

SVR-Policy Brief 2022-3

„Zeitenwende“ bei der Arbeitsmarktintegration?

Teilhabe und Prekarität von Ukrainerinnen und Ukrainern
am deutschen Arbeitsmarkt

Der Policy Brief wurde gefördert
von der Stiftung Mercator

Zitiervorschlag:

Schork, Franziska/Loschert, Franziska/Kolb, Holger 2022: ‚Zeitenwende‘ bei der Arbeitsmarktintegration? Teilhabe und Prekarität von Ukrainerinnen und Ukrainern am deutschen Arbeitsmarkt. SVR-Policy Brief 2022-3, Berlin.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	4
1 Einleitung	6
2 Migration aus der Ukraine vor Kriegsbeginn	6
2.1 Migration aus der Ukraine: eine empirische Bestandsaufnahme	7
2.2 Rechtlicher Rahmen der Erwerbsmigration aus der Ukraine	12
2.3 Teilhabebeschränkungen und -hürden für Arbeitskräfte aus der Ukraine und das Risiko prekärer Arbeits- und Lebensbedingungen	16
3 Fluchtmigration aus der Ukraine seit Kriegsbeginn	24
3.1 Fluchtmigration aus der Ukraine: ein empirischer Zwischenstand	25
3.2 Rechtlicher Rahmen der Fluchtmigration aus der Ukraine	26
3.3 Teilhabebeschränkungen und -hürden für Flüchtlinge aus der Ukraine und das Risiko prekärer Arbeits- und Lebensbedingungen	29
4 Fazit: ‚Zeitenwende‘ bei der Arbeitsmarktintegration? Drei Szenarien	37
Literatur	41
Anhang	46
Tabellen	46

Das Wichtigste in Kürze

- Vor dem Angriff Russlands auf die Ukraine im Februar 2022 kamen vergleichsweise wenige ukrainische Staatsangehörige zur Erwerbstätigkeit nach Deutschland. Diese wanderten vor allem als Fachkräfte ein.
- Auch im juristischen Nischen- und Graubereich des deutschen Niedriglohnssektors sind ukrainische Arbeitskräfte beschäftigt, die jedoch kaum statistisch erfasst werden. Damit verbunden sind rechtliche Teilhabebeschränkungen und strukturelle Teilhabehürden, die häufig zu prekären Arbeits- und Lebensbedingungen führen.
- Auf den Kriegsbeginn und die daraus resultierende Fluchtmigration reagierte die europäische und die deutsche Politik migrations- und integrationspolitisch schnell und eindeutig: Durch die Aktivierung der sog. EU-Massenzustrom-Richtlinie wurden ukrainische Flüchtlinge kollektiv anerkannt. Zugleich wurden sie in Deutschland dem Rechtskreis des Sozialgesetzbuchs zugeordnet; dadurch wurden zentrale rechtliche Teilhabebeschränkungen abgebaut.
- Strukturelle Hürden für die Teilhabe am Arbeitsmarkt und in der behördlichen Praxis sind damit jedoch nicht automatisch verschwunden. So besteht weiterhin das Risiko, dass prekäre Arbeits- und Lebenssituationen der Flüchtlinge aus der Ukraine sich verfestigen.

Zusammenfassung

Der Beginn des Krieges in der Ukraine markiert in vielerlei Hinsicht eine ‚Zeitenwende‘ – das gilt auch für die deutsche Migrations- und Integrationspolitik. Vor Kriegsbeginn kamen ukrainische Staatsangehörige vor allem im Rahmen des Familiennachzugs, aber auch als Erwerbstätige nach Deutschland. Für sie galten somit die gleichen aufenthaltsrechtlichen Bedingungen wie für alle Drittstaatsangehörigen; landesspezifische Besonderheiten gab es nicht. Entsprechend blieb die (offizielle) Erwerbsmigration aus der Ukraine auf den Fachkräftebereich beschränkt.

Jenseits dieses Segments haben sich jedoch zunehmend Zugangswege etabliert, die sich oft am Rand der arbeits- und aufenthaltsrechtlichen Legalität bewegen: Ukrainische Studierende arbeiten im Rahmen von Ferienbeschäftigungen oder Praktika als Saisonarbeitskräfte, und (vor allem) ukrainische Frauen werden von (polnischen) Vermittlungsagenturen als Betreuungskräfte in deutsche Privathaushalte entsendet. Solche Beschäftigungsformen sind verbunden mit rechtlichen Teilhabebeschränkungen und anderen strukturellen Teilhabehürden. So sind die betreffenden Personen arbeits- und sozial-

rechtlich nur eingeschränkt abgesichert und von ihren Arbeitgebenden und/oder den Vermittlungsagenturen (finanziell) abhängig. Zudem ist ihre aufenthalts- und bleiberechtliche Situation unsicher. **Das bereitet den Boden für Arbeits- und Lebensverhältnisse, die aufenthalts-, arbeits- und sozialrechtlich als hochgradig prekär anzusehen sind.**

Seit dem Kriegsbeginn Ende Februar 2022 flüchten aus der Ukraine vor allem Frauen und Kinder nach Deutschland. Die Europäische Union (EU) hatte auf den Angriffskrieg und die daraufhin einsetzende Fluchtmigration mit einer rechtlichen Premiere reagiert: Sie aktivierte erstmals die Massenzustrom-Richtlinie. **Ukrainische Flüchtlinge erhalten in Deutschland nun einen Aufenthaltstitel nach §24 Aufenthaltsgesetz (AufenthG) und damit einen auf zwei Jahre befristeten Kollektivschutz.** Diese migrationspolitische Entscheidung wurde flankiert durch eine integrationspolitische Maßnahme: Ukrainische Flüchtlinge wurden dem Rechtskreis des Sozialgesetzbuchs (SGB) zugeordnet, damit gelten für sie die Regelstrukturen der deutschen Arbeits- und Sozialverwaltung. Im Hinblick auf Teilhabe unterscheidet sich ihre Ausgangslage damit erheblich von der ihrer Landsleute, die vor Kriegsbeginn zu Erwerbszwecken nach Deutschland

gekommen sind, und besonders derjenigen, die im Grau- und Nischenbereich des Arbeitsmarkts beschäftigt sind: **Aufgrund der Rechtskreisänderung dürfen ukrainische Flüchtlinge nicht nur uneingeschränkt arbeiten, ihnen steht zudem das komplette Portfolio von arbeitsfördernden Maßnahmen und Leistungen der Grundsicherung zur Verfügung.**

Der wissenschaftliche Stab des SVR hat diese ‚Zeitenwende‘ zum Anlass genommen, zu untersuchen, welche Rolle rechtliche Teilhabebeschränkungen und andere strukturelle Teilhabehürden für die Entstehung und Verfestigung prekärer Arbeits- und Lebensbedingungen spielen, und zwar einerseits für ukrainische Arbeitskräfte, die vor Kriegsbeginn am Rande des offiziellen Arbeitsmarkts beschäftigt waren, und andererseits für die nach dem Einmarsch der russischen Armee nach Deutschland geflohenen Menschen aus der Ukraine. Die empirische Grundlage dafür bilden qualitative Experteninterviews aus dem von der Stiftung Mercator geförderten Projekt „Prekäre Beschäftigung von ausländischen Arbeitskräften und Perspektiven für ihre Teilhabe in Deutschland“. **Aus den Interviews wird deutlich, dass die kollektive Anerkennung und der Rechtskreiswechsel zwar die grundlegenden Voraussetzungen schaffen**

könnten, um prekäre Arbeits- und Lebensverhältnisse zu vermeiden. Erfolg und Nachhaltigkeit der (Arbeitsmarkt-)Integration ukrainischer Flüchtlinge hängen jedoch auch von Faktoren ab, die jenseits der rechtlichen Rahmenbedingungen liegen. Eine zentrale Rolle spielen dabei folgende Fragen: Wie schnell gelingt es und wie viel Aufwand erfordert es, im Ausland erworbene Qualifikationen anerkennen zu lassen? In welchem Umfang und in welcher Qualität stehen Qualifizierungsmaßnahmen und Sprachkurse zur Verfügung? Können flächendeckend niederschwellige Beratungsangebote zum geltenden Arbeits- und Sozialrecht bereitgestellt werden? Und da vor allem Frauen gekommen sind, viele von ihnen mit Kindern, werden nicht zuletzt die Betreuungsalternativen eine Rolle spielen: Sind genügend Plätze in Kitas und (Ganztags-)Schulen verfügbar? Falls diese Fragen mehrheitlich verneint werden, könnten viele der seit Februar eingereisten Flüchtlinge sich ebenfalls in prekären Arbeits- und Lebenslagen wiederfinden – trotz der rechtlichen ‚Zeitenwende‘.

1 Einleitung¹

Von einer „Zeitenwende“ sprach der Bundeskanzler in seiner Regierungserklärung am 27. Februar 2022, wenige Tage nach der Invasion der russischen Armee in die Ukraine, um die Zäsur zu markieren, die der Krieg für zahlreiche Politikfelder bedeutet. So ereignete sich ein „rapider Politikwechsel“ (Rüb 2014) auch in der europäischen und deutschen Asylpolitik (vgl. auch Kluth 2022). Als Reaktion auf die anhaltende Fluchtbewegung infolge des russischen Angriffs auf die Ukraine aktivierte die EU erstmals die **Massenzustrom-Richtlinie**² (zu den Details der Richtlinie Skordas 2016). Dadurch ändern sich die Rahmenbedingungen für Aufenthalt und Erwerbstätigkeit radikal: **Ukrainische Flüchtlinge erhalten einen Kollektivschutz in der EU und darüber vermittelt unmittelbar ein Aufenthaltsrecht und Zugang zum Arbeitsmarkt, zu Sozialleistungen und Sprachkursen. Die rechtlichen Bedingungen ihres Aufenthalts in Deutschland unterscheiden sich damit erheblich von denen, die vorher für ukrainische Arbeitskräfte galten.**

Vor Kriegsbeginn waren der Zugang und die damit verbundenen aufenthaltsrechtlichen, sozial- und arbeitsrechtlichen Teilhabebedingungen für ukrainische Arbeitskräfte eher restriktiv gestaltet (s. dazu Kap. 2). Erwerbsmigration in den deutschen Niedriglohnsektor bzw. für gering Qualifizierte war nur im juristischen Nischen- und Graubereich möglich: Ukrainische Arbeitskräfte arbeiteten oft als Ferienbeschäftigte oder im Zuge eines Praktikums in der Saisonarbeit oder wurden über Polen als Betreuungskräfte in deutsche Privathaushalte entsandt. Damit gingen rechtliche Teilhabebeschränkungen und strukturelle Teilhabehürden einher, die häufig zu prekären Arbeits- und Lebensbedingungen führten (Info-Box 1). Mit der Anwendung der Massenzustrom-Richtlinie wurden für ukrainische Flüchtlinge insbesondere die rechtlichen

Teilhabebeschränkungen in Bezug auf den Aufenthalt, den Arbeitsmarkt und soziale Absicherung beseitigt. Dennoch warnen Politik und Zivilgesellschaft davor, dass ukrainische Flüchtlinge in prekäre Arbeit gedrängt werden könnten.

Im vorliegenden Policy Brief wird untersucht, inwieweit für Personen aus der Ukraine unter den Rahmenbedingungen der Erwerbsmigration und denen der Fluchtmigration das Risiko prekärer Arbeits- und Lebensbedingungen besteht. Die empirische Grundlage dafür bilden qualitative Experteninterviews (Info-Box 2). Der erste Teil widmet sich der ‚alten Zeit‘ vor dem Krieg: Er rekapituliert die rechtlichen Rahmenbedingungen vor allem für die Erwerbsmigration aus der Ukraine nach Deutschland und erörtert die damit einhergehenden Arbeits- und Lebensbedingungen (s. Kap. 2). Der zweite Teil beleuchtet die rechtlichen Rahmenbedingungen von Fluchtmigration für Aufenthalt, Erwerbstätigkeit und soziale Absicherung, die seit Kriegsbeginn bestehen, und fragt nach den Chancen, aber auch den Risiken, die die kollektive Anerkennung und der unmittelbare Zugang zu Arbeitsmarkt und Sozialsystemen für die Arbeits- und Lebensbedingungen ukrainischer Flüchtlinge bergen (s. Kap. 3).

2 Migration aus der Ukraine vor Kriegsbeginn

Bis zum russischen Angriffskrieg auf die Ukraine im Februar 2022 spielte die Ukraine als Herkunftsland von (Erwerbs-)Migration nach Deutschland empirisch kaum eine Rolle. Die Zugangsregelungen für Erwerbsmigration und die damit verbundenen aufenthaltsrechtlichen, sozial- und arbeitsrechtlichen Teilhabebedingungen waren für Menschen aus der Ukraine – wie für andere Drittstaatsangehörige – eher restriktiv: Sofern sie keine im Ausland erworbenen

-
- 1 Dieser Policy Brief wurde begleitet von Prof. Dr. Birgit Leyendecker und Prof. Panu Poutvaara, Ph. D., Mitglieder des Sachverständigenrats für Integration und Migration (SVR). Verantwortlich für diese Veröffentlichung ist der wissenschaftliche Stab der SVR-Geschäftsstelle. Die Argumente und Schlussfolgerungen spiegeln nicht notwendigerweise die Meinung des SVR wider.
 - 2 Richtlinie 2001/55/EG des Rates vom 20. Juli 2001 über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen und Maßnahmen zur Förderung einer ausgewogenen Verteilung der Belastungen, die mit der Aufnahme dieser Personen und den Folgen dieser Aufnahme verbunden sind, auf die Mitgliedstaaten.

Info-Box 1 Zum Begriff und zu den Ausprägungen prekärer Arbeits- und Lebensbedingungen

Als prekär zu bezeichnen sind Arbeits- und/oder Lebenssituationen dann, wenn sie durch einen hohen Grad an Unsicherheit, z. B. durch drohende oder bestehende Arbeitslosigkeit oder Armut bestimmt sind und ein sozialer Abstieg droht oder bereits stattfindet (Allmendinger et al. 2018). Klassische Indikatoren prekärer Arbeitsverhältnisse sind ein niedriger Lohn, zeitliche Befristungen der Arbeitsverhältnisse, eingeschränkter sozialversicherungsrechtlicher Schutz sowie mangelnde berufliche Weiterbildungs- und Aufstiegsmöglichkeiten. Diese Kombination mündet dann häufig in einen Verlust von Sinnhaftigkeit, sozialer Anerkennung und Planungssicherheit. Dabei ist wichtig, dass das Vorliegen eines dieser Merkmale allein

noch keine arbeitsmarktspezifische Prekarität darstellt, sondern Prekarität erst kumulativ bei Vorliegen mehrerer dieser Merkmale entsteht und sich verfestigt. Direkte Folge einer arbeitsmarktspezifischen Prekarität sind häufig prekäre Lebenslagen, die sich im Einzelnen auszeichnen durch eine hohe Armutsgefährdung oder gar Verschuldung, schlechte Wohnbedingungen, gesundheitliche Risiken, abnehmende Bildungs- und Aufstiegsaspirationen und soziale Isolation und Vereinsamung. Für Drittstaatsangehörige kommt als prekariätsbegünstigendes Element die Frage der (Un-)Sicherheit des rechtlichen Aufenthaltsstatus hinzu. Zum Begriff s. auch Hense 2018, Keller/Seifert 2013 sowie Stuth et al. 2018.

Qualifikationen nachweisen konnten, die deutschen Standards gleichwertig sind, war ein regulärer Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt für Personen, die zum Zweck der Erwerbstätigkeit einreisen wollten, nur sehr eingeschränkt möglich. Um diese Hürde zu umgehen, nutzten deutsche Arbeitgebende in den letzten Jahren zwei rechtliche Nischen- bzw. Graubereiche zur Rekrutierung von Arbeitskräften: Ukrainische Studierende wurden im Rahmen von Ferienjobs oder Praktika in der Saisonarbeit beschäftigt, und (meist weibliche) ukrainische Arbeitskräfte wurden zur ‚24-Stunden-Betreuung‘ in privaten Haushalten über Polen nach Deutschland entsandt.

Das folgende Kapitel wirft zunächst einen Blick auf Statistiken zur Migration ukrainischer Staatsangehöriger nach Deutschland und betrachtet die rechtlichen Rahmenbedingungen dafür, die vor Kriegsbeginn galten. Anschließend werden die Arbeits- und Lebensbedingungen der ukrainischen Arbeitskräfte im juristischen Nischen- und Graubereich analysiert.

2.1 Migration aus der Ukraine: eine empirische Bestandsaufnahme

Als Herkunftsland von Zugewanderten war die Ukraine für Deutschland vor Kriegsbeginn kaum relevant. Das gilt in unterschiedlichem Maße für alle gängigen Kategorien von Migration (Flucht/Asyl, Familiennachzug, Erwerbsmigration und Bildungsmigration). So lebten in Deutschland bis zum Kriegsbeginn relativ wenige Personen mit ukrainischer Staatsangehörigkeit: Laut Statistischem Bundesamt waren es zum 31. Dezember 2021 nur etwa 155.000, das entspricht einem Anteil von 1,3 Prozent an der gesamten ausländischen Bevölkerung. Ihre Zahl hat sich in den letzten anderthalb Dekaden auch nur sehr moderat erhöht: Während die Zahl der in Deutschland lebenden ausländischen Bevölkerung insgesamt seit 2004 um mehr als 70 Prozent gestiegen ist, waren es bei den Personen mit ukrainischer Staatsangehörigkeit im gleichen Zeitraum nur knapp 14 Prozent. Auffällig ist zudem, dass die ukrainische Bevölkerungsgruppe sich hinsichtlich des Geschlechterverhältnisses von der sonstigen ausländischen Bevölkerung stark unterscheidet: **Fast zwei Drittel der in Deutschland lebenden ukrainischen Bevölkerung waren Frauen**; in der ausländischen Bevölkerung insgesamt sind es mit knapp 47 Prozent

Info-Box 2 Das Projekt „Prekäre Beschäftigung von ausländischen Arbeitskräften und Perspektiven für ihre Teilhabe in Deutschland“

„Prekäre Beschäftigung von ausländischen Arbeitskräften und Perspektiven für ihre Teilhabe in Deutschland“ ist ein Forschungsprojekt des wissenschaftlichen Stabs des SVR. Das Forschungsprojekt wird von der Stiftung Mercator gefördert und läuft vom 1. April 2021 bis zum 30. September 2023. Es soll systematisch die Teilhabebehörden und Teilhabechancen von zugewanderten Arbeitskräften aus EU- und Drittstaaten untersuchen, die in verschiedenen als prekär einzustufenden Arrangements beschäftigt sind, und Wege aufzeigen, wie Hürden überwunden werden können. Teilhabe wird dabei nicht nur als Produkt untersucht, sondern auch als grundlegende Rahmung von Beschäftigungsverhältnissen im Kontext der Erwerbsmigration. Anhand von statistischen, juristischen und empirischen Analysen und einer qualitativen Interviewfallstudie soll das Projekt herausarbeiten, welche Faktoren für prekäre Arbeitslagen von ausländischen Arbeitskräften maßgeblich sind und welche normative und praktische Bedeutung Teilhabe für diese prekär beschäftigten ausländischen Arbeitskräfte

hat, um daraus Handlungsansätze für Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft abzuleiten.

Das Projekt besteht aus fünf Modulen. Dazu gehört auch die Einbindung von und die Vernetzung mit Stakeholdern, Menschen aus der Praxis sowie Personen aus Politik, Wirtschaft/Arbeitsmarkt, Zivilgesellschaft und Wissenschaft. Das empirische Kernstück bilden qualitative Interviews mit rund 40 Personen mit entsprechender Expertise sowohl vonseiten der Arbeitnehmenden und Arbeitgebenden als auch aus politischen und behördlichen Schlüsselinstitutionen. Aus diesen Interviews wird an entsprechenden Stellen im vorliegenden Text zitiert.

Die Zitate werden inhaltlich unverändert wiedergegeben, sie wurden aber zugunsten der Lesbarkeit sprachlich leicht geglättet. Aus den Zitaten wurden einzelne Sätze getilgt, die sich inhaltlich mit den zitierten Äußerungen davor oder danach decken oder die sich auf andere Themen beziehen. Solche Auslassungen wurden in den Zitaten durch [...] gekennzeichnet. Ebenfalls gekennzeichnet sind kurze redaktionelle Ergänzungen, die helfen sollen, die Zitate besser zu verstehen.

etwas weniger als die Hälfte.³ Außerdem ist bei der ukrainischen Bevölkerung der Aufenthalt in Deutschland durchschnittlich kürzer als bei der ausländischen Bevölkerung insgesamt (BAMF 2021).⁴

Diese Gesamtbetrachtung erlaubt noch keine Aussagen über die unterschiedlichen Wanderungspfade und Migrationskategorien. Entsprechend wird im Folgenden unterschieden zwischen den gängigen motivbasierten Migrationskategorien Flucht/Asyl, Familiennachzug, Erwerbsmigration und Bildungsmigration, auch wenn das durchaus problematisch ist und die Ergebnisse potenziell verzerrt (Info-Box 3).

Da diese Publikation einen besonderen Schwerpunkt auf Erwerbsmigration legt, steht dieser Bereich auch in den folgenden Ausführungen im Zentrum.

2.1.1 Bildungs- und Erwerbsmigration

Zur Migration nach Deutschland zum Zweck der Ausbildung oder zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gibt es verschiedene Datenquellen. Die wichtigsten sind das Monitoring zur Bildungs- und Erwerbsmigration des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF),⁵ das auf Daten des Ausländerzentralregisters (AZR) basiert, und die Statistik der Bundesagentur für Arbeit (BA)

3 Stand: 31.12.2021. Stärker als beim Herkunftsland Ukraine ist die Überrepräsentanz von Frauen lediglich bei Menschen mit thailändischer Staatsangehörigkeit: Hier sind fast neun von zehn Personen Frauen.

4 Die durchschnittliche Aufenthaltsdauer ukrainischer Staatsangehöriger in Deutschland betrug zum Stichtag 31.12.2020 12,3 Jahre, das unterschreitet die der ausländischen Gesamtbevölkerung um mehr als 3 Jahre.

5 Von 2012 bis 2019 wurde der Bericht unter der Bezeichnung „Wanderungsmonitoring“ veröffentlicht.

Info-Box 3 Migrationenstatistiken und potenzielle Verzerrungen

Bei Migrationsstatistiken besteht grundsätzlich die Gefahr, dass sie die individuellen Motive für die Zuwanderung mit den gewählten rechtlichen Wegen dafür gleichsetzen. Generell werden statistisch meist vier Kategorien unterschieden: Arbeit/Ausbildung, Familie, humanitäre Gründe und Freizügigkeit. Die ersten drei Kategorien beziehen sich direkt auf die wichtigsten individuellen Motive dafür, von einem Land in ein anderes zu ziehen. Die vierte, Freizügigkeit, ist dagegen nur eine rechtliche Hilfskategorie, die deshalb notwendig ist, weil innerhalb der EU eine halbe Milliarde Menschen das Recht auf Freizügigkeit (Art. 21 Abs. 1 AEUV) genießen, sich dort nahezu frei bewegen können und für einen Umzug keine Gründe nennen müssen. Dadurch bleibt bei Mobilität innerhalb der EU im Rahmen der Freizügigkeit das individuelle Motiv verborgen.

Darüber hinaus sind die statistischen Kategorien nicht einfach ein Versuch, die Komplexität

von Migration und ihren Motiven abzubilden. Sie gehen vielmehr zurück auf die rechtlichen Regelungen zu Migration, die ihrerseits wiederum die Migrationsmuster prägen: Sie stufen bestimmte Motive als legitim ein und andere als illegitim, und potenzielle Zuwandernde orientieren sich an diesen Regelungen und präsentieren ihre Motive gegenüber den Einwanderungsbehörden entsprechend.

Migrationsstatistiken spielen in der Migrationspolitik eine Schlüsselrolle, sie sind für eine datenbasierte Politikgestaltung unverzichtbar. Wenn die Interpretation der Daten einfach der statistischen Kategorisierung von Migration nach der jeweiligen rechtlichen Legitimation folgt, ist sie jedoch fehleranfällig. Sie darf nicht außer Acht lassen, dass Zuwandernde sich der rechtlichen Kategorisierung der Migrationsmotive bewusst anpassen, wenn sie in ein bestimmtes Land migrieren wollen.

zu Zustimmungen und Ablehnungen bezüglich der Arbeitsaufnahme von Drittstaatsangehörigen.⁶

Erwerbsmigration im AZR

Daten zur Erwerbsmigration auf der Grundlage des AZR sind bislang bis zum ersten Halbjahr 2021 verfügbar; dieser Zeitraum war noch stark von der Pandemie geprägt. Für die vorliegende Betrachtung ist allerdings gar nicht das absolute Volumen der Erwerbsmigration aus der Ukraine nach Deutschland relevant, sondern vielmehr deren Anteil an der Erwerbszuwanderung insgesamt.

Aus den Daten des AZR wird deutlich (BAMF 2021): **Als Herkunftsland von Personen, die zu Er-**

werbszwecken nach Deutschland kommen, war die Ukraine vor Kriegsbeginn zwar nicht vollkommen irrelevant, sie stand aber auch nicht im Zentrum – dabei liegt die Ukraine als Drittstaat geografisch nah an Deutschland und hat (gerade im Vergleich zu anderen Herkunftsländern von ausländischen Arbeitskräften) eine hohe Bevölkerungszahl (ca. 44 Mio.). Jedenfalls gehörte sie nicht zu den zehn wichtigsten Herkunftsländern von den insgesamt etwas mehr als 360.000 Personen, die sich am 30. Juni 2021 – dem Stichtag für das Monitoring zur Bildungs- und Erwerbsmigration – mit einem Aufenthaltstitel zum Zweck der Erwerbstätigkeit in Deutschland aufhielten.⁷

- 6 Bei beiden Datenquellen ist es schwierig nachzuvollziehen, wie sich die Bedeutung ukrainischer Staatsangehöriger im Segment der Erwerbsmigration im Zeitverlauf entwickelt hat. Denn durch die Verabschiedung des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes (FKEG) hat sich der Teil des Aufenthaltsgesetzes, der die Erwerbsmigration aus Drittstaaten steuert, erheblich verändert; dadurch sind die vor 2020 und die ab 2020 erhobenen Daten schwer, oftmals überhaupt nicht vergleichbar. Hinzu kommt der ‚Corona-Effekt‘, der quasi zeitgleich mit dem Inkrafttreten des FKEG eintrat. Er hat auch bei den Verwaltungen, die den Prozess der Erwerbsmigration steuern, die Funktionsfähigkeit abrupt eingeschränkt. Dies in Kombination mit Reiseverboten und der zeitweiligen Einstellung von Verkehrsverbindungen hat als exogener Schock auch die Erwerbsmigration quasi zum Erliegen gebracht.
- 7 Dominant sind in dieser Statistik Angehörige der Westbalkanstaaten (Serbien, Albanien, Montenegro, Nordmazedonien, Kosovo sowie Bosnien und Herzegowina), die durch § 26 Abs. 2 der Beschäftigungsverordnung (BeschV) aufenthaltsrechtlich besonders privilegiert sind. Allein aus diesen Ländern kamen mehr als ein Viertel der über 360.000 Drittstaatsangehörigen, die Ende Juni 2021 mit einem Aufenthaltstitel im Rahmen der Erwerbsmigration in Deutschland lebten. Andere wichtige Drittländer sind hier Indien (12,4%), China (7,8%) und die USA (5,1%).

