

Title	Förderung der Rückkehr oder Integration der geduldeten Flüchtlinge? Die ambivalente Lage des Flüchtlingsschutzes
Sub Title	
Author	関野, 秀明(Sekino, Hideaki)
Publisher	Global Center of Excellence Center of Governance for Civil Society, Keio University
Publication year	2010
Jtitle	Journal of political science and sociology No.11 (2010. ) ,p.69- 89
JaLC DOI	
Abstract	<p>In Germany, the provisions in the constitution which provided refugees' protection have been amended in 1993. After this amendment, the number of asylum seekers has drastically decreased and this issue was solved tentatively. However, the problem of the de-facto refugees, whose applications were rejected but whose stay in Germany was temporarily approved based on humanitarian grounds etc., has newly emerged due to the restrictive recognition of asylum.</p> <p>De-facto refugees were formally allowed to stay in Germany on a temporary basis, but many of them have actually stayed for more than six years and have become de-facto immigrants. Regardless of this situation, the German government has made a policy which promotes their repatriations. As a consequence, they are not granted work permits and thus depend on social welfare. These policies have kept them from being integrated in German society.</p> <p>However, the German government recently offered a compromise by way of creating new laws, i.e. the Regulations on Remaining Rights ( Bleiberechtsregelung in 2007) and the Law for Controlling of Labor Migrants (Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz in 2009). According to these laws, if de-facto refugees can make their own living subject to certain conditions, they may stay longer in a legally stable way. On top of this, de-facto prohibition against work was relaxed.</p> <p>However, few refugees can benefit from these new policies. In spite of the relaxation of the prohibition on work, most refugees are forced to work as unskilled workers in the second labor market. Due to the fact that Germany has no interchangeable system in which foreigners can make use of the qualification they acquired in their countries of origin, refugees can't make use of their talent. Therefore, they are required to restart training in their skills in the host country, but the access to training is also virtually closed to them due to their residential status. As a result, most refugees can't make their own living.</p> <p>The policies made recently for them are indeed formally more liberal, but can hardly contribute to the improvement of their social status. While only a handful of refugees who can make their own living acquire stable residential status and get a chance to be integrated in German society, most others cannot acquire residential status. The German government should consider the present situation in which they face hardship socially and economically and adjust its policies in order to facilitate access to the labor market and job training opportunities.</p> <p>In this article, these problems are analyzed by utilizing interviews with experts who are engaged in refugees' protection in civil society.</p>
Notes	
Genre	Journal article

URL

[https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara\\_id=AA12117871-20100100-0069](https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AA12117871-20100100-0069)

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

# Förderung der Rückkehr oder Integration der geduldeten Flüchtlinge? Die ambivalente Lage des Flüchtlingsschutzes

Hideaki Sekino

## **Abstract**

In Germany, the provisions in the constitution which provided refugees' protection have been amended in 1993. After this amendment, the number of asylum seekers has drastically decreased and this issue was solved tentatively. However, the problem of the de-facto refugees, whose applications were rejected but whose stay in Germany was temporarily approved based on humanitarian grounds etc., has newly emerged due to the restrictive recognition of asylum.

De-facto refugees were formally allowed to stay in Germany on a temporary basis, but many of them have actually stayed for more than six years and have become de-facto immigrants. Regardless of this situation, the German government has made a policy which promotes their repatriations. As a consequence, they are not granted work permits and thus depend on social welfare. These policies have kept them from being integrated in German society.

However, the German government recently offered a compromise by way of creating new laws, i.e. the Regulations on Remaining Rights (Bleiberechtsregelung in 2007) and the Law for Controlling of Labor Migrants (Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz in 2009). According to these laws, if de-facto refugees can make their own living subject to certain conditions, they may stay longer in a legally stable way. On top of this, de-facto prohibition against work was relaxed.

However, few refugees can benefit from these new policies. In spite of the relaxation of the prohibition on work, most refugees are forced to work as unskilled workers in the second labor market. Due to the fact that Germany has no interchangeable system in which foreigners can make use of the qualification they acquired in their countries of origin, refugees can't make use of their talent. Therefore, they are required to restart training in their skills in the host country, but the access to training is also virtually closed to them due to their residential status. As a result, most refugees can't make their own living.

The policies made recently for them are indeed formally more liberal, but can hardly contribute to the improvement of their social status. While only a handful of refugees who

can make their own living acquire stable residential status and get a chance to be integrated in German society, most others cannot acquire residential status. The German government should consider the present situation in which they face hardship socially and economically and adjust its policies in order to facilitate access to the labor market and job training opportunities.

In this article, these problems are analyzed by utilizing interviews with experts who are engaged in refugees' protection in civil society.

## I. Einleitung

Die Zahl der Asylbewerber in Deutschland hat allein im Jahr 1993 um etwa 430.000 zugenommen, aber danach sank die Zahl durch eine Verschärfung der Asylprüfung drastisch und belief sich 2008 nur auf knapp 20.000. Vor und nach der Wiedervereinigung Deutschlands war das Problem „Asyl“ oder „Flüchtlinge“ ein wichtiges Thema in der Politik, aber jetzt hat sich diese politische Diskussion beruhigt, und daher kann man sagen, dass sich das öffentliche Interesse anderen Themen zuwendet.<sup>i</sup>

Ein immer noch aktuelles Problem existiert weiterhin neben der Diskussion um die Einschränkung der Aufnahme von Flüchtlingen. Es ist das Problem der geduldeten Flüchtlinge, die nach der Ablehnung ihres Asylantrags weder in ihre Herkunftsländer zurückgeschickt noch in Deutschland integriert werden können. Ob die Rückkehr der geduldeten Flüchtlinge gefördert oder ob sie in Deutschland integriert werden, ist eines der wichtigsten Themen im Bereich der Migrationsfrage.

Obwohl dieses Problem schon seit den 1980er Jahren besteht,<sup>ii</sup> hat es die Bundesregierung bis jetzt de-facto ignoriert. Erst seit dem Beschluss der Innenministerkonferenz in 2006 und der zweiten Änderung zum Aufenthaltsgesetz 2007 sowie der Einführung des Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz zum 1. Januar 2009 wurde die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für geduldete Flüchtlinge erleichtert. Außerdem wurde auch der Zugang zum Arbeitsmarkt und zur Ausbildung geöffnet.

Bisherige Studien haben sich vor allem mit dem Asylverfahren sowie der Anerkennungsweise<sup>iii</sup> oder Aufnahmepolitik der Asylbewerber beschäftigt.<sup>iv</sup> Dabei wurde allerdings das Problem der geduldeten Flüchtlinge wenig behandelt. Daher konzentriert sich meine Untersuchung darauf und wird konkret den gegenwärtigen Zustand hinsichtlich folgender Leitfragen analysieren.

Da besonders in den letzten Jahren Rechtsfortschritte in der Aufenthaltsgesetzänderung erkennbar sind, stellt sich die Frage, wie sich diese Reform auf die Situation der geduldeten Flüchtlinge auswirkt. Wie beurteilen zivilgesellschaftliche ExpertInnen für Flüchtlingsschutz die Maßnahmen und was bedeuten die Neuregelungen für die Frage der Integration der geduldeten Flüchtlinge? Welche Probleme zeigen sich in der praktischen Umsetzung?

Diesen Punkt werde ich besonders durch Interviews mit ExpertInnen für

Flüchtlingsschutz, die sich mit geduldeten Flüchtlingen und ihrer sozialen und wirtschaftlichen Lage beschäftigen, klar machen.<sup>v</sup>

In den Experteninterviews<sup>vi</sup> werden die gesellschaftlichen Auswirkungen aufgezeigt. Interviewt werden RepräsentantInnen, SozialarbeiterInnen und Vorstände einiger repräsentativer Menschenrechtsorganisationen.<sup>vii</sup>

## II. Die Definition der geduldeten Flüchtlinge

Wie kann man geduldete Flüchtlinge definieren? Geduldete Flüchtlinge sind diejenigen, deren Asylantrag abgelehnt wurde oder die wegen vermuteter Aussichtslosigkeit nie einen Asylantrag gestellt haben, jedoch aus humanitären, rechtlichen oder sonstigen Gründen nicht in ihre Herkunftsländer zurückgeschickt wurden und deren Aufenthalt in Deutschland vorübergehend geduldet wird.<sup>viiiix</sup> Da viele von ihnen faktisch Flüchtlinge sind, aber gesetzlich als Asylberechtigte nicht anerkannt werden, gilt ihre Integration in Deutschland als illegitim und sie haben eine Ausreisepflicht in ihre Herkunftsländer. Die Existenz dieser Kategorie der Flüchtlinge ist ein unabsichtliches Ergebnis der Flüchtlingspolitik. 2006 gab es in Deutschland 200.000 geduldete Flüchtlinge.<sup>x</sup>

