

Ungerecht und unnützlich

Das Arbeitsverbot für Asylbewerber und Flüchtlinge, rechtlich umstritten, hilft den deutschen Erwerbslosen nicht

VON Thorsten Koch | 15. April 1999 - 14:00 Uhr

In Bagdad leitete Adnan H. ein Nobelhotel - bis vor knapp zwei Jahren, als er sich vor dem irakischen Regime nach Deutschland rettete. Heute wohnt der 42jährige Manager in einer Münchner Gemeinschaftsunterkunft für Asylbewerber. "Längst könnte ich arbeiten", seufzt er. Eine Pension wollte ihn anstellen, ein Dreisternehotel hätte ihn gern engagiert. Anspruchsvoll ist Adnan H. nicht, er sehnt sich nach einer Aufgabe. Weil er fünf Sprachen beherrscht, übersetzt er ab und an ehrenamtlich in einer Flüchtlingsberatungsstelle. Offiziell arbeiten darf er nicht. Sein Pech: Er kam einen Monat zu spät nach Deutschland.

Asylbewerber und geduldete Flüchtlinge, die nach dem 15. Mai 1997 eingereist sind, unterliegen einem allgemeinen Arbeitsverbot. Auch die Vertriebenen aus dem Kosovo, die nun vorübergehend ins Land kommen, sind davon betroffen. Bis Anfang der neunziger Jahre hatten für Asylsuchende verschiedene Wartezeiten gegolten. Damit wollte man Wirtschaftsflüchtlinge abschrecken. Doch die "Flüchtlingsströme" aus krisengebeutelten Regionen versiegten nicht. Die Folgen des zeitweiligen Arbeitsverbots beschreibt der Politologe Franz Nuscheler so: "Es zwang die Asylbewerber zum Nichtstun und Herumlungen, was in der Öffentlichkeit das Vorurteil des Parasitentums auf Kosten der Steuerzahler verstärkte."

Der Bundestag hob die Wartefrist im Arbeitsrecht im Juli 1991 auf und forderte, "den Asylbewerbern und ihren Familien so früh wie möglich den Zugang zum Arbeitsmarkt zu öffnen, um die Sozialkassen zu entlasten". Ein Jahr später wurde auch das Verbot im Asylrecht gestrichen. Fortan prüften die Arbeitsämter im Einzelfall, ob bevorrechtigte Arbeitnehmer - vor allem Deutsche und EU-Ausländer - für eine Stelle zur Verfügung standen. Wenn nicht, wurde dem Flüchtling nach vier Wochen erlaubt, den Job anzutreten.

Mit der Einführung des unbefristeten Arbeitsverbots im Mai 1997 war das vorbei. Der damalige Arbeitsminister Norbert Blüm entschied: Weitere Zugänge von Ausländern seien nicht verkraftbar. Gerade Flüchtlinge machten den Arbeitgebern große Zugeständnisse, es drohe eine Ausweitung von Billigjobs, so die Argumentation. Fast drei Viertel der Asylbewerber seien schließlich potentielle Konkurrenten auf dem deutschen Arbeitsmarkt. "So könnten wir nie zu Lohnsteigerungen im Niedriglohnsektor kommen", sagt Dieter Restle, Referatsleiter für Ausländerbeschäftigung im Arbeitsministerium. "Kein Deutscher wäre je bereit, einfache Hilfstätigkeiten zu verrichten." Und gerade das wollte man erreichen.

Die Arbeitsämter sollten noch gezielter Deutsche und EU-Ausländer vermitteln - "unter strikter Anwendung der Zumutbarkeitsbestimmungen", die im April 1997 verschärft

wurden. Eines der Ziele: Die Hälfte der Erntehelfer sollte zur Jahrtausendwende aus Inländern bestehen. Doch die Vermittelten flohen zuhauf gleich nach dem ersten Tag von Spargelfeldern und Weinhängen. Wegen des großen Bedarfs mußten 8000 Saisonarbeitskräfte mehr als im Jahr zuvor aus Mittel- und Osteuropa kommen. Die Höchstquote der Wanderarbeiter liegt heute nicht bei 50, sondern noch immer bei 85 Prozent.

Dennoch sieht das nun von Walter Riester geführte Arbeitsministerium "momentan leider keine Möglichkeit, vom Arbeitsverbot abzugehen". Auf den ersten Blick leuchten die Argumente dafür ein: 80 Prozent der arbeitslosen Ausländer haben keine Ausbildung. Und der Bedarf an Ungelernten sinkt. Doch durch die Aufhebung des Arbeitsverbots für Asylbewerber würde das Gebot der Arbeitsmarktentlastung keineswegs "konterkariert" wie behauptet. Wie einst mußten Sachbearbeiter vier Wochen lang prüfen, ob sich Bevorrechtigte für eine Stelle finden.

Ohnehin bekommen fast drei Viertel aller ausländischen Antragsteller nur deshalb Arbeitsgenehmigungen, weil Deutsche oder EU-Ausländer nicht zur Verfügung stehen. Seit Jahren ist der Anteil dieser "arbeitsmarktabhängigen" Erlaubnisse gleich - trotz wachsender Erwerbslosigkeit. In Land- und Forstwirtschaft blieben Anfang des Jahres über 50 000 Stellen offen. Die "Verdrängungsthese" - Asylbewerber versus Bevorrechtigte - hat sich nicht bestätigt. Arbeitsmarktforscher Elmar Hönekopp vom Institut für Arbeitsmarktund Berufsforschung (IAB) in Nürnberg: "Die realen Konkurrenzverhältnisse durch Asylbewerber sind verschwindend gering. Warum soll da der Staat bezahlen, wenn sie selbst arbeiten wollen?" Migranten können gar eine konjunkturelle Pufferfunktion erfüllen. Und die Lohnentwicklung, stellte das IAB fest, werde durch den Zugang von Migranten nicht sonderlich beeinflußt.