Eine größere, wenn auch keine dominante Rolle spielt die Ukraine als Herkunftsland von zugewanderten Arbeitskräften aus Drittstaaten, denen im ersten Halbjahr 2021 erstmals eine Aufenthaltserlaubnis erteilt wurde. Hier werden also nicht mehr Bestandsgrößen (*stocks*) in den Blick genommen, sondern die Veränderungen (*flows*). Bei diesen Personen kann man davon ausgehen, dass sie nicht den Status gewechselt haben, sondern neu eingereist sind. Für diese Gruppe und damit im Bereich der *flows* gehört die Ukraine zu den zehn wichtigsten Herkunftsländern. Der Anteil ukrainischer Staatsangehöriger an den insgesamt ca. 18.000 Neueinreisen zur Erwerbsmigration ist jedoch mit 3,2 Prozent eher gering, er entspricht in etwa dem von Bosnien und Herzegowina oder dem Iran.

Nach den Daten des AZR hatte die Ukraine als Herkunftsland für Erwerbsmigration also keine herausgehobene Bedeutung. Dieses Bild verfestigt sich, wenn man den Bereich der Bildungsmigration betrachtet, der der Erwerbsmigration oftmals vorgeschaltet ist: Bezogen auf Drittstaatsangehörige, die im ersten Halbjahr 2021 im Rahmen einer Ersterteilung eine Aufenthaltserlaubnis zu Bildungszwecken erhalten haben, gehört die Ukraine zwar ebenfalls zu den zehn wichtigsten Herkunftsländern. Jedoch ist ihre Bedeutung (gerade angesichts ihrer geografischen Nähe und ihrer Bevölkerungszahl) auch in diesem Segment eher gering: Von den rund 23.000 Personen, die im ersten Halbjahr 2021 im Rahmen der Bildungsmigration erstmals eine Aufenthaltserlaubnis erhielten, waren nur 2,3 Prozent ukrainische Staatsangehörige. Betrachtet man die Bestandsgrößen (*stocks*) und damit Drittstaatsangehörige, die sich am 30. Juni 2021 mit einem Aufenthaltstitel im Rahmen der Bildungsmigration bereits in Deutschland aufhielten, wiederholt sich das für die Erwerbsmigration bekannte Bild: Die Ukraine gehört nicht zu den zehn wichtigsten Herkunftsländern der knapp 210.000 Drittstaatsangehörigen, die zum Stichtag mit einem Aufenthaltstitel im Rahmen der Bildungsmigration in Deutschland lebten.

Die aktuellen Daten aus dem ersten Halbjahr 2021 geben somit einen ersten Eindruck von der (geringen) Relevanz der Ukraine als Herkunftsland für Erwerbsmigration nach Deutschland. Allerdings bilden sie aufgrund der Corona-Pandemie eine Sondersituation ab. Um speziell pandemiebedingte Effekte ausschließen zu können, lohnt ein Blick auf die AZR-Daten für das Jahr 2019, das von der Pandemie noch gänzlich unbeeinflusst war.⁸ Diese Daten bestätigen – wenig überraschend – im Wesentlichen das für das erste Halbjahr 2021 aufgezeigte Bild, dass die Ukraine in Bezug auf Erwerbsmigration nach Deutschland eine Nebenrolle spielt: Auch 2019 gehörte die Ukraine nicht zu den zehn wichtigsten Herkunftsländern von Personen mit einem Aufenthaltstitel zu Erwerbszwecken. Nur unwesentlich mehr Bedeutung hatte sie in Bezug auf Bildungsmigration: Von den etwa 232.500 Drittstaatsangehörigen, die sich Ende 2019 mit einem Aufenthaltstitel zum Zweck der Ausbildung in Deutschland aufhielten, stammten nur 2,7 Prozent aus der Ukraine.

Erwerbsmigration aus der Ukraine in den Daten der Bundesagentur für Arbeit

Aufschluss über die Bedeutung der Migration und vor allem der Erwerbsmigration aus der Ukraine gibt auch die Statistik der Bundesagentur für Arbeit (BA). Sie erfasst die Entscheidungen aus dem behördeninternen Zustimmungsverfahren zwischen den Visastellen, den Ausländerbehörden und der BA bezüglich der Arbeitsaufnahme von Drittstaatsangehörigen. Diesen Daten ist zwar nicht zu entnehmen, wie viele Personen tatsächlich eingereist sind, sie zeigen aber die Bedeutung ukrainischer Arbeitskräfte im Vergleich zu anderen Drittstaatsangehörigen.

Diese Daten bestätigen das Bild, das sich bereits aus den AZR-Daten ergeben hat: Die Ukraine hat als Herkunftsland für Arbeitsmigration eher nachgeordnete Relevanz. Betrachtet man die Anträge auf Zustimmung der BA insgesamt, ist zwar der Anteil der Zustimmungen für ukrainische Staatsangehörige in

⁸ Mit dem Inkrafttreten des FKEG im Jahr 2020 sind zwar die 2019 noch gültigen Rechtsgrundlagen veraltet, doch die auf diesen basierenden Daten sind für die bisherige Relevanz der Ukraine als Herkunftsland für Erwerbsmigration nach Deutschland trotzdem aussagekräftig. Allerdings lassen sich die Daten der beiden Jahre aufgrund der unterschiedlichen rechtlichen Rahmenbedingungen nicht direkt vergleichen.

Tab. 1 Zustimmungen der BA zur Arbeitsaufnahme von Drittstaatsangehörigen insgesamt und bei Antragstellenden aus der Ukraine

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Gesamt	215.045	283.922	269.584	285.346	188.886	216.964
Ukraine	4.893	5.130	5.465	6.004	5.495	6.401
Anteil Ukraine an allen Zustimmungen in %	2,3	1,8	2,0	2,1	2,9	3,0

Quelle: BA 2022; Berechnung: wissenschaftlicher Stab des SVR

Tab. 2 In ukrainischen Auslandsvertretungen erteilte Visa zum Familiennachzug und ihr Anteil an allen erteilten Nachzugsvisa

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Gesamt	1.229	1.525	1.601	1.704	1.944	2.058	2.513	2.157	2.128	2.492	2.274
in %	3,1	3,7	3,9	3,8	3,8	2,8	2,4	1,8	2,0	2,3	3,0

Quelle: BAMF 2021; Berechnung: wissenschaftlicher Stab des SVR

den letzten Jahren leicht gestiegen. Die Zahlen bzw. Anteile liegen aber weiterhin auf einem eher niedrigen Niveau (Tab. 1).

2.1.2 Familienmigration

Der Familiennachzug gehört seit vielen Jahren zu den wichtigsten Kanälen der Zuwanderung nach Deutschland (s. beispielsweise SVR 2019: 27–30). Auch für die Ukraine spielt er eine wichtige Rolle, auch wenn die absoluten Zahlen recht niedrig sind. Seit 2015 wurden in ukrainischen Auslandsvertretungen jährlich über 2.000 Visa dafür erteilt; damit gehört die Ukraine im Bereich des Familiennachzugs nach Deutschland zu den 15 wichtigsten Ländern (Tab. 2).

Dabei handelt es sich überwiegend um Frauen, die zu deutschen (2020: ca. 40 %) oder ausländischen Staatsangehörigen (ca. 18 %) nachziehen, und um Kinder (26 %). Der Zuzug ukrainischer Männer zu

in Deutschland lebenden (deutschen oder ausländischen) Frauen spielt eine sehr untergeordnete Rolle (9 %). Hier bestätigt sich also das Bild einer stark weiblich geprägten Migration, das sich bereits aus dem allgemeinen Überblick über die ukrainische Bevölkerung in Deutschland vor Beginn des Krieges ergab (s. Kap. 2.1).

2.1.3 Asyl- und Fluchtmigration

Eine als solche kategorisierte Flucht- und Asylmigration aus der Ukraine nach Deutschland gab es vor dem 24. Februar 2022 so gut wie gar nicht. Im Migrationsbericht des BAMF (BAMF 2021) wird die Ukraine als Herkunftsland von Asylsuchenden nicht separat ausgewiesen – ein Hinweis darauf, dass Flucht als offizielles Motiv für Migration aus der Ukraine im erfassten Zeitraum im Vergleich zu anderen Gruppen von Asylsuchenden nur geringe Bedeutung hatte.⁹

⁹ Infolge der russischen Besetzung der Halbinsel Krim stieg die Zahl der Asylsuchenden aus der Ukraine zeitweise an. So haben 2015 4.570 ukrainische Staatsangehörige in Deutschland Asyl beantragt. In den darauffolgenden Jahren nahmen die Zahlen graduell ab. 2020 waren es nur noch 460 ukrainische Asylsuchende (Eurostat 2022a).

Tab. 3 Zuzüge von Drittstaatsangehörigen und ukrainischen Staatsangehörigen im Jahr 2020 nach ausgewählten Aufenthaltszwecken und/oder Aufenthaltstiteln

	ukrainische Staatsangehörige	Drittstaatsangehörige insgesamt
Studium	309	17.083
Sprachkurs, Schulbesuch	41	3.085
sonstige Ausbildung	142	5.088
Erwerbstätigkeit	786	29.725
humanitäre Gründe	158	11.785
familiäre Gründe	1.945	58.022
sonstige Aufenthaltstitel	261	7.938
Niederlassungserlaubnis	187	4.595
EU-Aufenthaltsrecht	622	10.909
Aufenthalts gestattet	190	39.250
Duldung	233	19.572
Gesamt	14.972	365.097

Quelle: Migrationsbericht 2020, BAMF 2021: 249

Zusammenfassend lässt sich mit Blick auf Daten aus dem Jahr 2020 feststellen, dass vor Kriegsbeginn trotz eines leicht steigenden Volumens der Erwerbsmigration der Familiennachzug die wichtigste Form der Migration von ukrainischen Staatsangehörigen nach Deutschland darstellte (Tab. 3).

2.2 Rechtlicher Rahmen der Erwerbsmigration aus der Ukraine

Wie die empirische Bestandsaufnahme im ersten Teil dieses Kapitels gezeigt hat, war die Ukraine als Herkunftsland für Migration und vor allem Erwerbsmigration für Deutschland vor Kriegsbeginn eher wenig bedeutsam. Das liegt auch an den rechtlichen Rahmenbedingungen für reguläre Erwerbsmigration (s. Kap. 2.2.1). Diese Perspektive erfasst jedoch nur einen Teil der empirischen Wanderungsrealität. Die anschließende Betrachtung auf der Basis einer qualitativen Interviewfallstudie (s. Kap. 2.2.2) macht deutlich: Jenseits der offiziellen und statistisch erfassten rechtlichen Kanäle ist die Ukraine als direkte Nach-

barin der EU aufgrund ihrer geografischen Nähe zu Deutschland, ihrer großen Bevölkerung und der seit einigen Jahren geltenden Visumfreiheit in den letzten Jahren für die Gewinnung von Arbeitskräften durchaus wichtiger geworden.

2.2.1 Direkte und ‚reguläre‘ Erwerbsmigration

Für Erwerbsmigration aus der Ukraine nach Deutschland galten im Wesentlichen dieselben Rahmenbedingungen wie für andere Drittstaatsangehörige. Hier gab es keine länderspezifische Privilegierung, wie sie in den letzten Jahren vor allem im Bereich der Erwerbsmigration vermehrt zu beobachten war und die im ausländerrechtlichen Schrifttum auch kritisiert wurde (Langenfeld/Lehner 2020: 215; Conradt/Hornung 2020: 171). So steht die Ukraine nicht auf der Liste der Länder, für die 2015 in § 26 Abs. 2 der Beschäftigungsverordnung (BeschV) die Einwanderung zu Erwerbszwecken deutlich erleichtert wurde (sog. Westbalkan-Regelung), und sie fehlt auch im schon deutlich älteren § 26 Abs. 1 BeschV, der dogmatisch fast identisch konzipiert ist und ebenfalls eine Zuwan-

derung ohne qualifikatorische Mindestanforderungen erlaubt.¹⁰

Mit der Ukraine wurde bislang auch kein bilaterales Abkommen für eine Einwanderung zum Zweck der Nachqualifikation geschlossen, wie es nunmehr auf der gesetzlichen Grundlage von § 16d Abs. 4 AufenthG möglich ist. Eine von der BA durchgeführte Potenzialanalyse identifizierte die Ukraine nicht als eines der Länder, die sich für den Abschluss entsprechender bilateraler Abkommen besonders anbieten.

Ein klassischer Bereich länderspezifischer Sondermaßnahmen ist ferner die Saisonarbeit (§ 15a BeschV). Dieser Bereich der Erwerbsmigration hat mit der EU-Saisonarbeiterrichtlinie¹¹ zudem eine europarechtliche Grundlage. Drittstaatsangehörige können beispielsweise in der Land- und Forstwirtschaft oder im Hotel- und Gaststättengewerbe saisonabhängig beschäftigt werden, sofern die BA eine Vermittlungsabprache mit der betreffenden ausländischen Arbeitsverwaltung geschlossen hat. Solche Absprachen bestehen bislang mit Georgien und der Republik Moldau. Für die Ukraine wurden zwar entsprechende Verhandlungen geführt, bislang konnte jedoch kein Abkommen geschlossen werden. Eine Saisonbeschäftigung ist für Personen aus der Ukraine somit bislang nicht möglich (zumindest nicht im Rahmen der offiziellen Pfade).

Schließlich wurden mit der Ukraine bislang auch keine einschlägigen völkerrechtlichen Vereinbarungen geschlossen. Umgesetzt werden solche Vereinbarungen im Hinblick auf das Ausländerbeschäftigungsrecht in § 29 BeschV. Praktisch relevant sind hier

besonders Abkommen zu Werkvertragsarbeit (§ 29 Abs. 1 BeschV).¹² Wenn ein solches besteht, können Arbeitskräfte aus dem betreffenden Staat im Rahmen festgelegter Kontingente für eine begrenzte Zeit nach Deutschland kommen, um einen Werkvertrag zu erfüllen. Entsprechende Vereinbarungen gibt es bislang mit der Türkei, Serbien, Bosnien und Herzegowina und Mazedonien.

Eine Besonderheit hinsichtlich der Rahmenbedingungen für die Einreise zu Erwerbszwecken gibt es jedoch: Ukrainische Staatsangehörige mit einem biometrischen Pass benötigen für Kurzaufenthalte kein Visum. Dies wird oftmals zur Arbeitsplatzsuche genutzt; so lässt sich der im Erwerbsmigrationsrecht verankerte Aufenthaltstitel zur Arbeitsplatzsuche (§ 20 Abs. 1 und 2 AufenthG) umgehen.¹³

In den rechtlichen Rahmenbedingungen der Erwerbsmigration nach Deutschland gab es somit für ukrainische Staatsangehörige vor Beginn des Krieges keine Besonderheiten. Die zentrale Stellschraube für einen regulären Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt war für sie ebenso wie für andere Drittstaatsangehörige, die zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit einreisen wollten, die Anerkennung der im Ausland erworbenen Qualifikation. Mit Blick auf die Anerkennung einer im Ausland erworbenen Qualifikation ist zwischen der Anerkennung als Einreisevoraussetzung und der Anerkennung als Voraussetzung für ein Tätigwerden bzw. für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit (bereits in Deutschland lebender Personen) zu unterscheiden: Erwerbsmigrationsrechtlich, also bezogen auf die Einreise zur Aufnahme

10 § 26 Abs. 1 BeschV erfasst Staatsangehörige von Andorra, Australien, Israel, Japan, Kanada, der Republik Korea, von Monaco, Neuseeland, San Marino, des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland sowie der Vereinigten Staaten von Amerika. Es handelt sich dabei um Länder, mit denen Deutschland außerordentlich gute außen- und wirtschaftspolitische Beziehungen pflegt.

11 Richtlinie 2014/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zwecks Beschäftigung als Saisonarbeitnehmer.

12 In § 29 Abs. 2 BeschV finden sich Sonderregelungen für Gastarbeitnehmer-Vereinbarungen, das sind Vereinbarungen über die Beschäftigung von Personen zum Zweck der beruflichen und sprachlichen Fortbildung. Solche bestehen derzeit mit Albanien und Russland. Abs. 3 bildet eine Residualkategorie für sonstige völkerrechtliche Vereinbarungen; dazu gehören auch sog. Working-Holiday-Übereinkünfte. Entsprechende Vereinbarungen gibt es mit Argentinien, Australien, Brasilien, Chile, Hongkong, Israel, Japan, Neuseeland, Taiwan, Uruguay und der Republik Korea.

13 Offer 2022; Thym 2022. Zur Arbeitsplatzsuche kann auch ein Schengen-Visum genutzt werden. § 20 Abs. 1 und 2 AufenthG bietet demgegenüber jedoch einen Vorteil: Ist die Arbeitsplatzsuche erfolgreich, kann auf dieser Rechtsgrundlage der aufenthaltsrechtliche Status in Deutschland gewechselt werden. Die betreffende Person muss nicht erst wieder ausreisen und im Herkunftsland ein Visum beantragen. Allerdings ist es rein lebenspraktisch meist dennoch nötig, nach erfolgreicher Arbeitsplatzsuche in Deutschland zunächst wieder zurückzukehren, etwa um den Umzug zu organisieren. In der Praxis sind die Vorteile dieses rechtlichen Wegs gegenüber einer ‚Schengen-Lösung‘ somit eher gering.

einer Erwerbstätigkeit, ist die Anerkennung eine rechtliche Grundvoraussetzung (§ 18 Abs. 2 Nr. 3 und 4 AufenthG), und dies unabhängig von der Frage, ob eine Erwerbstätigkeit in einem reglementierten oder einem nicht reglementierten Beruf angestrebt wird.¹⁴ Für im Ausland ausgebildete Personen, die bereits in Deutschland leben, etwa weil sie als Flüchtlinge oder im Familiennachzug eingereist sind, ist die Anerkennung der Auslandsqualifikation hingegen nur insofern relevant, als sie einen Teil der Erteilung der Berufsausübungserlaubnis bei reglementierten Berufen und somit eine Voraussetzung für ein berufliches Tätigwerden in solchen Berufen darstellt. Nicht reglementierte Berufe stehen Drittstaatsangehörigen, die bereits in Deutschland leben, etwa weil sie im Rahmen des Familiennachzugs zu einer in Deutschland lebenden sog. stammberechtigten Person nachgezogen sind oder als Flüchtling anerkannt wurden, dagegen unabhängig von der Frage der Anerkennung einer im Ausland erworbenen Qualifikation offen.

Mit einem Nachweis der Gleichwertigkeit einer im Ausland erworbenen Qualifikation (bzw. einer Berufsausübungserlaubnis, die wiederum eine solche Anerkennung voraussetzt) konnten und können Drittstaatsangehörige und damit auch ukrainische Staatsangehörige nach Deutschland einreisen – um direkt eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen, sofern bereits ein Arbeitsvertrag besteht, oder um einen Arbeitsplatz zu suchen. Verläuft die Suche erfolgreich, kann also auch eine Person mit ukrainischer Staatsangehörigkeit direkt und ohne vorherige Ausreise einen

Aufenthaltstitel zum Zweck der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit beantragen.

2.2.2 *Jenseits der offiziellen Pfade: Erwerbsmigration aus der Ukraine*

Im Zuge der EU-Osterweiterung konnte lange Zeit ein großer Teil des Arbeitskräftebedarfs im deutschen Niedriglohnsektor mit Menschen aus östlichen EU-Staaten gedeckt werden; dies wurde einerseits gestützt durch die Arbeitnehmerfreizügigkeit und die Dienstleistungsfreiheit und andererseits ermöglicht durch das Wohlstandsgefälle zwischen den neuen und den älteren EU-Mitgliedstaaten (Bogoeski 2020). Dadurch entstand in den Herkunftsländern ein Arbeitskräftemangel, woraufhin viele dieser Länder wiederum Arbeitskräfte aus direkt angrenzenden Drittstaaten anwarben, beispielsweise aus der Ukraine, Belarus oder Georgien. So entwickelten sich grenzüberschreitende regionale Ketten der Arbeitsmigration.¹⁵ Diese werden besonders im Kontext der häuslichen Betreuung diskutiert,¹⁶ sind aber auch in anderen Sektoren zu beobachten. Deutschland war somit lange Zeit nicht mehr darauf angewiesen, aktiv Arbeitskräfte aus dem Nicht-EU-Ausland für Tätigkeiten anzuwerben, die für die deutsche Bevölkerung u. a. aufgrund der Arbeitsbedingungen nicht mehr attraktiv waren. Diese Anwerbung aus Drittstaaten war im Recht außerhalb des Fachkräftesegments auch nur in Ausnahmefällen vorgesehen – was auch erklärt, warum Erwerbsmigration aus der Ukraine rechtlich und statistisch so wenig bedeutsam ist (vgl. Kap. 2.1).

14 Reglementierte Berufe werden in Art. 3 Abs. 1a der Richtlinie 2005/36/EG über die Anerkennung von Berufsqualifikationen definiert: Ein reglementierter Beruf ist danach „eine berufliche Tätigkeit oder eine Gruppe beruflicher Tätigkeiten, bei der die Aufnahme oder Ausübung oder eine der Arten der Ausübung direkt oder indirekt durch Rechts- und Verwaltungsvorschriften an den Besitz bestimmter Berufsqualifikationen gebunden ist“, und „eine Art der Ausübung ist insbesondere die Führung einer Berufsbezeichnung, die durch Rechts- oder Verwaltungsvorschriften auf Personen beschränkt ist, die über eine bestimmte Berufsqualifikation verfügen“. Demgegenüber existieren bei nicht reglementierten Berufen für Zugang oder Ausübung keine bestimmten staatlichen Vorgaben.

15 Dies ist nicht zu verwechseln mit dem Begriff der Kettenmigration (*chain migration*), der beschreibt, dass Zuwandernde bereits abgewanderten Verwandten oder Bekannten folgen.

16 Der Begriff der globalen Betreuungsketten (*global care chains*) geht auf Arlie Russell Hochschild (2000) zurück und bezeichnet das zunehmend zu beobachtende Phänomen, dass sich Betreuungsaufgaben wie Altenpflege, Haushaltshilfe oder Kinderbetreuung staatenübergreifend umverteilen: Frauen übernehmen in einkommensstärkeren Haushalten in Ländern mit einem höheren Wohlstandsniveau (meist temporäre) Betreuungsaufgaben, um ihre Familie im Herkunftsland finanziell zu unterstützen. Dadurch entstehen Versorgungslücken in ihrem eigenen Haushalt im Herkunftsland, z. B. in der Betreuung von Kindern oder pflegebedürftigen Eltern. Diese Lücken werden wiederum durch Familienmitglieder, Angestellte aus einkommenschwächeren Haushalten oder Arbeitsmigrantinnen aus Ländern mit einem noch niedrigeren Wohlstandsniveau gedeckt (Sowa-Kofta 2017). Solche Betreuungsketten sind in verschiedenen Regionen der Welt zu beobachten, beispielsweise zwischen Deutschland, Polen und der Ukraine (Lutz/Palenga-Möllenbeck 2011), aber auch zwischen den USA und Mexiko oder zwischen Italien und den Philippinen.

In Polen, dem Mittelglied der Arbeitsmigrationskette, führte die Abwanderung in Kombination mit sinkenden Geburtenraten und einem lang anhaltenden wirtschaftlichen Aufschwung jedoch zu einem erheblichen Arbeitskräftemangel (Kaczmarczyk/Okólski 2008: 618). Daher liberalisierte Polen die rechtlichen Rahmenbedingungen für eine (temporäre) Zuwanderung stark, wenn auch nur für bestimmte benachbarte Drittstaaten, die eine gewisse kulturelle und sprachliche Nähe zu Polen aufweisen. Der wichtigste Zugangsweg zum polnischen Arbeitsmarkt ist die „Absichtserklärung des Arbeitgebers, einen Ausländer zu beschäftigen“¹⁷. Mit einer solchen können Staatsangehörige von Ländern der sog. Östlichen Partnerschaft in Polen ohne Arbeitserlaubnis in allen Branchen sechs Monate innerhalb eines Jahres arbeiten¹⁸ (Fihel/Kaczmarczyk/Stefańska 2012: 71; Iglicka/Ziolek-Skrzypczak 2010; Arak 2020). Besonders ukrainische Arbeitskräfte spielen auf dem polnischen Arbeitsmarkt eine zentrale Rolle. Somit ist es wenig überraschend, dass in Polen die mit Abstand größte ukrainische Diaspora in der EU lebt. Die meisten Menschen aus der Ukraine sind jedoch temporär bzw. im Bereich der Saisonarbeit beschäftigt.¹⁹ Ukrainische Arbeitskräfte haben also über lange Zeit in Polen u. a. die Arbeitskräfteengpässe kompensiert, die durch eine starke Abwanderung in den Westen entstanden sind. Der Pool an Arbeitskräften aus osteuropäischen EU-Ländern wie Polen, die dem deutschen Arbeitsmarkt für niedrig entlohnte Tätigkeiten zur Verfügung stehen, schrumpft jedoch zunehmend.²⁰

Generell die Ausweitung auf andere EU-Staaten, aber auch außerhalb [der] EU-Staaten hat damit zu tun, dass natürlich die Nachfrage nach die-

ser Dienstleistung steigt, aber der Markt an potenziellem Personal immer dünner wird. Also in Polen finden sie kaum noch Personal, das in der Lage wäre, dann eben nach Deutschland zu kommen. Und daher sind die Agenturen darauf angewiesen, immer breitere Kreise zu machen und in immer entfernteren Ländern dann auch Personal zu rekrutieren für diese Tätigkeit.