Das Asylgrundrecht wurde im Jahr 1949 aufgrund der Erfahrungen, die während des Nationalsozialismus gemacht worden waren, im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland verankert und politisch Verfolgten wurde Asyl gewährt.<sup>xi</sup> Bis in die 1960er Jahre waren die meisten Asylbewerber sogenannte „Ostblockflüchtlinge“ aus der damaligen Sowjetunion oder anderen osteuropäischen Ländern. Die Zahl der Asylbewerber war um einiges geringer als heute. Die Flüchtlingspolitik der westdeutschen Regierung wurde als „milde“ bewertet.<sup>xii</sup>

Aber seit den 1970er Jahren hat sich die Situation drastisch geändert, weil die Zahl der sogenannten „Wirtschaftsflüchtlinge“ angestiegen ist. Viele Politiker und Medien haben behauptet, dass die meisten der Flüchtlinge nicht wegen ihrer politischen Verfolgung, sondern aus wirtschaftlichen Gründen in Deutschland ihren Asylantrag stellen und sie als „Wirtschaftsflüchtlinge“ bezeichnet.<sup>xiii</sup> Daher wird das Flüchtlingsproblem nicht länger als eine humanitäre Aufgabe, sondern als Kosten-Nutzen-Problem in einem Wohlfahrtsstaat betrachtet. Flüchtlinge werden dabei nicht nur als mögliche Last für Sozialsysteme sondern auch als Grund für eine Destabilisierung oder Erschwerung des Wohnungs- und Arbeitsmarktes angesehen.<sup>xiv</sup>

Die konservativen Parteien wie Christlich-Demokratische Union (CDU) und Christlich-Soziale Union (CSU) haben versucht, die Aufnahme der Flüchtlinge zu beschränken. Als ein Ergebnis dessen ist der Prozentsatz der Asylanerkennung um einige Prozent gesunken, da die meisten Asylanträge abgelehnt wurden.<sup>xv</sup>

In dieser Situation sind die Flüchtlinge, deren Asylanträge abgelehnt worden waren, in ihr Herkunftsland zurückgeschickt oder zurückgewiesen worden. Allerdings konnten viele der Flüchtlinge aus verschiedenen Gründen nicht in ihr Herkunftsland zurückgeschickt

werden und mussten daher im Aufnahmeland vorübergehend geduldet werden.

Die Duldung ist kein Aufenthaltstitel, sondern die zeitweise Aufschiebung der Abschiebung eines Ausländers. Sie begründet daher auch keinen rechtmäßigen Aufenthalt, sondern stellt lediglich den unrechtmäßigen Aufenthalt von einer Strafbarkeit frei.<sup>xvi</sup> Die geduldeten Flüchtlinge müssen regelmäßig, manchmal alle drei oder sechs Monate, eine Verlängerung des Aufenthalts in der Ausländerbehörde beantragen. Obwohl der Aufenthalt der geduldeten Flüchtlinge als eine zeitweise Aufschiebung der Abschiebung behandelt wird, werden sie de-facto in Deutschland ansässig, da die Dauer ihres Aufenthalts in Deutschland fünf oder acht Jahre überschreitet. Trotz dieser Situation sind sie kein Objekt der Integrationspolitik.

### **III. Integration der geduldeten Flüchtlinge?**

#### **1. Die Einschränkung der Erwerbstätigkeit für geduldete Flüchtlinge**

Wie erwähnt, sind geduldete Flüchtlinge im Allgemeinen abhängig von Sozialleistungen und werden daher als eine Last für das Sozialsystem des Wohlfahrtsstaats eingeschätzt. Aber die Wirklichkeit sieht ganz anders aus. Tatsächlich ist der erschwerte Zugang zum Arbeitsmarkt für geduldete Flüchtlinge ein Grund für die Abhängigkeit von Sozialleistungen.<sup>xvii</sup>

Den Flüchtlingen ist im ersten Jahr nach ihrer Einreise eine Beschäftigung generell verboten, danach müssen sie eine Arbeitsmarktprüfung absolvieren. Eine Arbeitserlaubnis kann nur erteilt werden, sofern für einen betreffenden Arbeitsplatz keine deutschen Arbeitssuchenden, Arbeitssuchende aus den EU-Mitgliedstaaten sowie diesen rechtlich gleichgestellte Ausländer zur Verfügung stehen. Diese Einschränkung der Beschäftigung wurde eingeführt, um die Verschlechterung der Arbeitsmarktlage durch Erteilung einer Arbeitserlaubnis für Flüchtlinge zu vermeiden. De-facto wirkt diese Regelung als Arbeitsverbot für Flüchtlinge.<sup>xviii</sup>

Daher sind die meisten Flüchtlinge dazu gezwungen, abhängig von Sozialleistungen zu sein. Die Sozialleistungen für Flüchtlinge werden nicht aufgrund der Sozialgesetzbücher (SGB), sondern aufgrund des Asylbewerberleistungsgesetzes gewährleistet.<sup>xix</sup> Diese Leistungen sind um etwa 30-35% gekürzt im Vergleich mit denjenigen der Sozialleistungen nach dem Sozialgesetzbuch II oder XII und ihre Gewährung erfolgt überwiegend in Form von Sachleistungen.

Grundsätzlich dürfen geduldete Flüchtlinge gemeinnützige Arbeit verrichten. Nach dem SGB kann jeder Sozialhilfeempfänger in einem bestimmten Rahmen zu einer gemeinnützigen Arbeit verpflichtet werden.<sup>xx</sup> Diese Arbeit entspricht dem sogenannten „*Eineinhalb-Euro-Job*“. Die Entlohnung beträgt eineinhalb Euro pro Stunde, bei solchen Arbeiten handelt es sich beispielweise um Laubfegen oder Rasenmähen, aber auch Dienstleistungen im sozialen Bereich.<sup>xxi</sup>

Nicht wenige Flüchtlinge haben in ihren Herkunftsländern in qualifizierten Berufen gearbeitet. In Deutschland aber werden die Schul- oder Ausbildungsabschlüsse ihrer Herkunftsländer selten anerkannt, was für die meisten Flüchtlinge ein Dilemma bedeutet und mit Frustrationen einher geht.

## 2. Neue Chancen für geduldete Flüchtlinge

Seit 2006 hat sich der Status für Flüchtlinge verändert. Die Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder hatte im November 2006 eine zeitlich befristete Bleiberechtsregelung beschlossen (Sammlung der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der 182. Sitzung). Mit der Änderung des Aufenthaltsgesetzes 2007<sup>xxii</sup> wurde eine gesetzliche Altfallregelung (Bleiberechtsregelung) für geduldete Flüchtlinge verabschiedet.<sup>xxiii</sup> Durch die beiden Bleiberechtsregelungen können geduldete Flüchtlinge so unter bestimmten Bedingungen eine Aufenthaltserlaubnis bekommen.<sup>xxiv</sup> Außerdem besagt die gesetzliche Altfallregelung, dass die Flüchtlinge, die diese Voraussetzungen erfüllen, ihren Lebensunterhalt aber eigenständig nicht verdienen können, eine Aufenthaltserlaubnis „auf Probe“ bekommen. Sie können ab 2010 in Deutschland bleiben, sofern sie bis zum Ende des Jahres 2009 unabhängig von Sozialleistungen eigenständig ihren Lebensunterhalt verdienen konnten.<sup>xxv</sup>

Parallel zu der Einführung der neuen Regelungen wurde 2007 für geduldete Ausländer der Zugang zum Arbeitsmarkt ohne Arbeitsmarktprüfung geöffnet.<sup>xxvi</sup> Die meisten von diesen geduldeten Ausländern sind Flüchtlinge.<sup>xxvii</sup>

Die Flüchtlinge, die eine Aufenthaltserlaubnis nach der Bleiberechtsregelung Paragraph 104a des Aufenthaltsgesetzes erhalten können, erhalten einen gleichrangigen Arbeitsmarktzugang mit einer Arbeitserlaubnis ohne Arbeitsmarktprüfung. Damit wurde den Flüchtlingen die Möglichkeit gegeben, die Einkommensbedingung in der Bleiberechtsregelung erfüllen zu können.

Warum wurde der Zugang zum Arbeitsmarkt für geduldete Flüchtlinge geöffnet? In diesem Punkt weist eine Expertin für Flüchtlingsschutz auf eine veränderte Ausgangslage hin:

In den Anfang der 90er Jahre hatten wir bis zu 400.000 Flüchtlinge. Deutschland und die europäische Union hatten die Grenzen erfolgreich geschlossen. Es gibt nicht mehr so viele Flüchtlinge. (...) Das heißt, die Angst, dass durch eine Öffnung des Arbeitsmarktes mehr Menschen kommen. (...) Ein zweiter, innenpolitischer Grund ist, dass die Zivilbevölkerung überhaupt nicht versteht, warum Menschen, die hier leben, nicht arbeiten dürfen. Und dass es da sehr viel Empörung gibt. Und auch eigentlich nur die Innenpolitiker sagen, das muss so sein, aber ein Sozialpolitiker, ein Arbeitsmarktpolitiker - auch von Parteien, die eigentlich dafür sind, den Arbeitsmarkt nicht zu öffnen- sagen, das ist Quatsch. Lasst die Leute arbeiten, warum sollen wir als

Steuerzahler den Lebensunterhalt bezahlen, das ist Unsinn. (...) Dann, ein dritter Grund ist, glaube ich, dass die Regelung in einer Zeit geöffnet wurde, wo es in Deutschland am Arbeitsmarkt nicht mehr so viel Arbeitslosigkeit gab.<sup>xxviii</sup>

Bedeutet die Chance für Flüchtlinge, eine Erwerbstätigkeit auszuüben und somit eine Aufenthaltserlaubnis zu erlangen, dass die bisherige Politik korrigiert und die Erwerbstätigkeit und der Aufenthalt der Flüchtlinge gefördert werden? Wie reagieren die ExpertInnen für Flüchtlingsschutz auf diese Maßnahmen?

