



PICUM-LÄNDERBERICHT

MIGRANTEN OHNE AUFENTHALTSSTATUS UND DIE STRATEGIE EUROPA 2020:

SOZIALE INKLUSION FÜR ALLE
MIGRANTEN IN **DEUTSCHLAND**

FEBRUAR 2016

 **PICUM**

PLATFORM FOR INTERNATIONAL COOPERATION ON
UNDOCUMENTED MIGRANTS

Die Plattform für internationale Zusammenarbeit zu irregulären Migranten (Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants, PICUM) wurde 2001 auf Initiative von Basisorganisationen gegründet. Heute repräsentiert PICUM ein Netzwerk von über 140 Organisationen und rund 100 individuellen Unterstützern, die für irreguläre Migranten in 33 Ländern arbeiten – vor allem in Europa, aber auch in anderen Regionen der Welt. PICUM hat umfassendes Beweismaterial über die Kluft zwischen den internationalen Menschenrechtsnormen und den Politiken und Praktiken auf nationaler Ebene zusammengetragen. Mit mehr als zehnjähriger Beweisgrundlage, Erfahrung und Fachwissen zum Thema irreguläre Migration, fördert PICUM die Anerkennung ihrer Grundrechte und stellt eine wichtige Verbindung zwischen der Realität vor Ort und den Debatten auf politischer Ebene her.

Auf der Grundlage der Lebenswirklichkeit von undokumentierten Migranten und Arbeitsmigranten in prekären Verhältnissen, also Menschen mit kurzfristiger Aufenthaltserlaubnis in unsicheren Beschäftigungsverhältnissen, zielt dieses Positionspapier darauf ab, zur Debatten über Armut und soziale Inklusion, Bildung und Arbeitsmigration beizutragen, insbesondere in Bezug auf Deutschland. Dieser Beitrag hängt mit den drei sozialen Zielen der Strategie Europa 2020 zusammen: Armutsbekämpfung, Beschäftigung und Bildung. Der Bericht gibt Einblick, wie sich diese Ziele positiv auf irreguläre Migranten auswirken könnten und wie die Inklusion dieser Gruppe im deutschen Kontext helfen könnte, die Ziele der Strategie zu erreichen.

Bericht verfasst von Kadri Soova und Michele LeVoy (PICUM)

Unser aufrichtiger Dank geht an Mareike Müller, Babette Rohner (Ban Ying), Behshid Najafi (Agisra) und Elisabeth Schmidt-Hieber, die zu diesem Bericht beigetragen haben.

Februar 2016

Diese Publikation wurde ermöglicht mit Unterstützung von:



Dieser Bericht entstand mit finanzieller Unterstützung des EU-Programms für Beschäftigung und soziale Innovation „EaSI“ (2014–2020). Für nähere Informationen, siehe: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1081&langId=de>. Die in dieser Veröffentlichung enthaltene Information gibt nicht notwendigerweise die offizielle Position der Europäischen Kommission wieder.



**OPEN SOCIETY
FOUNDATIONS**

Mit Unterstützung des Foundation Open Society Institute in Zusammenarbeit mit der Open Society Initiative for Europe der Open Society Foundations.



SIGRID RAUSING TRUST



Titelbild: Frauen der Organisation Maisha e.V. Selbsthilfegruppe Afrikanischer Frauen in Deutschland ©PICUM

PICUM
Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants
Rue du Congres / Congresstraat 37-41, post box 5
1000 Brüssel
Belgien
Tel: +32/2/210 17 80
Fax: +32/2/210 17 89
info@picum.org
www.picum.org

INHALT

KURZFASSUNG.....	2
1. DEUTSCHLAND UND DIE STRATEGIE EUROPA 2020.....	3
Länderspezifische Empfehlungen (LSE) und Nationale Reformprogramme (NRP) 2011–2015.....	3
Wie werden Migranten in den deutschen LSE und NRP berücksichtigt?.....	3
Schlussfolgerung.....	6
2. BESCHÄFTIGUNG UND ARBEITSMIGRATIONSPOLITIK IN DEUTSCHLAND.....	7
Rechtsakte zur Regulierung der Arbeitsmigration.....	7
Das deutsche Arbeitsmigrationssystem.....	8
Arbeitsgenehmigungsverfahren für Personen aus Drittländern und Hindernisse beim Zugang zum Arbeitsmarkt.....	8
Hindernisse für die Beschäftigung von Arbeitsmigranten und Ausschluss vom Arbeitsmarkt.....	10
Irreguläre Arbeitsmigranten und Personen mit Duldung.....	10
Schlussfolgerung.....	12
3. ZUGANG ZU GESUNDHEITSVERSORGUNG, OBdachLOSENHILFE UND BILDUNG FÜR IRREGULÄRE MIGRANTEN.....	13
Irreguläre Migranten und Armut.....	13
Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen für irreguläre Migranten.....	13
Zugang zu Obdachlosenheimen und Dienstleistungen für irreguläre Migranten.....	14
Zugang zu Bildung für irreguläre Kinder.....	15
Schlussfolgerung.....	15

KURZFASSUNG

Die Strategie Europa 2020 und die entsprechenden Regierungspläne zum Erreichen der Ziele dieser Strategie, enthalten einige Hinweise auf die Wertschätzung, die nationale Regierungen Migranten als Marktteilnehmern und im Kontext von sozialer Inklusion und Sozialfürsorge entgegenbringen. Vor dem Hintergrund der offensichtlichen Prognosen eines abnehmenden Bevölkerungsanteils im Erwerbsalter, ist der Bedarf an Migranten als Arbeitskräfte im Fall Deutschland klar gegeben. Ebenso wie das Potenzial von Arbeitsmigranten, erwähnt die Regierung immer häufiger die Notwendigkeit, Verfahren für Zuzug und Aufenthalt bestimmter Arbeitskräfte aus Drittländern zu vereinfachen. Die deutsche Regierung legt auch Wert darauf, die bereits anwesenden Migranten in die Arbeitnehmerschaft zu integrieren, um das Beschäftigungsziel der Strategie Europa 2020 zu erreichen. In diesem Zusammenhang sollen der Zugang zu diversen Bildungsmöglichkeiten und die Anerkennung von Bildungsabschlüssen erleichtert werden.

Trotzdem liegt der Schwerpunkt der Arbeitsmarkt- und Arbeitsmigrationspolitiken auf qualifizierten Arbeitskräften und dem Hochlohnsektor. Arbeitskräftemangel in anderen Bereichen des Arbeitsmarkts, insbesondere des Mittel- und Niedriglohnsektors, werden übersehen. Die mangelnde Anerkennung dieser Sektoren birgt das

Risiko, zu einer Zunahme von nicht gemeldeter und ausbeuterischer Arbeit zu führen, denn Arbeitsmigranten in diesen Sektoren haben nur sehr beschränkt Zugang zu Aufenthalts- und Arbeitserlaubnissen und sind auf nicht gemeldete Beschäftigungsverhältnisse ohne Papiere angewiesen.

Obgleich Deutschland beträchtliche Anstrengungen unternimmt, um qualifizierte Arbeitsmigranten ins Land zu holen, bleiben in anderen Sektoren beträchtliche Hindernisse für Arbeitskräfte aus Drittländern bestehen. Komplizierte bürokratische Verfahren hindern Arbeitgeber bestimmter Branchen daran, Arbeitskräfte einzustellen, da Aufenthalts- und Arbeitserlaubnisse deutlich schwerer zu bekommen sind, wenn die Migranten keine oder nur geringe Qualifikationen haben. In der Praxis führt das zu einer Situation, die einem Einstellungsstopp für unqualifizierte oder geringqualifizierte Personen gleichkommt.

Die Inklusion aller Migranten unabhängig von ihrem Status ist ein entscheidendes Element in der Armutsbekämpfung. Dazu gehört auch, den Zugang zu wesentlichen sozialen Dienstleistungen zu gewähren, wie beispielsweise Gesundheitsversorgung, Bildung und Obdachlosenhilfe. In Deutschland bleibt noch viel zu tun, um Zugangshindernisse für Migranten ohne Aufenthaltsstatus zu beseitigen und die Leistungserbringung inklusiver zu gestalten.

1. DEUTSCHLAND UND DIE STRATEGIE EUROPA 2020

Länderspezifische Empfehlungen¹ (LSE) und Nationale Reformprogramme (NRP)² 2011–2015

Dieser Länderbericht untersucht Fortschritte bei drei der fünf sozialen Ziele der Strategie Europa 2020 in Deutschland: Armutsbekämpfung, Beschäftigung und Bildung. Der Bericht bietet Einsichten, wie die Inklusion undokumentierter Migranten in die Erbringung von Sozialleistungen und geeignete Arbeitsmigrationspolitiken dazu beitragen könnten, die Ziele der Strategie auf diesen Gebieten zu erreichen. Auf der Grundlage der Lebenswirklichkeit von Migranten ohne Aufenthaltsstatus und Arbeitsmigranten in prekären Verhältnissen (Menschen mit kurzfristiger Aufenthaltserlaubnis in unsicheren Beschäftigungsverhältnissen) zielt dieser Bericht darauf ab, zur Debatte über Armut und soziale Inklusion, Bildung und Arbeitsmigration im Zusammenhang mit Deutschland beizutragen.³

Europa steht vor einer demografischen Situation, in der laut Eurostat-Prognosen der erwerbstätige Anteil der EU-Bevölkerung in den nächsten 50 Jahren um 50 Millionen Menschen schrumpfen wird.⁴ Selbst wenn sich geplante Aktivierungspolitiken als erfolgreich erweisen sollten, reicht das nicht aus, um dieser Prognose ohne Reform der Arbeitsmigrationspolitik entgegenzuwirken.⁵

Die EU-Arbeitsmigrationspolitiken mit Ausnahme der kürzlich verabschiedeten Richtlinie zur Regulierung der Saisonarbeit haben sich bisher vor allem mit hochqualifizierten Arbeitskräften befasst, was Niedriglohnkräften aus Drittstaaten außerhalb der EU nur wenige reguläre Beschäftigungschancen lässt. Zugleich sind bestimmte Wirtschaftsbereiche in der EU auf Migranten als

Arbeitskräfte angewiesen, die wegen Einschränkungen der Chancen auf Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis ohne Anmeldung in der informellen Wirtschaft arbeiten. Dadurch sind diese Migranten mangels Alternativen gezwungen, unter prekären Bedingungen und mit einem irregulären Status zu arbeiten.⁶

Vorausschauende Pläne für die Integration derzeitiger regulärer und irregulärer Arbeitsmigranten und ihrer Familien sowie die Anpassung künftiger Arbeitsmigrations- und Sozialinklusionspolitiken werden zu einer entscheidenden Aufgabe auf nationaler Ebene, um das Überleben von Sozialversicherungssystemen sicherzustellen. PICUM hat die vorhandenen nationalen Reformpläne (NRP) Deutschlands sowie die Empfehlungen (LSE) der Europäischen Kommission an Deutschland in den letzten fünf Jahren analysiert, um festzustellen, ob dem Bedarf an inklusiveren Sozialdiensten und Arbeitsmigrationsverfahren angemessene Aufmerksamkeit geschenkt worden ist.

