Bundesamt
für Migration
und Flüchtlinge

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
17/1028

Alle Abg

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, 90343 Nürnberg

Per E-Mail an: anhoerung@landtag.nrw.de

Landtag Nordrhein-Westfalen
Ausschussassistenz
Postfach 10 11 43
40002 Düsseldorf

Frankenstraße 210
90461 Nürnberg

Postanschrift:
90343 Nürnberg

Tel. +49 911 943-24151
Fax +49 911 943-

bearbeitet von:
Alfons Graus

Referat 72A

Ref72APosteingang@bamf.bund.de

www.bamf.de

"Fit4Return" – Anhörung A19 – 10.01.2019

Ihr Schreiben vom 16.11.2018, Gz.: I.A. 1
Gz.: 72A-9000-99-2019-01
Nürnberg, .12.2018

Stellungnahme zum Antrag der AfD, Drucksache 17/3021:
Flüchtlinge auf die Rückkehr in ihre Heimatländer vorbereiten – Einführung eines Programms „Fit4Return / Heimat mit Zukunft – vom Geflüchteten zum Aufbauhelfer"

Zu Punkt II des Antrags

Mit Punkt II des Antrags stellen die Antragsteller die berufliche Qualifikation und Geeignetheit von Flüchtlingen für den deutschen Arbeitsmarkt in Frage. Tatsächlich ist diese Thematik differenzierter zu betrachten: Zwar ist der Anteil Geflüchteter mit einem (formalen) Berufsabschluss mit rund 24 Prozent vergleichsweise gering[1]. Jedoch existiert in den Hauptherkunftsländern der Geflüchteten kein mit dem deutschen Berufsbildungssystem vergleichbares Bildungssystem. Die berufliche Ausbildung findet dort häufig in Form des so genannten *training-on-the-job* statt, bei dem keine formellen Berufsabschlüsse erworben werden. Aus dem Anteil derjenigen mit einem formellen Berufsabschluss lassen sich damit zunächst keine verlässlichen Schlüsse über die beruflichen Qualifikationen der Betroffenen ziehen.

Zudem ist jedoch zu beachten, dass für eine qualifizierte Tätigkeit, neben der fachlichen Qualifikation, auch ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache notwendig sind. Diese Kenntnisse liegen, obwohl sie sich mit zunehmender Aufenthaltsdauer verbessern[2], häufig noch

[1] Brenzel und Kosyakova 2018, S. 27.
[2] Rother et al. 2018, S. 39.

nicht ausreichend vor. Da die Deutschkompetenzen jedoch kontinuierlich steigen, sollten entsprechend auch die Chancen der Geflüchteten, am Arbeitsmarkt qualifizierte Tätigkeiten auszuüben, ebenfalls steigen. Somit besteht durchaus ein Potential für den deutschen Arbeitsmarkt, das über reine Hilfstätigkeiten hinausgeht. Für eine valide Beurteilung der Arbeitsmarktintegration der Geflüchteten muss eine längsschnittliche Perspektive gewählt werden – für die bislang noch die Daten fehlen.

Hinsichtlich derjenigen ohne beruflichen Abschluss und ohne berufliche Erfahrungen sind das relativ niedrige Durchschnittsalter der Geflüchteten und die Situation in den Herkunftsländern zu berücksichtigen. So stand ein relevanter Teil der Geflüchteten ohne berufliche Qualifikationen zum Zeitpunkt der Flucht erst am Anfang der beruflichen Qualifikationsphase, die aufgrund der Situation im Herkunftsland unterbrochen wurde oder gar nicht erst angetreten werden konnte. Bei dieser Gruppe ist der Fokus entsprechend weniger auf die Integration in den Arbeitsmarkt, als vielmehr auf die Ausbildungsmöglichkeiten zu richten. Auch in diesem Fall stellen die bei Einreise noch mangelhaften Deutschkenntnisse der Geflüchteten eine große Hürde dar.

