



**ZWISCHENBILANZ:**

# **MEILENSTEINE UND STOLPERSTEINE**

**Grundlagenpapier  
des Nationalen Thematischen Netzwerks  
im ESF-Bundesprogramm für Bleibeberechtigte und  
Flüchtlinge mit Zugang zum Arbeitsmarkt**



**ZWISCHENBILANZ:  
MEILENSTEINE  
UND STOLPERSTEINE**

**Grundlagenpapier  
des Nationalen Thematischen Netzwerks  
im ESF-Bundesprogramm für Bleibeberechtigte und  
Flüchtlinge mit Zugang zum Arbeitsmarkt**

## **IMPRESSUM**

### **Herausgeber:**

Das Nationale Thematische Netzwerk im ESF-Bundesprogramm  
für Bleibeberechtigte und Flüchtlinge mit Zugang zum Arbeitsmarkt

Weitere Informationen: **[www.esf.de](http://www.esf.de)**

### **Redaktion:**

Karin Fiebiger  
Maren Gag  
Imke Juretzka  
Michael Kalkmann  
Annett Roswora

### **Gestaltung:**

Andrea Thurner, Design & Grafik, München

Gefördert durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales  
und den Europäischen Sozialfonds (ESF)

Stand: November 2009, aktualisiert im März 2010

## INHALT

<b>Vorwort</b>	<b>6</b>
<b>Einleitung</b>	<b>8</b>
<b>I. Die Netzwerkarbeit im ESF-Bundesprogramm</b>	<b>10</b>
Die Ziele des ESF-Bundesprogramms	10
Zahlen und Fakten zu den Netzwerken	11
Netzwerkarbeit als Vorgabe des Programms	14
Netzwerkarbeit in der Praxis – Kooperationsmodelle mit strategischen Partnern	15
<b>II. Zwischenergebnisse im Spiegel aktueller integrationspolitischer Rahmenbedingungen</b>	<b>18</b>
Individuelle Problemlagen	18
Strukturelle Problemlagen	19
Besondere Schwierigkeiten durch Ausgestaltung der Altfallregelung	21
Lösungen und Erfolge	23
Ergebnisse und Empfehlungen in einzelnen Themenfeldern	24
Themenfeld A) Ausbildung jugendlicher Flüchtlinge	24
Themenfeld B) Vermittlung in Arbeit	27
Themenfeld C) Bedarfsermittlung und Qualifizierung	30
<b>III. Zusammenfassung und Ausblick</b>	<b>33</b>
10-Punkte-Aktionsplan	36
<b>Anhang 1:</b> Grundlagen und Hintergrund – Einschätzung der rechtlichen Rahmenbedingungen aus Sicht der Projektpraxis	38
<b>Anhang 2:</b> Projektliste zum ESF-Bundesprogramm zur arbeitsmarktlichen Unterstützung für Bleibeberechtigte und Flüchtlinge mit Zugang zum Arbeitsmarkt	44

## Vorwort



**Dr. Ralf Brauksiepe**  
Parlamentarischer  
Staatssekretär

Das ESF-Bundesprogramm zur arbeitsmarktlichen Unterstützung für Bleibeberechtigte und Flüchtlinge mit Zugang zum Arbeitsmarkt läuft seit Herbst 2008 und ist mit 43 Projektverbänden, also rund 220 Einzelprojekten in allen Bundesländern vertreten. Ziel des Programms ist die Integration von 3.000 Bleibeberechtigten in den Arbeitsmarkt.

Die Betroffenen sollen einer auf Dauer angelegten Arbeit nachgehen können, um ein dauerhaftes Bleiberecht zu erhalten. Darüber hinaus soll die Einstellungsbereitschaft von Unternehmen erhöht werden. Nur so kann die Beratungs- und Vermittlungsunterstützung für Bleibeberechtigte, aber auch für Flüchtlinge mit Zugang zum Arbeitsmarkt, zum Erfolg führen.

Eine wichtige Aufgabe des Programms ist es außerdem, eine Sensibilisierung der Akteure des Arbeitsmarktes sowie der Öffentlichkeit zu erreichen.

In der vorangegangenen Förderperiode des ESF hat das Thematische Netzwerk Asyl in der europäischen Gemeinschaftsinitiative EQUAL ein Memorandum der Entwicklungspartnerschaften vorgelegt. Nun folgt das Grundlagenpapier „Meilensteine und Stolpersteine“ des Thematischen Netzwerks im neuen ESF-Bundesprogramm.

Beim Europäischen Sozialfonds ist es gute Praxis, best practice Beispiele bekannt zu machen. Denn es geht darum, die jeweiligen Erfahrungen, Konzepte und Empfehlungen an Entscheidungsträger und -trägerinnen aus Verwaltung und Politik weiter zu geben.

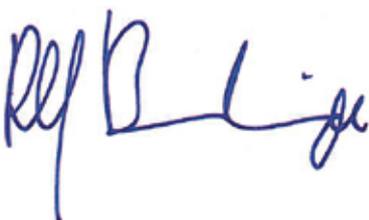
Das Papier „Meilensteine und Stolpersteine“ zeigt nach rund einjähriger Projektlaufzeit, welche Erfahrungen in den Projekten bislang gemacht wurden. Meilensteine sind hier die gute Praxis, also erfolgreiche Qualifizierungen und Vermittlungsansätze in den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt sowie die vorbildlichen Kooperationsformen vor Ort in der Zusammenarbeit mit strategischen Partnern. Hier wurden ganz im Sinne des Europäischen Sozialfonds neue Wege beschritten, die über die Regelförderung hinausgehen.

Die Zwischenbilanz fällt positiv aus - gerade vor dem Hintergrund der schwierigen Ausgangssituation. Es wird deutlich, unter welchen komplexen Rahmenbedingungen die Umsetzung des Programms erfolgt. Der zeitliche Rahmen war zudem eng gefasst und die Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise bereits auf dem Arbeitsmarkt zu spüren.

Das vorliegende Grundlagenpapier zeigt, welche Erfahrungen gemacht und welche Ergebnisse bislang erreicht wurden. Darüber hinaus werden aus der Sicht der Projekte erste Empfehlungen formuliert.

Ich hoffe, dass die gute Praxis und einige Empfehlungen in diesem Grundlagenpapier in der verbleibenden Förderzeit für die Optimierung der weiteren Arbeit in den Regionen genutzt werden können. Ich gehe davon aus, dass die beschriebenen Stolpersteine und Empfehlungen ein wichtiger Impuls sind für alle Akteure, die auf Bundes-, und Landesebene oder in der Region in diesem Bereich arbeiten.

Diese erste Bilanz stimmt zuversichtlich. Mit Sicherheit werden die Projekte den weiteren Herausforderungen bis zum Ende der Programmlaufzeit weiterhin mit gebündelten Kompetenzen und hohem Engagement begegnen.



**Dr. Ralf Brauksiepe MdB**

Parlamentarischer Staatssekretär

## Einleitung

Das Nationale Thematische Netzwerk im ESF-Bundesprogramm für Bleibeberechtigte und Flüchtlinge mit Zugang zum Arbeitsmarkt legt mit dem Grundlagenpapier nach gut einem Jahr Praxis eine erste Zwischenbilanz vor.

Aus Sicht der 43 Projektverbünde lassen sich vorab folgende Erwartungen festhalten: Es wäre wünschenswert, wenn sich die Bundesregierung sowie die Regierungen der Länder zu einem konsequenteren Richtungswechsel in der Arbeitsmarkt- und Bildungspolitik für Flüchtlinge<sup>1</sup> entschließen könnten. Sowohl aus humanitären Gründen als auch vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung ist eine nachhaltige Bleiberechtsregelung erforderlich, die keine Stichtage enthält, eine reale Teilhabe an der Gesellschaft ermöglicht und human ausgestaltet wird. Auch bedarf es zur frühzeitigen Teilhabe von Flüchtlingen am Arbeitsmarkt des Abbaus vorhandener Zugangshemmnisse wie die Arbeitsmarkt- und Vorrangprüfung, die sog. Residenzpflicht sowie die Bindung der Identitätsklärung an den Arbeitsmarktzugang. Zudem erfordert der Bedarf an flankierenden Integrationshilfen für Flüchtlinge mit ungesichertem Aufenthalt entsprechende Programme, die eine weitergehende Praxis in der Beratung, Vermittlung sowie Qualifizierung von Flüchtlingen ermöglichen und dazu beitragen, dass sich die hier praktizierten Kooperationskulturen in den Regionen auch etablieren. Im Koalitionsvertrag der Bundesregierung lassen sich unter dem Stichwort „Sozialer Fortschritt durch Zusammenhalt und Solidarität“ Absichtserklärungen finden, bestehende Restriktionen gegenüber Flüchtlingen abzubauen<sup>2</sup>. Gerade im Hinblick auf die Flüchtlinge mit ungesichertem Aufenthalt sind aber umfassendere Anstrengungen erforderlich. In diesem Zusammenhang ist es notwendig, dass im Zuge künftiger Überarbeitungen integrationspolitischer Regelungen die hier vorgelegten Empfehlungen zur Anwendung kommen. Zudem sollten bei der Ausgestaltung weiterer Selbstverpflichtungen des Bundes Flüchtlinge „mitbedacht“ werden: Für die Umsetzung des im Koalitionsvertrag vereinbarten Ziels, verbindliche nationale Integrationspartnerschaften einzurichten, die in den Regionen zeitlich befristete Projekte der Integration zu Regelangeboten weiterentwickeln sollen, bieten die Erfahrungen der in diesem Programm tätigen Projektverbünde zukunftsweisende Grundlagen.

---

<sup>1</sup> Gemeint sind hiermit vor allem die Zielgruppen des ESF-Bundesprogramms, also Bleibeberechtigte und Flüchtlinge mit mindestens nachrangigem Zugang zum Arbeitsmarkt (Asylsuchende, Personen mit Duldung nach einem Jahr Aufenthalt).

<sup>2</sup> Koalitionsvertrag zwischen der CDU, CSU und FDP der 17. Legislaturperiode: WACHSTUM. BILDUNG. ZUSAMMENHALT, Seite 80.

Die zentrale Botschaft der vorliegenden ersten Bilanz des ESF-Bundesprogramms lautet: Wir sind auf dem richtigen Weg! Beispiele aus verschiedenen Netzwerkregionen belegen, dass eine Ausbildungs- und Arbeitsmarktteilhabe von Flüchtlingen möglich ist. Da die Projektpraxis jedoch von aktuellen und regional unterschiedlichen ordnungspolitischen Rahmenbedingungen beeinflusst ist, lässt sich gleichzeitig feststellen, dass trotz mancher Lockerungen immer noch zu viele Paradoxien in Gesetzen und Weisungen vorhanden sind, die eine Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen behindern. Grundlagen und Hintergrund sowie eine Einschätzung zu den rechtlichen Rahmenbedingungen finden sich im Anhang 1.

Im Folgenden werden Programm sowie erste Erfahrungen und Empfehlungen unter Berücksichtigung der Netzwerkstruktur als Besonderheit des Programms skizziert (I), danach folgen Zwischenergebnisse zu spezifischen Themenfeldern: ‚Ausbildung jugendlicher Flüchtlinge‘, ‚Vermittlung in Arbeit‘, ‚Bedarfsermittlung und Qualifizierung‘ (II). Zur Illustration werden Praxisbeispiele herangezogen. Ein 10-Punkte-Aktionsplan bündelt themenrelevante Empfehlungen für Politik und Praxis (III).

# I. Die Netzwerkarbeit im ESF-Bundesprogramm

## Die Ziele des ESF-Bundesprogramms

Mit dem „ESF-Bundesprogramm zur arbeitsmarktlichen Unterstützung für Bleibeberechtigte und Flüchtlinge mit Zugang zum Arbeitsmarkt“<sup>3</sup> hat das BMAS ein Programm aufgelegt, das die Umsetzung der Bleiberechtsregelung aufgreift und den Prozess der Arbeitsmarktintegration unterstützen soll. Als Teil der Bundes-Programmlinie XENOS ist mit dem hier angesprochenen Programm beabsichtigt, Aktivitäten gegen Diskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und Rechts-Extremismus in arbeitsmarktbezogenen Maßnahmen an der Schnittstelle zwischen Schule, Ausbildung und Arbeitswelt zu stärken. Dabei werden Netzwerke auf lokaler und regionaler Ebene gefördert, die in den folgenden Schwerpunkten tätig sind:

- Unterstützung durch Beratung und Vermittlung;
- Erhöhung der (Weiter-)Beschäftigungschancen, Sicherung von Beschäftigungsverhältnissen;
- Information und Sensibilisierung der für die Zielgruppe relevanten Akteure des Arbeitsmarktes und des öffentlichen Lebens.

Eine Hauptzielgruppe des Programms sind die Bleibeberechtigten, also Personen, die nach der gesetzlichen Altfallregelung eine Aufenthaltserlaubnis auf Probe erhalten haben (s. hierzu die Erläuterungen im Anhang). Darüber hinaus werden andere Flüchtlinge, die wegen ihrer Aufenthaltsperspektive in Deutschland Leistungen nach dem AsylbLG erhalten und ggf. Leistungen zur Eingliederung in Arbeit nach dem SGB III beziehen könnten, ebenfalls gefördert

Für diese Personengruppen wird die Integration in den Arbeits- und Ausbildungsmarkt und besonders auch eine langfristige Stabilisierung der Beschäftigungsverhältnisse angestrebt. Als Mittel zur nachhaltigen Sicherung von Arbeitsplätzen werden durch das ESF-Bundesprogramm besonders berufsbegleitende Kurzqualifikationen gefördert.

Aufgrund der Stichtagsregelungen und weiterer Einschränkungen waren Bleiberechts- und Altfallregelung aber nur für einen Teil der Menschen mit geduldetem Aufenthalt ausgelegt. In der Beratungs- und Vermittlungspraxis ist eine strikte Trennung von bleibeberechtigten Personen (inkl. Personen, die eine Aufenthaltserlaubnis „auf Probe“ erhalten) und Geduldeten aber kaum

---

<sup>3</sup> Im Folgenden: „ESF-Bundesprogramm“.

---

möglich und nicht zielführend. Häufig stellt sich erst bei Flüchtlingen, die nicht unter das Bleibe-recht fallen im weiteren Beratungsprozess heraus, inwieweit Zugangsmöglichkeiten zu Bildung und Arbeitsmarkt bislang nicht ausgeschöpft wurden.

