

DIE DEBATTE UM VERPFLICHTENDE ARBEIT VON GEFLÜCHTETEN

In der öffentlichen Debatte wird aktuell immer häufiger der Vorschlag diskutiert, ob arbeitsfähige Geflüchtete, die sich nicht in Ausbildung befinden oder einer regulären Arbeit nachgehen, zu einem gemeinnützigen Dienst verpflichtet werden sollen. Ursprünglich kam der Vorschlag von den Bundesländern (<https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/laender-kommunen-asylpolitik-100.html>), wurde jedoch dann auch von der Unions-Fraktion im Bundestag aufgegriffen (<https://dserver.bundestag.de/btd/20/087/2008733.pdf>) und findet nun Eingang in den Beschluss (<https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/2235232/697bfb257d9c4f697938a53c08b18812/2023-11-07-mpk-fluechtlingspolitik-data.pdf?download=1>) aus dem Gipfel der Ministerpräsident_innen und dem Bundeskanzler vom 06.11.2023.

Zur Einordnung und Versachlichung der Debatte werden hier 4 zentrale Fragen aufgeworfen und geklärt:

1. WELCHE MÖGLICHKEITEN BESTEHEN BEREITS, UM GEFLÜCHTETE ZUR AUFNAHME EINER GEMEINNÜTZIGEN TÄTIGKEIT ZU VERPFLICHTEN?

Die Menschen im Asylverfahren sowie Personen mit einer Duldung können bereits jetzt zu einer sogenannten „Arbeitsgelegenheit“ verpflichtet werden (§ 5 Asylbewerberleistungsgesetz, https://www.gesetze-im-internet.de/asylblg/__5.html). Diese soll in der Regel in den Unterkünften erbracht werden. Sie kann auch bei staatlichen, kommunalen oder gemeinnützigen Trägern stattfinden, dann muss die Arbeit jedoch das Kriterium der „Zusätzlichkeit“ erfüllen. Das ist der Fall, wenn die Tätigkeit nicht von einem freien Anbieter erbracht werden kann, denn es sollen keine bestehenden Arbeitsplätze verdrängt werden. Die Personen erhalten eine Aufwandsentschädigung in Höhe von 80 ct pro Stunde, in der sie einer Arbeitsangelegenheit nachgehen. Sollten sie eine angebotene Arbeitsangelegenheit ohne guten Grund ablehnen, können ihre Leistungen gekürzt werden.

Personen mit einem anerkannten Schutzgrund erhalten eine Aufenthaltserlaubnis mit freiem Zugang zum Arbeitsmarkt. Wenn sie nicht arbeiten, aber arbeitsfähig sind, bekommen sie in der Regel Bürgergeld. Für alle Bürgergeldempfänger_innen, die seit mindestens 5 Jahren arbeitssuchend sind, gibt es die Möglichkeit sogenannte „Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante“ (besser bekannt als „1-Euro-Jobs“) zu ergreifen (https://www.gesetze-im-internet.de/sgb_2/__16d.html). Diese sind als Maßnahme zur Integration in den Arbeitsmarkt gedacht und dürfen nicht in den Wettbewerb zu regulärer, bezahlter Arbeit treten. Sie werden in der Regel mit 2 bis 3 € pro Stunde entlohnt. Werden angebotene Arbeitsgelegenheiten abgelehnt oder abgebrochen, können auch hier die Leistungen gekürzt werden (<https://www.buerger-geld.org/news/buergergeld-gibt-es-den-1-euro-job-noch/>).

