durch den gesetzlichen Mindestlohn gewährleistet. Der Grund für die Prüfung der Beschäftigungsbedingungen, die Verhinderung von Dumpinglöhnen, hat mit Einführung des gesetzlichen Mindestlohns deutlich an Bedeutung verloren, jedenfalls solange die Zahlung der Mindestlohns in ausreichendem Umfang überprüft wird.

Die faktische Verlängerung des Arbeitsverbots für Asylsuchende aus nicht sicheren Herkunftsstaaten durch die Verlängerung der Verpflichtung zur Wohnsitznahme in einer Erstaufnahmeeinrichtung sollte revidiert werden. Der Zugang zum Arbeitsmarkt ist Asylsuchenden wieder drei Monate nach Stellung des Asylgesuchs zu ermöglichen. Ein vernünftiger Grund für die faktische Verlängerung des Arbeitsverbots ist jedenfalls bei Flüchtlingen mit Bleibereichtsperspektive nicht erkennbar.

Schließlich sollten die strikten Einschränkungen für Asylsuchende aus so genannten sicheren Herkunftsstaaten überdacht werden. In dieser Personengruppe befindet sich eine große Anzahl von Menschen, deren fast vollständiger Ausschluss vom Arbeitsmarkt schlicht unbillig und aus humanitären Gesichtspunkten nicht vertretbar erscheint. Überdies befinden sich in dieser Personengruppe unzählige Personen, die die (Fachkräfte-)Lücke auf dem Arbeitsmarkt schließen könnten. Vielen Arbeitgebern werden durch die neuen strikten Regelungen dringend benötigte Arbeitskräfte entzogen. Zumindest sollten hier praktikable Ausnahmeregelungen geschaffen werden.

### III. Ergänzende Maßnahmen zur schnelleren Integration

Durch die Ermöglichung der schnellen und unbürokratischen Zulassung zum Arbeitsmarkt erhöhen sich die Chancen der Betroffenen deutlich, schnell Arbeit zu finden, ihren Lebensunterhalt selbst zu verdienen und damit von staatlichen Transferleistungen unabhängig zu werden. Eine größere Teilhabe und Integration in den Arbeitsmarkt kann jedoch nur gelingen, wenn gleichzeitig die Potenziale von Flüchtlingen in großem Umfang frühzeitig ermittelt und gefördert werden. Dies kann nur mit einem weiteren Bündel von Maßnahmen gelingen:

#### 1. Sprachförderung, systematische Erfassung der Qualifikationen und Anerkennung von Abschlüssen

Zweifellos ist der schnelle Erwerb von Deutschkenntnissen für Flüchtlinge ein Schlüssel zur Arbeitsmarktintegration. Asylsuchende mit Bleibereichtsperspektive können inzwischen im Rahmen verfügbarer Kursplätze zur Teilnahme an staatlichen Integrationskursen zugelassen werden (§ 44 IV Nr. 1 AufenthG; seit 24.10.2015). Das Gleiche gilt für die Teilnahme an der berufsbezogenen Deutschsprachförderung

12 Tatsächlich ist für Flüchtlinge rechtlich bereits jetzt die Möglichkeit vorhanden, sich ab dem ersten Tag des Aufenthalts als arbeitsuchend bei der Arbeitsagentur zu melden. Nach drei Monaten des Aufenthalts besteht für Asylsuchende der Zugang zu nahezu sämtlichen Förderinstrumenten des SGB III (vermittlungunterstützende Leistungen, berufliche Weiterbildung, Teilhabe am Arbeitsleben).

13 Bereits die Perspektive einer Arbeitsvermittlung löst bei Flüchtlingen einen hohen Motivationsschub aus (vgl. Bertelsmann-Studie, Die Arbeitsintegration von Flüchtlingen in Deutschland, 2015).

14 Parusel, ZAR 2014, 115.

(§ 45 a II 2 AufenthG; seit 24.10.2015). Diese Regelungen reichen aber nicht ansatzweise aus, zumal die wenigsten Asylsuchenden einen Platz in Integrationskursen ergattern dürften. Hier muss eine groß angelegte Offensive zur schnellen Sprachvermittlung gestartet werden. Im Hinblick auf die Wichtigkeit der schnellen Sprachvermittlung muss dabei in Kauf genommen werden, dass unter Umständen auch Betroffene Anspruch auf Sprachförderung erhalten, die Deutschland später wieder verlassen müssen.