(Migrationsberatung, beratende Funktion, Expertin 01)

Dafür zeigt sich nun zunehmend eine ‚kettengliederübergreifende‘ Erwerbsmigration aus der Ukraine nach Deutschland: Seit 2017 für ukrainische Staatsangehörige die Visumpflicht entfallen ist, haben deutsche Arbeitgebende wie auch polnische Vermittlungsagenturen kreative Mittel und Wege gefunden, ukrainische Arbeitskräfte für den deutschen Niedriglohnssektor anzuwerben. Dies erfolgt jedoch überwiegend im juristischen Nischen- und Graubereich des deutschen Arbeitsmarkts, daher wird es weder statistisch erfasst noch durch länderspezifische Regelungen der Erwerbsmigration reguliert. Drittstaatsangehörige (und damit auch Arbeitskräfte aus der Ukraine) sind also auch jenseits des Fachkräftesegments in den Fokus deutscher Arbeitgebender gerückt (Deter 2019).

Deutschland wird in den kommenden Jahren mit anderen Ländern nicht mehr nur um hoch qualifizierte Drittstaatsangehörige konkurrieren, sondern auch um Arbeitskräfte für niedrig entlohnte Tätigkeiten, beispielsweise aus der Ukraine, Georgien und der Republik Moldau. Ein zentraler Konkurrent in diesem Bereich wird Polen sein (Business Insider Polska 2018). Und dieses Land hat insofern einen Wettbewerbsvorteil, als der rechtliche Zugang für Arbeitskräfte aus

17 Übersetzung: wissenschaftlicher Stab des SVR; im Original: „Oświadczenie o powierzeniu wykonywania pracy cudzoziemcowi“ (Departament Rynku Pracy 2014).

18 Polen erlaubte zunächst Arbeitskräften aus Russland, Weißrussland und der Ukraine, innerhalb eines Zeitraums von sechs Monaten drei Monate lang in der polnischen Landwirtschaft zu arbeiten, ohne eine Arbeitserlaubnis erwerben zu müssen. Dieses vereinfachte Beschäftigungsverfahren für ausländische Arbeitskräfte wurde 2007 auf alle Wirtschaftszweige erweitert, 2008 auf sechs Monate innerhalb eines Zeitraums von zwölf Monaten und 2008 bzw. 2009 auf Personen aus der Republik Moldau und Georgien (Fihel/Kaczmarczyk/Stefańska 2012: 71; Iglicka/Ziolek-Skrzypczak 2010).

19 Allein in der Saisonarbeit waren in Polen 2019 mehr als 420.000 ukrainische Staatsangehörige beschäftigt (Eurostat 2022b).

20 Mit dem steigenden Wohlstand in Polen sinkt die Bereitschaft polnischer Arbeitskräfte, in Deutschland im Niedriglohnssektor zu arbeiten. Damit schwindet zunehmend die Option, Arbeitskräftebedarfe in Branchen wie der Landwirtschaft, dem Hotel- und Gastgewerbe oder der Bauwirtschaft durch Beschäftigte aus Polen zu decken oder auch durch Arbeitskräfte aus wirtschaftlich noch schwächeren und noch weiter entfernt liegenden östlichen EU-Mitgliedsländern wie Rumänien und Bulgarien.

einigen Ländern (u. a. der Ukraine) dort stark liberalisiert wurde und es in Polen bereits eine recht große ukrainische Diaspora gibt.

Da die Zugangswege für ukrainische Staatsangehörige zu Beschäftigungen im Niedriglohnssektor häufig im juristischen Nischen- und Graubereich liegen, besteht für die ukrainischen Arbeitskräfte ein erhöhtes Risiko der Prekarisierung. Welche Folgen dies für ihre Arbeits- und Lebensverhältnisse haben kann, wird im nächsten Kapitel behandelt.

2.3 Teilhabebeschränkungen und -hürden für Arbeitskräfte aus der Ukraine und das Risiko prekärer Arbeits- und Lebensbedingungen

Für ukrainische Arbeitskräfte ohne formale Qualifikation haben sich zwei Zugangswege im juristischen Nischen- bzw. Graubereich etabliert: Ferienbeschäftigungen bzw. studienfachbezogene Praktika für Studierende und die Entsendung von Arbeitskräften über andere EU-Länder (hauptsächlich Polen) (vgl. Kap. 2.2.2). Beide Zugangswege wurden für Arbeitgebende vor allem dadurch attraktiv, dass für ukrainische Staatsangehörige 2017 die Visumpflicht weggefallen ist; dadurch können sie ohne Visum für 90 Tage in die EU einreisen. Es handelt sich somit um vergleichsweise neue Phänomene der Erwerbsmigration. Entsprechend findet sich hierzu wenig wissenschaftliche Literatur (s. aber Fachstelle Einwanderung 2021; PECO-Institut e. V. 2022). Im Folgenden werden deshalb auch Ergebnisse aus den qualitativen Interviews eingespeist, die den Kern des Forschungsprojekts bilden (Info-Box 2).

2.3.1 Prekarisierungsrisiko bei Ferienbeschäftigungen und studienfachbezogenen Praktika

Menschen aus Nicht-EU-Ländern, die an einer Hochschule im Ausland eingeschrieben sind, können im Rahmen einer Ferienbeschäftigung oder eines studienfachbezogenen Praktikums temporär in Deutschland arbeiten. Diese Möglichkeit nutzen insbesondere ukrainische Studierende; entsprechende

Beschäftigungen sind seit 2018 in der Logistik, der saisonalen Landwirtschaft und der Gastronomie – also besonders personalintensiven Branchen – verstärkt zu beobachten. In Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg sind ukrainische Studierende auf den Feldern und in den Gewächshäusern bereits ein elementarer Bestandteil des saisonalen Arbeitskräftepools (Luig 2021: 7).

Es gab ja dann diese Visa-Erleichterungen [...] mit [der] Ukraine und Georgien. Und im Rahmen dessen sind findige Betriebe auch darauf gekommen, dass man [...] Studierende aus solchen Staaten quasi gewinnen kann. Das war, als es diese Visuserleichterungen noch nicht gab, dann natürlich noch ein bisschen höherer Aufwand, einfach wegen den administrativen Fragen, wie man so ein Visum bekommt. Das hat sich geändert und hat auch relativ rasant zugenommen, sodass quasi über diese Möglichkeiten, Ferienjob und studentische Praktika, studentische oder Studierende aus Drittstaaten relativ problemlos hier arbeiten konnten. Und das hat sich dann so weit entwickelt [...], dass die drittgrößte Gruppe, die wir auf den Feldern antreffen, die ukrainischen Studierenden sind. Auch mit allem, was man sich vorstellen kann an Umgehungsstrategien gesetzlicher Regelungen.

(Migrationsberatung, leitende Funktion, Experte 02)

Ukrainische Studierende können seit 2017 visumfrei nach Deutschland einreisen und ohne Aufenthaltstitel eine Ferienbeschäftigung ausüben oder ein Praktikum machen²¹ (§ 17 Abs. 1 und 2 AufenthV). Voraussetzung für beides ist neben der Immatrikulation an einer ausländischen (Fach-)Hochschule das behördliche Einvernehmen der Bundesagentur für Arbeit (BA) (s. u. a. BA 2021: 32, 94). Ferienbeschäftigungen (§ 14 Abs. 2 BeschV) werden von der BA auf zwei Wegen vermittelt: Die Studierenden können sich direkt an die BA²² wenden und werden dann an ent-

21 Gleiches gilt für die Staatsangehörigen der Länder, die im Anhang II zur Verordnung (EU) 2018/1806 aufgelistet sind („Positivstaatler“).

22 Bis 2020 arbeitete die BA mit der ukrainischen Organisation MultiKulti.UA zusammen, die gegen eine geringe Gebühr die Anträge von arbeitssuchenden Studierenden aus der Ukraine entgegennahm und weiterleitete. Da die Bearbeitung der Anträge jedoch meist mehrere Monate dauerte, beauftragten die Studierenden schon damals weit häufiger kommerzielle Vermittlungsagenturen (Theise 2019; PECO-Institut e. V. 2022: 9).

sprechende Unternehmen in Deutschland vermittelt. Meist bewerben sie sich jedoch (vermittelt über kommerzielle Agenturen) direkt bei deutschen Betrieben, die die betreffenden Personen dann namentlich bei der BA anfordern. Die rechtlichen Voraussetzungen für eine Ferienbeschäftigung sind gering:

- Die Beschäftigung muss in den Semesterferien der ausländischen Universität erfolgen.
- Die Beschäftigung darf höchstens 90 Tage innerhalb von 12 Monaten dauern.
- Die Beschäftigten erhalten den Mindestlohn.
- Es besteht keine Sozialversicherungspflicht und die Beschäftigten müssen ihren Krankenversicherungsschutz selbst sicherstellen.

Für eine Tätigkeit im Rahmen eines studienfachbezogenen Praktikums (§ 15 Nr. 6 BeschV) gelten folgende Bedingungen:

- Die Praktikums­tätigkeit muss einen direkten fachlichen Bezug zum Studium haben.
- Das Praktikum kann erst nach dem vierten Fachsemester absolviert werden.
- Das Praktikum kann prinzipiell bis zu einem Jahr dauern, ohne Visum aber nur 90 Tage.
- Bei einem Pflichtpraktikum besteht keine Sozialversicherungspflicht (§ 30 Nr. 2 BeschV) und kein Anspruch auf Zahlung des Mindestlohns (§ 22 Abs. 1 Nr. 1 MiLoG).

Für ukrainische Studierende sind solche Beschäftigungen deshalb attraktiv, weil sie damit ihr Studium finanzieren können (PECO-Institut e.V. 2022: 9). Andere Einkommensquellen haben sie oft nicht. Da sie von den Lohnzahlungen abhängig sind, um ihr Studium fortsetzen zu können, nehmen sie oft auch Arbeitsrechtsverstöße in Kauf. Darüber hinaus haben sie häufig nur rudimentäre Deutschkenntnisse und kennen die arbeits- und sozialrechtlichen Schutzvorschriften nicht, die auch auf Ferienbeschäftigungen und Praktika anwendbar wären. So entsteht eine Machtasymmetrie, die einen perfekten Nährboden für prekäre Beschäftigungen bildet. **Die individuellen Vulnerabilitätsfaktoren werden häufig verstärkt**

durch rechtliche Teilhabebeschränkungen und andere strukturelle Teilhabebehörden. Das kann die Abhängigkeit von den Arbeitgebenden erhöhen und prekäre Arbeits- und Lebensbedingungen bedingen oder verfestigen.

Studierende aus Nicht-EU-Staaten wie der Ukraine haben in solchen Beschäftigungen eine schwächere Rechtsposition als Saisonarbeitskräfte, die auf den dafür vorgesehenen Wegen nach Deutschland kommen (Luig 2021: 8). Arbeitskräfte aus EU-Staaten haben freien Zugang zum Arbeitsmarkt, und die EU-Saisonarbeiterrichtlinie,²³ auf der bilaterale Vermittlungsabsprachen der BA mit Drittstaaten zur Rekrutierung von Saisonarbeitskräften (§ 15a BeschV) basieren, benennt zumindest Ausnahmetatbestände für einen möglichen Arbeitsplatzwechsel. Ukrainische Studierende haben dagegen keine Wechselmöglichkeit. Das Einverständnis der BA zu ihrer Beschäftigung ist an einen bestimmten Betrieb gebunden. Dies verschärft ihre Abhängigkeit von den Arbeitgebenden und erschwert es ihnen, sich gegen Arbeitsrechtsverletzungen zur Wehr zu setzen. Zudem haben die Beschäftigten bei Arbeitslosigkeit oder im Krankheitsfall häufig keinen ausreichenden Sozial- und Krankenversicherungsschutz. So sind Arbeitgebende zwar seit 2022 verpflichtet mitzuteilen, ob Saisonbeschäftigte privat oder gesetzlich krankenversichert sind; dies gilt jedoch nicht für studentische Ferienbeschäftigungen und Praktika von Drittstaatsangehörigen (PECO-Institut e.V. 2022: 16). Von Drittstaatsangehörigen wird außerdem (branchenunabhängig) berichtet, dass sie aufgrund aufenthaltsrechtlicher Bedenken häufig zögern, arbeits- und sozialrechtliche Beratung in Anspruch zu nehmen, was ihre mangelnde Kenntnis der in Deutschland geltenden Rechte weiter verschärft:

Also es gibt sowieso Vorbehalte, sich an die Beratungsstellen zu wenden, weil man nicht so genau weiß, wo man am Ende rauskommt. Aber dass diese Personengruppen noch viel größere Bedenken haben, einfach weil sie wissen, dass sie in einer sehr prekären Situation sind, weil sie nicht genau wissen, wie das überhaupt aufent-

²³ Die EU-Saisonarbeiterrichtlinie soll sicherstellen, dass bei der Rekrutierung, Vermittlung und Beschäftigung von Drittstaatsangehörigen bestimmte Mindeststandards eingehalten werden (Lechner 2020: 17).

haltsrechtlich sich mit dem Job gestaltet, und weil sie große Angst davor haben, dass sie, wenn sie einmal aufgrund von aufenthaltsrechtlichen Verstößen, also zum Beispiel die Firma, die sie quasi nach Deutschland gebracht hat, erfüllt gar nicht die Voraussetzungen dafür, das machen zu dürfen, dass sie dann auch eine Sperre, eine Einreisesperre in den Schengenraum bekommen.

(Migrationsberatung, leitende Funktion, Experte 02)

Manche Arbeitgebende legen die rechtlichen Rahmenbedingungen für Ferienbeschäftigungen bzw. Praktika zudem zu ihrem Vorteil aus bzw. nutzen sie, um Beschränkungen zu umgehen:

*Das heißt, dass zum Teil Leute als Praktikant*innen gekommen sind, die aber gar nicht einen Fachbezug herstellen konnten, sodass eigentlich ein Praktikum nicht anwendbar gewesen wäre. Oder auch Leute [...] als studentische Beschäftigte gekommen sind, die aber gar nicht studiert haben, sondern so irgendwoher eine Immatrikulationsbescheinigung bekommen haben.*

(Migrationsberatung, leitende Funktion, Experte 02)

Für Betriebe ist die Beschäftigung im Rahmen eines Pflichtpraktikums ein eleganter Weg, um Mindestlohnvorschriften zu umgehen und damit Lohnkosten einzusparen. Die ukrainischen Studierenden hingegen zahlen einen doppelten Preis: Erstens trägt die Beschäftigung – entgegen dem Zweck der Regelung – nicht zu ihrer Qualifizierung bei, da die verrichteten Tätigkeiten meist keinen Studienbezug aufweisen und sich von denen anderer Saisonarbeitskräfte nicht unterscheiden. Und zweitens liegt ihr Einkommen unter dem deutschen Mindestlohn, was ihre schwache Finanzlage eher ver- als entschärft (Initiative Faire Landarbeit 2019: 18).

Bei der ‚ kreativen ‘ Nutzung der Regelungen für Ferienbeschäftigungen und Praktika als Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt spielen ausländische Ver-

mittlungsgagenturen eine zentrale Rolle (vgl. hierzu ausführlich insbesondere PECO-Institut e.V. 2022). Studentische Beschäftigte aus Drittstaaten dürfen zwar nur über die BA vermittelt werden. Das lässt sich aber umgehen, indem der Betrieb die Studierenden bei der BA konkret namentlich anfordert. Diese Lücke machen sich einige kommerzielle Vermittlungsagenturen in der Ukraine zunutze. Sie vermitteln ukrainische Studierende an deutsche Betriebe und verlangen dann neben einer Vermittlungsgebühr auch Geld für die Anreise nach Deutschland oder die Anschaffung spezieller Berufs- und Schutzkleidung (Kramer 2018; Theise 2019; Initiative Faire Landarbeit 2019). In solchen Fällen machen Studierende sogar häufig im Vorfeld Schulden, um in Deutschland arbeiten zu können, was ihre finanzielle Abhängigkeit von den Arbeitgebenden zusätzlich verstärkt (Theise 2019; Kramer 2018). Eine Reportage der Deutschen Welle (Theise 2019) wirft manchen Vermittlungsagenturen außerdem vor, gefälschte Immatrikulationsbescheinigungen auszustellen oder Studierende auch außerhalb der ukrainischen Semesterferien – und damit regelwidrig – nach Deutschland zu vermitteln. So arbeiten ukrainische Leiharbeitnehmende beispielsweise zum Weihnachtsgeschäft in der Logistikbranche.

Werden solche Verstöße aufgedeckt, hat das vor allem für die Beschäftigten gravierende Folgen: Sie müssen nicht nur mit sofortiger Ausweisung rechnen, sondern auch mit einer Einreisesperre für den gesamten Schengen-Raum. Auch dieses aufenthaltsrechtliche Damoklesschwert führt dazu, dass Betroffene nur selten gewerkschaftliche Unterstützung nutzen, um gegen Arbeitsrechtsverstöße rechtlich vorzugehen (PECO-Institut e.V. 2022: 8; Theise 2019). Wenn Saisonarbeitskräfte über bilaterale Vermittlungsabsprachen der BA – und somit vermittelt über staatliche Behörden – nach Deutschland kommen, können sie dagegen sicher sein, dass ihr Aufenthaltstitel zur Erwerbstätigkeit rechtmäßig ist.²⁴ Entsprechend müssen sie keine juristischen Konsequenzen befürchten, wenn sie sich gegen Arbeitsrechtsverstöße wehren. Zudem werden für die Vermittlung keine Gebühren verlangt.

²⁴ Nach Art. 21 der EU-Saisonarbeiterrichtlinie können die Mitgliedstaaten bestimmen, dass Saisonarbeitskräfte nur über die öffentliche Arbeitsverwaltung vermittelt werden dürfen.

Und [die BA] hatte oder hat auch [...] sehr stark die Hoffnung, dass das dadurch ein bisschen regulierter wird, weil man [bei den Vermittlungsabkommen mit der BA] wesentlich mehr Regeln einziehen kann in den Prozess, wenn es [...] nicht studentische Drittstaatler sind [...]. Man kann Kontingente vorschreiben, wie viele maximal kommen dürfen. Man kann vorschreiben, dass die kommerzielle Arbeitsvermittlung keine Rolle spielen darf, das heißt, eben nur über staatliche Agenturen die Leute in diese Beschäftigung vermittelt werden und so weiter und so fort.

(Migrationsberatung, leitende Funktion,
Experte 02)

Neben den aufgezeigten rechtlich verankerten Teilhabebeschränkungen gibt es weitere strukturelle Hürden, die dazu führen, dass ausländische Arbeitskräfte bestimmte gesetzlich verbriefte Rechte nicht nutzen können (Pries 2020: 13; Ruhs 2013: 65). Das ist beispielsweise dann der Fall, wenn die behördliche Praxis rechtliche Umgehungsstrategien zusätzlich befördert. Zum einen wird grundsätzlich kritisiert, dass die Finanzkontrolle Schwarzarbeit zu wenig kontrolliert, um den Missbrauch rechtlicher Gestaltungsmöglichkeiten effektiv aufzudecken. Zum anderen wird den zuständigen Behörden vorgeworfen, sie würden die Einstellungs Voraussetzungen für studentische Ferienbeschäftigungen oder Pflichtpraktika nicht gründlich genug prüfen.

Man muss dazu auch sagen, dass die zuständige Behörde, die da in Erscheinung getreten ist, die Bundesagentur für Arbeit, auch wirklich überhaupt keine große Prüfung vorgenommen hat, sondern die es häufig durchgewunken hat, sodass die Zahlen dessen relativ schnell zugenommen haben. Das hat jetzt nicht nur die landwirtschaftliche Branche betroffen, war aber wohl [etwas], was die landwirtschaftlichen Arbeitgeberverbände schon vorangetrieben haben, dass sie da ein Rekrutierungsreservoir haben.

(Migrationsberatung, leitende Funktion,
Experte 02)

So kontrolliert die BA Berichten zufolge „lediglich, ob eine Person für eine Beschäftigung einreisen dürfe. Ob die vereinbarten Arbeitsbedingungen wirklich der Realität entsprechen, wurde von der BA nicht weiter geprüft“ (PECO-Institut e. V. 2022: 12).

Bei Beschäftigungen, die keine formale Qualifikation erfordern, ist Arbeitsmigration aus der Ukraine noch ein verhältnismäßig neues Phänomen. Entsprechend sind auch die Beratungsangebote in ukrainischer Sprache noch wenig ausgebaut. Die Beratungsstellen stehen angesichts dieser neuen Klientel vor einer enormen Herausforderung: Sie müssen nicht nur ihr Personal aufstocken und weiterbilden, sondern auch einen Zugang zu den ukrainischen Beschäftigungsgruppen herstellen, beispielsweise durch aufsuchende Beratung auf den Feldern oder über Social-Media-Kanäle und Onlineforen. Dies bildet eine weitere Stufe in einer möglichen Spirale der Prekarität. Denn eine unzureichende Kenntnis des deutschen Arbeits- und Sozialrechts und seiner Schutzmöglichkeiten lässt sich zumindest kurzfristig kaum bekämpfen, wenn einschlägige Informations- und Beratungsangebote fehlen.

Problematische Beschäftigungsverhältnisse und Arbeitsrechtsverstöße – wie überhöhte Lohnabzüge für unangemessene Massenunterkünfte, überlange Arbeitszeiten, Akkordarbeit oder fehlende Ruhetage – sind in der Saisonarbeit nichts Außergewöhnliches (Schneider et al. 2020). Insofern unterscheidet sich die Situation ukrainischer Studierender in diesem Punkt nicht grundlegend von Arbeitskräften aus der EU, die saisonabhängig auf den Feldern und in den Betrieben arbeiten. **Die hier aufgezeigten zusätzlichen Teilhabehürden für studentische Arbeitskräfte aus der Ukraine und anderen Drittstaaten machen diese jedoch noch vulnerabler und verschärfen ihr Risiko, in prekäre Beschäftigungs- und Lebensverhältnisse zu geraten.**

2.3.2 Prekarisierungsrisiko bei der Entsendung über andere EU-Staaten

Als eine weitere Beschäftigungsoption außerhalb des Fachkräftesegments hat es sich etabliert, Drittstaatsangehörige über ein anderes EU-Mitgliedsland zu entsenden, wo die Zugangswege liberaler gestaltet sind als im eigentlichen Zielland (Benazha 2021).

Besonders häufig genutzt wird dieser Zugangsweg im Bereich haushaltsnaher Dienstleistungen bzw. der häuslichen Betreuung. Der klassische Fall ist die Entsendung über Polen, das die Zugangswege für ukrainische Arbeitskräfte in den letzten Jahren stark liberalisiert hat und diesen erleichterten Zugang auch für eine Entsendung nach Deutschland nutzt (vgl. Kap. 2.2.2). Diese Option ist umso attraktiver, als die dortigen Vermittlungsagenturen kaum noch polnische Arbeitskräfte finden, die gewillt sind, unter den gegebenen Bedingungen in deutschen Haushalten als ‚24-Stunden-Betreuungskraft‘²⁵ zu arbeiten (vgl. hierzu ausführlich auch SVR 2022: Kap. A.3).

Das Konstrukt der Entsendung wird für Betreuungskräfte aus Drittstaaten genutzt, um die für diese Personengruppe „kaum überwindbaren Hürden des deutschen Aufenthaltsgesetzes“ (Benazha 2021: 58) zu umgehen (Info-Box 4). Schätzungen zufolge arbeiten in Deutschland bis zu 7.000 Personen aus Drittstaaten regulär als Betreuungskräfte und bis zu 126.000 ohne Arbeitsvertrag bzw. Arbeitserlaubnis. Die meisten von ihnen stammen aus der Ukraine (Fachstelle Einwanderung 2021).

Das entscheidende Drehkreuz für die Entsendung ukrainischer Arbeitskräfte nach Deutschland ist Polen; ursächlich dafür ist die bereits erwähnte dortige Radikalliberalisierung der temporären Beschäftigung ukrainischer Arbeitskräfte (Fachstelle Einwanderung 2021: 12). Um Arbeitskräfte ohne Unionsbürgerschaft (also Drittstaatsangehörige) innerhalb der EU rechtmäßig zu entsenden, gelten jedoch sehr strenge Kriterien; ukrainische Betreuungskräfte, die über Polen etwa nach Deutschland entsendet werden, würden daran in der Regel scheitern. So können Drittstaatsangehörige z. B. nur dann in ein weiteres EU-Land

entsendet werden, wenn sie entweder im Ausgangsland (z. B. Polen) die Erlaubnis zum Daueraufenthalt besitzen oder in Deutschland ein Vander-Elst-Visum²⁶ beantragt haben. Die „Absichtserklärung des Arbeitgebers, einen Ausländer zu beschäftigen“, die sich in Polen als zentraler Ansatzpunkt für eine temporäre Beschäftigung ukrainischer Arbeitskräfte etabliert hat, erfüllt diese Voraussetzung also nicht.²⁷ Die Beschäftigung in einem deutschen Haushalt ist demnach illegal; darüber werden die Betreuungskräfte aber oft nicht informiert (Goncharuk 2021).

Auch bei Entsendungen droht die Prekaritätsspirale, die schon für ukrainische Studierende in Ferienbeschäftigungen und Praktika aufgezeigt wurde. Ihr Kernpunkt ist wiederum die aufenthaltsrechtliche Unsicherheit. Bei Verstößen der Arbeitgebenden oder der Agenturen gegen arbeits- und sozialrechtliche Standards oder vertragliche Abreden zögern die Betroffenen, dagegen vorzugehen, weil sie befürchten, dass sie dann Deutschland verlassen müssen und ggf. auch nicht wieder einreisen können.

In diversen Reportagen zu diesem Thema wird das immer wieder unterstrichen, dass [...] diese Frauen hier eigentlich illegal arbeiten, unwissentlich illegal arbeiten, weil ihnen niemand so genau erklärt, was für Voraussetzungen sie erfüllen müssen. Das heißt, sie gehen dann auch für sich ein Risiko ein, nämlich, wenn sie bei einer Kontrolle erwischt würden, kann es durchaus passieren, dass sie dann eben abgewiesen werden oder in das Herkunftsland eben zurückgeschickt werden.

(Migrationsberatung, beratende Funktion, Expertin 01)

25 Im Folgenden werden diese Personen als ‚24-Stunden-Betreuung‘, Live-ins oder Betreuungskräfte bezeichnet. Die in den Medien häufig verwendeten Begriffe 24-Stunden-Pflege und Pflegekräfte werden vermieden, da die betreffenden Personen meist keine fachlich ausgebildeten Pflegekräfte sind, auch wenn die Vermittlungsagenturen dies häufig suggerieren.

