



Bundesverband e.V.

Stellungnahme des AWO Bundesverbandes

zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und des Bundesministeriums des Innern – Entwurf eines Integrationsgesetzes und einer Verordnung zum Integrationsgesetz (Bearbeitungsstand 29.04.2016)

Stand Mai 2016

Die Arbeiterwohlfahrt bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und des Bundesministeriums des Innern – Entwurf eines Integrationsgesetzes und einer Verordnung zum Integrationsgesetz. Leider wurde der Entwurf mit dem Hinweis übermittelt, dass zentrale Regelungen noch nicht abschließend verhandelt sind, so dass unsere Stellungnahme insofern nicht abschließend ist.

Die Arbeiterwohlfahrt als Trägerin von zahlreichen Einrichtungen und Diensten für Flüchtlinge - darunter Unterkünfte auch für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge und Beratungsstellen für Migranten und geflüchtete Menschen im gesamten Bundesgebiet - verfügt über fundierte Erfahrungen in der Begleitung von Ankommens- und Integrationsprozessen.

Hauptaufgabe in Deutschland ist es derzeit, die langfristige Inklusion der geflüchteten Menschen in der Gesellschaft zu unterstützen. Ein sehr frühes Ansetzen ist dabei von besonderer Bedeutung, um nicht - wie bisher geschehen - vorhandene Motivation und Energien bei den neu angekommenen Menschen zu vernichten. Durch die zentrale, meist abgeschottete und sogar auf sechs Monate verlängerte Erstunterbringung und die langen Wartezeiten im Verfahren sowie die Zugangsbarrieren beim Zugang zu Bildung und Arbeit werden viele Menschen deprimiert und resigniert. Als essentiell für einen gelingenden Integrationsprozess betrachten wir aller Erfahrung nach die Gestaltung von Begegnung mit der Aufnahmegesellschaft und die Ermöglichung von Teilhabe.

Ein erfolgreiches Integrationsgesetz sollte daher ausgehend von der fraglosen Zugehörigkeit aller Bürger und damit auch aller Einwanderer nicht zwischen Menschen mit und ohne Bleibeperspektive unterscheiden, denn dort genannte Maßnahmen sind unabhängig vom Ausgang eines Asylverfahrens ein Gewinn für den einzelnen Menschen und die Aufnahmegesellschaft.

Der vorliegende Gesetzentwurf postuliert das Ziel, den Integrationsprozess des Einzelnen passgenau zu ermöglichen. Dies soll vor allem durch den Erwerb der deutschen Sprache und durch arbeitsmarktgerechte Qualifizierung geschehen. Dies soll laut Gesetzeserklärung(A. 3.Absatz, letzter Satz) den deutschen Arbeitsmarkt aber ausdrücklich auch Arbeitsmärkte der Herkunftsländer im Falle einer Rückkehr bereichern. Trotz aller Bemühungen um schnellere Verfahren nimmt die Bearbeitungsdauer für Asylanträge eher zu als ab. In der Statistik vom August 2015 wurden demnach 4,9 Monate zwischen Antragstellung und Entscheidung ausgewiesen, während die neueste Statistik vom Februar¹ die durchschnittliche Bearbeitungsdauer auf 5,8 Monate bezifferte. Anträge von Asylbewerbern aus sogenannten „Sicheren Herkunftsländern“ sollen eigentlich innerhalb von 48 Stunden entschieden werden. Doch die Statistik zeigt bei Bewerbern aus Albanien eine durchschnittliche Bearbeitungsdauer von 6,8 Monaten und bei Bewerbern aus dem Kosovo 9,2 Monate. Bei Anträgen aus Algerien, das als sicheres Herkunftsland eingestuft werden soll, habe die durchschnittliche Bearbeitungszeit im Februar bei 15,4 Monaten gelegen; Bewerber aus Äthiopien mussten demnach 19,6 Monate warten, Antragsteller aus Pakistan 20,8 Monate. Dies zeigt, dass auch Asylbewerber aus sicheren Herkunftsländern von Integrationsmaßnahmen profitieren könnten.

