

Resolution des Bezirksvorstandes des DGB Bayern: Integration von Flüchtlingen in Bayern

„Menschen, die vor Krieg, Bürgerkrieg, politischer und geschlechtsspezifischer Verfolgung fliehen, müssen in Deutschland und in der EU selbstverständlich Aufnahme finden, individuell Asyl beantragen können und in einem zügigen, fairen Verfahren anerkannt werden.“ Diese Position hat der DGB-Bundeskongress, das höchste beschlussfassende Organ des DGB im Mai 2014 beschlossen.

Kriege, Bürgerkriege, Verfolgung, Diskriminierung, Hass, Hunger, Armut oder der Kampf um das nackte Überleben in vielen Teilen der Welt führen dazu, dass die Zahl der Flüchtlinge weltweit steigt.

Gleichzeitig müssen wir in Europa feststellen, dass die Europäische Union auf Abschreckung gegenüber Flüchtlingen setzt statt auf Aufnahme und Integration. Nach Schätzungen von Menschenrechtsorganisationen sind in den letzten Jahren 20.000 Flüchtlinge im Mittelmeer ertrunken.

Im Jahr 2014 kamen knapp 34.000 Flüchtlinge nach Bayern, verstärkt Jugendliche, zum Teil in Begleitung der Eltern, zunehmend aber auch unbegleitete minderjährige Flüchtlinge. Für 2015 werden mehr als 60.000 Flüchtlinge in Bayern erwartet.

Nach anfänglichem Versagen bei der Aufnahme von Flüchtlingen wird inzwischen zwar einiges getan, um ihre Situation zu verbessern. Aber die Perspektiven von Flüchtlingen, in Bayern aufgenommen und integriert zu werden, sind weiter unsicher. Die jüngste Initiative Bayerns, im Bundesrat eine Kürzung von Sozialleistungen für Flüchtlinge aus sicheren Herkunftsstaaten mittels einer Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes zu erwirken, zeigt, wie unterschiedlich der Umgang mit Flüchtlingsgruppen von staatlicher Seite ist.

Trotzdem, die Diskussion über Flüchtlinge ist anders als in den 90er Jahren des letzten Jahrhunderts. Viele Menschen helfen ankommenden Flüchtlingen ganz konkret bei der Bewältigung ihres Alltags, bei Behördengängen, dem Überwinden von Sprachbarrieren oder dem Zurechtfinden in den Gemeinden und Städten. Viele Gewerkschaftsorganisationen und aktive Kolleginnen und Kollegen unterstützen Flüchtlinge. Dies ist auch Ausdruck der Erfahrungen, die gerade GewerkschafterInnen in der Zeit des Nationalsozialismus machen mussten; Flucht und Emigration waren für viele an der Tagesordnung.

Die Willkommenskultur funktioniert in weiten Bereichen. Allerdings ist noch nicht ausgemacht, ob das auf Dauer so bleibt. Die Aggressivität gegen Flüchtlinge oder deren Unterkünfte nimmt zu, Alltagsrassismus ebenfalls. Insofern ist der Umgang mit den Flüchtlingen auch ein Gradmesser für Offenheit, Toleranz und Solidarität einer Gesellschaft.

Für den DGB Bayern ist der Zugang der nach Bayern kommenden Flüchtlinge in Arbeit, Bildung und Ausbildung die wesentliche Voraussetzung für die Integration in die Gesellschaft insgesamt. Einige Hürden bei dieser Integra-

tion wurden abgesenkt, beispielsweise die Zeiträume, in denen keine Arbeit aufgenommen werden darf. Und erfreulich ist auch, dass in Bayern eigene Schulklassen eingerichtet wurden, damit auch jugendliche Flüchtlinge ihre Schulpflicht erfüllen können.

Dennoch bleibt noch viel zu tun, um die Integration über Erwerbsarbeit in die Gesellschaft zum Erfolg zu führen. Viele Steine müssen noch aus dem Weg geräumt werden. Der DGB Bayern formuliert im Folgenden Anforderungen, damit diese Integration für Flüchtlinge gelingen kann. Klar bleibt für uns die Maxime: Wir wollen eine solidarische, offene und tolerante Gesellschaft, die allen hier Lebenden gleiche Perspektiven für Leben und Arbeiten eröffnet.

