

Karin Scherschel

---

## Citizenship by work? Arbeitsmarktpolitik im Flüchtlingschutz zwischen Öffnung und Selektion

Ob Erwerbsarbeit als Zwang erlebt wird, ob sie zu Überidentifikationen führt oder etwa zu einem *Burnout*, oder ob Konsum und gesellschaftliche Teilhabe durch prekäre Arbeitsverhältnisse gefährdet sind – in der Regel setzen die jüngeren zeitdiagnostischen Studien Staatsbürger\*innen unhinterfragt als gegeben voraus, sodass ein formaler Zugang zu Erwerbsarbeit als selbstverständlich unterstellt wird.<sup>1</sup> Erwerbslosigkeit kann zweifelsohne biographisch ein krisenhaftes Lebensereignis darstellen und für das subjektive Erleben äußerst schmerzhaft sein, sie führt aber nicht zu einem Verlust des Aufenthaltsrechts oder zur Illegalisierung. Ebenso muss nicht erst in ein Arbeitsverhältnis eingetreten werden, um *citizenship*<sup>2</sup> zu erwerben. Im Falle der Asyl- und Fluchtmigrant\*innen nimmt Erwerbsarbeit jedoch genau jenen existenziellen Stellenwert ein. Unter den Bedingungen von Asyl- und Fluchtmigration verknüpfen sich Lebenschancen mit Erwerbsarbeit in einer sehr spezifischen Weise. Max Webers Begriff der Lebenschance gewinnt hier eine für das (Über-)Leben maßgebliche Bedeutung. Deshalb erscheinen auf den ersten Blick die jüngsten Verlautbarungen seitens der Wirtschaft wie ein Silberstreifen am Horizont, da sie auf eine Veränderung im arbeitsmarktpolitischen Umgang mit Flüchtlingen angesichts der zunehmenden Flüchtlingszahlen drängen. So hat erst im vergangenen Jahr die deutsche Wirtschaft Bund und Länder aufgefordert, Flüchtlingen den Zugang zum Arbeitsmarkt deutlich zu

- 
- 1 Verfolgt man die Debatten zum Wandel der Arbeits- und Lebensverhältnisse, dann stößt man vorzugsweise auf Analysen zu Transformationen historisch gewachsener nationalstaatlich geprägter (Re)-Produktionsmodelle, die eine spezifisch nationale Verknüpfung von Markt, Staat, *citizenship* und Familie beinhalten. Diese operieren mit Normalitätsannahmen über Erwerbsverläufe, Erwartungshaltungen, Lebens- und Liebeskonzeptionen im Übergang vom Fordismus zum Postfordismus (vgl. Honneth 2010; Henninger/Wimmbauer 2009, Becker 2016; Jürgens 2010). Unterstellt werden spezifische Lebensverläufe und Subjektivierungsweisen, die für einen Teil der Bevölkerung fraglos zutreffen.
  - 2 Ich verwende im Folgenden die Begriffe *citizenship* und Staatsbürgerschaft synonym, obwohl, wie Mackert/Müller (2007: 9) unterstreichen, *citizenship* weitaus stärker als Staatsbürgerschaft die partizipative und aktive Rolle der Bürger\*innen betont.

erleichtern. Arbeitgeberpräsident Ingo Kramer sagte gegenüber der Deutschen Presse-Agentur: „Viele Menschen, die auf der Flucht vor Krieg und Vertreibung zu uns kommen, werden längerfristig oder sogar für immer bleiben. [...] Es ist im Interesse aller, alles zu tun, damit sich diese Menschen zügig in den Arbeitsmarkt integrieren können.“ (*spiegel.de*, 15.6.2015) Ähnlich erhofft sich Daimler Chef Dieter Zetsche, einer der größten Industriearbeitgeber Deutschlands, gezielt Flüchtlinge einstellen zu können und in den „Flüchtlingszentren“ Arbeitskräfte zu suchen und für sein Unternehmen anzuwerben (*spiegel.de*, 6.9.2015).

In der Flüchtlingspolitik lässt sich zweifellos ein von arbeitsmarktpolitischen Erwägungen geleiteter Paradigmenwechsel konstatieren, mit dem ein lange Zeit geltender, höchst restriktiver Zugang zum Arbeitsmarkt für Asylbewerber\*innen und Geduldete teilweise durch eine integrationspolitische Ausrichtung abgelöst wird, die den Zugang zum Arbeitsmarkt erleichtert. Bestandteil dieser Entwicklung ist indes auch, dass Erwerbsarbeit zur Voraussetzung wird, um Aufenthaltschancen zu verbessern. Der Erfolg am Arbeitsmarkt wird mit aufenthaltsrechtlichen Chancen „entlohnt“.

In Teilen der Forschung werden der Zugang zu Erwerbsarbeit und die Integrationsanstrengungen der Asyl- und Fluchtmigrant\*innen als eine neue und erweiterte Möglichkeit gesehene, *citizenship* zu erwerben. Dies ist zweifellos richtig, dennoch wird dabei nicht genügend bedacht, dass zunehmend eine am ökonomischen Nutzen der Migrant\*innen orientierte Perspektive und personenbezogene Merkmale – wie etwa Qualifizierung oder der Nachweis einer Erwerbstätigkeit – in der Asylpolitik als relevante Kriterien verankert werden. Asyl ist aber ein Menschenrecht, das ohne erbrachte Leistungen oder erreichte Positionen gelten muss. Wo das Asylrecht politisch konditioniert wird, widerspricht dies dem Sinn der Menschenrechte. Darüber hinaus ist auch der Zugang zu Arbeit für Geflüchtete normativ zuerst mit dem Recht auf Arbeit, wie es in der Erklärung der Menschenrechte und im UN-Sozialpakt verankert ist, zu begründen und nicht mit ökonomischen Interessen.

Hier zeigt sich ein Spannungsfeld, das ähnlich in der frühen Wohlfahrtsstaatsforschung diskutiert wurde, nämlich dass formale Rechte in Zusammenhängen mit Ressourcenverfügbarkeit stehen (Scherschel 2015a; b). Darauf werde ich in einem ersten, konzeptuellen Schritt eingehen (1.). Begreift man *citizenship* als offenes und in Veränderung begriffenes politisches Projekt, dann sollte reflektiert werden, dass die Ressourcenstärke von Gruppen/Personen Einfluss auf ihre Chancen nimmt, staatsbürgerliche Rechte umzusetzen. Für gewöhnlich gelten Geflüchtete nicht als Bürger\*innen. Neuere Analysen argumentieren hingegen, dass Asylbewerber\*innen zumindest partiell über Rechte verfügen und Teil der *civic stratification* (Morris 2010; 2002) sind. Zudem wird ein Verständnis von *citizenship* starkgemacht, das auch die alltäglichen Praktiken und Deutungen

oder politische Mobilisierungen als Ausdruck von *citizenship* begreift. Wie sich dies empirisch gestaltet, wird im nachfolgenden Abschnitt (2.) insbesondere für die Rolle der Erwerbsarbeit dargelegt, die in der Organisation des humanitären Aufenthaltes zunehmend an Bedeutung beim Erlangen aufenthaltsrechtlicher Chancen gewinnt. Drittens reflektiere ich diesen Wandel im Kontext arbeitsmarktpolitischer Entwicklungen in den Aufnahmeländern und globaler Entwicklungen der Migrationsregime (3.), um die Überlegungen dann in einem Fazit zusammenzuführen.

## 1. Citizenship im Wandel

*Citizenship* bildet sich historisch als Mitgliedschaft in der entstehenden bürgerlich-kapitalistischen Gesellschaft heraus. Sie verbürgt seitdem Lebenschancen für die Individuen innerhalb eines Nationalstaates durch die Institutionalisierung von Rechten. In seiner Vorlesung *Citizenship and Social Class* analysierte Thomas H. Marshall (1950), Pionier der Staatsbürgerschafts- und Wohlfahrtsstaatsforschung, ihre historische Genese. Anhand der Entwicklung des britischen Wohlfahrtsstaates untersuchte er die Integration der Arbeiterschaft durch die allmähliche Institutionalisierung politischer, bürgerlicher und sozialer Rechte. Seit den Studien der Klassiker der Staatsbürgerschaftsforschung haben sich die empirischen Realitäten verändert und die theoretischen Debatten weiter entwickelt.