26 Das Vander-Elst-Visum erlaubt auf der Grundlage der Dienstleistungsfreiheit Unternehmen mit Sitz in einem EU-Mitgliedstaat, Drittstaatsangehörige in einen anderen EU-Mitgliedstaat zu entsenden, um dort eine zeitlich befristete Dienstleistung zu erbringen; hierzu bedarf es keiner Arbeitserlaubnis (§ 4 AufenthG).

27 Seit November 2020 wird beispielsweise gegen 71 deutsche Vermittlungsagenturen bzw. -personen und deren polnische Partneragenturen wegen geschäftsmäßiger illegaler Einschleusung ukrainischer Betreuungskräfte ermittelt und gegen circa 1.400 hauptsächlich ukrainische Frauen wegen illegalen Aufenthalts im Zusammenhang mit ihrer Beschäftigung in Deutschland (Hauptzollamt Dresden 2020). Generell ist es für die Zollbehörde jedoch schwierig, illegale Beschäftigungen und Praktiken in der häuslichen Betreuung aufzudecken. Da der Beschäftigungsort zugleich der Privathaushalt ist, kollidieren Kontrollen dort mit der im Grundgesetz garantierten Unverletzlichkeit der Wohnung (Bauer 2019).

Info-Box 4 Die Gestaltung von Entsendungen

Ein Unternehmen mit Niederlassung in einem EU-Mitgliedstaat kann seine Arbeitnehmenden, die bei ihm sozialversicherungspflichtig beschäftigt sind, vorübergehend in ein anderes Land entsenden, um dort Verpflichtungen aus einem Dienst- oder Werkvertrag zu erfüllen. Die Basis dafür bildet die primärrechtlich abgesicherte Dienstleistungsfreiheit (Art. 56–62 AEUV), die es Dienstleistenden aus der EU ermöglicht, eine Dienstleistung grenzüberschreitend, d. h. in einem anderen Mitgliedstaat anzubieten, ohne dass sie dort eine dauerhafte Niederlassung betreiben müssen.

Ausländische Beschäftigte, die im Rahmen der Dienstleistungsfreiheit tätig sind, unterliegen grundsätzlich dem Arbeits- und Sozialrecht des Herkunftslands. Für sie gelten also andere und oftmals ungünstigere Bedingungen als für Arbeitnehmende, die direkt bei einem inländischen Betrieb angestellt sind. Dies erscheint insofern durchaus gerechtfertigt, als entsandte Arbeitskräfte an den zentralen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens nur eingeschränkt teilnehmen (wollen) – anders als beispielsweise klassische Arbeitnehmende oder Personen, die von der Niederlassungsfreiheit Gebrauch machen und sich als Selbständige in einem anderen EU-Mitgliedstaat niederlassen. Unterschiedliche arbeits- und sozialrechtliche Standards sind somit nicht von vornherein ein Skandalon, sondern lediglich die logische Konsequenz einer europäischen Grundfreiheit, nämlich des allen Mitgliedstaaten zugestandenen Rechts,

im europäischen Binnenmarkt ihre jeweiligen Kostenvorteile zu nutzen. Integrationspolitisch relevant und potenziell irritierend werden Entsendungskonstellationen jedoch, wenn die Tätigkeit im Ausland andauert. Das Nebeneinander von arbeits- und sozialrechtlichen Regelungen, das mit Blick auf die Dienstleistungsfreiheit zunächst unproblematisch erscheint, gerät dann zunehmend unter Rechtfertigungsdruck (Deinert 2021: 31–32).

Vor diesem Hintergrund hat der europäische Gesetzgeber verschiedene sekundärrechtliche Regelungen erlassen, um einen Interessenausgleich zu schaffen zwischen dem entsendenden Unternehmen, der entsandten Arbeitskraft und dem Zielland der Entsendung. Im Zentrum steht dabei die 2018 reformierte EU-Entsenderichtlinie (2018/275/EU), die im Juli 2020 mit dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz (AEntG) in deutsches Recht umgesetzt wurde. Damit wird zunächst nur ein bestimmter Kernbereich von Arbeitsbedingungen des Zielstaats auf ausländische Beschäftigte ausgeweitet. Hierzu zählen vor allem Entlohnungsvorschriften, Überstundensätze und Höchstarbeitszeiten (§ 2 AEntG). Hinsichtlich der davon nicht erfassten Bestimmungen schlägt das Europarecht einen zeitlichen Ansatz in Form eines Hineinwachsens von über Entsendung in Deutschland beschäftigten ausländischen Personen vor. Im Arbeitsrecht ist eine solche Angleichung in der Regel spätestens nach 18 Monaten erreicht, im Sozialversicherungsrecht nach 24 Monaten.

Im Bereich der häuslichen Betreuung ist es eher die Regel als die Ausnahme, dass geltende Rechtsvorschriften umgangen werden, auch wenn die Betreuungskräfte EU-Staatsangehörige sind. Eine besondere Schwierigkeit ist hier zudem die „Abgrenzung zwischen Arbeits-, Bereitschafts- und Freizeit [und] die damit verbundene Bezahlung“ (SVR 2022: 80). Diese Situation kann unterschiedliche Folgen haben: deutlich überschrittene Arbeitszeiten, unbezahlte Bereitschaftszeiten, geringe Bezahlung, soziale

Isolation, mangelnde Privatsphäre, unangemessene Unterbringung, Überlastung und auch Gewalt gegen die Betreuungskräfte (Karakayali 2010; Becker 2018; SVR 2022: 80; Aulenbacher/Schwiter 2021). Bei Betreuungskräften aus der Ukraine wird diese grundsätzlich schon prekäre Situation noch verstärkt durch die aufenthaltsrechtliche Illegalität (Goncharuk 2021; Rogalewski/Florek 2020: 8). Dadurch haben sie eine schwache Verhandlungsposition, während polnische Betreuungskräfte zunehmend selbstbewusster

auftreten. Entsprechend werden ukrainische Betreuungskräfte auch deutlich geringer entlohnt als Betreuungskräfte aus Polen – wobei auch deren Gehalt nach dem gesetzlichen Mindestlohn in Deutschland um ein Vielfaches höher sein müsste (Fachstelle Einwanderung 2021: 15, 26).

Und wir stellen das jetzt schon zum Teil fest: Kolleginnen, die aus der Ukraine über Polen nach Deutschland kommen und diese Tätigkeit ausüben, die fangen mit einem Lohn von knapp 1.000 Euro an. Es gibt dann bestimmte Begründungen seitens der Agenturen, warum das so viel weniger ist. Das ist alles aus unserer Sicht scheinheilig. Aber man sieht auch schon da, dass eben bestimmte Gruppen benachteiligt sind als andere. [...] Und dass diejenigen, die sich am wenigsten schützen können, die Rechte nicht kennen, möglicherweise aus wirtschaftlich schwächeren Regionen dieser Welt kommen, dass die sich dann eben auf niedrigere Preise einlassen würden und das dann zum Nachteil aller wäre, weil es einfach [...] einen Preisverfall [...] für diese Dienstleistung dann auch mit sich bringen [kann]. Und einen Wettbewerb dann auslösen, der nicht gut wäre in diesem Bereich.

(Migrationsberatung, beratende Funktion, Expertin 01)

Auch bei der Beschäftigung ukrainischer Betreuungskräfte über den Weg der Entsendung spielen Vermittlungsagenturen eine zentrale Rolle. Meist ist sowohl eine polnische als auch eine deutsche Vermittlungsagentur oder -person involviert. Die ukrainische Betreuungskraft schließt in der Regel einen Vertrag mit einer polnischen Agentur. Diese vermittelt sie weiter

an eine deutsche Partneragentur, die dann den Kontakt zu den Betreuungsbedürftigen bzw. ihren Familien herstellt. Daraus ergibt sich eine Kette von Zuständigkeiten und Weisungsgebundenheiten, die für die Betreuungskräfte ebenso undurchsichtig ist wie für die zu betreuenden Personen.

Aber Fakt ist: Das Geld, was die Familien bezahlen, und das sind in etwa bis zu 3.000 Euro pro Monat, weniger als die Hälfte davon landet in der Regel bei der Betreuerin selbst. Und das, was da noch übrigbleibt, also die über 50 Prozent, jetzt wirklich grob über den Daumen gepeilt, wird verteilt auf diese beiden Agenturen. Wie genau, wissen wir nicht. Aber die- natürlich behalten die einen Großteil eben dieses Geldes [ein].

(Migrationsberatung, beratende Funktion, Expertin 01)

In Polen schließen die Vermittlungsagenturen zudem meist keine Arbeitsverträge ab, sondern zivilrechtliche Dienstleistungsverträge, die im Polnischen als *umowa zlecenie* bezeichnet werden²⁸ (Kindler/Kordasiewicz/Szulecka 2016: 14). Ob für solche Dienstleistungsverträge das polnische oder das deutsche Arbeitsrecht gilt oder keines von beiden, ist juristisch umstritten. Gerichtlich wurde bisher nicht geklärt, wie sie in Deutschland zu bewerten sind.²⁹

Und wir sagen, deswegen braucht es eine juristische Klarstellung, dass es ein Arbeitsverhältnis ist, damit eben das Arbeitsrecht Anwendung findet. Und dabei ist es erst mal zweitrangig, ob es das deutsche Arbeitsrecht ist oder das ausländische Arbeitsrecht. Wenn wir es nämlich mit einem Arbeitsrecht zu tun haben und die Frauen

28 Im deutschen Zivilrecht gibt es keinen entsprechenden Vertragstyp. Der polnische *umowa zlecenie* begründet kein Rechtsverhältnis nach dem Arbeitsgesetzbuch (für das die Arbeitsschutzbestimmungen nach dem polnischen Recht gelten würden), sondern eines nach dem Zivilgesetzbuch, denn die Betreuungskräfte werden als freie Mitarbeitende verstanden, die gegenüber den Auftraggebenden nicht weisungsgebunden sind (Deckert-Regui/Liessneck 2020: 8).

29 Deshalb wird auch das BAG-Urteil zur häuslichen Pflege bei polnischen Dienstleistungsverträgen nicht angewendet: „Aber es ist leider noch so, dass nicht die meisten der Verträge, die geschlossen werden bei der häuslichen Betreuung, dem Arbeitsrecht unterliegen, sondern es ist immer noch die Minderheit. Bedeutet also, dass dieses Urteil lediglich für Arbeitnehmerinnen anwendbar ist, [...] nicht für all die Frauen, die zum Beispiel mit einem Dienstleistungsvertrag arbeiten oder die ein Gewerbe angemeldet haben, also im Rahmen einer Soloselbstständigkeit. Auch wenn man sagen kann, dass es durchaus zu prüfen wäre, ob diese Soloselbstständigkeit eine echte Soloselbstständigkeit ist. Wir haben da nämlich sehr große Zweifel, was das angeht“ (Migrationsberatung, beratende Funktion, Expertin 01).

dann faktisch entsandt werden nach Deutschland, dann sind sie auch teilweise durch das deutsche Arbeitsrecht geschützt. Und das sind einfach aus unserer Sicht Vorteile, von denen sie sehr profitieren. Würde nämlich das deutsche Arbeitsrecht anwendbar sein, dann hätten sie auch Anspruch auf Arbeitslosenversicherung und so was, was sie jetzt – bis jetzt – ja nicht haben mit diesen Dienstleistungsverträgen. Und würde es in dem Beispiel das polnische Arbeitsrecht sein, dann hätten sie auch viele Vorteile, die sich aus dem polnischen Arbeitsrecht ergeben. Also in jedem Fall wären sie dann bessergestellt, als sie es jetzt sind. So, und hätten dann, ich sage mal, bessere Durchsetzungsmöglichkeiten, was Ansprüche angeht.

(Migrationsberatung, beratende Funktion,
Expertin 01)

Außer Frage steht, dass die bestehenden Verträge den Beschäftigten kaum arbeits- und sozialrechtlichen Schutz bieten; sie werden deshalb umgangssprachlich auch als ‚Müllverträge‘ bezeichnet (Fachstelle Einwanderung 2021: 22). So haben die Betreuungskräfte keinen Anspruch auf Urlaub oder Krankengeld. Zudem zahlen die Vermittlungsagenturen in Polen nur geringe und teilweise gar keine Sozialversicherungsbeiträge (Freitag 2020: 21).³⁰

Dieser Dienstleistungsvertrag an sich ist eine sehr ungünstige Vertragsform für die Frauen. Tatsächlich nur für die Frauen. Für die Agenturen bietet er eine sehr große Vielfalt an, an Flexibilität [...]. Da kann wirklich von jetzt auf gleich gefeuert werden. Es muss nicht immer schriftlich erfolgen, also [...] die Kündigung kann tatsächlich dadurch ausgesprochen werden, dass sie einen Anruf bekommen. Dann wird ihnen gesagt: So, Sie fahren jetzt nach Hause.

(Migrationsberatung, beratende Funktion,
Expertin 01)

Sie [die Frauen] werden nicht richtig sozial abgesichert. [...] Wenn sie diesen Dienstleistungsvertrag abschließen, haben sie keinen Anspruch auf die Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall. Sie haben keinen Anspruch auf Urlaub. Sie haben da keine richtigen Beiträge zur Rentenversicherung, das sind minimale Beiträge, die da abgeführt werden. Standardbeiträge.

(ehem. Migrationsberatung, beratende Funktion,
Expertin 03)

Teilweise sehen die Verträge auch hohe Strafen vor für den Fall, dass die Betreuungskräfte gegen Vertragsinhalte verstoßen (Fachstelle Einwanderung 2021: 22). Dies ist z. B. oft der Fall, wenn die Betreuungskraft mit dem Pflegehaushalt ohne Beteiligung der Vermittlungsagentur ein direktes Arbeitsverhältnis eingeht.

Ein geringes Einkommen und zu niedrige oder fehlende Sozialversicherungsbeiträge erzeugen kurz- und mittelfristig einen hohen Druck, in der prekären Beschäftigung zu bleiben bzw. erneut eine solche aufzunehmen, da weder das Arbeitslosengeld noch die finanziellen Rücklagen genügen, um längere Zeiträume ohne Erwerbsarbeit finanziell zu überbrücken. Langfristig führen die geringen Beiträge zur Rentenversicherung darüber hinaus zu Altersarmut, gerade wenn die Betreuungsarbeit über Jahre hinweg die Haupteinnahmequelle bildet:

Was bedingt, dass die Personen dann aus dieser Beschäftigung, die sie zum Teil jahrzehntelang ausüben und in erheblichem Maße ausüben, überhaupt keine Rentenansprüche haben und dann irgendwann ohne Rentenansprüche dastehen. Dasselbe gilt natürlich für Leute, die nicht den Lohn bekommen, der ihnen zusteht, oder für die nicht in die Sozialsysteme eingezahlt worden ist, die nicht gemeldet worden sind etc. Also das ist so eine langfristige Folge, die wir sehr monieren.

(Migrationsberatung, leitende Funktion,
Experte 04)

³⁰ Die Höhe der abgeführten Beiträge entspricht meist nicht dem tatsächlichen Einkommen der Betreuungspersonen, denn dieses setzt sich aus mehreren Teilen zusammen: Der eine Teil ist der in Polen geltende Mindestlohn für Dienstleistungsverträge; für diesen werden Sozialversicherungsabgaben geleistet. Den anderen Teil bilden steuerfreie Spesen beispielsweise für den Einsatz im Ausland; dieser Teil ist meist größer als der eigentliche Lohn, unterliegt aber eben nicht der Sozialversicherungspflicht.

Die Illegalität ihrer Beschäftigung und die Befürchtung finanzieller oder rechtlicher Konsequenzen hindern Betreuungskräfte auch daran, ihre Rechte wahrzunehmen oder Grundbedürfnisse wie gesundheitliche Versorgung oder soziale Kontakte zu erfüllen. So wagen viele nicht, gegen Vertragsverletzungen wie ausstehenden Lohn gerichtlich vorzugehen oder auch bei gesundheitlichen Problemen ärztliche Hilfe in Anspruch zu nehmen (Goncharuk 2021). Die unklare Verteilung der vertraglichen Zuständigkeiten zwischen deutschen und polnischen Vermittlungsagenturen ist noch eine weitere Dimension in einer arbeits- und sozialrechtlichen Lage, die die Betroffenen auch so schon als komplex und undurchsichtig empfinden.

Welches Recht gilt für mich und wo kann ich meine Rechte durchsetzen? Kann ich sie durchsetzen in Deutschland, wenn ich entsandt bin, oder im Heimatland, wenn ich einen anderen Vertrag habe als einen Arbeitsvertrag?

(ehem. Migrationsberatung, beratende Funktion, Expertin 03)

Zudem arbeiten private Betreuungskräfte isoliert. Sie können in ihrem Arbeitsumfeld häufig weder soziale Kontakte knüpfen noch sich mit Betreuungskräften in anderen Privathaushalten über ihre Erfahrungen und Rechte austauschen. Dies ist auch eine Herausforderung für Institutionen, die ausländische Arbeitskräfte zum Sozial- und Arbeitsrecht beraten. Während studentische Saisonkräfte in Deutschland zumindest über aufsuchende Beratung auf den Feldern und in den Betrieben kontaktiert werden können, sind Betreuungskräfte in Privathaushalten deutlich schwieriger zu erreichen. Hier muss der Kontakt über Social-Media-Kanäle und Onlineforen hergestellt werden.

Schließlich sind die ukrainischen Betreuungskräfte nicht selten gut ausgebildete Frauen, teilweise mit Studienabschlüssen. Sie sind auf die Beschäftigung in deutschen Privathaushalten angewiesen, weil es in ihrem Land keine Arbeit gibt (Goncharuk 2021). Eine Beschäftigung im deutschen Niedriglohnsektor, die deutlich unterhalb ihres Qualifikationsniveaus liegt, führt jedoch langfristig zu Dequalifizierung.

Zusammenfassend ist festzuhalten: Vor dem Krieg beschränkte sich die ukrainische Erwerbsmigration in den deutschen Niedriglohnsektor fast ausschließlich auf aufenthalts-, arbeits- und sozialrechtliche Nischen- und Graubereiche. Damit verbinden sich rechtliche und strukturelle Rahmenbedingungen mit bedenklichen Folgen: Eingeschränkte soziale Absicherung im Herkunfts- und Zielland, schlechte Bezahlung, die Unmöglichkeit, den Arbeitsplatz zu wechseln, und besonders die Unsicherheit über den Aufenthaltsstatus machen diese Gruppe abhängig und wehrlos gegen Arbeitsrechtsverstöße. **Die Arbeits- und Lebenssituation der ukrainischen Beschäftigten im deutschen Niedriglohnsektor, etwa in der Saisonarbeit oder der häuslichen Betreuung, ähnelt der anderer ausländischer Arbeitskräfte in vergleichbaren Beschäftigungen. Individuelle Faktoren wie fehlende Sprachkenntnisse, geringe finanzielle Ressourcen und Unkenntnis des deutschen Arbeits- und Sozialrechts schwächen ihre Verhandlungsposition. Durch die rechtlichen und strukturellen Rahmenbedingungen ist ihre Teilhabe zusätzlich eingeschränkt oder erschwert. Diese Kombination ebnet den Weg in die Prekarität.**

3 Fluchtmigration aus der Ukraine seit Kriegsbeginn

Der Überfall der russischen Armee auf die Ukraine hat eine Fluchtbewegung von Ukrainerinnen und (in deutlich geringerem Ausmaß) Ukrainern in die EU ausgelöst. Aufgrund der räumlichen Nähe zur EU und der besonderen Kriegssituation an der Außengrenze der EU wurde am 4. März 2022, also gut eine Woche nach dem russischen Überfall, für Flüchtlinge aus der Ukraine auf einmütigen Beschluss der EU-Mitgliedstaaten erstmals die Massenzustrom-Richtlinie in Kraft gesetzt. Darüber hinaus bestand (auch) in Deutschland ein breiter Konsens, dass die ukrainischen Flüchtlinge einen sofortigen und uneingeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt erhalten (zum rechtlichen Rahmen vgl. Kap. 3.2.2). Aufseiten der Arbeitgebenden wurde auch die Hoffnung geäußert, dass durch eine schnelle Arbeitsmarktintegration Arbeitskräfteengpässe zumindest abgemildert werden könnten – insbesondere in der Informations- und

Kommunikationstechnologie und der Gesundheitsbranche, aber auch in Sektoren wie der Landwirtschaft, der Logistik- und der Nahrungsmittelbranche, die weniger auf formale Qualifikationen abstellen. **In Bezug auf Beschäftigung und Arbeitsmarktzugang eröffnet sich für ukrainische Flüchtlinge nun eine neue Situation: Zuvor mussten ukrainische Staatsangehörige, die zu Erwerbszwecken nach Deutschland einreisen wollten, ihre Qualifikationen als Einreisevoraussetzung formal anerkennen lassen. Ukrainische Staatsangehörige, die nach dem 24. Februar 2022 nach Deutschland gekommen sind, können nun auch ohne eine solche Anerkennung arbeiten, sofern sie keinen in Deutschland reglementierten Beruf ausüben möchten** (vgl. Kap. 3.3). Die ihnen erteilte Arbeitserlaubnis gilt unabhängig davon, ob ein konkretes Arbeitsplatzangebot vorliegt. Somit stehen sie zumindest aufenthaltsrechtlich nicht unter dem Druck, möglichst schnell eine Arbeit zu finden oder eine einmal aufgenommene Beschäftigung beizubehalten. **Die rechtlichen Einschränkungen des Zugangs zum Arbeitsmarkt wurden also für diese Gruppe aufgehoben. Wesentliche Stellschrauben für ihre Arbeitsmarktintegration sind somit strukturelle Teilhabebehörden aufseiten der Behörden und am Arbeitsmarkt sowie individuelle Risikofaktoren** (vgl. Kap. 3.2).

Die individuelle Ausgangslage ist – wie bei allen Geflüchteten – erheblich erschwert: Gravierende Unsicherheiten, Sorge um die im Heimatland verbliebene Familie, der Verlust des heimatlichen Besitzes, eingeschränkte finanzielle und rudimentäre materielle Mittel sowie ggf. Trauer um Angehörige und Bekannte bestimmen ihre Lebenssituation. Hinzu kommen die Herausforderungen des neuen Ankunftslands mit unbekanntem formalen und rechtlichen Strukturen und einer anderen Verkehrssprache. In Deutschland haben die politisch Verantwortlichen deshalb beschlossen, den Arbeitsmarktzugang so leicht wie möglich zu gestalten. Dennoch bleibt es eine Herausforderung, dafür zu sorgen, dass die fluchtbedingt schwierige Lebenssituation sich nicht in prekäre Arbeits- und Lebensbedingungen übersetzt, die sich bei längerem Aufenthalt in Deutschland noch verfestigen.

Im Folgenden werden zunächst die bisher verfügbaren statistischen Informationen zur Fluchtmigra-

tion aus der Ukraine nach Deutschland dargestellt (s. Kap. 3.1). Anschließend werden die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Aufnahme in Deutschland skizziert, die mit der Aktivierung der Massenzustrom-Richtlinie geschaffen wurden (s. Kap. 3.2). Kap. 3.3 erörtert dann, inwiefern die geschaffenen rechtlichen Rahmenbedingungen in Kombination mit bestehenden behördlichen und arbeitsmarktbezogenen Teilhabebehörden das Risiko prekärer Arbeits- und Lebensbedingungen fördern oder mindern können.

3.1 Fluchtmigration aus der Ukraine: ein empirischer Zwischenstand

Zu der Frage, wie viele Menschen seit dem 24. Februar 2022 aus der Ukraine geflüchtet sind, liegen bisher nur vereinzelte Zahlen vor. Das hängt zum einen damit zusammen, dass sich die Zahlen von Ankunft und auch Wiederausreisen täglich verändern. Zum anderen können ukrainische Staatsangehörige ohne Visum einreisen, wodurch sich die Ankünfte nur bedingt erfassen lassen. Laut Schätzungen des UN-Flüchtlingskommissariats (UNHCR) waren zum 26. Juli 2022 knapp 6,2 Millionen Menschen seit Kriegsausbruch aus der Ukraine in EU-Länder geflohen (UNHCR 2022a). Die meisten von ihnen haben in den Anrainerstaaten Zuflucht gesucht. Hier spielt Polen aufgrund der ausgeprägten ukrainischen Diaspora dort eine besondere Rolle (Brücker et al. 2022; Kozłowska 2022): Mit rund 5 Millionen Menschen hat das Land bisher die meisten Kriegsflüchtlinge aus der Ukraine zu verzeichnen, über 1,2 Millionen Menschen mit temporärem Schutz wurden dort registriert (UNHCR 2022a). In Deutschland wurden seit Kriegsausbruch bis zum 16. Juli 2022 909.740 Menschen aus der Ukraine im Ausländerzentralregister erfasst (Mediendienst Integration 2022). Auffällig sind bei dieser Gruppe der hohe Anteil an Frauen (66 %) und Kindern (37 %) (Mediendienst Integration 2022), die sich von denen anderer Flüchtlingszuwanderungen deutlich unterscheiden (BMI 2022c).

Rund vier Wochen nach Kriegsausbruch wurde im Auftrag des Bundesministeriums des Innern und für Heimat (BMI) eine erste Befragung unter den ukrainischen Flüchtlingen durchgeführt. Danach ist mit 93 Prozent die überwältigende Mehrheit der aus der

Ukraine geflüchteten Erwachsenen zwischen 18 und 59 Jahre alt (BMI 2022a); der Altersdurchschnitt beträgt 38,2 Jahre. Die Erwachsenen waren vor ihrer Flucht in der Regel berufstätig. Zwei Drittel der Befragten sind über Polen nach Deutschland eingereist. Ihren Standort in Deutschland wählten die meisten nach ihrem Netzwerk aus Freundeskreis (56 %) ³¹ und Familie (24 %); 43 Prozent waren zum Zeitpunkt der Befragung auch bei befreundeten Personen oder bei Verwandten untergebracht. Der überwiegende Teil der ukrainischen Flüchtlinge spricht nach eigenen Angaben gar nicht oder nur schlecht Deutsch (91 %) und weiß wenig oder gar nichts über Deutschland (59 %) oder über die jeweilige Stadt des Erstaufenthalts (69 %). Sehr wichtige Unterstützungsangebote sind aus der Sicht der Befragten finanzielle Hilfe (75 %), medizinische Versorgung (70 %), Hilfe bei Behörden-gängen (63 %) und die Bereitstellung oder Beschaffung einer Wohnung (61 %) (BMI 2022a). Eine Rückkehr in die Ukraine planen hingegen nur wenige: Nach einer Befragung im Auftrag des UNHCR beabsichtigt die deutliche Mehrheit der geflohenen Menschen, in ihren derzeitigen Aufnahmelandern zu bleiben, bis der Krieg in der Ukraine beendet ist (UNHCR 2022b).