In das Programm aufgenommen werden daher auch Asylsuchende und Geduldete, die einen (mindestens) nachrangigen Zugang zum Arbeitsmarkt haben. Für diese Gruppen, die nach der Rechtslage keine dauerhafte Aufenthaltsperspektive besitzen, kann durch den Erhalt und Er-weiterung der Beschäftigungsfähigkeit die Unabhängigkeit von staatlichen Unterstützungslei-stungen in Deutschland ebenso erreicht werden wie die Möglichkeit einer Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt des Heimatlandes.<sup>4</sup> In erster Linie soll diese Personengruppe durch Bera-tungs- und Qualifizierungsangebote unterstützt werden, die sowohl den Zugang zu Ausbildung und Beschäftigung wie auch die soziale Eingliederung zum Ziel haben sollen.

## Zahlen und Fakten zu den Netzwerken

- Fördervolumen und Laufzeit: Das Gesamtvolumen des ESF-Bundesprogramms beträgt inklusive nationaler Kofinanzierung rund 34 Mio. EUR. Davon stellt das Bundesministe-rium für Arbeit und Soziales 19 Mio. EUR aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) und rund 12 Mio. EUR aus eigenen Haushaltsmitteln zur Verfügung.
- Im Zeitraum September 2008 bis Ende Oktober 2010 werden 43 Beratungsnetzwerke<sup>5</sup> mit rund 220 Einzelprojekten gefördert. Die Laufzeit der Projekte beträgt in der Regel zwei Jahre.

Die Netzwerke weisen eine große Bandbreite an Ansätzen der Vermittlungs- und Beratungsar-beit auf. Einige haben im Rahmen der Programmvorgaben Schwerpunkte gesetzt: So nennen eine Reihe von Projekten die Förderung Jugendlicher als wichtiges Themengebiet. Bei anderen gibt es eine Spezialisierung auf bestimmte Berufsfelder wie etwa das Hotel- und Gaststätten-gewerbe, gewerblich-technische oder Gesundheits- und Pflegeberufe. Weiterhin stellt in meh-reren Netzwerken der Bereich der Sensibilisierung der Arbeitsmarktakteure ein vorrangiges Arbeitsgebiet dar, das etwa durch Schulungen von Mitarbeiter/-innen der Arbeitsbehörden um-gesetzt wird.

---

<sup>4</sup> Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Förderrichtlinie „ESF-Bundesprogramm zur arbeitsmarktlichen Unterstützung für Bleibeberechtigte und Flüchtlinge mit Zugang zum Arbeitsmarkt“ vom 09. Juni 2008 (im Folgenden: Förderrichtlinie).

<sup>5</sup> Eine Liste der 43 Netzwerke findet sich im Anhang.

Die Flexibilität der Angebote ermöglicht es den Netzwerken zugleich im Bedarfsfall, auf sich verändernde Bedingungen schnell zu reagieren. So stellen einige Netzwerke, die zu Beginn der Projektstätigkeit die Betriebsakquise und die Vermittlung in Arbeit für die besser qualifizierten Teilnehmenden erfolgreich durchgeführt haben, ihre Tätigkeit zunehmend auf die weniger qualifizierten Teilnehmenden ein, für die niedrighschwellige Angebote oder die Vermittlung in Ausbildung im Vordergrund stehen.

Nach Angaben aus den Netzwerken haben zum Stichtag 15.8.2009 annähernd 8.900 Personen an Maßnahmen der Projekte teilgenommen.<sup>6</sup> Damit wurden noch vor Ablauf des ersten Förderjahres etwa 47% der von den Netzwerken bei Beginn des Programms als Zielvorgabe genannten Zahl von Teilnehmenden erreicht. Etwa die Hälfte der Teilnehmenden, zu denen entsprechende Angaben gemacht wurden, waren Leistungsberechtigte nach SGB II. Die zweite Hälfte der Teilnehmenden verteilt sich zu 23 bzw. 27 % auf die weiteren Zielgruppen der Personen, die Grundleistungen nach dem AsylbLG beziehen bzw. auf Personen, die gem. § 2 AsylbLG Anspruch auf Leistungen entsprechend dem SGB XII erworben haben.

---

<sup>6</sup> Bei der Teilnehmendenzahl ist zu berücksichtigen, dass Personen innerhalb eines Netzwerks mehrere Maßnahmen der verschiedenen Projektpartner durchlaufen können. Mehrfachzählungen von Personen sind also nicht auszuschließen.

## STANDORTE DER 43 NETZWERKE



Kontaktdaten zu den Netzwerken in den Regionen finden sich im Anhang 2

## Netzwerkarbeit als Vorgabe des Programms

Die Netzwerkbildung durch den Aufbau von Projektverbänden ist im ESF Bundesprogramm als Vorgabe enthalten:

„Das ESF-Bundesprogramm wird Netzwerke auf lokaler und regionaler Ebene fördern. Diese sollen eine schnellere Vermittlung, und durch betriebliche Mediation, eine höhere Beteiligung der Zielgruppe in Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktförderung und stabilere Beschäftigungsverhältnisse bewirken.“<sup>7</sup>

Hiermit wurde das bewährte Modell der sog. Entwicklungspartnerschaften des EQUAL- Förderprogramms 2002-2007 aufgegriffen.<sup>8</sup> Im Rahmen der Netzwerke wirken die verschiedenen Akteure der Migrations- und Arbeitsmarktpolitik auf lokaler bzw. regionaler Ebene zusammen. Das ESF-Bundesprogramm enthält die Maßgabe, dass die Netzwerke „aus unterschiedlichen Trägertypen gebildet“ werden und „Kompetenzen aus den Bereichen Flüchtlingsarbeit, Beratung, Arbeitsmarkt und Betriebskontakte bündeln.“<sup>9</sup> Entsprechend sollen neben den verantwortlichen Behörden sowie Nichtregierungsorganisationen und Wohlfahrtsverbänden auch Betriebe, Bildungsträger, Arbeitsvermittlungen, Kammern und Gewerkschaften einbezogen werden. Grundgedanke dabei ist, dass das jeweilige Fachwissen der verschiedenen Akteure bereits in die Planung der Projektarbeit in einer Weise einfließt, die eine effektive Umsetzung der Zielvorgaben ermöglicht.

Auf diese Weise entstehen Kooperationen zwischen Institutionen, die zuvor häufig nebeneinander arbeiteten oder sich sogar als Gegenspieler ansahen. Zudem ermöglicht das Arbeiten im Netzwerk, dass bei unterschiedlichen Fragen auch auf den jeweils am besten geeigneten Netzwerkpartner zurückgegriffen werden kann – sowohl bei der Klärung individueller Probleme von Teilnehmenden wie auch bei übergeordneten fachlichen Fragestellungen. Zwar kann es auf lokaler und regionaler Ebene nicht der Anspruch der Netzwerke sein, die gesetzlichen Rahmenbedingungen zu verändern. Wohl aber kann über mögliche Spielräume in der Verwaltungspraxis geredet werden und neue Modelle können im Zusammenspiel erprobt werden. Als Institutionen der Kommunikation und des Wissensaustauschs haben die Netzwerke auch das Potenzial, die Förderperiode zu überdauern und die Nachhaltigkeit von Projekterfolgen sicherzustellen.

---

<sup>7</sup> Förderrichtlinie, S. 2.

<sup>8</sup> Das Nationale Thematische Netzwerk Asyl in der europäischen Gemeinschaftsinitiative EQUAL (Hg.): Der Anfang ist gemacht. Neue Chancen für die berufliche Integration im Themenfeld Asyl. Memorandum der Entwicklungspartnerschaften des Nationalen Thematischen Netzwerks Asyl, Oktober 2007, S. 26.

<sup>9</sup> Förderrichtlinie, S. 5.

## **Netzwerkarbeit in der Praxis – Kooperationsmodelle mit strategischen Partnern**

Entsprechend der Förderrichtlinien sollen die Netzwerke die folgenden Aufgaben erfüllen:<sup>10</sup>

- Arbeitsmarktbezogene Beratungsaktivitäten, die die Handlungskompetenz der Zielgruppen im Hinblick auf ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt erhöhen,
- Beratungs-/Vermittlungs-/Mediationsaktivitäten, die die Einstellungsbereitschaft von Unternehmen erhöhen und die Beschäftigungsverhältnisse der Bleibeberechtigten langfristig stabilisieren und sichern und
- Information und Sensibilisierung der für die Zielgruppe relevanten Akteure des Arbeitsmarktes und des öffentlichen Lebens.

Die Arbeit in Netzwerken hat sich hierfür als zielführender Ansatz erwiesen, da sie es ermöglicht, Maßnahmen verschiedener Akteure sowie deren Nutzung durch die Teilnehmenden besser aufeinander abzustimmen. Hierfür sind die folgenden Merkmale von Netzwerkarbeit in besonderer Weise entscheidend:

- Netzwerke bieten die Möglichkeit zur Bündelung von Kompetenzen und von Wissen über Lebenslagen.
- In Netzwerken können Gegensätze zwischen Institutionen und Nichtregierungsorganisationen überwunden werden.
- Netzwerke ermöglichen es, dass zielgruppenspezifisch gearbeitet wird. Dies ist von wesentlicher Bedeutung, da die Zielgruppen der Projekte einige besondere Problemlagen aufweisen. Zugleich handelt es sich um verhältnismäßig kleine Gruppen, für die in den Institutionen nicht auf allen Ebenen spezialisiertes Wissen vorhanden sein kann.
- Netzwerke können als „bewegliche Systeme“ flexibel an verschiedene Fragestellungen angepasst werden, indem für die jeweilige Aufgabe andere Partner herangezogen werden.
- Netzwerke sind geeignete Instrumente um Demokratiebewusstsein, Weltoffenheit und Toleranz zu stärken.

Für die Verfestigung der Netzwerkstrukturen war es hilfreich, dass einige der im laufenden ESF-Bundesprogramm tätigen Projekte auf Erfahrungen aus dem Modell der sog. Entwick-

---

<sup>10</sup> Förderrichtlinie, S. 5.

lungspartnerschaften des EQUAL-Förderprogramms 2002-2007 zurückgreifen konnten. Dennoch zeigte sich aber auch, dass selbst bei Vorhandensein von etablierten Strukturen die Netzwerkarbeit zeit- und ressourcenaufwendig ist. Von einigen neu eingerichteten Netzwerken wurde zudem berichtet, dass gerade in der Anfangsphase des Programms die interne Koordinierung und andere administrative Aufgaben nur wenig Möglichkeiten für eine nach außen gerichtete Netzwerkarbeit zuließen.

Insbesondere dort, wo auf vorhandene Strukturen aufgebaut werden konnte, haben sich aber eine Reihe von vielversprechenden Ansätzen ergeben:

Beispiel **Hagen**: Die Projektpartner von „AuFBruCh Hagen“ treffen sich regelmäßig mit Vertreter/-innen der Ausländerbehörde, ARGE, Agentur für Arbeit, des Sozialamts und Integrationsrats. Auch darüber hinaus gibt es eine produktive Zusammenarbeit mit der Ausländerbehörde: So hat die Behörde etwa Personen mit humanitären Aufenthalt sowie Geduldete zu Informationsveranstaltungen eingeladen, bei denen die Projektpartner über ihre Angebote informierten und Termine vereinbarten. Auf diese Weise haben die Projekte ein Drittel ihrer Teilnehmenden erreicht.

Beispiel **Hersfeld-Rotenburg** (Interkulturelles Fallmanagement): Die beteiligten Behörden der Kommune haben ihre Büros im selben Haus, es besteht ständiger Kontakt zu den Bleiberechts-Fallmanager/-innen. Als Options-Kommune entscheidet der Landkreis über die Förderung durch Maßnahmen des SGB II.

Beispiel **Rheinland-Pfalz** (In Procedere): In Bad Kreuznach und Germersheim wird in regelmäßigen Fallkonferenzen über Fortschritte und Probleme bei der Betreuung der Teilnehmenden gesprochen. Neben den Ausländerbehörden, die operative Partner im Netzwerk sind, nehmen auch die ARGEen regelmäßig daran teil.

Beispiel **Hamburg** (Fluchtort Hamburg plus): Das Netzwerk kooperiert in einem vom Hamburger Senat geförderten Programm („AQUABA“) mit einem erweiterten Kreis von Institutionen und Projektträgern, die gemeinsam an der Verbesserung der Vermittlungsmöglichkeiten für die Zielgruppe arbeiten. Es finden regelmäßig Gespräche mit der Agentur für Arbeit, der ARGEen sowie der Ausländerbehörde statt, um Verfahrensabläufe bei der Erteilung von Arbeitsgenehmigungen zu optimieren und die Teilnahme an den Projektmaßnahmen zu ermöglichen.

Beispiel **Thüringen**: Das Netzwerk „to arrange“ geht mit seinen Angeboten in vorhandene regionale Beratungsstellen für Flüchtlinge und Migrantinnen und Migranten. Ziele sind die Etablie-

rung beruflicher Beratung als ein weiterer Schwerpunkt neben der Sozialarbeit in den Beratungsstellen und der Aufbau von Kooperationsmodellen vor Ort. Sobald die beruflichen Beratungsnetzwerke verstetigt sind, zieht sich das Projekt aus der Region zurück.

Beispiel **Wuppertal**: Im Netzwerk „Partizipation“ ist das Ressort für Zuwanderung und Integration der Stadt Wuppertal als Teilprojekt ins Netzwerk eingebunden.

Da die Netzwerkbildung in den verschiedenen Regionen eine unterschiedliche Dynamik entwickelt hat, ist es zum aktuellen Zeitpunkt nur bedingt möglich, eine generelle Aussage zu den Erfolgen der Netzwerkarbeit zu treffen. Gleichwohl ergibt sich aus vielen Beispielen, dass der Aufbau von heterogenen Netzwerken unter Einbindung strategischer Partner geeignet ist, um Beratungs- und Verfahrensprozesse auf die Zielgruppen abzustimmen und um Fördermöglichkeiten zu eröffnen. Die Netzwerke bieten das Potenzial für eine Verstetigung der Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden und anderen Partnern in den Regionen.

Der Aufbau strategischer Partnerschaften ist die wichtigste Voraussetzung für eine erfolgreiche Projektarbeit. Vor allem (aber nicht nur) in den Netzwerken, wo die zuständigen Behörden nicht als Projektpartner eingebunden sind, erweist sich dies aber als schwierig und vor allem zeitaufwendig. Hier besteht eine besondere Herausforderung darin, die Nachhaltigkeit der entstandenen Partnerschaften zu sichern.

