

Zusammenfassung und Empfehlungen der Expertise Beratung für mobile Beschäftigte in Deutschland - Eine Bedarfsanalyse zu den gewerkschaftsnahen Beratungsstrukturen (2016)

Autorin: Michaela Dälken - unter Mitarbeit von Torsten Jäger und Bettina Wagner

Abstract

Ziel dieser Analyse ist es, den zukünftigen Bedarf an Beratung und Unterstützung für mobile Beschäftigte –also Menschen, die kurzfristig aus dem Ausland nach Deutschland kommen, um zu arbeiten, aber ihren Lebensmittelpunkt nicht langfristig verlegen – in den einzelnen Bundesländern und insgesamt einzuschätzen sowie Empfehlungen für die zukünftige Gestaltung des Beratungsangebots zu liefern. Dazu wurden statistische Daten zur Zuwanderung ausgewertet und auf Grundlage einer Befragung Expertenwissen eingebunden.

Die wichtigsten Ergebnisse im Überblick:

- Die internationale Mobilität von Beschäftigten hat zugenommen und wird auch in Zukunft weiter steigen.
- Mobile Beschäftigte sind aufgrund der Kurzfristigkeit des Aufenthalts besonders von Ausbeutung betroffen. Um ihre Rechte einfordern zu können, benötigen sie aufsuchende, fachkundige, herkunftssprachliche Beratung.
- Die bestehenden Beratungsstrukturen reichen für das aktuelle Fallaufkommen und für das zu erwartende Fallaufkommen nicht aus. Eine Ausweitung des Angebots ist daher geboten.
- Dazu sollten die bestehenden Beratungsstrukturen erhalten und wo notwendig ausgebaut werden. Als Maßgabe sollte in jedem Bundesland mindestens eine Beratungsstelle mit wenigstens zwei Mitarbeiter_innen bzw. sollten in Flächenländern mehrere Beratungsstellen mit jeweils mindestens zwei Mitarbeiter_innen eingerichtet werden. Dabei ist auf eine den Erfordernissen entsprechende inhaltliche Schwerpunktsetzung und Verteilung der Sprachkompetenzen zu achten.
- Um die lokalen Beratungsstellen inhaltlich zu begleiten, zu unterstützen und Synergien im Gesamtnetzwerk zu erzeugen, sollten in übergeordneten Strukturen Sprachkompetenzen und inhaltliche Kompetenzen vorgehalten werden, die wenn nötig für alle Beratungsstellen abrufbar sind.
- Zudem sollte eine koordinierende Struktur das gemeinsame Profil der Beratungsstellen weiterentwickeln, die Qualität der Beratung sichern, Aus- und Fortbildungen der Berater_innen koordinieren und Informationsmaterialien zentral erstellen.

Empfehlungen

Die auch mittelfristig zu erwartende positive wirtschaftliche Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland wird dafür sorgen, dass die Zuwanderung mobiler Beschäftigter aus Mitgliedstaaten der Europäischen Union in den nächsten Jahren auf hohem Niveau anhalten wird. Im Fokus der Zuwanderung aus dem EU-Raum stehen dabei voraussichtlich insbesondere Staatsangehörige aus Bulgarien und Rumänien (EU-2) bzw. aus Kroatien, die erst seit Januar 2014 bzw. Juli 2015 keinen Freizügigkeitsbeschränkungen mehr unterworfen sind. Sie haben bereits im Jahr 2014 überdurchschnittlich zu dem positiven Wanderungssaldo in die Bundesrepublik beigetragen und werden dies voraussichtlich auch in der näheren Zukunft tun. Die Zuwanderung aus EU-2-Ländern wird den sich abzeichnenden leichten Rückgang im Wanderungssaldo der im Jahr 2004 beigetretenen Mitgliedstaaten (EU-8) nicht nur ausgleichen, sondern aller Voraussicht nach übersteigen. Darüber hinaus wird die längst nicht überwundene Wirtschafts- und Finanzkrise in den südlichen und südöstlichen Mitgliedstaaten der Europäischen Union dazu beitragen, dass die Zuwanderungszahlen aus den sogenannten GIPS-Staaten (Griechenland, Italien, Portugal und Spanien) weiterhin steigen. Zudem ist davon auszugehen, dass – bei aller Vorsicht im Umgang mit dem