Wie werden Migranten in den deutschen LSE und NRP berücksichtigt?

In einer Analyse der LSE zwischen 2011 und 2015, die sich auf Arbeitsmarkt, Bildung und Sozialpolitik konzentriert hat, erwähnt die Europäische Kommission kaum Migranten in ihrer Empfehlung, wie Deutschland bessere Fortschritte bei den Europa 2020-Zielen machen könnte. Allerdings hat Deutschland in den letzten Jahren die Situation von Migranten immer häufiger in seinen NRP erwähnt. Das Migration in den letzten Jahren sowohl auf

1 Für mehr Informationen und alle länderspezifischen Empfehlungen siehe Europäische Kommission, *Europäisches Semester 2015*, http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommendations/2015/index_de.htm.

2 Für alle nationalen Reformprogramme 2015 siehe Europäische Kommission, *Europäisches Semester 2015*, http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommendations/2015/index_en.htm.

3 Für weitere Informationen über die Verbindungen zwischen der Strategie Europa 2020 und den (Arbeits-)Migrationspolitiken in PICUM, siehe: *Undocumented Migrants and the Europe 2020 Strategy: Making Social Inclusion a Reality for All Migrants in Europe*, 2015. http://picum.org/uploads/publication/Undocumented%20Migrants%20and%20the%20EU2020%20Strategy_FINAL.pdf

4 Eurostat, *Hauptscenario – Bevölkerung am 1. Januar nach Alter und Geschlecht* (wobei die Erwerbsbevölkerung für die Personengruppe der Altersklasse 20 bis 64 Jahre definiert ist), Juni 2014. http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=proj_13nps&lang=de.

5 PICUM, *Undocumented Migrants and the Europe 2020 Strategy: Making Social Inclusion a Reality for All Migrants in Europe*, 2015.

6 B. Anderson, *Migration, immigration controls and the fashioning of precarious workers* in *Work, Employment and Society*, Band 24, Nummer 2, Juni 2010, S. 306.

nationaler als auch auf europäischer Ebene immer stärker ins Blickfeld gerückt ist, hat die nationalen Regierungen dazu angeregt, migrationsbezogene Probleme über die Politik zur Steuerung von Migration hinaus, auch in ihrer Sozial- und Arbeitsmarktpolitik zu thematisieren.

2011: Konzentration auf die Integration in den Arbeitsmarkt von Migranten und auf ihre Berufsausbildung

Im NRP 2011 konzentrierte sich Deutschland auf die Integration von Menschen mit Migrationshintergrund in den Arbeitsmarkt und nennt Maßnahmen, wie Menschen eine berufliche Qualifikation erwerben können und wie sich Diskriminierung reduzieren lässt. All diese Maßnahmen beschränken sich auf anerkannte Flüchtlinge und Einwanderer mit Aufenthaltserlaubnis, und das Ziel ist, die lokalen Arbeitsmärkte und die Migranten-Ökonomie zu stärken. Damit wird sowohl der Bedarf an Arbeitsmigranten auf dem deutschen Arbeitsmarkt anerkannt als auch das Potenzial der Migranten, Wirtschaftsprozesse zu stärken.⁷

In der Bildungspolitik berichtete Deutschland, dass es die Maßnahmen zur Ausweitung und Entwicklung der Kinderbetreuung deutlich ausbauen wollte. Speziell im Hinblick auf die Bedeutung der frühkindlichen Bildung in Tagesstätten und Grundschulen unterstützt die Regierung Programme zur (früh-)kindlichen Sprachförderung, um die sprachliche Entwicklung von Kindern mit Migrationshintergrund zu fördern und so ihre spätere gleichberechtigte Teilhabe am Arbeitsleben sicherzustellen.⁸ Das belegt eine bewusste Anstrengung zur Integration von Zuwanderern in die zukünftige Erwerbsbevölkerung Deutschlands und unterstreicht die Bedeutung einer frühen Integration, um beste Ergebnisse zu erzielen. Die Regierung legt insbesondere einen Schwerpunkt auf individuelle Unterstützungsmaßnahmen im Rahmen dieser Initiative, die sich an junge benachteiligte Menschen und junge Migranten wenden, die nicht oder nicht mehr an vorhandenen Angeboten und Bildungseinrichtungen (Schule/Berufsschule usw.) teilhaben.⁹

Die von der Europäischen Kommission verfassten LSE 2011 haben keinen speziellen Schwerpunkt bezüglich Zuwanderern. Sie enthalten jedoch eine Bemerkung in

Bezug auf Niedriglohnarbeitsplätze, die für gewöhnlich übersehen werden, weil sich nationale Berichte und Kommissionsempfehlungen auf hochqualifizierte Arbeit und Hochlohnarbeitsplätze konzentrieren. Die Kommission gibt zu bedenken: „Darüber hinaus könnten die Arbeitsmarktaussichten für geringqualifizierte Arbeitskräfte verbessert werden, indem die Anzahl der Personen mit beruflichen Befähigungsnachweisen gesteigert wird.“¹⁰

2012: Vereinfachung der Verfahren von hochqualifizierten Arbeitskräften

2012 verkündete Deutschland in seinem Nationalen Reformprogramm, dass die Bundesregierung die Zuwanderung von ausländischen Fachkräften aus Drittstaaten deutlich erleichtern und unbürokratischer gestalten wolle. Beispielsweise wurde die Gehaltsschwelle, ab der sich ausländische Hochqualifizierte in Deutschland sofort niederlassen dürfen, deutlich gesenkt.¹¹ Dies ist ein willkommener Schritt hin zu einer Öffnung des nationalen Arbeitsmarktes für vermehrte reguläre Wege in den Mittellohnsektor, obwohl der Schwerpunkt noch immer ausschließlich auf Qualifizierten und Facharbeitern liegt.

Die deutsche Regierung hat die Erhöhung der Zuwanderung qualifizierter Arbeitskräfte und eine Verlängerung der tatsächlichen durchschnittlichen Lebensarbeitszeit zu vorrangigen Aktivitäten in Bezug auf die Beschäftigungsziele der Strategie Europa 2020 ernannt.¹² Migranten im allgemeinen werden von der deutschen Regierung als benachteiligte Gruppe auf dem Arbeitsmarkt angesehen, trotzdem wurden keine konkreten Maßnahmen in Bezug auf den Niedriglohnsektor des Arbeitsmarktes vorgeschlagen. Noch liegt der Schwerpunkt stets vor allem auf qualifizierter Arbeit und der Blauen Karte EU Verordnung. Das NRP besagt, dass Maßnahmen auf nationaler Ebene zur Unterstützung der Sicherung der Fachkräftebasis ausgearbeitet werden. Einzelne Bundesländer haben darüber hinaus eigene Konzepte zur Fachkräftesicherung entwickelt oder sind dabei, diese zu erarbeiten.

Die Bundesregierung berichtet über die Verpflichtung, durch Änderung des Zuwanderungsrechts die

7 Europäische Kommission *Nationales Reformprogramm 2011*, April 2011, S. 25 http://www.ec.europa.eu/europe2020/pdf/nrp/nrp_germany_de.pdf.

8 Ebenda, S. 28

9 Ebenda, S. 50

10 Europäische Kommission, *Empfehlung des Rates vom 12. Juli 2011 zum nationalen Reformprogramm Deutschlands 2011 und zur Stellungnahme des Rates zum aktualisierten Stabilitätsprogramm Deutschlands für die Jahre 2011 bis 2014*, Juli 2011, S. 10. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:212:0009:0012:DE:PDF>.

11 Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi), *Nationales Reformprogramm 2012*, März 2012, S. 29. http://www.ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/nrp2012_germany_de.pdf.

12 Ebenda, S. 30

Attraktivität Deutschlands für Hochqualifizierte spürbar zu steigern.¹³ Bürokratische Hindernisse werden abgebaut, und das Aufenthaltsrecht für Fachkräfte wird deutlicher an transparenten, systematischen und klaren Kriterien ausgerichtet. Die Bundesregierung nutzt die Spielräume der EU-Richtlinie über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zum Zweck der Beschäftigung von Hochqualifizierten und gestaltet die Blaue Karte EU attraktiv aus.¹⁴

In Bezug auf das Bildungsziel setzt das NRP 2012 der deutschen Regierung immer noch auf Zusammenarbeit mit Eltern im Sinne einer Stärkung der Erziehungskompetenz und -verantwortung – gerade auch in Familien mit Migrationshintergrund – als wesentlichen Beitrag zum Erfolg frühkindlicher Bildung und Erziehung. Die aufgeführten Maßnahmen erwähnen den Aufenthaltsstatus nicht, und es bleibt unklar, ob sie auf irreguläre Migranten oder Personen mit Duldung ausgedehnt werden könnten.¹⁵

Die entsprechenden Empfehlungen der Europäischen Kommission im Jahr 2012 enthalten nichts Spezifisches zur Migration und konzentrieren sich im Wesentlichen darauf, gleichberechtigte Zugangschancen zum Arbeitsmarkt für Migranten mit Aufenthaltsstatus sowie mehr Kinderbetreuungsplätze zu schaffen, um eine Teilhabe von Frauen am Arbeitsmarkt sicherzustellen.

