

Hannover, 29.06.2016

Stellungnahme des Flüchtlingsrat Niedersachsen

zum geplanten Integrationsgesetz unter besonderer Betrachtung des Arbeitsmarktzugangs von Flüchtlingen und zur Segregation Asylsuchender nach vermeintlichen Aufenthaltsperspektiven

Der Flüchtlingsrat Niedersachsen ist seit dem Jahr 2001 in Arbeitsmarktprojekten für Flüchtlinge aktiv. Seit 2008 koordinieren wir Arbeitsmarktprojekte in Niedersachsen, aktuell handelt es sich dabei um das durch das BMAS und den Europäischen Sozialfonds geförderte Projekt „AZF3 – Arbeitsmarktzugang für Flüchtlinge“.

Vor dem Hintergrund unserer Erfahrungen in diesen Arbeitsmarktprojekten wollen wir nachfolgend unsere Kritik an dem geplanten Integrationsgesetz im Hinblick auf den Arbeitsmarktzugang von Flüchtlingen darlegen.

In den vergangenen Jahren bis Mitte letzten Jahres konnte ein kontinuierlicher Abbau von Beschränkungen beim Zugang zum Arbeitsmarkt für Flüchtlinge festgestellt werden. Dieser bis dahin erfreulichen Entwicklung läuft nun eine andere Entwicklung entgegen, die mit der Verabschiedung des ersten sog. Asylpakets manifest wurde: Eine Segregation der Flüchtlinge nach Herkunftsländern. Menschen aus sog. „sicheren Herkunftsländern“ haben nun, wenn sie ihren Asylantrag nach dem 31.08.2015 gestellt haben, grundsätzlich keinen Zugang mehr zu Ausbildung oder Beschäftigung. Andere Asylsuchende, deren Bleibeperspektiven als weniger gut oder offen bewertet werden, erhalten weniger Förderung als jene, die auf Grund ihres Herkunftslandes als Asylsuchende mit guten Bleibeperspektiven betrachtet werden.

Damit droht sich zu wiederholen, womit wir uns zu Beginn unserer Beteiligung an Arbeitsmarktprojekten konfrontiert sahen: Insbesondere Menschen im Asylverfahren und Geduldete waren weitgehend vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen. Entsprechend standen Ihnen auch keinerlei Förderungen zu Verfügung, seien es Integrationskurse oder Maßnahmen der Arbeitsagenturen zur Integration in Ausbildung oder Beschäftigung. Eine Integration in den Arbeitsmarkt wurde damals nicht gefördert und häufig sogar explizit untersagt. Der jahrelange Ausschluss führte dazu, dass zahlreiche Menschen, die mittlerweile bereits viele Jahre in Deutschland lebten und auch absehbar weiterhin hier leben würden und faktisch in Deutschland zu Hause waren, mit viel Aufwand nicht zuletzt über die ESF geförderten Arbeitsmarktprojekte an den Arbeitsmarkt herangeführt werden mussten. Das erzeugte dann z.B. die absurde Situation, dass von der durch die Innenminister im November 2006 beschlossenen Bleiberechtsregelung für langjährig Geduldete nach § 104a in Verbindung mit § 23 Abs. 1 nur diejenigen profitierten, die auch ihren Lebensunterhalt durch eigene Arbeit sichern konnten, nachdem sie zuvor kaum eine Chance hatten, arbeiten zu können. Der Problematik, dass langjährig Geduldete vielfach vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen waren, aber ein Bleiberecht nur bei Sicherung des Lebensunterhalts erhalten sollten, versuchte der Gesetzgeber dadurch gerecht zu werden, dass er Betroffenen zunächst ein Aufenthaltsrecht „auf Probe“ einräumte.

Inzwischen greift die Erkenntnis, dass eine frühzeitige Sprachförderung und aktive Unterstützung der Arbeitsmarktintegration einen effektiven Weg bereitet, und dass gleichzeitig die vielbeschworene „Zuwanderung in die Sozialsysteme“ begrenzt wird, wenn eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt aktiv befördert wird. Entsprechend wird derzeit eine Vielzahl von

Integrationsmaßnahmen für Flüchtlinge realisiert, die zunehmend bereits im laufenden Asylverfahren ansetzen. Besonders hervorzuheben ist hierbei die partielle Öffnung der Integrationskurse für Personen im laufenden Asylverfahren. Eine Fortsetzung dieser eingeschränkten Öffnung und Unterstützungsmaßnahmen findet sich in der nun kommenden Deutschsprachförderverordnung (DeuFöV), die auf passgenaue berufsbezogene Sprachförderung im jeweils benötigten individuellen Rahmen abzielt.

