

Das Recht auf Arbeit - ein Menschenrecht - auch für AsylwerberInnen!

Heinz Fronck

erschienen in zebratl 2/2004

<http://www.zebra.or.at/zebratl.html>

Nicht nur in Österreich stoßen AsylwerberInnen, wenn sie den Zugang zum Arbeitsmarkt suchen, auf beinahe unüberwindbare Hindernisse. Auch in anderen europäischen Staaten hat man nur wenig Verständnis für das Anliegen der Asylsuchenden sich selbst erhalten zu wollen. Dabei könnten die verstärkte Teilhabe nicht nur für AsylwerberInnen Vorteile bringen. Sozialleistungen könnten eingespart werden und der illegale Arbeitsmarkt würde tendenziell zurückgedrängt. Auch aus menschenrechtlicher Sicht ist das Arbeitsverbot für AsylwerberInnen problematisch.

Das Recht auf Arbeit findet in mehreren internationalen Übereinkommen Beachtung. So legt etwa Artikel 6 des internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 16. Dezember 1966 (IPWSKR), fest:

(1) Die Vertragsstaaten erkennen das Recht auf Arbeit an, welches das Recht jedes einzelnen auf die Möglichkeit, seinen Lebensunterhalt durch frei gewählte oder angenommene Arbeit zu verdienen, umfasst, und unternehmen geeignete Schritte zum Schutz dieses Rechtes.

Die, aus der IPWSKR abgeleiteten Rechte, haben ohne Diskriminierung für alle Menschen zu gelten. Dies unterstreicht Artikel 2 des Übereinkommens:

(2) Die Vertragsstaaten verpflichten sich, zu gewährleisten, dass die in diesem Pakt verkündeten Rechte ohne Diskriminierung hinsichtlich der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, des Vermögens, der Geburt oder des sonstigen Status ausgeübt werden.

Aber schon 1966 wollten einige Staaten die in der IPWSKR zugesicherten Rechte eingeschränkt wissen; so deponierte Frankreich etwa seine Bedenken:

Die Regierung der Republik erklärt, dass die Artikel 6, 9, 11 und 13 nicht so auszulegen sind, als stünden sie Vorschriften entgegen, die den Zugang von Ausländern zum Arbeitsmarkt regeln oder die Gewährung bestimmter Sozialleistungen von Aufenthaltsbedingungen abhängig machen.

In der Praxis war der Zugang zum Arbeitsmarkt immer sehr eng mit der Konjunktur verbunden. Wurden zusätzliche Arbeitskräfte benötigt, wurde der Zugang rasch erleichtert, wenn nicht, dann wurden Zugangsbarrieren eingeführt. ZuwanderInnen und AsylwerberInnen stellten so für Wirtschaft und Politik eine praktische Verschubmasse dar, die je nach Bedarf genutzt oder ausgeschlossen wird.

Bereits in den letzten Jahren haben viele Mitgliedsstaaten den Arbeitsmarkt für Flüchtlinge nach und nach geschlossen. In manchen EU-Staaten (z.B. Dänemark, Frankreich, Italien, England, Irland) ist es AsylwerberInnen grundsätzlich nicht erlaubt einer Arbeit nachzugehen. In anderen Ländern der EU ist der Zugang unterschiedlichen Restriktionen unterworfen. So wird etwa in Österreich und den Niederlanden die Bewilligung der Beschäftigung nur für einen eingeschränkten Zeitraum gewährt. Teilweise ist die Zulassung an Wartefristen gebunden, wobei diese zwischen drei (Finnland, Deutschland) und sechs Monaten (Spanien) liegen. In Schweden, Griechenland und Portugal ist der Arbeitsmarkt für AsylwerberInnen grundsätzlich zugänglich, wobei jedoch auch in diesen Fällen Zugangsbarrieren die tatsächliche Aufnahme von Arbeit unterbinden. So erteilen die meisten EU-Mitgliedsstaaten, die AsylwerberInnen den Zugang zum Arbeitsmarkt erlauben, nur dann tatsächlich eine Bewilligung, wenn keine InländerInnen, EU-BürgerInnen oder besser integrierten Drittstaatsangehörigen für diesen Job gefunden werden können.

EU-Harmonisierung

Die Harmonisierung des Asylrechtes innerhalb der EU weckte zunächst Hoffnung auf einen erleichterten Zugang für AsylwerberInnen zum Arbeitsmarkt. So legte die EU-Kommission in ihrem am 3.4.2001 an den Rat übermittelten Vorschlag für die „Festlegung der Mindestnormen für die Aufnahme von Asylwerbern in den Mitgliedsstaaten“ dar, dass AsylwerberInnen nach sechs Monaten Aufenthalt nicht mehr vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen werden dürfen.

Während dieser Schritt vom European Council on Refugees and Exiles (ECRE) und anderen NGOs positiv beurteilt wurde, gab es von einigen Mitgliedsstaaten Einwände gegen die verordnete Öffnung

des Arbeitsmarktes. Am 27.1.2003 wurde von den Mitgliedsstaaten schließlich ein Text beschlossen, der nichts mehr von der von der Kommission verfolgten Zielsetzung erkennen lässt:

(1) Die Mitgliedstaaten legen einen mit der Einreichung des Asylantrags beginnenden Zeitraum fest, in dem der Asylbewerber keinen Zugang zum Arbeitsmarkt hat.