vorliegenden Datenmaterial – die Anzahl der entsandten Beschäftigten in Deutschland deutlich höher ist als bisher angenommen, ihre Zahl in den letzten Jahren überproportional stark angestiegen ist und auch weiter steigen wird. Gleichzeitig ist eine hohe Zuwanderung von Flüchtlingen zu verzeichnen; Prognosen gehen für 2015 von 800.000 Menschen (Stand September 2015) aus, und auch im nächsten Jahr ist mit einer weiterhin hohen Zuwanderung von Flüchtlingen zu rechnen. Zudem wurden mit dem im Schnellverfahren beschlossenen Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz, das am 24. Oktober 2015 in Kraft trat, Albanien, der Kosovo und Montenegro als sichere Herkunftsstaaten eingestuft. Begleitend sollen Zuwandernde aus westlichen Balkanstaaten (Bosnien-Herzegowina, Mazedonien, Serbien, Kosovo, Albanien und Montenegro) unter bestimmten Umständen erleichterten Zugang zum Arbeitsmarkt erhalten.⁷³ Zudem soll der Zugang von Asylsuchenden und Geduldeten zur Leiharbeit – einer Branche, in der, wie oben dargestellt, Beschäftigte verstärkt Ausbeutungsmechanismen ausgeliefert sind – schneller möglich werden.

In der Folge wird die Anzahl von mobilen Beschäftigten in den nächsten Jahren weiter ansteigen und der Bedarf an Beratungs- und Unterstützungsstrukturen für mobile Beschäftigte in den nächsten Jahren nicht nur fortbestehen, sondern deutlich anwachsen. Da, wie die Analyse gezeigt hat, der Bedarf schon jetzt nicht gedeckt werden kann, erscheint eine Ausweitung des Angebots notwendig und sinnvoll, um negative Folgen für mobile Beschäftigte einzudämmen. Zudem wird die sich abzeichnende weitere Öffnung des Arbeitsmarktes für Drittstaatsangehörige und die Erleichterung beim Arbeitsmarktzugang für Flüchtlinge zu einer zusätzlich steigenden Nachfrage nach arbeitsrechtlicher Beratung führen. Sollte beabsichtigt sein, dass die Beratungsstellen für mobile Beschäftigte diesen zusätzlichen Bedarf abzudecken haben, wäre zu bestimmen, inwiefern das Beratungsprofil so angepasst werden könnte, dass spezifische Fragestellungen von Drittstaatsangehörigen mit Flüchtlingsstatus bearbeitet werden können. Eine andere Möglichkeit, die in diesem Zusammenhang in Betracht gezogen werden sollte, wäre der Aufbau eines zusätzlichen Systems an Beratungsstellen, die auf arbeitsrechtliche Fragestellungen von Drittstaatsangehörigen mit Flüchtlingsstatus spezialisiert wären und das aufgrund der inhaltlichen Überschneidungen eng mit den Beratungsstellen für mobile Beschäftigte zusammenarbeiten würde. Selbst wenn, wie in der vorliegenden Untersuchung, die absehbar zunehmende Nachfrage nach arbeitsrechtlicher Beratung durch Drittstaatsangehörige mit Flüchtlingsstatus nicht berücksichtigt wird, ist aufgrund der Auswertung der statistischen Daten und der Befragungen von Akteur_innen in der Beratungsarbeit für mobile Beschäftigte deutlich geworden, dass das bestehende Beratungssystem dringend zu einem flächendeckenden Beratungsangebot ausgebaut werden sollte.