Die Beobachtung, dass die Realisierungschancen von staatsbürgerlichen Rechten von der Verfügung über Ressourcen, wie sozioökonomischer Status, Prestige oder Zugehörigkeit zu einer Genusgruppe, abhängig sind, wurde von Lockwood (1996) im Hinblick auf *citizenship* diskutiert. Lockwood spricht in diesem Zusammenhang von *civic stratification*, das heißt, dass ein abgestuftes System von staatsbürgerlichen Rechten existiert. *Citizenship* wird als offenes politisches Projekt begriffen, indem die staatsbürgerlichen Rechte von Gruppen durch gesellschaftspolitische Veränderungen (z.B. Wahlrecht für Frauen, Verbraucherschutzrechte) gestärkt, aber auch geschwächt werden können. Lockwood reflektierte die Zusammenhänge von sozialer Position und Kapitalien jedoch nicht im Kontext universeller Menschenrechte. Morris (2002) hingegen hat das Konzept der *civic stratification* aufgegriffen, modifiziert und auf das Spannungsverhältnis von Menschenrechten und Staatsbürgerschaftsrechten im Asylkontext bezogen. Asylbewerber\*innen sind Inhaber\*innen von Menschenrechten und deshalb Teil der *citizenship*.<sup>3</sup> Im Zuge von transnationalen Migrationsprozessen

---

3 Dies begründet sie folgendermaßen: „A means of advancing this view may be found in the civic stratification framework described above, which can be extended beyond its

haben Staaten ein differenziertes System von Rechten entwickelt, in dem die Migrant\*innen – je nach Status – Zugang zu unterschiedlichen Leistungen haben. Asylbewerber\*innen befinden sich fraglos in einer höchst prekären Situation, aber sie sind nichtsdestotrotz Teil einer abgestuft konzipierten *citizenship*.

Mayblin (2016) knüpft in ihrem aktuellen Beitrag, in dem sie die *let-them-work*-Kampagne für Asylbewerber\*innen in Großbritannien untersucht, an Morris' Analyse an und erweitert diese mit Engin F. Isins *acts of citizenships* und Vicki Squires *mobile solidarities*. Entscheidend für beide Perspektiven ist, dass *citizenship* nicht nur Ausdruck eines formalen Rechts ist, sondern dass politische Kampagnen und widerständige Praktiken Ausdruck der *citizenship* sind. Ähnlich argumentiert auch Sassen (2008), wenn sie zwischen formellen und informellen Staatsbürger\*innen unterscheidet.<sup>4</sup>

Die hier nur kurz skizzierte Diskussion um *citizenship* macht Unterschiedliches deutlich. Asylbewerber\*innen können als Teil der *citizenship* konzipiert werden, weil sie Inhaber\*innen von Menschenrechten sind. *Citizenship* ist nicht ausschließlich als ein de jure abgesichertes Recht zu begreifen, sondern dazu zählen ebenfalls politische Praktiken (*acts of citizenship*), die diese (perspektivisch) konstituieren. Für meine weiteren Überlegungen spielt insbesondere der Gedanke eine Rolle, dass ein dynamisches Verhältnis zwischen Ressourcen und *citizenship* existiert.

Die zunehmende Praxis des *citizenship by investment* oder *golden residence programs* bringt letzteres unverhüllt zum Ausdruck: Es wird hier vor allem der Zusammenhang zwischen Kapitalstärke und der Käuflichkeit von staatsbürgerlichen Rechten deutlich. Die Wirtschaftsjournalistin Sara Farolfi hat erst kürzlich in ihrem Beitrag *Der gekaufte Pass* auf diese Entwicklungen aufmerksam gemacht (*die tageszeitung*, 27./28.2.2016). Mit den entsprechenden Kapitalinvestitionen können Staatsbürgerschaften im ganz wörtlichen Sinne „erworben“ werden. Den Besitzer\*innen ermöglicht der gekaufte Pass Zugang zu weiteren Märkten, Steuervergünstigungen oder auch politische Sicherheit, die in krisenhaften Zeiten

---

initial focus on the rights of citizenship to consider the position of noncitizens, while remaining cautious with respect to what is claimed for universal, transnational rights.“ (Morris 2006: 88)

4 So schreibt Sassen (2008: 469): „Einerseits können wir den Typus eines informellen Staatsbürgers identifizieren, der ohne formalrechtliche Befugnisse dennoch anerkannt wird, wie es bei Immigranten ohne gültige Papiere der Fall sein kann, die sich über lange Zeit hinweg in einem Gemeinwesen aufhalten und sich an diesem wie Staatsbürger beteiligen. Andererseits können wir einen formalen Staatsbürger ausmachen, der über alle Rechte verfügt, aber nicht vollständig anerkannt wird. Das kann bei minorisierten Staatsbürgern der Fall sein oder bei politisch aktiven, selbst wenn sie sich nicht als 'Staatsbürger' engagieren, sondern als Subjekte anderer Art, beispielsweise als Mütter.“

für viele eine lohnende Investition darstellen. Während diese „Käufe“ in der Vergangenheit eher Ausnahmen waren, hat sich spätestens seit der Finanzkrise ein Markt für solche Programme etabliert.

Weit früher untersuchte Aiwah Ong in ihrer soziologischen Studie über *flexible citizenship* (1998) den Zusammenhang von Kapitalstärke und Staatsbürgerschaft, in der sie privilegierte Migrant\*innen im Blick hat. So gelingt es beispielsweise chinesischen Eliten, zwischen Harvard, Oxford und Hong-Kong Netzwerke zwischen den Kontinenten zu bilden, sich unterschiedliche Lebensstile anzueignen und verschiedene Staatsbürgerschaften zu praktizieren. Der Begriff 'flexible (staats-)bürgerschaftliche Positionierung' beschreibt die Akkumulationsstrategien von mobilen Manager\*innen, Technokrat\*innen und Fachkräften, die nationalstaatliche Regelungen sowohl umgehen als auch zu ihrem Vorteil nutzen können (Ong 1999: 159). Bei der Akkumulation symbolischen Kapitals müssen die Standards globaler Klassen, die raum- und kulturübergreifend hierarchisiert sind, adaptiert werden. Die von Ong beschriebenen flexiblen Positionierungen zu den globalen Märkten und zu den Staaten sind einer ressourcenstarken Migrant\*innen-Klasse vorbehalten, die ihre Kapitalien zu investieren und konvertieren vermag.

Ganz anders ist die Ressourcenausstattung der Asylsuchenden. Ihre „Akkumulationsstrategien“ sind in der Regel begrenzt. Sie werden in der Europäischen Union (EU) auf materiell niedrigem Niveau unter zum Teil menschenverachtenden Bedingungen versorgt und durch verschiedene restriktive Regeln (Sachleistungsprinzip, Gutscheine, Lagerunterbringung) stigmatisiert. Ihre in den Herkunftsgesellschaften erworbenen Kapitalien können zudem aus kulturellen Kontexten stammen, die in den Aufnahmegesellschaften wiederum keinerlei symbolische Anerkennung finden (Seukwa 2005). Ihre Positionierungen zu den Märkten und zu den Staaten sind kaum flexibel, sondern höchst restringiert. Eine arbeitsmarktpolitische Öffnung könnte also durchaus als Chance auf *citizenship* gedeutet werden. Es lohnt sich deshalb, im Folgenden genauer auf die Situation der Asylbewerber\*innen am Arbeitsmarkt und auf Eckpunkte der aktuellen arbeitsmarktpolitischen Entwicklung einzugehen.

## 2. Arbeitsmarktpolitische Entwicklungen im humanitären Aufenthalt

Anders als noch in den 1990er Jahren, als die Zahl der Geflüchteten in Deutschland bis auf über 400.000 wuchs, sendet beim neuerlichen Anstieg der Flüchtlingszahlen die deutsche Wirtschaft deutliche Signale, diesen den Zugang zum Arbeitsmarkt zu erleichtern. Fachkräftemangel, demografischer Wandel und

ein zunehmend geringeres Interesse der autochthonen Bevölkerung am dualen Ausbildungssystem sind einige der Gründe, die hier eine Rolle spielen dürften.

Der neuerliche Anstieg der Flüchtlingszahlen führt zu hektischen Aktivitäten seitens Politik und Forschung, mehr über die Lebens- und Arbeitsbedingungen der Asyl- und Flucht migrant\*innen zu erfahren. Erst kürzlich hat die Robert Bosch Stiftung (2016) die Expertise *Was wir (nicht) über Flüchtlinge wissen* veröffentlicht, in der die unzureichende Forschungslage zu den Lebens- und Arbeitsbedingungen von Geflüchteten deutlich wird.

Zur Forschung über Asilmigrant\*innen am Arbeitsmarkt lässt sich jedoch sagen, dass es nur wenige Studien gibt. Dies ist kaum verwunderlich. Über Jahre hinweg war die Gruppe der Asylbewerber\*innen weder für Politik noch für Forschung von Interesse.

Die Erwerbstätigenquote von Asylsuchenden und Geduldeten ebenso wie von anerkannten Flüchtlingen in Deutschland ist niedrig. Die Daten des Statistischen Bundesamts ... zu Empfängern von Leistungen nach dem AsylbLG (Asylbewerberleistungsgesetz) zeigen, dass zum Stichtag 31. Dezember 2013 von insgesamt 224.993 Empfängern von Leistungen nach dem AsylbLG 219.606 Personen nicht erwerbstätig waren. Rechnet man die erfassten Personen unter 18 sowie über 65 Jahren heraus, waren von 151.837 erwerbsfähigen Leistungsempfängern 146.538 nicht beschäftigt. Die (offizielle) Erwerbstätigenquote der Empfänger von Leistungen nach dem AsylbLG betrug somit 3,5 Prozent. (Sachverständigenrat 2016: 17).

