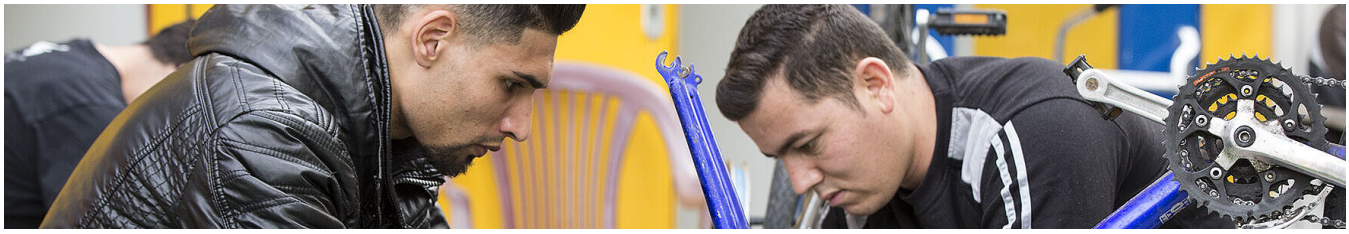
Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege



15.04.2010

Stellungnahme der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) zum Auslaufen des "ESF-Bundesprogramms zur

arbeitsmarktlichen Unterstützung für Bleibeberechtigte und Flüchtlinge mit Zugang zum Arbeitsmarkt"

Das "ESF-Bundesprogramm zur arbeitsmarktlichen Unterstützung für Bleibeberechtigte und Flüchtlinge mit Zugang zum Arbeitsmarkt" läuft Ende Oktober 2010 nach zwei Jahren Laufzeit aus

Gliederung

1. Handlungsbedarf und Empfehlung

2. Zwischenbilanz des ESF-Programms

3. Notwendigkeit einer Verlängerung

4. Erfolge, Probleme und Empfehlungen zur zukünftigen Gestaltung des Programms

5. Rechtliche Rahmenbedingungen

1. Handlungsbedarf und Empfehlung

Das "ESF-Bundesprogramm zur arbeitsmarktlichen Unterstützung für Bleibeberechtigte und Flüchtlinge mit Zugang zum Arbeitsmarkt" läuft Ende Oktober 2010 nach zwei Jahren Laufzeit aus. Trotz verspäteter Programmumsetzung und der Auswirkungen der Wirtschaftskrise auf den Arbeitsmarkt ist die Zwischenbilanz[1] des Nationalen Thematischen Netzwerks im ESF-Bundesprogramm und des zuständigen Bundesarbeitsministeriums (BMAS) positiv. Insbesondere die Kooperation von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren der Migrations- und Arbeitsmarktpolitik in lokalen und regionalen Netzwerken – eines der Grundprinzipien des ESF-Programms – wird von den Beteiligten als Mehrwert beurteilt. Aufgrund der spezifischen Bedürfnisse der Zielgruppen werden Regelinstitutionen, wie ARGEn, Jobcenter und Ausländerbehörden, auch zukünftig vermehrten Bedarf an Unterstützung und Beratung haben.[2] Deshalb sollte das Programm möglichst ohne Zeitverzögerung fortgesetzt werden. Im Hinblick auf die bis Ende 2011 verlängerte Altfallregelung ist der zeitliche Rahmen für eine erfolgreiche Integration der Zielgruppe der Bleibeberechtigten in den Arbeitsmarkt eng begrenzt. Die Zwischenbilanz und die laufende Evaluation können für ein Nachfolgeprogramm wertvolle Hinweise geben. Die bisherigen Erfolge zeigen, dass der eingeschlagene Weg, Integration zu fördern statt zu hemmen, Vorteile für die Zielgruppen, Staat und Gesellschaft bringt und

daher konsequent weiter gegangen werden sollte.