Schließlich ist zu berücksichtigen, dass sich in diesem Bereich deutliche Geschlechterunterschiede zeigen. So ist die Erwerbsneigung weiblicher Geflüchteter deutlich niedriger als bei männlichen Geflüchteten, was stark auf die Versorgung minderjähriger Kinder zurückzuführen ist. Entsprechend sollten Qualifikations- und Beschäftigungsindikatoren möglichst nach Geschlecht differenziert betrachtet werden.

Zu Punkt III des Antrags

1. Europarechtliche Rahmenbedingungen

Punkt III des Antrags betrifft die Schaffung von rückkehrvorbereitenden Maßnahmen (***III.1***) und schulischer Bildung für Kinder von Geflüchteten (***III.2***) und betrifft damit das Themenfeld der Rückkehrpolitik. Diese ist in wesentlichen Teilen von europäischen Rahmenbedingungen bestimmt. Insbesondere die Rückführungsrichtlinie (Richtlinie 2008/115/EG) sowie der EU-Aktionsplan für die Rückkehr aus 2015 (aktualisiert 2017) beschreiben den rechtlich-politischen Rahmen. Die praktische Umsetzung der Ziele der europäischen Rückkehrpolitik erfolgt über Projektförderung insbesondere im Rahmen des AMIF sowie der Umsetzung der Europäischen Migrationsagenda z.B. im Rahmen der Migrationsdialoge wie Rabat Prozess oder Khartum Prozess.
Das zusammen mit diesem EU-Aktionsplan für die Rückkehr angenommene „Handbuch zum Thema Rückkehr/Rückführung“ enthält Leitlinien, bewährte Verfahren und Empfehlungen für eine wirksame und humane Rückkehrpraxis[3].

[3] Anhang der Empfehlung der Kommission für ein gemeinsames „Rückkehr-Handbuch“, das von den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten bei der Durchführung rückkehrbezogener Aufgaben heranzuziehen ist. 16.11.2017. siehe: https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2017/DE/C-2017-6505-F1-DE-ANNEX-1-PART-1.PDF

2. Zu Punkt III.1 des Antrags

Reintegration wird bislang vorrangig durch entsprechende Unterstützungsmaßnahmen im Herkunftsland gefördert. Zentrales Förderprogramm hierfür ist das EU-Programm ERRIN *(European Return and Reintegration Programme),* das in Deutschland vom BAMF umgesetzt wird. Es unterstützt freiwillige Rückkehrer und Abgeschobene (mit geringeren Förderleistungen) bei der Reintegration in mittlerweile 17 Herkunftsländern. Wichtige Bestandteile sind die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt, Qualifizierungs- und Ausbildungsmaßnahmen sowie Existenzgründungen.
Hierbei zeigt sich immer wieder, dass die im Rahmen der Antragsstellung in Deutschland bei der Rückkehrberatungsstelle geäußerten Vorstellungen für eine Existenzgründung sich vor Ort nicht umsetzen lassen. Dies kann daran liegen, dass der Bedarf der Dienstleistungen vor Ort gedeckt ist (z.B. Internetcafé bereits in der Nachbarschaft), das Vorhaben nicht für die Lebensunterhaltssicherung ausreicht usw. Daher ist es wichtig, dass lokale Partner in den Rückkehrländern eine sorgfältige Beratung anbieten und mit ihren Kenntnissen der Marktsituation vor Ort zu einer guten Förderentscheidung im Rahmen der Beratung der Rückkehrer gelangen.

Gleichwohl trifft der Antrag zu III.1 mit rückkehrvorbereitenden Maßnahmen inhaltlich einen bereits erkannten Förderbedarf, der seit 2017 durch die Vertragspartner der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) erstmals mit bundesweiten Pilotprojekten abgedeckt wird.

Ein zusätzlicher Aspekt, der für eine frühzeitige Qualifizierung insbesondere von jungen alleinreisenden Männern aus der Altersgruppe 16-30 Jahre spricht, ist die Prävention des Abrutschens in die Delinquenz.