Im Folgenden werden dazu Empfehlungen gegeben, in welcher Form und in welchem Ausmaß dieser Ausbau vorangetrieben werden sollte.

4.1 Flächendeckendes Beratungsangebot

Sowohl die statistische Erhebung als auch die Befragung haben gezeigt, dass die Nachfrage nach arbeitsrechtlicher Beratung und Unterstützung durch mobile Beschäftigte schon heute nicht mehr gedeckt werden kann. Außerdem ist aufgrund wachsender innereuropäischer Mobilität mit einer Zunahme von mobilen Beschäftigten zu rechnen. Um den bestehenden und zukünftigen Bedarf an Beratung für mobile Beschäftigte zumindest im Ansatz decken zu können, wird empfohlen, das bisherige Beratungs- und Unterstützungsangebot nicht nur zu erhalten, sondern auf alle Bundesländer auszuweiten und in jedem Bundesland mindestens eine Beratungsstelle mit mindestens zwei Mitarbeiter_innen bereit zu halten. Dabei ist der Situation Rechnung zu tragen, dass mobile Beschäftigte in einigen Flächenländern verstärkt auftreten. Für die Flächenländer Bayern, Niedersachsen, Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen wird daher empfohlen, pro Bundesland mindestens drei Beratungsstellen zu schaffen. In Hessen sowie den flächengroßen neuen Bundesländern Thüringen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern sind mindestens zwei Beratungsstellen erforderlich und in allen anderen Bundesländern (inkl. der Stadtstaaten) jeweils mindestens eine Beratungsstelle. Außerhalb der Ballungszentren, wo in aller Regel eine gute Infrastruktur vorhanden ist, muss die Mobilität der Beratungsstellen gewährleistet sein und neben eigener Infrastruktur (Auto) auch die notwendigen Zeitkapazitäten für An- und Abreise in die Überlegungen zur personellen Ausgestaltung der Beratungsstellen einfließen.

4.2 Ausweitung der Sprachkompetenzen

Die in der Regel vielfach nur kurzen Voraufenthaltszeiten und die prekären Rahmenbedingungen des Aufenthalts tragen dazu bei, dass viele mobile Beschäftigte nicht von Netzwerken getragen werden und nur über geringe oder über keine Kenntnisse der deutschen Sprache verfügen. Niederschwelligkeit ist deshalb eine Grundanforderung an die Beratungsarbeit für mobile Arbeitnehmer_innen. Um die komplexen rechtlichen Inhalte der Beratungsarbeit zielgruppenorientiert vermitteln und leichter ein Vertrauensverhältnis zwischen Ratsuchenden und Berater_innen entstehen lassen zu können, hat sich daher die Beratung in den Herkunftssprachen bewährt. Es wird empfohlen, die herkunftssprachliche Kompetenz in den Beratungsstellen beizubehalten bzw. deutlich auszuweiten. Dies sollte am besten durch die Anstellung von entsprechend qualifizierten Mitarbeiter_innen gewährleistet werden. Da nicht alle Sprachangebote überall vorgehalten werden können, sollte eine Struktur geschaffen werden, mit der es Beratungsstellen ermöglicht wird, auf vorhandene Sprachkompetenzen bei anderen Beratungsstellen zurückzugreifen. Beim Ausbau der Beratungsstellen wäre anhand der Präsenz der unterschiedlichen Zuwanderungsgruppen in den Ländern und Regionen abzuleiten, wo welche Sprachkompetenzen im Schwerpunkt angesiedelt werden sollten. So ist zu berücksichtigen, dass sich die Zuwanderung aus EU-8-Ländern eher auf die »neuen« Bundesländer und auf den Norden der Republik richtet, während die Stadtstaaten sowie die Mitte und der Süden Deutschlands Zuwanderungshochburgen für Staatsangehörige von EU-2-Ländern darstellen, Staatsangehörige aus GIPS-Ländern sich in die Stadtstaaten sowie nach Hessen und Baden-Württemberg orientieren und die meisten Zuwandernden aus Kroatien ebenfalls in Hessen, Baden-Württemberg und Bayern zu verorten sind. Daher sollte kroatische Sprachkompetenz insbesondere in Beratungsstellen im süddeutschen Raum, hier vor allem in Baden-Württemberg, Hessen und Bayern, vertreten sein. Das ungarische Sprachangebot sollte in Baden-Württemberg, Bayern und Hessen ausgeweitet bzw. in Sachsen oder Thüringen etabliert werden. Vor allem in den Stadtstaaten wären zudem spanische Sprachangebote sinnvoll und wichtig. Sollte über eine Ausweitung der Aufgabenstellung der Beratungsstellen für mobile Beschäftigte im Hinblick auf Flüchtlinge nachgedacht werden, so wäre anzustreben, das Sprachangebot auf Englisch, Französisch, Arabisch und Farsi auszudehnen.