2. Zwischenbilanz des ESF-Programms

Seit September 2008 wird das "ESF-Bundesprogramm zur arbeitsmarktlichen Unterstützung für Bleibeberechtigte und Flüchtlinge mit Zugang zum Arbeitsmarkt" in 43 Projektverbünden in allen Bundesländern und rund 220 Einzelprojekten umgesetzt. Hauptziel des Programms ist es, 3.000 Bleibeberechtigte[3] nachhaltig in den Arbeits- und Ausbildungsmarkt zu integrieren, damit sie ein dauerhaftes Bleiberecht erhalten. Daneben werden auch Personen mit mindestens nachrangigem Zugang zum Arbeitsmarkt (de facto-Flüchtlinge, Asylsuchende, Personen mit Duldung nach einem Jahr Aufenthalt) gefördert.[4]

Zu den Schwerpunkten gehören die Unterstützung durch Beratung und Vermittlung, die Erhöhung der (Weiter-)Beschäftigungschancen, die Sicherung von Beschäftigungsverhältnissen und die Information und Sensibilisierung der für die Zielgruppe relevanten Akteure des Arbeitsmarktes und des öffentlichen Lebens. Als Mittel zur nachhaltigen Sicherung von Arbeitsplätzen werden besonders berufsbegleitende Kurzqualifikationen gefördert.

Das Gesamtvolumen des Sonderprogramms beträgt inklusive nationaler Kofinanzierung rund 34 Mio. EUR. Davon stellt das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) rund 12 Mio. EUR aus eigenen Haushaltsmitteln zur Verfügung und 19 Mio. EUR kommen aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF).

In der Zwischenbilanz wurden Ende 2009 erste Zahlen veröffentlicht: Bis Mitte August 2009 haben fast 8.900 Menschen an Maßnahmen der Projekte teilgenommen. Das heißt, dass nach einem Förderjahr fast 50 Prozent der geplanten Teilnehmer erreicht wurden. Davon sind etwa die Hälfte Leistungsberechtigte nach SGB II (anerkannte Flüchtlinge, Bleibeberechtigte), die andere Hälfte sind Personen (de facto-Flüchtlinge, Asylsuchende, Personen mit Duldung, Personen mit Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5), die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) § 3 oder § 2 (Voraufenthalt der Berechtigten von mindestens 48 Monaten) beziehen. Es konnten 251 Teilnehmende in eine betriebliche und 185 Personen in eine schulische Ausbildung vermittelt werden. An sonstigen Qualifizierungsmaßnahmen haben 1.254 Personen und an Sprachkursen 1.509 Personen teilgenommen. Aus den Projekten wurden 1.041 erfolgreiche Vermittlungen in Beschäftigungsverhältnisse gemeldet.

3. Notwendigkeit einer Verlängerung

Die Zielgruppen werden auch nach Abschluss des ESF-Programms im Herbst 2010 gesteigerten Bedarf an Beratung und Unterstützung haben. Die Arbeitsmarktsituation wird sich Prognosen zufolge im Jahr 2010 eher noch verschlechtern. Eine Besserung wird erst für 2011 vorausgesagt. Ob die Zielgruppen davon ohne weiteres profitieren können, ist fraglich.

Daneben erschweren individuelle Vermittlungshemmnisse und rechtliche Rahmenbedingungen eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration der Zielgruppen. Sie haben nach jahrelangem Ausschluss vom Arbeitsmarkt und damit einhergehender Langzeitarbeitslosigkeit und Dequalifizierung besondere Hürden zu überwinden. Zudem wirkt sich die fehlende Kenntnis des deutschen Arbeitsmarkts hemmend aus. Eine weitere Benachteiligung ergibt sich aus der schwierigen Anerkennung von im Ausland erworbenen Bildungs- und Berufsqualifikationen. Eine Vermittlung in Arbeit ist häufig nur in Hilfstätigkeiten, kurzfristiger Zeitarbeit oder Branchen möglich, bei denen kurze, saisonale und/oder gering entlohnte Beschäftigungsverhältnisse üblich sind (Hotel- und Gaststättengewerbe, Landwirtschaft, Reinigungsgewerbe). Eine gezielte Unterstützung und Begleitung ist auch notwendig, um die Betroffenen in Beschäftigung zu halten.