Integration in Arbeit

Die Eingliederung von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt war lange ein unterbelichtetes Thema. Vielfältige Restriktionen waren die Konsequenz und sind noch heute teilweise Realität. Eine „Willkommenskultur“ hinsichtlich der Arbeitsmarktintegration war und ist daher nur bedingt zu erkennen. Erst in letzter Zeit wurden angesichts der Debatten um den demografischen Wandel und den Fachkräftebedarf Änderungen der Rechtslage herbeigeführt (Altfallregelung, Bleiberechtsregelung, Verkürzung der Wartezeit). Ob die eingeleiteten Maßnahmen hinsichtlich der Arbeitsmarktintegration wirksam sind, bleibt abzuwarten. Erfahrungen aus Projekten zeigen jedoch auf, dass die tatsächliche Arbeitsmarktintegration stark mit dem Aufenthaltsstatus verknüpft ist. Der rechtlich unterschiedliche Zugang zur Erwerbstätigkeit je nach Flüchtlingsgruppe erschwert die Arbeitsmarktintegration zusätzlich. Gerade Flüchtlingsgruppen, die nur über eine Aufenthaltsgestattung, einen subsidiären Schutz oder eine Duldung verfügen, werden weiterhin hinsichtlich des Arbeitsmarktzuganges stark eingeschränkt. Eine neue Empfehlung des Bayerischen Innenministeriums hält die Ausländerbehörden sogar an, Flüchtlingen, deren Asylantrag als „offensichtlich unbegründet“ abgelehnt wurde, z.B. weil sie aus so genannten sicheren Herkunftsländern kommen, mit wenigen Ausnahmen ein pauschales Arbeitsverbot zu erteilen. Auf die Situation im Jahr 2014 angewendet würden damit rund 90 Prozent aller abgelehnten – aber geduldeten – Asylantragstellenden von der Arbeitsmarktintegration ausgeschlossen.

Wesentliche Gründe der fehlenden Arbeitsmarktintegration liegen somit einerseits in der Unsicherheit des Aufenthaltsstatus selbst. Andererseits – wie teilweise bei anderen Gruppen von ausländischen Staatsangehörigen auch – in fehlender Sprachkompetenz, der Nichtanerkennung von Abschlüssen und Kompetenzen sowie in mangelnden Informationen über Beschäftigungsmöglichkeiten und den Herausforderungen der Vermittlung durch Kompetenzabgrenzungen zwischen SGB II und SGB III.

Der unsichere Aufenthaltsstatus und die beschriebenen administrativen, sozialen oder gesellschaftlichen Hürden, die es bei der Aufnahme von Arbeit zu überwinden gilt, führen zur Benachteiligung von Flüchtlingen bei der Berufsausbildung und machen sie anfällig für prekäre Beschäftigung. Ausbeutung, schlechte Arbeitsbedingungen und Lohndumping sind vielfach noch Alltag für Asylsuchende und geduldete Personen.

Eine Öffnung des Arbeitsmarktes inklusive des Zugangs zu Spracherwerb und Beratung für Menschen, die als Flüchtlinge nach Deutschland kommen, kann dazu genutzt werden, illegale Beschäftigungsformen, Ausbeutung, Menschenhandel und Lohndumping zu vermeiden.

Erforderlich sind daher neben weiteren rechtlichen Veränderungen beim Aufenthaltsstatus besondere Unterstützungs- und Beratungsstrukturen, Projektangebote, Förderinstrumente und Sprachkurse. Dies muss flächendeckend in hoher Qualität sichergestellt werden.

Dabei ist zu gewährleisten, dass im Bereich der Agenturen und Jobcenter genügend Ressourcen, insbesondere auch in der Personalausstattung, zur Verfügung stehen. Für diese gesamtgesellschaftliche Aufgabe sind ausreichend Steuermittel bereitzustellen.

Maßnahmen

Sprachförderung

Die Möglichkeiten zur Teilnahme an Sprachkursen sind von dem jeweiligen aufenthaltsrechtlichen Status abhängig. Anerkannte Flüchtlinge und Personen mit subsidiärem Status haben einen Anspruch auf Teilnahme an einem staatlichen Integrations Sprachkurs. Dagegen sind Asylsuchende mit Aufenthaltsgestattung sowie geduldete Personen von diesen Kursen ausgeschlossen.

Der Freistaat Bayern ist hier weiter. So hat das Bayerische Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration mit Unterstützung des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge ein Kurskonzept für die Unterstützung von Asylsuchenden schon vor der Entscheidung über ihren Antrag entwickelt und in 40 Kursen an 31 Standorten erprobt. Dieses Angebot ist sinnvoll und daher weiterzuentwickeln und flächendeckend auszubauen.