Vor diesem Hintergrund soll nachfolgend auf den rechtlichen Rahmen (2.1.), bereits bestehende rückkehr- und reintegrationsvorbereitende Maßnahmen (2.2.) und Vorschläge für die Gestaltung eines entsprechenden Landesprogramms (2.3.) eingegangen werden.

2.1. Rechtlicher Rahmen

Hinsichtlich der Zulässigkeit und Ausgestaltung der mit dem Antrag bezweckten Schaffung eines Landesprogramms für rückkehr- bzw. reintegrationsvorbereitende Maßnahmen ist zwischen der Zielgruppe der Asylantragsteller und der Ausreisepflichtigen zu unterscheiden.

a) Asylantragsteller

Für Asylantragsteller steht es den Mitgliedstaaten (MS) frei, ab welchem Zeitpunkt sie einen Zugang zu beruflicher Bildung ermöglichen, s. Art. 16 Aufnahmerichtlinie. Grundsätzlich ist dies bereits ab Asylantragstellung möglich, sofern die MS dies im nationalen Recht entsprechend regeln.

b) Ausreisepflichtige Drittstaatsangehörige

Demgegenüber enthalten weder die Rückführungsrichtlinie (RFRL) noch das Rückkehr-Handbuch der Kommission Aussagen zu beruflichen Qualifizierungsmaßnahmen oder Perspektivenbildung für Rückkehrer. Hieraus kann nicht gefolgert werden, dass derartige Maßnahmen für Ausreisepflichtige unzulässig wären. Auch wenn das Thema berufliche Bildung in der RFRL im Gegensatz zur Aufnahmerichtlinie nicht geregelt wurde, ergeben sich aus der Entstehungsgeschichte der Richtlinie keine Hinweise dafür, dass ein Ausschluss beabsichtigt war. Dennoch ergeben sich aus der Richtlinie Rahmenbedingungen für die Ausgestaltung und Umsetzung entsprechender Maßnahmen für diese Zielgruppe, insbesondere in zeitlicher Hinsicht. Nach Art. 7 Abs. 1 RFRL wird in der Rückkehrentscheidung für die freiwillige Ausreise „eine angemessene Frist zwischen sieben und 30 Tagen“ vorgesehen. Nach Abs. 2 verlängern die Mitgliedstaaten „soweit erforderlich – die Frist für die freiwillige Ausreise unter Berücksichtigung der besonderen Umstände des Einzelfalls – wie etwa Aufenthaltsdauer, Vorhandensein schulpflichtiger Kinder und das Bestehen anderer familiärer und sozialer Bindungen – um einen angemessenen Zeitraum.“ Da in vielen Fällen die tatsächliche Frist zur freiwilligen Ausreise länger ist als 30 Tage, z.B. wegen Beschaffung von Passersatzpapieren, können zumindest für einen Teil der Rückkehrer rückkehrvorbereitende Maßnahmen in zeitlich begrenztem Umfang umgesetzt werden. Das deutsche Recht sieht hier keine Einschränkungen vor.

2.2. Rückkehr- und reintegrationsvorbereitende Maßnahmen auf nationaler Ebene

a) Förderung von rückkehrvorbereitenden Maßnahmen im Rahmen der Aufforderung der EU-Zuständigen Behörde zur Einreichung von AMIF-Projektanträgen seit 2014

Bereits im Nationalen Programm (NP) für den AMIF (Förderperiode 2014-2020) wurde als Ziel, neben einer verstärkten Koordinierung von Rückkehrmaßnahmen mit denen der Entwicklungszusammenarbeit, die Qualifizierung von Rückkehrern thematisiert. Im nationalen Ziel 1 Begleitmaßnahmen (AMIF, NP S. 18) wurde als eine Priorität definiert:
„Fortbildungs- und Qualifizierungsangebote für Rückkehrer, um deren Chancen auf berufliche und soziale Reintegration im Heimatland zu verbessern“.
Damit wurde die Voraussetzung für Projektträger geschaffen, solche Angebote mit Hilfe entsprechender EU-Fördermittel anzubieten. Beispielsweise haben die Träger

- Arbeiterwohlfahrt Kreisverband Nürnberg, e.V. sowie
- Büro für Rückkehrhilfen der Landeshauptstadt München, Sozialreferat, Amt für Wohnen und Migration

AMIF-Projektanträge mit solchen Fortbildungs- und Qualifizierungsangeboten erfolgreich eingereicht.

b) Projektbeispiel für Wiederaufbauhelfer: „Post-War Pioneers“ (Stiftung St. Barbara)

Seit 2017 fördert das BAMF im Auftrag des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages das Projekt „Post-War Pioneers – Heimat statt Migration“.