Einigen Projektverantwortlichen zufolge wünschen sich auch die lokalen Behörden eine Verlängerung des Programms. Die nicht reibungslose, aber lösungsorientierte Kooperation zwischen Behörden und NGOs findet z. B.

auch darin Ausdruck, dass im Ländererlass von Rheinland-Pfalz zur Verlängerung der Altfallregelung die Teilnahme am ESF-Projekt als Nachweis für das „Bemühen“, eine lebensunterhaltssichernde Beschäftigung zu finden, ausreichend ist.

Aus volkswirtschaftlicher Sicht ist die Integration der Zielgruppen in den hiesigen Arbeitsmarkt vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und dem prognostizierten Fachkräftemangel sinnvoll. Zudem ist die Finanzierung der Integration für den Sozialstaat günstiger als die fortdauernden Kosten der Nichtintegration. Die Kosten für ein Programm sind für den Steuerzahler – gerade auf lange Sicht – geringer als die Kosten der Sozialleistungen für die Betroffenen. Die Unterstützung bei der Integration ist nicht nur ein humanitärer Imperativ, sondern hat Vorteile für die Betroffenen, die Gesellschaft und den Steuerzahler.

Für die Nachfolge des Programms finden sich in der Zwischenbilanz Empfehlungen zur Verbesserung der Arbeit, die im Folgenden zusammengefasst wiedergegeben werden. Grundsätzlich sollten zukünftig Personen, die sich legal – also mit Aufenthaltserlaubnis – in Deutschland aufhalten, aber durch das AsylbLG von den Integrationsleistungen des SGB II abgeschnitten werden, noch stärker berücksichtigt werden. Dies betrifft insbesondere Personen, die wegen eines Krieges in ihrem Heimatland eine Aufenthaltserlaubnis nach § 23 Abs. 1 oder § 24 des Aufenthaltsgesetzes oder eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 4 Satz 1, Abs. 4a oder Abs. 5 des Aufenthaltsgesetzes besitzen (AsylbLG § 1 Abs.

1 Punkt 3) und ihre Familienangehörigen. Für diese Personengruppen füllen derzeit die Projekte im ESF-Programm eine Angebotslücke, da sonst keinerlei Integrationsmaßnahmen angeboten werden.

4. Erfolge, Probleme und Empfehlungen zur zukünftigen Gestaltung des Programms

Die Arbeit in Netzwerken auf lokaler, regionaler und Bundesebene ist eine der Grundprinzipien des ESF-Programms. Darin wirken die verschiedenen Akteure der Migrations- und Arbeitsmarktpolitik zusammen, bringen ihre Expertise ein und finden gemeinsam innovative Lösungsansätze. Diese Arbeitsweise hatte sich bereits im Vorgängerprogramm der Gemeinschaftsinitiative EQUAL bewährt.

Es sollte zukünftig eine flexiblere Gestaltung der Netzwerke ermöglicht werden, um unterschiedliche Partner für die verschiedenen Aufgaben zu gewinnen. Die Sensibilisierung der Institutionen für die speziellen Bedarfe der Zielgruppe sollte verbessert werden. Dabei sollte mehr Öffentlichkeitsarbeit ermöglicht werden. Ein übergreifendes Netzwerk auf Bundesebene hat sich bewährt, um den Erfahrungs- und Ideenaustausch

zu ermöglichen, und sollte daher fortgeführt werden.

Bei der Vermittlung jugendlicher Flüchtlinge in Ausbildung sind ermutigende Ergebnisse zu verzeichnen. Die Vermittlung gelingt vor allem, wenn sie mit einer intensiven vorbereitenden und begleitenden Betreuung von Auszubildenden und Betrieben einhergeht.

Die bestehenden Instrumente sollten angepasst bzw. neue Programme entwickelt werden, um die Zielgruppen beim Übergang von Schule zu Ausbildung und Beruf besser zu fördern. Es sollten neben dem dualen Ausbildungssystem auch kürzere Qualifizierungen angeboten werden, weil nicht alle Flüchtlinge die auf lückenlose Bildungsbiografien zugeschnittenen Angebote des deutschen Ausbildungssystems wahrnehmen können. Zudem sollten Qualifizierungen für Jugendliche und Heranwachsende angeboten werden, bei denen auch mittelfristig keine Ausbildungsreife zu erwarten ist.