3.2 Rechtlicher Rahmen der Fluchtmigration aus der Ukraine

Personen aus der Ukraine hatten schon vor Beginn des Krieges die rechtliche Möglichkeit, visumfrei nach Deutschland einzureisen und sich bis zu drei Monate dort aufzuhalten (s. Kap. 2.2.1). Durch die Aktivierung der Massenzustrom-Richtlinie und damit die erstmalige Nutzung von § 24 AufenthG gelten für ukrainische Flüchtlinge nun weitere spezifische Rahmenbedingungen, die sich von denen anderer Schutzsuchender zum Teil deutlich unterscheiden.

3.2.1 Rechtliche Zugänge zur Aufenthaltserlaubnis

Ukrainische Staatsangehörige und ihre Familienangehörigen ³² sowie Menschen und ihre Familienangehörigen, die sich vor Kriegsausbruch in der Ukrai-

ne aufhielten und dort internationalen oder einen gleichwertigen nationalen Schutz genossen, erhalten in Deutschland vorübergehenden Schutz nach § 24 AufenthG. Den Aufenthaltstitel müssen sie bei der zuständigen Ausländerbehörde beantragen; die einzige Voraussetzung dafür ist eine vorherige Registrierung (Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration 2022; BMI 2022d). Strukturell handelt es sich bei § 24 AufenthG um eine kollektive Anerkennung als schutzberechtigt und die kollektive Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für maximal zwei Jahre. Zudem kann innerhalb dieser Zeit ein alternativer Aufenthaltstitel beantragt werden. Das eröffnet den geflüchteten Menschen aus der Ukraine eine weitere Bleibeperspektive.

3.2.2 Rechtlicher Zugang zum Arbeitsmarkt

Mit der Aufenthaltserlaubnis verbindet sich für diese Gruppe ein direkter Zugang zum Arbeitsmarkt. Ausschlaggebend dafür ist ein entsprechender Vermerk im Aufenthaltstitel oder in der Fiktionsbescheinigung. Letztere ist ein Dokument, das den vorübergehenden Aufenthalt bescheinigt; es wird von der zuständigen Ausländerbehörde direkt bei der Beantragung eines Aufenthaltstitels nach § 24 AufenthG ausgestellt. Die Beschäftigungserlaubnis ist weder davon abhängig, dass ein konkretes Arbeitsplatzangebot vorliegt, noch von der Zustimmung der Ausländerbehörde oder der Bundesagentur für Arbeit. In dieser Hinsicht sind Flüchtlinge aus der Ukraine somit anerkannten Flüchtlingen gleichgestellt (§ 25 Abs. 1–3 AufenthG).

Mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 24 AufenthG steht Flüchtlingen aus der Ukraine auch das ganze Programm arbeits- und integrationsfördernder Maßnahmen offen (BMI 2022b; IQ Netzwerk Niedersachsen 2022a). Sie haben uneingeschränkten Zugang zu allen Leistungen der Arbeitsmarktintegration nach dem Sozialgesetzbuch (SGB) III. Dies umfasst sowohl Beratung gemäß § 29ff. SGB III, in deren Rahmen die zuständige Agentur für Arbeit Informationen und Wissen über den Arbeitsmarkt vermitteln soll, als auch Ermessensleistungen der aktiven Arbeitsförde-

31 Entweder hatten Freunde und Freundinnen den Standort empfohlen (19 %) oder sie lebten selbst dort (37 %) (BMI 2022a).

32 Als Familienangehörige gelten neben Ehe- oder Lebenspartnern bzw. -partnerinnen und Kindern auch andere Familienmitglieder, die im Familienverband lebten oder von der geflüchteten Person abhängig sind. Sie erhalten einen eigenen Aufenthaltstitel nach § 24 AufenthG und fallen somit nicht in den rechtlichen Rahmen der Familienzusammenführung im Sinne des AufenthG.

rung gemäß § 3 SGB III, mit denen u. a. schulische und berufliche Ausbildungsabschlüsse gefördert werden können.

Außerdem können Flüchtlinge aus der Ukraine an Maßnahmen der Integrations- und Sprachförderung gemäß § 44 Abs. 4 und § 45a Abs. 2 S. 3 AufenthG³³ teilnehmen. Einen rechtlichen Anspruch darauf haben sie allerdings nicht. Die Zulassung zu einer entsprechenden Maßnahme wird bei der zuständigen Ausländerbehörde beantragt. Die Teilnahme am Integrationskurs ist nach Zulassung kostenlos. In bestimmten Fällen kann eine kursbegleitende Kinderbetreuung gefördert werden, wenn sie regional verfügbar ist; allerdings besteht auch darauf kein rechtlicher Anspruch. Zudem kann nach der Deutschsprachförderverordnung (DeuFöV) die Zulassung zu einer berufsbezogenen Deutschsprachförderung gemäß § 45a Abs. 2 S. 3 AufenthG beantragt werden.³⁴ Die zuständige Ausländerbehörde kann Flüchtlingen aus der Ukraine mit einem Aufenthaltstitel nach § 24 AufenthG eine nachrangige Zulassung erteilen. In dem Fall ist die Teilnahme davon abhängig, wie viele Kursplätze verfügbar sind und wie groß die Nachfrage von Personen ist, die einen Rechtsanspruch auf eine Kursteilnahme haben.

3.2.3 Rechtlicher Zugang zu sozialer Sicherung

Für Schutzsuchende im individuellen Asyl gilt in der Phase zwischen Antragstellung und Entscheidung das Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG). Dieses spezielle Absicherungssystem bezieht sich exklusiv auf Asylbewerber, Geduldete sowie ausländische Personen, die vollziehbar zur Ausreise verpflichtet sind, und sieht weniger Leistungen vor als das SGB II bzw. das SGB XII (vgl. Tab. A.2 im Anhang). Die kollektiv anerkannten Flüchtlinge aus der Ukraine erhielten zunächst ebenfalls nur Leistungen nach dem AsylbLG. Damit waren sie sozialrechtlich zunächst schlechtergestellt als z. B. Personen aus Syrien oder Afghanis-

tan, die ein individuelles Asylverfahren durchlaufen haben und als Flüchtlinge anerkannt wurden. Diese Schlechterstellung wurde durch einen Wechsel der Rechtskreise zum 1. Juni 2022 behoben. Seitdem haben Flüchtlinge aus der Ukraine ab Erteilung der Aufenthaltserlaubnis nach § 24 AufenthG Anspruch auf Sozialleistungen nach SGB II bzw. SGB XII und sind damit Personen gleichgestellt, die eine Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen haben. Um in der Phase von der Beantragung bis zur Erteilung der Aufenthaltserlaubnis die Existenz zu sichern, besteht für ukrainische Flüchtlinge jedoch auch weiterhin nur ein Anspruch auf Leistungen nach dem AsylbLG.

Wollen (oder müssen) Flüchtlinge aus der Ukraine entsprechende Leistungen zur Existenzsicherung in Anspruch nehmen, müssen sie dies für beide sozialen Systeme explizit beantragen. Eine geflüchtete Person aus der Ukraine, die die Möglichkeit des visumfreien 90-tägigen Aufenthalts nutzt und keinen Schutz beantragt, hat dagegen keinen Anspruch auf Sozialleistungen, weder nach AsylbLG noch nach SGB II bzw. SGB XII (vgl. Tab. A.1 im Anhang).

Finanzielle Leistungen

Die existenzsichernden Leistungen nach § 3 Abs. 1 AsylbLG gewährleisten die Versorgung mit Gütern wie Lebensmitteln, Kleidung, Haushaltsgegenständen und Artikeln des persönlichen Bedarfs. Der im AsylbLG geregelte Leistungssatz für Flüchtlinge liegt im Jahr 2022 für eine alleinstehende oder alleinerziehende Person bei 367 Euro, für Kinder bis 17 Jahren je nach Alter zwischen 249 und 326 Euro. Der Bezug von Leistungen nach AsylbLG sperrt zudem andere sozialrechtliche Leistungen, etwa Eingliederungshilfen für Menschen mit Behinderungen nach SGB IX.³⁵

Leistungen der Grundsicherung nach SGB II erhalten Menschen, die erwerbsfähig sind, dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen und ihren Lebensunterhalt nicht aus eigenen Mitteln bestreiten können.

33 Der allgemeine Integrationskurs gemäß § 44 Abs. 4 AufenthG umfasst neben Sprachunterricht (600 Unterrichtseinheiten (UE)) einen Orientierungskurs (100 UE), der allgemeine kulturelle, geschichtliche und politische Informationen zu Deutschland vermittelt.

34 Nach § 44 Abs. 4 AufenthG besteht zudem die Möglichkeit, an weiteren vom BAMF geförderten Kursformaten teilzunehmen, etwa Integrationskursen speziell für Frauen oder Jugendliche oder an sog. Zweitschriftlernerkursen (BAMF 2022). Eine entsprechende Zulassung muss bei der zuständigen Ausländerbehörde beantragt werden.

35 Flüchtlinge aus der Ukraine mit Behinderungen können als besondere Personengruppe nach § 6 AsylbLG im Rahmen von „besonderen Hilfen“ Eingliederungshilfen beantragen, sofern deren Notwendigkeit festgestellt wird. § 6 AsylbLG sieht zudem Leistungen für pflegende Angehörige vor.

Zuständig dafür sind die regionalen Jobcenter. Leistungen der Sozialhilfe nach SGB XII, für die die regionalen Sozialämter zuständig sind, erhalten erwerbsfähige Menschen. Die Leistungen der Grundsicherung bzw. der Sozialhilfe sollen den für den Lebensunterhalt notwendigen Bedarf decken; dazu gehören nach § 27a SGB XII „insbesondere Ernährung, Unterkunft, Kleidung, Körperpflege, Hausrat, Heizung und persönliche Bedürfnisse des täglichen Lebens“ sowie „in vertretbarem Umfang auch Beziehungen zur Umwelt und eine Teilnahme am kulturellen Leben“. Die Regelsätze für finanzielle Leistungen entsprechen in beiden Rechtskreisen dem in Deutschland geltenden Grundsicherungsstandard; sie betragen 2022 für eine alleinstehende oder alleinerziehende Person 449 Euro, für Kinder im Haushalt je nach Alter zwischen 285 und 376 Euro. Gegenüber den existenzsichernden finanziellen Leistungen nach dem AsylbLG bekommt eine alleinstehende Person somit nach SGB II bzw. SGB XII 82 Euro mehr, Kinder erhalten zwischen 36 und 50 Euro mehr.

Durch den Rechtskreiswechsel haben geflüchtete Menschen aus der Ukraine, denen eine Aufenthaltserlaubnis erteilt wurde, zudem einen rechtlichen Anspruch auf Eingliederungshilfe nach SGB IX für Menschen mit Behinderungen. Alleinerziehende mit Kindern können als zusätzliche Leistung einen Unterhaltsvorschuss nach § 1 Abs. 2a Unterhaltsvorschussgesetz (UHVorsG) beantragen. Dies setzt voraus, dass das Kind einen eigenen Aufenthaltstitel nach § 24 AufenthG besitzt.

Unterkunft

Personen, die unter das AsylbLG fallen, haben nach § 3 Anspruch auf eine angemessene Unterbringung. Das bedeutet in der Regel die Unterbringung in einer Erstaufnahmeeinrichtung, die meist einfache Mehrbett- und/oder Familienzimmer mit sanitären Einrichtungen zur Verfügung stellt. Diese sind für die

vorübergehende Unterbringung während des Asylverfahrens gedacht, bis der Aufenthaltsstatus geklärt ist. Ukrainische Flüchtlinge erhalten nach § 24 direkt eine Aufenthaltserlaubnis, deshalb müssen sie rechtlich gesehen nicht in der Erstaufnahmeeinrichtung untergebracht werden.³⁶ Die finanziellen Leistungen können entsprechend der Grundversorgung in der Erstaufnahmeeinrichtung gekürzt oder um die Kosten einer Unterbringung außerhalb der Erstaufnahmeeinrichtung erhöht werden (§ 3 Abs. 2 und 3 AsylbLG).

Geflüchtete Menschen aus der Ukraine haben nach § 22 SGB II bzw. § 25 SGB XII einen rechtlichen Anspruch darauf, dass die tatsächlichen Kosten für Unterkunft und Heizung übernommen werden. Zudem kann das zuständige Jobcenter oder das Sozialamt die Beschaffung einer Wohnung und einen notwendigen Umzug finanziell unterstützen (§ 22 Abs. 6 SGB II, § 35 Abs. 2 SGB XII). Den zuständigen Stellen obliegt es auch, die Angemessenheit der Unterbringung und der Kosten dafür zu bewerten; ggf. werden die Kosten dann nur in einem bestimmten Umfang übernommen. Gerade in diesem Bereich bestehen zwischen den beiden Rechtskreisen deutliche Leistungsunterschiede.

Gesundheitliche Versorgung

Flüchtlinge aus der Ukraine haben von der Beantragung bis zur Erteilung der Aufenthaltserlaubnis nach § 4 und 6 AsylbLG Anspruch auf eine gesundheitliche Grundversorgung. Darunter fallen die Behandlung akuter Erkrankungen und Schmerzleiden und die medizinische Begleitung von Schwangerschaften (SVR 2022: 124–126). Weitere Leistungen wie die Behandlung chronischer Erkrankungen, zahnärztliche Behandlungen ohne akute Schmerzen sowie Gehhilfen oder Brillen sind davon ausgeschlossen. Um medizinische Versorgung in Anspruch zu nehmen, muss in der Regel das Sozialamt einen Behandlungsschein³⁷ für die jeweiligen Beschwerden ausstellen. Flüchtlin-

36 Für Geflüchtete aus der Ukraine gilt nach § 24 Abs. 5 S. 2 AufenthG eine Wohnsitzauflage. Besonders in Ballungsgebieten wie Berlin, wo an kostengünstigem Wohnraum (besonders für Familien) ein akuter Mangel besteht, kann veranlasst werden, dass sie in andere Regionen und Bundesländer umverteilt werden, sofern sie nicht selbst für angemessenen und nachhaltigen Wohnraum sorgen oder ein konkretes Arbeits-, Ausbildungs- oder Studienplatzangebot in der Region vorlegen können.

37 Manche Bundesländer wie Bremen haben Kooperationsvereinbarungen mit Krankenkassen geschlossen, die den geflüchteten Menschen eine Gesundheitskarte ausstellen. Damit können sie direkt einen Arzt aufsuchen, ohne vorab das zuständige Sozialamt zu kontaktieren (SVR 2022: 126–130). Der Leistungsumfang wird dadurch nicht ausgedehnt.

ge mit Behinderungen können als besonders schutzbedürftige Personen erweiterte medizinische Hilfe erhalten, sofern das zuständige Sozialamt feststellt, dass die Voraussetzungen dafür erfüllt sind.³⁸

Wenn Flüchtlingen aus der Ukraine eine Aufenthaltserlaubnis erteilt wurde, erhalten sie durch die Überstellung zum Rechtskreis des SGB II bzw. SGB XII vollen Zugang zu allen Leistungen der gesetzlichen Krankenversicherung entsprechend dem geltenden Leistungskatalog; die im AsylBLG vorgesehene Beschränkung auf die Grundversorgung entfällt. Um medizinische Leistungen in Anspruch zu nehmen, benötigen sie dann auch keinen von der zuständigen Behörde ausgestellten Behandlungsschein.

3.3 Teilhabebeschränkungen und -hürden für Flüchtlinge aus der Ukraine und das Risiko prekärer Arbeits- und Lebensbedingungen

Menschen, die aufgrund eines Kriegsausbruchs aus ihrem Land flüchten, bilden aus verschiedenen Gründen eine besonders vulnerable Gruppe. Ihre Migration erfolgt in aller Regel spontan bzw. kurzfristig, ohne längere vorherige Planung; entsprechend eingeschränkt sind die individuellen Ressourcen. Hinzu kommen die gravierende Unsicherheit in der Lebensplanung, Sorge bzw. Trauer um Angehörige und Bekannte sowie ggf. der Verlust des heimatlichen Besitzes. Die unsichere Lebensplanung hängt auch mit den Herausforderungen des Ankunftslands zusammen, das oft unbekannt und mitunter nicht einmal selbst gewählt ist, dessen formale und rechtliche Strukturen neu sind und wo die eigenen Sprachkenntnisse ggf. nicht ausreichen. Vor diesen Herausforderungen stehen auch Flüchtlinge aus der Ukraine. **Politisch wirkt das die Frage auf, wie vermieden werden kann, dass sich prekäre Startbedingungen dauerhaft in prekäre Arbeits- und Lebensbedingungen übersetzen.**³⁹

Aufenthaltsrechtlich hat die Entscheidung, für geflüchtete Menschen aus der Ukraine erstmals eine Kollektivanerkennung anzuwenden, das Prekaritätsrisiko dieser Gruppe deutlich gesenkt. Die zuvor schon bestehende Möglichkeit der visumfreien Einreise sorgt zudem für einen sicheren Zugang nach Deutschland und erlaubt den Flüchtlingen, sich direkt nach der Einreise im Ankunftsland zu orientieren. Außerdem beseitigt die Kollektivanerkennung die aufenthaltsrechtliche Unsicherheit, die bei individuellen Asylverfahren immer zeitweilig besteht.

Die rechtlichen Grundlagen für eine Arbeitsmarktintegration mit einem verringerten Prekaritätsrisiko sind also vorhanden. Ob die Flüchtlinge eine ihrer Qualifikation entsprechende und nicht prekäre Beschäftigung aufnehmen können, hängt allerdings von den strukturellen Hürden in der Praxis ab. Wie bei der Erwerbsmigration (die vor Kriegsbeginn für die ukrainische Gruppe die zentrale Migrationsform war) **sind auch hier wichtige individuelle Faktoren, die prekäre Arbeits- und Lebenslagen fördern können, mangelnde finanzielle und soziale Absicherung, Dequalifizierung, unzureichende Sprachkenntnisse und fehlende Kenntnis der in Deutschland geltenden Rechte und formalen Abläufe.** Diese Faktoren sind sowohl im Bereich der Erwerbstätigkeit relevant als auch in der behördlichen Praxis der sozialen Sicherung. So kann eine mangelnde finanzielle und soziale Sicherung hohen Druck erzeugen, eine Beschäftigung aufzunehmen, auch wenn diese prekär und der Qualifikation nicht angemessen ist. Wenn die arbeitgebende Instanz oder die mit Formalanerkennung betraute Stelle die berufliche Qualifikation nicht oder nicht vollständig anerkennt, kann das ebenfalls zur Dequalifizierung bei der Arbeitsmarktintegration führen. Unzureichende Sprachkenntnisse und Wissens- oder Informationslücken bergen die Gefahr, dass vermehrt prekäre Beschäftigungen aufgenommen und deren Bedingungen wissentlich oder unwissentlich in Kauf genommen

38 Die Beschränkung auf die gesundheitliche Grundversorgung gilt für die ersten 18 Monate nach Ankunft. Wenn die betreffende Person eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufnimmt oder über ein erwerbstätiges Mitglied im Haushalt familienversichert ist, hat sie vollen Zugang zu allen Leistungen der gesetzlichen Krankenversicherung.

39 Diese Frage ist umso drängender, als viele Schutzsuchende so rasch wie möglich in ihre Heimat zurückkehren wollen und derzeit nicht abzusehen ist, wie lange sich der Krieg in der Ukraine hinziehen wird. Daher ist für die Flüchtlinge selbst oft unklar, wie viel sie in eine Beheimatung im Schutzland (und damit auch in eine nachhaltige Arbeitsmarktintegration) investieren wollen.

werden. Im Hinblick darauf, ob eine prekäre Arbeits- und Lebenssituation eintritt bzw. ob das Risiko dafür steigt oder sinkt, spielen Arbeitsmarkt und soziale Sicherungssysteme eng zusammen. In diesem Kontext wird im Folgenden anhand der durchgeführten Interviews betrachtet, inwieweit individuelle Faktoren – vor allem eine schlechte finanzielle Ausstattung, mangelnde Sprachkenntnisse, eine fehlende oder nicht anerkannte Qualifikation sowie Wissensmängel – sich als Teilhabehürden erweisen und prekäre Arbeits- und Lebensumstände erzeugen oder fördern können. Dabei wird in einem ersten Schritt auf die Seite des Arbeitsmarkts eingegangen und im nächsten auf die behördliche Praxis.

3.3.1 Prekarisierungsrisiko durch strukturelle Teilhabehürden im Arbeitsmarkt

Ukrainische Flüchtlinge, die auf der Basis von §24 AufenthG einen Aufenthaltstitel erhalten haben, dürfen direkt arbeiten. Sie können sowohl eine abhängige Beschäftigung aufnehmen als auch selbständig erwerbstätig sein.⁴⁰ Somit sind auf der rein rechtlichen Ebene die Voraussetzungen geschaffen, um Prekarität zu vermeiden. Hier spielen jedoch auch individuelle Faktoren eine Rolle, die mit den rechtlichen Zugangsregelungen nicht oder nur indirekt zusammenhängen, z.B. geringes finanzielles und kulturelles Kapital (etwa rudimentäre Deutschkenntnisse oder eingeschränktes Wissen über bestehende Rechte). Sie können das Risiko steigern, dass eine prekäre Beschäftigung aufgenommen wird und sich dadurch prekäre Lebenslagen ausbilden und verfestigen (Klingert/Lenhart 2017; Beste/Trappmann 2016). In dem Fall kann der schnelle und uneingeschränkte Arbeitsmarktzugang Segen und Fluch zugleich sein: Einerseits verhilft ein schneller Einstieg in den Arbeitsmarkt zu einer finanziell unabhängigen Lebensführung. Andererseits kann er Prekarität begünstigen, wenn die Betroffenen nur versuchen, ‚um jeden Preis‘ möglichst schnell eine Beschäftigung aufzunehmen.

[...] 90 Prozent dieser Arbeitsarrangements sind Arrangements, die ich selbst mit 18, 19 Jahren

nicht gemacht hätte, ja? [...] Also nicht gut bezahlt, unbezahlte Überstunden, sehr harte Arbeit, sehr wenig Privatsphäre. Also wirklich richtig schlechte Arbeitsbedingungen. So, und bis hin wirklich zu arbeitsrechtlicher Ausbeutung. [...] Und trotzdem machen diese Menschen die Arbeiten hier, weil sie eben [...] für ihre Kinder was Besseres wollen und halt auf das Geld hier angewiesen sind.

(Bundesbehörde, leitende Funktion, Experte 05)

Ein entscheidender Faktor ist hier die Kenntnis der deutschen Sprache. Für Personen mit geringen Deutschkenntnissen kommen nur Stellen infrage, die wenig soziale Interaktion erfordern. Das sind – abgesehen vom Hochtechnologiesegment, wo auch in Deutschland die entscheidende Sprache Englisch ist – oftmals Stellen mit sehr prekären Arbeitsbedingungen.

Besonders problematisch ist, dass bei prekären Beschäftigungsformen häufig die Begleitumstände einen Ausstieg erschweren. Denn ihre Kernmerkmale sind in der Regel ein geringes Lohnniveau, aber oft auch starke körperliche Beanspruchung und ausgedehnte oder randständige Arbeitszeiten. Das hindert die Betroffenen z.B. daran, neben der Arbeit durch einen Sprachkurs oder soziale Kontakte ihre Deutschkenntnisse zu verbessern.

Diese Beschäftigungsverhältnisse, in die Leute hier geraten, dass die für eine- also sozusagen insgesamt gesellschaftliche Teilhabe sehr schwierig [ist], weil sie oft so raumgreifend sind [...]. Also wenn sie als Paketausfahrer, wenn Sie da von frühmorgens bis spätabends Pakete ausfahren müssen und dafür dann nur [für] einen Teil der Stunden bezahlt werden, das heißt, auch noch einen geringen Lohn bekommen, am Abend fix und fertig sind und dann am Ende noch in ihrem Wagen, in ihrem Auto übernachten müssen, dann ist eine darüber hinaus[gehende] Teilhabe, was jetzt Spracherwerb anbetrifft, Teilnahme an gesellschaftlichen Veranstaltungen etc., das ist kom-

40 Ausschlaggebend dafür ist der entsprechende Vermerk im Aufenthaltstitel (s. Kap. 3.2).

plett unmöglich. Also das ist auch ein Punkt, den wir auch bei – gerade bei Geflüchteten sehen [...] dass sie im Grunde aufgrund der Übergriffigkeit [...] der Beschäftigungsverhältnisse keine Möglichkeit haben, sich hier also auch langfristig so zu erden [...]. Insbesondere was dann den Spracherwerb anbetrifft.

(Migrationsberatung, leitende Funktion, Experte 04)

Zumindest einige Betriebe nehmen die aufgezeigte Prekarität zugunsten von Kostenreduzierung und Gewinnsteigerung billigend in Kauf. Denn oftmals sind geringe Deutschkenntnisse gepaart mit einer mangelnden Kenntnis der geltenden arbeits- und sozialrechtlichen Standards. Dies wiederum verlockt zumindest einige Unternehmen, von diesen Vorschriften zu ihrem Vorteil und zulasten der Beschäftigten abzuweichen.

Es ist einfach eine Struktur, wenn viele Menschen, die sozusagen schlecht informiert sind über [...] die rechtliche Situation in Deutschland und noch dazu sich wahrscheinlich selber auch häufig als schwach wahrnehmen, weil sie eben die Sprache nicht gut können, das ist natürlich eine gute Gelegenheitsstruktur dafür, dass wiederum andere so eine Situation von solchen Leuten eben ausnutzen, ja?

(Bundesbehörde, leitende Funktion, Experte 05)

Wenn daher personalintensive Betriebe, die in einem harten Wettbewerb stehen, Arbeitskräfte mit geringen Deutschkenntnissen rekrutieren, die die arbeits- und sozialrechtlichen Standards nicht kennen, ist die Grenze zur Ausbeutung schnell überschritten.

Die Ursachen, [...] das ist die Vulnerabilität dieser Menschen am Arbeitsmarkt. Und wie gesagt, sie sind in sehr personalintensiven Branchen, wo Profit vor allem über das Personal erwirtschaftet wird und wo zum Teil systematisch damit gearbeitet wird, ja, diese Menschen dafür zu nutzen, einfach den Profit zu erhöhen, man könnte auch sagen,

Extraprofit zu erwirtschaften durch Arbeitsausbeutung.