Die oben erwähnte Expertin hat bezüglich der Bleiberechtsregelung Folgendes hinzugefügt:

(...) Da gab es eine sehr positive erstmalige Veränderung. Die erstmalige Veränderung war, dass man überhaupt die Gelegenheit hatte, sich Arbeit zu suchen und auf Probe eine Erlaubnis zu kriegen, auch wenn man noch nicht den Lebensunterhalt ganz verdienen kann. (...) Das ist eine riesige, große humanitäre Verbesserung gewesen.<sup>xxix</sup>

In der bisherigen Politik gab es mehrmals Altfallregelungen für geduldete Flüchtlinge, wobei aber meistens nur bestimmte Personen bzw. Gruppen bestimmter Nationalitäten eine Aufenthaltserlaubnis erhalten konnten. Aber die Bleiberechtsregelung ist für alle Herkunftsländer offen.<sup>xxx</sup> Das heißt, dass alle geduldeten Flüchtlinge unabhängig von ihren Nationalitäten eine Chance bekommen konnten.

Aus dieser Tatsache könnte man auf eine verbesserte Politik schließen, aber das ist nur die eine Seite. Eine andere Expertin für Flüchtlingsschutz beurteilt die heutige Politik kritischer:

Ich glaube nicht, dass das Bleiberecht humanitär ist, sondern ich glaube einfach, es ist monetär, das heißt, die Regierung möchte Geld sparen und möchte dass diejenigen, die sich selber nicht ernähren können und nicht selbstständig leben können, ausgewiesen werden. Die Forderung, die jetzt gestellt wird, ist hoch.<sup>xxxi</sup>

Zusätzlich schließt die Möglichkeit für die Flüchtlinge, die selbst ihren Lebensunterhalt verdienen können, sich in Deutschland aufhalten zu dürfen, in den meisten Fällen Alte, Behinderte oder Erwerbsunfähige aus.<sup>xxxii</sup>

Einige ExpertInnen beurteilen die aktuelle Politik positiv im Gegensatz zu einer Flüchtlingspolitik als „Abwehrpolitik“ oder „Abschottungspolitik“. Aber die meisten ExpertInnen für Flüchtlingsschutz kritisieren, dass die erwerbsunfähigen Flüchtlinge von der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis ausgeschlossen werden und eine Kluft zwischen erwerbsfähigen und erwerbsunfähigen Flüchtlingen entsteht.

Aber gibt es viele erwerbsfähige Flüchtlinge, nachdem der Zugang zum Arbeitsmarkt erleichtert wurde? Werden viele geduldete Flüchtlinge im deutschen Arbeitsmarkt integriert

und so langfristig und legal in Deutschland bleiben? Können die Flüchtlinge die Einkommensbedingungen in der Bleiberechtsregelung erfüllen?

### 3. Die Öffnung des Arbeitsmarktes für geduldete Flüchtlinge

Viele der vorliegenden Studien weisen darauf hin, dass es auch für Flüchtlinge einen Teilarbeitsmarkt gibt.<sup>xxxiii</sup> Dieser Arbeitsmarkt hat keinen primären Sektor mit hochwertigen Arbeitsplätzen, sondern besteht ausschließlich aus einem sekundären Sektor geringwertiger sogenannter „Jedermann-Arbeitsplätze“. Hierzu haben geduldete Flüchtlinge durchaus Zugang. Dies sind Dienstleistungen, vor allem in Berufsfeldern des Gaststätten- sowie Beherbergungsgewerbes und der Gebäudereinigung.<sup>xxxiv</sup> Für geduldete Flüchtlinge ist die Suche nach einer gut bezahlten Arbeit also ungleich schwerer. Die meisten Flüchtlinge beschäftigen sich mit Jobs im Niedrig- und Dumpinglohnbereich und sind die ersten Arbeitnehmer, die im Zuge der Wirtschafts- und Finanzkrise gegenwärtig entlassen werden. Generell ist die wirtschaftliche Lage für Flüchtlinge schlechter als im letzten Jahr.<sup>xxxv</sup>

Ein zusätzliches Problem ist die familiäre Struktur bei geduldeten Flüchtlingen. Flüchtlinge haben häufig auch viele Kinder, die sie ernähren müssen.<sup>xxxvi</sup> Trotzdem sind viele Flüchtlinge mit Niedriglohnjobs beschäftigt, in denen sie als Hilfs- oder Zeitarbeiter mit etwa fünf Euro in der Stunde bezahlt werden.<sup>xxxvii</sup> Um die Lebensunterhaltskosten zu decken, müssen sie ihren Verdienst mit Sozialleistungen aufstocken.

Die meisten Flüchtlinge, die eine Aufenthaltserlaubnis auf Probe bekommen konnten, können die Einkommensbedingungen in der Bleiberechtsregelung nicht erfüllen.<sup>xxxviii</sup> Das heißt, ab 2010 droht ihr Status in die Duldung zurückzufallen.

Nicht wenige Flüchtlinge hatten in ihren Herkunftsländern hohe Qualifikationsniveaus. Aber in Deutschland fehlt es auch für hochqualifizierte Flüchtlinge an passgenauen Anschlussqualifikationen, wie ein Referent bestätigt:

Es ist generell in Deutschland schwierig, mitgebrachte Qualifikation anerkennen zu lassen, wenn man als Arbeitsmigrant kommt, auch für andere Nicht-Flüchtlinge. (...) Und unsere Gesellschaft hat es immer noch nicht geschafft, so genannte Anpassungsqualifikationen zu entwickeln. (...) Und leider passiert es dadurch, dass viele Menschen, die hier hinkommen, auch wenn sie keine Flüchtlinge sind, völlig unterhalb ihres intellektuellen- und auch Qualifikationsniveaus am Arbeitsmarkt sich wiederfinden. Als einfacher Arbeiter oder Lastwagenfahrer und sonst wie, also in Jobs, die überhaupt nicht mit ihren Fähigkeiten zu tun haben und das trifft eben auch Flüchtlinge.<sup>xxxix</sup>

Deswegen ist es für die Flüchtlinge erforderlich, sofort an einer beruflichen Weiterbildung teilzunehmen und sich zu qualifizieren und für ExpertInnen ist die berufliche Qualifikation für Flüchtlinge die wichtigste Aufgabe.

Aber es ist nicht leicht, wenn geduldete Flüchtlinge versuchen, eine Ausbildung zu beginnen. So wurde der Zugang zu Ausbildungsplätzen sowie Deutschkursen für geduldete Flüchtlinge gesperrt.<sup>xl</sup> Sie können damit keine neue, qualifizierte Ausbildung bekommen und müssen ihren Statusverlust dadurch kompensieren, dass sie andere, weniger qualifizierte Jobs annehmen. Dieses Problem teilen sie mit Migranten und Flüchtlingen, die in andere gesetzliche Kategorien fallen.

Ab September 2008 hat das Bundesarbeitsministerium ein Programm für Bleibeberechtigte und Flüchtlinge gestartet. Dieses Programm wurde aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) gefördert, „damit sie einer auf Dauer angelegten Erwerbstätigkeit nachgehen können, um ein dauerhaftes Bleiberecht zu erhalten“.<sup>xli</sup> 43 Netzwerke aus Flüchtlingsberatungsstellen, Grundsicherungsstellen und Bildungsträgern werden für zwei Jahre mit insgesamt über 30 Millionen Euro gefördert. Die Flüchtlinge, die die Aufenthaltserlaubnis auf Probe bekommen konnten, können selbstverständlich von diesem Programm profitieren.

Aber das Programm hat zu spät angefangen, um die Bleibeberechtigten zu qualifizieren. Die Erfahrungen der Experten zeigen, dass der Eintritt in Ausbildung sowie Arbeitsmarkt mehr Zeit erfordert. Die Frist der Gültigkeit des Bleiberechts endet, bevor sie selber ihren Lebensunterhalt bestreiten können.