2013: Deutschland denkt über den Bedarf einer klugen Zuwanderungspolitik nach, um demografischen Herausforderungen zu begegnen

2013 hat die deutsche Regierung die demografischen Herausforderungen der abnehmenden Erwerbsbevölkerung, die möglicherweise auch zu etwas mehr Offenheit für reguläre Wege für Arbeitsmigration auf allen Qualifizierungs- und Lohnniveaus führen könnten, vermehrt bedacht. Zu diesem Zweck wurden allerdings keine neuen Maßnahmen in das Nationale Reformprogramm aufgenommen. Die Regierung erwähnt eine kluge Zuwanderungspolitik als Voraussetzung, um den Fachkräftebedarf in Deutschland sicherzustellen.¹⁶ Bedauerlich ist, dass weder bereits im Land anwesende, auf irreguläre Erwerbstätigkeit beschränkte Arbeitskräfte,

noch die Arbeitsmarktbedürfnisse im Niedriglohnsektor angesprochen werden.

Die Europäische Kommission sprach 2013 Deutschland gegenüber eine Empfehlung aus, die sich auf den protektionistischen Ansatz im deutschen Dienstleistungssektor bezieht, der den Zugang zu bestimmten Stellen und Arbeitsmarkt Bereichen sehr schwierig macht. Die Kommission stellt fest, dass sich die Situation im Dienstleistungssektor seit 2012 nicht beträchtlich verändert hat und dass es im Hinblick auf den Zugang zu bestimmten Berufen und deren Ausübung nach wie vor Beschränkungen gibt. Laut Kommission sollte Deutschland stärker an der Öffnung des Dienstleistungssektors arbeiten, indem ungerechtfertigte Beschränkungen und Marktzutrittsschranken abgeschafft werden. In vielen Handwerksbranchen, einschließlich dem Baugewerbe, ist nach wie vor ein Meisterbrief erforderlich, und viele freiberufliche Dienstleistungen unterliegen anderen Einschränkungen und Anforderungen.¹⁷ Eine Senkung der Zugangsschranken könnte möglicherweise zur Folge haben, auch von nicht-angemeldeter zu angemeldeter Arbeit zu wechseln, und würde mehr Möglichkeiten für Arbeitsmigranten aus Drittländern bieten, um diese Berufe zu ergreifen.

2014: Deutschland schreibt die steigende Erwerbstätigenquote teilweise der zugenommenen Migration zu

2014 meldete Deutschland Fortschritte bei der Erhöhung der Erwerbstätigenquote und bringt sie mit der zunehmenden Zuwanderung in Zusammenhang. Deutschland berichtet: „Personen, die dem Arbeitsmarkt bisher nicht zur Verfügung standen, nehmen vermehrt Beschäftigung auf. Insbesondere Ältere und Frauen partizipieren immer stärker am Erwerbsleben. Darüber hinaus leistet die Zunahme der Zuwanderung einen wichtigen Beitrag zum Beschäftigungsanstieg.“¹⁸ Die Regierung gibt außerdem an, dass die Integration von Einwanderern ein zentrales Element der Arbeitsmarktpolitik ist und dass auch die Chancen, auf dem globalen Arbeitsmarkt qualifizierte Fachkräfte für Deutschland zu gewinnen, besser genutzt werden sollten. Allerdings gibt es nach wie vor keine konkreten Maßnahmen über

13 Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi), Nationales Reformprogramm 2012, März 2012, S. 38. http://www.ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/nrp2012_germany_de.pdf.

14 Ebenda, S. 38

15 Eine Erläuterung des Status „Duldung“ finden Sie hier: Flüchtlingsrat Leverkusen, *Duldung*, http://www.fluechtlingsrat-leverkusen.de/deutsch/3.4.5_duldung.htm.

16 Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi), Nationales Reformprogramm 2013, März 2013, S. 19. http://www.ec.europa.eu/europe2020/pdf/nd/nrp2013_germany_de.pdf.

17 Europäische Kommission, *Empfehlung des Rates vom 9. Juli 2013 zum nationalen Reformprogramm Deutschlands 2013 und zur Stellungnahme des Rates zum Stabilitätsprogramm Deutschlands für die Jahre 2012 bis 2017*, Juli 2013, S. 35. http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2013/germany/csr2013_council_germany_de.pdf.

18 Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, *Nationales Reformprogramm 2014*, April 2014, S. 26. http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/nrp2015_germany_de.pdf.

das Fachkräftekonzept der Bundesregierung hinaus, das darauf abzielt, eine ausreichende Zahl von Fachkräften für den Arbeitsmarkt zu sichern.

2015: Förderung einer Willkommenskultur für Arbeitsmigranten ist wichtig, da die Arbeitsnachfrage von einem positiven Wanderungssaldo abhängt

2015 nahmen die Erwähnungen von Migranten und Migration im Nationale Reformprogramm enorm zu. Es besagt, das Wachstum habe sich durch Einkommenssteigerungen und den anhaltenden Beschäftigungsaufbau entfalten können. Die Regierung fügt hinzu, dass die zusätzliche Arbeitsnachfrage fast ausschließlich durch eine Integration der Personen aus der Stillen Reserve sowie aus der anhaltend hohen Zuwanderung bedient werde. Dabei wird für 2015 ein positiver Wanderungssaldo von 420.000 Personen erwartet. Wieder verweist der Bericht auf den anhaltenden demografischen Druck, der eine klare Reaktion in Bezug auf die Erwerbsbeteiligung erfordert. Deutschland geht außerdem von einem gleichmäßigen Rückgang des Wanderungssaldo aus. Das steht im Gegensatz zu den Prognosen der Europäischen Kommission, die von einem deutlichen Rückgang der Zuwanderung ab 2017 ausgeht.¹⁹

Die Regierung unterstreicht auch ihr Engagement für die Förderung einer Willkommenskultur für Arbeitsmigranten. Die Bundesregierung hat die Fachkräfte-Offensive, eine Informations- und Mobilisierungskampagne im Rahmen des Fachkräftekonzepts, weiterentwickelt und neue Schwerpunkte gesetzt, u. a. durch Beratungsangebote wie Internetauftritte oder eine Hotline für zugewanderte und zugewanderungsinteressierte Fachkräfte, Studenten und Auszubildende.²⁰ Sie betont auch, dass das Anerkennungsgesetz des Bundes zur Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen mit rund 75 Prozent der gestellten Anträge im Jahr 2013 eine hohe Anerkennungsquote aufweist. Ferner wird unterstrichen, dass auch der Wegfall der Optionspflicht bei der doppelten Staatsbürgerschaft für in Deutschland geborene und aufgewachsene Kinder ausländischer Eltern zur Willkommens- und Bleibekultur beiträgt.²¹

Als ein neues Instrument erwähnt Deutschland den neuen Europäischen Hilfsfonds für die am stärksten benachteiligten Personen (EHAP), der in Deutschland im Jahr 2015 umgesetzt wird. Der EHAP übernimmt eine „Brückenfunktion“. Mit dem EHAP wird die soziale

Eingliederung von Personen gefördert, die von Beratungs- und Unterstützungsleistungen des regulären Hilfesystems nicht erreicht werden. Dazu gehören zugewanderte Menschen aus EU-Mitgliedstaaten und deren Kinder sowie Wohnungslose und von Wohnungslosigkeit bedrohte Menschen. Während die erwachsenen EU-Zuwanderer sowie die Wohnungslosen und von Wohnungslosigkeit bedrohten Personen an das reguläre Hilfesystem, wie beispielsweise zielgerichtete Beratung, herangeführt werden sollen, soll für die zugewanderten Kinder der Zugang zu Angeboten der frühen Bildung und der sozialen Inklusion, wie beispielsweise Kindertagesstätten, verbessert werden.²² Es bleibt unklar, ob dieser Fonds auf undokumentierte Migranten ausgedehnt werden könnte, als Hilfsfonds mit niedriger Zugangsschwelle, der sich ohne Einschränkung an alle Personen richtet.

Schlussfolgerung

Aus der Analyse der deutschen Nationalen Reformprogramme lässt sich eine zunehmende Berücksichtigung der potenziellen Beiträge von Migrantenerkennen. Zunehmende Zuwanderung von Fachkräften und Integration regulärer Migranten in den Arbeitsmarkt werden als vorrangig für die nächsten Jahre bezeichnet. Deutschland hat auch willkommene Schritte in diese Richtung unternommen, z. B. einige wichtige Maßnahmen zur Anerkennung von Bildungsabschlüssen und die Senkung der erforderlichen Lohnschwelle, um ausländische Arbeitskräfte anzulocken.

Allerdings sind alle vorgeschlagenen Maßnahmen nur auf Beschäftigung im Hoch- und Mittellohnsektor beschränkt. Der Niedriglohnsektor wird vollkommen übersehen, obgleich die prekärste Migrantenarbeit in diesem Sektor geleistet wird, und die Bedürfnisse dieses Arbeitsmarkts sind unzureichend erforscht. Ungeachtet Überlegungen zu den demografischen Herausforderungen des abnehmenden Anteils der erwerbstätigen Bevölkerung unter Berücksichtigung des Angebots für eine zunehmende Nachfrage nach Arbeitskräften bei einem wachsenden positiven Wanderungssaldo hat Deutschland sich nicht um sein Arbeitsmigrationssystem in seiner Gesamtheit gekümmert, sondern sich stattdessen auf Fachkräfte konzentriert. Allerdings ist das allgemein positive Echo auf die Verpflichtung der Regierung, eine Willkommenskultur für Arbeitsmigranten im Land zu fördern, eine gute Grundlage für einen inklusiveren und ganzheitlicheren Ansatz der Steuerung von Arbeitsmigration.