(Migrationsberatung, leitende Funktion, Experte 06)

Je länger sich die geflüchteten Menschen in prekären Arbeitsverhältnissen aufhalten, desto schwieriger wird es zudem, eine höherwertige Beschäftigung ohne prekäre Arbeitsbedingungen zu finden.

[Es führt dazu], dass es eben nicht zu einer Aufwärtsmobilität kommt, sondern die Leute auf einer sehr niedrigen Einkommensstufe und damit auch auf einem relativ niedrigen Lebensniveau oder Lebensqualitätsniveau [...] eben festsitzen, ja? Dass auch möglicherweise gar keine Zeit ist, weil man so viel arbeiten muss bei so einem geringen Gehalt, um Sprache zu lernen oder so. [...] Also grundsätzlich dieses niedrige Einsortieren auf dem Arbeitsmarkt, und das mit einer hohen Stabilität, sorgt eben dafür, dass man die Leute sozusagen unten so ein bisschen festhält und Aufwärtsmobilität nicht möglich ist [...].

(Bundesbehörde, leitende Funktion, Experte 05)

Der aufgezeigte Teufelskreis verstärkt sich dadurch, dass prekäre Beschäftigung häufig mit Dequalifizierung verbunden ist. Auch Personen mit einer formalen Ausbildung, die damit eigentlich gute Voraussetzungen haben, prekären Arbeitsverhältnissen zu entgehen, sind dagegen nicht gefeit: Wenn sie (und sei es vorübergehend) prekäre Beschäftigungen aufnehmen, die ihrer Qualifikation nicht entsprechen, verliert diese an Wert. Das gilt besonders in Bereichen, wo der (technische) Fortschritt schnell voranschreitet und die Halbwertszeit von Wissen entsprechend gering ist.

Unter den jetzigen Verhältnissen ist die Gefahr groß, dass, wenn sie eine gute Qualifikation mitbringen oder eine halbwegs vernünftige Qualifikation mitbringen, dass sie in einer Dequalifizierungsschleife landen, dass sie irgendwelche Bad Jobs machen in irgendwelchen Branchen, damit ihr Überleben sichern und sich in kürzester Zeit

dequalifizieren und da nicht mehr rauskommen. Das ist, glaube ich, für viele eine große Gefahr.

(Migrationsberatung, leitende Funktion, Experte 06)

Hier wird deutlich, wie wichtig die formale Anerkennung im Ausland erworbener Qualifikationen auch für Personen ist, die schon in Deutschland leben und entsprechend nicht von der zuzugsregulierenden und auf den Bereich der Erwerbsmigration beschränkten Norm von § 18 Abs. 2 Nr. 3 und 4 AufenthG betroffen sind, der die Einreise zum Zweck der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit von der Anerkennung der im Ausland erworbenen Qualifikation als deutschen Standards gleichwertig abhängig macht. Zur Ausübung einer entsprechenden Tätigkeit rechtlich erforderlich ist die Anerkennung nur bei Berufen, die in Deutschland reglementiert sind (z.B. medizinische oder Rechtsberufe oder das Lehramt). Bei nicht reglementierten Berufen erfolgt die Anerkennung dagegen informell durch die Unternehmen, die eine den Qualifikationen entsprechende Beschäftigung anbieten, und damit durch die Art und Weise, wie und an welcher Stelle Beschäftigte im Betrieb eingesetzt werden.⁴¹ **Hier liegt es also im Wesentlichen bei den Arbeitgebern, inwieweit sich die schulischen und beruflichen Qualifikationen der ukrainischen Flüchtlinge auszahlen. Eine freiwillige Feststellung der Gleichwertigkeit der im Ausland erworbenen Qualifikation durch eine formale Anerkennung kann aber die Chancen auf dem Arbeitsmarkt verbessern** (Brücker et al. 2021). Werden die beruflichen Qualifikationen durch angemessene Arbeitsangebote honoriert, sinkt das Risiko prekärer Arbeits- und Lebenslagen erheblich. Die Anerkennung gewinnt ihre Bedeutung folglich an dieser Stelle nicht als rechtlich regulierende Zuzugsbeschränkung, sondern als Mechanismus der beruflichen und innerbetrieblichen Positionierung.

[Es gibt] natürlich auch viele, für die diese Integrationsprozesse sehr, sehr gut laufen. Ja, also wo das sozusagen geräuschlos und auch für die Leute sehr vorteilhaft einfach läuft, ja. [...] Es sind häufig hochqualifizierte Leute, die hierherkommen, die einen sozialversicherungspflichtigen Job haben, wo die Kinder und sie selber relativ schnell dann auch sich Deutsch aneignen. Da rumpelt es vielleicht mal am Anfang, irgendwas klappt auch mal nicht oder so. [...] Die leben eben das, was sie leben wollen. Also vieles klappt auch sehr gut und da werden die Leute auch nicht in ihren Träumen und Wünschen festgehalten.

(Bundesbehörde, leitende Funktion, Experte 05)

3.3.2 Prekarisierungsrisiko durch strukturelle Teilhabehürden aufseiten der Behörden

Die Grundvoraussetzung für den Zugang zum Arbeitsmarkt und zu arbeitsmarktfördernden Maßnahmen nach SGB II ist für Flüchtlinge aus der Ukraine eine Aufenthaltserlaubnis nach § 24 AufenthG. Diese wird entweder mit dem Aufenthaltstitel oder mit einer Fiktionsbescheinigung nachgewiesen (s. Kap. 3.2).⁴² In dem Dokument muss „Erwerbstätigkeit erlaubt“ vermerkt sein.

Mit § 24 AufenthG wird administratives Neuland betreten, denn die Behörden sind mit dem neuen Kollektivverfahren noch nicht vertraut. Etabliert ist das individuelle Asylverfahren, bei dem ein individueller Antrag gestellt wird, der dann in einen individuellen Bescheid über die Schutzbedürftigkeit mündet. Die Dualität der rechtlichen Voraussetzungen und der damit verbundenen formalen Verfahren sowie die hohe Zahl von Anträgen führen bei den zuständigen Behörden zu gravierenden Überlastungs- und Umsetzungsproblemen. Das manifestiert sich vor allem in der Zahl der erteilten Aufenthaltserlaubnisse: Laut

41 Für nicht reglementierte Berufe bietet die Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen der Kultusministerkonferenz mit der Datenbank anabin die Möglichkeit, sich über die Bewertung von im Ausland erworbenen Bildungsnachweisen zu informieren. Bei reglementierten Berufen müssen die im Ausland erworbenen Qualifikationen von behördlicher Seite formal anerkannt werden. Zuständig dafür sind je nach Berufsgruppe die Länder (z. B. bei Lehramt, Ingenieurwesen, Architektur und sozialen Berufen) oder der Bund (z. B. für Gesundheitsberufe und Meisterberufe im Handwerk) (BMBF 2022).

42 Mittlerweile ist auch eine elektronische Antragstellung möglich; zumindest an dieser Stelle wird begonnen, auch im Ausländerrecht die Vorteile der Digitalisierung zu nutzen. Allerdings ist die elektronische Antragstellung noch nicht bundesweit etabliert. Außerdem ist zur Personenfeststellung weiterhin ein persönliches Erscheinen in der Behörde erforderlich.

Medienberichten verfügten Anfang Juni nur 65.196 der knapp 819.000 registrierten Flüchtlinge aus der Ukraine über eine Aufenthaltsgenehmigung nach § 24 AufenthG (Trimborn 2022; RND 2022), das sind weniger als 8 Prozent.⁴³ Mit der Aufenthaltserlaubnis erhalten die ukrainischen Flüchtlinge dann direkt Zugang sowohl zum Arbeitsmarkt als auch zur Grundsicherung nach SGB II bzw. SGB XII. Zusätzlich verfügt ein Drittel der registrierten Flüchtlinge über eine Fiktionsbescheinigung. Diese berechtigt sie mindestens dazu, Grundsicherungsleistungen nach SGB II bzw. SGB XII zu beantragen; bei einem entsprechenden Vermerk – den die Ausländerbehörden in der Fiktionsbescheinigung eigentlich routinemäßig eintragen sollten – dürfen sie zudem eine Beschäftigung aufnehmen. Ein weiteres Drittel hat einen Aufenthaltstitel beantragt und hat dadurch zumindest Zugang zu Leistungen nach dem AsylbLG. Die übrigen haben bisher keine Aufenthaltserlaubnis beantragt und haben demnach weder Zugang zum Arbeitsmarkt noch zu Sozialleistungen.⁴⁴

Der geringe Anteil erteilter Aufenthaltserlaubnisse nach § 24 AufenthG wird u. a. mit dem behördlichen Verwaltungsaufwand begründet. Das Verfahren sieht vor, die biometrischen Daten manuell zu erfassen und für die erkennungsdienstliche Behandlung einen persönlichen Termin bei der Ausländerbehörde zu machen (Trimborn 2022). Ein weiterer Grund ist, dass (auch) die (elektronischen) Aufenthaltstitel von der Bundesdruckerei ausgestellt werden, was mehrere Wochen dauern kann. Aufgrund von Papiermangel war die Bundesdruckerei zudem bisweilen nicht in der Lage, Fiktionsbescheinigungen in entsprechender Zahl bereitzustellen (DStGB 2022). All dies macht deutlich: **Für eine rasche Teilhabe der ukrainischen Flüchtlinge an Arbeitsmarkt und Sozialleistungen wurden zwar die rechtlichen Grundlagen geschaffen. Durch die behördliche Praxis kommen diese rechtlichen Grundlagen jedoch bisher nicht voll zur Geltung.**

Der Rechtskreiswechsel von der sozialen Sicherung nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zur Grundsicherung nach SGB II bzw. SGB XII hat für Personen aus der Ukraine, die einen Aufenthaltstitel nach § 24 AufenthG haben, zweifellos die sozialrechtliche Situation verbessert: Die Regelsätze der finanziellen Leistungen für Versorgung, Unterbringung und sonstige Bedarfe sind höher, die medizinischen Leistungen nicht eingeschränkt; zudem können sie die umfangreicheren arbeitsmarktfördernden Maßnahmen nach SGB II nutzen. Außerdem sind die behördlichen Zuständigkeiten beim regionalen Jobcenter gebündelt; das kann den Zugang zu finanziellen und arbeitsmarktfördernden Leistungen wie auch Arbeitsmarktberatung und Arbeitsvermittlung erleichtern.

Die bekommen erst mal ihre Leistungen, SGB II, sie können erst mal, müssen sogar erst mal den Sprachkurs abschließen. Sie haben die Möglichkeit, die Sprache zu lernen. Sie haben die Möglichkeit, eventuell auch in dieser Zeit so ihre berufliche Weiterbildung, Nachqualifizierung, Anerkennung der Abschlüsse in die Hand zu nehmen, weil so ist nun mal das Leistungssystem konzipiert, SGB II hängt mit dem SGB III eng zusammen. Ein Leistungsbezieher zu sein beim Jobcenter bedeutet nicht nur Geld zu bekommen, um Existenzen zu sichern, sondern [...] auch die Leistungen der Arbeitsmarktförderung zu bekommen.

(Migrationsberatung, Referentin,
Expertin 07)

Aus einer integrationspolitischen Perspektive ist der Rechtskreiswechsel somit in vielerlei Hinsicht vorteilhaft. Vollkommen risikofrei ist er für die davon betroffenen Personen aber nicht. So folgen die Jobcenter dem auch im Aufenthaltsgesetz (§ 43 Abs. 1) verankerten Grundsatz „Fördern und Fordern“ und verbinden existenzsichernde Leistungen mit einer Mitwirkungspflicht der Arbeitssuchenden (Senghaas/

43 Der genannte Anteil deckt sich mit den Angaben der Bundesregierung (Deutscher Bundestag 2022): Danach sind im Ausländerzentralregister (AZR) (Stand: 17.05.2022) 760.351 Kriegsflüchtlinge aus der Ukraine dokumentiert, 36.756 von ihnen wurde eine Aufenthaltserlaubnis nach § 24 AufenthG erteilt. Das entspricht einem Anteil von knapp 5 Prozent.

44 Bei den registrierten Flüchtlingen, die bisher keinen Aufenthaltstitel beantragt haben, lässt sich nicht feststellen, ob sie sich noch in Deutschland aufhalten und ob sie die visumfreie Zeit nutzen, um einen Arbeits- oder Ausbildungsplatz zu suchen und bei erfolgreicher Suche einen alternativen Aufenthaltstitel zu beantragen.

Bernhard/Freier 2020; s. dazu auch SVR 2014: 136–137). In einer schriftlichen Eingliederungsvereinbarung werden sowohl die Leistungen festgehalten, die das Jobcenter erbringt, als auch die Pflichten der Arbeitsuchenden (§ 15 SGB II). Bei Verstößen gegen diese Vereinbarung drohen Sanktionen in Form einer (stufenweisen) Kürzung der finanziellen Leistungen (§ 31a SGB II). Schon für muttersprachliche Personen ist es oft schwierig, die ‚Do’s und Don’ts‘ von Eingliederungsvereinbarungen zu verstehen und ihnen nachzukommen. Ohne eine gut verständliche Übersetzung könnte es also bis zu einer sozialrechtlichen Sanktionierung samt Leistungseinbußen ein kurzer Weg sein (Senghaas/Bernhard/Freier 2020). Die Arbeitsverwaltung hat somit eine besondere Verantwortung, sicherzustellen, dass die getroffenen Vereinbarungen verstanden wurden und eingehalten werden können.

Ich meine nicht, dass man geltendes Recht verändern soll. Das ist nicht notwendig, aber dort, wie das Recht umgesetzt wird, im Jobcenter. Mitwirkungspflichten, die den Leuten gestellt werden, sind einfach unmöglich für viele zu erfüllen. [...] Diese Last wird auf die Leute übertragen. Und das, das führt dazu, dass sie die Leistungen nicht bekommen.

(Migrationsberatung, beratende Funktion, Expertin 08)

Zudem könnten infolge des Rechtskreiswechsels sowohl innerhalb als auch zwischen den Behörden beim rechtlichen Zugang zu bestimmten Sozialleistungen Zuständigkeitslücken entstehen, die sich erst im Laufe der Zeit durch Grundsatzentscheidungen schließen lassen werden. Dies kann wiederum dazu führen, dass Leistungen verzögert ausbezahlt oder gar verweigert werden.

Die behördliche Praxis wird bei den Flüchtlingen aus der Ukraine dadurch erschwert, dass in kurzer Zeit verhältnismäßig viele nach Deutschland gekommen sind und hinsichtlich der kollektiven Anerkennung nach § 24 AufenthG Verfahrensroutinen fehlen. Dieses Zusammenspiel von komplizierter Rechtslage, Informationsmängeln und fehlenden Routinen zeigte sich beispielsweise bei der

Ausstellung von Fiktionsbescheinigungen zum Nachweis des Aufenthaltstitels. Da es dafür keine einheitlichen Vorlagen gab, behelfen sich einige Kommunen damit, bei der Ausstellung von Nachweisen für die Aufenthaltserlaubnis mit einfachen Bescheiden der zuständigen Ausländerbehörden zu arbeiten. Diese Bescheide sind aber kein anerkanntes Dokument für den Rechtskreiswechsel und die Beanspruchung von Leistungen nach SGB II bzw. SGB XII (DStGB 2022). Da zwischen der zuständigen Ausländerbehörde und dem zuständigen Jobcenter kein Datenaustausch erfolgt, kann die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis nach § 24 AufenthG nicht auf dem digitalen Wege geprüft werden. Für die ukrainischen Flüchtlinge bedeutet das unter Umständen zusätzliche Wege zwischen den Behörden und längere Wartezeiten bei der Leistungsauszahlung; im Extremfall werden ihnen womöglich die Leistungen verwehrt, weil sie die Voraussetzungen dafür nicht oder zu spät erfüllt haben.

[F]ehlende Informationen, Desinformationen, die Rechtslage ist wie schon gesagt komplex, kompliziert, das beeinflusst [...] die Verwaltungspraxis [...] ich kann mich erinnern an diese Begründung von der anderen Seite, dass das einfach, dass es zu diesen falschen oder nicht rechtskonformen Entscheidungen, Leistungserbringung eben deswegen kommt, weil die Rechtslage einfach so komplex ist und die Mitarbeiter der Jobcenter damit überfordert sind. Und das kann ja zum Teil zutreffen.

(Migrationsberatung, Referentin, Expertin 07)

Bei Flüchtlingen aus der Ukraine, die kriegs- und fluchtbedingt nur über geringe Reserven verfügen, können Leistungsverzögerungen zu existenzieller Not führen. Zudem ist es für sie schwierig, gegen behördliche Entscheidungen vorzugehen, denn sie sprechen meist wenig Deutsch und sind mit den verwaltungsrechtlichen Strukturen in Deutschland nicht vertraut. Dadurch können die Betroffenen finanziell so unter Druck geraten, dass sie alles daransetzen, am Arbeitsmarkt schnell Fuß zu fassen. In solchen Situationen kann ihnen eine schnelle Arbeitsaufnahme oft wichtiger erscheinen als eine gute Platzierung auf dem Ar-

beitsmarkt; entsprechend werden dann auch prekäre Beschäftigungen in Kauf genommen.

Wenn ich erst mal eine längerfristige Bildungsmaßnahme machen möchte, was auch sinnvoll ist für meine Erwerbsbiografie und so weiter, führt das dazu, dass ich nicht arbeiten kann. Wenn ich einen Integrationskurs mache [...], führt das dazu, dass ich nicht so richtig arbeiten kann. Und das kann dann eben die Folge haben, [...] dass wir in vielen Fällen mitkriegen: Arbeitsmarktförderung, Bildungsmaßnahmen und vernünftige Arbeitsmarktintegration wird – zum Teil und in bestimmten Fällen – kaputtgemacht dadurch, dass die Leute keine Zeit dafür haben, weil sie arbeiten müssen und so schnell wie möglich irgendeine Arbeit [wieder] aufnehmen müssen. Egal ob das, aufgrund ihrer Qualifikation und so, die richtige Arbeit ist. Sie brauchen die Arbeit als Grundlage für ihre sozialen und aufenthaltsrechtlichen Möglichkeiten.

(Migrationsberatung, Referent,
Experte 09)

Die rechtlichen Rahmenbedingungen für eine der Qualifikation entsprechende Arbeitsmarktintegration der ukrainischen Flüchtlinge sind grundsätzlich gegeben. Ob sie in der Praxis auch zum Tragen kommen, hängt zentral von der behördlichen Umsetzung ab, konkret: davon, wie schnell und reibungsarm Leistungsauszahlung, Weiterbildung und Arbeitsvermittlung erfolgen und wie gut sie ineinandergreifen.

3.3.3 Sonderfall reglementierte Berufe: zur Rolle der Berufsausübungserlaubnis

Bei reglementierten Berufen ist ein weiterer maßgeblicher Faktor die formale Anerkennung der im Ausland erworbenen Qualifikationen, da diese für eine Berufsausübungserlaubnis zwingend notwendig ist (dazu für Gesundheitsberufe ausführlich SVR 2022: 29–38). Das gilt für ukrainische Flüchtlinge ebenso wie für andere Personen, die ihre Ausbildung im Ausland durchlaufen haben und in einem reglementierten Beruf in Deutschland arbeiten wollen. Zu den reglementierten Berufen gehören in Deutschland

u. a. Lehr- und Erziehungsberufe, soziale Berufe, medizinische Pflegeberufe sowie die Berufe Ingenieur/Ingenieur und Architektin/Architekt (BMBF 2022; Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags 2019). Wurde die berufliche Qualifikation außerhalb der EU erworben – was bei ukrainischen Flüchtlingen in der Regel zutrifft –, erfolgt die Berufsanerkennung stets in einem individuellen Verfahren. Es wird geprüft, inwieweit die Inhalte der absolvierten Ausbildung denen der deutschen Referenzberufe entsprechen. Fehlende Inhalte können ggf. durch Berufserfahrung kompensiert werden. Ist dies nicht der Fall, wird in einem Teilanerkennungsbescheid konkret angegeben, welche Inhalte fehlen und durch welchen Anpassungslehrgang sie nachgeholt werden können. Das Verfahren zur Anerkennung kann mehrere Wochen oder sogar Monate dauern und ist komplex und anspruchsvoll, gerade hinsichtlich der beizubringenden Unterlagen. Dies kann einen Fehlanreiz setzen: **Vor allem Personen, die mit behördlichen Routinen in Deutschland noch nicht vertraut sind, könnten vor der inhaltlichen und bürokratischen Herausforderung des formalen Anerkennungsverfahrens kapitulieren. Anstelle des steinigen Wegs der Anerkennung, an den sich vielleicht eine der Qualifikation angemessene Beschäftigung anschließt, nehmen sie dann vielleicht eine prekäre Beschäftigung auf, die keine Qualifikation erfordert.**

Dann haben wir auch ganz strukturelle Probleme, die beide Gruppen, glaube ich, gleich betreffen, sowohl Geflüchtete als auch EU-Bürger, [das sind] die formellen Voraussetzungen für die Anerkennung der Berufsabschlüsse oder grundsätzlich Abschlüsse. Das ist bei Geflüchteten noch schwieriger oft, weil sie die Papiere gar nicht haben [...]. Auf der Flucht denkt man nicht immer daran, die Mappe zu packen. [...] Es muss ja sehr viel nachgewiesen werden. Und die vorausgesetzten Sprachkenntnisse sind- also da ist die Latte sehr hoch und die Formalitäten sind auch langwierig. Es gibt Beratungsstrukturen. [...] Aber trotzdem, das haben wir auch aus der Beratung so wahrgenommen, dass es trotzdem noch dann oft hapert, dass die Menschen einfach diese Hürde, bis mein Abschluss anerkannt ist – das ist einfach adminis-

trativ, zeitlich und finanziell vom Aufwand her eine ziemlich große, ziemlich große Belastung [...].

(Migrationsberatung, Referentin, Expertin 07)

3.3.4 Geflüchtete Frauen mit Kindern:

zur Feminisierung des Prekarisierungsrisikos

Die Fluchtmigration aus der Ukraine nach Deutschland seit Kriegsbeginn unterscheidet sich von dem Flüchtlingszuzug 2015/2016 nicht zuletzt dadurch, dass das Geschlechterverhältnis hier nahezu spiegelverkehrt ist: 2015 und 2016 kamen vor allem Männer nach Deutschland und versuchten nach ihrer Ankunft, im Wege des Familiennachzugs ihre Familien nachzuholen. Die aktuelle Fluchtmigration aus der Ukraine ist dagegen stark weiblich geprägt. Dies hängt u. a. damit zusammen, dass Männer im wehrpflichtigen Alter eine Ausreisegenehmigung vom ukrainischen Staat benötigen. Der Großteil der aus der Ukraine geflüchteten Menschen sind (oft alleinerziehende) Frauen mit Kindern. Für sie stellen sich bei der Arbeitsmarktintegration besondere Herausforderungen, infolgedessen haben sie ein besonders hohes Prekarisierungsrisiko. Im Zentrum steht hier die Frage der Kinderbetreuung: Sowohl die Aufnahme einer Beschäftigung als auch die Teilnahme an Sprach- oder Aus- und Weiterbildungskursen ist in hohem Maße davon abhängig, inwieweit in der betreffenden Region Betreuungsmöglichkeiten verfügbar sind (Goßner/Kosyakovska 2021).

[...] Wenn, glaube ich, für die Kinder es keine Zugänge zu Kita und Schule gibt, [...] nutzt das ganze Gerede über Arbeitsmarktintegration nichts. Zumindest bei den Personen, die mit ihren Kindern da sind.

(Arbeitgeberverband, leitende Funktion, Experte 10)

Zudem benötigen die Frauen Arbeitsstellen, die mit den Betreuungszeiten kompatibel sind, damit sie

entsprechende Betreuungsangebote auch nutzen und finanzieren können. **Die Frage der Kinderbetreuung ist für die Gruppe der ukrainischen Flüchtlinge somit eine entscheidende Wegmarke: Sie weist entweder den Weg in einen Rückzug vom Arbeitsmarkt – und in der Folge in eine Dequalifizierung –, oder sie ermöglicht einen schnellen und der Qualifikation entsprechenden Einstieg in den Arbeitsmarkt.** Bislang sind geflüchtete Frauen in Deutschland auch nach einem mehrjährigen Aufenthalt seltener erwerbstätig als geflüchtete Männer,⁴⁵ sie nehmen seltener an Sprach- und Weiterbildungskursen teil und verfügen seltener über gute bis sehr gute Deutschkenntnisse. Wenn sie eine Beschäftigung aufnehmen, sind sie häufiger von teils erheblicher Dequalifizierung betroffen. Unabhängig von ihrer Vorqualifikation üben sie oft Helfertätigkeiten aus, besonders in stereotypischen und eher prekären Berufsfeldern wie der häuslichen Pflege (Farrokhzad/Scherschel/Krämer 2022; Brücker/Gundacker/Kalkum 2022; Krämer/Scherschel 2019). Eine besondere Hoffnung, die sich auf die zum Großteil weiblichen Flüchtlinge aus der Ukraine richtet, ist die, sie für Pflege- und Erziehungsberufe in Deutschland zu gewinnen. Doch gerade in den Pflegeberufen liegen die Arbeitszeiten häufig jenseits der regulären Betreuungszeiten für Kinder. Zudem sind die qualifizierten Pflege- und Gesundheitsberufe in Deutschland reglementiert; sie erfordern somit als Voraussetzung für die Erteilung einer Berufsausübungserlaubnis eine vollständige Anerkennung der im Ausland erworbenen Qualifikationen – und auch fortgeschrittene Sprachkenntnisse. Inwiefern geflüchtete Frauen im Anerkennungsverfahren unterstützt werden, entscheidet maßgeblich die behördliche Praxis. Wichtig ist zudem eine gendersensible Beratung und Vermittlung. Studien zufolge werden geflüchtete Frauen unabhängig von ihrer Vorqualifikation häufiger in stereotype Berufsfelder wie Pflege und Erziehung vermittelt (Farrokhzad/Scherschel/Krämer 2022; Brücker/Gundacker/Kalkum 2022; Krämer/Scherschel 2019).