2. WELCHEN VERFASSUNGS-, EUROPA- UND VÖLKERRECHTLICHEN RAHMEN FÜR EINEN PFLICHTDIENST GIBT ES?

Das Grundgesetz verbietet Zwangsarbeit (Art. 12 GG). Erlaubt sind allgemeine, herkömmliche, wenig intensive Dienstpflichten oder ein Arbeitszwang im Rahmen einer gerichtlich angeordneten Freiheitsentziehung (Art. 12 Abs. 2 und 3 GG). Keine Zwangsarbeit liegt vor, wie das Bundesverfassungsgericht bestätigt hat (https://www.bverfg.de/e/ls20191105_1bvl000716.html), wenn die Arbeit bei erwerbsfähigen Personen ein zumutbarer Schritt zur Beendigung der Bedürftigkeit ist. Darunter kann auch eine Pflicht zu einem gemeinnützigen Dienst als Wiedereingliederungsmaßnahme fallen. Diese Pflicht kann ggf. auch mit verhältnismäßigen Sanktionen durchgesetzt werden.

Das Verbot von Zwangsarbeit ist in mehreren völkerrechtlichen Regelungswerken, die Deutschland ratifiziert hat, etabliert. Der Akademische Dienst des Bundestags hat diese in einem rechtlichen Gutachten ausgewertet (<https://www.bundestag.de/resource/blob/479386/90a9fc177a12b09e67901bc5481ed781/WD-2-050-07-pdf-data.pdf>). Demnach könnten Pflichtdienste dann zulässig sein, wenn die Tätigkeit der Heranführung an den Arbeitsmarkt dient.

Während des Asylverfahrens schränkt auch das EU-Recht die Möglichkeiten des Gesetzgebers ein. Eine Pflicht zu gemeinnützigen Tätigkeiten wäre nicht generell verboten. Art. 20 der Aufnahmerichtlinie (RL 2013/33/EU) beschreibt aber abschließend, wann Leistungen gekürzt werden dürfen. Zumindest die Verweigerung von Arbeiten außerhalb der Unterkunft sind dort als Kürzungsgrund nicht vorgesehen.

3. WELCHE VORSCHLÄGE WERDEN DISKUTIERT?

Nach den Vorstellungen der Unions-Fraktion (<https://dserver.bundestag.de/btd/20/087/2008733.pdf>) vom 10.10.2023 sollen Personen, die einen Schutzstatus erhalten haben, einen gemeinnützigen integrativen Dienst in den Kommunen erfüllen müssen. Davon erhoffen Sie sich, dass die Integration der Personen und der Übergang in den regulären Arbeitsmarkt erleichtert wird. Offen bleibt, in welchem Verhältnis dieser Dienst zu den Pflichten des SGB II steht.

Der Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz vom 6.11.2023 nimmt nicht Schutzberechtigte mit Aufenthaltsrecht in den Fokus, sondern sieht vor, dass die oben angesprochene Anforderung der „Zusätzlichkeit“ bei den Arbeitsgelegenheiten für Personen, die noch im Asylverfahren sind, gestrichen werden soll. Dieser Personenkreis könnte dann auch zu Arbeit verpflichtet werden, die in direkter Konkurrenz zu bezahlter Arbeit steht.

4. WIE IST DIESE DEBATTE EINZUORDNEN?

Dass sich Menschen durch Arbeit für das Gemeinwohl in eine Gesellschaft einbringen, kann ein guter Weg sein, ihnen einen Integrationszugang zu verschaffen. Damit dies funktioniert, muss die Arbeit nützlich und sinnvoll sein, sowie eine Zusammenarbeit mit Personen, die nicht Geflüchtete sind, gewährleisten. Dadurch würde der gewünschte Integrationseffekt gefördert werden und Teilhabe ermöglicht.

Eine Studie des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (<https://www.iab-forum.de/gemischte-bilanz-wie-eingliederungszuschuesse-und-arbeitsgelegenheiten-die-arbeitsmarktintegration-und-die-soziale-teilhabe-von-gefluechteten-beeinflussen/>) legt nahe, dass zumindest die sog. 1-Euro-Jobs nicht integrationsfördernd sind. Anerkannten Flüchtlingen, die eine solche „Arbeitsgelegenheit“ durchlaufen mussten, sind im Anschluss daran seltener einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nachgegangen und sprachen schlechteres Deutsch als Personen, die im gleichen Zeitraum keiner Arbeitsmarktmaßnahme unterlagen. Die Autor_innen der Studie vermuten, dass die geringe Qualität der angebotenen Arbeitsgelegenheiten dafür verantwortlich ist.