### **Empfehlungen im Bereich Kooperationsmodelle mit strategischen Partnern:**

- Eine flexible Gestaltung von Partnerschaften sollte ermöglicht werden, um die erfolgreiche Netzwerkarbeit auszubauen und um unterschiedliche Konstellationen von Partnern für unterschiedliche Themen zu gewinnen.
- Die Sensibilisierung der Institutionen für die speziellen Anliegen der Zielgruppe sollte verbessert werden. In diesem Zusammenhang sollte bei Beantragung und Bewilligung auch Öffentlichkeitsarbeit eine wichtigere Rolle spielen.
- Ein übergreifendes programmbegleitendes Netzwerk auf Bundesebene hat sich bewährt, um den Erfahrungs- und Ideenaustausch auf Bundesebene zu ermöglichen. Im aktuellen ESF-Bundesprogramm konnte dies durch das Nationale Thematische Netzwerk im Bleiberechtsprogramm gezeigt werden. Ein solches übergreifendes „Netzwerk der Netzwerke“ sollte fortgeführt werden.

## II. Zwischenergebnisse im Spiegel aktueller integrationspolitischer Rahmenbedingungen

### Individuelle Problemlagen

Mit den eingangs sowie im Anhang I genannten Schritten ist von Seiten der Politik grundsätzlich anerkannt worden, dass es auch für langjährig geduldete Personen Möglichkeiten und Bedarfe der Integration in den Arbeitsmarkt gibt. Das ESF-Bundesprogramm richtet sich gerade an diese Personengruppen, bei denen bedingt durch die langjährige Beschäftigungslosigkeit deutliche Vermittlungshemmnisse vorliegen. Dabei ist vorab darauf hinzuweisen, dass hier nur über die Erfahrungen mit den Teilnehmenden der Projekte berichtet werden kann und keine allgemeine Aussage über die berufliche Situation von Bleibeberechtigten, Asylsuchenden und Geduldeten getroffen wird. In der Regel suchen nur diejenigen die Netzwerke auf, die Unterstützung benötigen. Es ist keine Seltenheit, dass Teilnehmende in den Projekten über zehn Jahre, in einzelnen Fällen sogar über 20 Jahre lang keiner regelmäßigen Arbeit nachgegangen sind. Dass unter diesen Umständen eine Entfremdung von der Arbeitswelt eintritt, ist keineswegs ungewöhnlich. Erschwerend kommen bei den Zielgruppen des ESF-Bundesprogramms aber häufig noch weitere individuelle Faktoren hinzu, die die Integration in den Arbeitsmarkt zusätzlich behindern:

- Viele Teilnehmende haben nur geringe deutsche Sprachkenntnisse – hier ist auch zu berücksichtigen, dass die Zielgruppen während ihres bisherigen Aufenthalts in Deutschland nicht zur Teilnahme an Integrationskursen berechtigt waren. Auch nach Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis im Rahmen der Altfallregelung besteht kein Anspruch auf Teilnahme an einem Integrationskurs.<sup>11</sup>
- Viele Teilnehmende verfügen nur über eine geringe schulische und berufliche Ausbildung, einige sind Analphabeten. Dies entspricht nicht notwendigerweise dem allgemein niedrigen Ausbildungsgrad der Zielgruppen. Wahrscheinlicher ist, dass überdurchschnittlich viele Personen mit den Projekten des ESF-Bundesprogramms in Kontakt treten, die schlechte Startvoraussetzungen für den Arbeitsmarkt aufweisen und daher besondere Unterstützung benötigen.

---

<sup>11</sup> Die Teilnahme an Integrationskursen ist nur vereinzelt ermöglicht worden, indem zusätzliche Plätze in den Kursen zur Verfügung gestellt wurden, so etwa in Hamburg durch ein vom Senat finanziertes Programm.

- 
- Formal erworbene ausländische Bildungsabschlüsse oder berufliche Qualifikationen werden häufig nicht anerkannt. Darüber hinaus gibt es kaum anerkannte Instrumente für die Bestätigung und Einstufung von beruflichen Kompetenzen, die (zumeist ohne formalen Abschluss) durch Erwerbstätigkeit im Herkunftsland erworben wurden.
  - Aufgrund fehlender Anwendung in den bislang in Deutschland verbrachten Jahren verlieren mitgebrachte Berufserfahrungen zusätzlich an Wert und auch für die Arbeitswelt notwendige soziale Handlungskompetenzen können abnehmen (Dequalifikation).
  - Bedingt durch Gewalterfahrungen in den Herkunftsländern, durch die Flucht, aber auch aufgrund der Lebenssituation in Deutschland finden sich in den Zielgruppen der Projekte überdurchschnittlich viele Personen, die an psychischen Problemen und psychosomatischen Krankheiten leiden. Besonders in Projekten, die bislang noch nicht mit Geduldeten und Flüchtlingen gearbeitet hatten, stellte das Ausmaß dieses Problems eine besondere Herausforderung dar.
  - Fehlende Kinderbetreuung kann die Aufnahme bestimmter Tätigkeiten, die sonst für die Zielgruppen geeignet wären, unmöglich machen – so etwa bei Pflegeberufen, wenn hier im Schichtdienst gearbeitet wird. Bei einigen Teilnehmenden fallen auch kulturell bedingte Vorbehalte gegen Kinderbetreuung durch „fremde“ Personen ins Gewicht.

## **Strukturelle Problemlagen**

Ungeachtet der im Anhang I beschriebenen Änderungen in den rechtlichen Rahmenbedingungen enthält das Aufenthaltsrecht noch immer eine Reihe von Restriktionen und Sanktionsmöglichkeiten, die sich besonders gegen Personen mit geduldetem Aufenthalt richten.

- So können die Änderungen in der Beschäftigungsverfahrensverordnung, die die Öffnung des Arbeitsmarktes für Personen mit Duldung grundsätzlich vorsehen, durch den § 11 derselben Verordnung ins Leere laufen. Laut § 11 BeschVerfV darf geduldeten Personen die Ausübung einer Beschäftigung vor allem dann nicht erlaubt werden, wenn aufenthaltsbeendende Maßnahmen „aus von ihnen zu vertretenden Gründen“ nicht vollzogen werden können. Dies führt in der Praxis nicht selten zum völligen Ausschluss vom Arbeitsmarkt. Diese Norm wird in der Verwaltungspraxis und in der Rechtsprechung durchaus unterschiedlich ausgelegt wird, etwa hinsichtlich der Frage, welche zumutbaren Anforderungen an die Passbeschaffung erfüllt werden müssen.

- Erst nach vier Jahren ihres Aufenthalts können Personen mit Duldung die Zustimmung zur Ausübung einer Beschäftigung ohne die sog. Arbeitsmarkt- und Vorrangprüfungen des § 39 Abs. 2 AufenthG erhalten. 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 Vermittlungsbemühungen darüber hinaus auch an der eingeschränkten Mobilität, da sie nicht ohne Genehmigung das Gebiet ihres Landkreises oder ihres Bundeslandes verlassen dürfen. Das Aufenthaltsgesetz kennt in diesem Zusammenhang zwar eine Ausnahmeklausel für geduldete Personen, die zur Ausübung einer Beschäftigung ohne Vorrangprüfung berechtigt sind (§ 61 Abs. 1 S. 3 AufenthG). Die Anwendung liegt aber im Ermessen der Ausländerbehörden, so dass es hier in der Praxis regional weiterhin zur Verweigerung der notwendigen Genehmigungen für das Verlassen des Aufenthaltsbereichs kommt. Die Vermittlungschancen steigen aber insbesondere durch eine erhöhte regionale Mobilität, wie sie durch die Agenturen für Arbeit und die Träger der Grundsicherung insbesondere bei eingeschränkter beruflicher Mobilität oder zur Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit gefördert wird.

Auch für Asylsuchende ist eine Arbeitsaufnahme faktisch kaum möglich: Im ersten Jahr des Asylverfahrens sind Asylsuchende – wie auch Geduldete – komplett vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen. Danach ist auch bei ihnen die Aufnahme einer Beschäftigung nur unter den Voraussetzungen der bereits erwähnten sog. Arbeitsmarkt- und Vorrangprüfungen des § 39 Abs. 2 AufenthG möglich.

Zu den rechtlichen Einschränkungen kommt hinzu, dass gerade die für die Vermittlung in den Arbeitsmarkt zuständigen Institutionen trotz einiger in den letzten Jahren unternommener Anstrengungen noch immer Defizite beim interkulturellen Umgang mit ihren Kundinnen und Kunden aufweisen. Auf die speziellen Anforderungen und Fördermöglichkeiten der Zielgruppen des ESF-Bundesprogramms sind die Verwaltungen zudem nicht immer vorbereitet. Aus verschiedenen Netzwerken wurde berichtet, dass in Arbeitsverwaltungen ebenso wie in Unternehmen Personen mit Duldungsstatus sowie Bleibeberechtigte häufig pauschal in die Kategorien „nicht vermittelbar“ bzw. „nicht einstellbar“ einsortiert werden, ohne dass eine individuelle Prüfung erfolgt.

Die hier genannten Restriktionen und praktischen Probleme sind noch immer von dem ordnungspolitischen Gedanken geprägt, dass Menschen, die sich nur vorübergehend in Deutschland aufhalten, die Integration in Arbeitsmarkt und Gesellschaft verwehrt werden soll. Dabei wird übersehen, dass beim jahrelangen Ausschluss von Beschäftigung Kompetenzen verloren gehen, die auch bei einer Rückkehr in das Herkunftsland von elementarer Bedeutung sein können. Wie auch die oben

genannten aktuellen Zahlen langjährig geduldeter Menschen zeigen, hat sich zudem die Vorstellung, dass die Betroffenen durch derartige Restriktionen zur Ausreise bewegt werden können, in den meisten Fällen als falsch erwiesen. Ändert sich aber die aufenthalts- und arbeitsrechtliche Situation der Betroffenen, muss die Integration in den Arbeitsmarkt mühsam nachgeholt werden. Dies zeigt sich nicht zuletzt bei den Bleibeberechtigten. Es ist leider zu befürchten, dass auch in Zukunft vergleichbare Problemstellungen entstehen, wenn die rechtlichen Vorschriften nicht konsequenter auf das Ziel der Integration in den Arbeitsmarkt ausgerichtet werden.

## **Besondere Schwierigkeiten durch Ausgestaltung der Altfallregelung**

Die Altfallregelungen<sup>12</sup>, die zwar dem Grunde nach den Begünstigten eine Perspektive für den Verbleib in Deutschland bieten, bringen in der praktischen Umsetzung aufgrund ihrer konkreten Ausgestaltung erhebliche Schwierigkeiten mit sich.

So wurden die Aufenthaltserlaubnisse zunächst mit einer Gültigkeit bis zum 31. Dezember 2009 erteilt. Trotz der Verlängerungsoption des § 104a Abs. 5 AufenthG erwies sich diese Frist bei den Bemühungen um Ausbildung und Arbeit häufig als Hindernis, da Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber unter diesen Bedingungen zögerten, Arbeits- und insbesondere auch Ausbildungsverträge abzuschließen.

Darüber hinaus wurde von den Betroffenen der Nachweis einer unverzüglichen, den Lebensunterhalt sichernden Arbeitsstelle verlangt. Durch den dadurch entstandenen Zeitdruck wurde eine vorgeschaltete Qualifizierung erheblich erschwert, obwohl der bisherige Projektverlauf gezeigt hat, dass eine solche zur Herstellung der beruflichen Handlungsfähigkeit häufig erforderlich sein kann. Ohne den Erwerb von Basisqualifikationen, die vor dem Hintergrund der beschriebenen individuellen Problemlagen in vielen Fällen nur über längerfristige Maßnahmen erworben werden könnten, bestehen aber nur geringe Aussichten auf höherwertige Tätigkeiten, mit denen der Lebensunterhalt gesichert werden kann.

Zu den individuell ungünstigen Startbedingungen ist im bisherigen Projektverlauf die schwierige Situation auf dem durch die Wirtschafts- und Finanzkrise angespannten Arbeitsmarkt als Faktor hinzugekommen, der die Vermittlung in Arbeit zumindest in den meisten Regionen deutlich erschwert. Dies galt gerade auch für die Vermittlung in Beschäftigungen, mit denen die

---

<sup>12</sup> Gemeint sind an dieser Stelle alle drei besonderen Regelungen, die seit 2006 die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für langjährig Geduldete ermöglichen: Der IMK-Beschluss vom November 2006 (Bleiberechtsregelung), die gesetzliche Regelung vom August 2007 (Altfallregelung) sowie der IMK-Beschluss vom Dezember 2009)

gesetzlich festgelegten Voraussetzungen für die Verlängerung des Bleiberechts über den 31.12.2009 hinaus erfüllt werden konnten. Viele Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis nach der Altfallregelung befanden sich Ende 2009 in gering bezahlten Arbeitsverhältnissen, mit denen sie das in der Altfallregelung definierte Ziel der (überwiegend) eigenständigen Sicherung des Lebensunterhalts nicht hätten erreichen können.

Diese Schwierigkeiten wurden zwar von Innenministern in Ansätzen anerkannt. Die von Ihnen am 04.12.2009 beschlossene Anschlussregelung<sup>13</sup> (IMK-Beschluss 2009) wird für einige der von der Altfallregelung 2007 Begünstigten eine Verbesserung mit sich bringen. So reicht ein frisch erworbener Schul- oder Berufsabschluss ebenso wie eine Halbtagsbeschäftigung zur Erteilung des Bleiberechts. Auch wurde von der Politik anerkannt, dass nicht alle es schaffen konnten, Arbeit zu finden. Wer seine (erfolglosen) Bemühungen um einen sicheren Platz im ersten Arbeitsmarkt nachweisen kann, erhält eine weitere Chance für zwei Jahre, um Fuß zu fassen. Diese Regelung lässt die Betroffenen zwar zunächst aufatmen. Allerdings wurden durch den Beschluss die oben beschriebenen Probleme nicht wirklich gelöst. Die Unsicherheiten bleiben nicht zuletzt, weil keine Einigung über die konkreten Voraussetzungen für die Verlängerung der bis Ende 2011 befristeten Probeaufenthaltserlaubnisse erzielt wurde. Damit ist unklar, ob Ende 2011 von den Betroffenen verlangt wird, dass der Lebensunterhalt (vollständig) zu sichern ist oder ob sie ebenso andere Wege zur Arbeitsmarktintegration gehen dürfen, die auch zunächst eine Kompetenzerweiterung bedeuten könnten. Aus dieser Unklarheit heraus haben die Bleiberechtsnetzwerke sowie alle Arbeitsmarktakteure Schwierigkeiten, individuelle Förderpläne zu erstellen, Maßnahmen zu konzipieren und Bleibeberechtigte in den Betrieb aufzunehmen.