45 Von der Fluchtbewegung 2015/2016 unterscheidet sich die aktuelle Fluchtmigration aus der Ukraine deutlich hinsichtlich der Erwerbsbeteiligung der Frauen im Herkunftsland. So betrug die Erwerbsquote ukrainischer Frauen im Jahr 2020 48 Prozent (Statistisches Bundesamt 2022c), während sie beispielsweise bei syrischen Frauen bei 12 Prozent lag (Statistisches Bundesamt 2022b). Zum Vergleich: In Deutschland lag die Erwerbsquote der Frauen 2020 bei 72 Prozent (Statistisches Bundesamt 2022a).

Ich kenne Fälle aus der Praxis, [...] wo eine Person aus dem EU-Ausland, die eigentlich in ihrem Herkunftsland Lehrerin war, als Putzkraft gearbeitet hat, als Reinigungskraft gearbeitet hat und unbedingt sich weiter qualifizieren wollte mit dem Wunsch, vielleicht irgendwann in Deutschland auch ihren eigenen Beruf auszuüben und als Zwischenschritt vielleicht erst mal als Erzieherin arbeiten zu können. Und das war nicht so einfach. Das Jobcenter guckte halt so nur auf die Statistik [...]. Als wäre halt nur die Tatsache von Bedeutung, ob diese Person in Beschäftigung ist oder nicht. Solange sie in irgendeiner Beschäftigung war, hatte das Priorität und [man] wollte sich nicht drauf einlassen, erstmal dieser Person tatsächlich die Maßnahmen der Weiterqualifizierung zu gewähren, einen weiteren Sprachkurs.

(Migrationsberatung, Referentin,
Expertin 07)

Für die Arbeitsmarktintegration von Frauen ist es zentral, dass die Kinderbetreuung gewährleistet ist,⁴⁶ die Familie während der (Nach-)Qualifizierung finanziell abgesichert ist und entsprechende Qualifizierungsangebote gefördert werden. Der Zugang zu den Fördermöglichkeiten nach SGB II über die Jobcenter und zum Beratungsangebot nach SGB III über die Agenturen für Arbeit bietet geflüchteten Frauen mit Kindern eine grundsätzlich positive Förderstruktur; diese muss sich nun aber in der Praxis bewähren.

4 Fazit: ‚Zeitenwende‘ bei der Arbeitsmarktintegration? Drei Szenarien

Als Reaktion auf die anhaltende Fluchtbewegung infolge des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine im Februar 2022 aktivierte die EU die Massenzustrom-Richtlinie, die weitreichende Zugangs- und Aufenthaltsrechte für die Flüchtlinge beinhaltet, und

Deutschland überführte diese Fluchtgruppe in die sozialrechtlichen Regelstrukturen. Das hat die Rahmenbedingungen für die Erwerbstätigkeit ukrainischer Staatsangehöriger in Deutschland radikal geändert und die rechtlichen Voraussetzungen für eine schnelle Arbeitsmarktintegration geschaffen. Zugleich treffen die Flüchtlinge aus der Ukraine in Deutschland auf einen Arbeitsmarkt, in dem der Arbeits- und Fachkräftemangel in den letzten Jahren insgesamt und branchenübergreifend zu einer volkswirtschaftlichen Herausforderung geworden ist.

Dabei beschränkt sich der Bedarf längst nicht mehr auf Fachkräfte bestimmter beruflicher Segmente oder Qualifikationsstufen. Vielmehr fehlen sowohl hoch qualifizierte Menschen mit Spezialwissen auf bestimmten Gebieten als auch Arbeitskräfte ohne formale Ausbildung, z. B. im Dienstleistungsbereich. Im Niedriglohnsektor kombiniert sich der Arbeitskräftemangel damit, dass für Drittstaatsangehörige ohne formale Qualifikationen der rechtliche Zugang zum und die Teilhabe am Arbeitsmarkt sehr beschränkt ist. Dies hat dazu geführt, dass Arbeitgebende wie auch Vermittlungsagenturen die rechtlichen Regelungen zunehmend umgingen. Ukrainische Erwerbsmigration in den deutschen Niedriglohnsektor erfolgte vor dem Krieg in der Ukraine fast ausschließlich in aufenthalts-, arbeits- und sozialrechtlichen Nischen- und Graubereichen. Daraus ergeben sich rechtliche Teilhabebeschränkungen, die in Kombination mit anderen strukturellen Teilhabebehürden die Effekte individueller Vulnerabilitätsfaktoren – wie eingeschränkte Sprachkenntnisse, geringe finanzielle Ressourcen und Unkenntnis des deutschen Arbeits- und Sozialrechts – erheblich verstärken können. Ein fehlender oder unzureichender Krankenversicherungsschutz, Bezahlung unter dem Mindestlohn, die Rekrutierung durch kommerzielle Vermittlungsagenturen, mangelnde soziale Sicherung im Herkunftsland wie auch in Deutschland, die Schwierigkeit, den Arbeitsplatz zu wechseln, und ein unsicherer Aufenthaltsstatus machen (auch) ukrainische Arbeitskräfte von den Arbeitgebenden ab-

⁴⁶ Wichtig ist, dass die Kinderbetreuung für alle Altersgruppen greift, also sowohl Krippen- und Kitaplätze als auch Plätze an Schulen mit Ganztagsangebot umfasst (Goßner/Kosyakova 2021). Hier erweist es sich als förderlich, dass in Deutschland entschieden wurde, Kinder und Jugendliche aus der Ukraine rasch in das Schulsystem zu integrieren. Zudem hat die Kultusministerkonferenz beschlossen, das Potenzial nach Deutschland geflüchteter ukrainischer Lehrkräfte nicht brachliegen zu lassen und diese als unterstützende Lehrkräfte in deutschen Schulen einzusetzen.

hängig und gegen Arbeitsrechtsverstöße weitgehend wehrlos. Dies führt oft dazu, dass sich prekäre Arbeits- und Lebensverhältnisse verfestigen.

Gravierende Arbeitskräfteengpässe, eine hohe Zuwanderung binnen kurzer Zeit und die politische Entscheidung, die Massenzustrom-Richtlinie zu aktivieren und damit unmittelbar Zugang zum Arbeitsmarkt zu gewähren (plus weitere Entscheidungen, um den Zugang zu integrationsfördernden Maßnahmen zu erleichtern) – diese Kombination hat die Gruppe der ukrainischen Flüchtlinge schnell in den Fokus der Arbeitsmarktintegration gerückt. **Anders als bei den Menschen aus der Ukraine, die vor Ausbruch des Krieges zu Erwerbszwecken eingereist und aufgrund der geltenden Regeln zur Erwerbsmigration nicht selten in juristischen Nischen- und Graubereichen tätig waren, zielen die rechtlichen Regelungen für ukrainische Flüchtlinge klar auf eine schnelle Integration in den Arbeitsmarkt.** Ihr Aufenthaltsstatus ist für mindestens zwei Jahre gesichert, und sie haben uneingeschränkten Zugang zu den Regelstrukturen der Arbeitsmarktförderung. Was aber bestehen bleibt, sind die individuellen Risikofaktoren wie mangelnde Deutschkenntnisse, Unkenntnis des deutschen Arbeits- und Sozialrechts und eine geringe finanzielle Ausstattung. **Entscheidend für die Arbeitsmarktintegration wird folglich sein, ob solche individuellen Faktoren institutionell aufgefangen und kompensiert werden können.** Nach den bisherigen Erkenntnissen sind drei Szenarien vorstellbar.

Das „Skills Match-Szenario“: Bekämpfung des Fachkräftemangels durch Fluchtmigration

In diesem Szenario gelingt den nach Deutschland geflohenen Menschen aus der Ukraine nicht nur eine schnelle, sondern auch eine ihren individuellen Qualifikationen angemessene Integration in den Arbeitsmarkt. Dies wird begünstigt durch die politische Entscheidung, ihnen die Phase der aufenthaltsrechtlichen Unsicherheit zwischen Antragstellung und Bescheidung zu ersparen, die es bei individuellen Asylanträgen immer gibt. Stattdessen erhalten sie über den Mechanismus der kollektiven Anerkennung nach §24 AufenthG eine zwar befristete, aber unmittelbare Aufenthaltssicherheit; damit werden die Lebensverhältnisse im Aufenthaltsstaat in gewissem

Maße planbar. Das vergleichsweise hohe Qualifikationsniveau der ukrainischen Flüchtlinge könnte zudem eine schnelle und der Qualifikation entsprechende Arbeitsmarktintegration begünstigen (Becker/Komitowski 2022:15).

Eine Voraussetzung für dieses Szenario ist, dass die aus der Ukraine geflüchteten Menschen die in Deutschland etablierte Infrastruktur zur Anerkennung im Ausland erworbener beruflicher Qualifikationen intensiv nutzen. Zudem müssen die Behörden sie vor allem in den Anerkennungsverfahren beraten. Gelingt eine Anerkennung in kurzer Zeit – ohne dass darunter die Qualität des Anerkennungsverfahrens leidet –, wird eine qualifikationsadäquate Beschäftigung deutlich wahrscheinlicher. Falls die im Ausland erworbene Qualifikation nur teilweise anerkannt wird und Anpassungsmaßnahmen notwendig sind, arbeiten dabei in diesem Szenario Betriebe, Flüchtlinge und Behörden zusammen.

Die Grundvoraussetzung für dieses Szenario ist, dass zügig eine Aufenthaltserlaubnis nach §24 AufenthG erteilt (oder zumindest eine Fiktionsbescheinigung mit entsprechender Arbeitserlaubnis ausgestellt) wird, denn dies bildet den institutionellen Pfad zu Arbeitsmarkt und sozialer Grundsicherung. Dann können auch Wartezeiten bis zur Anerkennung der Qualifikation finanziell überbrückt, berufliche Nachqualifizierung gefördert und der Ausgleich von Sprachdefiziten unterstützt werden. Dies würde auch den Druck mindern, um jeden Preis schnell eine Beschäftigung aufzunehmen – was möglicherweise auch heißt: eine, die der Qualifikation nicht entspricht oder prekäre Beschäftigungsverhältnisse aufweist. Erhalten ukrainische Flüchtlinge zusätzlich Informations- und Beratungsangebote in ukrainischer Sprache, können zudem Wissenslücken bezüglich des deutschen Arbeits- und Sozialrechts behoben werden, die ein wichtiger Grund für prekäre Arbeitsverhältnisse sind. Hier sind insbesondere gewerkschaftsnahe und wohlfahrtsstaatliche Institutionen relevant. Um der zunehmenden Nachfrage und der sich ständig ändernden Bedarfslage der Zugewanderten gerecht zu werden, müssen solche Beratungsangebote ausreichend finanziert werden und flächendeckend verfügbar sein. Auch digitale Lösungen können hier eine wichtige Rolle spielen (z. B. bei der Sprachvermittlung). Diese

sollten aber lediglich ergänzend zu bestehenden Angeboten zum Einsatz kommen, da gerade prekär beschäftigte und marginalisierte Gruppen oftmals von digitalen Prozessen ausgeschlossen werden.

In diesem Szenario könnte eine Integration in die zentralen Bereiche des gesellschaftlichen Lebens gelingen, von der nicht nur die ukrainischen Flüchtlinge selbst profitieren, sondern auch eine Wirtschaft, die zunehmend von Arbeits- und Fachkräftemangel herausgefordert ist, und eine demografisch alternde Gesellschaft.

Das „Dequalifizierungsszenario“: Unterschichtung trotz Arbeitsmarktintegration

Auch in diesem Szenario findet ein Großteil der aus der Ukraine geflüchteten Menschen schnell Zugang zum Arbeitsmarkt. Dieser Zugang unterscheidet sich vom ersten Szenario jedoch qualitativ, vor allem hinsichtlich des Arbeitsmarktsegments, in dem die Integration stattfindet: **Die ukrainischen Flüchtlinge werden unterhalb ihrer Qualifikation beschäftigt. Dadurch droht eine Dequalifizierungsspirale, die das Risiko erhöht, dass sich prekäre Arbeits- und Lebensbedingungen verfestigen und verschärfen.**

Dieses Szenario wird wahrscheinlicher, wenn eine oder mehrere der im „Skills Match-Szenario“ genannten Voraussetzungen nicht oder unzureichend erfüllt sind. Dafür spricht z. B., dass in Deutschland ein formeller (und eben kein materieller) Qualifikationsbegriff dominiert; die Positionierung auf dem Arbeitsmarkt ist also vielfach davon abhängig, dass entsprechende Zertifikate vorliegen. **Die (schnelle) Anerkennung der im Ausland erworbenen Qualifikationen ist somit ein entscheidender Faktor für die Qualität der Arbeitsmarktintegration.** Je seltener versucht wird, erworbene Qualifikationen anerkennen zu lassen – auch wenn dies rein rechtlich nur bei reglementierten Berufen für die Aufnahme einer entsprechenden Tätigkeit zwingend erforderlich ist –, und je mehr Zeit und Ressourcen solche Versuche kosten, desto realistischer erscheint dieses Szenario. Wie Kap. 3 gezeigt hat, gibt es bei der faktischen Umsetzung der Ansprüche auf Sozial- und Integrationsleistungen zudem erhebliche behördliche Hürden. Zeitliche Verzögerungen in behördlichen Prozessen oder unzureichende (finanzielle) Unterstützung

können aber Unsicherheit verstärken und den Druck erhöhen, eine Beschäftigung mit prekären Arbeitsbedingungen oder unter der eigenen Qualifikation aufzunehmen.

Ähnliches gilt für den Bereich der Sprachkompetenz. **Menschen mit eingeschränkten Deutschkenntnissen arbeiten in der Regel in stark prekärheits-behafteten Segmenten des Arbeitsmarkts. Dieser Effekt kann zudem selbstverstärkend wirken.** Denn die entsprechenden Tätigkeiten sind oft körperlich anspruchsvoll, erschöpfend und finanziell wenig lukrativ; das erschwert einen Spracherwerb in Eigeninitiative. Gewerkschaftsnahe und wohlfahrtsstaatliche Beratungsorganisationen für ausländische Arbeitskräfte berichten außerdem häufig, dass sie dem Beratungsbedarf der verschiedenen Zielgruppen nicht gerecht werden können, weil ihnen dafür die finanziellen und personellen Kapazitäten fehlen. Dies verschärft sich noch, wenn ein neuer Personenkreis als Adressat hinzukommt und das Angebot in einer neuen Sprache bereitgestellt werden muss. Entsprechende Beratungs- und Unterstützungsleistungen sind jedoch wiederum oft eine zentrale Voraussetzung dafür, dass Betroffene sich z. B. gegen Arbeitsrechtsverstöße vonseiten der Arbeitgebenden wehren; sie können somit arbeitsmarktspezifischer Prekarität vorbeugen.

Der schnelle und voraussetzungslose Arbeitsmarktzugang für ukrainische Flüchtlinge ist integrationspolitisch ein Quantensprung. Aus der Perspektive der Integrationsförderung ist er aber nicht gänzlich risikofrei. Vielmehr hat er auch eine Schattenseite: Er könnte dazu führen, dass bei der Arbeitsmarktintegration die Qualität der Geschwindigkeit untergeordnet wird. Dies würde zwar dem Arbeitskräftemangel im Niedriglohnsektor abhelfen, wie zuvor die Arbeitsmigrationsketten aus osteuropäischen Ländern und der Ukraine. Die Folgen wären aber ein „Brain Waste“ (Englmann/Müller 2007) und eine erneute Unterschichtung der gesellschaftlichen Sozial- und Beschäftigungsstruktur durch ukrainische Flüchtlinge. In den Segmenten des Arbeitsmarkts, wo Fachkräfte nachgefragt werden (und damit Arbeitskräfte mit Qualifikationen, die als deutschen Standards gleichwertig anerkannt sind), bliebe zugleich die Situation weitgehend unverändert. **In der Konsequenz könnte in diesem Szenario Prekarität am**

deutschen Arbeitsmarkt erneut eine fluchtspezifische Komponente erhalten.

Das „Verschärfungsszenario“: geringe Arbeitsmarktintegration, Verschärfung des Arbeits- und Fachkräftemangels

Das dritte Szenario geht von der Frage aus, inwieweit die ukrainischen Flüchtlinge für eine schnelle und qualifikationsadäquate Arbeitsmarktintegration überhaupt zur Verfügung stehen. Wie in Kap. 3.1 ausgeführt, besteht diese Gruppe vor allem aus **Frauen, von denen viele minderjährige Kinder haben.** In dieser Familien- und Lebenssituation sind verfügbare Betreuungsmöglichkeiten eine zentrale Voraussetzung für die Aufnahme einer Beschäftigung, aber auch für vorgelagerte Sprachkurse und (Weiter-)Qualifizierungen, notwendige Beratungen zum Arbeitsmarkt und das zeitaufwendige Verfahren der Qualifikationsanerkennung. In vielen Bundesländern und vor allem in städtischen Ballungsgebieten sind die Kapazitäten der Kinderbetreuungseinrichtungen jedoch bereits ausgeschöpft. **An der Verfügbarkeit von Kinderbetreuungsplätzen entscheidet sich, ob die (vielfach gut qualifizierten) geflüchteten Frauen den Sprung in den regulären Arbeitsmarkt der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung schaffen oder von Ausbeutung bedroht sind,** beispielsweise indem als Gegenleistung für die Unterbringung in Privatunterkünften unbezahlte Betreuungs- oder Haushaltsarbeit verlangt wird (Rometsch 2022; ZEIT Online 2022).

Unabhängig von der geschlechter- und familienbezogenen Situation der Kriegsflüchtlinge in Deutschland ist auch vorstellbar, dass sich in diesem Szenario das Arbeitskräfteangebot kontraintuitiv entwickelt: **Trotz des quantitativ signifikanten Zuzugs aus der Ukraine könnten sich Arbeitskräfteengpässe zuspitzen,** weil bestimmte arbeitsbezogene Migrationsketten durch den Krieg gestört bzw. unterbrochen wurden. Denkbar ist beispielsweise, dass Arbeitsstellen in Polen vakant bleiben, weil die Stellen, die durch die Migration polnischer Arbeitskräfte nach Deutschland freigeworden sind (z. B. in der Landwirtschaft, in der Logistik oder im Baugewerbe), bisher vor allem von ukrainischen Arbeitskräften besetzt wurden und dies nun unmöglich geworden ist. Wie würde sich das

für Deutschland auswirken? Es ist zumindest vorstellbar, **dass das Ausbleiben geregelter ukrainischer Erwerbsmigration nach Polen auch die gewohnten Prozesse und Strukturen der Migration aus Polen nach Deutschland beeinflusst.** Viele der etablierten Arbeitsmigrationsketten von Ost nach West wurden durch den Krieg schockartig gestört. Ukrainische Arbeitskräfte spielten beispielsweise in der polnischen und (in geringerem, aber zunehmendem Maße) in der deutschen landwirtschaftlichen Saisonarbeit eine zentrale Rolle. Zumindest die ukrainischen Männer stehen nun kriegs- und fluchtbedingt als Arbeitskräfte nicht mehr oder nur noch eingeschränkt zur Verfügung. Ähnliches wird vom internationalen Straßentransport berichtet: Dort wurde jahrelang versucht, den europaweit bestehenden Arbeitskräftemangel mit Personen aus osteuropäischen Drittstaaten zu decken. Durch den Krieg entfallen in diesem Sektor nun die (meist männlichen) LKW-Fahrer aus der Ukraine, Belarus und Russland. Infolge der Störung von Migrationsketten in Ost-West-Richtung, die über viele Jahre gewachsen sind, könnten sich künftig auch im Bereich Transport und Logistik die Arbeitskräfteengpässe verschärfen, die bereits vor Kriegsbeginn bestanden.

Welches Szenario sich in Zukunft verwirklichen wird, ist bislang offen. Wahrscheinlich sind Mischvarianten in der Form, dass die Szenarien je nach Sektor variieren. So mag es durchaus sein, dass sich in einem Sektor das optimistische „Skills Match-Szenario“ einer schnellen und qualifikationsadäquaten Arbeitsmarktintegration realisiert (etwa im Gesundheitsbereich oder bei Lehrkräften), während in einem anderen Sektor dequalifizierende Beschäftigung dominiert und sich in einem dritten Arbeitsmarktsegment sogar Arbeitskräfteengpässe verschärfen. **Inwieweit eine schnelle Arbeitsmarktintegration gelingt und zugleich prekäre Arbeits- und Lebensbedingungen verhindert werden können, hängt in hohem Maße davon ab, ob die rechtlich geschaffenen Teilhabemöglichkeiten auch in faktische Teilhabe übersetzt werden können, die den Vulnerabilitäten ukrainischer Flüchtlinge Rechnung trägt und ihre Effekte mindert.** Die rechtlichen Voraussetzungen dafür sind grundsätzlich gegeben; jetzt gilt es, sie umzusetzen und mit Leben zu füllen.

Literatur

- Allmendinger, Jutta/Jahn, Kerstin/Promberger, Markus/Schels, Brigitte/Stuth, Stefan* 2018: Prekäre Beschäftigung und unsichere Haushaltslagen im Lebensverlauf: Gibt es in Deutschland ein verfestigtes Prekariat?, in: WSI-Mitteilungen, 71: 4, 259–269.
- Arak, Piotr* 2020: Analyse: Polen – vom Auswanderungsland zum Einwanderungsland. Beitrag vom 05.02.2020. (<https://www.bpb.de/themen/europa/polen-analysen/304676/analyse-polen-vom-auswanderungsland-zum-einwanderungsland/>, 01.08.2022)
- Aulenbacher, Brigitte/Lutz, Helma/Schwiter, Karin (Hrsg.)* 2021: Gute Sorge ohne gute Arbeit? Live-in-Care in Deutschland, Österreich und der Schweiz. 1. Aufl., Weinheim.
- BA – Bundesagentur für Arbeit* 2021: Fachliche Weisungen – Aufenthaltsgesetz und Beschäftigungsverordnung, Nürnberg.
- BA – Bundesagentur für Arbeit* 2022: Zustimmungen und Ablehnungen zur Arbeitsaufnahme von Drittstaatsangehörigen. Deutschland, Länder und Regionaldirektionen (Jahreszahlen, Zeitreihen). Berichtsjahr 2021. (https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html?nn=25122&topic_f=ae-aezu, 01.08.2022)
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge* 2021: Migrationsbericht der Bundesregierung. Migrationsbericht 2020, Nürnberg.
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge* 2022: Anlage 1 zum TRS 04/22 – Informationen zur Öffnung der Integrationsmaßnahmen des Bundes für Geflüchtete aus der Ukraine, Nürnberg.
- Bauer, Joseph* 2019: Pflege in Privathaushalten: Viele Überstunden, wenig Privatsphäre. Beitrag vom 18.07.2019. (<https://mediendienst-integration.de/artikel/viele-ueberstunden-wenig-privatsphaere.html>, 01.08.2022)
- Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration* 2022: FAQ – Wissenswertes für Geflüchtete aus der Ukraine (Stand: 09.06.2022). (<https://www.integrationsbeauftragte.de/resource/blob/1864320/2010610/db4683d20578fdcfcc742dc90fe3648a/faq-download-data.pdf?download=1>, 01.08.2022)
- Becker, Karina* 2018: Migrantische Dienstleisterinnen in deutschen Haushalten. Erwerbsarbeit mit familiärer Arbeitsorientierung, in: Baron, Daniel/Hill, Paul B. (Hrsg.): Atypische Beschäftigung und ihre sozialen Konsequenzen, Wiesbaden, 75–94.
- Becker, Paul/Komitowski, Doritt* 2022: Geflüchtet, um zu bleiben? Ukrainischer Arbeitsmarkt und soziodemografisches Profil der Ukrainer*innen – Teil 2, Berlin.
- Benazha, Aranka Vanessa* 2021: Alles rechtens? Rechtliche Rahmenbedingungen der Live-in-Betreuung in Deutschland, in: Aulenbacher, Brigitte/Lutz, Helma/Schwiter, Karin (Hrsg.): Gute Sorge ohne gute Arbeit? Live-in-Care in Deutschland, Österreich und der Schweiz, Weinheim, 46–63.
- Beste, Jonas/Trappmann, Mark* 2016: Erwerbsbedingte Abgänge aus der Grundsicherung: Der Abbau von Hemmnissen macht's möglich. IAB-Kurzbericht 21/2016, Nürnberg.
- BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung* 2022: Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen. Beitrag vom 28.01.2022. (https://www.bmbf.de/bmbf/de/bildung/integration-durch-bildung-und-qualifizierung/anererkennung-auslaendischer-berufsqualifikationen/anererkennung-auslaendischer-berufsqualifikationen_node.html, 01.08.2022)
- BMI – Bundesministerium des Innern und für Heimat* 2022a: Geflüchtete aus der Ukraine. März 2022. Pressegespräch, 04.04.2022, Berlin.
- BMI – Bundesministerium des Innern und für Heimat* 2022b: Umsetzung des Durchführungsbeschlusses des Rates zur Feststellung des Bestehens eines Massenzustroms im Sinne des Artikels 5 der Richtlinie 2001/55/EG und zur Einführung eines vorübergehenden Schutzes, Berlin.
- BMI – Bundesministerium des Innern und für Heimat* 2022c: „Wir wollen den Geflüchteten Hoffnung, Halt und Perspektiven geben.“ Pressemitteilung vom 14.06.2022. (<https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/kurzmeldungen/DE/2022/06/guk-spandau.html>, 01.08.2022)
- BMI – Bundesministerium des Innern und für Heimat* 2022d: Schnelle Hilfe für Ihre Fragen: Der Germany4 Ukraine-Lotse. (<https://www.germany4ukraine.de/hilfeportal-de>, 01.08.2022)