Eine systematische Kompetenzfeststellung von Flüchtlingen, also eine Erhebung der beruflichen Qualifikationen und Kompetenzen (formelle und informelle) sowie des Bildungsgrads, findet bislang nicht in institutionalisierter Form statt. In vielen Netzwerken wurde die Erfahrung gemacht, dass die Regelinstitutionen wie ARGEn, Jobcenter und Ausländerbehörden nur unzureichend über die veränderten rechtlichen Rahmenbedingungen und die besonderen Förderbedarfe und -instrumente

der Zielgruppe informiert waren. Im Hinblick auf die geplante Umstrukturierung von ARGEn und Jobcentern könnte sich die Situation eher noch verschlechtern.

Die Mitarbeiter der Regelinstitutionen sollten so geschult werden, dass die rechtlichen, sozialen und kulturellen Besonderheiten der Zielgruppe berücksichtigt werden. Zudem sollten die Kenntnisse über bestehende berufliche Anerkennungsverfahren und Anpassungsqualifizierungen verbessert werden. Das Eckpunktepapier der Bundesregierung zum Berufsanerkennungsgesetz sollte zeitnah in einen Gesetzentwurf münden. Ausländerbehörden sollten die frühzeitige Öffnung des Arbeitsmarktes für Flüchtlinge – wie vom Gesetzgeber vorgegeben – in ihren Entscheidungen fördern.

Dem hohen Bedarf an Basisqualifizierungen steht noch kein ausreichendes Angebot an geeigneten Maßnahmen gegenüber. Auffällig ist der verhältnismäßig geringe Anteil von Fortbildungen, die durch SGB II oder III gefördert werden. Qualifizierungen für Nichtleistungsempfänger werden von der Agentur in der Regel nicht, für SGB II-Anspruchsberechtigte nur im Einzelfall bewilligt.

Es fehlen zudem Konzepte für Maßnahmen zur Nachqualifizierung, die auf beruflichen Grundkompetenzen aufbauen. Häufig sind nur kurzfristige und niedrigschwellige Qualifizierungen möglich, z. B. Kassenausbildung,

Pflegeassistenz, Gabelstaplerschein. Bestehende Angebote sollten besser auf die Zielgruppen zugeschnitten werden.

Qualifizierungen und begleitende Maßnahmen (wie etwa Bewerbungs- und Motivationstrainings) sollten im Rahmen eines individuell angelegten Förderplans aufeinander abgestimmt werden. Für die Dauer der Laufzeit eines solchen Förderplans sollte gewährleistet sein, dass eine Aufenthaltserlaubnis auch abweichend von der Voraussetzung der Lebensunterhaltssicherung des § 5 AufenthG erteilt werden kann. Der Zugang zu Integrationskursen sowie zu den vom BAMF durchgeführten berufsbezogenen Deutschkursen sollte für alle Zielgruppen des Programms (z. B. Personen mit Duldung) eröffnet werden.

Wie eingangs berichtet wurde das ESF-Programm erst mit achtmonatiger Verspätung umgesetzt. Nach dem Abschluss des Vorläuferprogramms der Gemeinschaftsinitiative EQUAL Ende des Jahres 2007 hat es bis September 2008 gedauert, bis das neue Programm starten konnte. Das hat zu einem Verlust von personeller Expertise bei den Projekten und zeitlichen Ressourcen bei den Betroffenen, die von der Altfallregelung profitieren konnten, geführt. Das neue Ausschreibungsverfahren (Interessenbekundung, Bewerbung, Auswahl, Bewilligung etc.) sollte daher so kurz wie möglich gehalten werden. Sollte sich eine Verlängerung nicht frühzeitig abzeichnen, ist mit einer Abwicklung der Projekte bereits ab Sommer 2010 zu rechnen.

