

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke und der Fraktion der PDS – Drucksache 14/4818 –

Zugang von Flüchtlingen zum Arbeitsmarkt

Asylbewerber und andere Flüchtlinge, die die Erteilung einer Arbeitserlaubnis beantragen, stoßen in jüngerer Zeit häufig auf eine eher pauschale Weigerung des Arbeitsamtes. Diese wird in der Regel mit einem der beiden folgenden Argumente begründet:

Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung hat am 30. Mai 1997 die Arbeitsämter in einem internen Erlass angewiesen, Asylbewerbern, die nach dem 15. Mai 1997 eingereist sind, generell keine Arbeitserlaubnis zu erteilen („Blüm-Erlass“). Auf diese Weisung berufen sich viele Arbeitsämter, wenn sie ohne Einzelfallprüfung die Erteilung einer Arbeitserlaubnis ablehnen. In der Praxis wird der Erlass auch auf Ausländer mit Duldung angewandt, z. B. Kriegsflüchtlinge aus dem Kosovo, die kein Asyl beantragt haben.

Die scharfe Kritik an diesem Erlass in Rechtsprechung und der öffentlichen Diskussion hat inzwischen dazu geführt, dass das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung seine Aufhebung angekündigt hat. Nach einer Einigung in einer interministeriellen Arbeitsgruppe soll nunmehr zwar der laut dieser Kritik rechtswidrige Erlass der Vorgängerregierung aufgehoben, zugleich aber durch ein neu eingeführtes absolutes Arbeitsverbot von 12 Monaten für Asylbewerber und Geduldete die Regelung in der Arbeitsgenehmigungsverordnung verschärft werden. Die Vorrangprüfung soll allerdings erhalten bleiben, so dass sich – zumindest bei einer restriktiven Auslegung – an dem in vielen Regionen aufgrund der Arbeitsmarktlage auch unabhängig von der Aufenthaltsdauer bestehenden faktischen Arbeitsverbot für die meisten Asylsuchenden und Geduldeten nichts ändern wird.

Eine zweite Argumentationskette beruft sich auf § 285 Abs. 1 Nr. 1 SGB III, wonach die Arbeitserlaubnis erteilt werden kann, sofern sich keine negativen Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt ergeben. Einige Landesarbeitsämter haben daraufhin Listen von Berufen erstellt, „für die nach globaler Arbeitsmarktprüfung keine Arbeitserlaubnis mehr erteilt wird“. Es soll hier nicht mehr auf die Umstände im Einzelfall ankommen, sondern es wird pauschal gesagt, dass ein Arbeitsamt für die Beschäftigung in bestimmten Berufen grundsätzlich keine Arbeitserlaubnis mehr erteilen darf. Diese Listen sollen angeblich der „Verwaltungsvereinfachung“ dienen und vom Bundesministe-

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung vom 14. Dezember 2000 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

rium für Arbeit und Sozialordnung ausdrücklich unterstützt worden sein. Die meisten der auf diesen Listen genannten Berufe sind solche, die gerade Asylbewerber am ehesten ergreifen können (von „Gärtner“ über „Lagerarbeiter“ bis „Müllarbeiter“), weil sie bei deutschen Arbeitslosen eher unbeliebt sind und keine hohen Anforderungen an (in Deutschland anerkannte) Ausbildungsabschlüsse stellen.

Vorbemerkung

Nach der genannten Weisung vom 30. Mai 1997 wurde außer den Asylbewerbern und geduldeten Ausländern auch den Ausländern mit Aufenthaltsbefugnis, die nach dem 15. Mai 1997 eingereist sind, grundsätzlich keine Arbeitserlaubnis erteilt. Die Bundesregierung wird die Weisung durch die mit dem Entwurf einer Ersten Verordnung zur Änderung der Arbeitsgenehmigungsverordnung vorgesehenen Neuregelungen ablösen.