¹Deutscher Bundestag, Drucksache 18/8204 vom 22.04.2016

Mit diesem Ziel sollen bestehende gesetzliche Regelungen entsprechend angepasst werden. Dies geschieht jedoch stets unter Ausschluss der Geflüchteten, die keine gute Bleibeperspektive haben. Aktuell werden auch z. B. afghanische Asylbewerber, obwohl sie eine sehr hohe Anerkennungsquote haben, wegen der mangelnden Bleibeperspektive ausgeschlossen. Die Arbeiterwohlfahrt tritt jedoch für ein individuelles Asylverfahren ein, dessen Ergebnis erst am Ende des Verfahrens feststeht. Ein präjudizierender Ausschluss bestimmter Gruppen bei Zugang zu Deutschkursen, Ausbildungsförderung oder Arbeitsmarkt nimmt die individuelle Entscheidung im Asylverfahren vorweg. Wir stellen einen Widerspruch zwischen Zielsetzung und Ausgestaltung der Maßnahmen fest, den wir aus volkswirtschaftlichen und humanitären Gründen für fragwürdig halten.

In diesem Zusammenhang bewerten wir das nach wie vor nicht ausreichende Angebot an Integrationskursen und die Frage der Anerkennung beziehungsweise Bewertung von Berufsqualifikationen, für die es keine schriftlichen Nachweise gibt, als sehr problematisch. Aufgrund der überforderten Behörden erhalten selbst syrische oder irakische Flüchtlinge ihre notwendigen Dokumente zur Anmeldung bei Integrationskursen oft erst nach mehreren Monaten.

Bevor daher Sanktionen angedroht werden, sollten zunächst ausreichend Angebote zur Teilhabe implementiert werden.

Im Einzelnen nehmen wir wie folgt Stellung:

Wohnsitzauflagen für Anerkannte

Die vorgesehenen Regelungen zur Wohnsitzzuweisung, eine dreijährige Zuweisung ab Erteilung der Aufenthaltserlaubnis, lehnen wir grundsätzlich ab.

Die vorgesehene Wohnsitzauflage für Anerkannte und die geplanten Sanktionsmaßnahmen sind in weiten Teilen nicht mit dem Völker- und EU-Recht vereinbar.

Bei den betroffenen Menschen handelt es sich um anerkannte Flüchtlinge und wir befürchten, dass wesentliche Grundrechte und Rechte nach der Genfer Flüchtlingskonvention, die für Geflüchtete genauso gelten wie für andere, in Gefahr sind, missachtet zu werden, denn sowohl die Genfer Flüchtlingskonvention (Art. 26 GFK) als auch die Qualifikationsrichtlinie der EU (Art. 33) garantieren das Recht auf Freizügigkeit für Flüchtlinge. Die Einführung einer Wohnsitzauflage aus fiskalischen Gründen ist – wie jüngst auch der EuGH entschieden hat – weder mit der GFK noch mit der EU-Qualifikationsrichtlinie vereinbar (EuGH, Urteil v. 1.3.2016, C-443/14, C-444/14). Eine Diskriminierung von Flüchtlingen darf sich nicht integrationspolitisch rechtfertigen. Integrationspolitische Gründe könnten die Wohnsitzauflage nur rechtfertigen, wenn sie keine Ungleichbehandlung zu anderen Migrantinnen und Migrantengruppen bedeuten würde (z.B. Personen, die mit einem Visum zum Familiennachzug kommen), denn eine Ungleichbehandlung ist ausdrücklich gem. Art. 33 Qualifikationsrichtlinie nicht zulässig.

Weiterhin zeigt schon der Vergleich mit der inländischen Umverteilung von Asylsuchenden, dass auch die Regelausnahmen der Wohnsitzauflage für Anerkannte, nicht zu einer angemessenen Berücksichtigung der einzelnen Bedürfnisse führen können. Sofern Familienverhältnisse berücksichtigt werden, trifft dies wieder nur auf die Kernfamilie zu. Durch die auf den Flüchtlingen lastende Nachweispflicht und die auf § 12a Abs. 2 und 4 AufenthG bezogene Einschränkung der aufschiebenden Wirkung des

Widerspruchs und der Anfechtungsklage, ist die einmal getroffene Verteilentscheidung nur schwer zu korrigieren. Die Möglichkeit für Landesregierungen eigene Verordnungen für das Aufnahmeverfahren zu erlassen, trägt zudem zur Entfernung von bundesweiten Standards bei und erschwert den Wohnortswechsel über Landesgrenzen hinweg.

Zudem wirken Wohnsitzauflagen letztlich desintegrativ und haben – wie beim Königsteiner Schlüssel für Asylbewerber ersichtlich - in vielen Fällen die beklagten Segregationstendenzen nicht verhindert. Soziale Brennpunkte entwickeln sich als Ergebnis einer nicht gelungenen Planung und Wohnungsbaupolitik. Die Integration gelingt nicht besser durch den Zwang, in strukturschwachen Regionen zu wohnen. Und schon jetzt kann jeder Hilfeempfänger nur mit vorheriger Zustimmung seines Leistungsträgers den Wohnsitz wechseln. Flüchtlinge müssen die Chance erhalten, dort zu leben, wo sie eine reale Perspektive für eine Integration in den Arbeitsmarkt haben, wo sie, denen es naturgemäß an Beziehungen in die Aufnahmegesellschaft mangelt, auf die verfügbaren Netzwerke von Verwandten, Bekannten und Communities zugreifen können.