Es liegen hauptsächlich Lokalanalysen einzelner Bundesländer und Städte vor. Deren Befunde sind übereinstimmend. Die Chancen auf ein reguläres Beschäftigungsverhältnis sind begrenzt. Zum primären Sektor hoch qualifizierter und zukunftsfähiger Arbeit haben Asilmigrant\*innen und sogar anerkannte Flüchtlinge auch bei gegebener Qualifikation in der Regel keinen Zugang. Zu den Restriktionen des Arbeitsmarktes kommen professionsrechtliche Hürden und die Schwierigkeit, einen Bildungstitel anerkennen zu lassen. Vergleichsweise gute Chancen auf ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis bestehen im Hotel- und Gaststättengewerbe, im Reinigungsgewerbe und vereinzelt im Baugewerbe (Foda/Kadur 2005:33; Isoplan 2005; Kühne/Rüßler 2000; Hadeed 2004).

Flucht migrant\*innen, die kein Recht auf Asyl erhalten oder die Zeit des Arbeitsverbots umgehen müssen, finden oftmals nur Tätigkeiten in irregulären Märkten. Dieser (ir-)reguläre Markt bietet für viele Migrant\*innen eine Möglichkeit ökonomischer Partizipation, wenngleich viele von ihnen oft nur in diesem Segment Zugang zum Arbeitsmarkt finden. Auch im Beschäftigungsfeld der *care*-Arbeit greifen Arbeitgeber\*innen bevorzugt auf Migrant\*innen zurück, allerdings ist die Mehrzahl dieser Beschäftigungsverhältnisse sozialpolitisch äußerst fragwürdig (Becker/Engel 2015; Jungwirth/Scherschel 2010). Die im

Herkunftsland erlernten Berufsfelder bleiben in der Regel versperrt. Im Falle einer Arbeitsaufnahme ist der Zusammenhang von Qualifikation und Beschäftigungsfeld gering bzw. es wird keine der Qualifikation angemessene Beschäftigung erreicht. Fluchtmigrant\*innen verfügen in der Regel über mittlere bis höhere Bildungsabschlüsse.<sup>5</sup>

Einen hilfreichen Überblick über qualitative und quantitative Studien zum Arbeitsmarkt bietet die oben genannte Studie des Sachverständigenrates der Robert Bosch Stiftung (vgl. Sachverständigenrat 2016). Sie kommt zu dem Ergebnis, dass Fluchtmigrant\*innen sich zumeist in prekären Lebens- und Arbeitssituationen befinden. Die höchst schwierige Situation am Arbeitsmarkt lässt sich zweifellos auf eine Vielzahl diskriminierender Praktiken zurückführen (temporäres Arbeitsmarktverbot, Inländerprimat und globale Arbeitsmarktprüfung). Die Studie hält resümierend fest:

Ein nach Flüchtlingsgruppen differenzierender Gesamtüberblick über die Arbeitsmarktintegration von Asylsuchenden, Geduldeten, Bleibeberechtigten sowie anerkannten Flüchtlingen steht noch aus. [...] Die bisher vorliegenden empirischen Ergebnisse deuten auf eine niedrige Erwerbstätigenquote von Asylsuchenden und Geduldeten ebenso wie von anerkannten Flüchtlingen in Deutschland hin. Beschäftigungen finden zumeist im Niedriglohnssektor statt. Gründe für die Herausforderungen bei der Arbeitsmarktintegration sind insbesondere die strukturellen und rechtlichen Rahmenbedingungen, niedrige Anerkennungsquoten für im Herkunftsland erworbene Abschlüsse, Dequalifizierungsprozesse während langer Zeiten der Erwerbslosigkeit sowie mangelnde Sprachkenntnisse. (Sachverständigenrat 2016: 23)

In den letzten Jahren lässt sich jedoch gegenüber der Gruppe der Asylbewerber\*innen und Geduldeten eine arbeitsmarktpolitische Öffnung nachweisen. Einige Veränderungen sind jüngeren Datums, sodass es keinerlei Hinweise darauf gibt, wie sich diese Veränderungen faktisch auf die Arbeitsmarkteilhabe der Geflüchteten auswirken werden. Obwohl die Lebensbedingungen der Personen, die sich im Asylkontext befinden, durch ein hohes Maß an Restriktionen gekennzeichnet sind, haben sich hinsichtlich des Arbeitsmarktzugangs weitreichende Veränderungen vollzogen. Diese können zum einen auf eine fortschreitende Europäisierung der Flüchtlingspolitik, aber auch auf veränderte wirtschaftspolitische Interessen in Deutschland zurückgeführt werden. Beschäftigungspolitische Aspekte gewinnen, das lässt sich festhalten, im Flüchtlingsschutz an Bedeutung. Ich will im

---

5 Jeder vierte Flüchtling versucht nicht einmal, seine Abschlüsse anerkennen zu lassen (Hadeed 2004), die Gründe dafür sind empirisch ungeklärt. Vor dem Hintergrund eines auf formale Qualifikationen fixierten Arbeitsmarktes ist der Kontakt zu den Institutionen, die den Transfer organisieren, aber entscheidend. Arbeitsämter und Institutionen, die für die Anerkennung von Abschlüssen zuständig sind, werden möglicherweise in erster Linie als Kontroll- und nicht als Unterstützungsinstanzen wahrgenommen.

Folgenden in einem ersten Schritt – weitgehend beschränkt auf die Skizze der rechtlichen Aspekte – einige der zentralen Entwicklungen skizzieren, an denen diese arbeitsmarktpolitische Öffnung deutlich wird.<sup>6</sup> In einem zweiten Schritt werde ich diese auf ihre problematischen Konsequenzen auf die arbeitsmarktpolitische Situation und die Entwicklung globaler Migrationsregime diskutieren.

Die EU hat in den letzten Jahrzehnten das Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS) mit verschiedenen Instrumenten vorangetrieben. Mit der EU-Aufnahmerichtlinie, die im Kontext der Verträge von Amsterdam und der Beschlüsse von Tampere, zu verbindlichem EU-Recht wurde, erfolgte eine Verankerung von Mindestnormen, die u.a. den Zugang zum Arbeitsmarkt betrafen. Zunächst sah die Richtlinie vor, den Zugang zum Arbeitsmarkt erst ein Jahr nach der Antragstellung zu ermöglichen (Grehl-Schmitt 2014). Deutschland lehnte lange eine Erweiterung des Zugangs zum Arbeitsmarkt ab, um keine Anreize für eine weitere Zuwanderung in den Arbeitsmarkt zu setzen (ebd.: 124).

– Seit Beginn des neuen Jahrtausends wurden integrationspolitische Programme für Asylbewerber\*innen, Geduldete und Flüchtlinge geöffnet oder sogar eigens für sie initiiert. Die Programme der europäischen Gemeinschaftsinitiative EQUAL (2001-2007) und dem Bundesprogramm des Europäischen Sozialfonds (ESF) adressierten erstmals auch Asylbewerber\*innen und Geduldete bei der Unterstützung für Möglichkeiten auf Qualifizierung und Vermittlung in den Arbeitsmarkt. Das Ziel dieser Programme bestand darin, Diskriminierung und Ungleichheit am Arbeitsmarkt abzubauen (Grehl-Schmitt 2014: 130). 2008 wurde ein weiteres ESF-Sonderprogramm vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales zur Unterstützung aufgelegt, das Bleibeberechtigten und Flüchtlingen den Zugang zum Arbeitsmarkt erleichtern soll. In den Ausführungen von Grehl-Schmitt (2014: 132f) wird deutlich, dass die Initiativen der EU bis heute ein Aushandlungsfeld sind, indem es vor allem den Projekten vor Ort und den Akteuren der Flüchtlingshilfe zu verdanken ist, dass Asylsuchende, Geduldete und Flüchtlinge Adressat\*innen der Arbeitsmarktpolitik sind. Unter der rot-grünen Regierungskoalition wurden diese Projekte mit Blick auf eine Rückkehr gestützt. Ähnlich argumentieren laut der Studie der Bosch Stiftung (2016: 26f.) auch Schroeder und Seukwa (2007: 36f). Sie machen auf die Widersprüche zwischen den Zielen und Interessen der Entwicklungspartner (Integration in den regionalen deutschen Arbeitsmarkt) und

---

6 Arbeitsmarktpolitische und aufenthaltsrechtliche Regelungen sind sehr komplex und für Laien kaum zu durchdringen. Im Folgenden können nur sehr selektiv zentrale Veränderungen rekonstruiert werden. Eine detaillierte Analyse und Darstellung der arbeitsmarktpolitischen Veränderungen findet sich bei Maier-Borst (2013), Weiser (2012), Strübing (2015), Grehl-Schmitt (2014).



dem Fokus des Förderprogramms (Rückkehrförderung über Qualifizierung) sowie auf die restriktiven rechtlichen Rahmenbedingungen aufmerksam. „Entsprechende Unterschiede“ so die Autor\*innen der Studie der Bosch Stiftung „bestanden auch in den Zielsetzungen der Entwicklungspartnerschaften und der deutschen Programmleitung: Längerfristige Beschäftigungen von Flüchtlingen mit prekärem Aufenthalt blieben seitens des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) genauso umstritten wie das Ansinnen, über EQUAL Ausbildungen für Asylsuchende und Geduldete zu ermöglichen. Dies zeigt, dass auch in spezifischen Programmen, die den Zugang zu Bildung, Ausbildung und Arbeit eröffnen sollen, aufgrund der Rechtslage und Verwaltungspraxis Zugangsprobleme bestehen bleiben, die durch den fehlenden Anspruch auf ausbildungsbegleitende Hilfen noch verschärft werden.“ (Sachverständigenrat 2016: 26f.)