Doch ein entscheidender Fehler der Vergangenheit wird derzeit wiederholt: Die Annahme, ein bedeutender Anteil der Flüchtlinge würde aufgrund seiner Nationalität, d.h. aufgrund der Herkunft aus bestimmten Ländern, nicht länger im Land verbleiben und brauche dementsprechend keine Integrationsmaßnahmen, entspricht nicht den Tatsachen und läuft den Erfahrungen der jüngsten Vergangenheit zuwider. Damit wird die von der Nationalität abgeleitete „Bleiberechtsprognose“ zum zentralen Instrument der Segregation von Flüchtlingen. Die Bleibeperspektive wird, entgegen der asylrechtlich vorgesehenen Würdigung des individuellen Einzelschicksals, anhand eines nach politischen Erwägungen und mit fragwürdigen statistischen Begründungen festgelegten Katalogs an Herkunftsländern bestimmt. Demnach gelten z.B. Asylsuchende iranischer Nationalität wegen einer Anerkennungsquote von 52% (bei einer bereinigten Schutzquote von 73,4% laut Bundestagsdrucksache 18/8450) durch das BAMF als integrationswürdige Personen mit hoher Bleibeperspektive. Asylsuchende afghanischer Nationalität wiederum (die möglicherweise lange Zeit rechtlos im Iran gelebt hatten und von dort erneut geflohen sind) werden wegen einer Anerkennungsquote von 46% und somit unter der 50%-Marke liegend als nicht integrationswürdige Flüchtlinge mit schlechter Bleibeperspektive bewertet, wobei bei ihnen die bereinigte Schutzquote im ersten Quartal 2016 bei immerhin 63,7% liegt (Bundestagsdrucksache 18/8450). Es bleibt dabei nicht nur die bereinigte Anerkennungsquote außer Acht, sondern ebenfalls die Tatsache, dass Abschiebungen in eine Reihe von Herkunftsländer faktisch nicht möglich oder auch längerfristig nur schwer realisierbar sind. So hat eine kleine Bundestagsanfrage der Fraktion Die Linke ergeben, dass sich am 31.12.2015 in Deutschland 545.845 Menschen aufgehalten haben, deren Asylantrag negativ beschieden wurde, von denen aber lediglich knapp 18% ausreisepflichtig sind (Bundestagsdrucksache 18/7800), alle anderen hatten inzwischen eine Aufenthalts- oder gar Niederlassungserlaubnis. Mit anderen Worten: Auch wer im Asylverfahren abgelehnt wird, wird in den meisten Fällen dauerhaft in Deutschland bleiben. Hinzu kommt, dass viele Menschen mit vermeintlich schlechteren Bleibeperspektiven bereits weitaus längere Asylverfahren hinter sich haben, da ihre Verfahren weniger schnell bearbeitet werden. So werden Anträge afghanischer Asylsuchender derzeit nach durchschnittlich 15 Monaten seit Antragstellung beim BAMF entschieden. Es liegt auf der Hand, dass es integrationspolitisch unsinnig ist, diese Menschen bis zur (zumeist positiven) Entscheidung über ihren Asylantrag nicht zu fördern. Sie verlieren lediglich wertvolle Zeit, was ihre Arbeitsmarktintegration nur erschweren wird.

Flüchtlinge aus Ländern wie Afghanistan, Somalia oder dem Sudan werden faktisch mit hoher Wahrscheinlichkeit im Lande bleiben. Im Unterschied zu Flüchtlingen aus Herkunftsländern mit prognostizierter „guter Bleibeperspektive“ wird ihre Integration in den Arbeitsmarkt jedoch weitaus schlechter oder gar nicht unterstützt. Daher wird ihnen die Aufnahme einer Arbeit und die Sicherung des Lebensunterhalts auch nur mit weitaus größerer Anstrengung und - so ist zu befürchten - geringerer Wahrscheinlichkeit gelingen. Arbeitsverhältnisse, die trotzdem entstehen, sind zu einem deutlich erhöhten Anteil im unqualifizierten Helferbereich zu erwarten. Die oben beschriebenen Schwierigkeiten beim Arbeitsmarktzugang nach jahrelanger Verweigerung einer Förderung werden sich bei Flüchtlingen aus Ländern, denen heute eine geringe Bleibeperspektive zugewiesen wird, in großem Maße wiederholen. Im Sinne einer selbst erfüllenden Prophezeiung

können sich alle Gegner_innen eines weltoffenen Landes und eines humanitären Asylrechts vom Scheitern der Integration in ihrer ablehnenden Haltung bestätigt sehen. Gleichzeitig wird es aber einen enormen Bedarf an nachholender Unterstützung bei der Arbeitsmarktintegration für jene Menschen geben, die dann trotz aller schlechter Vorhersagen über ihre Bleibeperspektiven sich immer noch in Deutschland befinden.

