



Johann Daniel Lawaetz Stiftung  
Hamburg



Institut für Evaluation  
Dr. Beywl & Associates GmbH  
Köln



Wirtschafts- und Sozialforschung  
Dr. Werner Friedrich  
Kerpen

## Evaluation des ESF-Bundesprogramms zur arbeitsmarktlichen Unterstützung für Bleibeberechtigte und Flüchtlinge mit Zugang zum Arbeitsmarkt

### ***Abschlußbericht***

<p>Bearbeitung: Dr. Thomas Mirbach Berthold Schobert</p>	<p>Hamburg – Köln - Kerpen Stand: 01.02.2011</p>
--	--

---

## Inhalt

Vorbemerkung.....	5
1 Konzeptioneller Rahmen der Evaluation.....	6
1.1 Zielerreichungs- und Wirksamkeitskontrolle .....	7
1.2 Programmspezifische Bezugsebene .....	8
2 Programmkontext und Programmziele.....	10
2.1 Vom EQUAL Themenfeld Asyl zum XENOS-Bleiberechtsprogramm .....	10
2.2 Migrationspolitischer Kontext des Programms .....	12
2.3 Programmbedingungen und Programmziele .....	15
3 Programmsteuerung und programminterne Vernetzung .....	19
3.1 Das Nationale Thematische Netzwerk .....	19
3.2 Grundlagenpapier: „Meilensteine und Stolpersteine“ .....	21
3.3 Transfer guter Praktiken – der Produktbaukasten .....	23
4 Programmumsetzung und Programmsergebnisse.....	24
4.1 Erreichte Teilnehmende – Umfang und Strukturdaten.....	24
4.2 Schwerpunkte der Projektarbeit und der Zielgruppenausrichtung .....	30
4.3 Angebotsspektrum der Projekte .....	33
4.4 Kooperation mit operativen und strategischen Partnern.....	37
4.5 Hindernisse der Integrationsarbeit .....	42
4.6 Integration in Arbeit und Ausbildung.....	45
4.7 Berücksichtigung des Querschnittsziels Chancengleichheit .....	49
4.8 Bewertung des Bundesverwaltungsamtes (BVA) .....	51
4.9 Öffentlichkeitsarbeit und Ergebnistransfer im regionalen Kontext.....	53
4.10 Erfolge und “Lessons learned“ .....	57
4.11 Wirkungsdimensionen des ESF-Bundesprogramms .....	59
5 Zusammenfassung .....	64
6 Anhang .....	68
Auswahl der Netzwerke für Fallstudien.....	68
Tabellen und Grafiken .....	69
Literatur .....	77

## Abbildungen

Abbildung 2-1:	Leitfragen der Programmevaluation .....	19
Abbildung 4-1:	Landkarte der geförderten Projekte der ersten Förderrunde.....	27
Abbildung 4-2:	Teilnehmende nach Aufenthaltsstatus und Zielgebiet.....	28
Abbildung 4-3:	Teilnehmende nach Geschlecht und Studium bzw. berufliche Ausbildung.....	29
Abbildung 4-4:	Zentrale Ziele der Projektarbeit .....	31
Abbildung 4-5:	Zentrale Ziele der Netzwerke nach Zielgebieten.....	32
Abbildung 4-6:	Bedeutung der wichtigsten Zielgruppen nach Zielgebieten.....	32
Abbildung 4-7:	Angebote der Projekte.....	34
Abbildung 4-8:	Aktivitäten der Netzwerke im Zusammenhang mit Qualifizierungen nach Zielgebieten .....	35
Abbildung 4-9:	Weitere Kooperationspartner der Projekte.....	38
Abbildung 4-10:	Bedeutung der Kooperationspartner für den Projekterfolg - Indexwerte .....	39
Abbildung 4-11:	Ansprache von Arbeitgebern und Vermittlung in Arbeit .....	41
Abbildung 4-12:	Erschwerende Faktoren der Projektarbeit.....	43
Abbildung 4-13:	Berücksichtigung des Querschnittsziels Chancengleichheit/ Gender Mainstreaming .....	50
Abbildung 4-14:	Bewertung des BVA nach Zielgebieten .....	53
Abbildung 4-15:	Eingesetzte Medien in der Öffentlichkeitsarbeit .....	54
Abbildung 4-16:	Erfolge der Netzwerkarbeit .....	58
Abbildung 6-1:	Aktivitäten der Netzwerke nach Zielgebiet 1/3 .....	73
Abbildung 6-2:	Aktivitäten der Netzwerke nach Zielgebiet 2/3 .....	73
Abbildung 6-3:	Aktivitäten der Netzwerke nach Zielgebiet 3/3 .....	74
Abbildung 6-4:	Hinderliche Faktoren nach Zielgebieten (1/2) .....	75
Abbildung 6-5:	Hinderliche Faktoren nach Zielgebieten (2/2) .....	76