- Eine weitere Arbeitsmarktöffnung stellten in Deutschland die sogenannten Bleiberechtsregelungen da, die 2006 und 2007 eingeführt und 2009 verlängert wurden. Sie wurden verabschiedet, um die Kettenduldungen zu beenden, deren politischer Stopp bereits in den Empfehlungen des Berichtes der Unabhängigen Kommission Zuwanderung (2004) gefordert wurde. Die Bleiberechtsregelungen sollen geduldeten Flüchtlingen ein humanitäres Aufenthaltsrecht ermöglichen, wenn es ihnen gelingt, sich am Arbeitsmarkt zu integrieren. Diese Regelungen knüpften den dauerhaften Aufenthalt an die Bedingung einer Sicherung des Lebensunterhaltes durch Erwerbsarbeit.<sup>7</sup> Laut Juretzka (2013) konnten gerade 30.000 der rund 220.000 damals in Deutschland lebenden Geduldeten und Asylsuchenden davon profitieren.
- Geduldete können seit 2009 durch zwei Regelungen im Aufenthaltsgesetz ihr Bleiberecht dadurch erhalten, dass sie eine qualifizierende Berufsausbildung

---

7 Am 17.11.2006 hat die Innenministerkonferenz (IMK) eine Bleiberechtsregelung für langjährig Geduldete verabschiedet. Mit dem Richtlinienumsetzungsgesetz, das am 28.8.2007 in Kraft trat, führte der Gesetzgeber in den Paragraphen 104 a und b des Aufenthaltsgesetzes eine gesetzliche Altfallregelung ein, die weitgehend die Kriterien für die Gewährung eines Bleiberechts nach dem Beschluss der IMK (2006) übernahm. Wer diese Regelung in Anspruch nehmen will, muss bestimmte Voraussetzungen erfüllen. Zu den zentralen gehören: Das Bleiberecht ist daran geknüpft, dass der Lebensunterhalt durch ein Beschäftigungsverhältnis vollständig gesichert werden muss, die Betroffenen müssen seit dem 1.7.2001 (mit mind. einem minderjährigen Kind) oder seit dem 1.7.1999 in Deutschland leben. Sie müssen über ausreichende Sprachkenntnisse und über ausreichend Wohnraum verfügen. Bei schulpflichtigen Kindern soll der Schulbesuch nachgewiesen werden. Es dürfen weiterhin keine Ausschlussgründe vorliegen (Täuschung über aufenthaltsrelevante Umstände, Straftaten, keine Bezüge zu Terrorismus oder Extremismus etc.). Eine ausführliche Darstellung der Regelungen und ihrer Anwendung findet sich bei Hentges/Staszak 2010 und Diakonie/Caritas 2009.

oder ein Hochschulstudium im Inland abgeschlossen haben und „einen ihrer Qualifikation entsprechenden Arbeitsplatz nachweisen“ (Juretzka 2013: 95).<sup>8</sup> Für junge Geduldete wird zudem bei guter Integrationsprognose (Schulbildung/Berufsabschluss) ab einem sechsjährigen Aufenthalt ein Bleiberecht erteilt.

- Mit dem Gesetz zur Verbesserung der Rechte von international Schutzberechtigten und ausländischen Arbeitnehmer\*innen und dem Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2011/95/EU (Qualifikationsrichtlinie) wurden weitere Veränderungen für Flüchtende am Arbeitsmarkt eingeleitet. Mit dem ersten Gesetz, das primär die EU-Richtlinien 2011/51/EU und 2011/98/EU in das nationale Recht implementiert, sind Familienangehörige unter bestimmten Voraussetzungen sofort zur Erwerbstätigkeit berechtigt (Maier-Borst 2013: 62). Mit der Umsetzung der Qualifikationsrichtlinie hat sich der Arbeitsmarktzugang für Flüchtlinge mit subsidiärem Schutz verbessert. Hinzu kommt, dass das generelle Arbeitsverbot für Asylsuchende von zwölf auf neun Monate reduziert wurde.
- 2014 wurden weitere Erleichterungen beim Zugang zum Arbeitsmarkt eingeführt. Das Arbeitsmarktverbot wurde von neun Monaten auf drei verkürzt. Mit der Novellierung der Beschäftigungsordnung wurde zudem Migrant\*innen mit einer Duldung oder einer Aufenthaltsgestattung in Ausnahmefällen eine Beschäftigungserlaubnis ohne Vorrangprüfung erteilt. So z.B., wenn sie sich seit 15 Monaten ununterbrochen erlaubt, geduldet oder mit einer Aufenthaltsgestattung im Inland aufhalten. Die Vorrangprüfung kommt ebenfalls nicht zum Tragen, wenn bestimmte Berufe (Naturwissenschaftler, Mathematiker, Ingenieur, Arzt) ausgeübt oder ein Gehalt von mindestens 37.128 Euro erreicht wird. Zudem existieren weitere Gründe, die Vorrangprüfung auszusetzen. Ausnahmen bilden ebenfalls Berufe, die auf der Positivliste stehen, mit der die Bundesagentur die Fachkräfteengpassanalyse feststellt. Für alle Berufe auf dieser Positivliste gilt, dass bei Beschäftigung einer ausländischen Arbeitskraft keine Vorrangprüfung erforderlich ist. Diese Neuregelung ist allerdings auf drei Jahre befristet, d.h. nach drei Jahren kann geprüft werden, ob diese Regelungen weiter gültig sind oder ob die allgemeine Arbeitsmarktsituation einen restriktiveren oder offeneren Umgang erfordert (Strübing 2015).

---

8 „Die Aufenthaltserlaubnis für qualifizierte Geduldete (§ 18a AufenthG) konnte seit ihrer Aufnahme in das Aufenthaltsgesetz im Jahr 2009 eher selten von den Ausländerbehörden zur Legalisierung des Aufenthaltes genutzt werden: Ende 2012 wurden lediglich 145 Aufenthaltserlaubnisse gezählt, die auf dieser Rechtsgrundlage erteilt wurden“ (Juretzka 2013: 97).

### 3. Arbeitsmarktpolitische Selektionen im Flüchtlingsschutz

In den letzten Jahren hat sich zweifelsohne eine arbeitsmarktpolitische Wende im Flüchtlingsschutz vollzogen. In mancher Hinsicht hat sich, wie etwa bei der Einschränkung des Arbeitsmarktverbotes von zwölf auf drei Monate, die rechtliche Lage positiv entwickelt. Allerdings, um mein eingangs genanntes Argument wieder aufzugreifen, knüpfen diese Veränderungen vorzugsweise an die Ressourcenausstattungen der Migrant\*innen an: Beschäftigungspolitische Erwägungen bestimmen zunehmend die Gestaltung der Flüchtlingspolitik. Unmissverständlich bringt dies Juretzka zum Ausdruck: „Flüchtlinge sind also fester Bestandteil der Arbeits- und Fachkräftesicherung. Ihre Potenziale werden zunehmend von der Aufnahmegesellschaft wahrgenommen. Beschäftigungspolitische Aspekte gewinnen damit neben rein humanitären Gesichtspunkten an Bedeutung für die Steuerung der Flüchtlingspolitik“ (Juretzka 2013: 94).

Aufenthaltsrechte im Flüchtlingsschutz können im Zuge einer arbeitsmarktpolitischen Steuerung, die an (hohen) Qualifikationen und nationalen Engpässen (Fachkräfteengpassmessung/Positivliste) orientiert ist, erlangt oder verwirkt werden. Ganz anders als es die Ideen vom humanitären Aufenthalt und von den Menschenrechten proklamieren, die ungeachtet des sozialen Status gelten sollen, beinhalten diese neuen Zugangsmöglichkeiten zu Aufenthaltsrechten Leistungs- und Investitionsanforderungen an die Asylsuchenden. Aus Menschen, die grundlegende Rechte geltend machen können sollten, werden im wörtlichen Sinne *Asyl-Bewerber\*innen*.

Um die Selektionen und die Konsequenzen für den Flüchtlingsschutz zu verstehen, müssen diese wiederum in einen breiteren Kontext gestellt und im Horizont des Zusammenspiels aufenthaltsrechtlicher Regulierungen, arbeitsmarktpolitischer Prozesse in den Aufnahmeländern und globaler Entwicklungen der Migrationsregime diskutiert werden. Dies kann hier nur kurz aufgezeigt werden.