Großen Schwierigkeiten sehen wir uns zudem seit der Verabschiedung des sog. Asylpakets I bzgl. der Asylsuchenden aus den sog. „sicheren Herkunftsländern“ gegenüber. Wir stellen immer wieder große Verunsicherungen fest, wer unter welchen Umständen noch Möglichkeiten hat, gefördert zu werden oder überhaupt Zugang zum Arbeitsmarkt zu bekommen. Diesen Menschen, die z.T. innerhalb kurzer Zeit in Deutschland große Fortschritte gemacht haben und die nicht selten in der Lage wären, eine Ausbildung erfolgreich zu absolvieren und für die sich auch Arbeitgeber einsetzen, eine Aufenthaltsperspektive zu geben, ist oftmals unmöglich. Wie sich in der Praxis zeigt, ist auch die Regelung nach § 26 Abs. 2 Beschäftigungsverordnung, die Menschen aus den Westbalkanstaaten die Möglichkeit eines Visums zu Erwerbszwecken für jede Art von Beschäftigungsverhältnis in Aussicht stellt, unzureichend, bzw. für die meisten nicht mehr nutzbar.

Das geplante Integrationsgesetz wird in Bezug auf die Segregation nach Herkunftsländern keine Abhilfe schaffen. Es wird im Gegenteil die Probleme verschärfen, zumal auch noch andere Förderinstrumente, z.B. die Ausbildungsförderung nach SGB III, die Berufsausbildungshilfe, berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen, ausbildungsbegleitende Hilfen oder assistierte Ausbildung i.d.R. nur Flüchtlingen mit prognostizierter „guter Bleibeperspektive“ vorbehalten bleiben.

Es ist den benachteiligten Flüchtlingen kaum plausibel zu erklären, warum sie z.B. keine Sprachförderung oder bestimmte Instrumente der Ausbildungsförderung erhalten, während sie anderen Flüchtlingen zusteht. Nachvollziehbarer Weise führt dies auch zu Spannung unter den Asylsuchenden. Es läuft letztlich dem Ziel einer Teilhabe und Integration von sich absehbar langfristig in Deutschland aufhaltenden Flüchtlingen zuwider, wenn die ungleiche Behandlung der Einzelnen und ungleiche Chancenverteilung aktiv befördert wird.

Neben der oben kritisierten unterschiedlichen Förderung von Asylsuchenden auf dem Arbeitsmarkt befürchten wir durch das geplante Integrationsgesetz weitere negative Auswirkungen in Bezug auf die Arbeitsmarktintegration. Allgemein ist der ordnungspolitische Charakter des Integrationsgesetzes zu kritisieren. Neben einigen zu begrüßenden Verbesserungen beim Zugang zu Förderinstrumenten ist es v.a. von der Annahme geprägt, dass die Geflüchteten nicht bereit wären, Maßnahmen anzunehmen. Ganz gegenteilig sind unsere Erfahrungen aus den Arbeitsmarkt-Projekten: Die Teilnehmer_innen sind hoch motiviert und wollen i.d.R. so schnell wie möglich Sprachkurse besuchen, Qualifizierungsmaßnahmen erhalten oder an anderen Maßnahmen zur Arbeitsmarktintegration teilnehmen. Jedoch ist das Angebot bei weitem nicht ausreichend, um alle angemessen zu versorgen.