## Tabellen

Tabelle 2-1:	Flüchtlinge und Asylsuchende in Deutschland nach Aufenthaltstitel (Stand 31.12.2009).....	15
Tabelle 4-1:	Teilnehmende – Eintritte nach Jahren.....	24
Tabelle 4-2:	Teilnehmende nach Geschlecht und Status, Altersgruppen und Jahr der Einreise.....	25
Tabelle 4-3:	Aktivitäten der Netzwerke im Zusammenhang mit Qualifizierungen.....	34
Tabelle 4-4:	Projektergebnisse zum Stichtag 31.10.2010 .....	45
Tabelle 4-5:	Entwicklung der Integration in Arbeit und Ausbildung/erste und zweite Trägerbefragung .....	47
Tabelle 4-6:	Bewertung des BVA.....	51
Tabelle 6-1:	Flüchtlinge und Asylsuchende nach Bundesländern (Stand 31.12.2009).....	69
Tabelle 6-2:	Teilnehmende – Eintritte insgesamt nach soziodemographischen Merkmalen .....	70
Tabelle 6-3:	Teilnehmende – Eintritte insgesamt nach soziodemographischen Merkmalen .....	71
Tabelle 6-4:	Verteilung nach Bundesländern .....	72

---

Abkürzungsverzeichnis

<b>ADELE</b>	<b>Anwendung des elektronischen Lenkungsprogramms des ESF</b>
<b>ARGE</b>	<b>Arbeitsgemeinschaft nach § 44b SGB II</b>
<b>AsylVfG</b>	<b>Asylverfahrensgesetz</b>
<b>AufenthG</b>	<b>Aufenthaltsgesetz</b>
<b>AZR</b>	<b>Ausländerzentralregister</b>
<b>BAMF</b>	<b>Bundesamt für Migration und Flüchtlinge</b>
<b>BMAS</b>	<b>Bundesministerium für Arbeit und Soziales</b>
<b>BVA</b>	<b>Bundesverwaltungsamt</b>
<b>DQR</b>	<b>Deutscher Qualifikationsrahmen</b>
<b>EEF</b>	<b>Europäische Entwicklungsfonds</b>
<b>ESF</b>	<b>Europäische Sozialfond</b>
<b>EU</b>	<b>Europäische Union</b>
<b>GI</b>	<b>Gemeinschaftsinitiative</b>
<b>GUS</b>	<b>Gemeinschaft Unabhängiger Staaten</b>
<b>IMK</b>	<b>Innenministerkonferenz</b>
<b>NTN</b>	<b>Nationales Thematisches Netzwerk</b>
<b>OP</b>	<b>Operationelles Programm</b>
<b>SGB</b>	<b>Sozialgesetzbuch</b>
<b>SGB II</b>	<b>Sozialgesetzbuch Zweites Buch (II) Grundsicherung für Arbeitsuchende</b>
<b>SGB III</b>	<b>Sozialgesetzbuch Drittes Buch (III) Arbeitsförderung</b>
<b>Ziel-1</b>	<b>ESF Zielgebiet "Konvergenz" (= neue Bundesländer ohne Berlin einschließlich Region Lüneburg)</b>
<b>Ziel-2</b>	<b>ESF Zielgebiet "Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung" (RWB = alte Bundesländer einschließlich Berlin ohne Region Lüneburg)</b>