Ein formaler Zugang für Flüchtlinge besteht zu den Kursen der „Berufsbezogenen Sprachförderung“ im Rahmen des ESF-BAMF-Programms. Teilnehmen können grundsätzlich alle nicht mehr schulpflichtigen MigrantInnen, die arbeitsuchend gemeldet sind. Zudem stehen die Kurse auch TeilnehmerInnen des „Bundesprogramms für Bleibeberechtigte und Flüchtlinge“ offen. Eine hohe Hürde bildet die Voraussetzung des Sprachniveaus A1. Diese Voraussetzung hat zur Folge, dass Asylsuchende mit Aufenthaltsgestattung sowie geduldete Personen faktisch ausgeschlossen werden, da ihnen die Teilnahme an allgemeinen Integrationskursen verwehrt wird. Diese Praxis ist kritisch zu sehen und erschwert das Ziel der zügigen Arbeitsmarktintegration. Erforderlich ist eine bessere Förderung der allgemeinen sprachlichen und der berufsbegleitenden Sprachkurse. Für Integrationskurse müssen jährlich 300 Mio. Euro zusätzlich zur Verfügung gestellt werden. Für die berufsbezogene Deutschförderung sind mehr als 180 Mio. Euro bis 2017 nötig. Beides ist aus Steuermitteln zu finanzieren.

Unterstützung bei der Aufnahme einer Beschäftigung

Frühzeitiges Erkennen von Potenzialen und Überführung der Erkenntnisse in die Vermittlungs- und Qualifizierungsarbeit stellen einen wesentlichen Erfolgsfaktor zur Arbeitsmarktintegration dar. Da Asylsuchende, deren Asylverfahren noch nicht abgeschlossen ist, neben der Möglichkeit der Erwerbstätigkeit (nach dreimonatigem Arbeitsverbot/„Wartezeit“) auch über einen Anspruch auf Beratung und Arbeitsvermittlung verfügen, ist hier ein sinnvoller Ansatz, um eine zügige und passgenaue Arbeitsmarktintegration zu gewährleisten. Es ergeben sich jedoch auch Schnittstellenprobleme zwischen SGB III und SGB II. So kommt es nach einer Anerkennung des Asylantrages zu einem Rechtskreiswechsel aus dem SGB III ins SGB II, was zur Folge hat, dass die Betreuung nicht

weiterlaufen kann. Daher sind hier Verfahren innerhalb der Verwaltungsstrukturen zu entwickeln, die eine weiterführende Betreuung gewährleisten und die Bemühungen einer raschen Intervention im Sinne einer Potenzialklärung nicht durch einen Rechtskreiswechsel konterkarieren. Die bisherigen Modellprojekte (in Bayern „Early Intervention“; Modellprojekt zur Eingliederung von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt der BA in Augsburg) sind weiterzuentwickeln und auf andere Flüchtlingsgruppen auszuweiten und anzupassen.

Angesichts der steigenden Zahl von Flüchtlingen muss sowohl im Versicherungssystem als auch im Hartz-IV-System eine „adäquate finanzielle Ausstattung sichergestellt“ werden. Gemeint ist damit, dass eine bessere Förderung von Flüchtlingen notwendig ist, dies aber nicht zu Lasten anderer förderbedürftiger Personengruppen gehen soll und darf. Denn insbesondere bei Geringqualifizierten und Langzeitarbeitslosen sind gewisse Verdrängungseffekte keinesfalls auszuschließen.

Bleiberechtsnetzwerke

Die seit 2008 im Rahmen einer ESF-Förderung tätigen Bleiberechtsnetzwerke bieten wertvolle Unterstützung im Bereich der Beratung und Unterstützung. Sie vermitteln u.a. Arbeitsstellen, Jobs und Praktika, unterstützen bei der Erstellung von Bewerbungen, beraten bei Anerkennung oder dem Nachholen von Schulabschlüssen. Die Finanzierung dieser Bleiberechtsnetzwerke ist auch weiterhin sicherzustellen. Zurzeit gibt es nur eine Finanzierungsverlängerung für vier Jahre ab dem 1.7.2015.

Integration in Bildung

Das Asylverfahren darf für die Jugendlichen keinen „Lebensstillstand“ bedeuten. Deshalb dürfen ihnen Bildung und Ausbildung auf keinen Fall verschlossen bleiben. Sie sind essentiell für ihre Integration und eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe.

Sowohl junge AsylbewerberInnen als auch jugendliche Geduldete und Flüchtlinge unterliegen in Bayern der (Berufs-)Schulpflicht. Sie werden in sogenannten Übergangsklassen oder in Regelklassen mit begleitender Sprachförderung in allen Schultypen unterrichtet. Der Freistaat Bayern hat sich hier in den letzten Jahren stark engagiert und so z.B. die Zahl der Übergangsklassen massiv ausgebaut, allerdings reicht das Angebot nicht aus.