Arbeitsplatzsuche für Flüchtlinge gelingt nach all unseren Erfahrungen dort am besten, wo Menschen nach der Flucht Kontakte aufbauen oder besitzen und auf unterschiedliche soziale Netzwerke zurückgreifen können. – In all unseren Beratungseinrichtungen machen wir die Erfahrung, dass eine Jobsuche aus der Ferne höchst unrealistisch und noch seltener erfolgreich ist.

Wir halten diese neue Regelung auch deshalb für obsolet, da bereits jetzt in der Praxis ein Umzug für Menschen im Leistungsbezug nur unter Zustimmung der beteiligten Leistungsträger überhaupt möglich ist und die tatsächliche Freizügigkeit somit bereits entsprechend eingeschränkt ist.

Rechtssicherheit während der Ausbildung

Mit der vorgesehenen Regelung in §60a AufenthG wird den Auszubildenden eine Duldung für die gesamte Dauer der Ausbildung erteilt.

Diese Regelung halten wir aus verschiedenen Gründen für realitätsfremd: sie ist aus unserer Sicht zwar eine geringfügige Verbesserung für die Planungssicherheit, wird jedoch den Ansprüchen und Bedürfnissen der potentiellen Arbeitgeber und Ausbildungsbetriebe an die Sicherheit des Aufenthalts nicht gerecht. Eine Duldung ist nach wie vor „nur“ eine Aussetzung der Abschiebung. Hier werden viele Arbeitgeber weiterhin vor einer Einstellung zurückschrecken.

Hinzu kommt die offensichtlich ordnungspolitisch motivierte Absicht des Gesetzgebers, die Arbeitgeber zu verpflichten, mit der in §60a Absatz 2, Satz 4 und 5 AufenthG neu eingeführten dezidierten Meldepflicht staatliche Kontrollfunktionen zu übernehmen. Die Meldepflicht bei Abbruch oder Nicht-Betreiben der Ausbildung weist den Arbeitgebern eine aus pädagogischer Sicht nicht zuträgliche Ordnungs- und Aufsichtsfunktion zu. Den Arbeitgebern kann bei Fehlverhalten ein Bußgeld bis zu 5000 € auferlegt werden. Dieses wirkt eindeutig abschreckend gegenüber Arbeitgebern, die jungen Geduldeten einen Ausbildungsplatz anbieten wollen. Durch das sofortige Erlöschen der Duldung in oben genannten Fällen, wird die Position der Auszubildenden extrem geschwächt und einer etwaigen Ausbeutung der Auszubildenden im Ausbildungsverhältnis Tür und Tor geöffnet.

Die Duldung ist lt. Gesetzentwurf nach Abschluss der Ausbildung für ein halbes Jahr zur Arbeitssuche einer der Qualifikation entsprechenden Beschäftigung verlängerbar.

Die Frist von einem halben Jahr zur Arbeitssuche ist unseren Erfahrungen nach sehr knapp bemessen und eine Erwerbstätigkeit ohne direkten Bezug zum Ausbildungsberuf sollte gleichfalls möglich sein, da ansonsten in der heutigen Arbeitswelt Flexibilität der Bewerber als durchaus positives Merkmal gewertet wird. Wir begrüßen den Wegfall der bisherigen Altersbeschränkung auf 21 Jahre.

Die Arbeiterwohlfahrt hält die Ausstellung einer Aufenthaltserlaubnis für die Dauer der Ausbildung und zur Arbeitssuche für ein weiteres Jahr für angemessen. Der Ausschluss von Menschen aus den so genannten "sicheren Herkunftsstaaten", deren Asylantrag vor dem 31.08.2015 abgelehnt wurde, gemäß §60a AufenthG ist besonders dann, wenn die Jugendlichen bereits in einem Ausbildungsverhältnis stehen nicht nachvollziehbar und volkswirtschaftlich bedenklich.

Verpflichtungserklärung

Die Arbeiterwohlfahrt begrüßt die in § 68 Abs. 1 AufenthG neu gefasste Befristung der Wirkung von sogenannten Verpflichtungserklärungen auf fünf Jahre genauso wie die in § 68a AufenthG geregelte Übergangsvorschrift zur Rückwirkung bereits bestehender Verpflichtungserklärungen.