Kern des Projektes ist die Schulung rückkehrwilliger Flüchtlinge zu "Wiederaufbauhelfern" mit Schwerpunkt "Gefahren durch explosive Kriegsreste". Durch die bewaffneten Konflikte wie augenblicklich in Syrien und im Irak sind große Teile des Landes mit Minen, explosiven Kriegsresten und Sprengfallen belastet. Das Projekt soll die Menschen in ihrem Wunsch zurückzukehren bestärken und ihnen die Sicherheit vermitteln, bestehenden Gefahren beim Wiederaufbau begegnen zu können.
Den Teilnehmern werden Kenntnisse u.a. in den folgenden Bereichen vermittelt:

- Aufklärung über die Bedrohung durch explosive Kriegsreste - Grundkenntnisse, Bewusstseinsbildung, sichere Verhaltensweisen
- Erste Hilfe bei Unfällen mit explosiven Kriegsresten
- Basiswissen zu WaSH (Wasser, Sanitärversorgung und Hygiene)
- Basiswissen zu Wiederaufbau, Wiederverwendung von Bauschutt, Wiedernutzbarmachung beschädigter Gebäude

Zielgruppe sind Bürgerkriegsflüchtlinge, die sich in Deutschland aufhalten, aber in ihre Heimat zurückkehren und beim Wiederaufbau helfen wollen.

c) Reintegrationsvorbereitende Maßnahmen im Rahmen des Förderprogramms „Perspektive Heimat“ des BMZ

2017 hat das BMZ mit „Perspektive Heimat“ erstmals bundesweite Pilotprojekte – im Unterschied zu den bisher überwiegend lokalen oder regionalen Maßnahmen - zu reintegrationsvorbereitenden Maßnahmen initiiert. Acht Pilotmaßnahmen zur Vorbereitung der Rückkehr werden im Auftrag des BMZ über verschiedene Bildungsträger bereits umgesetzt. Zur Ausgestaltung der „reintegrationsvorbereitenden Maßnahmen“ wurde ein Beirat unter Beteiligung des Bundes und verschiedener Bundesländer eingerichtet, um die Maßnahmen inhaltlich zu begleiten, ggf. weitere Projektträger zu identifizieren und perspektivisch ein flächendeckendes Angebot zur Rückkehrvorbereitung anbieten zu können.
Für 2019 ist eine Evaluation der Pilotmaßnahmen vorgesehen (Auftragnehmer Mainlevel Consulting AG). Eine zu klärende Frage ist u.a., ob Qualifizierungsmaßnahmen für Integration und Reintegration identisch sei können. Bisher sind die BMZ-finanzierten Angebote offen auch für Teilnehmer ohne konkrete Rückkehrpläne.

2.3. Vorschläge für die Gestaltung eines Landesprogramms für reintegrationsvorbereitende Maßnahmen

a) Programmkonzeption auf Basis der Evaluierung der Reintegrationsvorbereitenden Maßnahmen von „Perspektive Heimat“

Durch die Implementierung von (bundesweiten) Pilotprojekten seit 2017 im Bereich der reintegrationsvorbereitenden Maßnahmen durch Vertragspartner der GIZ im Auftrag des BMZ zeichnet sich ein neuer bundesweiter Baustein im Rahmen der Rückkehrförderung in Deutschland ab. Aus Sicht des Bundesamtes wäre es daher zu begrüßen, wenn NRW zunächst die Evaluationsergebnisse der Pilotphase dieses Teilprojekts von „Perspektive Heimat“ abgewartet

würde, bevor ggf. zusätzliche landesspezifische Förderprogramme ergänzend dazu konzipiert und umgesetzt werden.