19 Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, *Nationales Reformprogramm 2015*, Mai 2015, S. 12. http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/nrp2015_germany_de.pdf

20 Ebenda, S. 29

21 Ebenda, S. 29

22 Ebenda, S. 33

2. BESCHÄFTIGUNG UND ARBEITSMIGRATIONSPOLITIK IN DEUTSCHLAND

Ähnlich wie in vielen anderen westeuropäischen Ländern stammt Deutschlands Arbeitsmigrationspolitik aus den 1950er Jahren, als Deutschland begann, ausländische Arbeitskräfte aus Südeuropa bzw. dem Mittelmeerraum anzuwerben, um in Zeiten der Hochkonjunktur dem wachsenden Bedarf an Arbeitskräften in Niedriglohnssektoren gerecht zu werden.²³ Allerdings intensivierte sich der Bedarf an Arbeitskräften aus anderen Ländern erst nach der Errichtung der innerdeutschen Grenze im Jahr 1961, die zu einem Arbeitskräftemangel in der Bundesrepublik Deutschland führte.²⁴ Abkommen wurden zuerst mit Italien, dann mit Spanien und Griechenland (1960) und der Türkei (1961) geschlossen. Es folgten Marokko (1963), Portugal (1964), Tunesien (1965) und Jugoslawien (1968). Trotzdem gab es 1973 einen Anwerbestopp aufgrund der Ölkrise. Im folgenden Jahrzehnt sank die Nettozuwanderung weiter, bis sie schließlich Anfang der 1980er Jahre einen negativen Wert erreichte. Wegen des Falls des Eisernen Vorhangs und schlechter Lebensumstände im ehemaligen Jugoslawien und im vorwiegend kurdisch besiedelten Teil der Türkei erreichte die Nettozuwanderung einen neuen Höchststand.²⁵

Rechtsakte zur Regulierung der Arbeitsmigration

Das erste Gesetz zur Regelung des Aufenthalts von Ausländern war das Ausländergesetz von 1965.²⁶ Dieses Gesetz regelte Aufenthaltsgenehmigungen²⁷ für ausländische Arbeitskräfte, die mit dem Zweck des Aufenthalts zusammenhingen und ein Ende des Aufenthalts einer ausländischen Person vorsahen, nach dem diese verpflichtet war, das Land zu verlassen.²⁸ 1990 folgte eine neuere Version dieses Gesetz. 2005 wurde es dann vollständig durch das am 1. Januar 2005 in Kraft getretene Zuwanderungsgesetz²⁹ ersetzt, das die besonderen Vorschriften zur Einreise nach Deutschland und die entsprechenden Verfahren enthält.³⁰ Das Zuwanderungsgesetz wird auch als Aufenthaltsgesetz³¹ bezeichnet, da es das vorherige doppelte Genehmigungsverfahren für Arbeit und Aufenthalt vereint, sodass Arbeitsmigranten beide zusammen bei der Ausländerbehörde beantragen können.³² Diese Verbindung bedeutet folgendes: Auch wenn es verschiedene Formen der Aufenthaltsgenehmigung gibt, hängt der Aufenthaltsstatus eines Migranten, der zum Zweck der Arbeit nach Deutschland kommt, von einem Arbeitsangebot ab und gilt nur unter dem Vorbehalt, dass dieses spezielle Beschäftigungsverhältnis bestehen bleibt.

23 Bundesministerium des Innern, *Arbeitsmigration*, 2015. http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Migration-Integration/Zuwanderung/Arbeitsmigration/arbeitsmigration_node.html.

24 Ebenda

25 Bundeszentrale für politische Bildung, *Geschichte der Zuwanderung nach Deutschland nach 1950*, Juni 2012. <http://www.bpb.de/politik/grundfragen/deutsche-verhaeltnisse-eine-sozialkunde/138012/geschichte-der-zuwanderung-nach-deutschland-nach-1950?p=all>.

26 Siehe Ausländergesetz http://www.fluechtlingsinfo-berlin.de/fr/pdf/AuslG_1965.pdf

27 Aufenthaltsgenehmigungen

28 Ab dem neuen Zuwanderungsgesetz von 2005 werden „Aufenthaltsgenehmigungen“ als „Aufenthaltstitel“ bezeichnet.

29 Siehe Zuwanderungsgesetz http://www.auswaertiges-amt.de/DE/EinreiseUndAufenthalt/Zuwanderungsrecht_node.html

30 Auswärtiges Amt, *Zuwanderungsgesetz*, 2015. http://www.auswaertiges-amt.de/DE/EinreiseUndAufenthalt/Zuwanderungsrecht_node.html#doc370708bodyText3.

31 Aufenthaltsgesetz

32 Bundesministerium des Innern, *Häufig gestellte Fragen zum Thema: Ausländerrecht*, 2015. <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/FAQs/DE/Themen/Migration/Auslaenderrecht/01.html>.

Das deutsche Arbeitsmigrationssystem

Das deutsche Arbeitsmigrationssystem ist im Prinzip nachfrageorientiert, was bedeutet, dass die Anzahl ausländischer Arbeitskräfte sich nach den Bedürfnissen des Arbeitsmarktes und der Demografiestrategie der Bundesregierung richtet.³³ Laut Aufenthaltsgesetz orientiert sich die Zulassung ausländischer Arbeitskräfte an den Erfordernissen der deutschen Wirtschaft, wobei die Situation auf dem Arbeitsmarkt und die Notwendigkeit, Arbeitslosigkeit effektiv zu bekämpfen, angemessen berücksichtigt werden. Internationale Verträge sollen hiervon unbeeinflusst bleiben.³⁴

In der aktuellen Migrationsdebatte haben deutsche Politiker ständig den Bedarf an ausländischen Arbeitskräften in den kommenden Jahren betont, um den Arbeitskräftemangel wegen des demografischen Wandels zu kompensieren. Migrationsforscher schätzen, dass um die 200.000 Menschen langfristig nach Deutschland einwandern müssten, damit die Menge der potenziellen Arbeitnehmer in den kommenden Jahren ungefähr gleich bleibt.³⁵ Nach Einschätzung der Bundesagentur für Arbeit, werden Arbeitskräfte besonders in Branchen wie Logistik und Metallindustrie gesucht, gefolgt vom Ingenieurwesen (z. B. Mechatronik, interdisziplinäre Berufe, die Mechanik, Elektronik und IT verbinden), Energie- und Elektrotechnik sowie Gesundheitsberufe.³⁶

Der Pflegesektor ist ein Beispiel dafür, wie der Fachkräftemangel auch im Niedriglohnsektor eng mit der Demografie einer alternden Gesellschaft zusammenhängt. Das Bundesministerium für Gesundheit gibt an, dass die Anzahl der Pflegebedürftigen unter Annahme einer unveränderten Pflegequote bis 2060 auf 4,7 Millionen steigt, während es 2013 noch 2,6 Millionen waren. Nach einer Schätzung des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung könnte sich der Personalbedarf in

der Pflege auf bis zu 1,5 Mio. Vollzeitkräfte erhöhen (Ende 2011: 673.000 Vollzeitkräfte).³⁷

Eine Liste mit allen Stellen in Berufen mit Arbeitskräftemangel, die deshalb für die Beschäftigung von ausländischen Arbeitskräften aus Drittländern offen sind, wurde von der Bundesagentur für Arbeit veröffentlicht. Sie wird regelmäßig aktualisiert.³⁸ Qualifikationen, die eine Arbeit in diesen Berufen gestatten, erleichtern die Genehmigung eines Aufenthaltsstatus beträchtlich. Allerdings ist für alle Stellen auf der Liste ein gewisses Qualifikationsniveau erforderlich. Unqualifizierte Stellen werden nicht berücksichtigt; die Arbeitsagentur entscheidet hier von Fall zu Fall.

Die Verteilung von Migranten auf Wirtschaftszweige zeigt, dass sie insbesondere im Gastgewerbe und im primären Sektor, darunter Land- und Forstwirtschaft und dem verarbeitenden Gewerbe, tätig sind.³⁹ In der Zeit von 2000 bis 2009 zeigte sich eine starke Verschiebung hin zum Dienstleistungssektor, begleitet von einer Abnahme der ausländischen Beschäftigten im verarbeitenden Gewerbe.⁴⁰

Arbeitsgenehmigungsverfahren für Personen aus Drittländern und Hindernisse beim Zugang zum Arbeitsmarkt

Das am 1. Januar 2005 in Kraft getretene Aufenthaltsgesetz regelt die Bedingungen für die Einreise von Ausländern in das Bundesgebiet.⁴¹ Drittstaatsangehörige benötigen für die Einreise und für Arbeit oder Studium in Deutschland ein Visum. Für bestimmte Drittstaatsangehörige, die für die Einreise und einen Aufenthalt von höchstens drei Monaten in Deutschland kein Visum benötigen, gelten Ausnahmen.⁴² Sollten diese Personen

33 Bundesministerium des Innern, *Arbeitsmigration*, 2015. http://www.bmi.bund.de/DE/Themen/Migration-Integration/Zuwanderung/Arbeitsmigration/arbeitsmigration_node.html.

34 Aufenthaltsgesetz, § 18 Beschäftigung, Februar 2008. http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/aufenthg_2004/gesamt.pdf.

35 Die Zeit, *Die guten, bösen Einwanderer*, Juni 2013. <http://www.zeit.de/wirtschaft/2013-06/einwanderung-migration-mythen-fakten/seite-2>

36 Zeit Online, *Mehr als 2,7 Millionen Arbeitslose im Juli*, Juli 2015. <http://www.zeit.de/wirtschaft/2015-07/arbeitslosenzahlen-juli-2015>.