Die Problematik des Eingehens von Verpflichtungserklärungen ist in den Einrichtungen und Diensten ein oft nachgefragtes Beratungsthema. Die Beratenden erleben hier bei den hier ansässigen Verwandten große Verzweiflung und menschliches Leid, wenn Ratsuchende den Familienangehörigen in Syrien oder in elendigen Flüchtlingslagern helfen möchten.

Die Arbeiterwohlfahrt schätzt die Einschränkung in § 68 Abs. 1 letzter Satz AufenthG als rechtlich fragwürdig und als sehr bedenklich ein. Angesichts der EU-rechtlichen Verpflichtung der Mitgliedsstaaten anerkannten Flüchtlingen Sozialleistungen im selben Maße wie deutschen Staatsangehörigen zu gewähren, sollte auf den letzten Satz des § 68a AufenthG verzichtet werden. Eine kürzere Befristung, z. B. auf drei Jahre, würde zum Einen die Wahrscheinlichkeit von nachträglichen Asylanträgen erheblich verringern, zum Anderen würde potentiellen Verpflichtungsgebern die Möglichkeit eröffnet, weiteren Menschen zu helfen und ihrer Verantwortung nachzukommen. Die erhebliche Verkürzung der Frist erscheint uns daher sachgerecht.

Arbeit und Arbeitsförderung

Die Arbeiterwohlfahrt würde - den offenbar noch im Diskussionsprozess befindlichen - Wegfall der Vorrangprüfung bei weiterer Prüfung der Beschäftigungsbedingungen sehr begrüßen, denn bisher sind Arbeitgeber nur sehr schwer dazu zu bewegen, dieses zusätzliche Verfahren mitzutragen, da es einen enormen Arbeitsaufwand mit sich bringt. Außerdem fehlt nach wie vor die Kenntnis über die Verfahrensweisen.

Die Einrichtungen und Dienste der freien Wohlfahrtspflege sehen sich als wichtigen Akteur bei der Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen. Mit ihren Aufnahmeeinrichtungen, Beratungsstellen und Integrationsprojekten ist sie von Beginn des Eingliederungsprozesses nah an den Geflüchteten. Wir haben jahrelange Erfahrung mit Ar-

beitsgelegenheiten und Arbeitsverhältnissen nach dem SGB II sowie begleitender und unterstützender Angebote nach dem SGB III.

Darüber hinaus bieten die Dienste und Einrichtungen der freien Wohlfahrtspflege zahlreiche Beschäftigungsmöglichkeiten in den unterschiedlichsten Feldern für geflüchtete Menschen an, so dass sie auch nach entsprechender Vorbereitung der Personen deren Arbeitgeber werden können und wollen.

Im Sinne einer weitgehenden inklusiven Förderung sollten keine Sondermaßnahmen im Bereich der Arbeitsmarktintegration für Flüchtlinge eingeführt werden und von daher begrüßen wir die geplante Öffnung der vorhandenen Regelinstrumente.

Die AWO begrüßt grundsätzlich die Möglichkeit der Arbeitsgelegenheiten. Derartige Arbeitsgelegenheiten bieten eine Möglichkeit, den häufig monotonen Alltag in der Erstaufnahmeeinrichtung erträglicher zu gestalten und für die Gemeinschaft sinnvolle Aufgaben zu verrichten. Sich zu engagieren, das eigene Umfeld mit zu gestalten, eine Art von Arbeitsroutine zu haben und „gebraucht“ zu werden, Kontakt zur einheimischen Bevölkerung zu bekommen, stellt eine wichtige psychosoziale Unterstützung für Flüchtlinge dar. Die Möglichkeit, so ihre Leistungen finanziell etwas aufzubessern, ist für viele Flüchtlinge ebenso willkommen.

Die Pflicht zur Wahrnehmung der Arbeitsgelegenheit und die im Entwurf vorgesehene Sanktionierung unterstellt eine negative Grundhaltung bei den Flüchtlingen, die nicht zutrifft. Vielmehr sollte man den Fokus auf das Gelingen legen und nicht auf Sanktionen. Bei der zeitlichen Ausgestaltung der Arbeitsgelegenheiten sollte darauf geachtet werden, dass diese im Einklang mit anderen Interessen der Teilnehmenden stehen (z.B. Teilnahme an Integrations- Sprachkursen).