4.3 Gestaltung des Beratungsangebots

Die Auswertung hat gezeigt, dass sich die bisherige Gestalt des Beratungsangebots bewährt hat. Es wird daher empfohlen, die Beratungsform, die Konzentration auf arbeits- und sozialrechtliche Inhalte und die Ansätze zur Vernetzung beizubehalten und zu schärfen:

Form der Beratung

Es sollte eine niedrighschwellige individuelle Beratung erfolgen. Um den Betroffenen in ihren jeweiligen Arbeits- und Lebenssituationen zu begegnen, sollte diese aufsuchend sein. Gleichzeitig sollte das bisherige Angebot von festen Beratungszeiten, Telefonberatung und Beratung per E-Mail beibehalten werden. Für Randthemen sollte eine Verweisberatung an andere begleitende Beratungsstellen erfolgen. Um diese Kernaufgaben erfüllen und die darüber hinaus erforderliche Verwaltungs- und Öffentlichkeitsarbeit sowie die Vernetzung mit weiteren Beratungsstrukturen in Land und Bund gewährleisten zu können, wird die Besetzung einer Beratungsstelle mit jeweils zwei vollzeitbeschäftigten Mitarbeiter_innen empfohlen.

Inhaltliche Ausrichtung der Beratung

Inhaltlich sollte eine Konzentration auf arbeits- und sozialrechtliche Beratung erfolgen mit dem Ziel, Ratsuchende bei der Durchsetzung ihrer Rechte zu unterstützen. Das Beratungsangebot für mobile Beschäftigte schließt damit im Hinblick auf andere bestehende Beratungsangebote, wie der Migrationserstberatung oder der Beratung zur grenzüberschreitenden Arbeitsaufnahme, eine Lücke. Im Mittelpunkt der Beratung sollten neben der Unterstützung bei akuten Problemen auch präventive Beratungsformate stehen. Solche präventiven Formate sind bei den Beratungsstellen teilweise vorhanden. Sie sollten jedoch weiterentwickelt, ausgebaut und standardisiert werden.

Sicherstellung der Qualität der Beratung

Um eine qualitativ hochwertige Beratung zu gewährleisten, wird empfohlen, das bestehende Beratungsprofil der unterschiedlichen Einrichtungen zu vergleichen und in einem gemeinsamen Prozess, 28 Beratung für mobile Beschäftigte in Deutschland an dem die unterschiedlichen Träger beteiligt sind, ein gemeinsames Profil zu entwickeln, das auf gemeinsamen Qualitätsstandards basiert. Generell sollten alle Berater_innen eine Grundausbildung in Arbeits- und Sozialrecht erhalten. Außerdem sollten Berater_innen sich regelmäßig weiterbilden dürfen