37 Bundesministerium für Gesundheit, *Pflegefachkräftemangel*, Februar 2016. <http://www.bmg.bund.de/themen/pflege/pflegekraefte/pflegefachkraeftemangel.html>

38 Bundesagentur für Arbeit, *Positivliste*, September 2015. Die Positivliste kann eingesehen werden unter <https://www.arbeitsagentur.de/web/content/DE/BuergerinnenUndBuerger/ArbeitundBeruf/ArbeitsJobsuche/ArbeitenInDeutschland/ArbeitsmarktZulassung/Detail/index.htm?dfContentId=L6019022DSTBAI779131>.

39 Katharina Seebaß und Manuel Siegert, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, *Migranten am Arbeitsmarkt in Deutschland*, Januar 2011, S. 6. http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/WorkingPapers/wp36-migranten-am-arbeitsmarkt-in-deutschland.pdf?__blob=publicationFile.

40 Ebenda, S. 5–7

41 Auswärtiges Amt, *Zuwanderungsgesetz*, Juli 2012. http://www.auswaertiges-amt.de/DE/EinreiseUndAufenthalt/Zuwanderungsrecht_node.html.

42 Es handelt sich um Staatsangehörige von Australien, Israel, Japan, Kanada, der Republik Korea, von Neuseeland und den Vereinigten Staaten von Amerika (§ 41 Abs. 1 Aufenthaltverordnung). Nähere Auskünfte zu Staatsangehörigen bestimmter Länder, die ein Visum benötigen oder nicht, finden Sie hier: http://www.auswaertiges-amt.de/DE/EinreiseUndAufenthalt/StaatenlisteVisumpflicht_node.html.

jedoch planen, länger als drei Monate zu bleiben oder arbeiten zu wollen, müssen sie eine Aufenthaltserlaubnis beantragen.⁴³

Ein wesentliches Hindernis für den Zugang zum Arbeitsmarkt ist die Arbeitserlaubnispflicht. Arbeitserlaubnisse sind für gewöhnlich Teil der Aufenthaltserlaubnisse. Das bedeutet, dass eine Person, die irregulär nach Deutschland einreist oder sich dort irregulär aufhält, keiner angemeldeten Arbeit nachgehen kann⁴⁴.

Es wird erwartet, dass Migranten mit einem speziellen Visum für den Zweck ihres Aufenthalts einreisen. Arbeitskräfte sollten sich deshalb vom Ausland aus um Arbeit bewerben. Eine Person, die sich in Deutschland aufhalten möchte, um zu arbeiten, zu studieren usw., muss mit dem entsprechenden Visum⁴⁵ nach Deutschland einreisen, und es ist sehr schwierig, von einer Art der Genehmigung zu einer anderen zu wechseln. Beispielsweise kann es für eine Person mit Touristenvisum unmöglich sein, diese Art eines zeitlich begrenzten Visums in irgendeinen anderen Aufenthaltstitel zu ändern (z. B. Studentenvisum). Ebenso ist es ratsam für Personen, die irgendeinen Status beantragen, den korrekten Status für gleich welche Zwecke oder Aktivitäten, denen sie in Deutschland nachgehen wollen, bereits bei der Einreise zu haben.

Der Wechsel zwischen verschiedenen Arten eines Aufenthaltstitels ist in wenigen Fällen möglich, wenn man sich schon im Land befindet. So können zum Beispiel Studenten, die einen akademischen Grad erworben haben, ein 18 Monate gültiges Visum für den Zweck der Arbeitssuche erhalten. Finden sie eine Stelle, können sie einen Aufenthaltsstatus bekommen.

Die Art des Aufenthaltstitels für Arbeitszwecke, der von den Ausländerbehörden ausgestellt wird, hängt von der Qualifikation und der Art der Stelle ab, die der

Bewerber antreten möchte.⁴⁶ Es gibt viele verschiedene Aufenthaltstitel, für die es verschiedene Voraussetzungen und Gültigkeitsdauern gibt, die jeweils vom Zweck des Aufenthalts und von der Qualifikation der Bewerber – Arbeitnehmer, Selbständige oder Arbeitssuchende mit unterschiedlichen Bildungsabschlüssen – abhängen.⁴⁷

Ein **Drittstaatsangehöriger** kann einen Aufenthaltstitel zu Arbeitszwecken erhalten, wenn er ein „konkretes Arbeitsplatzangebot“ hat und andere Voraussetzungen erfüllt, zum Beispiel Besitz eines gültigen Passes, Nachweis eines gesicherten Lebensunterhalts während des Aufenthalts und Nichtvorliegen eines Ausweisungsgrundes.

Die Bundesagentur für Arbeit kann der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zur Ausübung einer Beschäftigung⁴⁸ zustimmen, wenn

- sich durch die Beschäftigung von Ausländern nachteilige Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt, insbesondere hinsichtlich der Beschäftigungsstruktur, der Regionen und der Wirtschaftszweige, nicht ergeben;
- für die Beschäftigung deutsche Arbeitnehmer sowie Ausländer, die nach dem Recht der Europäischen Union einen Anspruch auf vorrangigen Zugang zum Arbeitsmarkt haben, nicht zur Verfügung stehen;
- die Besetzung der offenen Stellen mit ausländischen Bewerbern arbeitsmarkt- und integrationspolitisch verantwortbar ist;
- der Bewerber nicht zu ungünstigeren Arbeitsbedingungen als vergleichbare deutsche oder EU-Bürger beschäftigt wird;
- der potentielle Arbeitgeber der Bundesagentur für Arbeit Auskunft über alle benötigten Informationen erteilt, einschließlich Arbeitsentgelt, Arbeitszeiten und sonstige Arbeitsbedingungen.⁴⁹

43 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, *Bildung und Beruf in Deutschland*, Januar 2015, S. 7. http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/Publikationen/Broschueren/bildung-und-beruf-in-deutschland.pdf?__blob=publicationFile#page=32.

44 Friedrich-Ebert-Stiftung, *Illegale Ausländerbeschäftigung*, Mai 2000. <http://www.fes.de/fulltext/asfo/00763003.htm#E10E1>.

45 Aufenthaltsgesetz, § 5 Abs. 2, Februar 2008. http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/aufenthg_2004/gesamt.pdf.

46 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, *Aufenthalt bereits in Deutschland*, Mai 2013, <http://www.bamf.de/DE/Migration/Arbeiten/BuergerDrittstaat/aufenthalt-deutschland.html?nn=3838630>.

47 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, *Bildung und Beruf in Deutschland*, Januar 2015, S. 7. http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/Publikationen/Broschueren/bildung-und-beruf-in-deutschland.pdf?__blob=publicationFile#page=32.

48 Ebenda, S. 14, und Aufenthaltsgesetz, § 18 Beschäftigung, Februar 2008, S. 24. http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/aufenthg_2004/gesamt.pdf.

49 Aufenthaltsgesetz, § 39 Zustimmung zur Ausländerbeschäftigung, Februar 2008, S. 28 und 39. http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/aufenthg_2004/gesamt.pdf; § 39 Zustimmung zur Ausländerbeschäftigung, http://www.gesetze-im-internet.de/aufenthg_2004/_39.html.

Eine Erlaubnis legt die Dauer (höchstens drei Jahre) ebenso fest wie die Art der Beschäftigung und die Einschränkungen der Beschäftigung bei einem bestimmten Arbeitgeber und/oder in bestimmten Regionen.⁵⁰ Aufenthaltserlaubnisse im Zusammenhang mit einem Arbeitsverhältnis können versagt werden, wenn diese Bedingungen nicht erfüllt sind, oder widerrufen, wenn der Ausländer zu ungünstigeren Bedingungen als vergleichbare deutsche Arbeitnehmer oder EU-Bürger beschäftigt wird.⁵¹

Asylsuchende und Geduldete dürfen in den ersten drei Monaten ihres Aufenthalts in Deutschland nicht arbeiten. Zwischen dem vierten und dem fünfzehnten Monat nach ihrem Asylantrag dürfen Asylsuchende arbeiten, können aber nur ein Beschäftigungsverhältnis eingehen, wenn keine bevorrechtigten Personen (Deutsche, Migranten mit Arbeitserlaubnis) für ebenso qualifiziert gehalten werden und die Beschäftigung keinen negativen Einfluss auf den Arbeitsmarkt hat (Vorrangprüfung). Nach fünfzehn Monaten bis zu vier Jahren können Asylsuchende eine Arbeitserlaubnis für eine bestimmte Stelle erhalten, die im Einzelfall geprüft wird. Nach vier Jahren haben Asylsuchende unbeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt.⁵² Dieser kann jedoch durch die Dauer des jeweiligen Aufenthaltsstatus beschränkt sein.

Hindernisse für die Beschäftigung von Arbeitsmigranten und Ausschluss vom Arbeitsmarkt

Arbeitgeber, die einen Migranten beschäftigen möchten, können in einem offiziellen „Migrations-Check“ prüfen, ob der Ausländer dafür eine Zustimmung benötigt.⁵³ Der Arbeitgeber, bei dem ein Ausländer beschäftigt werden soll, hat der Bundesagentur für Arbeit Auskunft über Arbeitsentgelt, Arbeitszeiten und sonstige Arbeitsbedingungen zu erteilen.⁵⁴ Im allgemeinen liegt die

Beweislast, ob die Vorrangprüfung auf diese bestimmte Stelle anzuwenden ist, bei der Bundesagentur für Arbeit. Die Bedingungen, unter denen die Zustimmung zur Beschäftigung eines Drittstaatsangehörigen erteilt wird, ist in den Beschäftigungsverordnungen erläutert. Sie hängen hauptsächlich von dem Qualifikationsniveau des Ausländers ab.