Vor diesem Hintergrund bleibt es auch fraglich, ob es den Betroffenen in der durch diese Fristverlängerung gewonnenen Zeit gelingen wird, in stabilere und besser bezahlte Beschäftigungsverhältnissen aufzusteigen. Für die Projekte hat es sich schon in der Vergangenheit als schwierig erwiesen, mit diesem Personenkreis in Kontakt zu treten. Das in der Programmvorgabe enthaltene Ziel, „Personen aus Beschäftigungsverhältnissen mit niedrigen Qualifikationsanforderungen, niedrigem Lohnniveau oder zeitlicher Befristung ihrer Beschäftigung [...] in neue Arbeitsverhältnisse“ zu bringen<sup>14</sup>, ist daher nur schwer umsetzbar. In einer ähnlichen Situation dürften sich darüber hinaus aber auch viele der Personen befinden, die die Voraussetzung der eigenständigen Sicherung des Lebensunterhalts zum Jahresende 2009 erfüllen konnten. Bei ihnen besteht zumindest die Gefahr, dass notwendige Schritte zur Weiterqualifizierung und zur Sicherung der Nachhaltigkeit der Beschäftigung unterbleiben. Sie wurden durch die Stichtagsregelung geradezu dazu gezwungen, in weniger stabilen Beschäftigungsverhältnissen „auszuharren“.

---

<sup>13</sup> Vergl. hierzu Anhang 1

<sup>14</sup> Förderrichtlinie, S.2

## Lösungen und Erfolge

In Anbetracht der schwierigen Rahmenbedingungen und der vielfältigen individuellen Problemlagen wird deutlich, dass es für die Zielgruppen des ESF-Bundesprogramms keine einfachen Wege der direkten Vermittlung in Beschäftigung gibt – insbesondere dann, wenn es um die nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt geht, wie sie das Programm für Bleibeberechtigte vorsieht. Beinahe jeder Einzelfall erfordert von den Projekten ein erhebliches Maß an individueller und zugleich multifunktionaler Betreuung. Vor diesem Hintergrund haben die Netzwerke vielfältige Strategien entwickelt, um Interessen und Fähigkeiten der Teilnehmenden zu stärken und die Voraussetzungen für die Vermittlung in Ausbildung und Arbeit zu schaffen.

Bei vielen Teilnehmenden kann berufliche Handlungskompetenz nur in aufeinander folgenden Schritten allmählich aufgebaut werden. Hierbei greifen unterschiedliche Maßnahmen ineinander: Am Beginn der Beratung steht die Kompetenzfeststellung, die zugleich auch zur Motivierung gerade derjenigen Teilnehmenden beitragen kann, die über wenig Arbeitsmarkterfahrung verfügen – nicht zuletzt auch dann, wenn Arbeitsbemühungen bislang aufgrund der rechtlichen Regelungen ohne Erfolg geblieben waren. Im Anschluss an die Kompetenzfeststellung können die Netzwerke weitere Unterstützungsleistungen anbieten, wobei sich in dieser Phase u. a. die folgenden Maßnahmen bewährt haben:

- Bewerbungsvorbereitung und –begleitung inkl. Erstellung von Lebensläufen
- Motivationstraining durch Einzelgespräche oder in Kleingruppen
- Berufsbezogene Sprachförderung
- Betriebliche Praktika
- Berufliche Anpassungsqualifizierungen
- Soziale Beratungsunterstützung im Umfeld der Teilnehmenden, so dass die Konzentration vollständig auf die Arbeitssuche/-aufnahme gerichtet sein kann.

In Anbetracht der schwierigen Ausgangssituation ist zu betonen, dass die hier beschriebenen Maßnahmen jeweils bereits als Teilerfolge gewertet werden können, wenn sie erfolgreich absolviert werden. Auch wenn diese Maßnahmen nicht unmittelbar ihren Niederschlag in der Zahl der erfolgreichen Vermittlungen in Beschäftigung finden, stellen sie für Teilnehmende wie für die Projekte doch wichtige Etappenziele dar. Bei der Aufnahme einer Beschäftigung besteht der wichtigste Beitrag der Projekte in der Kontaktaufnahme mit Unternehmen, wobei auch Partner aus der institutionellen wie der privaten Arbeitsvermittlung eingebunden werden. Auch nach der erfolgreichen Vermittlung oder bei bestehenden Beschäftigungsverhältnissen stehen die Projekte als Ansprechpartner für Unternehmen und Teilnehmende weiterhin zur Verfügung. Derartige Maßnahmen sind als stabilisierender Faktor unerlässlich.

Der Netzwerkansatz des ESF-Bundesprogramms hat sich für diese Arbeitsweise nicht nur als zielführend, sondern als unabdingbar erwiesen. Die Arbeit in Netzwerken ermöglicht es, dass Maßnahmen auf die Teilnehmenden zugeschnitten und aufeinander abgestimmt werden. Dies wird auch an den erfolgreichen Beispielen aus den Netzwerken deutlich, die im folgenden Kapitel in den Themenfeldern „Ausbildung“, „Vermittlung in Arbeit“ sowie „Qualifizierung“ dargestellt werden. Über die tägliche Beratungs- und Vermittlungstätigkeit hinaus können und sollen die Netzwerke aber auch dazu beitragen, dass auf regionaler Ebene Kooperationen entstehen, die auch über das ESF-Bundesprogramm hinaus Wirkung entfalten können. Beispiele für diese Form des „Netzwerkens“ wurden oben bereits unter der Überschrift „Netzwerkarbeit in der Praxis - Kooperationsmodelle mit strategischen Partnern“ vorgestellt.

## **Ergebnisse und Empfehlungen in einzelnen Themenfeldern**

### **Themenfeld A) Ausbildung jugendlicher Flüchtlinge**

Zum Stichtag 15.8.2009 verzeichneten die Projekte 251 Teilnehmende, die einen Ausbildungsvertrag geschlossen hatten und weitere 185 Personen, die eine schulische Ausbildung aufgenommen hatten. Dies entspricht 8,3% bzw. 6,2% der Teilnehmenden unter 27 Jahren.<sup>15</sup>

Vor allem in den Projekten, die die Vermittlung in Ausbildung zu ihren Schwerpunkten zählen, sind ermutigende Ergebnisse zu verzeichnen. In der Projektarbeit hat sich gezeigt, dass gerade die Jugendlichen mit hoher Motivation an neue Aufgaben herangehen, obwohl auch bei ihnen nicht selten schwierige Ausgangsbedingungen vorherrschen. Ihre bisherigen Bildungskarrieren waren durch die Unsicherheit geprägt, die ein geduldeter Aufenthalt und die damit verbundenen Einschränkungen beim Zugang zu Arbeit und Ausbildung sowie die Schwierigkeiten bei der Lebensplanung mit sich bringen. Ausgrenzungserfahrungen, Straftaten, mangelnde deutsche Sprachkenntnisse sowie fehlende Schulabschlüsse sind verbreitete Probleme, ebenso wie falsche Vorstellungen vom Berufsbildungssystem, Berufsalltag oder von bestimmten Berufsbildern.

Dennoch gelang vielen Jugendlichen mit Hilfe der Projekte der Einstieg in die schulische oder berufliche Ausbildung, wodurch ihnen nicht nur eine Aufenthaltsperspektive nach der Altfallregelung eröffnet wird, sondern zugleich auch die Chancen auf eine nachhaltige Beschäftigung entscheidend erhöht werden.

---

<sup>15</sup> Da sowohl der Beginn vieler Ausbildungsgänge als auch der Schulbeginn nach dem genannten Stichtag liegen, ist davon auszugehen, dass die entsprechenden Zahlen zum Jahresende höher liegen.

Beispiel **Recklinghausen** (JobNet Bleiberecht) und **Tübingen** (Bleib in Tübingen!): Es wird ein „externes Ausbildungsmanagement“ durchgeführt, mit dem sowohl die Jugendlichen als auch die Betriebe vor und während der Ausbildung unterstützt werden. Angeboten werden hier etwa Vorabpraktika, begleitende Sprachqualifizierungen und „Stützunterricht“ für Auszubildende mit Problemen in der Berufsschule.

Beispiel **Bremen** (BIN – Bremer IntegrationsNetz): Es bestehen institutionalisierte Arbeitsbeziehungen mit Jugendamt und Ausländerbehörde, ein halbjährlich tagender Ausschuss schafft die Voraussetzungen für erfolgreiche Kooperation.

Beispiel **Osnabrück** (NetwIn): Der Landkreis Osnabrück ist als SGB-II-Träger mit Mitarbeitenden im Netzwerk vertreten, die besonders für die Zielgruppe spezialisiert sind. Eine Förderung von Auszubildenden mit Berufsausbildungsbeihilfe war regelmäßig möglich. Die Flüchtlingshilfe hat bei den Regeldiensten Schulungen durchgeführt, die sich auf die Vermittlungszahlen positiv ausgewirkt haben.

Beispiel **Berlin** (bridge - Netzwerk bzfo-zfm): Das Netzwerk kooperiert mit dem kommunalen Krankenhauskonzern Vivantes bei der Vermittlung in Ausbildung: Zunächst werden die Jugendlichen in einem achtmonatigem Kurs zu Pflegeassistenten/-innen ausgebildet. Bei Bedarf gibt es in den ersten Monaten zusätzlichen Unterricht im Bereich Fachsprache. Darüber hinaus werden die Teilnehmer/-innen bei der Bewerbung unterstützt, indem sie netzwerkintern auf den Einstellungstest vorbereitet werden. Nach der Einstellung erhalten die Jugendlichen einmal pro Woche netzwerkintern „Nachhilfeunterricht“ durch Pflegedozenten, insbesondere vor anstehenden Klausuren.

Beispiel **Hamburg** (FLUCHTort Hamburg plus): Vermittelt wird überwiegend in duale Ausbildung, auch bei Betrieben, die von Unternehmern mit Migrationshintergrund geführt werden. In Kooperation mit der Hochschule für Angewandte Wissenschaften übernehmen Studierende der Sozialpädagogik als Mentorinnen und Mentoren die Ausbildungsbegleitung von jungen Flüchtlingen. Auf strategischer Ebene konnte das Thema in Hamburg nachhaltig verankert werden, indem es in den „Aktionsplan zur Bildung und Ausbildungsförderung junger Menschen mit Migrationshintergrund“ des Hamburger Bürgermeisters aufgenommen wurde. Darüber hinaus wurden die Ausbildungsprogramme für Jugendliche und die Angebote der Jugendberufshilfe für Flüchtlinge geöffnet.

Die Vermittlung in Ausbildung kann nach den bisherigen Erfahrungen des ESF-Bundesprogramms also vor allem dann gelingen, wenn sie mit einer intensiven vorbereitenden und begleitenden Betreuung von Auszubildenden und Betrieben einhergeht. Größere Schwierigkeiten entstehen hier mittlerweile nicht mehr in erster Linie durch die rechtlichen Rahmenbedingungen<sup>16</sup>, sondern durch individuelle Vermittlungshemmnisse sowie durch eine nach wie vor bestehende restriktive Verwaltungspraxis. Diese beruht auch auf der widersprüchlichen Umsetzung der Rechts- und Verordnungslage, bei der noch immer bestehende ordnungsrechtliche Sanktionen den Möglichkeiten der Vermittlung in den Arbeitsmarkt entgegenstehen. Die Einbindung der zuständigen Ämter in die Netzwerkarbeit hat sich in diesem Bereich als besonders zielführend erwiesen. Deutlich wird aber auch, dass die Betreuung arbeits- und vor allem auch zeitaufwendig ist, insbesondere wenn es darum geht, Jugendliche mit geringen Sprachkenntnissen und fehlenden schulischen Qualifikationen durch nachholenden Spracherwerb und weitere Basisangebote auf eine Ausbildung vorzubereiten. Dabei bewähren sich insbesondere regionale Initiativen, die als „Ausbildungspakt“ zwischen Politik, Verwaltung und Arbeitgebern durchgeführt und von den Netzwerken koordiniert oder zumindest begleitet werden.

### **Empfehlungen im Bereich „Ausbildung jugendlicher Flüchtlinge“:**

- Die bestehenden Instrumente sollten angepasst bzw. neue Programme entwickelt werden, um die Zielgruppen bei bestehenden Angeboten zur Begleitung beim Übergang von Schule zu Ausbildung und Beruf (Übergangsmanagement) besser berücksichtigen zu können.
- Bei der Neugestaltung von Programmen im Rahmen des Übergangsmanagements sollten auch Maßnahmen geschaffen werden, die außerhalb der üblichen Ausbildungsgänge Qualifizierungsmöglichkeiten bieten, die auf die Arbeitsrealität zugeschnitten sind, jobrelevante Basisqualifikationen vermitteln und die Aussicht auf eine anschließende Beschäftigung erhöhen. Dies erscheint notwendig, weil viele Angehörige der Zielgruppen die auf lückenlose Bildungsbiografien zugeschnittenen Angebote des dualen Ausbildungssystems nicht wahrnehmen können.

---

<sup>16</sup> Auf die in diesem Bereich in den letzten Jahren eingetretenen Verbesserungen bei den Rahmenbedingungen wird in Anhang 1 eingegangen.

## Themenfeld B) Vermittlung in Arbeit

Aus den Projekten wurden 1041 erfolgreiche Vermittlungen in Beschäftigungsverhältnisse gemeldet. Allerdings gibt diese Zahl wenig Aufschluss darüber, ob die Beschäftigung auch den Anforderungen der Sicherung des Lebensunterhalts gemäß der Altfallregelung genügt und ob es sich um längerfristige Arbeitsverhältnisse handelt. Die wesentlichen Schwierigkeiten in diesem Bereich sind bei den allgemeinen Rahmenbedingungen beschrieben worden. Neben den individuellen Vermittlungshemmnissen und der sich verschlechternden Arbeitsmarktsituation erweisen sich hier auch die rechtlichen Rahmenbedingungen nach wie vor als problematisch. In vielen Fällen ist eine Vermittlung in Arbeit nur in Form von Hilfstätigkeiten, kurzfristiger Zeitarbeit oder in Branchen möglich, bei denen kurze, saisonale und gering entlohnte Beschäftigungsverhältnisse üblich sind (Hotel- und Gaststättengewerbe, Landwirtschaft).