Viele ExpertInnen für Flüchtlingsschutz kritisieren die Bleiberechtsregelung, die wenig Wirkung zeigt. Ein Experte wies bezüglich dieses Punktes auf Folgendes hin:

Das ist eigentlich eine unzumutbare Anforderung, weil wir in den vergangenen Jahren alles unterlassen haben, um Flüchtlinge in den Arbeitsmarkt zu integrieren und um sie zu qualifizieren. (...) Die Anforderungen, die der Gesetzgeber gestellt hat, sind zu hoch. So. Jetzt die Frage: Warum war das so? Ganz einfach: Es ging um den Nützlichkeitsaspekt. Eine Altfallregelung ist nicht aus humanitären Gründen gemacht worden, (...) sondern ganz klar an wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen Interessen orientiert.<sup>xlii</sup>

Rund 28.000 Ausländer, die schon seit sechs oder mehr Jahren in Deutschland leben, könnten am 31. Dezember 2009 ihre Aufenthaltserlaubnis verlieren und damit von Abschiebung bedroht sein.<sup>xliii</sup>

Während die Bleiberechtsregelungen zu scheitern drohen, haben seit Januar 2009 geduldete Flüchtlinge eine neue, andere Chance, sich in Deutschland niederlassen zu können. Zum 01. 01. 2009 trat das „Gesetz zur arbeitsmarktadäquaten Steuerung der Zuwanderung Hochqualifizierter und zur Änderung weiterer aufenthaltsrechtlicher Regelungen“, das sogenannte Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz, in Kraft.<sup>xliv</sup> Obwohl es eine Niederlassungserlaubnis für Hochqualifizierte seit Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes im Jahr 2005 gibt, sind bisher nur einige hundert Hochqualifizierte über diese Regelung ins Land gekommen. Angesichts dieses Fachkräftemangels hat die Bundesregierung die Einwanderung und Aufenthalt in Deutschland für hochqualifizierte

Ausländer gefördert.<sup>xlv</sup>

Nach Angaben der Bundesregierung liegt das Ziel des neuen Gesetzes darin, dass „Deutschlands Position im internationalen Wettbewerb um hochqualifizierte Fachkräfte gestärkt werden muss und das Potential von Geduldeten (...) besser für den deutschen Arbeitsmarkt genutzt werden“ soll.<sup>xlvi</sup>

Im Aufenthaltsgesetz wurde Paragraph 18a (Aufenthaltserlaubnis für qualifizierte Geduldete zum Zweck der Beschäftigung) eingeführt. Nach dieser Neuregelung können geduldete Ausländer einen sicheren Aufenthalt bekommen, wenn sie in Deutschland unter bestimmten Voraussetzungen einen qualifizierten Arbeitsplatz nachweisen können. Zudem kann ihnen nach der geänderten Beschäftigungsverfahrensverordnung für eine Berufsausbildung nach einjährigem Aufenthalt eine Arbeitserlaubnis ohne Vorrangprüfung erteilt werden. Geduldete können nun auch Mittel nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (Bafög) und Berufsausbildungsbeihilfe nach 4 Jahren Aufenthalt beziehen.

Diese Regelung betrifft tatsächlich geduldete Flüchtlinge. In Deutschland gab es 2008 noch etwa 100.000 geduldete Flüchtlinge, weil die Bleiberechtsregelung wenig Wirkung zeigt. Eine kleine Gruppe dieser Flüchtlinge kann von dem Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz profitieren.<sup>xlvii</sup> Für die Qualifizierung und Ausbildungsförderung der geduldeten Flüchtlinge bedeutet dies, dass der Zugang zu Arbeit und Ausbildung deutlich erleichtert wird. Das Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz wurde zwar eigentlich nicht im Hinblick auf eine humanitäre Lösung eingeführt, beinhaltet aber die Möglichkeit, die aufenthaltsrechtliche Lage für geduldete Flüchtlinge zu verbessern.

Obwohl man diese Verbesserung erwarten konnte, kritisieren die meisten ExpertInnen für Flüchtlingsschutz das Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz, weil die im Herkunftsland erworbenen Qualifikationen häufig nicht oder nur teilweise anerkannt werden.<sup>xlviii</sup> Geduldete Flüchtlinge müssen bei der Qualifizierung und Berufsausbildung wieder bei null anfangen. Zudem wurden die Ausschlussgründe der gesetzlichen Altfallregelung (Paragraph 104a im Aufenthaltsgesetz) übernommen<sup>xlix</sup>. Daher kann davon nur eine kleine Gruppe von geduldeten Flüchtlingen profitieren.

Ein Experte bewertet die Wirkung des Gesetzes daher kritisch:

Also hier in Münster glaube ich, gibt es eine Person, die davon profitiert hat bisher. Eine (...) Vorteil ist für diejenigen, die hier ihre Ausbildung gemacht haben und ein konkretes Arbeitsplatzangebot haben. Für diese Personen ist das Gesetz gut. (...) Für die anderen, die ihre Qualifikation mitgebracht haben, die müssen nämlich erst entweder zwei oder drei Jahre bereits in dieser Qualifikation in Deutschland gearbeitet haben. Und das gibt es gar nicht“<sup>1</sup>.

Gerade in der fehlenden Anerkennung der Qualifikation sieht er erhebliche Probleme:

Der iranische Arzt, der arbeitet wenn überhaupt als Krankenpfleger oder als Spüler bei McDonalds, der arbeitet aber nicht als Arzt hier. Deswegen kann er die Voraussetzungen nicht erfüllen, um aus der Duldung in die Aufenthaltserlaubnis zu kommen. Es gibt nämlich, das hat der Gesetzgeber entweder übersehen oder er wollte es nicht machen, es gibt nicht den Duldungsgrund ‚Ich qualifiziere mich in Deutschland‘. (...) Dann sagen die Behörden ‚das ist ja schön, dass du dich qualifizieren willst, aber das musst du dann in deinem Heimatland machen‘. Ich habe nicht die Chance, dass man mich mit der Duldung hier lässt, um mich zu qualifizieren, dann zwei Jahre in meinem Job zu bewähren, um dann in die Aufenthaltserlaubnis zu kommen.<sup>li</sup>

So liegt das wichtigste Problem in dem unsicheren Status für die geduldeten Flüchtlinge. Eine andere Expertin für Flüchtlingsschutz sieht zwar eine kurzfristige Verbesserung der Situation:

(...) Früher hatten nur ganz wenige Geduldete die Möglichkeit, eine qualifizierte Ausbildung hier zu bekommen. (...) Wenn man eine Duldung immer nur für drei Monate oder mal sechs Monate bekommt, ist es ganz schwer einen Ausbildungsplatz zu finden.<sup>lii</sup>

Aber die Änderung der Bestimmungen ändert wenig am weiter unsicheren Status der geduldeten Flüchtlinge. Eine Expertin vom Flüchtlingsrat NRW sieht auch mit einer unsicheren Aufenthaltserlaubnis keine Verbesserung bei der Suche nach einem Ausbildungsplatz:

(...) Das ist immer noch schwer genug, wenn man immer nur für drei Monate eine Duldung hat, oder manchmal nur für ein Monat eine Duldung, einen Ausbildungsplatz zu finden. (...) Das ist gesetzlich Verbesserung, aber in der Praxis ist es nur wenig Verbesserung.<sup>liii</sup>

Geduldeten Flüchtlinge müssen alle drei oder sechs Monate eine Verlängerung des Aufenthalts beantragen. Sie werden in einen prekären Aufenthaltsstatus gezwungen. Nur wer sich trotz dieser Situation qualifizieren kann, profitiert von der Regelung des Arbeitsmigrationssteuerungsgesetzes.

Deshalb halten es die befragten ExpertInnen für unangemessen, dass geduldete Flüchtlinge lediglich durch das Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz eine neue Chance bekommen können. Um das Flüchtlingsproblem zu lösen, muss man Politik für die spezifische Situation der geduldeten Flüchtlinge machen. Die befragten ExpertInnen für Flüchtlingsschutz betonten, dass es für geduldete Flüchtlinge am wichtigsten ist, ihren Aufenthaltsstatus zu verbessern. Mit einem sicheren Aufenthaltsstatus können sie die Angst vor Abschiebung überwinden und sich auf ihre Qualifizierung konzentrieren. Aber solche Maßnahmen werden aus fiskalischen Gründen vermieden.<sup>liv</sup>

Da die liberalisierte Politik mit diesem fiskalischen Problem oder dem Kosten-Nutzen-Verhältnisse des Wohlfahrtsstaates verbunden ist, verstärkt sich die Tendenz, dass nur erwerbsfähige, qualifizierte Flüchtlinge sicheren Aufenthaltsstatus erlangen können. Während der Status der erwerbsfähigen, qualifizierten Flüchtlinge stabilisiert wird, bleibt der Status der erwerbsunfähigen Flüchtlinge ebenso instabil wie früher. Auch eine andere Expertin wies bezüglich dieses Punktes auf Folgendes hin:

Die Gewährung oder Sicherung des Aufenthalts ist immer enger an die eigenständige Bestreitung des Lebensunterhalts gekoppelt. Wer arbeitslos wird, aus Alters- oder Krankheitsgründen nicht arbeiten kann oder im Dumpingslohnsektor nicht genug verdient, muss um seinen Aufenthalt bangen. (...) Die Auflage des Sonderprogramms kann nicht darüber hinweg täuschen, worum es den Verantwortlichen eigentlich geht: Die Sicherung des Fachkräftebedarfs für Deutschland und nicht in erster Linie die Suche nach humanitär befriedigenden Lösungen für die Betroffenen. Bereits die so genannte Bleiberechtsregelung hat den Grundsatz festgeschrieben: „Keine Zuwanderung in die Sozialsysteme“. Bleiben sollen nur die, die wirtschaftlich verwertbar sind und möglichst nichts kosten.<sup>lv</sup>

Wie der Hinweis von ExpertInnen für Flüchtlingsschutz zeigt, verwenden in letzter Zeit viele PolitikerInnen, besonders aus konservativen Parteien, die Forderung „keine Zuwanderung in die Sozialsysteme“, wenn sie das Problem der Flüchtlinge diskutieren.<sup>lvi</sup>

In der Rede vom Nordrhein-Westfälischen Innenminister Ingo Wolf (Freie Demokratische Partei, FDP) zeigt sich diese Idee der heutigen Flüchtlingspolitik:

Bedenken, dass dies zu einer uferlosen Ausweitung von Sozialausgaben führen könnte, sind wir dadurch begegnet, dass wir im Kern die wirtschaftliche Selbstständigkeit fördern. Das heißt, dass diejenigen, die hier bleiben wollen, sich am Ende selbst unterhalten können. Das ist ganz wesentlich. (...) Das Ganze ist aus meiner Sicht ein ausgewogenes Verhältnis: auf der einen Seite die Durchführung der gesetzlich gebotenen Ausreise, der Rückführung durch die staatlichen Behörden; auf der anderen Seite soll es in Ausnahmefällen möglich sein, dass jemand ein Bleiberecht erhält.<sup>lvii</sup>

Parallel zur Entstehung der Diskussionen in der Integrationspolitik Ende der 1990er Jahre stehen Diskussionen über eine Krise des Wohlfahrtsstaates, oder „Diskussionen um die Zukunft und die Finanzierbarkeit des Wohlfahrtsstaates“.<sup>lviii</sup> Diskutiert wird politisch symbolisch, dass eine Integration von Ausländern Kosten senkt und ihre Arbeitsmarktteilnahme daher gefördert werden sollte, weil die Inklusionskraft des Wohlfahrtsstaates schwindet. Aber die Erfüllung fordert dies nicht nur von Ausländern, sondern auch von Deutschen. „Die Thematisierung von Integration als wohlfahrtsstaatliches Kalkül ist also nicht migrantenspezifisch“.<sup>lix</sup> Vor diesem Hintergrund werden Deutsche und Ausländer in der Perspektive der Wohlfahrtsstaaten gleichermaßen entlang der Differenz

leistungsfähig/kompetitiv vs. leistungsunfähig/non-kompetitiv beobachtet, während die Differenz zwischen Migranten/Ausländern und Staatsangehörigen markant an Bedeutung verloren hat.<sup>lx</sup>

Michael Bommers analysiert die Idee der Integrationspolitik wie folgt:

Integration fokussiert die Frage der gegenwärtigen und zukünftigen sozialstrukturellen Positionierung der niedergelassenen und zukünftigen Migrationsbevölkerung und ihre damit zusammenhängende, insbesondere ökonomische Leistungsfähigkeit und Kapazität der Realisierung einer selbstständigen, von sozialen Transfers unabhängigen Lebensführung.<sup>lxi</sup>

Die ExpertInnen für Flüchtlingsschutz stellen übereinstimmend fest, dass der Punkt „Erwerbsfähigkeit“ für eine Verbesserung des Status der Flüchtlinge dringend erforderlich ist. Sie sehen sowohl in den Bleiberechtsregelungen als auch im Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz eine Forderung, erwerbsfähig oder qualifiziert zu sein.

Zwar wurden die Maßnahmen für Flüchtlinge teils liberalisiert und geduldete Flüchtlinge erhalten eine Chance, in Deutschland bleiben zu können, wenn sie selbst ihren Lebensunterhalt verdienen oder sich qualifizieren können. Aber wie viele ExpertInnen für Flüchtlingsschutz erwähnen, erlangen nur erwerbsfähige, qualifizierte Flüchtlinge einen sicheren Aufenthaltsstatus.

Das zweite Problem bei der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis liegt darin, dass es tatsächlich zu wenige erwerbsfähige Flüchtlinge gibt, weil diese verbesserte, liberalisierte Politik wenig Wirksamkeit enthält. Der Grund liegt darin, dass diese Politik durchgeführt wurde, ohne das spezifische Problem der geduldeten Flüchtlinge zu berücksichtigen. Die Bleiberechtsregelung besagt zwar, dass die Flüchtlinge ab 2010 den Aufenthaltsstatus verlängern können, wenn sie innerhalb der bestimmten Frist selbst ihren Lebensunterhalt sichern. Aber wenn man ihre unsichere Erwerbslage berücksichtigt, ist diese Vorstellung utopisch. Vom Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz können nur die wenigen Flüchtlinge profitieren, die über entsprechend anerkannte Qualifizierungen verfügen. Die ExpertInnen für Flüchtlingsschutz fordern, dass die Politiker mehr die Tatsache berücksichtigen sollten, dass geduldete Flüchtlinge sich in einer prekären Lage bezüglich ihres Status sowie der Möglichkeit zur Arbeitsaufnahme befinden.

Obwohl die Politik für geduldete Flüchtlinge endlich etwas verbessert wurde, folgt aus den Neuregelungen keine praktische, realistische Wirkung.

#### **IV. Fazit und Ausblick**

Wie erwähnt, war den meisten Flüchtlingen bisher eine Beschäftigung verboten und sie waren grundsätzlich dazu gezwungen, abhängig von Sozialleistungen zu sein. Aber seit November 2006 wurde die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für geduldete Flüchtlinge

erleichtert. Danach sind die Flüchtlinge, die durch die Bleiberechtsregelung eine Aufenthaltserlaubnis erlangen können, auch leichter auf dem Arbeitsmarkt zu vermitteln. Trotz dieser Situation ist die Lage für Flüchtlinge immer noch schwierig.

Die meisten Flüchtlinge können keinen Arbeitsplatz auf dem primären Arbeitsmarkt finden. Sie müssen z.B. als Hilfsarbeiter im Niedriglohnssektor arbeiten. Wenn die Bleibeberechtigten bis Ende 2009 selbst ihren Lebensunterhalt verdienen können, können sie ab 2010 in Deutschland bleiben. Aber wenn ihr Erwerbseinkommen zu niedrig ist, können diese Flüchtlinge diese Bedingung bis Ende 2009 nicht erfüllen. Auch der Zugang zum Arbeitsmarkt für Bleiberechtigte wurde geöffnet. Damit haben die Flüchtlinge eine Möglichkeit, ein höheres Einkommen zu erzielen. Aber in der relativ kurzen Zeit können sie schwerlich die Einkommensbedingung der Bleiberechtsregelung erfüllen. Viele ExpertInnen für Flüchtlingsschutz beurteilen kritisch, dass die meisten Bleibeberechtigten ab 2010 in den Status Duldung zurückfallen.

Während die Bleiberechtsregelungen zu scheitern drohen, haben geduldete Flüchtlinge durch das Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz eine kleine neue Chance bekommen. Aber da das Gesetz viele Ausschlusskriterien enthält, können nur wenige Flüchtlinge davon profitieren. Besonders mit dem Status der Duldung können sich geduldete Flüchtlinge nur schwer qualifizieren.

Zwar wurden die Maßnahmen für Flüchtlinge teils liberalisiert, weil die bisherige Politik nur als Abschottungs- und Abschreckungspolitik bezeichnet wird, in der alle Flüchtlinge grundsätzlich vom gesellschaftlichen Leben ausgeschlossen wurden. Aber es gibt zwei Probleme in der liberalisierten Politik.

Zum einen ordnet diese Politik Flüchtlinge in Erwerbsfähige und in Erwerbsunfähige ein. Während erstere eine Chance haben, in Deutschland integriert zu werden, werden letztere faktisch von der Integration ausgeschlossen. Zweitens ist die Zahl der erwerbsfähigen Flüchtlinge gering, obwohl der Zugang zum Arbeits- und Ausbildungsarbeitsmarkt erleichtert wurde. Die liberalisierte Politik ist unwirksam, weil sie die spezifischen Probleme der geduldeten Flüchtlinge nicht berücksichtigt. Vor diesem Hintergrund gibt es die Erklärung, dass die vorherige Ausländer- und Integrationspolitik aufgrund des Kosten-Nutzen Verhältnisses des Wohlfahrtsstaates durchgeführt wird. Die Politik beachtet nicht immer die humanitäre Perspektive und diese Vorstellung von Ausländer- und Integrationspolitik kann man auch in der Flüchtlingspolitik wiederfinden.