#### (a) Migrationspolitischer Kontext: die Differenzierungsfalle

Autorinnen wie Morris (2002), Mohr (2005) und Kofman (2008) haben in ihren Studien auf das differenzierte System abgestufter Rechte aufmerksam gemacht, mit dem Migrationen reguliert wird. Gender, Ethnizität und Klasse sind zentrale Dimensionen globaler Migrationen im Sinne ihrer Strukturierung. Lydia Morris' Begriff der *civic stratification*, den ich eingangs erläutere, bezeichnet ein System der graduellen Gewährung und Verwehrung von Rechten. Dieses System erfüllt Kontroll- und Überwachungsfunktionen (Mohr 2005: 385). Stratifikationssysteme entstehen durch das Zusammenspiel selektiver

Ein- und Ausschließung in der Einwanderungspolitik und durch die Hierarchie der Staaten, die eine variable Geometrie der Freizügigkeit und der Übertragbarkeit von Qualifikationen und Kompetenzen hervorbringen (Kofman 2008: 107). In diesem komplex differenzierten Gefüge hängen die Chancen auf einen Aufenthaltsstatus von einer Vielzahl von Faktoren, Ressourcen, Leistungen und Zuschreibungen ab.

Wie werden diese Strukturierungen politisch etabliert? Eine entscheidende Rolle in der Neuorganisation von Mobilität und Mitgliedschaften spielt das sogenannte *Migration Management*. Hierbei handelt es sich um ein neues Leitbild der internationalen Politik, das die Europapolitik und die der Nationalstaaten gleichermaßen bestimmt. Es wurde von der Internationalen Organisation für Migration (IOM) und der Schweizer Regierung im Rahmen der sogenannten Bern-Initiative ins Leben gerufen. Eine Verabschiedung der „Internationalen Agenda für ein Migrationsmanagement“ (IAMM) erfolgte 2004. Das Konzept prägt Rhetorik und Inhalte aller mit Migration befassten internationalen Organisationen.<sup>9</sup> Rhetorisch wird für eine ganzheitliche Sichtweise von Migrationen plädiert, die nicht nur Kontrolle und Abschreckung im Sinn hat. Faktisch bedeutet dies eine selektive Öffnung nationaler Arbeitsmärkte, eine Stärkung der Rechte von speziellen Migrant\*innengruppen und die gleichzeitig verstärkte Maßnahmen zur Abwehr illegalisierter Migration mit sich bringt. Diese Agenda beinhaltet menschenrechtliche Empfehlungen, ist aber nicht Teil des UN-Flüchtlingsregimes (Cyrus 2011). Manche Analysen sprechen deshalb mit Blick auf die europäische Migrationspolitik von einem neoliberalen „Postgastarbeiterregime“ (Buckel 2012). Die rechtliche Basis zur Regulation der selektiven Migrations- und Arbeitsmarktpolitiken ist nationalstaatlich implementiert, deshalb werden die Nationalstaaten durch diese Politik als entscheidende Akteure eher gestärkt (Cyrus 2011: 94).

Diese Prozesse beziehen sich in erster Linie auf die Organisation der *Arbeitsmigrationen*. Hier bedient man sich verschiedener Mittel und Kriterien. Punktesysteme in der Einwanderungspolitik rekurrieren auf die Humankapitaltheorie und belohnen spezielle personenbezogene Merkmale (z.B. Qualifikation, Sprache, Alter) sowie in einigen Fällen das frühere Einkommen oder die sexuelle Orientierung. So ist der Erhalt der Rot-Weiß-Rot-Karte für Hochqualifizierte in Österreich u.a. an das Alter geknüpft.<sup>10</sup> Kuwait beabsichtigte, auf einem Treffen

---

9 Dazu zählen u.a. die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) oder die Internationale Organisation für Migration (IOM).

10 Hochqualifizierte bis zum Alter von 35 Jahren erhalten 20 Punkte, Bewerber\*innen zwischen 40-45 Jahren bekommen zehn Punkte. Für Bewerber\*innen über 45 Jahre werden keine Punkte mehr vergeben.

des Golfkooperationsrates Vorschläge für eine neue Regulation der Einwanderung von Arbeitsmigrant\*innen zu unterbreiten. Personen, die homosexuell, bisexuell oder transgender sind, sollen sich zusätzlich zu den üblichen Gesundheitschecks speziellen medizinischen Tests unterziehen, um ihre sexuelle Orientierung festzustellen (Seel 2013). Staaten der EU, Nordamerikas und Südasiens entwickeln differenzierte Kategoriensysteme, nach denen Visa mit (oder auch ohne) Rechte/n im Rahmen eines verwalteten globalen Migrationssystems vergeben werden (Mau/Brabandt: 2011; Morris 2002; Kofmann 2008: 112f).

Bezieht man diese Prozesse auf die arbeitsmarktrechtliche Regulation der Asylpolitik, dann wird schnell deutlich, dass sich mit den neuen Regelungen in der *Asylzuwanderung* ähnliche Selektionen vollziehen. Die Idee, Migrationen nach ökonomischen Nutzen und arbeitsmarktpolitischen Verwertbarkeitskriterien zu *managen*, gewinnt zunehmend Einfluss im Flüchtlingschutz. Differenziert wird nach Bildung und Qualifikation und den Erfordernissen des Arbeitsmarktes. Jedoch strukturieren auch ethno-nationale Kriterien und Geschlecht die soziale Positionierung von Migrant\*innen im Allgemeinen und von Asylbewerber\*innen im Besonderen am Arbeitsmarkt (Jungwirth/Scherschel 2010).

Die skizzierten Entwicklungen in der Asylpolitik zeigen, dass nur selektiv dauerhafte Aufenthaltsoptionen erreicht werden können. Es ist davon auszugehen, dass Personengruppen, denen man eine sogenannte gute Bleibeperspektive einräumt, die hohe Anerkennungsquoten haben und verwertbare Qualifikationen, der Zugang zum Arbeitsmarkt weiter erleichtert wird. Damit wachsen auch ihre Chancen auf ein Aufenthaltsrecht. Hierbei handelt es sich derzeit vorzugsweise um die Gruppe der syrischen Flüchtlinge. Anders verhält es sich voraussichtlich für die Gruppen mit niedrigen Anerkennungsquoten (aus einem vermeintlich sicheren Herkunftsstaat) und einem eher niedrigen Qualifikationsniveau (z.B. Staatsangehörige der Westbalkanstaaten). Hinterrücks schleichen sich in diese Selektionen folglich ethno-nationale Kriterien. Dies zeigt nicht zuletzt die aktuelle Diskussion um sichere Herkunftsstaaten, die ausschließlich darauf zielt, die Asylzuwanderung entlang nationalstaatlicher Zugehörigkeit rigide zu begrenzen.

Die Bedeutung geschlechtlicher Differenzierungen soll noch etwas detaillierter illustriert werden. Obwohl der mediale Blick derzeit auf die männlichen Asylbewerber gerichtet ist, fliehen zunehmend weibliche Asylsuchende nach Deutschland. Im globalen Kontext fliehen – entgegen der stereotypen Behauptung, es seien hauptsächlich Männer – auch viele Frauen (Krause 2015). Aktuelle Daten zu ihrer Situation am Arbeitsmarkt liegen derzeit nicht vor. Die jüngste Veröffentlichung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) *Flüchtlinge und andere Migrant\*innen am deutschen Arbeitsmarkt: Der Stand im September 2015* zur Bildungs- und Arbeitsmarktsituation von Asylbewerber\*innen differenziert nicht nach Geschlecht, sondern nur nach Alter.

Welche Konsequenzen die im zweiten Abschnitt skizzierten rechtlichen Entwicklungen für weibliche Asylsuchende haben, ist noch offen. Ihre Situation lässt sich nur hypothetisch im Kontext arbeitsmarkt- und migrationspolitischer Entwicklungen skizzieren. Granatos<sup>4</sup>(2004) Einsicht, dass die Arbeitsmarktintegration von Migrantinnen noch völlig unterbeleuchtet ist, hat bis dato nichts an Gültigkeit verloren und gilt besonders für die Situation von Asylbewerberinnen. Von den zuvor erläuterten bloßen rechtlichen Regelungen ausgehend lassen sich zunächst keine Aussagen über geschlechtliche Strukturierungen treffen. Es muss gefragt werden, auf welche spezifischen (inter-)nationalen wohlfahrtsstaatlichen Arrangements und Arbeitsmärkte diese treffen.