Eine Aufenthaltserlaubnis zur Ausübung einer Beschäftigung, die keine qualifizierte Berufsausbildung voraussetzt, darf nur erteilt werden, wenn dies in einer zwischenstaatliche Vereinbarung festgelegt ist oder wenn aufgrund einer Rechtsverordnung, z. B. der Beschäftigungsverordnungen, die Erteilung der Zustimmung zu einer Aufenthaltserlaubnis für diese Beschäftigung zulässig ist. Zustimmungen der Bundesagentur für Arbeit zu Beschäftigungen, die keine qualifizierte Berufsausbildung voraussetzen, sind im einzelnen für bestimmte Berufsgruppen möglich⁵⁵:

Andere wichtige Hindernisse für den Zugang von Migranten zum Arbeitsmarkt sind unzureichende Sprachkenntnisse und beschränkte Möglichkeiten, ausländische Berufsabschlüsse und -ausbildungen anerkennen zu lassen.

Irreguläre Arbeitsmigranten und Personen mit Duldung

Migranten ohne Aufenthaltsstatus sind aufgrund des fehlenden Status vom offiziellen Arbeitsmarkt ausgeschlossen. Nach Schätzungen lebten 2014 mindestens 180.000 und maximal 520.000 irreguläre Migranten in Deutschland; viele von ihnen waren auf dem informellen Arbeitsmarkt tätig.⁵⁶

Wie in der Richtlinie über Arbeitgebersanktionen⁵⁷ festgelegt, drohen Arbeitgebern von Drittstaatsangehörigen mit irregulärem Aufenthaltsstatus Sanktionen

50 Verordnung über die Beschäftigung von Ausländern, Juni 2013. http://www.gesetze-im-internet.de/beschv_2013/BJNR149910013.html.

51 Aufenthaltsgesetz, § 40 Versagungsgründe, § 41 Widerruf der Zustimmung, Februar 2008, S. 40. http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/aufenthg_2004/gesamt.pdf.

52 Siehe auch: Pro Asyl. http://www.proasyl.de/de/themen/asylrecht/detail/news/fluechtlinge_auf_dem_arbeitsmarkt_zwischen_teilhabe_und_ausschluss/.

53 Bundesagentur für Arbeit, *Migration-Check*, Januar 2013. <https://www.arbeitsagentur.de/web/content/DE/Unternehmen/Arbeitskraeftebedarf/Internationales/MigrationCheck/Detail/index.htm?dfContentId=L6019022DSTBAI522597>.

54 Aufenthaltsgesetz, § 39 Abs. 2, Februar 2008, S. 40. http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/aufenthg_2004/gesamt.pdf.

55 Saisonbeschäftigungen, Schaustellergehilfen (z. B. für Jahrmärkte), Au-pair-Beschäftigungen, Haushaltshilfen und Hausangestellte, Beschäftigte der Kultur- und Unterhaltungsbranche, befristete praktische Tätigkeiten als Voraussetzung für die Anerkennung ausländischer Abschlüsse. IHK Berlin, *Erteilung einer Arbeitserlaubnis*, Juli 2015. https://www.ihk-berlin.de/blob/bihk24/produktmarken/Service-und-Beratung/recht_und_steuern/downloads/2253438/c4f0735999394e89a5ae473cf8e36679/Merkblatt_Erteilung_einer_Arbeitserlaubnis-data.pdf.

56 Dita Vogel, *Update report Germany: Estimated number of irregular foreign residents in Germany (2014)*, Database on Irregular Migration, Juli 2015, Update report, S. 2. http://irregular-migration.net/fileadmin/irregular-migration/dateien/4_Background_Information/4.5.Update_Reports/Vogel_2015_Update_report_Germany_2014_fin-.pdf. Siehe auch <http://irregular-migration.net/>.

57 Europäisches Parlament und Europäischer Rat, *Richtlinie 2009/52/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juni 2009 über Mindeststandards für Sanktionen und Maßnahmen gegen Arbeitgeber, die Drittstaatsangehörige ohne rechtmäßigen Aufenthalt beschäftigen*, Juni 2009. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX%3A32009L0052>.

und Maßnahmen, die vom jeweiligen EU-Mitgliedstaat, z. B. Deutschland, verhängt werden müssen.⁵⁸ Arbeitgeber müssen den Aufenthaltsstatus des Drittstaatsangehörigen, den sie beschäftigen wollen, prüfen und der zuständigen Ausländerbehörde melden, wenn dieser keine Aufenthaltserlaubnis besitzt.

Es gibt derzeit keine Regelung zur Regularisierung bezüglich irregulärer Migranten, deren Asylantrag abgelehnt wurde oder die aus anderen Gründen keinen Aufenthaltsstatus haben.⁵⁹ Die Debatte über Regularisierung läuft bereits seit mehreren Jahren, ist jedoch von politischen Entscheidungsträgern nie als mögliche politische Lösung in Betracht gezogen worden. Allerdings findet die Erkenntnis, dass reguläre Migrationswege gebraucht werden, um irreguläre Migration zu vermindern, langsam Eingang in die politische Diskussion in der EU und auf nationaler Ebene. Beim Valetta-Gipfel zu Migrationsfragen vereinbarte die deutsche Regierung mit anderen EU-Staaten einen Aktionsplan, der die irreguläre Migration durch die Förderung vermehrter legaler Migrationswege bekämpfen will.⁶⁰

Das Aufenthaltsgesetz besagt, dass die Abschiebung von Migranten ohne Aufenthaltsstatus in den folgenden Fällen vorübergehend verboten ist und ausgesetzt werden kann⁶¹:

- Völkerrechtliche Verpflichtungen oder humanitäre Gründe sehen vor, dass die Abschiebung für höchstens drei Monate ausgesetzt wird.
- Die Abschiebung ist aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen unmöglich.
- Ist die Abschiebung gescheitert, weil der Ausländer krank oder reiseunfähig ist, sein Pass dauerhaft verloren ist und/oder frühere Abschiebeversuche gescheitert sind oder die Reisewege für eine Abschiebung unterbrochen sind, dann wird die Abschiebung für mindestens eine Woche ausgesetzt.
- Andere Dokumente (Visa usw.) sind vorübergehend nicht verfügbar.

- Die Person ist staatenlos oder ihr Herkunftsland verweigert die Einreise in die Heimat.
- Die Person ist Elternteil oder Vormund eines Kindes mit einem legalen Aufenthaltstitel in Deutschland.

Diese Migranten erhalten eine Duldung, was keine Aufenthaltsgenehmigung ist, sondern als Bestätigung dient, dass die Person bei der Ausländerbehörde registriert und vorübergehend von der Verpflichtung befreit ist, das Land verlassen zu müssen⁶². Wie bei jedem Drittstaatsangehörigen muss die Bundesagentur für Arbeit der Beschäftigung einer Person mit Duldung grundsätzlich zustimmen. Voraussetzung für die Zustimmung zu einer Erwerbstätigkeit ist, dass das Vorrangprinzip eingehalten wird, d. h. es steht kein Deutscher oder anderer bevorrechtigter (EU-)Migrant für den Arbeitsplatz zur Verfügung, und der Bewerber hat sich seit mindestens einem Jahr rechtmäßig im Bundesgebiet aufgehalten. Einer Zustimmung bedarf es nicht, wenn die geduldete Person eine staatlich anerkannte Lehre oder Berufsausbildung anstrebt oder wenn sie sich seit vier Jahren ununterbrochen geduldet im Bundesgebiet aufgehalten hat.⁶³ Die Zustimmung zur Beschäftigung wird abgelehnt: falls die geduldete Person sich nach Deutschland begeben hat, um Asyl zu beantragen und Geld- und Sachleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz erhalten hat; falls die Person aus staatlicher Sicht die Verantwortung dafür trägt, dass aufenthaltsbedingende Maßnahmen nicht vollzogen werden können, oder falls die Person aus einem als „sicher“ eingestuften Herkunftsstaat kommt und ihr nach dem 31. August 2015 gestellter Asylantrag abgelehnt worden ist.⁶⁴

Ein Wechsel von einer Duldung zu einem anderen Aufenthaltstitel ist nur möglich im Fall dringender humanitärer oder persönlicher Gründe oder bei erheblichem öffentlichen Interesse am Aufenthalt der Person im Bundesgebiet.⁶⁵ Das kann bei unbegleiteten Kindern und geduldeten Familien mit kleinen Kindern der Fall sein, die nach vier bzw. sechs Jahren einen Aufenthaltsstatus erhalten können. Regularisierung ist auch bei Personen unter 21 Jahren möglich, die

58 Ebenda

59 Deutschlandfunk, *Ausgeschlossen von Arbeit, Bildung und Gesundheit*, 19. März 2015. http://www.deutschlandfunk.de/irregulaere-migration-ausgeschlossen-von-arbeit-bildung-und.1148.de.html?dram:article_id=314729.

60 Bundesregierung, *Aktionsplan gegen Illegale Migration*, 12. November 2015. <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Reiseberichte/2015-11-09-eu-afrikagipfel.html>.

61 Aufenthaltsgesetz, § 60 Verbot der Abschiebung, Februar 2008. http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/aufenthg_2004/gesamt.pdf.

62 Aufenthaltsgesetz, § 60a Abs. 3 und 4, Februar 2008. http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/aufenthg_2004/gesamt.pdf.

63 Bundesministerium des Innern, *Häufig gestellte Fragen zum Thema: Ausländerrecht*, 2015. <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/FAQs/DE/Themen/Migration/Auslaenderrecht/18.html>.

64 Aufenthaltsgesetz, § 60a *Vorübergehende Aussetzung der Abschiebung (Duldung)*, Februar 2008. http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/aufenthg_2004/gesamt.pdf.