Einschränkungen bei der Niederlassungserlaubnis für anerkannte Flüchtlinge

Laut dem uns zur Stellungnahme vorliegenden Gesetzentwurf sollen alle anerkannten Flüchtlinge erst nach 5 Jahren Aufenthalt eine Niederlassungserlaubnis erhalten können. Weiterhin soll durch die Streichung des § 26 Abs. 4 AufenthG die Privilegierung von Kindern, die vor Vollendung des 18. Lebensjahres nach Deutschland eingereist sind, ersatzlos entfallen.

Bislang erhalten anerkannte Flüchtlinge zunächst einen Aufenthaltstitel von 3 Jahren und nach Ablauf der drei Jahre eine unbefristete Niederlassungserlaubnis. Diese Regelung wurde 2005 mit dem Zuwanderungsgesetz eingeführt, um anerkannten Flüchtlingen eine dauerhafte Lebensperspektive zu ermöglichen und damit auch die Integration zu beschleunigen. Es gibt gute Gründe, warum anerkannte Flüchtlinge beim Übergang in eine unbefristete Niederlassungserlaubnis gegenüber anderen Drittstaatsangehörigen privilegiert sind. Flüchtlinge sind oft besonders schutzbedürftig, weil sie nicht wie andere Migranten freiwillig ihre Heimat verlassen, sondern vorher oft Furchtbares erlebt und überlebt haben. Es sind oft Traumatisierte und ältere Menschen, unbegleitete Minderjährige, Kranke.

Daher ist der Ausspruch vom Fördern und Fordern im Zusammenhang mit Geflüchteten an deren Realität vorbei, denn es geht zunächst um Schutz. Aber, wer weiß, dass der Aufenthalt in Deutschland gesichert ist, wird sich viel engagierter um echte Teilhabe und selbständige Gestaltung seines/ihrer Lebens bemühen als derjenige, der Zweifel über seine Perspektiven hat.

Die Erteilung der Niederlassungserlaubnis nach drei Jahren war Teil des Zuwanderungskompromisses, dessen Erfolge nun nicht zurückgeschraubt werden sollten.

Einschränkungen der Asylbewerberleistungen

Zu den Leistungskürzungen nach § 1a AsylbLG: Nach dem Gesetzentwurf sollen Flüchtlinge, die in einem anderen EU-Staat einen Schutzstatus erhalten haben oder ein anderes Aufenthaltsrecht besitzen, vom soziokulturellen Existenzminimum ausgeschlossen werden. Nicht beachtet wird, dass sie in den anderen EU-Ländern oft keine Lebensperspektive haben oder selbst Menschenrechtsverletzungen erleiden müssen. Auch hier nimmt der Gesetzgeber die Entscheidung über die Schutzbedürftigkeit vorweg und höhlt weiter das Recht auf ein individuelles Verfahren aus. Auch sollen nach § 5a Abs.3 und § 5b Abs.2 AsylbLG Flüchtlinge, die sich Arbeitsgelegenheiten oder anderen Integrationsmaßnahmen verweigern, denselben Leistungskürzungen ausgesetzt sein. Dies ist jedoch nicht mit den europarechtlichen Vorgaben des Art. 20 EU-Aufnahmerichtlinie vereinbar, die abschließend alle Fälle aufzählen, in denen Leistungskürzungen möglich sind.

Einschränkung des Rechtsschutzes

Die AWO lehnt die Einschränkung der Rechtsmittel in den § 11 Abs. 4 AsylbLG und § 12a Abs.7 AufenthG ab. Durch den Ausschluss der aufschiebenden Wirkung im Sozialleistungsrecht trifft der Gesetzgeber die Flüchtlinge besonders hart. Hier opfert der Gesetzgeber das Rechtsschutzinteresse des Einzelnen ohne Not.

Aufenthaltsgestattung und Ankunftsausweis

Leider hat der Gesetzgeber die Chance versäumt, endlich Klarheit in die Entstehung der Aufenthaltsgestattung und damit dem Beginn des legalen Aufenthalts zu bringen. Viele Rechte im Asylrecht knüpfen unter anderem an die Aufenthaltsgestattung an, so dass in der Praxis nach wie vor mit großen Unsicherheiten bezüglich des Fristbeginns im Dublinverfahren oder des Zugangs zu Arbeitsmarkt und Integrationsleistungen zu rechnen ist.

Dolmetscherkosten

Die Klarstellung hinsichtlich der Übernahme von Dolmetscherkosten beim Umgang mit Sozialbehörden durch den § 17 Abs. 2a SGB I ist zu begrüßen.

AWO Bundesverband
Berlin, den 03.05.2016