- Bogoeski, Vladimir* 2020: Schlachtbank für Beschäftigte. Beitrag im Journal für Internationale Politik und Gesellschaft vom 03.07.2020. (<https://www.ipg-journal.de/rubriken/zukunft-der-sozialdemokratie/artikel/schlachtbank-fuer-beschaeftigte-4480/>, 01.08.2022)
- Brücker, Herbert/Glitz, Albrecht/Lerche, Adrian/Romiti, Agnese* 2021: Integration von Migrantinnen und Migranten in Deutschland. Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse hat positive Arbeitsmarkteffekte. IAB-Kurzbericht 2/2021, Nürnberg.
- Brücker, Herbert/Goßner, Laura/Hauptmann, Andreas/Jaschke, Philipp/Kassam, Kamal et al.* 2022: Die Folgen des Ukraine-Kriegs für Migration: Eine erste Einschätzung. IAB-Forschungsbericht 2/2022, Nürnberg.
- Brücker, Herbert/Gundacker, Lidwina/Kalkum, Dorina* 2022: Geflüchtete Frauen und Familien: Der Weg nach Deutschland und ihre ökonomische und soziale Teilhabe nach Ankunft. IAB-Forschungsbericht 9/2022, Nürnberg.
- Business Insider Polska* 2018: Polskie firmy chcą zatrudniać cudzoziemców na dłużej. „Jest jednak problem z biurokracją i formalizmem” [Polnische Firmen möchten Ausländer länger beschäftigen. „Aber es gibt ein Problem mit der Bürokratie und Formalitäten“]. Beitrag vom 03.04.2018. (https://businessinsider.com.pl/twoje-pieniadze/praca/polskie-firmy-chca-zatrudniac-ukraincow-na-dluzej/vs2dsdy?utm_source=businessinsider.com.pl_viasg_businessinsider&utm_medium=referral&utm_campaign=leo_automatic&srcc=ucs&utm_v=2, 01.08.2022)
- Conradt, Roland/Hornung, Ulrike* 2020: Die Entwicklung des Rechts der Arbeitsmigration in der Bundesrepublik Deutschland, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 40: 5–6, 171–176.
- Deckert-Regui, Adriana/Liessneck, Toralf* 2020: Arbeitsrechtsschutz für Live-In Pflegekräfte aus der EU in Deutschland. Die aktuelle Lage der Umgehung von Arbeitsschutzgesetzen durch die polnischen Verträge umowy zlecenia und der A1-Bescheinigung. Working Paper Nr. 28, Berlin.
- Deinert, Olaf* 2021: Rahmenbedingungen und Beschäftigungsformen prekärer Erwerbsarbeit ausländischer Arbeitskräfte in Deutschland. Expertise im Auftrag des Sachverständigenrates für Integration und Migration (SVR), Berlin, Göttingen.
- Departament Rynku Pracy [Abteilung für Arbeitsmarkt]* 2014: Powierzenie pracy na podstawie oświadczenia [Arbeitszuweisung auf Grundlage einer Erklärung] (Stand: 21.07.2022). (<https://psz.praca.gov.pl/-/14763-powierzenie-pracy-na-podstawie-oswiadczenia>, 01.08.2022)
- Deter, Alfons* 2019: Saisonarbeitskräfte: Gespräche mit Nicht-EU-Staaten finden statt. Beitrag vom 05.05.2019. (<https://www.topagrar.com/management-und-politik/news/saisonarbeitskraefte-gespraechе-mit-nicht-eu-staaten-finden-statt-11532956.html>, 01.08.2022)
- Deutscher Bundestag* 2022: Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Susanne Ferschl [...] und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 20/857 – Arbeitsschutzbedingungen entsandter Beschäftigter in Deutschland vom 31.03.2022, Berlin.
- DStGB – Deutscher Städte- und Gemeindebund* 2022: Ukraine Geflüchtete: Rechtskreiswechsel richtiger Weg. Statement von Dr. Gerd Landsberg vom 18. Mai 2022 gegenüber der Augsburger Allgemeinen. (<https://www.dstgb.de/themen/ukraine/rechtskreiswechsel-richtiger-weg/>, 01.08.2022)
- Englmann, Bettina/Müller, Martina* 2007: Brain Waste. Die Anerkennung von ausländischen Qualifikationen in Deutschland, Augsburg.
- Eurostat* 2022a: Asylbewerber nach Art des Bewerbers, Staatsangehörigkeit, Alter und Geschlecht – jährliche aggregierte Daten (gerundet) [migr_asyappctza] (Stand: 23.06.2022). (<https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>, 09.08.2022)
- Eurostat* 2022b: Erstmals erteilte Aufenthaltstitel für vergütete Erwerbstätigkeit nach dem Grund für die Erteilung, der Gültigkeitsdauer und der Staatsangehörigkeit [migr_resocc] (Stand: 09.08.2022). (https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_resocc&lang=de, 09.08.2022)
- Fachstelle Einwanderung* 2021: 24-Stunden-Pflegekräfte aus den Staaten außerhalb der EU. Working Paper 7/2021, Berlin.
- Farrokhzad, Schahrzad/Scherschel, Karin/Krämer, Anna* 2022: Geflüchtete Frauen im Qualifizierungs- und Beschäftigungssystem – Befunde, Hürden und Perspektiven, in: Farrokhzad, Schahrzad/Scherschel, Karin/Schmitt, Melanie (Hrsg.): Geflüchtete Frauen. Analysen – Lebenssituationen – Angebotsstrukturen, Wiesbaden, 91–118.

Fihel, Agnieszka/Kaczmarczyk, Paweł/Stefańska, Renata 2012: Recent Trends in International Migration in Poland, in: Central and Eastern European Migration Review, 1: 1, 69–90.

Flüchtlingsrat Berlin e.V. 2022: Informationen für Flüchtlinge der Ukraine, Berlin.

Freitag, Nora 2020: Arbeitsausbeutung beenden. Ost-europäische Arbeitskräfte in der häuslichen Betreuung in Deutschland, Berlin.

Goncharuk, Tetiana 2021: Analyse: Ukrainische Care-Migrantinnen in Deutschland: Prekäre Arbeitsbedingungen, lukratives Geschäft. Beitrag vom 10.08.2021. (<https://www.bpb.de/themen/europa/ukraine/338089/analyse-ukrainische-care-migrantinnen-in-deutschland-prekaere-arbeitsbedingungen-lukratives-geschaefft/>, 01.08.2022)

Goßner, Laura/Kosyakova, Yuliya 2021: Integrationshemmnisse geflüchteter Frauen und mögliche Handlungsansätze – eine Übersicht bisheriger Erkenntnisse. IAB-Forschungsbericht 8/2021, Nürnberg.

Hauptzollamt Dresden 2020: Verdacht der illegalen Beschäftigung in der häuslichen Pflege. Pressemitteilung vom 25. November 2020. (https://www.zoll.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/Schwarzarbeitsbekämpfung/2020/y19_haeusliche_pflege.html, 01.08.2022)

Hense, Andrea 2018: Wahrnehmung der eigenen Prekarität. Grundlagen einer Theorie zur sozialen Erklärung von Ungleichheitswahrnehmungen, Wiesbaden.

Hochschild, Arlie R. 2000: Global Care Chains and Emotional Surplus Value, in: Giddens, Anthony/Hutton, Will (Hrsg.): On the Edge: Living with Global Capitalism, London, 130–146.

Iglicka, Krystyna/Ziolek-Skrzypczak, Magdalena 2010: EU Membership Highlights Poland's Migration Challenges, in: Migration Policy Institute, Beitrag vom 01.09.2010. (<https://www.migrationpolicy.org/article/eu-membership-highlights-polands-migration-challenges>, 01.08.2022)

Initiative Faire Landarbeit 2019: Initiative Faire Landarbeit. Bericht 2019. Saisonarbeit in der Landwirtschaft – Bundesweite Aktionswochen, Frankfurt am Main/Berlin.

IQ Netzwerk Niedersachsen 2022a: Sozialrechtliche Rahmenbedingungen für die Aufenthaltserlaubnis nach § 24 AufenthG, Osnabrück.

IQ Netzwerk Niedersachsen 2022b: Tabellarische Übersicht: Spurwechsel zwischen den Aufenthaltstiteln im Kontext von Bildungs- und Erwerbsmigration, Osnabrück.

Kaczmarczyk, Paweł/Okólski, Marek 2008: Demographic and Labour-Market Impacts of Migration on Poland, in: Oxford Review of Economic Policy, 24: 3, 599–624.

Karakayali, Juliane 2010: Transnational Haushalten. Biographische Interviews mit care workers aus Osteuropa, Wiesbaden.

Keller, Berndt/Seifert, Hartmut 2013: Atypische Beschäftigung zwischen Prekarität und Normalität. Entwicklung, Strukturen und Bestimmungsgründe im Überblick, Baden-Baden.

Kindler, Marta/Kordasiewicz, Anna/Szulecka, Monika 2016: Care Needs and Migration for Domestic Work: Ukraine-Poland. Global Action Programme on Migrant Domestic Workers and their Families, an ILO/UE Project, Geneva.

Klingert, Isabell/Lenhardt, Julia 2017: Jobcenter-Strategien zur Arbeitsmarktintegration von Langzeitarbeitslosen. IAB-Forschungsbericht 3/2017, Nürnberg.

Kluth, Winfried 2022: Was bedeutet die „Zeitenwende“ für das Migrationsrecht?, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 42: 7, 223–227.

Kozłowska, Marta 2022: Fluchtmigration aus der Ukraine nach Polen. MIDEM-Policy Brief 2022-2, Dresden.

Krämer, Anna/Scherschel, Karin 2019: Flucht in die Aktivierung. Empirische Befunde einer qualitativen Studie zum Arbeitsmarktzugang von hochqualifizierten geflüchteten Frauen, in: Binner, Kristina/Scherschel, Karin (Hrsg.): Fluchtmigration und Gesellschaft. Von Nutzkalkülen, Solidarität und Exklusion, Weinheim, 169–189.

Kramer, Bernd 2018: Sie wollen hier nicht mehr arbeiten. Beitrag vom 14.08.2018. (<https://www.zeit.de/arbeit/2018-07/erntehelfer-saisonkraefte-mangel-landwirtschaft-agrarbereich/komplettansicht>, 01.08.2022)

Langenfeld, Christine/Lehner, Roman 2020: Einwanderungsrecht in Deutschland – Entwicklungslinien, konzeptionelle Grundentscheidungen und offene Fragen, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 40: 7, 215–222.

- Lechner, Claudia* 2020: Anwerbung und Arbeitsbedingungen von Saisonarbeitskräften. Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk. Working Paper 89 des Forschungszentrums des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg.
- Luig, Benjamin* 2021: Saisonarbeit in der Landwirtschaft. Bericht 2021, Frankfurt am Main.
- Lutz, Helma/Palenga-Möllenbeck, Ewa* 2011: Das Care-Chain-Konzept auf dem Prüfstand. Eine Fallstudie der transnationalen Care-Arrangements polnischer und ukrainischer Migrantinnen, in: *Gender*, 3: 1, 9–27.
- Mediendienst Integration* 2022: Flüchtlinge aus der Ukraine. (<https://mediendienst-integration.de/migration/flucht-asyl/ukrainische-fluechtlinge.html>, 01.08.2022)
- Offer, Bettina* 2022: Politische Glasperlenspiele oder praktische Verbesserungen als zentrale Stellschraube, in: *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, 42: 4, 139–144.
- PECO-Institut e.V.* 2022: Ukrainische Studierende als Saisonbeschäftigte in der Landwirtschaft. Eine Recherche über Vermittlungswege und Arbeitsbedingungen, Berlin.
- Pries, Ludger* 2020: Integration – Soziologische Theorien und Gegenstandsbereiche, in: *Decker, Oliver/Käilitz, Steffen/Pickel, Gert/Röder, Antje/Schulze Wessel, Julia* (Hrsg.): *Handbuch Integration*, Wiesbaden. (https://doi.org/10.1007/978-3-658-21570-5_9-1, 22.08.2022)
- RND – RedaktionsNetzwerk Deutschland* 2022: Kritik an aufwendiger Bürokratie – Nicht einmal jeder zehnte Ukraine-Geflüchtete in Deutschland hat eine Aufenthaltsgenehmigung. Beitrag vom 16.06.2022. (<https://www.rnd.de/politik/ukraine-gefluechtete-in-deutschland-nur-acht-prozent-haben-genehmigung-3XASFCNEYGGSPYOSCTKV7MYU6Y.html>, 01.08.2022)
- Rogalewski, Adam/Florek, Karol* 2020: The Future of Live-in Care Work in Europe. Report on the EESC Country Visits to the United Kingdom, Germany, Italy and Poland Following up on the EESC Opinion on „The Rights of Live-in Care Workers“, Brüssel.
- Rometsch, Claudia* 2022: „Frischfleisch“ aus der Ukraine. Solwodi warnt vor Gefahr der Ausbeutung von Frauen. Beitrag im MiGAZIN vom 05.04.2022. (<https://www.migazin.de/2022/04/05/frischfleisch-ukraine-solwodi-warnt-vor-gefahr-der-ausbeutung-frauen/>, 01.08.2022)
- Rüb, Friedbert W.* 2014: Rapide Politikwechsel in der Bundesrepublik. Gründe, Akteure, Dynamiken und Probleme, Baden-Baden.
- Ruhs, Martin* 2013: *The Price of Rights. Regulating International Labor Migration*, Princeton.
- Schneider, Jan/Götte, Malte/Siegmann, Karin Astrid/Williams, Tyler/Iossa, Andrea et al.* 2020: Are Agri-Food Workers Only Exploited in Southern Europe? Case Study on Migrant Labour in Germany, the Netherlands, and Sweden, Brüssel.
- Senghaas, Monika/Bernhard, Sarah/Freier, Carolin* 2020: Eingliederungsvereinbarungen aus Sicht der Jobcenter: Pflichten der Arbeitsuchenden nehmen viel Raum ein. IAB-Kurzbericht 5/2020, Nürnberg.
- Skordas, Achilles* 2016: Temporary Protection Directive 2001/55/EC, in: *Hailbronner, Kay/Thym, Daniel* (Hrsg.): *EU Immigration and Asylum Law*, München, 1055–1108.
- Sowa-Kofta, Agnieszka* 2017: Central and Eastern European Countries in the Migrant Care Chain. (https://www.un.org/development/desa/ageing/wp-content/uploads/sites/24/2017/11/Care-migration-in-CEEC_Agnieszka.pdf, 22.08.2022)
- Statistisches Bundesamt* 2022a: Erwerbstätigkeit: Erwerbstätigenquoten 1991 bis 2021. Stand: 31. März 2022. (<https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Arbeitsmarkt/Erwerbstaetigkeit/Tabellen/erwerbstaetigenquoten-gebietsstand-geschlecht-altergruppe-mikrozensus.html>, 01.08.2022)
- Statistisches Bundesamt* 2022b: Syrien, Arabische Republik: Statistisches Länderprofil. Ausgabe 06/2022, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt* 2022c: Ukraine: Statistisches Länderprofil. Ausgabe 06/2022, Wiesbaden.
- Stuth, Stefan/Schels, Brigitte/Promberger, Markus/Jahn, Kerstin/Allmendinger, Jutta* 2018: Prekarität in Deutschland?! WZB Discussion Paper No. P 2018-004, Berlin.

SVR – Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration 2019: *Bewegte Zeiten: Rückblick auf die Integrations- und Migrationspolitik der letzten Jahre. Jahresgutachten 2019*, Berlin.

SVR – Sachverständigenrat für Integration und Migration 2022: *Systemrelevant: Migration als Stütze und Herausforderung für die Gesundheitsversorgung in Deutschland. Jahresgutachten 2022*, Berlin.

Theise, Eugen 2019: *Ukrainische Leiharbeiter bei DHL: Die Schattenseite des Weihnachtsgeschäfts. Beitrag vom 18.12.2019. (<https://p.dw.com/p/3V0By>, 01.08.2022)*

Thym, Daniel 2022: *Komplexität als Chance. Gestaltungsoptionen für das künftige Punktesystem zur Fachkräfteeinwanderung, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 42: 4, 147–149.*

Trimborn, Marion 2022: *Ukraine-Flüchtlinge: Bürokratie arbeitet langsam. Beitrag vom 16.06.2022. (<https://www.noz.de/deutschland-welt/ukraine-konflikt/artikel/erst-acht-prozent-der-ukraine-fluechtlinge-haben-genehmigung-42333402>, 01.08.2022)*

UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees 2022a: *Ukraine Refugee Situation. (https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine#_ga=2.232061855.1474034727.1655713340-1485910991.1655713340, 01.08.2022)*

UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees 2022b: *UNHCR-Umfrage: Ukrainische Flüchtlinge hoffen auf Rückkehr in ihre Heimat. Beitrag vom 13.07.2022. (<https://www.unhcr.org/dach/de/80465-unhcr-umfrage-ukrainische-fluechtlinge-hoffen-auf-rueckkehr-in-ihre-heimat.html>, 01.08.2022)*

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags 2019: *Reglementierte Berufe in Deutschland. Sachstand*, Berlin.

ZEIT Online 2022: *Menschenhandel. Diakonie warnt vor Ausbeutung geflüchteter Frauen. Beitrag vom 30.03.2022. (<https://www.zeit.de/news/2022-03/30/diakonie-warnt-vor-ausbeutung-gefluechteter-frauen>, 01.08.2022)*

Tabellen

Tab. A.1 Rechtliche Zugänge für Menschen aus der Ukraine im Rahmen der Fluchtmigration

	visumfreier Aufenthalt, Regelung befristet bis 31.08.2022	Aufenthaltserlaubnis zum vorübergehenden Schutz nach § 24 AufenthG (Massenzustrom-Richtlinie)
Zugang zum Territorium	<ul style="list-style-type: none"> visumfrei ohne Meldung bei der zuständigen Ausländerbehörde, wenn Personaldokumente vorliegen, die den Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt in der Ukraine nachweisen 	<ul style="list-style-type: none"> visumfreie Einreise für Personen mit Wohnsitz oder gewöhnlichem Aufenthalt in der Ukraine längerfristiger Aufenthalt erfordert eine Registrierung bei der zuständigen Ausländerbehörde und die Beantragung eines Aufenthaltstitels
Zugang zum Arbeitsmarkt	<ul style="list-style-type: none"> kein Zugang zum Arbeitsmarkt; dieser erfordert eine erteilte Aufenthaltserlaubnis mit Arbeitsmarktzugang (z. B. nach § 24 AufenthG) 	<ul style="list-style-type: none"> Arbeitserlaubnis zur Aufnahme einer Beschäftigung oder selbständigen Erwerbstätigkeit mit entsprechendem Vermerk in der Fiktionsbescheinigung oder im Aufenthaltstitel, keine Zustimmung durch die Ausländerbehörde oder die Bundesagentur für Arbeit notwendig die Fiktionsbescheinigung wird bei Antrag auf Aufenthalt nach § 24 von der zuständigen Ausländerbehörde ausgestellt (§ 81 Abs. 3 S. 1 und Abs. 5 AufenthG)
Zugang zu Leistungen zur Förderung der Arbeitsmarktintegration	<ul style="list-style-type: none"> kein Zugang, da keine Arbeitserlaubnis besteht 	<ul style="list-style-type: none"> nach erteilter Aufenthaltserlaubnis, nachgewiesen durch Fiktionsbescheinigung oder Aufenthaltstitel: uneingeschränkter Zugang zu allen Leistungen zur Arbeitsintegration nach SGB II und SGB III in der Regel wird der Zugang erst gewährt, nachdem die zuständige Ausländerbehörde mit dem entsprechenden Vermerk in der Aufenthaltserlaubnis oder der Fiktionsbescheinigung die Beschäftigungserlaubnis erteilt hat
Zugang zu sozialen Sicherungssystemen	<ul style="list-style-type: none"> kein Zugang zur sozialen Sicherung; dafür muss eine Aufenthaltserlaubnis (z. B. nach § 24 AufenthG) beantragt werden 	<ul style="list-style-type: none"> ab Beantragung bis zur Erteilung der Aufenthaltserlaubnis (bis 31.05.2022 auch mit Aufenthaltserlaubnis): Anspruch auf Leistungen nach AsylbLG (§ 1 Abs. 1 Nr. 3a AsylbLG) nach Erteilung der Aufenthaltserlaubnis, nachgewiesen durch Fiktionsbescheinigung oder Aufenthaltstitel (seit 01.06.2022): Anspruch auf Leistungen nach SGB II/SGB XII, wenn Aufenthaltserlaubnis nach § 24 AufenthG erteilt wurde
Aufenthaltssicherheit	<ul style="list-style-type: none"> bis zur Aufhebung der Sonderregelung (aktuell 31.08.2022), wenn kein alternativer Aufenthaltstitel beantragt wird 	<ul style="list-style-type: none"> zunächst 2 Jahre; Verlängerung möglich
Niederlassungserlaubnis	<ul style="list-style-type: none"> keine 	<ul style="list-style-type: none"> nur durch Wechsel in anderen Aufenthaltstitel, dann nach den jeweils geltenden Regelungen

Quelle: Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration 2022; Flüchtlingsrat Berlin e. V. 2022; IQ Netzwerk Niedersachsen 2022a; 2022b; Darstellung: wissenschaftlicher Stab des SVR

Tab. A.2 Soziale Sicherungssysteme für geflüchtete Menschen aus der Ukraine

	Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG)	Leistungen der Grundsicherung nach SGB II bzw. SGB XII
Geltung	<ul style="list-style-type: none"> • bis zum 31.05.2022 ausschließlich • seit 01.06.2022 bis zur Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 24 AufenthG 	<ul style="list-style-type: none"> • seit 01.06.2022, wenn Aufenthaltserlaubnis nach § 24 AufenthG erteilt wurde
Voraussetzung	<ul style="list-style-type: none"> • bei der zuständigen Ausländerbehörde wurde eine Aufenthaltserlaubnis (nach § 24 AufenthG) beantragt 	<ul style="list-style-type: none"> • es wurde eine Aufenthaltserlaubnis erteilt, die durch einen Aufenthaltstitel oder eine Fiktionsbescheinigung nachgewiesen werden kann • es liegt eine Hilfsbedürftigkeit im Sinne von SGB II bzw. SGB XII vor
finanzielle Leistungen	<ul style="list-style-type: none"> • Anspruch auf existenzsichernde Leistungen nach § 1 Abs. 1 Nr. 3a AsylbLG • umfasst die Versorgung mit Gütern wie Lebensmitteln, Kleidung, Haushaltsgegenständen und Artikeln des persönlichen Bedarfs • Leistungssätze im Jahr 2022: <ul style="list-style-type: none"> ○ alleinstehende oder alleinerziehende Personen erhalten 367 Euro, ○ Kinder bis 17 Jahre erhalten je nach Alter zwischen 249 und 326 Euro 	<ul style="list-style-type: none"> • Anspruch auf Leistungen nach SGB II („Hartz IV“) bzw. SGB XII • umfasst das Notwendige für den Lebensunterhalt, „insbesondere Ernährung, Unterkunft, Kleidung, Körperpflege, Hausrat, Heizung und persönliche Bedürfnisse des täglichen Lebens“ sowie „in vertretbarem Umfang auch Beziehungen zur Umwelt und eine Teilnahme am kulturellen Leben“ (§ 27a SGB XII) • Leistungssätze im Jahr 2022: <ul style="list-style-type: none"> ○ alleinstehende oder alleinerziehende Personen erhalten 449 Euro ○ Kinder bis 17 Jahre erhalten je nach Alter zwischen 285 und 326 Euro
Zugang zu anderen Sozialleistungen	<ul style="list-style-type: none"> • nein, Leistungsbezug nach AsylbLG sperrt andere sozialrechtliche Leistungen 	<ul style="list-style-type: none"> • ja, auf Antrag bei der zuständigen Behörde können weitere Sozialleistungen bezogen werden, u. a. Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung sowie Unterhaltsvorschuss für alleinvertretende Elternteile
Unterkunft	<ul style="list-style-type: none"> • Anspruch auf angemessene Unterbringung nach § 3 AsylbLG • die zuständige Behörde kann eine Unterkunft zur Verfügung stellen, auch in einer Erstaufnahmeeinrichtung • bei selbst organisierter Unterkunft werden die finanziellen Leistungen im Rahmen der Unterbringungskosten angepasst 	<ul style="list-style-type: none"> • Anspruch auf Übernahme der tatsächlichen Kosten für Unterkunft und Heizung nach § 22 SGB II bzw. § 25 SGB XII • in der Regel wird keine Unterkunft zur Verfügung gestellt, jedoch obliegt die Bewertung der Angemessenheit der Unterbringung und ihrer Kosten der zuständigen Stelle
gesundheitliche Versorgung	<ul style="list-style-type: none"> • Anspruch auf eine gesundheitliche Grundversorgung nach § 4 und 6 AsylbLG • umfasst die Behandlung von akuten Erkrankungen und Schmerzleiden und die medizinische Begleitung bei Schwangerschaft 	<ul style="list-style-type: none"> • Anspruch auf die vollen Leistungen der gesetzlichen Krankenversicherung im Rahmen des Leistungskatalogs

Quelle: Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration 2022; Flüchtlingsrat Berlin e. V. 2022; IQ Netzwerk Niedersachsen 2022a; 2022b; Darstellung: wissenschaftlicher Stab des SVR

Impressum

Herausgeber

Sachverständigenrat für Integration und Migration (SVR) gGmbH
Neue Promenade 6
10178 Berlin
Tel.: 030/288 86 59-0
Fax: 030/288 86 59-11
info@svr-migration.de
www.svr-migration.de
(Redaktionsschluss: Juli 2022)

Verantwortlich

Dr. Cornelia Schu

Gestaltung

SeitenPlan GmbH, Corporate Publishing, Dortmund
www.seitenplan.com

SVR-Policy Brief 2022-3

ISSN (Online) 2747-755X

© SVR gGmbH, Berlin 2022

Die Autorinnen und der Autor

Franziska Schork

Wissenschaftliche Mitarbeiterin

Dr. Franziska Loschert

Wissenschaftliche Mitarbeiterin

Dr. Holger Kolb

Leiter des Bereichs Jahresgutachten

Über den Sachverständigenrat

Der Sachverständigenrat für Integration und Migration ist ein unabhängiges und interdisziplinär besetztes Gremium der wissenschaftlichen Politikberatung. Mit seinen Gutachten soll das Gremium zur Urteilsbildung bei allen integrations- und migrationspolitisch verantwortlichen Instanzen sowie der Öffentlichkeit beitragen. Dem SVR gehören neun Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aus verschiedenen Disziplinen und Forschungsrichtungen an: Prof. Dr. Petra Bendel (Vorsitzende), Prof. Dr. Daniel Thym (Stellvertretender Vorsitzender), Prof. Dr. Viola B. Georgi, Prof. Dr. Marc Helbling, Prof. Dr. Birgit Leyendecker, Prof. Dr. Steffen Mau, Prof. Panu Poutvaara, Ph. D., Prof. Dr. Sieglinde Rosenberger und Prof. Dr. Hans Vorländer.

Der wissenschaftliche Stab unterstützt den Sachverständigenrat bei der Erfüllung seiner Aufgaben und betreibt darüber hinaus eigenständige, anwendungsorientierte Forschung im Bereich Integration und Migration. Dabei folgt er unterschiedlichen disziplinären und methodischen Ansätzen. Die Forschungsergebnisse werden u. a. in Form von Studien, Expertisen und Policy Briefs veröffentlicht.

Weitere Informationen unter: www.svr-migration.de