Mit den danach vorgesehenen Regelungen wird der verbesserten Arbeitsmarktlage, dem Rückgang der Zugänge der Asylbewerber wie auch dem sozialpolitischen Anliegen Rechnung getragen, auch den von der angesprochenen Weisung betroffenen Gruppen eine Möglichkeit zur Aufnahme von Beschäftigungen zu ermöglichen. Dabei ist davon auszugehen, dass sich bei weiterer Besserung auf dem Arbeitsmarkt die Zahl der Tätigkeiten erhöhen wird, für die unter Berücksichtigung des Arbeitsmarktvorrangs von bevorrechtigten Bewerbern nach § 285 Abs. 1 Drittes Buch Sozialgesetzbuch (SGB III) eine Arbeitserlaubnis erteilt werden kann.

Das Bundeskabinett hat dem Entwurf der Ersten Verordnung zur Änderung der Arbeitsgenehmigungsverordnung am 6. Dezember 2000 zugestimmt. Die Unterzeichnung und Verkündung der Verordnung werden derzeit vorbereitet. Die Verordnung tritt am Tage nach ihrer Verkündung im Bundesgesetzblatt in Kraft.

1. Wie ist der Sachstand bei den Überlegungen zur Aufhebung des Erlasses vom 30. Mai 1997?

Das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung wird die Weisung vom 30. Mai 1997 zeitgleich mit dem Inkrafttreten der Ersten Verordnung zur Änderung der Arbeitsgenehmigungsverordnung aufheben.

2. Auf welche Weise wird die Bundesregierung eine neue Regelung einführen?

Wird es einen neuen – internen – Erlass geben, eine Rechtsverordnung oder eine Änderung der Arbeitsgenehmigungsverordnung?

Beabsichtigt die Bundesregierung, dabei das Parlament zu beteiligen?

Wann soll die neue Regelung in Kraft gesetzt werden?

Auf die Vorbemerkung wird verwiesen.

3. Welchen Inhalt wird die neue Regelung haben?

Die Regelungen sehen für die Asylbewerber und geduldeten Ausländer vor, die Weisung durch eine einjährige Wartezeitregelung abzulösen, nach der ihnen erstmalig eine Arbeitserlaubnis erteilt werden kann. Ausländern mit Aufenthaltsbefugnis wird diese Möglichkeit ohne eine Wartezeit eröffnet.

4. Welche Gesichtspunkte haben dazu geführt, in Abweichung von den Regelungen der Arbeitsgenehmigungsverordnung ein zwölfmonatiges Arbeitsverbot vorzusehen und auch nach Ablauf dieser Frist den Zugang von Asylsuchenden und anderen Flüchtlingen zum Arbeitsmarkt unter den Vorbehalt der Vorrangprüfung zu stellen?

Die Einführung der Wartezeit von einem Jahr an Stelle der Weisung, die einen Arbeitsmarktzugang für die betroffenen Asylbewerber und geduldeten Ausländer gänzlich ausschloss, trägt den – trotz der erfreulichen Besserungstendenzen – nach wie vor bestehenden Schwierigkeiten auf dem Arbeitsmarkt Rechnung. Die Beachtung des sich aus § 285 Abs. 1 SGB III ergebenden Vermittlungs- und Beschäftigungsvorrangs deutscher Arbeitssuchender und der ihnen gleichgestellten Ausländer nach Ablauf der Wartezeit stellt keine Besonderheit dar, sondern entspricht dem bisher geltenden Recht.

5. Wann soll die Frist der zwölf Monate beginnen (ab Datum der Asylantragstellung, Erteilung der Aufenthaltsgenehmigung, Erteilung der Duldung)?

Die Wartezeit wird erfüllt, wenn sich der Ausländer unmittelbar vor der Beantragung der Arbeitserlaubnis ein Jahr geduldet oder als Asylbewerber erlaubt mit Aufenthaltsgestattung im Bundesgebiet aufgehalten hat. Bei Ausländern, deren Aufenthalt nach Ablehnung eines Asylantrages hier weiter geduldet wird, wird die Zeit ihres Aufenthaltes mit Aufenthaltsgestattung auf die Erfüllung der Wartezeit angerechnet.