Bereits in der Zeit des Aufenthalts, in der rechtlich kein Zugang zum Arbeitsmarkt besteht, sind überdies die beruflichen Qualifikationen, der Ausbildungsstand, die Berufswünsche, der Sprachstand, bestehende Vermittlungshemmnisse und notwendige Qualifizierungsmaßnahmen systematisch zu erfassen. Ebenso muss Flüchtlingen von Anfang an intensive Unterstützung im bürokratischen und undurchschaubaren Anerkennungsverfahren ihrer Abschlüsse geleistet werden. Für den Fall fehlender Nachweise zur Durchführung des Anerkennungsverfahrens müssen vorhandene Kenntnisse schnellstmöglich und großzügig durch Arbeitsproben, Fachgespräche, praktische und theoretische Prüfungen sowie Gutachten der Berufsverbände nachgewiesen werden können.

In diesem Bereich sind bereits einige Schritte in die richtige Richtung unternommen worden. Seit 2014 gibt es so genannte Early Intervention Modellversuche.<sup>15</sup> Daraus ist inzwischen die neue Vorschrift des § 421 SGB III<sup>16</sup> hervorgegangen. Danach können Personen, „bei denen ein rechtmäßiger und dauerhafter Aufenthalt zu erwarten ist“, ab dem Zeitpunkt der Registrierung an Sprachkursen, so genannte Einstiegskursen, teilnehmen, deren Kosten durch die Arbeitsagenturen übernommen werden. In den Genuss dieser Einstiegskurse kommen derzeit nur Personen aus den Ländern Syrien, Iran, Irak und Eritrea.<sup>17</sup> Überdies können nur Asylsuchende gefördert werden, die bis zum 31.12.2015 in eine solche Maßnahme eingetreten sind. Solche Maßnahmen sollten schnellstmöglich auf weitere Personengruppen ausgedehnt werden und überdies zeitlich unbeschränkt gelten.

Daneben gibt es weitere Modellprojekte. Im Land Berlin kann zum Beispiel im Rahmen eines Pilotprojekts<sup>18</sup> ein Spezialteam der Arbeitsagentur – zunächst befristet auf drei Monate – ab Stellung des Asylgesuchs Schul- und Berufsabschlüsse von Flüchtlingen klären und sie bei ausreichenden Sprachkenntnissen und Qualifikationen in den Arbeitsmarkt vermitteln. Auch derartige Projekte müssen schnellstmöglich umfassend und großzügig ausgeweitet werden.

## 2. Ausführliche Informationen für Arbeitgeber

Arbeitgeber sind oft bereit, Flüchtlinge einzustellen. In der Praxis scheitert dies oft daran, dass Unkenntnis über die rechtlichen Voraussetzungen der Einstellung von Asylsuchenden besteht. Deshalb muss gewährleistet werden, dass sowohl Asylsuchende als auch einstellungsbereite Arbeitgeber über die Einstellungsvoraussetzungen, zum Beispiel durch Aushändigung von Merkblättern an die Asylsuchenden, bereits mit deren Registrierung umfassend über die rechtlichen Rahmenbedingungen bei der Zulassung von Asylsuchenden zum Arbeitsmarkt informiert werden.

## 3. Schnelle Qualifizierung jugendlicher Flüchtlinge

Jugendliche Flüchtlinge haben besonders gute Chancen, in qualifizierte Arbeitsverhältnisse zu kommen, wenn sie frühzeitig (nach-)qualifiziert werden. Dies ist zu gewährleisten durch die Unterstützung beim Nachholen von Schulabschlüs-

sen und durch Schaffung spezieller Ausbildungslehrgänge für jugendliche Flüchtlinge, die – je nach Vorkenntnissen – auch verkürzt werden können. Das Recht zum Schulbesuch sollte durch die hierfür zuständigen Länder generell bis zum Alter von 25 Jahren ausgeweitet werden.