5. Rechtliche Rahmenbedingungen

Das Aufenthaltsrecht enthält noch immer eine Reihe von Restriktionen und Sanktionen, die eine erfolgreiche Integration insbesondere von Personen mit Duldung erschweren können. Zudem wurde aufgrund der Stichtagsregelungen und weiterer Einschränkungen eine erhebliche Anzahl von Personen von den Bleiberechtsregelungen nicht erfasst, die mittlerweile ebenso lange als langjährig Geduldete[5] in Deutschland leben wie seinerzeit die Bleibeberechtigten. Sie haben keinen Anspruch auf Maßnahmen zur Integration in den Arbeitsmarkt nach SGB II.

Laut § 11 Beschäftigungsverfahrensverordnung darf geduldeten Personen die Ausübung einer Beschäftigung nicht erlaubt werden, wenn aufenthaltsbeendende Maßnahmen „aus von ihnen zu vertretenden Gründen“ nicht vollzogen werden können. Dies kann in der Praxis zum völligen Ausschluss vom Arbeitsmarkt führen. Dabei ist in der Praxis insbesondere problematisch, welche zumutbaren Anforderungen an die Passbeschaffung erfüllt werden müssen.

Erst nach vier Jahren Aufenthalt in Deutschland erhalten Personen mit

Duldung die Zustimmung zur Ausübung einer Beschäftigung ohne die sog. Arbeitsmarkt- und Vorrangprüfung des § 39 Abs. 2 AufenthG. Dies bringt während der ersten vier Jahre besonders in von hoher Arbeitslosigkeit betroffenen Regionen einen erschwerten Zugang zum Arbeitsmarkt mit sich.

Bei geduldeten Personen scheitern Vermittlungen auch an der eingeschränkten Mobilität (sog. Residenzpflicht), da sie nicht ohne Genehmigung das Gebiet ihres Landkreises oder Bundeslandes verlassen dürfen. Die Anwendung der Ausnahmeklausel (§ 61 Abs. 1, S. 3 AufenthG) liegt im Ermessen der Ausländerbehörde, so dass es hier regional zur Verweigerung der notwendigen Genehmigung für das Verlassen des Aufenthaltsbereichs kommen kann.

Im ersten Jahr des Asylverfahrens sind Asylsuchende und Geduldete komplett vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen.

Geduldete dürfen zwar nach einer einjährigen "Wartezeit" eine betriebliche Ausbildung aufnehmen (§ 10 Abs. 1 Beschäftigungsverfahrensverordnung), diese ist nach § 63 Abs. 2a SGB III aber erst förderfähig, wenn sich die Betreffenden mindestens vier Jahre in Deutschland aufgehalten haben; eine analoge Regelung gibt es für das Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG).

[1] Das Nationale Thematische Netzwerk im ESF-Bundesprogramm für Bleibeberechtigte und Flüchtlinge mit Zugang zum Arbeitsmarkt: „Zwischenbilanz: Meilensteine und Stolpersteine“, Ende November 2009

[2] Vgl. <link http: www.zeit.de>www.zeit.de: Hartz IV-Spirale bei Migranten stoppen. 01.03.2010.

[3] Die gesetzliche Altfallregelung aus dem Jahr 2007 sollte ursprünglich ca. 60.000 Menschen ein Bleiberecht ermöglichen. Davon haben aber nur etwa 38.000 die Bedingungen, wie die eigenständige Sicherung des Lebensunterhalts, erfüllen können und ein Aufenthaltsrecht erhalten, ca. 28.000 davon nur „auf Probe“ bis Ende 2009.

[4] Die Zielgruppen des ESF-Programms werden nachfolgend zusammengefasst als Flüchtlinge bezeichnet.

[5] Trotz der gesetzlichen Altfallregelung lebten Ende Oktober 2009 nach wie vor ca. 92.000 Ausländer als Geduldete in Deutschland, davon lebten rund 58.000 seit mehr als sechs Jahre hier (Bundestagsdrucksache 17/635, S. 2).

Dateien

_Stellungnahme_zum_ESF-Programm_Bleibeberechtigte_und_Fluechtlinge_14.04.10.pdf 86 KB

Zum Seitenanfang