65 Aufenthaltsgesetz, § 25 Abs. 4, Februar 2008. http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/aufenthg_2004/gesamt.pdf.

seit mindestens sechs Jahren in Deutschland leben, mindestens sechs Jahre die Schule besucht und eine positive Integrationsprognose des Staates erhalten haben. Weitere Voraussetzungen sind unter anderem, dass die Person in Deutschland geboren oder vor ihrem 14. Geburtstag nach Deutschland eingereist ist. In solchen Fällen können auch Eltern und Geschwister ein Aufenthaltsrecht erhalten⁶⁶. Dies sind die einzigen Regularisierungsmöglichkeiten für Personen mit Duldung ohne anerkannte Qualifikationen. Weitere Möglichkeiten gelten nur für geduldete Personen, die als Spezialisten oder zumindest Fachkräfte gelten und/ oder in Deutschland studiert oder einen deutschen akademischen Abschluss erhalten haben.⁶⁷

Schlussfolgerung

Für hochqualifizierte Drittstaatsangehörige (z. B. Forscher, Selbständige oder Personen, die vorher in Deutschland studiert haben), gibt es mehr Möglichkeiten, in Deutschland zu arbeiten, als für geringqualifizierte Arbeitskräfte. In den letzten Jahren hat Deutschland besondere Anstrengungen unternommen, um in bestimmten Branchen hochqualifizierte ausländische Arbeitskräfte einzustellen. Für Migranten ohne oder mit nur geringen Qualifikationen sind Aufenthalts- und Arbeiterlaubnisse deutlich schwieriger zu bekommen.

Bis vor kurzem kam das einem Beinahe-Stopp der Beschäftigung von nicht oder geringqualifizierten Migranten gleich.⁶⁸ Die EU-Saisonarbeiterrichtlinie⁶⁹ wird es Arbeitsmigranten jedoch gestatten, bis zu sechs Monate jährlich für Saisonarbeit zu bleiben.

Im Gegensatz zum ausdrücklich geäußerten Bedarf an Arbeitsmigranten in den kommenden Jahren als Ausgleich für den Arbeitskräftemangel aufgrund des demografischen Wandels wurden nur wenige Maßnahmen eingeführt, um die Arbeits- und Aufenthaltsgenehmigungsverfahren für Arbeitskräfte aus Drittstaaten im Mittel- oder Niedriglohnssektor zu vereinfachen. Die Voraussetzungen und Verfahren, um einen Drittstaatsangehörigen zu beschäftigen, bleiben für Arbeitgeber sehr beschwerlich. Deshalb bleibt es noch immer extrem schwierig, einen Aufenthaltsstatus für die Ausübung einer Arbeit zu erhalten, die keine förmlichen Qualifikationen verlangt und die nicht auf der Liste der Berufe steht, bei denen die Bundesagentur für Arbeit ihre Zustimmung von Fall zu Fall geben kann.

Für Migranten ohne Aufenthaltsstatus, gibt es keine Strategien, um ihren Status durch Arbeit regularisieren zu können. Irreguläre Migranten können ihren Status nur durch Heirat, bei schwerer Krankheit oder Elternschaft eines deutschen Kindes regularisieren.

66 Ebenda, § 25a. Bundesministerium des Innern, *Häufig gestellte Fragen zum Thema: Ausländerrecht*, 2015. <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/FAQs/DE/Themen/Migration/Auslaenderrecht/18.html>.

67 Bundesministerium des Innern, *Häufig gestellte Fragen zum Thema: Ausländerrecht*, 2015. <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/FAQs/DE/Themen/Migration/Auslaenderrecht/18.html>.

68 MiGAZIN, *Der Status Quo in Sachen Einwanderung*, 6 August 2015. <http://www.migazin.de/2015/08/06/der-status-quo-sachen-einwanderung/>.

69 Europäisches Parlament und Europäischer Rat, *Richtlinie 2014/36/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zwecks Beschäftigung als Saisonarbeiter*, März 2014. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0036>.

3. ZUGANG ZU GESUNDHEITSVERSORGUNG, OBdachLOSENHILFE UND BILDUNG FÜR IRREGULÄRE MIGRANTEN

Irreguläre Migranten und Armut

Zur Vermeidung irregulärer Migration sind viele EU-Mitgliedstaaten dazu übergegangen, die Hauptbestandteile der sozialen Inklusion, also Gesundheit, Obdach, Bildung und ein faires Einkommen, für die am stärksten benachteiligte Migrantengruppe zu beschränken, was sie tatsächlich in die Armut treibt. Die gesetzlichen und praktischen Hindernisse beim Zugang zu diesen Rechten für irreguläre Migranten verfolgen die klare Absicht, sie in eine so unerträgliche Notsituation zu treiben, dass sie sich gezwungen sehen, Europa zu verlassen, sowie andere Migranten von der Zuwanderung nach Europa abzuschrecken.⁷⁰

Diese Strategien sind nicht nur völlig ineffektiv in ihrer Absicht, irreguläre Migration zu begrenzen, sondern sie beschränken auch den Zugang zu minimalen sozialen Rechten und können auch die Marginalisierung und Stigmatisierung von Migranten in den Augen der allgemeinen Bevölkerung vergrößern, was möglicherweise Rassismus in der Gesellschaft erhöht.⁷¹ Eine Beschränkung des Zugangs zu Sozialleistungen für irreguläre Migranten kann dazu führen, die politischen Ziele auf den Gebieten sozialer Zusammenhalt, Arbeitsmarkt, Volksgesundheit und Bildungsstrategien zu untergraben und bringt das Risiko mit sich, die Arbeitsbedingungen in Europa zu verschlechtern.

Außerdem wirken sich derartige restriktive Strategien auch überproportional auf individuelle Personen ohne Aufenthaltsstatus aus, die eine besondere Schutzbedürftigkeit aufgrund von Alter, Geschlecht und ernsten Krankheiten haben, darunter Frauen, Kinder und Personen mit dringenden gesundheitlichen Bedürfnissen.⁷²

Insbesondere können Restriktionen in der Gesundheitspflege, bei Notunterbringungen und Obdachlosenhilfe sowie der Bildung aufgrund des Migrationsstatus katastrophale Folgen für die Betroffenen und die Gesellschaft insgesamt haben.

Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen für irreguläre Migranten

Bei akuten Erkrankungen, Schmerzzuständen, Schwangerschaft und Geburt sollten undokumentierte Migranten laut Asylbewerberleistungsgesetz⁷³ denselben Zugang zur Gesundheitsfürsorge haben wie Asylsuchende. Mit Ausnahme von Notfällen müssen Sozialämter, gemäß Paragraph 87 des Aufenthaltsgesetzes, Migranten ohne Aufenthaltsstatus den Ausländerbehörden melden.⁷⁴ Im Fall der Versorgung in Notaufnahmestationen von Krankenhäusern müssen

70 Siehe das Beispiel aus den Niederlanden in R. Cholewinski, *Study on obstacles to effective access of irregular migrants to minimum social rights*, Europarat, 2005, S. 18. <http://mighealth.net/eu/images/e/ec/Chol.pdf>, S. 22.

71 R. Cholewinski, *op. cit.*, Europarat, 2005, S. 18.

72 PICUM, *Undocumented Migrants and the Europe 2020 Strategy: Making Social Inclusion a Reality for all Migrants in Europe*, November 2015.

73 Asylbewerberleistungsgesetz [AsylbLG], § 1 Abs. 1 Nr. 5 in Verbindung mit § 4, Juni 1993. <http://www.gesetze-im-internet.de/asylbgl/index.html#BJNR107410993BJNE000403116>. Siehe auch Internationale Gesellschaft für Menschenrechte (IGFM), *Illegal in Deutschland - Hilfestellungen und Antworten*, <http://www.igfm.de/menschenrechte/hilfe-fuer-den-notfall/illegal-in-deutschland/>.

74 PICUM Grundsatzpapier „Zugang zur Gesundheitsversorgung für Migrant/inn/en ohne Aufenthaltsstatus in Europa Die zentrale Rolle lokaler und regionaler Behörden“ http://picum.org/picum.org/uploads/publication/PolicyBrief_Local%20and%20Regional%20Authorities_AccessHealthCare_UndocumentedMigrants_DEC.2014_DE.pdf

75 Siehe auch: Bundesärztekammer (2013) *Patientinnen und Patienten ohne legalen Aufenthaltsstatus in Krankenhaus und Praxis*, gemeinsame Veröffentlichung mit Medibüro Berlin und Malteser Migranten Medizin, November 2013, abrufbar unter <http://www.bundesaerztekammer.de/page.asp?his=0.6.37.8822>.

diese nach der Behandlung eine Kostenerstattung beim Sozialamt beantragen. Damit verlängert sich der Geheimnisschutz in das Sozialamt als öffentliche Stelle.⁷⁵

Alle Leistungen, die nicht von Notaufnahmestationen von Krankenhäusern erbracht werden, müssen zuerst vom Sozialamt genehmigt werden. In solchen Fällen ist das Sozialamt verpflichtet, die Daten von Patienten ohne Aufenthaltstitel den entsprechenden Behörden zu melden, was den Anspruch irregulärer Migranten auf Gesundheitsversorgung in Nicht-Notfällen bedeutungslos macht.