Forschungen zu Transnationalismus, Care-Ökonomie und zur sogenannten Dienstmädchendebatte machen auf neue Beschäftigungsverhältnisse unter den Bedingungen von (illegalisierter) Migration aufmerksam und geben Hinweise, dass Asylbewerber\*innen in diesen Arbeitsmärkten auftauchen (u.a. Aulenbacher 2013; Hess 2010, 2009, 2005; Lutz 2002; Rerrich 2002; Riegraf 2013). Im Kontext der Globalisierung entstehen (irreguläre) Märkte für Haus- und Sorgearbeit, die mit höchst prekären Beschäftigungsformen verbunden sind. Gemeinsam mit meiner Kollegin Ingrid Jungwirth habe ich den Nexus Gender, Migration und Platzierung am Arbeitsmarkt herausgearbeitet und wir sind dabei insbesondere auf die Asyl- und Fluchtmigration eingegangen (Jungwirth/Scherschel 2010). Asylbewerber\*innen, die kein Recht auf Asyl erhalten oder das Arbeitsverbot umgehen müssen, finden oftmals nur Tätigkeiten in irregulären Märkten. Diese Märkte werden nicht nur geschlechtlich strukturiert, wie dies lange Zeit für das Verhältnis von Lohn- zu Haus- und Sorgearbeit der Fall war, sondern auch entlang von *citizenship* und Aufenthaltstiteln. Die geschlechtliche Arbeitsteilung hält allen Veränderungen der Arbeitswelt zum Trotz unerschütterlich stand. Einerseits ist die Bedeutung der Lohnarbeit für Frauen wie für Männer gestiegen, andererseits hat ihre Bedeutungszunahme nach Geschlecht differenzierte Auswirkungen. Die Haus- und Sorgearbeit verändert sich in zweifacher Hinsicht: Sie erfährt eine Kommodifizierung und eine Globalisierung. Dieser (ir-)reguläre Markt bietet für viele Migrant\*innen eine Möglichkeit ökonomischer Partizipation, wenngleich viele von ihnen oft nur in diesem Segment Zugang zum Arbeitsmarkt finden (Gather u.a. 2002). In Jungwirth/Scherschel (2010) konnten wir zeigen, dass die Migrationspolitik zur Entstehung dieser (ir-)regulären Märkte in zweifacher Hinsicht beiträgt. Dies erfolgt einerseits durch eine restriktive Migrationspolitik, die den Zugang zum Arbeitsmarkt stark einschränkt und Migrant\*innen in irreguläre Arbeitsverhältnisse drängt, andererseits aber auch dadurch, dass Märkte für Haushaltsarbeit migrationspolitisch eingerichtet werden. Irreguläre Migrant\*innen in der Haushaltsarbeit befinden sich aufgrund des fehlenden Aufenthaltstitels oft in Ausbeutungsverhältnissen. Es ist also in diesen Fällen

der fehlende Aufenthaltstitel bzw. die eingeschränkte *citizenship*, die ihre prekäre Lage primär begründet.

Für die Gruppe der Asylbewerberinnen sind mehrere Szenarien denkbar. Es ist zu vermuten, dass sie aktuell in erster Linie als Familienangehörige und nicht als Adressat\*innen der Arbeitsmarktpolitik wahrgenommen werden. Inwieweit das neue beschäftigungspolitische *adult worker model*<sup>11</sup> auch zum integrationspolitischen Leitbild für diese Gruppe wird, ist offen. Werden sie als Arbeitsmarktakteure wahrgenommen, ist davon auszugehen, dass sie arbeitsmarktpolitisch in den Niedriglohnsektor oder in einschlägige frauenspezifische Berufsfelder mit hoher Nachfrage (etwa Altenpflege, Erzieher\*innen) einmünden werden. Politische Initiativen, wie beispielsweise die GEW (Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft), fordern bereits mehr Flüchtlinge in den Kindertagesstätten einzusetzen. Ähnliche Bestrebungen gibt es seitens der Altenpflege.

#### (b) Arbeitsmarktkontext: die Prekarisierungs- und Aktivierungsfälle

Die neuere, selektive arbeitsmarktpolitische Öffnung muss zudem im Kontext der Arbeitsmärkte der Aufnahmeländer, hier Deutschland, reflektiert werden. Denn es stellt sich die Frage, auf welche Arbeitsmarktsituation hin eine Öffnung stattfindet, in welchen Arbeitsmarkt integriert werden soll. Die gegenwärtige Arbeitsmarktsituation ist durch eine fortschreitende Prekarisierung und eine Politik der Aktivierung gekennzeichnet. Prekarisierung ist gleichbedeutend mit einer Ausbreitung von Arbeitsverhältnissen, die weder den Lebensunterhalt vollständig absichern noch eine längerfristige Integration in den Arbeitsmarkt begründen können. Ganz im Gegenteil ist die wachsende Zahl der *working poor* ein Beleg dafür, dass Erwerbsarbeit längst nicht mehr vor Armut schützt. Unter diesen Bedingungen ist die Aufforderung, den Lebensunterhalt durch eine Erwerbsarbeit zu sichern und damit ein Bleiberecht zu erwirken, wie es die Bleiberechtsregelungen vorsehen, Ausdruck einer pseudo-humanitären, hoch selektiven Öffnung der Arbeitsmarkt- und Migrationspolitik. Asylbewerber\*innen werden zudem zur stillen Reserve und flexiblen Ressource, um arbeitsmarktpolitische Standards zu unterlaufen. Sowohl die Vorschläge, den Mindestlohn für Asylbewerber\*innen auszusetzen, als auch das Drängen der Wirtschaft, diese so früh als möglich in die Leiharbeit zu bringen, gehen in diese Richtung. Aus der Forschung ist hinlänglich bekannt, dass Leiharbeit kaum Aussicht auf eine dauerhafte Beschäftigung schafft und der sogenannten Klebeffekt ein arbeitsmarktpolitischer Mythos ist.

---

11 Das sogenannte *adult worker model* adressiert Frauen wie Männer als voll Erwerbstätige. Hierzu ausführlicher Auth u.a. 2015.

Die Politik der Aktivierung, die mit den Gesetzen für moderne Dienstleistungen in Deutschland verankert wurde, ist seit ihrer Implementierung viel und mit Recht kritisiert worden (vgl. Dörre u.a. 2013; Scherschel/Booth 2012). Sie hat einerseits die Prekarisierung der Erwerbsarbeit weiter vorangetrieben und andererseits durch eine Politik der 'strengen Zumutbarkeit' ein engmaschiges Netz von Kontrollen und Bedürftigkeitsprüfungen für ihre Adressat\*innen installiert. Die Strenge der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik drückt sich für die Leistungsbezieher\*innen in materieller Knappheit (Regelleistungen unter der Schwelle relativer Armut) und rigider Überwachung von Eigenaktivitäten (Bewerbungen, Maßnahmen, Bereitschaft zu staatlich geförderter Beschäftigung, Sanktionierungen) aus. Sie resultiert aus Regeln und Eingriffen, die die Lebensformen der formal Anspruchsberechtigten betreffen und speist sich aus der Möglichkeit, etwa durch die Festlegung von Wohnverhältnissen, zugleich den informellen sozialen Status der Betroffenen, das heißt das 'Ansehen' der Personen im sozialen Umfeld, infrage zu stellen (Dörre/Scherchel/Booth u.a. 2013; Scherschel/Booth 2012). Das jüngste CDU-Positionspapier<sup>12</sup> zielt auf eine Implementierung aktivierungspolitischer Elemente bei der Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten, auf eine deutliche Begrenzung der Flüchtlingszahlen sowie auf Rückkehrorientierung. Die aktivierungspolitische Perspektive kommt unmissverständlich bereits im Titel des Papiers zum Ausdruck, das mit „Fordern und Fördern“ überschrieben ist, der Leitidee der Hartz-IV-Politik. Dort wird eine ganze Reihe an Maßnahmen und Instrumenten vorgeschlagen. Dazu zählen sowohl eine Nutzung der Arbeitsgelegenheiten (Ein-Euro-Jobs) als auch eine Verankerung der Kriterien für strenge Zumutbarkeit. Sanktionierungen sind geplant, wenn Sprach- und Integrationskurse nicht besucht werden. Die Drohgebärden der Politik, die Verweigerung von Integrationskursen zu sanktionieren, muten angesichts dessen, dass weit mehr Asylbewerber\*innen diese Kurse besuchen wollen als derzeit existieren, paradox an. Selbst anerkannte Flüchtlinge sollen nach drei Jahren erneut darauf hin geprüft werden, ob sie über entsprechende Sprachkompetenzen und eine den Lebensunterhalt sichernde Erwerbstätigkeit verfügen. Unter den Bedingungen einer fortschreitenden Prekarisierung des Arbeitsmarktes wird dies aber kaum möglich sein. Die Verankerung der Aktivierungsprogrammatik im Flüchtlingsschutz wird flankiert durch eine zunehmend restriktivere Entwicklung der Asylgesetzgebung, wie sie in den Asylpaketen I und II betrieben wurde, die sich ebenfalls differenziert nach Gruppen auf den Zugang zum Arbeitsmarkt auswirkt.<sup>13</sup>

---

12 [https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/160215\\_buvo\\_integration.pdf?file=1](https://www.cdu.de/system/tdf/media/dokumente/160215_buvo_integration.pdf?file=1)

13 So sehen die neuen Gesetze u.a. vor, dass „Personen mit einer Aufenthaltsgestattung, die verpflichtet sind in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, [...] grundsätzlich keiner



Die aktivierende Arbeitsmarktpolitik hat mit ihrer *work-first* Orientierung die Idee eines Arbeitsmarktbürgers geschaffen. Kerngedanken des sozialinvestiven Staates beruhen auf der Verankerung eines neuen Verständnisses von *citizenship*. Freiheit, Solidarität, Gleichheit und Teilhabe werden neu und nach den Erfordernissen des Marktes definiert. Die individuellen Anstrengungen und das Bemühen, die eigene *employability* zu steigern, sollen künftig die soziale Teilhabe sichern. Der (soziale) Bürger\*innenstatus wird an die Teilhabe am Arbeitsmarkt geknüpft. Unter den Bedingungen von Flucht und Asyl werden sich solche aktivierungspolitischen Bestrebungen noch dramatischer und existenzieller auswirken, da hier, wie eingangs dargelegt, der Staatsbürgerstatus zusätzlich auch im Sinne von Aufenthaltsrechten bzw. nationalstaatlicher Zugehörigkeit bzw. Mitgliedschaft auf dem Spiel steht. Statt der angenommenen zusätzlichen Chancen auf *citizenship*, die nicht nur politisch, sondern auch in der bisherigen Migrationsforschung zum Wandel der *citizenship* betont werden, werden hier neue Restriktionen, Selektionen und Zumutungen deutlich.