Christian Joppke wies darauf hin, dass die liberale Integrationspolitik eine illiberale Dimension enthält, weil der Liberalismus eigentlich ein erwerbsfähiges, selbstständiges Individuum voraussetzt. Liberale Integrationspolitik wird durchgeführt unter der Voraussetzung, dass das Objekt der liberalen Integrationspolitik ein erwerbsfähiges, selbstständiges Individuum ist. Diese Voraussetzung ist umso mehr erforderlich, je heftiger die politische Diskussion um die Krise des Wohlfahrtsstaates oder um die Finanzierbarkeit des Wohlfahrtsstaates wird.<sup>lxii</sup>

Für die geduldeten Flüchtlinge bleibt die Gefahr der Abschiebung in ihre

### Herkunftsländer.

Ursprünglich hatte die Regierung die Absicht, die Kettenduldung abzuschaffen. Während die deutsche Bundesregierung zu Beginn des 21. Jahrhunderts die Einwanderungspolitik durchgeführt hat, lehnt sie de-facto die Niederlassung der geduldeten Flüchtlinge als unerwünschte Ausländer ab, obwohl sie schon zu Einwanderern geworden sind. Diese Politik erzeugt nicht nur eine Marginalisierung der geduldeten Flüchtlinge, sondern soziale Unsicherheit und gesellschaftliche Instabilität. Die deutsche Bundesregierung sollte eine realistische, praktische Lösung anbieten.

Konkret muss die Politik in folgenden zwei Punkten verändert werden. Zunächst ist es erforderlich, die Frist der Bleiberechtsregelungen, innerhalb derer die Flüchtlinge selbst ihren Lebensunterhalt verdienen müssen, zu verlängern. Das Programm der europäischen Sozialfonds (ESF) hat erst im Oktober 2008 begonnen und es braucht noch mehr Zeit, bis dieses Programm zur beruflichen Qualifizierung der Flüchtlinge beitragen kann. Man muss die Tatsache berücksichtigen, dass der Zugang zum Arbeits- und Ausbildungsmarkt für die meisten Flüchtlinge bisher tatsächlich versperrt wurde.

Zweitens sollten die Qualifikationen und Berufsabschlüsse, welche die Flüchtlinge in ihren Heimatländern erworben haben, auch in Deutschland als berufliche Qualifikation anerkannt werden. Dafür fehlen genaue Standards und die Anerkennung unterscheidet sich zusätzlich je nach Bundesland, nach Berufsabschlüssen und nach dem aufenthaltsrechtlichen Status der Flüchtlinge. Daher sollten die gesetzliche Regelung und das Bewertungsverfahren für die im Ausland erworbenen Hochschulqualifikationen neu formuliert und durch bundeseinheitliche Standards übersichtlich durchgeführt werden.

Die obengenannten Verbesserungen können dazu führen, den Aufenthalt der Flüchtlinge sicherer als vorher erhalten zu können.

Am Ende stehen weitere drei Aufgaben meiner Forschung. Erstens ist eine Erfassung der Daten, wie viele Personen von Arbeitsmigrationssteuergesetz profitieren können und wie viele Bleibeberechtigte ab 1. Januar 2010 eine Aufenthaltserlaubnis verlängern konnten oder nicht, geplant.

Zweitens ist es nötig, politische Mechanismen der Gestaltung der Flüchtlingspolitik zu analysieren, um zu verdeutlichen, wie in gesetzlichen und wohlfahrtsstaatlichen Rahmenbedingungen die Flüchtlingspolitik durchgeführt wird.

An dritter Stelle steht die Analyse der Stellungnahme des Gesetzgebers. Diesem Aufsatz liegen Interviews mit ExpertInnen der zivilgesellschaftlichen und menschenrechtlichen Organisationen zu Grunde. Aber leider konnten keine Interviews mit PolitikerInnen auf Bundes- und Landesebene und den für Migrations- und Asylpolitik zuständigen BeamtenInnen der Stadtverwaltung durchgeführt werden. Mit diesen noch zu erhebenden qualitativen Daten werde ich analysieren, wie der Gesetzgeber, Politiker und Referate für Migration und Flüchtlinge in der Stadtverwaltung die Auswirkung der gesetzlichen Änderungen sowie die Kritik der zivilgesellschaftlichen Organisationen für Flüchtlingsschutz einschätzen. Aus beiden Stellungnahmen werde ich in Zukunft den

Bedeutungswandel der gegenwärtigen Asyl- und Flüchtlingspolitik und die politische Aufgabe des Flüchtlingsschutzes weiter untersuchen.

#### Die Liste der interviewten ExpertInnen

Name	Geschlecht	Ort	Datum	Organisation	Stelle
E.S	Dame	Bochum	2008.9.25	Ökumenische Studienwerk Bochum	Lehrerin
H.B	Dame	Bochum	2008.10.8	Evangelischer Arbeitskreis Asyl im Kirchenkreis Bochum	Vorsitzende
C.K	Herr	Bochum	2008.10.23 2009.1.23	Caritas Bochum	Sozialarbeiter
J.K	Herr	Essen	2008.10.25 2008.12.23	Flüchtlingsrat NRW	Geschäftsführer
M.L	Dame	Recklinghausen	2008.11.26 2009.5.11	Caritas Agentur für Beschäftigung und Qualifizierung	Sozialarbeiterin
D.J	Herr	Bochum	2009.1.16		Ehrenamtliche Mitarbeit
K.D	Dame	Essen	2009.5.5 2009.5.27	Flüchtlingsrat NRW	Rechtsanwältin
D.E	Herr	Münster	2009.5.14	Diakonie Westfalen-Rheinland -Lippe	Referent für Migration und Flüchtlinge
E.B	Dame	Bochum	2009.5.20	Medizinische Flüchtlings Hilfe	Ehrenamtliche Mitarbeit
V.H	Herr	Münster	2009.7.6	Gemeinnützige Gesellschaft zur Unterstützung Asylsuchender /Pro Asyl	Referent/Vorstand

#### Fußnoten

<sup>i</sup> Bade, Klaus J. und Michael Bommers, "Migration und politische Kultur im ‚Nicht-Einwanderungsland‘," in: Klaus J. Bade und Rainer Münz [Hrsg.], *Migrationsreport 2000: Fakten- Analysen- Perspektiven* (Frankfurt am Main: Campus, 2000) S.163-204.

<sup>ii</sup> Herbert, Ulrich, *Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland: Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge* (München: C. H. Beck, 2001).

<sup>iii</sup> Kimminich, Otto, *Grundprobleme des Asylrechts*, (Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1983). Honma, Hiroshi, *Kojin no Kihonken tositeno Higoken* (Tokyo: Keisoshobo, 1985).

<sup>iv</sup> Münch, Ursula, *Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Entwicklung und Alternativen* (Opladen: Leske+Buderich, 1992).

<sup>v</sup> Bei den Interviews wurden einige repräsentative Organisationen ausgewählt, die auf die Ausgestaltung der Asylpolitik Einfluss nehmen und VertreterInnen dieser Organisationen um Interviews gebeten. Im Verlauf der Untersuchung wurden weitere Informanten nach dem Schneeballprinzip gefunden. Neben Experteninterviews wurden Interviews mit ehrenamtlichen MitarbeiterInnen und LehrerInnen, die sich für MigrantInnen engagieren, durchgeführt.

<sup>vi</sup> Meuser, Michael und Ulrike Nagel, "ExpertInneninterviews-vielfach erprobt, wenig bedacht Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion," in: Alexander Bogner, Beate Littig und Wolfgang Menz [Hrsg.], *Das Experteninterview Theorie, Methode, Anwendung* (Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 2002) S.71-93.

<sup>vii</sup> ExpertInnen werden definiert als "wer in irgendeiner Weise Verantwortung trägt für den Entwurf, die Implementierung oder die Kontrolle einer Problemlösung oder wer über einen privilegierten Zugang zu Informationen über Personengruppen oder Entscheidungsprozesse verfügt". "ExpertInneninterviews-vielfach erprobt, wenig bedacht Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion," S.73.

<sup>viii</sup> Das Aufenthaltsgesetz definiert dementsprechend den Zustand der Duldung als Aussetzung der Abschiebung (Paragraph 60a im Aufenthaltsgesetz).

<sup>ix</sup> Dieser Flüchtlingsschutz beruht auf den nonrefoulement-Prinzip (Art. 33, Genfer Flüchtlingskonvention).

<sup>x</sup> *Bundestag Drucksache 16/639*.

<sup>xi</sup> Im Grundgesetz wird dies unter Art. 16 "Politisch Verfolgte genießen Asylrecht" geregelt. Das Recht auf Asyl ist das einzige Grundrecht, das nur Ausländern zusteht. Asylberechtigte sind Ausländer, die nach dem Grundgesetz als politisch Verfolgte anerkannt wurden. Die Ausländer, die nicht zu politisch Verfolgten nach dem Grundgesetz, sondern zu Flüchtlingen nach der Genfer Flüchtlingskonvention 1951 gezählt wurden, werden als Konventionsflüchtlinge bezeichnet. Zusätzlich existiert die Kategorie der Kontingentflüchtlinge, die im Rahmen humanitärer Hilfsaktion aufgrund von Übernahmeerklärungen aufgenommen werden.