6. Welche Gruppen werden unter die neue Regelung fallen?

- a) Werden alle Asylsuchenden davon erfasst werden oder soll es Ausnahmen geben?

Wenn es Ausnahmen geben soll, welche?

- b) Werden alle Menschen mit einer Duldung hiervon erfasst werden oder soll es Ausnahmen geben, etwa nach der Dauer des bisherigen Aufenthaltes und der sich hieraus ergebenden Integration?

Wenn nicht nach der Dauer des bisherigen Aufenthaltes unterschieden werden soll, warum nicht?

Wenn es andere Ausnahmen geben soll, welche?

Wenn es keine Ausnahmen geben soll, warum nicht?

- c) Werden Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge, die eine Aufenthaltsbefugnis nach § 32a AuslG besitzen, von der Regelung erfasst sein?

Wenn nein, warum nicht?

- d) Wird es eine Sonderregelung für Traumatisierte geben?

Wenn nein, warum nicht?

- e) Wenn es Ausnahmen geben soll, werden hiervon auch Familienangehörige der jeweils Begünstigten erfasst sein?

Wenn nein, warum nicht?

Von der Wartezeit werden alle Asylbewerber und Ausländer mit Duldung erfasst, soweit sie sich noch nicht ein Jahr erlaubt oder geduldet im Bundesgebiet aufhalten. Demgegenüber werden außer den Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlingen, die eine Aufenthaltsbefugnis nach § 32a Ausländergesetz erhalten haben, auch alle anderen Ausländer mit Aufenthaltsbefugnis nicht von der Wartezeit erfasst. Die nach der gegenwärtig geltenden Regelung des § 3 Satz 2 Nr. 2 ArGV bestehende Wartezeit von einem Jahr für die Ehegatten und Kinder mit Aufenthaltsbefugnis wird mit der Neuregelung aufgehoben.

Zu Gunsten traumatisierter Flüchtlinge ist vorgesehen, die Bundesanstalt für Arbeit mit dem Inkrafttreten der Ordnungsänderung anzuweisen, über die derzeitige Praxis bei bosnischen Flüchtlingen hinaus, allen Flüchtlingen, unabhängig von ihrer Herkunft, die Arbeitserlaubnis nach der auch nach der Neuregelung weiter geltenden Härteregelelung des § 1 Abs. 2 ArGV unabhängig von der Arbeitsmarktlage zu erteilen.

7. Wird unter der neuen Regelung die Arbeitsgenehmigung nach Ablauf ihrer Geltungsdauer und bei Fortsetzung der Beschäftigung unabhängig von der Arbeitsmarktlage, d. h. ohne Vorrangprüfung, verlängert?

Wenn ja, gilt dies für alle Gruppen?

Wenn nein, warum nicht?

Die Neuregelung sieht vor, dass Ausländern nach einem Jahr rechtmäßiger Beschäftigung bei demselben Arbeitgeber die Arbeitserlaubnis künftig zur Fortsetzung der Beschäftigung unabhängig von der Arbeitsmarktlage erteilt werden kann. Diese Regelung gilt für alle Gruppen von Ausländern, soweit sie sich weiter erlaubt oder geduldet im Bundesgebiet aufhalten. Bei ausländischen Arbeitnehmern, die nach der Anwerbestoppausnahmereverordnung oder auf Grund einer zwischenstaatlichen Vereinbarung lediglich befristet zugelassen worden sind, bleibt die Erteilung der Arbeitserlaubnis allerdings auf die vorgesehene Höchstdauer der Beschäftigung begrenzt.

8. In welchen Bundesländern führen nach Kenntnis der Bundesregierung die Landesarbeitsämter Listen mit Berufen, für die pauschal keine Arbeitsgenehmigungen erteilt werden sollen?