Überdies scheint das Arbeitsverbot rechtlich auf wackeligen Beinen zu stehen. Ein Kurde aus der Türkei, der als "Dönerschneider" arbeiten wollte, hatte das Arbeitsamt am schleswig-holsteinischen Sozialgericht Itzehoe im Sommer 1998 verklagt - und eine einstweilige Verfügung erreicht. Das Gericht sah das Arbeitsverbot für Asylbewerber als widerrechtlich an. Nur durch ordentliche Rechtsverordnung könnten bestimmte Gruppen vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen werden, heißt es in der Begründung. Der Erlaß des Arbeitsministeriums sei "nicht ermächtigungskonform". Anfang 1999 gab das Sozialgericht Lübeck einem Syrer recht, der nun als Aushilfe in einem Lager jobben darf. Auch hier räumte man "Fehler in der Ermessensentscheidung des Arbeitsamtes" ein. Womöglich verletzt der Erlaß sogar das Persönlichkeitsrecht im Grundgesetz.

Die strengen Regeln treiben viele in die Illegalität

Günter Renner, Vorsitzender des Senats für Ausländer- und Asylrecht am Hessischen Verwaltungsgerichtshof, stehen die Haare zu Berge, wenn er an die Modalitäten des Verbotserlasses denkt: "Zuwanderungssteuerung fällt in die Kompetenz des Bundesinnenministeriums." Seit der Änderung des Asylverfahrensgesetzes 1992 habe

das Innenressort jedoch keine Möglichkeit, Asylbewerbern generell länger als drei Monate die Arbeitsaufnahme zu untersagen. Das habe statt dessen das Arbeitsministerium übernommen: "Eine einschneidende Regelung ist auf kaltem Weg rechtswidrig wieder eingeführt worden."

Eigentlich war bis Ende 1997 eine Einzelprüfung, die den Arbeitsämtern per Erlaß verboten wurde, auch für Asylsuchende vorgeschrieben. Das Arbeitsministerium gibt zu: "Wir haben nicht geprüft, ob der Erlaß damals noch stärker angreifbar gewesen wäre." Norbert Blüm möchte sich heute über dieses Thema "lieber nicht äußern".

Das Arbeitsverbot sei "inhuman", klagen Kirchen und Wohlfahrtsverbände. Neue Asylbewerber seien nun ausnahmslos abhängig von Sozialhilfe. Neben Nahrungspaketen und Sachleistungen für den täglichen Bedarf erhalten sie Taschengeld: pro Kopf und Monat 80 Mark. "Das reicht oft nicht einmal, um regelmäßig bei der Ausländerbehörde vorstellig zu werden, geschweige denn dazu, einen Rechtsanwalt zu bezahlen", kritisiert Bernd Mesovic, Flüchtlingsreferent der Arbeitsgemeinschaft Pro Asyl. Für zwei Mark Stundenlohn würden Flüchtlinge zu gemeinnütziger Arbeit verdonnert, lehnen sie ab, werde das Taschengeld gestrichen. Dies sei - in Verbindung mit dem Arbeitsverbot - unzulässige "Zwangsarbeit" im Sinne eines Abkommens mit der Internationalen Arbeitsorganisation ILO, das Deutschland 1982 ratifiziert habe.

Asylverfahren dauern oft Jahre. Ende 1998 waren die Akten von 45 532 Antragstellern noch nicht geschlossen. Ein Großteil fällt unter das Arbeitsverbot. Genau wie Bürgerkriegsflüchtlinge, besonders aus dem Kosovo. Wenige der annähernd 30 000 Kosovaren, die schon 1998 nach Deutschland kamen, haben Asyl erhalten, die meisten sind noch im Verfahren oder werden "geduldet". So wie insgesamt 2537 Flüchtlinge, die 1998 einfachen Abschiebeschutz erhielten. Kaum einer von ihnen hat in absehbarer Zeit eine Chance auf eine Aufenthaltsbefugnis - denn Bedingung dafür ist, den Lebensunterhalt vollständig selbst bestreiten zu können. Ein Teufelskreis: Tausende Menschen, die hier auf lange Sicht leben, werden nicht arbeiten dürfen. All dies führt verstärkt in die Illegalität, sagen die Experten. Der Schwarzmarkt boomt.

Walter Riester charakterisierte kürzlich im Bundestag die alte Regierung mit den Worten: "Wegschauen, abwarten und aussitzen." So etwas möchte sich Doris Barnett (SPD), Vorsitzende des Arbeits- und Sozialausschusses im Bundestag, nicht vorwerfen lassen: "Ich fände es ausreichend, wenn wieder im Einzelfall nach Lage des Arbeitsmarkts geprüft würde, ob eine Genehmigung in Frage kommt." Allerdings müsse garantiert sein, daß Flüchtlinge nicht ausgebeutet werden. In der Tat ein Problem: Asylbewerbern wird auch das Entgelt geringfügiger Beschäftigung mit der Sozialhilfe verrechnet. Das entlastet zwar das Staatssäckel, ist aber weder motivierend noch gerecht.

COPYRIGHT: DIE ZEIT, 16/1999

ADRESSE: http://www.zeit.de/1999/16/Ungerecht_und_unnuetz