<sup>xii</sup> Bade, Klaus J., *Ausländer, Aussiedler, Asyl: eine Bestandsaufnahme* (München: C. H. Beck, 1994), S. 95.

<sup>xiii</sup> In einem Interview mit dem Spiegel im November 1999 nahm Schily diese Formulierung als "unglücklich gewählt" zurück und schlug stattdessen die Bezeichnung „Armutsfüchtlinge“ vor. Vgl. *Der Spiegel* 1999, Heft 46, S.107.

<sup>xiv</sup> Faist, Thomas, "How to define a Foreigner?: The Symbolic Politics of Immigration in Germany Partisan Discourse, 1978-1992," *West European Politics* 17 (2) (1994), S.50-71; Faist, Thomas, "Immigration, Integration und Wohlfahrtsstaaten. Die Bundesrepublik Deutschland in vergleichender Perspektive," in: Michael Bommers und Jost Halfmann, *Migration in nationalen Wohlfahrtsstaaten: theoretische und vergleichende Untersuchungen* (Osnabrück: Universitätsverlag Rasch, 1998) S.147-170.

<sup>xv</sup> Die deutsche Regierung hat seit den 1970er Jahren die Aufnahme der Flüchtlinge eingeschränkt. Im Jahr 1993 wurde das Asylrecht unter Art.16 Abs. 2 im Grundgesetz geändert. Damit können die meisten Flüchtlinge in Deutschland keinen Asylantrag stellen.

<sup>xvi</sup> Unabhängige Kommission "Zuwanderung", *Zuwanderung gestalten. Integration fördern* (Berlin: Bundesministerium des Innern, 2001), S.164.

<sup>xvii</sup> Kühne, Peter und Harald Rübler, *Die Lebensverhältnisse der Flüchtlinge in Deutschland*

(Frankfurt am Main: Campus, 2000).

<sup>xviii</sup> Kühne und Rübler, *Die Lebensverhältnisse der Flüchtlinge in Deutschland*, S.; Kühne, Peter, "Flüchtlinge und der deutsche Arbeitsmarkt -Dauernde staatliche Integrationsverweigerung," in: Christoph Butterwegge und Gudrun Hentges (Hrsg.), *Zuwanderung im Zeichen Globalisierung* (Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 2004) S.245-258.

<sup>xix</sup> Das Asylbewerberleistungsgesetz wurde im Jahr 1993 bei der Grundgesetzänderung geregelt. Davor konnten nicht nur Deutsche sondern auch Flüchtlinge die Sozialleistungen nach dem Bundessozialhilfegesetz beanspruchen, aber danach wurden Asylbewerber und geduldete Flüchtlinge von diesen Sozialsystemen getrennt und sie erhalten nur die gekürzten Sozialleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz.

<sup>xx</sup> Lillig, Marion, *Überleben im deutschen Exil. Zur Lage und zu den Handlungsmöglichkeiten von Asylbewerbern* (Frankfurt am Main: Verlag für Interkulturelle Kommunikation, 2004), S.104.

<sup>xxi</sup> Flüchtlingsrat NRW [Hrsg.], *Geduldet. Nicht Träumen dürfen. Geduldete jugendliche Flüchtlinge in Nordrhein-Westfalen kommen zu Wort* (Essen: Stattwerk, 2003) S.2.

<sup>xxii</sup> Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union.

<sup>xxiii</sup> Die Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder im November 2006 hatte eine zeitlich befristete Bleiberechtsregelung beschlossen (Sammlung der zur Veröffentlichung freigegebenen Beschlüsse der 182. Sitzung). Mit dem Richtlinienumsetzungsgesetz zum Zuwanderungsgesetz ist am 28. August 2007 eine gesetzliche Alt- oder Bleiberechtsregelung in § 104a Aufenthaltsgesetz in Kraft getreten.

<sup>xxiv</sup> Geduldete Flüchtlinge können eine Aufenthaltserlaubnis erhalten, wenn sie folgende Voraussetzungen erfüllen: 1. Alleinstehende, die seit acht Jahren in Deutschland leben, Familien mit Kindern, die sich seit sechs Jahren in Deutschland aufhalten, 2. ausreichender Wohnraum, 3. ausreichende Deutschkenntnisse, 4. keine Straftätigkeit nach dem Aufenthaltsgesetz etc. Da es so viele Bedingungen für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis gibt, können lediglich etwa 58.000 Menschen der fast 200.000 Betroffenen eine Aufenthaltserlaubnis erlangen.

<sup>xxv</sup> Der Lebensunterhalt ist nur gesichert, wenn das gemäß SGB II anrechenbare und nicht das Netto-Einkommen so hoch ist, dass kein ergänzender SGB II-Anspruch mehr besteht. Voigt, Claudius, "Lebensunterhalt, Sozialrecht und Erwerbstätigkeit –wichtige Änderungen," *Asylmagazin* Themen der Ausgabe 1-2, (2009).

<sup>xxvi</sup> Laubenthal, Barbara, "Two steps forward, one step back: Recent trends in German migration policy," *CeSPI Country paper* (Rome, 2008) S.10.

<sup>xxvii</sup> *Deutscher Bundestag Drucksache* 16/5065, S.201.

<sup>xxviii</sup> Interview mit Referent, Diakonie Rheinland-Westfalen-Lippe vom 14.05.2009.

<sup>xxix</sup> Interview mit Referent, Diakonie Rheinland-Westfalen-Lippe vom 14.05.2009.

<sup>xxx</sup> Interview mit Referent, Diakonie Rheinland-Westfalen-Lippe vom 14.05.2009.

<sup>xxxi</sup> Interview mit Sozialarbeiterin, Caritas Agentur für Beschäftigung und Qualifizierung GmbH vom 25.11.2008.

<sup>xxxii</sup> Interview mit dem Vorstand, Flüchtlingsrat NRW vom 23.12.2008.

<sup>xxxiii</sup> Kühne und Rübler, *Die Lebensverhältnisse der Flüchtlinge in Deutschland*.

<sup>xxxiv</sup> Kühne und Rübler, *Die Lebensverhältnisse der Flüchtlinge in Deutschland*.

<sup>xxxv</sup> Interview mit Sozialarbeiterin, Caritas Agentur für Beschäftigung und Qualifizierung GmbH vom 11.05.2009.

<sup>xxxvi</sup> Interview mit Rechtsanwältin, Flüchtlingsrat NRW vom 05.05.2009.

<sup>xxxvii</sup> Interview mit Sozialarbeiterin, Caritas Agentur für Beschäftigung und Qualifizierung GmbH vom 25.11.2008.

<sup>xxxviii</sup> Im Februar 2009 erhielten 27.449 Flüchtlinge von 35.040 Menschen in der gesetzlichen Bleiberechtsregelung wegen fehlender Unterhaltssicherung nur eine Aufenthaltserlaubnis auf Probe. Dies entspricht 81,5 %.

<sup>xxxix</sup> Interview mit Referent, Diakonie Rheinland-Westfalen-Lippe vom 14.05.2009.

<sup>xl</sup> Interview mit Sozialarbeiterin, Caritas Agentur für Beschäftigung und Qualifizierung GmbH vom 11.05.2009.

<sup>xli</sup> Bundesanzeiger vom 13.07.2008.

<sup>xlii</sup> Interview mit Referent, Gemeinnützige Gesellschaft zur Unterstützung Asylsuchender vom 06.07.2009.

<sup>xliii</sup> Frankfurter Rundschau vom 05.06.2009, S.13; die tageszeitung vom 29.05.2009, S.7.

<sup>xliv</sup> Gesetz vom 20. 12. 2008 Bundesgesetzblatt S.2846.

<sup>xlv</sup> *Der Tagesspiegel* vom 28.08.2008, S.4; *die tageszeitung* vom 26.09.2008, S.4.

<sup>xlvi</sup> *Deutscher Bundestag Drucksache* 16/10288.

<sup>xlvii</sup> Konkret können folgende Gruppe von Flüchtlingen davon profitieren. Zum einen sind es diejenigen Flüchtlinge, die wegen Ablauf des Bleiberechts in Duldung zurückfallen können. Zum anderen sind es Flüchtlinge, die durch die Bleiberechtsregelung keinen Aufenthaltsstatus erlangen könnten.

<sup>xlviii</sup> Interview mit Rechtsanwältin, Flüchtlingsrat NRW vom 27.05.2009.

<sup>xlix</sup> Die Ausschlussgründe sind wie folgt formuliert: 1. ausreichender Wohnraum, 2. ausreichende Deutschkenntnisse, 3. keine Straftätigkeit nach dem Aufenthaltsgesetz etc.