(2) Ist ein Jahr nach Einreichung des Asylantrags keine Entscheidung in erster Instanz ergangen und ist diese Verzögerung nicht durch Verschulden des Antragsstellers bedingt, so beschließen die Mitgliedstaaten, unter welchen Voraussetzungen dem Asylbewerber Zugang zum Arbeitsmarkt gewährt wird.

In der Praxis verpflichtet die beschlossene Bestimmung die Mitgliedsstaaten zu nichts. Nur jenen AsylwerberInnen, die mehr als ein Jahr - ohne eigenes Verschulden - auf eine Entscheidung in der ersten Instanz im Asylverfahren warten, muss demnach der Arbeitsmarkt prinzipiell offenstehen. Aber selbst in diesen Fällen können die Mitgliedsstaaten Beschränkungen wie Quoten, Ersatzkraftverfahren, zeitliche Befristungen, Eingrenzung auf bestimmte Arbeitsbereiche, Hierarchien u.v.m. einführen, die eine tatsächliche Beschäftigung praktisch verhindern.

Zwar bleibt es den Mitgliedsstaaten unbenommen, günstigere Konditionen für AsylwerberInnen anzubieten. De facto wird diese Festlegung aber eher zu einer Verschlechterung führen, da die Erfahrung zeigt, dass die Mitgliedsstaaten in der Regel ihre nationale Gesetzgebung nach den Mindestnormen ausrichten.

In nächster Zeit haben AsylwerberInnen also kaum mit einem erleichterten Arbeitsmarktzugang zu rechnen. Ein Grund dafür ist auch, dass mit 1. Mai 2004 10 neue Mitgliedsstaaten der EU beitreten. Aus Angst vor einer zu starken Arbeitsmigration wurden von vielen EU-Staaten Übergangsfristen eingeführt, die es erlauben, die Freizügigkeit am Arbeitsmarkt für BürgerInnen der neuen Mitgliedsstaaten um bis zu 7 Jahre zu verzögern.

Die Steuerung und die Kontrolle des Arbeitsmarktes sind durchaus verständliche Anliegen der Nationalstaaten. Im Vordergrund stehen dabei einerseits die Schutzinteressen der inländischen Arbeitskräfte, andererseits die Befriedigung der Nachfrage nach Arbeitskräften von Seiten der Wirtschaft. Sollten AsylwerberInnen mit der Einbringung des Asylantrags automatisch Zugang zum Arbeitsmarkt erhalten, befürchten die Nationalstaaten eine Umgehung der Migrationspolitik und einen Missbrauch des Asylrechts.

Dem Regulationsbestehen der Nationalstaaten stehen die individuellen Wünsche von AsylwerberInnen gegenüber. Selbst dann, wenn die Grundbedürfnisse der AsylwerberInnen vom Staat erfüllt werden, wirkt sich der längerfristige Ausschluss vom Arbeitsmarkt negativ auf die Betroffenen aus. Schon 1931/32 stellten Maria Jahoda, Paul Lazarsfeld und Hans Zeisel in einer empirischen Untersuchung fest, dass längerfristige erzwungene Arbeitslosigkeit neben der materiellen Abhängigkeit vom Fürsorgesystem auch gravierende negative Auswirkungen auf die physische und psychische Gesundheit nach sich zieht.

Bis eine endgültige Entscheidung in einem Asylverfahren fällt, können oft mehrere Jahre vergehen. Die lange erzwungene Untätigkeit führt im Falle der Anerkennung häufig dazu, dass Flüchtlinge kaum mehr vermittelbar sind. Sie müssen dann oft durch intensive Betreuung erst wieder auf den Arbeitsmarkt vorbereitet werden. Auch im Fall einer Rückkehr wirkt sich die jahrelange Untätigkeit negativ auf die Bewältigung des weiteren Lebens aus.

Ein möglicher Kompromiss der staatlichen und individuellen Interessen könnte darin bestehen, Übergangsfristen für den Zugang zum Arbeitsmarkt festzulegen. Wobei diese, um negative Konsequenzen für die AsylwerberInnen zu vermeiden, keinesfalls länger als sechs Monate sein sollten. Aber auch dann sollte bereits die Zeit davor aktiv für Qualifikationsmaßnahmen und Sprachkurse genutzt werden, um die Arbeitsfähigkeit von AsylwerberInnen zu erhalten. Ein wichtiges Ziel dieser Maßnahmen sollte darin bestehen, die AsylwerberInnen für den Arbeitsmarkt fit zu halten, auch wenn noch nicht feststeht, ob die erworbenen Kenntnisse zukünftig im Aufnahmeland, in einem Drittstaat oder im Herkunftsland eingesetzt werden.

Im Gegensatz zur ängstlichen Ausgrenzungspolitik der meisten EU-Mitgliedsstaaten zeigt die Europäische Kommission deutliche Bestrebungen, AsylwerberInnen hinsichtlich ihrer beruflichen Qualifikation und ihrer Chancen im Berufsleben zu unterstützen. So wurde die Gemeinschaftsinitiative EQUAL ins Leben gerufen, die Ausgrenzung und Ungleichbehandlung auf dem Arbeitsmarkt

bekämpfen will und Maßnahmen zur Verbesserung der sozialen und beruflichen Eingliederung von AsylwerberInnen beinhaltet. 113 Millionen € stellt der europäische Sozialfonds von 2000-2006 für Maßnahmen zugunsten von AsylwerberInnen zur Verfügung, europaweit werden damit 45 Entwicklungspartnerschaften unterstützt.

erschieden in zebratl 2/2004

<http://www.zebra.or.at/zebratl.html>