Die Pilotprojekte wurden unter der Prämisse des BMI implementiert, dass die angebotenen Maßnahmen sich nicht aufenthaltsverlängernd auswirken dürfen. Zahlreiche Erfahrungen aus den Pilotmaßnahmen – Ansprache/Erreichen der Zielgruppen, Dolmetschereinsatz, Übernahme der Fahrt- und ggf. Übernachtungskosten u.a.m. – sollten u.E. zuerst dokumentiert und bewertet werden.

b) *Skills assessment*, Existenzgründerseminare, Weiterbildung als inhaltliche Kernelemente

Grundlage von rückkehr- und reintegrationsvorbereitenden Maßnahmen sollte aus Sicht des Bundesamts künftig ein *Skills Assessment* sein, das die vorhandenen Bildungsvoraussetzungen, berufliche Qualifikationen und praktische Arbeitserfahrungen von Geflüchteten oder Ausreisepflichtigen erhebt. Dies sollte nicht auf Antragsteller mit guter Bleibeperspektive beschränkt werden. Faktisch liegt die Rückkehrquote EU-weit bei knapp 40 %.[4] Damit reisen aus unterschiedlichsten Gründen auch zahlreiche grundsätzlich ausreisepflichtige Personen de facto nicht innerhalb der gesetzlichen Fristen aus bzw. können nicht abgeschoben werden.

Skills Assessment könnte auf dem EU-Werkzeug „*EU Skills Profile Tool Kit for Third-Country Nationals*" aufbauen, dass mit Blick auf die Integration von Drittstaatsangehörigen entwickelt wurde und nicht nur in allen Amtssprachen der Union, sondern auch in Arabisch, Farsi, Paschtu, Sorani, Somali, Tigrinja und Türkisch verfügbar ist. Alternativ dazu könnten entsprechenden Tools der GIZ verwendet werden.

Aus Sicht des Bundesamtes sind außerdem insbesondere solche Fördermaßnahmen vor der Rückkehr wichtig, welche die *job readiness* der Zielgruppe über Orientierungskurse und Berufsorientierung verbessern, grundsätzliche Kenntnisse für Existenzgründer vermitteln oder aufbauend auf bereits bestehenden beruflichen/praktischen Erfahrungen weitergehende Qualifikationen vermitteln.
Die obigen Ausführungen zum Potential für den Arbeitsmarkt auf Grund langjähriger beruflicher Erfahrungen (auch ohne formale Qualifikationen) und die vergleichsweise hohen Bildungsaspirationen lassen sich für die re-/integrationsbezogenen beruflichen Qualifizierungsmaßnahmen nutzen.

[4] Die Rückführungsquote ist das Verhältnis zwischen der Zahl der Personen, gegen die eine Rückkehrentscheidung ergangen ist und die Zahl der tatsächlich rückgeführten Personen (unabhängig davon, ob sie freiwillig zurückgekehrt sind oder unter Zwang rückgeführt wurden). S. hierzu MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN EUROPÄISCHEN RAT UND DEN RAT Fortschrittsbericht über die Umsetzung der Europäischen Migrationsagenda v. 16.5.2018, COM (2018) 301 final, S. 17: Dies entspricht einem deutlichen Rückgang der Rückführungsquote in der gesamten EU von 45,8 % im Jahr 2016 auf lediglich 36,6 % im Jahr 2017.

c) Fortsetzungsperspektive und Zielgruppenansprache als Voraussetzungen für den Erfolg

Im Rahmen der o.g. Pilotprojekte haben sich u.E. als besonders vorteilhaft solche Angebote erwiesen, die insbesondere bei bestehender Ausreisepflicht noch in Deutschland begonnen und nach Rückkehr im Heimatland weitergeführt werden können (u.a. Projekte des Deutscher Volkshochschul-Verband/DVV und der Sparkassenstiftung).