Hinzu kommen regionale Unterschiede, wobei neben dem durch die Wirtschafts- und Finanzkrise zusätzlich angespannten Arbeitsmarkt auch die unterschiedliche Lohnstruktur ins Gewicht fällt. So liegen tarifliche Mindestlöhne in einigen Bundesländern deutlich unter dem Bundesdurchschnitt. Sozialversicherte Vollzeitbeschäftigungen werden im gesamten Bundesgebiet, besonders aber in den östlichen Bundesländern, zunehmend durch befristete Beschäftigungen, Mini-Jobs, Leih- und Teilzeitarbeit sowie Selbständigkeit abgelöst.<sup>17</sup> Entsprechend schwieriger ist es in ökonomisch schwächeren Regionen für die Beschäftigten, das für die Anforderung der Sicherung des Lebensunterhalts erforderliche Einkommen zu erzielen.

Bei Personen mit nachrangigem Zugang zum Arbeitsmarkt kann allein die Dauer der Vorrangprüfung dazu führen, dass Arbeitgeber von einer Zusage für die Vergabe eines Arbeitsplatzes abgeschreckt werden. Daneben erweisen sich von den Ausländerbehörden verhängte Auflagen zur Duldung als schwerwiegende Vermittlungshemmnisse, insbesondere die Verweigerung von Arbeitsgenehmigungen wegen angenommener Verstöße gegen Mitwirkungspflichten sowie die Beschränkung des Aufenthaltsbereichs. Die letztere Sanktion trifft besonders die Menschen hart, die in einer Region wohnen müssen, in der wenige geeignete Arbeitsplätze zur Verfügung stehen oder in der die Unternehmen aufgrund von Vorbehalten und fehlenden Informationen über die rechtlichen Bestimmungen von einer Einstellung absehen.

Eine systematische Kompetenzfeststellung von Flüchtlingen, also eine Erhebung der beruflichen Qualifikationen und Kompetenzen (formelle und informelle) sowie des Bildungsgrads, findet in Deutschland im Gegensatz zu anderen europäischen Ländern nicht in institutionalisierter Form statt. Hinzu kommt, dass Flüchtlinge Zeugnisse und formale Abschlüsse aufgrund

<sup>17</sup> Auf die in diesem Bereich in den letzten Jahren eingetretenen Verbesserungen bei den Rahmenbedingungen wird in Anhang 1 eingegangen.

ihrer Fluchtbedingungen häufig nicht vorlegen können. Dadurch wird sowohl für die zuständigen Regelinstitutionen wie auch für die Anbieter von Qualifizierungen die Aufgabe enorm erschwert, sinnvolle und zielgruppenorientierte Maßnahmen einzuleiten.

In vielen Netzwerken wurde die Erfahrung gemacht, dass die Regelinstitutionen wie ARGEn, Jobcenter und Ausländerbehörden nur unzureichend über die veränderten rechtlichen Rahmenbedingungen und über die besonderen Förderbedarfe und -instrumente der Zielgruppe informiert waren. Hier entstand nicht selten der Eindruck, dass diese Institutionen auf der Leitungsebene oder mittels einzelner Ansprechpartner zwar prinzipiell dazu bereit waren, sich für die Zielgruppen zu öffnen. Die notwendigen Informationen drangen aber nicht auf die Sachbearbeiterebene durch. Vielerorts waren die ARGEn nicht in der Lage, die Zielgruppen in ihrem Datenverarbeitungssystem zu identifizieren. Dadurch wurden eine schnelle und gezielte Kontaktaufnahme sowie eine auf die spezielle Situation zugeschnittene Betreuung deutlich erschwert. In vielen Netzwerken gibt es zudem eine Reihe von unterschiedlichen ARGEn oder Options-Kommunen als Ansprechpartner, was einen hohen Aufwand nach sich zieht, um Arbeitsbeziehungen zu etablieren.

Ungeachtet der vielfältigen Schwierigkeiten wurden von den Projekten Erfolge erzielt, die belegen, dass im Zusammenspiel von individueller Betreuung und zielgerichtetem Einsatz von Regelinstrumenten die Vermittlung auch in nachhaltige Beschäftigungsverhältnisse gelingen kann:

Beispiel **Tübingen** (Bleib in Tübingen!): Das Jobcenter unterhält eine auf die Zielgruppen ausgerichtete Vermittlungsstelle in den Räumlichkeiten des Trägers. Bei der Vermittlung kooperieren Stadt, Jobcenter und das Asylzentrum.

Beispiel **Wuppertal** (Partizipation): Das städtische Ressort Zuwanderung und Integration ist als Projektpartner am Netzwerk beteiligt und kann als öffentlicher Träger mit Aufgaben der Ausländer- und Sozialbehörde die Zielgruppen direkt ansprechen. Es wird ein Erstförderplan mit verbindlichen weiteren Schritten aufgestellt. Je nach Förderbedarf werden die Teilnehmenden dann an Teilprojekte weitergeleitet, die die Arbeitsmarktintegration unterstützen bzw. Qualifizierungsangebote vermitteln.

Beispiel **Freiburg** (Projektverbund Bleiberecht Freiburg): In einem neu geschaffenen Zulieferbetrieb für die Automobilindustrie konnte eine Gruppe von 12 Personen in niedrigqualifizierte Beschäftigung vermittelt werden. Der Betrieb hatte zuvor gute Erfahrungen mit einem durch die ARGE vermittelten Bleibeberechtigten gemacht.

Einer erfolgreichen Arbeitsmarktintegration stehen die drei Faktoren Arbeitsmarktsituation, individuelle Vermittlungshemmnisse und rechtliche Rahmenbedingungen gleichermaßen entgegen. Besonders ins Gewicht fallen dabei die Dequalifizierung und fehlende Kenntnis des deutschen Arbeitsmarkts als Folge jahrelanger Beschäftigungslosigkeit. Das Fehlen formaler Bescheinigungen über im Herkunftsland erworbene Qualifikationen sowie die fehlende Anerkennung weiterer mitgebrachter beruflicher Kompetenzen zwingt die Flüchtlinge, auf gering qualifizierte Beschäftigungen auszuweichen.

Bei der Vermittlung in Arbeit fällt auf, dass die Akteure der Arbeitsvermittlung und des Arbeitsmarktes über die Förderbedarfe und -möglichkeiten häufig nur unzureichend informiert sind und entsprechend die Regelinstrumente nur in Einzelfällen greifen. Hier ist für die Zukunft darauf hinzuwirken, dass in den Institutionen und in den Betrieben das Verständnis für die erschwerten Rahmenbedingungen und besonderen individuellen Problemlagen der Zielgruppe verbessert wird.

Um die Nachhaltigkeit von Beschäftigungsverhältnissen sicherstellen zu können, ist gerade bei der Vermittlung in Arbeit – verbunden mit der nachfolgend beschriebenen Notwendigkeit berufsvorbereitender und -begleitender Qualifizierungen – entscheidend, dass Unterstützungsmaßnahmen nicht nur kurzfristig angelegt sind. Hierfür erweist sich der Umstand, dass Duldungen und Aufenthaltserlaubnisse häufig nur mit kurzen Fristen ausgestellt werden, als ebenso hinderlich wie die Stichtagsregelung der Altfallregelung.

## **Empfehlungen im Bereich „Vermittlung in Arbeit“**

- Bei ARGEn, Options-Kommunen, JobCentern und der Agentur für Arbeit besteht weiterhin Bedarf an einer Verbesserung der Kenntnisse über die Lebenslagen der neuen Zielgruppe und über die komplexen rechtlichen Bestimmungen. Einzelne Mitarbeiter/-innen sollten so geschult werden, dass ein Beratungsprozess stattfinden kann, der die Besonderheiten der Zielgruppe berücksichtigt. Insbesondere sollten Kenntnisse über berufliche Anerkennungsverfahren bzw. Anpassungsqualifizierungen verbessert werden.
- Die Entscheidungspraxis der Ausländerbehörden sollte auf die – durch die gesetzlichen Vorgaben erwünschte – frühzeitige Öffnung des Arbeitsmarktes für Asylsuchende und Personen mit Duldung ausgerichtet werden.

## **Themenfeld C) Bedarfsermittlung und Qualifizierung**

Im Laufe des ersten Förderjahres ist der Bereich Qualifizierung aufgrund des hohen Bedarfs in vielen Projekten immer stärker in den Vordergrund ihrer Tätigkeit gerückt, weil sich zunehmend die in den vorhergehenden Kapiteln beschriebenen Schwierigkeiten bei der Vermittlung in Beschäftigungsverhältnisse abzeichneten.<sup>18</sup>

Dem von vielen Projekten beschriebenen hohen Bedarf, insbesondere an Basisqualifizierungen, steht im Moment noch kein ausreichendes Angebot an geeigneten Maßnahmen gegenüber. Nur ein verhältnismäßig geringer Teil der Teilnehmenden konnte zum Stichtag 15.8.2009 in Maßnahmen vermittelt werden, die zur Erlangung eines qualifizierten Berufsabschlusses führen (251 Personen, entspricht 2,8% der Teilnehmenden).

Sonstige Qualifizierungsmaßnahmen haben 1254 Teilnehmende (14,1% der Gesamt-Teilnehmendenzahl) aufgenommen. Hierzu zählen auch sog. MAE-Maßnahmen (Maßnahmen zur Arbeitsmarkteingliederung/“1 €-Jobs“), die in Einzelfällen als Vorbereitung für eine berufliche Tätigkeit sinnvoll sein können. Sie können zwar hilfreich sein, um eine (Wieder-)Annäherung an den Arbeitsmarkt zu erreichen, da sie aber nicht in einen individuellen Förderplan eingebettet sind, wirken sie nicht nachhaltig. Nicht selten werden gerade diese Maßnahmen daher von Teilnehmenden und Projekten als nicht zielführend empfunden.

Auffällig ist der verhältnismäßig geringe Anteil von Fortbildungsmaßnahmen in beiden Bereichen, die durch Maßnahmen des SGB II oder III gefördert wurden. So würden nach Berichten aus den Netzwerken sinnvolle Qualifizierungsmaßnahmen für Nichtleistungsempfänger von der Agentur in der Regel nicht bewilligt, für SGB II-Anspruchsberechtigte nur im Einzelfall. Auch in diesem Bereich zeigte sich nach Einschätzung vieler Netzwerke somit eine unzureichende Öffnung der Regelinstitutionen für die besonderen Bedarfe der Zielgruppen.

Hinzu kommt, dass aufgrund der beschriebenen Rahmenbedingungen und wegen fehlender Finanzierungsmöglichkeiten häufig nur kurzfristige und niedrigschwellige Qualifizierungen möglich sind (Beispiele: Kassenausbildung, Pflegeassistenz, Gabelstaplerschein). Es ist absehbar, dass diese Maßnahmen allein im Regelfall nicht zu Beschäftigungsverhältnissen führen werden, die der Anforderung der Sicherung des Lebensunterhalts genügen.

---

<sup>18</sup> Hier hat damit auch eine Akzentverschiebung gegenüber dem Bundesprogramm stattgefunden, das als Vorgabe enthielt, 60% der Projektarbeit im Bereich Beratung/Vermittlung und 40% im Bereich Qualifizierung einzusetzen.

In den Netzwerken wurden 1509 Teilnehmende an Sprachkursen registriert, wobei etwa 60% der Kurse von den Projekten selbst und 40% von externen Anbietern durchgeführt wurden. Als Defizit wurde vermerkt, dass bei den ARGEen kaum Kenntnisse über die Möglichkeit der Teilnahme an den vom BAMF seit Herbst 2009 durchgeführten berufsbezogenen Deutschkursen bestehen. Zurückzuführen ist dies auch darauf, dass erst kurz vor Programmstart klargestellt wurde, unter welchen Bedingungen Personen teilnehmen können und wie die Zuweisungsverfahren bei den ARGEen geregelt werden sollen.

Auf die Zielgruppen zugeschnittene Qualifizierungsmaßnahmen finden nach alledem häufig netzwerkintern und nur selten im Rahmen der Regelförderung statt. Dabei wurden von den Netzwerken vielfältige Kooperationsmodelle mit unterschiedlichen Partnern erprobt:

Beispiel **Augsburg**: Die VHS Augsburg führte eine Qualifizierungsmaßnahme im Bereich Hotel und Gaststätten/Hauswirtschaft durch, bei der die Teilnehmenden mit einem berufsbezogenen Sprachkurs und sozialpädagogischer Begleitung sowie mit Betriebsbesichtigungen auf ihre Praktika vorbereitet wurden. Einige Teilnehmende konnten vor Beginn der Praktikumsphase in reguläre Beschäftigungsverhältnisse vermittelt werden.

Beispiel **Berlin** (bridge - Netzwerk AuB): In Kooperation mit dem Restaurant- und Cateringbetrieb „Weltküche“ wird eine angeleitete Berufsvorbereitung für eine Beschäftigung im Gastronomiebereich angeboten. Seit Projektbeginn im Januar 2009 haben regelmäßig Teilnehmende aus den drei Berliner Netzwerken für Bleiberecht (bridge) Praktika absolviert. Drei Praktikant/-innen sind darüber zu Mitarbeiter/-innen im zur Weltküche gehörenden „Kiezkafee“ mit einem sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnis geworden.

Beispiel **Köln** (Bunt in die Zukunft): In Kooperation mit dem Westdeutschen Handwerkskammertag werden den Teilnehmenden Eingangsfeststellungsverfahren für Berufe angeboten, die keine formellen Berufsabschlüsse erfordern.

Beispiel **Dresden**: Eine „kaufmännische Qualifizierung“, die anerkannte Qualifizierungsbau- steine der Zentralstelle für die Weiterbildung im Handwerk (ZWH) enthält, wird aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) gefördert, über deren Vergabe das Land Sachsen entscheidet.