#### 4. Fazit

Ausgangspunkt meiner Überlegungen war die Feststellung, dass sich ein von arbeitsmarktpolitischen Erwägungen geleiteter Paradigmenwechsel in der Flüchtlingspolitik beobachten lässt. Erwerbsarbeit wird in mancher Hinsicht zur Voraussetzung, um Aufenthaltschancen zu verbessern. Beschäftigungspolitische Elemente gewinnen zunehmend an Bedeutung für die Organisation des humanitären Aufenthalts. Betrachtet man diese Entwicklungen vor dem Hintergrund eines neuen Verständnisses von *citizenship*, dann könnten sie durchaus positiv erscheinen. Es darf dabei jedoch nicht vernachlässigt werden, dass im Zuge dieser Entwicklungen zunehmend personenbezogene Merkmale (von Qualifizierung

---

Beschäftigung nachgehen (dürfen; K.S.). Die Personen aus sogenannten sicheren Herkunftsländern, wie etwa den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, Albanien, Bosnien und Herzegowina, Ghana, Kosovo, Mazedonien, Montenegro, Senegal und Serbien, die ihren Asylantrag nach dem 31.08.2015 stellen, müssen während des gesamten Asylverfahrens (und im Falle der Ablehnung des Asylantrages in bestimmten AE-Wohnverpflichtung gilt für sechs Wochen und kann auf höchstens sechs Monate verlängert werden. Fällen bis zur Ausreise) in Aufnahmeeinrichtungen wohnen und dürfen somit keiner Beschäftigung nachgehen. Personen, die eine Duldung besitzen, dürfen keiner Beschäftigung nachgehen, wenn sie eingereist sind, um Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zu erlangen, wenn sie aufenthaltsbeendende Maßnahmen verhindern, indem sie zum Beispiel über ihre Identität oder Staatsangehörigkeit täuschen oder wenn sie aus einem sicheren Herkunftsland stammen und ihr nach dem 31.08.2015 gestellter Asylantrag abgelehnt worden ist.“ (BAMF 2015)

und Nachweis einer Erwerbstätigkeit bis zu Alter, Geschlecht, Herkunft) in der Asylpolitik als relevante Kriterien verankert werden. Dies hat nicht nur eine starke soziale Differenzierung der Geflüchteten zur Folge, sondern geht zudem mit einem Bedeutungsgewinn arbeitsmarktpolitischer Elemente in der Steuerung der Asylpolitik einher. Arbeitsmarktöffnungen könnten deshalb nur dann als asylpolitischer Fortschritt betrachtet werden, wenn der humanitäre Aufenthalt nach menschenrechtlichen Prinzipien bereits durchgesetzt wäre. Faktisch ist es aber umgekehrt: Der humanitäre Aufenthalt wird politisch im Hinblick auf Arbeitsmarktbelange konditioniert.

Diese Wende vollzieht sich zum einen im Kontext der Abschottung Europas und einer auf Externalisierung des Flüchtlingsschutzes zielenden gesamteuropäischen Politik. Punktuelle Verbesserungen sollten also nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich Europa im gleichen Atemzug systematisch abschottet und tausende von Menschen ihr Leben an den Grenzen verlieren. Zum anderen trifft die Neuausrichtung der Asylpolitik auf prekäre Arbeitsbedingungen und eine Arbeitsmarktpolitik, die vor allem an Aktivierung und am Bild des Arbeitsmarktbürgers orientiert ist. Somit erweist sich die vordergründige politische Öffnung für Asylmigrant\*innen als spezifische Form von Restriktion, die häufig zu Ausschluss und Abschiebung führen muss. Eine grundlegende Alternative kann nur in der Stärkung menschenrechtlicher Perspektiven und ihrer Durchsetzung liegen, sowohl im Asylrecht als auch im Recht auf Arbeit.

## Literatur

- Aulenbacher, Brigitte (2013): Ökonomie und Sorgearbeit. Herrschaftslogiken, Arbeitsteilungen und Grenzziehungen im Gegenwartskapitalismus. In: Appelt, Erna u.a. (Hg.): *Gesellschaft. Feministische Krisendiagnosen*, Münster: 105-126.
- Auth, Diana u.a. (2015): Neue Sorgekonflikte: Die Zumutungen des Adukt worker model. In: Völker, Susanne/Amacker, Michèle (Hg.) *Prekarisierungen. Arbeit, Sorge und Politik*, Weinheim-Basel: 42-58.
- BAMF, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2015): FAQ: Zugang zum Arbeitsmarkt für geflüchtete Menschen (20.05.2015). URL: [bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Asyl/faq-arbeitsmarktzugang-gefluechtete-menschen.html;jsessionid=13E6A3B8138C382F8BF3F653238A5416.1\\_cid359?nn=6182724](http://bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Asyl/faq-arbeitsmarktzugang-gefluechtete-menschen.html;jsessionid=13E6A3B8138C382F8BF3F653238A5416.1_cid359?nn=6182724), Zugriff: 29.4.2016
- Becker, Karina (2016): Von den Rändern zu den Kernbereichen: Die Ausweitung prekärer Beschäftigungsverhältnisse in Unternehmen. In: Matiaske, Wenzel/Czaya, Axel (Hg.): *Periphere Arbeit im Zentrum*, Baden-Baden: 13-48.
- Becker, Karina/Engel Thomas (2015): Reduziertes Schutzniveau jenseits der Normalarbeit. In: *WSI-Mitteilungen* 68(3): 178-187.
- Buckel, Sonja (2012): Eine intersektionale Kapitalismusanalyse am Beispiel der Europäischen Migrationspolitik. In: *Berliner Journal für Soziologie* 22(1): 79-100.
- Cyrus, Norbert (2011): Die Eigendynamik der Migrationsprozesse lässt sich nicht steuern – Warum Migrationmanagement nicht funktionieren kann. In: *Transnationalismus & Migration*.

- Dossier. URL: [migration-boell.de/downloads/migration/Dossier\\_Transnationalismus\\_und\\_Migration.pdf](http://migration-boell.de/downloads/migration/Dossier_Transnationalismus_und_Migration.pdf), Zugriff: 24.4.2016.
- Diakonic/Caritas (2009): *Kettenduldungen beenden-humanitäres Bleiberecht sichern*. Erfahrungsbericht zur Praxis der Bleiberechtsregelungen von November 2006 und August 2007, Karlsruhe.
- Dörre, Klaus u.a. (2013): *Bewährungsproben für die Unterschicht? Soziale Folgen aktivierender Arbeitsmarktpolitik*, Frankfurt/M-New York.
- Foda, Fadia/Kadur, Monika (2005): *Flüchtlingsfrauen – Verborgene Ressourcen*. Deutsches Institut für Menschenrechte, Berlin.
- Gather, Claudia u.a. (Hg.) (2002): *Weltmarkt Privathaushalt: bezahlte Haushaltsarbeit im globalen Wandel*, Münster.
- Grehl-Schmitt, Norbert (2014): Asylschutz und Beschäftigung – ein unauflösbarer Widerspruch? Zur Rolle europäischer Richtlinienpolitik. In: Gag, Maren/Voges, Franziska (2013): *Inklusion auf Raten. Zur Teilhabe von Flüchtlingen an Ausbildung und Arbeit*. Münster/New York: 119-136.
- Granato, Mona (2004): Feminisierung der Migration-Chancengleichheit für (junge) Frauen mit Migrationshintergrund in Ausbildung und Beruf. URL: [bibb.de/dokumente/pdf/a24\\_feminisierung-migration\\_04-2004\\_granato.pdf](http://bibb.de/dokumente/pdf/a24_feminisierung-migration_04-2004_granato.pdf), Zugriff: 8.3.2015.
- Hadeed, Anwar (2004): *Sehr gut ausgebildet und arbeitslos. Zur Lage höher qualifizierter Flüchtlinge in Niedersachsen*. Schriftenreihe des Institutes für Bildung und Kommunikation in Migrationsprozessen (IBKM), Oldenburg.
- Henninger, Annette/Wimbauer, Christine (2009): 'Arbeit' und 'Liebe' – Ein Widerspruch? In: Aulenbacher, Brigitte/Wetterer, Angelika (Hg.): *Arbeit. Perspektiven und Diagnosen der Geschlechterforschung*, Münster: 100-118.
- Hentges, Gudrun/Staszczak, Justyna (2010): *Geduldet, Nicht Erwünscht. Auswirkungen der Bleiberechtsregelung auf die Lebenssituation Geduldeter Flüchtlinge in Deutschland*, Stuttgart.
- Hess, Sabine (2010): Transnationale Zonen der Prekarität. Ethnographische Erkundungen in migrantische Arbeits- und Lebensverhältnisse am Rande Europas. In: Götz, Irene u.a. (Hg.): *Mobilität und Mobilisierung. Arbeit im soziokulturellen, ökonomischen und politischen Wandel*, Frankfurt/M: 181-202.
- (2009): Migrantische HausArbeit – zur prekären Kommerzialisierung der Sphäre der „Nicht-Arbeit“. In: Herlyn, Gerrit (Hg.): *Arbeit und Nicht-Arbeit. Entgrenzungen und Begrenzungen von Lebensbereichen und Praxen*, München-Mering: 201-214.
- (2005): *Globalisierte Hausarbeit. Au-pair als Migrationsstrategie von Frauen aus Osteuropa*, Wiesbaden.
- Honneth, Axel (2010): Organisierte Selbstverwirklichung. Paradoxien der Individualisierung. In: Menke, Christoph/Rebentisch, Juliane (Hg.): *Kreation und Depression. Freiheit im gegenwärtigen Kapitalismus*, Berlin: 63-80.
- IAB, Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (2015): *Flüchtlinge und andere Migranten am deutschen Arbeitsmarkt*. URL: [doku.iab.de/aktuell/2015/aktueller\\_bericht\\_1514.pdf](http://doku.iab.de/aktuell/2015/aktueller_bericht_1514.pdf), Zugriff: 12.11.2015.
- IMK (2006): Beschlüsse der 182. Sitzung IMK am 17.11.2006 Nürnberg. URL: [berlin.de/sen/inneres/imk/beschluesse.html#IMK\\_2006](http://berlin.de/sen/inneres/imk/beschluesse.html#IMK_2006), Zugriff: 12.11.2015.
- Isoplan Consult (2005): *Weißbuch Flüchtlinge und Asylbewerberinnen im Saarland 2004*, Saarbrücken-Berlin.
- Jungwirth, Ingrid/Scherschel, Karin (2010): Ungleich prekär – Zum Verhältnis von Arbeit, Migration und Geschlecht. In: Manske, Alexandra/Pühl, Katharina (Hg.): *Prekarisierung zwischen Anomie und Normalisierung? Geschlechtertheoretische Bestimmungsversuche*, Münster: 110-132.
- Jürgens, Kerstin (2010): Deutschland in der Reproduktionskrise. In: *Leviathan* 42(4): 559-587.