Wir begrüßen das ausdrücklich, fordern aber, dass der Freistaat seine Bemühungen auch 2015 und darüber hinaus ausweitet. Zusätzliche Anstrengungen sind vor allem im Hinblick auf die finanziell überlasteten Kommunen und die Ausstattung der betroffenen Schulen erforderlich. Letztere brauchen zusätzliches Personal in Form von qualifizierten Förderlehrkräften, PsychologInnen und DolmetscherInnen, um mit den oft traumatisierten Kindern ohne Deutschkenntnisse in Kontakt treten zu können und diese in den Schulalltag zu integrieren. Alle betroffenen Lehrkräfte benötigen regelmäßige Fort- und Weiterbildung sowie Supervision.

Das Erlernen der deutschen Sprache ist konstitutive Voraussetzung für die Aufnahme einer Ausbildung. Deshalb muss auch jungen Flüchtlingen, die nicht mehr der Schul- bzw. Berufsschulpflicht unterliegen, der Zugang zu Sprachkursen ohne Voraufenthaltszeiten ermöglicht werden. Das Kursprogramm des Freistaats Bayern ist zu begrüßen, muss aber weiter ausgebaut werden.

Maßnahmen

3+2-Regelung – Planungssicherheit für Auszubildende und Betriebe

Insbesondere beim Übergang in die berufliche Ausbildung ergeben sich aufenthaltsrechtliche Hürden. Jugendlichen sollte für die Dauer der Ausbildung (in der Regel drei Jahre) und nach erfolgreichem Abschluss der Berufsausbildung für mindestens zwei Jahre in Deutschland bzw. Bayern bleiben dürfen. Derzeit hängen Zugang und Durchführung einer beruflichen Ausbildung stark von Einzelfallentscheidungen der ausführenden regionalen Asylbehörden und damit von den handelnden Personen ab. Das betrifft insbesondere abgelehnte AsylbewerberInnen, die aus verschiedenen Gründen geduldet werden.

Daran ändert auch die Verordnung des Bayerischen Innenministeriums von März 2015 erst einmal nichts. Dennoch ist diese ein erster Schritt in die richtige Richtung. Demnach werden die ursprünglich nur für drei Monate geltenden Duldungen nach § 60a Aufenthaltsgesetz während der Berufsausbildung in Etappen von jeweils einem Jahr verlängert. Dennoch ist diese „1-Jahres-Aufenthaltsgenehmigung“ weder für die jugendlichen Flüchtlinge noch für die Ausbildungsbetriebe zielführend.

Eine betriebliche Ausbildung wird in aller Regel über drei Jahre abgeschlossen, mindestens für diesen Zeitraum muss dann auch der Aufenthalt gesichert sein.

Das Bayerische Innenministerium weist in diesem Zusammenhang allerdings ausdrücklich auf die Mitwirkungspflicht der geduldeten AsylbewerberInnen zur Feststellung ihrer Identität hin. Diesen wird im Falle einer Vorlage des Nationalpasses verknüpft mit überdurchschnittlichen Schulabschlüssen und dem Ausschluss sicherheitsrechtlicher Bedenken (Straffälligkeit) eine Ermessensduldung in Aussicht gestellt. Fraglich ist aber, inwiefern das in der Praxis auch umgesetzt wird und insbesondere junge Flüchtlinge aus so genannten sicheren Herkunftsstaaten von der beruflichen Bildung ausgeschlossen werden. Nach § 18a Aufenthaltsgesetz können die regionalen Behörden den erfolgreichen AbsolventInnen einer Berufsausbildung dann im Anschluss an die Ausbildung ein immerhin auf grundsätzlich zwei Jahre ausgeweitetes Aufenthaltsrecht gewähren.

Die aufgezeigten Möglichkeiten bestanden bis auf die erweiterten Zeiträume schon vor der Anordnung des Bayerischen Innenministeriums. Deshalb bleibt abzuwarten, wie und ob sie von den regionalen Ausländerbehörden nun auch vermehrt genutzt werden. Bleiben sie doch von handelnden Personen abhängige Einzelfallentscheidungen.

Die Jugendlichen sind zum großen Teil traumatisiert, sie wollen in Deutschland ein neues Leben beginnen und sind zumeist hochmotiviert und bildungshungrig. Gerade deshalb brauchen sie die Rechts- und Planungssicherheit, um die begonnene Ausbildung in Deutschland auch abschließen zu können. Betriebe brauchen die Verlässlichkeit, dass sie die Jugendlichen nicht umsonst ausbilden und nach abgeschlossener Ausbildung auch als Fachkräfte nutzen können.