Neben der verstärkten Bereitstellung von Förderungsmaßnahmen ist im Bereich der Qualifizierung insbesondere notwendig, dass bestehende Angebote auf die Zielgruppen zugeschnitten werden. So fehlen Konzepte zur beruflichen Nachqualifizierung, die auf beruflichen Grundkompetenzen aufbauen. Qualifizierungs- und begleitende Maßnahmen (wie etwa Bewerbungs- und Motivationstrainings) finden häufig noch isoliert voneinander statt und werden nicht in ein Gesamtkonzept eingearbeitet, welches einen auf dem Arbeitsmarkt anerkannten (Teil-)abschluss zum Ziel hat. Zukünftig sollten diese Maßnahmen daher als einzelne „Bausteine“ von individuell erstellten Förderplänen gegebenenfalls auch längerfristig aufeinander abgestimmt werden. Derartige Förderpläne sollten unter Beteiligung der ARGE n/Options-Kommunen sowie der Ausländerbehörden erarbeitet werden, sollten aber nicht als aufenthaltsrechtliches Sanktionsmittel verstanden werden. Sie sollten vielmehr so flexibel ausgestaltet sein, dass eine nachträgliche Anpassung z. B. auch dann erfolgen kann, wenn ein Qualifizierungsbaustein nicht erfolgreich absolviert wurde.

### **Empfehlungen im Bereich „Bedarfsermittlung und Qualifizierung“**

- Maßnahmen zur Sprachförderung sollten besser auf die Zielgruppen abgestimmt werden. Dies bedeutet insbesondere auch, Personen mit geringen deutschen Sprachkenntnissen die Teilnahme an Kursen zu ermöglichen, die vor einer Berufsaufnahme stehen oder berufsbegleitend stattfinden können. Der Zugang zu Integrationskursen sowie zu den vom BAMF durchgeführten berufsbezogenen Deutschkursen sollte für alle Zielgruppen des Programms eröffnet werden.
- Qualifizierungs- und begleitende Maßnahmen (wie etwa Bewerbungs- und Motivationstrainings) sollten im Rahmen eines individuell angelegten Förderplans aufeinander abgestimmt werden, damit sie zielgerichtet eingesetzt werden können und nicht isoliert voneinander ablaufen. Für die Dauer der Laufzeit eines solchen Förderplans sollte gewährleistet sein, dass eine Aufenthaltserlaubnis auch abweichend von den allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen des § 5 AufenthG erteilt werden kann. Hier sind Bildungsträger, ARGE n sowie die Ausländerbehörden gleichermaßen gefordert.

---

### III. Zusammenfassung und Ausblick

Im Koalitionsvertrag der CDU/CSU-FDP Regierung ist der Integration von Menschen mit Migrationshintergrund für Deutschland eine Schlüsselaufgabe zuerkannt worden.<sup>19</sup> Es sind vielfältige Zielvereinbarungen getroffen worden, die darauf abzielen, integrationspolitische Defizite konsequent zu beheben.

- Dabei kommt der Sprachförderung eine besondere Rolle zu: Neben der Verbesserung der Integrationskurse sollen die Instrumente zur Sprachförderung generell stärker darauf ausgerichtet werden, in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Um den Unterstützungsbedarfen Rechnung zu tragen, sollen zur Förderung der berufsbezogenen Sprachkenntnisse entsprechende Instrumente künftig als Regelinstrumente im SGB II und III zur Verfügung stehen.
- Um das Scheitern von jungen Migrant/-innen in Schule und Berufsausbildung zu verringern, sollen Qualifizierungsinitiativen mit entsprechend vielfältigen Förderprogrammen aufgelegt werden. Ein neues Instrument eines ganzheitlichen Integrationscoachings dient der Integration in Ausbildung und der Stabilisierung im Verlauf.
- Als weitere Zielvereinbarung ist dort benannt, für qualifizierte Migrantinnen und Migranten einen gesetzlichen Anspruch auf ein Anerkennungsverfahren zu schaffen, das ihnen ermöglicht, ihre im Ausland erworbenen beruflichen Qualifikationen festzustellen und anerkennen zu lassen, bei Bedarf verbunden mit dem Angebot einer Anpassungsqualifizierung.

Vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit der Umsetzung des ESF-Bundesprogramms begrüßen die Projektverbünde die vereinbarte Plattform der neuen Regierung, weil die hier benannten Integrationsdefizite und Handlungsbedarfe auch für ihre Zielgruppen gelten. Auch sind sich die Koalitionäre darüber einig, dass im Rahmen der Umsetzung der Altfallregelung Handlungsbedarf besteht, es ist jedoch lediglich im Zusammenhang mit der sogenannten Residenzpflicht angekündigt, eine Überarbeitung vorzunehmen, die die Mobilität von Flüchtlingen hinsichtlich einer Arbeitsaufnahme erhöhen würde. Es war zwar schon im Nationalen Integrationsplan festgelegt, dass niemand aufgrund seines Aufenthaltsstatus von Bildung und Ausbildung ausgeschlossen werden darf, es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die politischen Verlautbarungen eine künstliche Trennung von Migrant/-innen einerseits und Flüchtlingen – darunter auch die im ESF-Bundesprogramm angesprochenen Zielgruppen – andererseits noch nicht überwunden haben.

---

<sup>19</sup> Koalitionsvertrag zwischen der CDU, CSU und FDP der 17. Legislaturperiode: WACHSTUM. BILDUNG. ZUSAMMENHALT, Seite 74-79.

Die in den letzten Jahren erfolgten gesetzlichen Änderungen sind in den Verwaltungen noch nicht überall bekannt geworden bzw. werden nicht in ausreichendem Maße umgesetzt. Auch bei der Umsetzung der Altfallregelung hat sich gezeigt, dass bei Ausländerbehörden und ARGE/Jobcentern häufig nur ein geringes Bewusstsein für die rechtlichen Spielräume vorhanden war.

Hinzu kommt, dass Bleiberechts- und Altfallregelung nur für einen geringen Teil der Flüchtlinge mit ungesichertem Aufenthalt eine Chance auf nachhaltige Beschäftigung bieten. Zwar haben durch den Beschluss der Konferenz der Innenminister und -senatoren vom Dezember 2009<sup>20</sup> auch Personen einen Anspruch auf Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis, die nur eine Halbtagsbeschäftigung nachweisen. Daneben ist aber auch die erneute Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis „auf Probe“ für Personen vorgesehen, die bislang keine oder nur unregelmäßige Tätigkeiten gefunden haben. Es ist derzeit nicht geklärt, unter welchen Voraussetzungen diese Personengruppe nach Ablauf von zwei Jahren aus ihrer aufenthaltsrechtlichen Probezeit entlassen wird.

Darüber hinaus wurde eine erhebliche Zahl von Personen von der Altfallregelung ohnehin nicht erfasst, die mittlerweile ebenso als langjährig Geduldete in Deutschland leben. Sie dürfen nicht darauf verwiesen werden, dass es möglicherweise in einigen Jahren eine neue Altfallregelung geben könnte. Stattdessen sind die bereits eingeleiteten Maßnahmen, die eine Integration von Menschen mit Duldung in den Arbeitsmarkt vorsehen, konsequent fort- und umzusetzen. Vor allem müssen rechtliche Hindernisse wie der § 11 der Beschäftigungsverfahrensverordnung beseitigt werden, die den Zugang zum Arbeitsmarkt in vielen Fällen noch immer unmöglich machen, oder es sollten zumindest weitreichende Ausnahmetatbestände eingeführt werden.

Die Erfahrungen in den Regionen, in denen die 43 Netzwerke das Bleiberechts-Programm umsetzen, zeigen, dass allmählich ein Umdenken in der Politik aber auch in der Umsetzung einsetzt. Gleichwohl ist festzustellen, dass die Leitbilder in den Kommunen und Ländern nicht zugunsten einer regelhaften Beteiligung von geduldeten Flüchtlingen an Bildung, Ausbildung und Arbeitsmarkt modifiziert wurden. Eine Änderung könnte dadurch beschleunigt werden, dass der Gesetzgeber eine dauerhafte, gesetzlich verankerte Bleiberechtsregelung schafft, an deren Vorgaben sich sämtliche Arbeitsmarktakteure orientieren könnten.

---

<sup>20</sup> Vergl. Anhang 1

## **Vor dem Hintergrund der in den vorangehenden Kapiteln dargestellten Problemlagen lassen sich die folgenden Ergebnisse festhalten:**

### **A) Ausbildung von Jugendlichen:**

Größere Schwierigkeiten entstehen hier mittlerweile nicht mehr in erster Linie durch die rechtlichen Rahmenbedingungen, sondern durch individuelle Vermittlungshemmnisse. Die Überwindung dieser Schwierigkeiten erfordert Zeit und hohen Betreuungsaufwand durch Netzwerke und strategische Partner.

### **B) Vermittlung in Arbeit:**

Für Probleme sind die drei Faktoren Arbeitsmarktsituation, individuelle Vermittlungshemmnisse und rechtliche Rahmenbedingungen gleichermaßen verantwortlich. Die Stichtagsregelung der Altfallregelung erweist sich beim – häufig zeitaufwendigen – Erwerb beruflicher Handlungskompetenzen ebenso als Schwierigkeit wie der ungesicherte Aufenthaltsstatus der Zielgruppen, die nur über eine Duldung verfügen. Für die erfolgreiche Vermittlung in längerfristige Beschäftigung ist hoher Betreuungsaufwand ebenso erforderlich wie eine Änderung der Rahmenbedingungen.

### **C) Bedarfsermittlung und Qualifizierung:**

Die Regelinstrumente der Arbeitsmarktförderung greifen nur vereinzelt. Die Ausgestaltung der Altfallregelung und der ungesicherte Aufenthaltsstatus bei Menschen mit Duldung stehen notwendigen Qualifizierungsmaßnahmen entgegen, insbesondere solchen, die zur Erlangung eines Schul- oder eines Berufsabschlusses führen. Hier besteht die Notwendigkeit, Maßnahmen stärker am Bedarf der Teilnehmenden und an den Anforderungen des Arbeitsmarktes zu orientieren.

Aus den im Kapitel „Netzwerkarbeit in der Praxis“ sowie in den Themenfeldern vorgestellten Empfehlungen ergibt sich ein **10-Punkte-Aktionsplan**, um Impulse für die weitere Arbeit der Netzwerke in den Regionen und Ländern zu setzen. Zugleich sollten diese Punkte bei der Gestaltung möglicher künftiger Förderprogramme in den Regionen sowie auf Bundesebene berücksichtigt werden:

## **AKTIONSPLAN:**

### **Netzwerkarbeit ausbauen**

1. Die Netzwerkarbeit als Kooperationsmodell sollte unabhängig von bundesweiten Förderprogrammen etabliert werden. Hierfür sollten die Netzwerke zum festen Bestandteil von Programmen werden, die in den Kommunen und Ländern umgesetzt werden.
2. Im Rahmen des Nationalen Thematischen Netzwerks sollte der fachliche Dialog mit den strategischen Partnern optimiert werden und noch in dieser Förderperiode durch die Beteiligung von weiteren Entscheidungsträgern ausgeweitet werden. Für die verstärkte Öffentlichkeitsarbeit sowie die Sensibilisierung der Akteure des Arbeitsmarktes sollten Ressourcen zur Verfügung gestellt werden.

### **A) Ausbildungsbeteiligung von jungen Flüchtlingen stärken**

3. Verantwortliche von Schulämtern, Berufsbildungsämtern und Behörden in den Kommunen und Ländern sollten unter Beteiligung der Netzwerkpartner die Ausgestaltung des Übergangsmanagements Schule-Beruf überprüfen mit dem Ziel, bestehende Programme auf die Lebenslagen junger Flüchtlinge hin anzupassen.
4. Unter Beteiligung von Entscheidungsträger/-innen aus Politik und Verwaltung in den Regionen sowie von Wirtschaftsbetrieben sollten nachhaltige Ausbildungskooperationen initiiert werden, die junge Flüchtlinge ausdrücklich einschließen.

### **B) Vermittlung in Arbeit effizienter gestalten**

5. Die beteiligten strategischen Partner in den Regionen sollten sich dafür einsetzen, dass konkrete Zielvereinbarungen mit ARGE n und Options-Kommunen sowie den Agenturen für Arbeit getroffen werden, um die Vermittlungsquote von Flüchtlingen in Arbeit bzw. SGB-geförderte Maßnahmen zu erhöhen.
6. Dabei sollten auch Maßnahmen verabredet werden, die interkulturelle Öffnungsprozesse fördern und die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Job-Centern und der Agentur schulen, um Informationsdefizite auszugleichen.

### **C) Qualifizierung offensiv betreiben**

- 7.** Spracherwerb: Um die bessere Nutzung von Integrationskursen und Maßnahmen des ESF-BAMF-Programms zur berufsbezogenen Sprachförderung auf die Zielgruppe abzustimmen, sollten die Programmverantwortlichen der regionalen Behörden, der ARGE n und des BAMFs Umsetzungsmöglichkeiten prüfen und einleiten.
- 8.** Die Umsetzung von individuellen Förderplänen und Schaffung von beruflichen Qualifizierungsangeboten sollte auf der Grundlage einer gezielten Erhebung der Qualifizierungsbedarfe der Zielgruppe geschehen. Gefordert sind die Bildungsplaner und Verantwortlichen der ARGE n und Agenturen für Arbeit.

### **Arbeitsmarktintegration der Zielgruppen konsequent verwirklichen**

- 9.** Um die politisch intendierten Erleichterungen für die Zielgruppen beim Zugang zu Bildung und Arbeitsmarkt zu präzisieren sollten ordnungs- und sozialpolitische Gesetze und Verordnungen miteinander in Einklang gebracht werden. Ordnungspolitische Restriktionen, die im Widerspruch zum Ziel der Arbeitsmarktintegration stehen, sollten abgeschafft oder zumindest durch die Einführung von Ausnahmetatbeständen so gestaltet werden, dass die Aufnahme einer Beschäftigung nicht vollständig ausgeschlossen wird.
- 10.** Die Umsetzung des Bleiberechtsprogramms und des hier vorgelegten Aktionsplans ist in hohem Maße abhängig von der Bereitschaft der Akteure in den Regionen und auf Bundesebene, die Zielgruppen frühzeitig und nachhaltig in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Die vorhandenen Spielräume sollten von den jeweiligen Verantwortlichen konsequenter genutzt werden.