und regelmäßig weitergebildet werden sowie die Möglichkeit bekommen, sich laufend über Erfahrungen und Vorgehensweisen auszutauschen. Zu diesem Zweck sollte den einzelnen Beratungsteams regelmäßig die Möglichkeit sowohl von Einzel- wie auch von Gruppensupervisionen eröffnet werden. Um diese Prozesse angemessen zu steuern, sollte eine überregionale Koordinationsstelle eingerichtet werden, die für die Einhaltung und Weiterentwicklung der Standards, die Vernetzung der Beratungsstellen und die Weiterbildung des Personals verantwortlich ist. Die Auswertung hat zudem gezeigt, dass nicht an allen Standorten alle notwendigen vertieften Kenntnisse über Branchen und Beschäftigungsformen vorgehalten werden können. Es wird daher empfohlen – ähnlich wie schon beim Projekt Faire Mobilität angelegt – überregionale Strukturen zu erhalten oder neu zu entwickeln, in denen Schwerpunktkenntnisse zu spezifischen Themengebieten vorgehalten werden, die von allen Beratungsstellen abgerufen werden können. Dabei kommen Kenntnisse und Erfahrungen zu folgenden Branchen infrage: Baugewerbe, Fleischindustrie, Transport und Logistik, Reinigungsgewerbe, Hotel und Gaststätten, industriennahe Dienstleistungen, Landwirtschaft sowie Pflege. Außerdem machen spezifische Beschäftigungsformen gesonderte Kenntnisse erforderlich; dies betrifft vor allem Entsendung, Leiharbeit und Scheinselbstständigkeit.

Vernetzung bestehender Beratungsstrukturen

Die Befragung hat gezeigt, dass, um Rechte von mobilen Beschäftigten durchzusetzen, zum einen zwischen Ratsuchenden und Arbeitgebern vermittelt und zum anderen fachliche Unterstützung durch Gewerkschaften oder Anwälte organisiert wird. Bei Randthemen erfolgt – da, wo es möglich ist – eine Verweisberatung. Diese kann allerdings nur funktionieren, wenn Organisationen existieren, die entsprechende Anfragen überhaupt bearbeiten können, und wenn diese Organisationen mit den Beratungsstellen in ein Netzwerk eingebunden sind. Grundsätzlich hat es sich als hilfreich erwiesen, die Beratung an bestehende (regionale) Strukturen anzubinden, weil diese aktiv an einem lebendigen Netzwerk arbeiten und Synergieeffekte nutzen können. Zudem ist der Tatsache Rechnung zu tragen, dass die Ratsuchenden häufig für Unternehmen oder Subunternehmerketten arbeiten, die in verschiedenen Bundesländern tätig sind und ihre Beschäftigten ländergrenzenübergreifend einsetzen. Beratungsstellen, die aufgrund administrativer Vorgaben nur in den Ländern arbeiten dürfen, aus deren Haushalt sie finanziert werden, stoßen hier regelmäßig an ihre Grenzen. Es wird daher empfohlen – neben den in den Ländern zu verankernden Beratungsstellen – eine übergreifende Struktur zu entwickeln, die es ermöglicht, bundeslandübergreifende

Fälle zu bearbeiten und sichtbar zu machen. Diese übergreifende Struktur könnte die regionalen Beratungsstellen wenn notwendig unterstützen. Gleichzeitig wird vorgeschlagen, einen Teil der oben genannten Kompetenzschwerpunkte bei den überregionalen Strukturen anzusiedeln. Um sowohl präventiv tätig zu werden als auch um Erfahrungswissen aus den Herkunftsländern einzubinden, hat sich die internationale Zusammenarbeit mit relevanten Akteur_innen in den Herkunftsländern als hilfreich erwiesen. Vor allem im Rahmen von Faire Mobilität sind verschiedene Projekte entwickelt worden, die darauf abzielen, Menschen, die in Deutschland arbeiten wollen, schon in den Herkunftsländern über ihre Rechte und Möglichkeiten zu informieren. Diese Ansätze sollten ausgebaut und in einem Gesamtnetzwerk koordiniert vorangetrieben werden.