- Juretzka, Imke (2014): Eine rechtspolitische Betrachtung des Arbeitsmarktzugangs von Asylsuchenden und Geduldeten. In: Gag, Maren/Voges, Franziska (Hg.): *Inklusion auf Raten. Zur Teilhabe von Flüchtlingen an Ausbildung und Arbeit*, Münster-New York: 92-107.
- Kofman, Eleonore (2008): Stratifikation und aktuelle Migrationsbewegungen. Überlegungen zu Geschlechterverhältnis und Klassenzugehörigkeit. In: Berger, Peter A./Weiß, Anja (Hg.): *Transnationalisierung sozialer Ungleichheit*, Opladen: 107-133.
- Kühne, Paul/Rüßler, Harald (2000): *Die Lebensverhältnisse der Flüchtlinge in Deutschland*, Frankfurt/M-New York.
- Krause, Ulrike (2015), 'Flüchtlingsfrauen. (Un)sichtbar, (un)sicher und (un)abhängig?' URL: [fluechtlingsforschung.net/fluechtlingsfrauen/](http://fluechtlingsforschung.net/fluechtlingsfrauen/), Zugriff: 25.4.2016.
- Lockwood, David (1996): Civic integration and class formation. In: *The British Journal of Sociology* 47(3): 531-550.
- Lutz, Helma (2002): In fremden Diensten. Die neue Dienstmädchenfrage als Herausforderung für die Migrations- und Genderforschung. In: Gottschall, Karin/Pfau-Effinger, Birgit (Hg.): *Zukunft der Arbeit und Geschlecht. Diskurse, Entwicklungspfade und Reformoptionen im internationalen Vergleich*, Opladen: 161-181.
- Mackert, Jürgen/Müller Hans-Peter (Hg.) (2007): *Moderne (Staats)Bürgerschaft. Nationale Staatsbürgerschaft und die Debatte der Citizenship Studies*, Wiesbaden.
- Maier-Borst, Michael (2013): Weitere Öffnungen des deutschen Arbeitsmarktes – Die neuen Regelungen für den Arbeitsmarkt – Zugang von Drittstaatsangehörigen. In: *ASYLMAGAZIN* 7-8: 226–232.
- Marshall, Thomas H. (1950): *Citizenship and social class and other essays*, Cambridge.
- Mau, Steffen/Brabandt, Heike (2011): Visumpolitik und die Regulierung globaler Mobilität. Ein Vergleich dreier OECD-Länder. In: *Zeitschrift für Soziologie* 40(1): 3-23.
- Mayblin, Lucy (2016): Troubling the exclusive privileges of citizenship: mobile solidarities, asylum seekers, and the right to work. In: *Citizenship Studies* 20(2): 192-207.
- Mohr, Katrin (2005): Stratifizierte Rechte und soziale Exklusionen von Migranten im Wohlfahrtsstaat. In: *Zeitschrift für Soziologie* 34(5): 383-398.
- Morris, Lydia (2010): *Asylum, Welfare and the cosmopolitan Ideal*, New York.
- (2006) (Hg.): *Rights. Sociological Perspectives*, London-New York.
- Morris, Lydia (2002): *Managing Migration: Civic Stratification and Migrants' Rights*. London/ New York.
- Ong, Aihwa (1999): *Flexible Citizenship. The cultural Logics of Transnationality*, Durham-London.
- Rerrich, Maria. S. (2002): Von der Utopie der partnerschaftlichen Gleichverteilung zur Realität der Globalisierung von Hausarbeit. In: Gather, Claudia u.a. (Hg.): *Weltmarkt Privathaushalt*, Münster: 16-29.
- Riegraf, Birgit (2013): New Public Management, die Ökonomisierung des Sozialen und (Geschlechter)Gerechtigkeit: Entwicklungen der Fürsorge im internationalen Vergleich. In: Appelt, Erna u.a. (Hg.): *Gesellschaft Feministische Krisendiagnosen*, Münster: 127-143.
- Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration, SVR (Hg.) (2016): *Was wir über Flüchtlinge (nicht) wissen. Der wissenschaftliche Erkenntnisstand zur Lebenssituation von Flüchtlingen in Deutschland*. Eine Expertise im Auftrag der Robert Bosch Stiftung und des SVR-Forschungsbereichs.
- Sassen, Saskia (2008): *Das Paradox des Nationalen. Territorium, Autorität und Rechte im globalen Zeitalter*, Frankfurt/M.
- Scherchel, Karin (2015a): Zwischen universellen Menschenrechten und nationalstaatlicher Kontrolle: Flucht und Asyl aus ungleichheitssoziologischer Perspektive. In: *Zeitschrift für soziale Probleme und soziale Kontrolle: Flucht und Deportation* 26(2): 123-136.

- (2015b) Menschenrechte, Citizenship und Geschlecht - Prekarität in der Asyl- und Fluchtmigration. In: Völker, Susanne/Amacker, Michèle (Hg.): *Prekarisierungen. Arbeit, Sorge und Politik*, Weinheim-Basel: 94-110.
  - /Booth, Melanie (2012): Aktivierung in die Prekarität. Folgen der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland. In: Scherschel, Karin u.a. (Hg.): *Neue Prekarität: Die Folgen aktivierender Arbeitsmarktpolitik - europäische Länder im Vergleich*, Frankfurt/M-New York: 17-46.
- Seel, Beate (2013): Sextests bei Einreise. In: *die tageszeitung*, 14.10.2013.
- Seukwa, L.H. (2005) *Der Habitus der Überlebenskunst. Zum Verhältnis von Kompetenz und Migration im Spiegel von Flüchtlingsbiographien*, New York-Berlin.
- Schroeder, Joachim/Seukwa, Louis Henri (2007): *Flucht – Bildung – Arbeit. Fallstudien zur beruflichen Qualifizierung von Flüchtlingen*, Karlsruhe.
- Strübing, Olaf (2015): Arbeitserlaubnisrecht für Drittstaatsangehörige, Neue Entwicklungen beim Arbeitsmarktzugang für Asylsuchende, Geduldete und Inhaber einer humanitären Aufenthaltserlaubnis. In: *ASYLMAGAZIN* 3/2015: 62-66.
- Unabhängige Kommission 'Zuwanderung' (2004): *Zuwanderung gestalten – Integration fördern*, Bericht. URL: [bmi.bund.de](http://bmi.bund.de), Zugriff: 20.4.2016.
- Weiser, Barbara (2012): *Rahmenbedingungen des Arbeitsmarktzugangs von Flüchtlingen Wer darf unter welchen Voraussetzungen arbeiten und welche Möglichkeiten der Förderung gibt es?* Beilage zum *ASYLMAGAZIN* 10/2012.