## ANHANG 1

### **Grundlagen und Hintergrund – Einschätzung der rechtlichen Rahmenbedingungen aus Sicht der Projektpraxis**

In den letzten Jahren hat sich in der deutschen Migrationspolitik Einiges bewegt: Lange hatte auf politischer und behördlicher Seite die Auffassung überwogen, dass die Integration geduldeter Personen in Deutschland nicht gewünscht sei, da sie grundsätzlich nicht mit der bestehenden Ausreiseverpflichtung in Einklang zu bringen wäre. Mit dieser Argumentation wurden vor allem in den 1990er Jahren, aber auch noch im Zuwanderungsgesetz von 2004 immer wieder Verschärfungen des Ausländerrechts begründet, die darauf abzielten, den Menschen mit einer Duldung mögliche „Anreize“ für einen Verbleib in Deutschland weitgehend zu nehmen. Hierzu zählten u.a. die Herabstufung auf Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, die Einschränkung der Bewegungsfreiheit auf einen zugewiesenen Aufenthaltsbereich und nicht zuletzt die erheblichen Schranken beim Zugang zum Arbeitsmarkt.

Mit der Zeit wurde zunehmend deutlich, dass diese Politik ihr Ziel weitgehend verfehlte, die Aufenthaltszeiten geduldeter Personen in Deutschland zu verkürzen und sie zur Ausreise zu bewegen. So waren Ende 2006 im Ausländerzentralregister annähernd 175.000 Personen mit Duldung verzeichnet, von denen sich beinahe 100.000 seit mindestens sechs Jahren in Deutschland aufhielten.<sup>21</sup> Nach einer intensiven öffentlichen Debatte wurden daraufhin Schritte eingeleitet, um langjährig geduldeten Ausländerinnen und Ausländern die Perspektive für einen dauerhaften Aufenthalt in Deutschland zu eröffnen:

- Auf der Grundlage der von der Innenministerkonferenz beschlossenen Bleiberechtsregelung vom 17.11.2006 konnten zunächst langjährig geduldete Personen, die ihren Lebensunterhalt bereits vollständig aus eigener Erwerbstätigkeit sichern konnten, sofort eine Aufenthaltserlaubnis erhalten. Personen, die noch keine Arbeit hatten, erhielten zunächst eine bis Ende September 2007 befristete Duldung zur Arbeitsplatzsuche und mussten in dieser Zeit den Nachweis der Sicherung des Lebensunterhalts erbringen. Eine Aufenthaltserlaubnis wurde sodann bei Vorliegen eines verbindlichen Arbeitsangebots erteilt.

---

<sup>21</sup> Gesetzesbegründung zum Zweiten Änderungsgesetz BT-Drs. 16/5065, S. 201.

- 
- Mit der Altfallregelung, die im Richtlinienumsetzungsgesetz vom 28.8.2007 eingeführt wurde, wurde kurz darauf ein ähnliches Verfahren auf eine gesetzliche Grundlage gestellt. Die Kriterien für die Gewährung eines Bleiberechts wurden weitgehend von der Bleiberechtsregelung übernommen. Allerdings konnten Personen, die noch keine Arbeit hatten, eine Aufenthaltserlaubnis „auf Probe“ zur Arbeitsplatzsuche erhalten. Sie mussten bis zum 31.12.2009 nachweisen, dass der Lebensunterhalt in den vergangenen 18 Monaten überwiegend eigenständig durch Erwerbstätigkeit gesichert war oder dass seit dem 1.4.2009 der Lebensunterhalt nicht nur vorübergehend eigenständig gesichert war und auch in Zukunft überwiegend gesichert sein würde. Wie auch bei der Bleiberechtsregelung war es den Ausländerbehörden möglich, ausnahmsweise trotz unzureichenden Einkommens die Aufenthaltserlaubnis zu erteilen. Dies galt insbesondere für Auszubildende, Familien mit minderjährigen Kindern und Alleinerziehende.

Sowohl Bleiberechts- als auch Altfallregelung enthielten noch eine Reihe weiterer Voraussetzungen, darunter insbesondere den Nachweis ausreichenden Wohnraums und einfache mündliche Deutschkenntnisse. Darüber hinaus galten Ausschlussgründe wie etwa das „vorsätzliche Hinauszögern und Behindern“ von aufenthaltsbeendenden Maßnahmen sowie Verurteilungen über 50 Tagessätzen bzw. über 90 Tagessätzen bei Delikten, die nur Ausländer begehen können. Straftaten einzelner Familienangehöriger im genannten Rahmen führten zur Versagung der Aufenthaltserlaubnis für die gesamte Familie.

Hinzu kommen einige gesetzliche Verbesserungen, die den Zugang zu Ausbildung und Arbeitsmarkt öffnen und von denen neben den sogenannten Bleibeberechtigten auch weiterhin Geduldete profitieren können:

- Durch eine Novelle des BAFöG vom 1.1.2008 sind die Möglichkeiten deutlich erweitert worden, bei einer dauerhaften Aufenthaltsperspektive Leistungen des BAFöG oder Bundesausbildungsbeihilfen zu beziehen. Zuvor hatte ein Anspruch auf diese Leistungen im Regelfall nur aufgrund einer vorangegangenen Erwerbstätigkeit der Eltern bestanden.
- Darüber hinaus wurde am 1.1.2009 in das BAFöG die Möglichkeit eingefügt, auch Geduldeten mit einem mindestens vierjährigen Voraufenthalt in Deutschland, Ausbildungsförderung zu gewähren.
- Das SGB III enthält seit dem 1.1.2009 neue Instrumente (Vermittlungsbudget gem. § 45, Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung gem. § 46), die grundsätzlich allen ausbildungs- und arbeitssuchenden Personen - und damit auch Menschen mit Duldung - offenstehen.“

- Mit dem Richtlinienumsetzungsgesetz wurde der § 10 der Beschäftigungsverfahrensverordnung dahingehend geändert, dass auch bei geduldeten Personen grundsätzlich auf die sog. Arbeitsmarkt- und Vorrangprüfungen<sup>22</sup> verzichtet wird, wenn sie sich vier Jahre lang ununterbrochen erlaubt, geduldet oder als Asylbewerber in Deutschland aufgehalten haben.
  
- Das „Aktionsprogramm der Bundesregierung zum Beitrag der Arbeitsmigration zur Sicherung der Fachkräftebasis in Deutschland“ ermöglicht Jugendlichen einen erleichterten Zugang zu Ausbildung, die weniger als vier Jahre, aber mindestens ein Jahr mit einer Duldung in Deutschland sind.
  
- Mit dem neu geschaffenen § 18a AufenthG können Menschen mit Duldung eine Aufenthaltserlaubnis erhalten, wenn sie hier eine Ausbildung abgeschlossen haben und in ihrem Beruf einen Arbeitsplatz vorweisen. Weiterhin können Personen mit einem im Ausland erworbenen Berufs- oder Hochschulabschluss, die seit zwei Jahren ihrer Qualifikation entsprechend tätig sind sowie Fachkräfte, die drei Jahre lang beschäftigt sind, ihre Duldungen ebenfalls in Aufenthaltserlaubnisse umwandeln.

Mit diesen Maßnahmen ist somit von Seiten der Politik und vom Gesetzgeber grundsätzlich anerkannt worden, dass auch Personen mit Duldung ein legitimes Interesse an einer Integration in den Arbeitsmarkt haben können. Allerdings sind die Einschränkungen erheblich – auch bei den Bleiberechts- und Altfallregelungen, die aufgrund ihrer Stichtage ohnehin nur einen Teil der Personen mit Duldung einschlossen, wurde die Erteilung von Aufenthaltstiteln von Anforderungen an die Sicherung des Lebensunterhalts abhängig gemacht, die von vielen Betroffenen kaum zu erfüllen waren. Es war daher absehbar, dass bei Auslaufen der Altfallregelung am 31. Dezember 2009 eine große Zahl von Personen, die eine Aufenthaltserlaubnis „auf Probe“ erhalten hatten, in die Duldung zurückfallen würden. Mit der durch die Konferenz der Innenminister und -senatoren am 4. Dezember 2009 beschlossenen Anschlussregelung wurde nun ein wichtiger Schritt unternommen, um dies zu verhindern. So haben nun auch Personen mit einer Halbtagsbeschäftigung unter bestimmten Voraussetzungen<sup>23</sup> einen Anspruch auf eine Aufenthaltserlaubnis. Ebenso erhalten Personen, die bis Dezember 2009 einen Schul- oder Berufsabschluss erreicht haben oder die sich derzeit in Berufsausbildung befinden, die Aufenthaltserlaubnis. Eine neue Variante der Aufenthaltserlaubnis „auf Probe“ wird schließlich für Personen eingeführt, die nachweisen

<sup>22</sup> Bei der Arbeitsmarktprüfung wird durch die Agentur für Arbeit darüber entschieden, ob eine Beschäftigung der Antragstellerin oder des Antragstellers „nachteilige Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt“ hätte (§ 39 Abs. 2 S. 1 Nr. AufenthG). Die Vorrangprüfung bedeutet, dass für einen von der Antragstellerin oder dem Antragsteller angestrebten Arbeitsplatz keine bevorrechtigten Bewerberinnen oder Bewerber zur Verfügung stehen. Bevorrechtigt können sowohl deutsche Staatsangehörige wie auch alle Ausländerinnen und Ausländer sein, die hinsichtlich der Arbeitsaufnahme besser gestellt sind.

<sup>23</sup> Die Betroffenen müssen im zweiten Halbjahr 2009 mindestens eine (nicht näher definierte) Halbtagsbeschäftigung ausgeübt haben oder nachweisen können, dass sie bis Ende Juli 2010 für mindestens sechs Monate eine Halbtagsbeschäftigung ausüben werden.

können, dass sie sich um die Sicherung des Lebensunterhalts bemüht haben und bei denen die Annahme gerechtfertigt ist, dass sie nach Ablauf von zwei Jahren den Lebensunterhalt eigenständig sichern können.

Mit ihrem Beschluss hat die Innenministerkonferenz somit vielen Begünstigten der Altfallregelung eine neue Chance gegeben, einige der nun beschlossenen Regelungen bleiben aber interpretationsbedürftig. So ist zum Beispiel nicht geregelt, welche Kriterien für die Prognose einer zukünftigen Sicherung des Lebensunterhalts gelten, die Voraussetzung für die erneute Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen „auf Probe“ ist. Dem Wortlaut des Beschlusses nach könnte dies sogar so ausgelegt werden, dass der Lebensunterhalt zum Jahresende 2011 vollständig aus eigener Erwerbstätigkeit gesichert werden muss, was bei strenger Auslegung eine Erteilung der Aufenthaltserlaubnis in vielen Fällen verhindern dürfte. Hier ist also auch weiterhin mit strittigen Fragen zu rechnen, die in der Projektarbeit weiterhin von Bedeutung bleiben werden. Nicht erfasst von dem Beschluss der Innenminister und -senatoren sind darüber hinaus die Asylsuchenden und Geduldeten, die auf der Grundlage der Altfallregelung 2007 keine Aufenthaltserlaubnis erhalten haben. Viele von ihnen erreichen zwischenzeitlich ebenfalls lange Aufenthaltszeiten in Deutschland, aber für sie ergeben sich aus der Anschlussregelung keine Änderungen Ihrer Situation.

## **Bilanz von Bleiberechts- und Altfallregelung**

Die Bleiberechtsregelung, die von den Innenministern und -senatoren der Länder auf ihrer Konferenz am 17.11.2006 beschlossen wurde, kam insbesondere den Personen zugute, die zu diesem Zeitpunkt die Anforderungen an den langjährigen geduldeten Aufenthalt erfüllten und ihren Lebensunterhalt bereits aus eigenen Mitteln sicherstellen konnten. Die übrigen potenziell Begünstigten erhielten dagegen zunächst eine Duldung zur Arbeitsplatzsuche, bei Vorliegen eines verbindlichen Arbeitsplatzangebots konnte eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden. Die Umsetzung dieser Regelung war von den Weisungen der Bundesländer abhängig, was dazu beitrug, dass noch im Frühjahr 2007 über die große Mehrzahl der Anträge noch nicht entschieden war.<sup>24</sup> Eine abschließende Bilanz der Bleiberechtsregelung ist kaum zu erstellen, da zahlreiche der noch nicht beschiedenen Anträge ab Sommer 2007 unter den Bedingungen der gesetzlichen Altfallregelung weiterbearbeitet wurden.

<sup>24</sup> Bun desministerium des Innern: Bericht an den Innenausschuss des Bundestages zur Umsetzung des Bleiberechtsbeschlusses der Innenministerkonferenz vom 7. Mai 2007.

Für die gesetzliche Altfallregelung nach den §§ 104a und 104b AufenthG galt der Stichtag 1.7.2007 für das Vorliegen der Aufenthaltszeiten von acht Jahren bei Alleinstehenden bzw. sechs Jahren bei Familien und Personen, die als unbegleitete Minderjährige eingereist waren. Die Stichtage der beiden Regelungen lagen somit nur etwa siebeneinhalb Monate auseinander, so dass davon auszugehen ist, dass bei beiden Regelungen ein weitgehend identischer Personenkreis anspruchsberechtigt war. Einige der Menschen mit Duldung konnten durch diese Regelungen eine Perspektive für ein Leben in Deutschland entwickeln. Tatsächlich wurden deutschlandweit 38.676 Anträge nach der Altfallregelung auf der Grundlage der §§ 104a, 104b des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) registriert (Stand 30.06.2009).<sup>25</sup> 35.128 Personen erhielten eine Aufenthaltserlaubnis nach den §§ 104a, 104b AufenthG, von denen 80,35% (28.227 Personen) als „Aufenthaltserlaubnis auf Probe“ nach § 104a Absatz 1 Satz 1 AufenthG erteilt wurden.<sup>26</sup> Die im vorhergehenden Abschnitt dargestellte Anschlussregelung der Innenministerkonferenz hat für die letztgenannte Gruppe neue Möglichkeiten eröffnet, einen verbesserten Aufenthaltstitel oder zumindest eine Aufenthaltserlaubnis „auf Probe“ für zwei weitere Jahre zu erhalten. Wie viele der Betroffenen aufgrund dieser Regelungen eine dauerhafte Sicherstellung ihres Aufenthalts erreichen können, wird in starkem Maße von der Umsetzung in der Verwaltungspraxis abhängen.