## 4. Überregionale Arbeitsmöglichkeiten ohne Bindung an zugewiesenen Wohnort

Regelmäßig ist in der Praxis trotz Lockerung der Residenzpflicht im Jahr 2014<sup>19</sup> für Flüchtlinge die Wohnsitzauflage im Fall des ergänzenden Leistungsbezugs ein erhebliches Hemmnis für die Integration in den Arbeitsmarkt. Nach der Systematik der gesetzlichen Regelungen soll eine gerechte Verteilung der Sozialkosten zwischen den Ländern dadurch gewährleistet werden, dass Sozialleistungen lediglich an dem Wohnort erbracht werden, auf den sich die Wohnsitzverpflichtung der Flüchtlinge bezieht.<sup>20</sup> Oft könnten Flüchtlinge, die strukturschwächeren Gegenden zugewiesen sind, Arbeitsplätze in strukturstärkeren Gegenden finden. Ihre Einstellung scheitert aber häufig daran, dass sie mit dieser Arbeit den Lebensunterhalt für ihre Familien *nicht vollständig* sichern können. Anstatt den Lebensunterhalt der Familie zumindest im Wesentlichen durch Arbeit zu finanzieren, verbleiben Flüchtlinge auf Grund der starren Zuweisungsregelungen meist im vollständigen Leistungsbezug am Ort der Zuweisung. Eine flexiblere Handhabung der Zuweisungsregelungen würde insgesamt viel Geld sparen und zudem die Integration der Flüchtlinge in den Arbeitsmarkt fördern. Auch beim vorübergehenden Bezug ergänzender Leistungen muss deshalb ein Zuzug von Flüchtlingen und deren Familienangehörigen an den Arbeitsort ermöglicht werden. Gleichzeitig sollten Systeme entwickelt werden, durch die (ergänzende) Leistungen von den zuständigen Kommunen auch an Arbeitsorten in anderen Bundesländern geleistet werden können.

## IV. Vermeidung von Asylverfahren durch direkte Arbeitsmarktaufnahme und „Spurwechsel“

Eine Form der flexibleren Steuerung kann darin bestehen, Asylverfahren durch direkte Aufnahme qualifizierter Flüchtlinge in den Arbeitsmarkt unmittelbar nach deren Einreise von vornherein zu vermeiden bzw. Asylsuchenden nach erfolgter Einreise den Wechsel von einer Aufenthaltsform in eine andere zu ermöglichen, wenn sich herausstellt, dass das Asylverfahren als die bewusst oder zufällig gewählte Basis der ursprünglichen Einreise bzw. des Aufenthalts nicht (mehr) als die am besten geeignete erscheint. Die Ermöglichung einer direkten Aufnahme von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt oder die großzügigere Zulassung eines so genannten Spurwechsels, wie er in Schweden bereits mit Erfolg praktiziert wird, ohne dass dies zu einer signifikanten zusätzlichen illegalen Einwanderung geführt hätte,<sup>21</sup> könnte das

<sup>15</sup> Abrufbar unter [www.arbeitsagentur.de](http://www.arbeitsagentur.de).

<sup>16</sup> Inkrafttreten im Zusammenhang mit der Einführung des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes am 24.10.2015.

<sup>17</sup> S. <https://www.arbeitsagentur.de/web/content/DE/Institutionen/Traeger/Einstiegskurse/index.htm>.

<sup>18</sup> S. [www.evangelisch.de/inhalte/123648/30-07-2015/pilotprojekt-zur-arbeitsvermittlung-fuer-fluechtlinge-berlin](http://www.evangelisch.de/inhalte/123648/30-07-2015/pilotprojekt-zur-arbeitsvermittlung-fuer-fluechtlinge-berlin).

<sup>19</sup> Gesetz zur Verbesserung der Rechtsstellung von asylsuchenden und geduldeten Ausländern v. 23.12.2014 (BGBl. I 2014, 2439).

<sup>20</sup> Für Asylbewerber gilt, dass für Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz die Behörde zuständig ist, deren Bereich der Ausländer im Wege der Verteil- bzw. Zuweisungsentscheidung zugewiesen wurde.