4.4 Begleitende Informationsmaterialien und Öffentlichkeitsarbeit

Für die Beratungsarbeit haben sich begleitende Informationsmaterialien sowie gezielte Öffentlichkeitsarbeit als nützlich erwiesen. Dieses Angebot bedarf der steten Aktualisierung und Erweiterung. Es wird daher empfohlen, neue Materialien zu entwickeln, bestehendes Material auf Aktualisierungsnotwendigkeit zu überprüfen und gegebenenfalls zu überarbeiten sowie insgesamt eine begleitende Öffentlichkeitsarbeit zu gestalten.

Informationsflyer

Fachspezifische Informationsflyer sollten kurz und prägnant konkrete Fragestellungen aus der Beratungsarbeit aufgreifen. Dazu wird empfohlen, die Berater_innen in die Konzeption der Informationsflyer einzubinden. Dabei könnten folgende Themen, die sich aus der Befragung ergeben haben, als Anregung dienen:

- Arbeitsvertrag
- Arbeitszeit (Erfassung, Arbeit an Sonn- und Feiertagen, Zuschläge, Verteilung)
- Kündigungsschutz

- Tarife und Mindestlöhne
- Unfallversicherung
- Wohnung und Miete
- Krankenversicherung
- ALG I

Neben arbeits- und sozialrechtlichen Themen wird angeregt, auch auf Anforderungen der Bundesländer, der verschiedenen Branchen und der Beschäftigungsformen zu reagieren. Um die Zielgruppe niedrigschwellig zu erreichen, sollten die Informationsflyer in den wichtigsten Herkunftssprachen sowie auf Deutsch und gegebenenfalls auf Englisch erstellt werden. Außerdem sollten die Informationsflyer in ausreichend hoher Stückzahl gedruckt werden, um sie direkt verteilen zu können. Darüber hinaus sollte eine internetfähige Version bereitgehalten werden. Es wird empfohlen, die Materialien in Zusammenarbeit mit anderen staatlichen und nichtstaatlichen Stellen, Beratungsstellen anderer Rechtsbereiche und Gewerkschaften lokal, regional und bundesweit zu verbreiten. Darüber hinaus kann die Verbreitung in Kooperation mit staatlichen und nichtstaatlichen Stellen und Einrichtungen in den Herkunftsländern erfolgen. Um einen möglichst großen Verbreitungsgrad zu erzielen, sollten die Informationsflyer weiteren Beratungsstellen und behördlichen Einrichtungen zur Verfügung gestellt werden. Es sollte überlegt werden, eine Eindrucksmöglichkeit für die Kontaktdaten der jeweiligen Organisation zu geben.

Weitere begleitende Öffentlichkeitsarbeit

Für die begleitende Öffentlichkeitsarbeit wird empfohlen an zentraler Stelle ein übergreifendes Konzept zu entwickeln. Dieses sollte die bisherigen Überlegungen zur Verbreitung des Themas in der Öffentlichkeit und zur Bekanntmachung des Beratungs- und Informationsangebots einbeziehen. Die Nutzung einer mehrsprachigen Webseite mit der Übersicht über das bestehende Beratungs- und Informationsangebot, der Vorstellung von behandelten Fällen, aktuellen Entwicklungen sowie begleitenden Veranstaltungen wie bisher wird als zielführend bewertet. Darüber hinaus werden Flyer für die jeweiligen Beratungsstellen, Überblicksflyer etc. benötigt. Als zielführend haben sich auch Informationsveranstaltungen für Ratsuchende erwiesen. Des Weiteren wird angeregt, weitere Verbreitungs- und Informationsmaterialien zu entwickeln, wie etwa Informationsfilme Erklärfilme oder Poster. Diese sollten zielgruppenspezifisch ausgerichtet werden, etwa allgemein in die Thematik einführend für die breite Öffentlichkeitsarbeit und zur Nutzung in der Bildungsarbeit, aber auch themenspezifisch auf die Ratsuchenden hin ausgelegt. Insgesamt wird empfohlen, die Entwicklung der Informationsmaterialien und der begleitenden Öffentlichkeitsarbeit zentral abzustimmen.