Problematisch erscheint, dass am 30. Juni 2009 13.632 Personen mit einer Duldung in Deutschland lebten, die am 1. Juli 2007 die für die Altfallregelung erforderliche Aufenthaltsdauer von acht Jahren noch nicht erreicht hatten, diese Aufenthaltsdauer aber zum 1. Juli 2009 erreichen würden.<sup>27</sup> Da aus dem Ausländerzentralregister nicht ermittelt werden kann, wie viele dieser Personen ununterbrochen geduldet, gestattet oder mit einer Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen in Deutschland gelebt hatten, ist davon auszugehen, dass nicht alle die Voraussetzung der Altfallregelung erfüllen würden. Dennoch kann aus diesen Zahlen geschlossen werden, dass eine erhebliche Zahl von Personen seit dem Inkrafttreten der Altfallregelung als langjährig Geduldete „nachgewachsen“ sind. Diese Menschen befinden sich heute in der gleichen Situation wie die von der Altfallregelung Begünstigten im Sommer 2007. Es besteht mithin akuter Bedarf, auch diesem Personenkreis eine aufenthaltsrechtliche Perspektive als Grundlage für eine Integration zu bieten. Zur Lösung dieses immer wiederkehrenden Problems von langjährig in Deutschland mit einer Duldung lebenden Flüchtlingen bedarf es mithin einer

---

<sup>25</sup> Zukunft der Gesetzlichen Altfallregelung. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, 8.9.2009, BT-Drs. 16/14023. Ergänzende Angaben in: Bilanz der gesetzlichen „Altfallregelung“ zum 30. Juni bzw. zum 31. August 2009. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion Die Linke vom 25.9.2009, BT-Ds. 16/4088

<sup>26</sup> Ebd. In weiteren 2760 Fällen wurden auf Anträge nach den §§ 104a, 104b AufenthG hin Aufenthaltserlaubnisse nach anderen gesetzlichen Vorschriften erteilt. Über 4205 Anträge war zum Zeitpunkt 30.6.2009 noch nicht entschieden worden.

<sup>27</sup> Ebd.

---

nachhaltigen Regelung, die human und integrationsfördernd ausgestaltet ist und die Möglichkeit eines Bleiberechts nicht von Stichtagen abhängig macht.

## ANHANG 2

### Projektliste zum ESF-Bundesprogramm zur arbeitsmarktlichen Unterstützung für Bleibeberechtigte und Flüchtlinge mit Zugang zum Arbeitsmarkt

#### BADEN-WÜRTTEMBERG

##### FREIBURG

Projektverbund Bleiberecht Freiburg  
- Integration in Arbeit und  
Ausbildung  
Caritasverband Freiburg-Stadt e.V.  
Alexander Hauser  
Tel. 0761/50478-12  
www.bleiberecht-freiburg.de

##### FRIEDRICHSHAFEN

Bleiben mit Arbeit -  
Vernetzte Hilfe am Bodensee  
Berufliche Fortbildungszentren der  
Bayer. Wirtschaft (bfz) gGmbH  
Monika Schanz  
Tel. 07541/59081-19  
www.bfz.de

##### STUTTGART

SNEFF - Stuttgarter Netzwerk  
für die berufliche Förderung von  
Flüchtlingen  
Der Paritätische, Landesverband  
Baden-Württemberg  
Gisa Haas  
Tel. 0711/2155 104  
www.paritaet-bw.de

##### TÜBINGEN

Bleib in Tübingen!  
Neue Arbeit Zollern-Achalm e.V.  
Angelika Hipp  
Tel. 07071/9106-30  
www.bleibintuebingen.de

#### BAYERN

##### AUGSBURG

BAVF - Beratung und Arbeitsvermittlung von Flüchtlingen in Augsburg  
Tür an Tür Integrationsprojekte  
gGmbH  
Reiner Erben  
Tel. 0821/455 427 10  
www.tuer-an-tuer.de/tuer-an-tuer-integrationsprojekte

##### MÜNCHEN

AFAN - Arbeit und Fähigkeiten von  
allen sind nützlich  
Innere Mission München  
Dr. Zuzana Finger  
Tel. 089/540456114  
www.afan-muenchen.de

##### NÜRNBERG

BLEIB in Nürnberg - Beratung  
für langfristige Eingliederung in  
Beschäftigungsverhältnisse in  
Nürnberg  
Bildungszentrum der  
Stadt Nürnberg  
Heike Elsinger  
Tel. 0911/231-5491  
www.bleib-nuernberg.de

#### BERLIN

Berliner Netzwerke für Bleiberecht  
- Arbeit und Ausbildung im Bereich  
Gaststätten- und Hotelgewerbe,  
Handel und Tourismus  
Arbeit & Bildung e.V.  
Heidi Gellhardt  
Tel. 030/2611628  
www.bridge-bleiberecht.de

Berliner Netzwerke für Bleiberecht  
- Arbeit und Ausbildung in den  
Bereichen gewerblich technisch/  
Immobilienwirtschaft/ kaufmännisch  
KOMBI Consult GmbH (KOMBI)  
Dr. Doris Habermann  
Tel. 030/6112085  
www.bridge-bleiberecht.de

Berliner Netzwerke für Bleiberecht  
- Arbeit und Ausbildung im Bereich  
Dienstleistung, Gesundheit, Soziales  
u. Kfm.  
Zentrum für Flüchtlingshilfen und  
Migrationsdienste im bzfo  
Frau Dr. Gerlinde Aumann  
Tel. 030/303 906 - 57  
www.bridge-bleiberecht.de

#### BRANDENBURG

##### POTS DAM

BleibNet Brandenburg -  
Netzwerk zur Integration von  
Bleibeberechtigten und Flüchtlingen  
in den Arbeitsmarkt Brandenburg  
Berlin-Brandenburgische  
Auslandsgesellschaft e.V.  
Annerose Poleschner  
Tel. 0331/ 74000976

##### POTS DAM

NBB - Netzwerk für Bleiberecht  
Brandenburg  
Flüchtlingsrat Brandenburg  
Harald Glöde  
Tel. 0331/ 716499

## **BREMEN**

**BIN - Bremer IntegrationsNetz**  
Zentrum für Schule und Beruf  
Udo Casper  
Tel. 0421/2476030  
<http://www.zsb-bremen.de/zsb/projekte/info.php>

## **HAMBURG**

**FLUCHTort Hamburg PLUS**  
**passage gGmbH**  
Maren Gag  
Tel. 040/24192785  
[www.fluchtort-hamburg.de](http://www.fluchtort-hamburg.de)

## **HESSEN**

**FRANKFURT AM MAIN**  
**LAiF- Leben und Arbeiten in Frankfurt für Menschen für Menschen mit Bleiberecht und Flüchtlinge**  
**beramí berufliche Integration e.V.**  
Elisa Rossi  
Tel.: 069/913010-12  
[www.LAiF-Frankfurt.de](http://www.LAiF-Frankfurt.de)

**HERSFELD-ROTENBURG**  
**Interkulturelles Fallmanagement im Landkreis Hersfeld-Rotenburg**  
**Kreisausschuss des Landkreises Hersfeld-Rotenburg**  
Antje Kulke  
Tel.: 06621/87-61 88  
[www.basix-hef-rof.de](http://www.basix-hef-rof.de)

**MARBURG**  
**BLEIB IN Mittelhessen**  
**Mittelhessischer Bildungs-Verband e.V.**  
Christian Hendrichs  
Tel. 06421/963625

## **MECKLENBURG-VORPOMMERN**

**SCHWERIN**  
**NAF - Netzwerk Arbeit für Flüchtlingen**  
**Verbund Soziale Projekte (VSP) gGmbH**  
Angela Leymannek  
Tel. 0385/512321  
[www.naf-mv.de](http://www.naf-mv.de)

## **NIEDERSACHSEN**

**CELLE**  
**basic - Begleitung von Bleibeberechtigten und Flüchtlingen / Arbeitsmarktbezogene Beratung, Bildung und Qualifizierung / Sensibilisierung von Unternehmen für interkulturelle Öffnung / in Celle)**  
VHS Celle  
Anett Makus  
Tel. 05141/929820

**GÖTTINGEN**  
**FairBleib Göttingen**  
**Bildungsgenossenschaft Südniedersachsen eG / BIGS**  
Dr. Holger Martens  
Tel. 0551/4886413  
[www.bildung21.net](http://www.bildung21.net)

**HANNOVER**  
**AZF Hannover - Arbeitsmarktzugang für Flüchtlinge**  
**Flüchtlingsrat Niedersachsen e.V.**  
Sigmar Walbrecht  
Tel. 05121/10 26 87  
[www.azf-hannover.de](http://www.azf-hannover.de)

**OSNABRÜCK**  
**NetwIn - Netzwerk Integration**  
**Caritasverband für die Stadt und den Landkreis Osnabrück**  
Stephan Kreftsiek  
Tel. 0541/341 444  
[www.esf-netwin.de](http://www.esf-netwin.de)

## **NORDRHEIN-WESTFALEN**

**BIELEFELD**  
**alpha - Arbeit für Bleibeberechtigte und Flüchtlinge**  
**Rege mbH Regionale Personalentwicklungsgesellschaft**  
Karin Siebert  
Tel. 0521/9622-195

**BORKEN**  
**Integrationsnetzwerk Bleiberecht im Kreis Borken**  
**Deutsches Rotes Kreuz – Soziale Arbeit und Bildung gGmbH**  
Lars Epping  
Tel.: 02861/8029 – 320  
[www.kv-borken.drk.de](http://www.kv-borken.drk.de)

**DETMOLD**  
**Horizont für Bleibeberechtigte und Flüchtlinge mit Zugang zum Arbeitsmarkt**  
**Netzwerk Lippe gGmbH**  
Dr. Wolfgang Sieber  
Tel. 05231/6403-80

**DORTMUND**  
**PortIn für Bleibeberechtigte**  
**EWEDO GmbH Dortmund**  
Detlev Becker  
Tel. 0231/914435-11

**ENNEPE-RUHR-KREIS**  
**ZukunftsperspektivEN**  
**AWO EN**  
Sabine Görke-Becker  
Tel: 02332/55888-20  
[www.zukunftsperspektiven.org](http://www.zukunftsperspektiven.org)

**GÜTERSLOH**  
**BleiB im Kreis Gütersloh**  
**Integra GbR, Pro Arbeit e.V. + FARE gGmbH**  
Christiane Uhrhan  
Tel. 05242/378650  
[www.bleib-im-kreis-guetersloh.de](http://www.bleib-im-kreis-guetersloh.de)

**HAGEN**  
**AufBRuCH Hagen**  
**Diakonisches Werk Ennepe-Ruhr/ Hagen gGmbH**  
Franz-Josef Franke  
Tel. 02331/38 60 456

**KÖLN**

**Bunt in die Zukunft - Kölner Netz für  
Bleibeberechtigte und Flüchtlinge  
Diözesan-Caritasverband für das  
Erzbistum Köln e.V.**

Christina Schüler  
Tel. 0221/2010-397  
www.caritasnet.de

**KÖLN**

**KNFA - Kölner Netzwerke Flücht-  
linge und Arbeit  
Arbeitsgemeinschaft Köln**

Susanne Geißler  
Tel. 0221/9429-8206

**MÜNSTER**

**MAMBA - Münsters Aktions-  
programm für MigrantInnen und  
Bleibeberechtigte zur Arbeitsmarkt-  
integration**

**GGUA Flüchtlingshilfe e.V.**  
Dr. Ulrike Löw  
Tel. 0251/3750368  
www.ggua.de

**RECKLINGHAUSEN**

**JobNet Bleiberecht Recklinghausen  
RE/init e.V.**

Gerd Specht  
Tel. 02361/ 3021150

**WUPPERTAL**

**Partizipation, Wuppertaler Netzwerk  
zur Förderung der arbeitsmarkt-  
lichen Integration von Bleibe-  
berechtigten und Flüchtlingen  
Diakonie Wuppertal, Migrations-  
dienste**

Achim Pohlmann  
Tel. 0202/496970  
www.partizipation-wuppertal.de

**RHEINLAND-PFALZ****MAINZ**

**InProcedere  
ism - Institut für Sozialpäd.  
Forschung Mainz e.V.**  
Viola Heipertz-Saoudi  
Tel. 06131/32 84 88  
www.inprocedere-rlp.de

**SAARLAND**

**SABENE - Saarländisches  
Beratungsnetzwerk Bleibe-  
berechtigte und Flüchtlinge  
AGEF Saar**

Dr. Hermann Schönmeier  
Tel. 0681/93812300  
www.sabene.de

**SACHSEN****LEIPZIG**

**RESQUE - Refugees Support for  
Qualification and Employment  
Aufbauwerk Region Leipzig GmbH**  
Frau Rückert  
Tel. 0341/1407790  
www.projekt-resque.de

**DRESDEN****WENAZA**

**BZ Lernen+Technik gGmbH**  
Karin Fiebiger  
Tel.: 0351/86749-24

**SACHSEN-ANHALT****MAGDEBURG**

**Jobbrücke und Jobchance -  
Beratungsstelle und Arbeits-  
vermittlung für Bleibeberechtigte  
und Flüchtlinge  
MBW - Aus- und Fortbildungs-  
gesellschaft für Wirtschaft und  
Verwaltung mbH**  
Melanie Schimek  
Tel.: 0391/6 24 79 12

**WOLFEN**

**Regionales Qualifizierungs- und  
Vermittlungszentrum für Bleibe-  
berechtigte und Flüchtlinge  
Euro-Schulen Sachsen-Anhalt Sued  
GmbH (ESO GmbH)**  
Wladimir Littau  
Tel. 03493/72642

**SCHLESWIG-HOLSTEIN****KIEL**

**Land in Sicht! Arbeit für Flüchtlinge  
in Holstein  
Der PARITÄTISCHE Schleswig-  
Holstein und Flüchtlingsrat  
Schleswig-Holstein**  
Johanna Boettcher  
Krystyna Michalski  
Tel. 0431/560223  
www.frsh.de/landinsicht

**THÜRINGEN****ERFURT**

**to arrange - initiativ Flüchtlinge in  
arbeit  
Institut für Berufsbildung und  
Sozialmanagement e.V.**  
Annett Roswora / Christiane Götze  
Tel. 0361/ 51150011

**SONDRERSHAUSEN**

**PRO Job Nordthüringen  
Starthilfe Sondershausen e.V.**  
Herr Rauschenbach  
Tel. 03632/ 5429970