<sup>21</sup> *Parusel*, ZAR 2014, 115; vgl. hierzu auch *Brücker/Hauptmann/Triibswetter*, Asyl- Flüchtlingsmigration in die EU und nach Deutschland, Aktueller Bericht des IAB 8/2015 ([www.iab.de](http://www.iab.de)), 16.

überlastete Asylsystem entlasten und Flüchtlinge auf dem individuell bestmöglichen Weg in die Gesellschaft integrieren. Daneben erhielten Arbeitgeber von Anfang an eine längerfristige Planungssicherheit. Insbesondere könnten auch so die Kosten für staatliche Transferleistungen erheblich verringert werden.

### 1. Aktuelle Rechtslage

Bislang ist die direkte Erteilung von Aufenthaltstiteln zum Zweck der Beschäftigung an unerlaubt oder mit dem falschen Visum eingereiste Ausländer auf Grund strikter Regelungen wie auch auf Grund der strikten Verwaltungspraxis der Behörden bei der Befolgung der Verpflichtung zur Einhaltung des richtigen Einreisewegs<sup>22</sup> ohne vorherige Ausreise und Nachholung des Visumsverfahrens ausgeschlossen.

Auch ein Spurwechsel – hier insbesondere der Wechsel von der Spur „Asyl“ auf die Spur „Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Beschäftigung“ – ist für Asylsuchende kraft Gesetzes ausgeschlossen. Ausnahmen vom hier maßgeblichen Spurwechselverbot des § 10 I AufenthG gibt es praktisch nur im Fall des Vorliegens eines gesetzlichen Anspruchs.<sup>23</sup> Für Asylsuchende ist deshalb die Familienzusammenführung mit einem deutschen oder EU-Ehepartner bzw. Kind derzeit faktisch der einzige Weg, um ohne vorherige Ausreise und Nachholung eines Visumsverfahrens in einen vom Ausgang des Asylverfahrens unabhängigen Aufenthaltstitel zu gelangen.<sup>24</sup> Dieses gesetzliche Spurwechselverbot und das Erfordernis der Nachholung des Visumsverfahrens im Fall eines gewünschten (Aufenthalts-)Zweckwechsels führen in aller Regel dazu, dass für Asylsuchende ein solcher Spurwechsel nicht in Frage kommt, zumal die Ausreise in ihr Heimatland oft unmöglich oder unzumutbar ist oder aber, weil die Nachholung eines langwierigen Visumsverfahrens auf Grund der Unsicherheit, ob eine anschließende Rückkehr mit dem richtigen Visum überhaupt erfolgen wird, abgelehnt wird. Einstellungsbereite Arbeitgeber sind in aller Regel ohnehin nicht bereit und in der Lage, einen Arbeitsplatz bis zur Rückkehr nach Durchführung eines mehrmonatigen Visumsverfahrens aufrechtzuerhalten. Dies führt dazu, dass die falsche Spur „Asylverfahren“ regelmäßig beibehalten wird, obwohl die Erteilung eines Aufenthaltstitels zum eigentlich richtigen und besseren Zweck grundsätzlich möglich wäre.

### 2. Lösungsvorschläge

Asylverfahren werden bei vorliegenden Arbeitsplatzangeboten durch Schaffung von Ausnahmemöglichkeiten zur unmittelbaren Aufnahme von Asylsuchenden in den Arbeitsmarkt (ohne vorheriges Asylverfahren) durch Erteilung von Aufenthaltstiteln zum Zweck der Beschäftigung an qualifizierte Flüchtlinge von vornherein vermieden. § 5 II 2 AufenthG wird dahin modifiziert, dass von der Einreise mit dem erforderlichen Visum im Fall des Vorliegens eines geeigneten Arbeitsplatzangebots abgesehen werden kann. § 39 Nr. 4 AufenthV wird dahin erweitert, dass Aufenthaltstitel auch bei Ermessensregelungen im Inland erteilt werden können.