Wir fordern deshalb von der Bayerischen Staatsregierung, dass sie den betroffenen Jugendlichen schon mit Beginn ihrer Ausbildung ein Bleiberecht für die gesamte Dauer der Ausbildung und nach erfolgreichem Berufsabschluss für mindestens zwei Jahre bayernweit zusichert (3+2-Regelung). In diesem Zusammenhang müssen auch Ausbildungswechsel möglich sein. Ausbildungsabbrüche dürfen nicht automatisch zur Abschiebung führen. Nur als Zwischenschritt fordern wir, dass die vom Innenministerium aufgezeigten „Spielräume“ wohlwollend und zugunsten der Jugendlichen genutzt werden müssen.

Um Rechtssicherheit zu schaffen, müssen darüber hinaus die so genannten persönlichen Gründe für die Aussetzung einer Abschiebung in § 60a Aufenthaltsgesetz um die Aufnahme einer Schul- oder Berufsausbildung erweitert werden. Gleichzeitig sollte eine Änderung bzw. Klarstellung hinsichtlich des ausländerrechtlichen Arbeitsverbots für Personen mit Duldung im Falle einer mangelnden Mitwirkung bei der Klärung der Identität oder der Staatsangehörigkeit vorgenommen werden. Hierbei ist Ziel, dass das Verhalten der Eltern nicht zur Verhängung eines solchen Verbots für ihre Kinder führen darf.

Finanzierung während der Ausbildung

Die eigenständige Sicherung des Lebensunterhalts während der Ausbildung ist auch für viele deutsche Jugendliche und junge Erwachsene ein Problem. Sie sind auf elterliche Unterstützung und staatliche Hilfen wie Berufsausbildungsbeihilfe angewiesen. Für junge Flüchtlinge dürfte das aufgrund ihrer Lebensumstände umso mehr zutreffen. Geduldete können inzwischen unabhängig von einer vorausgehenden eigenen oder elterlichen Erwerbstätigkeit Berufsausbildungsbeihilfe (BAB) bzw. Bundesausbildungsförderung (BAföG) beziehen. Dazu müssen sie sich allerdings mindestens vier Jahre (künftig 15 Monate; Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 2014) im Bundesgebiet aufhalten. Das ist zwar eine Verbesserung im Vergleich zu 2009, reicht aber nicht aus. Wir fordern deshalb den vollständigen Zugang zu allen Förderinstrumenten des SGB III und des Bafög unabhängig vom Aufenthaltstitel der Betroffenen.

Begleitung und Betreuung von jungen Flüchtlingen und Betrieben

In der Regel benötigen junge Flüchtlinge intensive Beratungen und (sozial-)pädagogische Begleitung in einem längeren Integrationsprozess. Traumatisierungen und häufig auch schwierige persönliche Rahmenbedingungen (fehlender familiärer Zusammenhalt, unwürdige Wohnverhältnisse) machen eine kontinuierliche Beratung und Begleitung notwendig. Das gilt insbesondere für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge.

Auch die Betriebe brauchen Unterstützung bei der Betreuung der jungen Flüchtlinge. Dazu gehört auch eine gute Zusammenarbeit mit den Asylbehörden, die sowohl die Betriebe als auch die Flüchtlinge transparent über das weitere Procedere informieren.

Anerkennung bereits erworbener Qualifikationen

Auch junge Flüchtlinge haben möglicherweise bereits schulische, akademische oder berufliche Qualifikationen erworben. Häufig wird aber nur in Richtung beruflicher Qualifikationen eine Anerkennung geprüft. Um jungen Flüchtlingen die Integration in Ausbildung und Qualifizierung zu ermöglichen, fordern wir deshalb ein klares Feststellungsverfahren vorhandener Kompetenzen. Außerdem muss geregelt werden, wie fehlende Qualifikationen nachgeholt werden können und wie das zu finanzieren ist.

Weiterhin stellt sich die Frage der Kosten des Anerkennungsverfahrens. Diese sind teuer, im Schnitt 40 bis 900 €, und in Bayern in der Regel vom Flüchtling selber zu tragen. Das ist problematisch, ist dieser doch dazu aufgrund seiner Lebensumstände sehr häufig nicht in der Lage. Auch hinsichtlich der Dauer (bis zu zwei Jahre) und Transparenz der Anerkennungsverfahren sehen wir deutlichen Nachbesserungsbedarf bei der Ausgestaltung des Anerkennungsgesetzes.

München, 16.06.2015