<sup>l</sup> Interview mit Referent, Gemeinnützige Gesellschaft zur Unterstützung Asylsuchender vom 06.07.2009.

<sup>li</sup> Interview mit Referent, Gemeinnützige Gesellschaft zur Unterstützung Asylsuchender vom 06.07.2009.

<sup>lii</sup> Interview mit Rechtsanwältin, Flüchtlingsrat NRW vom 27.05.2009.

<sup>liii</sup> Interview mit Rechtsanwältin, Flüchtlingsrat NRW vom 27.05.2009.

<sup>liv</sup> Interview mit Rechtsanwältin, Flüchtlingsrat NRW vom 27.05.2009.

<sup>lv</sup> Voigt, Claudius, "Wer genug verdient, darf bleiben. Die Öffnung des Arbeitsmarkts für Geduldete hat zwei Seiten," in: Pro Asyl, bundesweite Arbeitsgemeinschaft für Flüchtlinge (Hrsg.), *Mit Menschenrechten darf man nicht spielen* (Frankfurt am Main, 2009) S.16-17.

<sup>lvi</sup> *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 09.02.2006, S.58; *Die Welt* vom 16.11.2006, S.34; *Frankfurter Rundschau* von 14.03.2007, S.4.

<sup>lvii</sup> *Landtag Nordrhein-Westfalen Ausschussprotokoll* 14/68, S.2.

<sup>lviii</sup> Michalowski, Ines, "Qualifizierung oder Selektion? Die Dynamiken der Neuformulierung einer Integrationspolitik," in: Anne Walter, Margarete Menz und Sabina de Carlo (Hrsg.), *Grenzen der Gesellschaft. Internationale Migration und soziale Strukturbildung*, IMIS Schriften 14 (Osnabrück: Universitätsverlag Rasch, 2006) S.144.

<sup>lix</sup> Michalowski, "Qualifizierung oder Selektion?," S.147.

<sup>lx</sup> Bommers, Michael, "Integration findet vor Ort statt'- über die Neugestaltung kommunaler Integrationspolitik," in: Michael Bommers und Marianne Krüger-Potratz (Hrsg.), *Migrationsreport 2008: Fakten- Analysen- Perspektiven* (Frankfurt am Main: Campus, 2008) S. 173.

<sup>lxi</sup> Bommers, Michael, "Integration findet vor Ort statt'-," S.170-173.

<sup>lxii</sup> Joppke, Christian, "Beyond national models: Civic integration policies for immigrants in western Europe," *West European Politics* 30(1), (2007) S.1-22.

## Literatur

- Bade, Klaus J., *Ausländer, Aussiedler, Asyl: eine Bestandsaufnahme* (München: C. H. Beck, 1994).
- und Bommers, Michael, “Migration und politische Kultur im ‚Nicht-Einwanderungsland’,” Klaus J. Bade und Rainer Münz [Hrsg.], *Migrationsreport 2000: Fakten- Analysen- Perspektiven* (Frankfurt am Main: Campus, 2000) S.163-204.
- Bommers, Michael, “National Welfare State, biography and migration. Labour migrants, ethnic Germans and the re-ascription of welfare state membership,” Michael Bommers and Andrew Geddes [eds.], *Immigration and Welfare: Challenging the Borders of the Welfare State* (Frankfurt am Main: Routledge, 2001) S.90-108.
- , “The Shrinking Inclusive Capacity of the National Welfare State: International Migration and the Deregulation of Identity Formation,” in: *The Multicultural Challenge. Comparative Social Research*, 22. (2003) S.43-67.
- , “ ‚Integration findet vor Ort statt’- über die Neugestaltung kommunaler Integrationspolitik,” in: Michael Bommers und Marianne Krüger-Potratz [Hrsg.], *Migrationsreport 2008: Fakten- Analysen- Perspektiven* (Frankfurt am Main: Campus, 2008) S.159-194.
- Bundesanzeiger* vom 13.07.2008.
- Der Spiegel* 1999, Heft 46, S.107.
- Der Tagesspiegel* vom 28.08.2008, S.4.
- Deutscher Bundestag Drucksache* 16/639, 16/5065, 16/10288.
- die tageszeitung* vom 26.09.2008, S.4, 29.05.2009, S.7.
- Die Welt* vom 16.11.2006, S.34.
- Faist, Thomas, “How to define a Foreigner?: The Symbolic Politics of Immigration in Germany Partisan Discourse, 1978-1992,” *West European Politics* 17 (2) (1994), S.50-71.
- , “Immigration, Integration und Wohlfahrtsstaaten. Die Bundesrepublik Deutschland in vergleichender Perspektive,” in: Michael Bommers und Jost Halfmann, *Migration in nationalen Wohlfahrtsstaaten: theoretische und vergleichende Untersuchungen* (Osnabrück: Universitätsverlag Rasch, 1998) S.147-170.
- Flüchtlingsrat NRW [Hrsg.], *Geduldet. Nicht Träumen dürfen. Geduldete jugendliche Flüchtlinge in Nordrhein-Westfalen kommen zu Wort* (Essen: Stattwerk., 2003) S.2.
- Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 09.02.2006, S.58.
- Frankfurter Rundschau* vom 14.03.2007, S.4, 05.06.2009, S.13.
- Herbert, Ulrich, *Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland: Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge* (München: C. H. Beck, 2001).
- Honma, Hiroshi, *Kojin no Kihonken tositeno Higoken* (Tokyo: Keisoshobo, 1985).
- Joppke, Christian, “Beyond national models: Civic integration policies for immigrants in

- western Europe,” *West European Politics* 30(1), (2007) S.1-22.
- Landtag Nordrhein-Westfalen Ausschussprotokoll* 14/68.
- Laubenthal, Barbara, “Two steps forward, one step back: Recent trends in German migration policy,” *CeSPI Country paper* (Rome, 2008). [Zugriff 20.09.2008].  
[http://www.ruhr-uni-bochum.de/soaps/lehrstuhl/laubenthal\\_startseite.shtml](http://www.ruhr-uni-bochum.de/soaps/lehrstuhl/laubenthal_startseite.shtml)
- Lillig, Marion, *Überleben im deutschen Exil. Zur Lage und zu den Handlungsmöglichkeiten von Asylbewerbern* (Frankfurt am Main: Verlag für Interkulturelle Kommunikation, 2004).
- Meuser, Michael und Ulrike Nagel, “ExpertInneninterviews-vielfach erprobt, wenig bedacht Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion,” in: Alexander Bogner, Beate Littig und Wolfgang Menz [Hrsg.], *Das Experteninterview Theorie, Methode, Anwendung* (Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 2002) S.71-93.
- Michalowski, Ines, “Qualifizierung oder Selektion? Die Dynamiken der Neuformulierung einer Integrationspolitik,” in: Anne Walter, Margarete Menz und Sabina de Carlo [Hrsg.], *Grenzen der Gesellschaft. Internationale Migration und soziale Strukturbildung*, IMIS Schriften 14 (Osnabrück : Universitätsverlag Rasch, 2006) S. 143-162.
- Kimminich, Otto, *Grundprobleme des Asylrechts* (Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1983).
- Kühne, Peter, *Zur Lage der Flüchtlinge* (Bonn: Friedrich Ebert Stiftung, 2001). [Zugriff 20.10.2008] <http://library.fes.de/fulltext/asfo/01153toc.htm>
- , “Flüchtlinge und der deutsche Arbeitsmarkt -Dauernde staatliche Integrationsverweigerung,” in: Christoph Butterwegge und Gudrun Hentges [Hrsg.], *Zuwanderung im Zeichen Globalisierung* (Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 2004) S.245-258.
- und Harald Rüßler, *Die Lebensverhältnisse der Flüchtlinge in Deutschland* (Frankfurt am Main: Campus, 2000).
- Münch, Ursula, *Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Entwicklung und Alternativen* (Opladen: Leske+Buderich, 1992).
- Unabhängige Kommission “Zuwanderung”, *Zuwanderung gestalten. Integration fördern* (Berlin: Bundesministerium des Innern, 2001).
- Voigt, Claudius, “Lebensunterhalt, Sozialrecht und Erwerbstätigkeit –wichtige Änderungen,” *Asylmagazin* Themen der Ausgabe 1-2, (2009). [Zugriff 14.03.2009] [http://www.asyl.net/Magazin/1\\_2\\_2009b.html](http://www.asyl.net/Magazin/1_2_2009b.html)
- , “Wer genug verdient, darf bleiben. Die Öffnung des Arbeitsmarkts für Geduldete hat zwei Seiten,” in: Pro Asyl, bundesweite Arbeitsgemeinschaft für Flüchtlinge [Hrsg.], *Mit Menschenrechten darf man nicht spielen* (Frankfurt am Main, 2009) S.16-17.

Für vielfache Hilfe bei der Erstellung dieses Textes danke ich besonders Ludger Pries, Barbara

Laubenthal, Hans Martin Krämer, Volker Maria Hügel, Shingo Shimada, Michiko Mae, Christian Tagsold, Hideharu Umehara und Peter Bernardi.