Die Möglichkeit eines Spurwechsels wird eröffnet durch Zulassung des Übergangs vom Asylverfahren in Aufenthaltstitel zum Zweck der Erwerbstätigkeit, das heißt Beschäftigung und selbstständige Erwerbstätigkeit (§§ 18–21 AufenthG), oder des Studiums nebst Zugang zu entsprechenden Förderinstrumenten (BAföG). Die Vorschrift des § 10 I AufenthG wird insoweit geändert, dass jedenfalls qualifizierten Asylsuchenden auch während des Asylverfahrens nach Ermessen Aufent-

haltstitel zum Zweck der Erwerbstätigkeit erteilt werden können. Asylsuchenden mit deutschen Hochschulabschlüssen und in Deutschland ausgebildeten Asylsuchenden sollen grundsätzlich Aufenthaltserlaubnisse zum Zweck der Erwerbstätigkeit erteilt werden. Gleichzeitig wird Asylsuchenden die generelle Zulassung zum Studium an deutschen Hochschulen bereits während des Asylverfahrens ermöglicht, das heißt es wird nicht mehr die Nebenbestimmung in der Aufenthaltsgestattung verfügt: „Studium nicht gestattet“. Dies ist bislang oft Praxis.

### V. Legale Zuwanderungswege für Arbeitsuchende ohne Asylgründe

Um die weitere irreguläre Zuwanderung von Arbeitsuchenden zu reduzieren, geht auf Dauer kein Weg daran vorbei, potenziellen Arbeitsmigranten (weitere) legale Einreisemöglichkeiten jenseits des Asylverfahrens zu ermöglichen. Die neue Vorschrift des § 26 II BeschV, die auch gering qualifizierten Migranten aus den Westbalkanländern nach Durchführung eines Visumsverfahrens vom Ausland aus einen (allerdings nur nachrangigen) Zugang zum Arbeitsmarkt ermöglicht, ist ein Schritt in die richtige Richtung. Daneben sind folgende Maßnahmen geboten:

Schaffung von – gegebenenfalls auch zeitlich befristeten – Zuwanderungsmöglichkeiten zum Zweck der Beschäftigung auch für geringqualifizierte Arbeitsmigranten anderer Länder, insbesondere auch aus afrikanischen Ländern, entsprechend der Regelung des § 26 II BeschV.

Schaffung der Möglichkeit der Erteilung von Visa zur Arbeitsplatzsuche auch für Personen mit Qualifikationen unterhalb eines Hochschulabschlusses (Erweiterung des § 18 c AufenthG).

Erteilung von Blauen Karten EU auch ohne einem deutschen Hochschulabschluss gleichwertigen ausländischen Hochschulabschluss für den Fall des Nachweises einer einem Hochschulabschluss vergleichbaren Qualifikation durch mindestens fünfjährige Berufserfahrung. Die Vorschrift des § 19 a I Nr. 1 b AufenthG sieht diese Möglichkeit bereits vor. Erforderlich wäre lediglich der Erlass einer entsprechenden Rechtsverordnung.

Schaffung systematischer Einwanderungsmöglichkeiten nach Deutschland für ausländische Arbeitsmigranten (Einführung eines Punktesystems in einem Einwanderungsgesetz).

### VI. Fazit

Eine schnelle Integration von Flüchtlingen wird nur gelingen können, wenn ihnen schnell und unbürokratisch der Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt eröffnet wird. Dazu muss an allen Stellschrauben des Beschäftigungserlaubnisrechts gedreht werden. Dabei werden sich eine gewisse Großzügigkeit und vor allem der Mut, alte Dogmen über Bord zu werfen, auf Dauer auszahlen. ■

22 Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nur nach Einreise mit dem Visum zum beabsichtigten Aufenthaltswort, § 5 II Nr. 1 (Ausnahmen: §§ 5 II 2, 5 III AufenthG, § 39 AufenthV).

23 § 10 I AufenthG: kein Übergang vom Asylverfahren in anderen Aufenthaltstitel ohne Vorliegen eines Rechtsanspruchs bzw. ohne Zustimmung der obersten Landesbehörde bei Vorliegen wichtiger Interessen der Bundesrepublik Deutschland.

24 Beachte hier auch § 19 a V AufenthG: Auch wenn die Blaue Karte EU als Rechtsanspruch formuliert ist, ist der Übergang in eine Blaue Karte EU während des Asylverfahrens ausgeschlossen.