Eine zentrale Rolle spielt die Ansprache der Zielgruppen und die Beratung im Rahmen der Rückkehrberatung oder Migrationsberatung. Im Erwägungsgrund 10 der RFRL wird darauf hingewiesen, dass zur Förderung der freiwilligen Rückkehr die MS „eine verstärkte Rückkehrhilfe und –beratung gewähren und die einschlägigen vom Europäischen Rückkehrfonds gebotenen Finanzierungsmöglichkeiten optimal nutzen“ sollten. Im Rahmen der Einrichtung von AnkER-Zentren und vergleichbaren Einrichtungen wird künftig für die Zielgruppe der Personen mit geringer Bleibeperspektive und die Personen mit ablehnendem Asylbescheid eine umfassende Rückkehrberatung noch in dem Aufenthaltszeitraum in der Einrichtung angestrebt.

Zu Punkt III Nr. 2 des Antrags

Zu dem unter III.2 gestellten Antrag, Kinder von Asylantragstellern generell in der Herkunftssprache zu unterrichten, sind folgende Anmerkungen zu treffen:

Art. 14 der Aufnahmerichtlinie (Richtlinie 2013/33/EU) verlangt für Minderjährige den Zugang zum Bildungssystem spätestens drei Monate nach Asylantragstellung, lässt aber auch spezielle Unterrichtsformen entsprechend der spezifischen Situation von Minderjährigen zu. Die Unterrichtssprache bleibt damit offen.

Die „Gewährleistung des Zugangs zum Grundbildungssystem für Minderjährige je nach Länge ihres Aufenthalts“ gehört gem. Art. 14 lit. c) RFRL auch zu den Garantien bis zur Rückkehr. Weitere Vorgaben zur Art des Unterrichts ergeben sich aus der RFRL nicht.

Gleichwohl erläutert das Rückkehr-Handbuch der KOM in Kap. 13, dass auch illegal aufhältigen Minderjährigen in Anlehnung an die Aufnahmerichtlinie bestimmte Mindestaufenthaltsbedingungen gewährt werden sollen, insbesondere die Grundschulerziehung und weiterführende Bildung.

Hinweise darauf, dass die Unterrichtung in der Regelschule des Aufnahmestaates erfolgen sollte, ergeben sich hingegen aus den Erläuterungen des Rückkehrhandbuchs zur Beschulung von inhaftierten Minderjährigen (Kap. 16 des Rückkehr-Handbuchs zu Art. 17 RFRL) Danach lehnt sich Art. 17 RFRL an die Leitlinie 11 des Europarates „Kinder und Familien“ an. Laut dem Kommentar zu dieser Leitlinie hat *„Jeder Jugendliche im schulpflichtigen Alter [...] Anspruch auf Unterricht, der darauf ausgerichtet ist, ihn auf die Rückkehr in die Gesellschaft vorzubereiten. Wo immer möglich, soll dieser Unterricht außerhalb der freiheitsentziehenden Einrichtung in örtlichen Schulen stattfinden; in jedem Fall ist er durch qualifizierte Lehrkräfte nach Plänen zu erteilen, die dem staatlichen Ausbildungssystem entsprechen, sodass der Jugendliche nach der Entlassung ohne Schwierigkeiten den Schulbesuch fortsetzen kann. Besondere Aufmerksamkeit hat die Verwaltung*

der Einrichtungen der Schulausbildung Jugendlicher ausländischer Herkunft oder mit eigenen kulturellen oder ethnischen Bedürfnissen zuzuwenden. [...]"[5]

Da das Schulwesen Länderkompetenz ist, wird von Seiten des Bundesamtes auf eine nähere Bewertung des Antrags verzichtet.

Mit freundlichen Grüßen
Im Auftrag
elektr. gez.

Graus

[5] Vereinte Nationen, General Assembly, United Nations Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty, Resolution 45/113, Ziffer 38, am 14. Dezember 1990 angenommen, abrufbar unter: http://www.un.org/documents/ga/res/45/a45r113.htm