Von einer „Liste“ über Berufe, für die aus Arbeitsmarktgründen keine Arbeitserlaubnisse erteilt werden, macht nach Kenntnis der Bundesregierung gegenwärtig nur das Landesarbeitsamt Nordrhein-Westfalen Gebrauch.

9. Ist nach Auffassung der Bundesregierung die Bestimmung des § 285 Abs. 1 Nr. 1 SGB III eine tragfähige Grundlage für die „Berufslisten“ der Landesarbeitsämter?

Wenn ja, mit welcher Begründung?

Nach der Praxis des Landesarbeitsamtes Nordrhein-Westfalen wird nur die Erteilung der Arbeitserlaubnisse für Berufe abgelehnt, in denen ein deutlicher, das Mehrfache betragender Bewerberüberhang gegenüber offenen Stellen besteht. Nach § 285 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 SGB III kann die Erteilung von Arbeitserlaubnissen davon abhängig gemacht werden, dass sich daraus keine nachteiligen Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt ergeben. Die Regelung lässt dabei zu, sowohl hinsichtlich der Beschäftigungsstruktur und der Wirtschaftszweige als auch nach Regionen zu differenzieren. Mit der vom Landesarbeitsamt Nordrhein-Westfalen getroffenen Regelung soll verhindert werden, dass sich das in den betroffenen Berufen bestehende Ungleichgewicht zwischen Arbeitskräfteangebot und -nachfrage durch die Erteilung von Arbeitserlaubnissen weiter vergrößert. Die dabei verwandte Liste der Berufe wird zudem zur Anpassung an die Arbeitsmarktentwicklung regelmäßig aktualisiert. Die der getroffenen Regelung zugrunde gelegten Kriterien lassen keine Ermessensfehler erkennen und sind daher auch rechtsaufsichtlich nicht zu beanstanden. Die Rechtmäßigkeit einer „globalen Arbeitsmarktprüfung“ auf der Grundlage des § 285 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 SGB III hat im Übrigen das Sozialgericht Düsseldorf in einem Beschluss vom 13. Juni 2000 bestätigt. Die dagegen eingelegte Beschwerde wurde vom Landesozialgericht Nordrhein-Westfalen mit Beschluss vom 31. Juli 2000 als unbegründet zurückgewiesen.

10. Wie beurteilt die Bundesregierung den gegen die „Berufslisten“ erhobenen Einwand, der vom Gesetzgeber beabsichtigte Schutz des deutschen Arbeitsmarktes sei schon mit einem „milderen“ Mittel gesichert, nämlich dadurch, dass etwa ein Asylbewerber erst dann eine Arbeitserlaubnis erhält, wenn auf die gewünschte Stelle kein Deutscher oder bevorzogter Ausländer vermittelt werden konnte; der pauschale Ausschluss von bestimmten Berufen gehe weit über dieses Ziel hinaus und stehe somit nicht auf einer gesetzlichen Grundlage?

Die Regelung des § 285 Abs. 1 SGB III lässt neben der Prüfung, ob im Einzelfall für die von einem Ausländer angestrebte Beschäftigung deutsche Arbeitssuchende oder gleichgestellte Ausländer zur Verfügung stehen, eine Anwendung von Kriterien für die Prüfung zu, ob sich aus der Erteilung von Arbeitserlaubnissen allgemein nachteilige Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt ergeben. Auf die Antwort zu Frage 9 wird im Übrigen verwiesen.

11. Wird es nach Auffassung der Bundesregierung auch nach Erlass der in den Fragen 1 bis 7 zum Gegenstand gemachten neuen Regelung in den Bundesländern solche „Berufslisten“ geben können, oder werden die „Berufslisten“ dann durch die neue Regelung abgelöst?

Da die Neuregelungen keine Änderung des § 285 SGB III vorsehen, bleibt die Praxis des Landesarbeitsamtes Nordrhein-Westfalen von den Änderungen unberührt.