Wir kritisieren auch die geplante Schaffung von 100.000 Arbeitsgelegenheiten speziell für Flüchtlinge, die sog. „Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen (FIM)“. Per definitionem müssen sie arbeitsmarktfremd sein, sie stellen kein reguläres Beschäftigungsverhältnis dar und dürfen ein solches auch nicht ersetzen. Es kann sich hierbei also zwangsläufig nur um sinnfreie Beschäftigungsmaßnahmen handeln, deren Qualifizierungseffekt gering ist. Vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit sog. Ein-Euro-Jobs gibt es erhebliche Zweifel, dass diese Arbeitsgelegenheiten

die Menschen an den ersten Arbeitsmarkt heranzuführen. In Anbetracht der vorgesehenen Sanktionierungsmaßnahmen, die bei Teilnahmeverweigerung drohen, muss man die „Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen“ wohl als Disziplinierungsinstrument begreifen, die eher ein Zugeständnis an eine um sich greifende rassistische Stimmung im Lande ist. Die für diese Arbeitsgelegenheiten vorgesehenen Gelder wären sinnvoller in anderen Fördermaßnahmen nach dem SGB III mit gezielter Qualifizierung von Flüchtlingen angelegt. Im Übrigen erscheint es widersprüchlich, dass Menschen im Asylverfahren in solche Beschäftigungsmaßnahmen gesteckt werden sollen, wo doch das Ziel ist, die Asylverfahren deutlich zu beschleunigen. Ziel aller politischen Anstrengungen muss es sein und bleiben, Asylsuchende frühzeitig zu fördern und nach Möglichkeit in den sog. „ersten Arbeitsmarkt“ zu integrieren. Während des Asylverfahrens begonnene Maßnahmen nach SGB III sollten nach Gewährung eines Schutzstatus im SGB II weitergeführt werden.

Auch die Regelung bzgl. einer Ermessensduldung für Personen in einer Ausbildung ist leider nicht weitreichend genug, und deren Konsequenzen sind nicht zu Ende gedacht, sollte sie wie geplant umgesetzt werden. Zwar ist grundsätzlich zu begrüßen, dass die sog. „3+2-Regelung“ Geduldeten eine Perspektive gibt, wenn sie eine Ausbildung beginnen und dann auch erfolgreich absolvieren, jedoch sollte hier sowohl dem Ausbildungsbetrieb als auch dem/der Geflüchteten mehr Sicherheit gegeben werden, indem bereits während der Ausbildung eine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird. Mit einer Duldung stehen die Flüchtlinge unter permanentem Druck und geraten in ein nicht zu verantwortendes Abhängigkeitsverhältnis zum Ausbildungsbetrieb. Überdies werden die Ausbildungsbetriebe zu Handlangern einer Ordnungspolitik gemacht, wenn ihnen ein Bußgeld bis 30.000,- Euro droht, falls sie eine Mitteilung über den Abbruch einer Ausbildung „nicht, nicht richtig, nicht vollständig, nicht in vorgeschriebener Weise oder nicht rechtzeitig“ machen sollten (vgl. § 98 Abs 2b AufenthG n.F.).

Besonders unsinnig und darüber hinaus aus völkerrechtlicher Sicht absolut fragwürdig erscheint uns die geplante Wohnsitzauflage, die es zukünftig ermöglichen soll, Asylberechtigte, anerkannte Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte an Wohnorte zuzuweisen oder aus bestimmten Wohnorten fern zu halten. Neben dem diskriminierenden Charakter dieser Regelung wird sie u. E. integrationspolitisch eher negative Effekte erzeugen: Die Flüchtlinge sind bei der gesellschaftlichen Teilhabe und dabei nicht zuletzt bei der Ausbildungs- oder Arbeitsplatzsuche – wie alle anderen Menschen auch - auf Netzwerke angewiesen. Diese finden sie dort, wo sie bereits Kontakte haben. Die Flüchtlinge können unserer Ansicht nach selber am besten entscheiden, wo sie die günstigsten Bedingungen für die gesellschaftliche Integration und Teilhabe finden.

Wenn wir uns die Entwicklung der letzten Monate betrachten, müssen wir feststellen, dass der sich immer stärker abzeichnende unterschiedliche Umgang mit Flüchtlingen je nach Herkunftsland für die Betroffenen äußerst unbefriedigend ist. Lang andauernde Asylverfahren mit Beschränkungen beim Zugang zum Arbeitsmarkt oder der eingeschränkten Förderung führen lediglich zu Frustration und Demotivation bei den zumeist jungen Flüchtlingen. Im Extremfall macht es sie sogar krank. Sie verlieren kostbare Jahre auf ihrem Bildungsweg und in ihrer beruflichen Entwicklung.

Wir sehen es als dringend erforderlich an, diese Entwicklung zu stoppen. Die beschriebenen kritikwürdigen Regelungen im Integrationsgesetz müssen korrigiert werden. Das Integrationsgesetz sollte daher in der aktuellen Fassung nicht verabschiedet werden.