Die nun angedachte Streichung der Anforderung nach „Zusätzlichkeit“ wäre im Sozialrecht einzigartig, denn schon bei der Einführung der sog. 1-Euro-Jobs wurde von vielen Seiten von Verdrängungseffekten berichtet (<https://www.dgb.de/themen/++co++b6fde4ca-24a5-11df-4f82-001ec9b03e44>). Der Grund für den Änderungsvorschlag ist wohl, dass es in der Praxis sehr schwierig ist, ausreichend geeignete Arbeitsgelegenheiten zu finden (https://www.t-online.de/nachrichten/deutschland/innenpolitik/id_100261886/arbeitspflicht-fuer-fluechtlinge-woran-das-in-deutschland-wirklich-scheitert.html). Außerdem besteht die große Gefahr, dass die Personen in den Arbeitsgelegenheiten von den Kommunen als günstige Arbeitskräfte genutzt werden und so ein neuer Niedriglohnsektor entsteht, wie u. a. auch der Innen-Experte der FDP warnt (<https://www.zeit.de/news/2023-09/18/fdp-politiker-thomae-lehnt-soeder-vorstoss-zur-asylpolitik-ab>).

Die Einführung einer Dienstpflicht für Schutzberechtigte oder Asylbewerber_innen darf nicht gegen den Gleichheitsgrundsatz des Grundgesetzes (GG) und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen. Bereits die bestehenden Regelungen sind europa- und verfassungsrechtlich heikel (<https://verfassungsblog.de/arbeitspflicht-arbeitszwang-und-arbeitendurfen/>). Insbesondere, dass die Personen, die einem Arbeitsverbot unterliegen, auch zu einer „Arbeitsgelegenheit“ herangezogen werden können, erfüllt wohl nicht mehr die Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts und des Völkerrechts.

Eine spezifische Dienstpflicht für anerkannte Schutzberechtigte, die Leistungen nach SGB II beziehen, der andere deutsche oder ausländische Leistungsbezieher_innen nicht unterliegen, dürfte gegen den Gleichheitsgrundsatz des GG verstoßen.

FAZIT

Mit Blick auf die praktischen Probleme und die rechtlichen Bedenken, denen eine Dienstpflicht für Asylsuchende und Schutzberechtigte begegnet, birgt die Diskussion die Gefahr, dass weniger die Integration gefördert werden soll (die bei Asylbewerber_innen von manchen gar nicht gewünscht ist), sondern das Bild des angeblich „faulen Ausländers“ bedient wird. Um die Integration tatsächlich zu verbessern, sollte die Anerkennung von Berufsqualifikationen vereinfacht und vor allem mehr in Deutschkurse investiert werden. Der wichtigste Integrationsfaktor sind nach wie vor die Deutschkenntnisse, da diese Teilhabe am gesellschaftlichen Leben ermöglichen und die Suche nach Lohnarbeit deutlich vereinfachen. Allerdings fehlt es nach wie vor vielerorts an Plätzen in Deutschkursen (https://www.ndr.de/nachrichten/niedersachsen/oldenburg_ostfriesland/Gefluechtete-muessen-bis-zu-einem-Jahr-auf-Deutschkurse-warten,integrations-kurse114.html).

KONTAKT

- **PD Dr. Andrea Schlenker,**
Stellvertretende Bereichsleiterin, Referatsleiterin, Referat Migration und Integration
Andrea.Schlenker@caritas.de
- **Tobias Mohr,**
Referatsleiter, Referat Migration und Integration, *Tobias.Mohr@caritas.de*
- **Jakob Mast,**
Referent, Referat Migration und Integration, *Jakob.Mast@caritas.de*

**FACT
SHEET**
20.11.23

Herausgegeben von
Deutscher Caritasverband e.V.
Vorstandsbereich Finanzen und Internationales

Referat Migration und Integration
Karlstraße 40, 79104 Freiburg
Telefon-Zentrale 0761 200-0