Diese widersprüchlichen Gesetze haben zur Folge, dass irreguläre Migranten, Kinder inbegriffen, nur in Notfällen kostenlos von öffentlichen Gesundheitsfürsorgern behandelt werden und riskieren, angezeigt und abgeschoben zu werden, wenn sie versuchen, andere Gesundheitsleistungen zu bekommen. Deshalb berechtigen die Gesetze irreguläre Migranten eigentlich nur zur Notfallversorgung, und manchmal gibt es sogar Schwierigkeiten, Zugang zu dieser Versorgung zu erhalten.⁷⁶

In der Praxis behandeln viele Gesundheitsfürsorger irreguläre Migranten unabhängig durch ehrenamtliche Initiativen. Beispielsweise die Medinetze, Medibüros⁷⁷ und die Malteser Migranten Medizin⁷⁸, durch Organisationen wie Ärzte der Welt⁷⁹ und manchmal in Zusammenarbeit mit Stadt- und Regionalverwaltungen, um sicherzustellen, dass erforderliche Hilfe auf lokaler Ebene verfügbar ist. Ein Beispiel einer Partnerschaft zwischen Zivilgesellschaft und Gemeindeverwaltung ist die vom Gesundheitsamt der Stadt Frankfurt und der Organisation Maisha⁸⁰ betriebene Sprechstunde, die ärztliche Untersuchungen und Behandlungen speziell für Migranten ohne Aufenthaltsstatus anbietet. Mehrere andere Stadtverwaltungen großer Städte haben ähnliche Anlaufstellen mit Humanitären Sprechstunden eingerichtet, die Migranten ohne Aufenthaltsstatus ärztliche Untersuchungen und eine Grundversorgung bieten.⁸¹

Gesundheitsfachkräfte und Unterstützer von Migrantenrechten haben auch die Einführung anonymer Gesundheitsscheine für irreguläre Migranten befürwortet, um die Datenweitergabe zu vermeiden. In verschiedenen Regionen wurden Pilotprojekte auf der Ebene von Kommunen und Bundesländern ins Leben gerufen.⁸²

Zwar sind diese vielversprechenden Praktiken in ganz Deutschland aner kennenswert, jedoch ist das rechtliche und praktische Umfeld problematisch. Die aktuelle Situation hat rechtliche Widersprüchlichkeiten, unregulierte Erbringung öffentlicher Gesundheitsleistungen, Belastungen für Fachkräfte im Gesundheitswesen (hinsichtlich Berufsethos, Stress, Mangel an Zeit und Ressourcen) und ernste Herausforderungen für die persönliche und öffentliche Gesundheit zur Folge.

Zugang zu Obdachlosenheimen und Dienstleistungen für irreguläre Migranten

Irreguläre Migranten fürchten ständig Entdeckung und Abschiebung. Infolgedessen schrecken sie oftmals davor zurück, offizielle Obdachlosenunterkünfte aufzusuchen. Allerdings bieten einige örtliche Kirchengemeinden Migranten ohne Aufenthaltsstatus vorübergehend Unterkunft. Ergänzend hierzu bieten die Kirchengemeinden ihnen rechtliche Unterstützung und Begleitung. Im Allgemeinen sind diese Dienstleistungen den Behörden bekannt, werden von ihnen anerkannt und vom Staat toleriert. Die gesellschaftliche Stellung der Kirche hat eine wichtige Rolle dabei gespielt, dass solche Dienstleistungen ins Leben gerufen wurden, aber die Lage ändert sich, da die zunehmenden Herausforderungen eine länderübergreifendere Antwort auf Obdachlosigkeit und Irregularität erfordern.⁸³

Derzeit sind in Deutschland geschätzte 335.000 Menschen ohne Wohnung⁸⁴, viele von ihnen

76 PICUM Grundsatzpapier „Zugang zur Gesundheitsversorgung für Migrant/inn/en ohne Aufenthaltsstatus in Europa Die zentrale Rolle lokaler und regionaler Behörden“ http://picum.org/picum.org/uploads/publication/PolicyBrief_Local%20and%20Regional%20Authorities_AccessHealthCare_UndocumentedMigrants_DEC.2014_DE.pdf

77 Siehe: <http://medibueros.m-bient.com/>;

78 Siehe: <http://www.malteser-migranten-medicin.de/startseite.html>

79 Siehe: <http://www.aerztederwelt.org/index.php?id=23&type=0>

80 Siehe: <http://www.maisha.org/projekte.html>

81 Ebenda, S. 9

82 Flüchtlingsrat Niedersachsen, Dr. Gisela Penteker: anonymer Krankenschein, anonyme Abrechnung und anonymisierte Chipkarte

83 PICUM, *Housing and Homelessness of Undocumented Migrants in Europe: Developing Strategies and Good Practices to Ensure Access to Housing and Shelter*, November 2015, p. 16. http://picum.org/picum.org/uploads/publication/Annual%20Conference%202013%20%20report%20HOUSING_EN_FINAL.pdf

84 Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e. V., Pressemitteilung zur Bundestagung der BAW G, 9. November 2015.

haben keinerlei Unterkunft. Das ist ein potenzieller Verstoß gegen Individualrechte wie das Recht auf Leben, Gesundheit, körperliche Unversehrtheit und Menschenwürde – Rechte, die allen Menschen unabhängig von ihrem Migrationsstatus oder ihrer Nationalität zustehen.⁸⁵ Der deutsche Staat ist zwar verpflichtet, Menschen vor Gefahren für ihr Leben und ihr Wohlbefinden zu schützen⁸⁶, trotzdem war in den letzten Jahren eine zunehmende Zahl von Flüchtlingen und Migranten von Wohnungslosigkeit betroffen und befand sich in einer besonders prekären Situation.

Gründe für die Zunahme der obdachlosen Bevölkerung sind der Mangel an erschwinglichen Wohnungen und die Entscheidung, die Wohnungspolitik durch die Föderalismusreform von 2006 zu dezentralisieren. Die Bundesregierung kommt ihrer Pflicht nicht mehr nach, Wohnraum für alle sicherzustellen, und die Kommunen sind mit den neuen Herausforderungen überlastet, zusätzlichen Wohnraum zur Verfügung zu stellen, der den Mindestanforderungen entspricht.⁸⁷ Probleme wie diese betreffen irreguläre Migranten wegen der Angst, sich an Behörden zu wenden, ganz besonders.

Zugang zu Bildung für irreguläre Kinder

Unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus in Deutschland, haben alle Kinder einen Anspruch auf Schulbildung. Seit 2011 ist es rechtlich geklärt, dass Kinder ohne Aufenthaltsstatus in Schulen angemeldet werden können. Dabei sind die Schulen ausdrücklich befreit von der Verpflichtung öffentlicher Einrichtungen, den Ausländerbehörden Menschen ohne gültige Aufenthaltserlaubnis zu melden. In der Praxis weisen jedoch viele Schulen Kinder ohne Aufenthaltsstatus ab oder melden sie und ihre Familien sogar. Eine Studie auf der Grundlage von Interviews mit 100 Grundschulen zeigte, dass die Anmeldung eines Kindes ohne gültige Papiere in 62 Prozent der befragten Schulen unmöglich wäre.⁸⁸ Einige dieser Befragten äußerten, sie würden Daten an Polizei oder Ausländerbehörde weiterleiten. In den übrigen 38 Prozent der befragten Schulen wurde die Anmeldeöglichkeit für Kinder ohne gültige Papiere entweder klar bestätigt oder es wurde angedeutet, dass sie möglich sein könnte. Viele der Befragten waren sich des Gesetzes, das Schulen von der Meldung von Kindern ohne gültigen Papieren befreit, nicht bewusst. Andere beriefen sich auf Hindernisse aufgrund von Verwaltungsverfahren und Dokumentationspflichten.

Unter anderem empfiehlt die Studie die Änderung aller Landesschulgesetze der Bundesländer, um den Anspruch auf Bildungszugang für alle unabhängig vom Aufenthaltsstatus ausdrücklich vorzusehen und die Weitergabe der Daten von Kindern ohne gültigen Papieren und ihrer Eltern an Ausländerbehörden zu verbieten.⁸⁹

Schlussfolgerung

Zugang zu grundlegenden Sozialleistungen bleibt für irreguläre Migranten in Deutschland sehr eingeschränkt. Zwar haben einige kommunale und regionale Behörden Fortschritte dabei erzielt, ihre Anstrengungen zu erhöhen, um irregulären Migranten eine Gesundheitsversorgung zu bieten, doch ist dies noch auf bestimmte Städte und Regionen beschränkt.

Diskriminierende Gesetze verpflichten die Mitarbeiter von Sozialämtern, irreguläre Migranten zu melden, wenn sie versuchen, über die als Notfallversorgung betrachteten Leistungen hinaus eine medizinische Versorgung zu erhalten. Das hat zur Folge, dass ein großer Teil wichtiger Leistungen für irreguläre Migranten unerreichbar bleibt. Diese rechtlichen Widersprüchlichkeiten und die unregulierte Erbringung öffentlicher Gesundheitsleistungen belasten Fachkräfte im Gesundheitswesen und stellen ernste Herausforderungen für die persönliche und öffentliche Gesundheit dar.

Die zunehmende Zahl wohnungsloser Menschen in Deutschland und der wachsende Anteil (irregulärer) Migranten unter ihnen, haben es den kommunalen Behörden unmöglich gemacht, die grundlegenden Menschenrechte aller Personen sicherzustellen. Da der Bund die Wohnungspolitik dezentralisiert hat, ist die Belastung, diese Leistungen zu erbringen, auf die Zivilgesellschaft zurückgefallen.

Forschungen in Deutschland über den Bildungszugang von Kindern ohne Aufenthaltsstatus haben zu alarmierenden Ergebnissen geführt. Die Mehrheit der Grundschulen würde Kindern ohne gültigen Papieren, ungeachtet entsprechender gesetzlicher Ansprüche, den Zugang verweigern. Manche würden sich sogar an die Polizei wenden, wenn ein solcher Antrag gestellt würde. Dieses Ergebnis ist sehr beunruhigend und muss dringend von allen entsprechenden Interessenvertretern thematisiert werden.

85 Ebenda

86 Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V., *Grundsätze der polizei- und ordnungsrechtlichen Unterbringung*, Seite 14.

87 Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V., *Pressemitteilung zur Bundestagung der BAW G*, 9. November 2015.

88 Barbara J. Funck, Yasemin Karakaşoğlu, Dita Vogel, Es darf nicht an Papieren scheitern, Oktober 2015.. http://www.fb12.uni-bremen.de/fileadmin/Arbeitsgebiete/interkult/Projekte_laufend/Funck_Karakasoglu_Vogel_2015_Nicht_an_Papieren_scheitern_Schule_Aufenthaltsstatus_web.pdf

89 Ebenda



PLATFORM FOR INTERNATIONAL COOPERATION ON
UNDOCUMENTED MIGRANTS

www.picum.org