## Vorbemerkung

Das Konsortium, bestehend aus der Lawaetz-Stiftung - Hamburg, Univation Institut für Evaluation Dr. Beywl & Associates GmbH – Köln und der WSF Wirtschafts- und Sozialforschung/Kerpen, ist am 27.07.2009 vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) mit der Evaluation des Bundesprogramms XENOS beauftragt worden. Der Evaluationsauftrag bezieht sich sowohl auf das ESF-Programm "XENOS – Integration und Vielfalt" wie auf "ESF-Bundesprogramm zur arbeitsmarktlichen Unterstützung für Bleibeberechtigte und Flüchtlinge mit Zugang zum Arbeitsmarkt" (im Folgenden: „ESF-Bundesprogramm“). Während das Gesamtevaluationsvorhaben spätestens Ende Juni 2013 abgeschlossen sein soll, ist die Evaluation des ESF-Bundesprogramms auf die im Herbst 2010 ausgelaufene erste Förderrunde beschränkt worden.

Nach der Vorlage einer Zwischenbilanz zum 28.02.2010 und einer begleitend durchgeführten Befragung zur Qualifikation der Teilnehmenden der Projekte des ESF-Bundesprogramms wird hiermit der Endbericht der Programmevaluation vorgelegt.

Der Bericht ist in fünf Kapitel gegliedert – in knapper Form wird anfangs der konzeptionelle Rahmen der Evaluation dargestellt (Kap. 1). Das ESF-Bundesprogramm als Untersuchungsgegenstand behandelt Kap. 2, dabei geht es einerseits um den Programmkontext – gleichermaßen mit Blick auf die GI EQUAL wie auf den aktuellen migrationspolitischen Hintergrund – und andererseits um Ziele und Konditionen des ESF-Bundesprogramms. Anschließend werden Befunde der Evaluation zunächst bezogen auf die Programmsteuerung (Kap. 3) und anschließend hinsichtlich der Programmumsetzung (Kap. 4) vorgestellt und diskutiert. Die Darstellung folgt überwiegend einer an Ergebnissen orientierten „summativen“ Perspektive – auf Einschätzungen, die aus „formativen“ – begleitenden Untersuchungsschritten gewonnen sind, wird dabei fallweise zurückgegriffen. Abschließend erfolgt eine Zusammenfassung der Kernaussagen der Programmevaluation – die auch als sog. „executive summary“ gelesen werden können (Kap. 5). Um den Text nicht mit Tabellen zu überfrachten, sind ergänzende Darstellungen – auf die jeweils separat verwiesen wird – in den Anhang aufgenommen.

*Dr. Werner Friedrich, Geschäftsführer der Wirtschafts- und Sozialforschung GmbH Kerpen, ist im September 2010 überraschend verstorben. Wir würden gerne – auch wenn es in einem im Zuge von Auftragsforschung erstellten Endbericht befremdlich erscheinen mag – die Vorlage dieses Berichts mit dem ausdrücklichen Respekt für einen Kollegen verbinden, der sich im Feld der Strukturfondsförderung thematisch und wissenschaftlich souverän wie kaum ein Zweiter bewegt hat.*

## 1 Konzeptioneller Rahmen der Evaluation

Für die Entscheidung, die Programme 'XENOS – Integration und Vielfalt' und das ESF-Bundesprogramms im Rahmen eines übergreifenden Evaluationsansatzes begleiten und bewerten zu lassen, sprachen sowohl fachliche wie methodische Erwägungen. Beide Programme sind eingebettet in das Operationelle ESF Programm des Bundes für die Periode 2007-2013 und lassen sich in den Kontext des Nationalen Integrationsplans der Bundesregierung einordnen, aber sie unterscheiden sich unter anderem in der Zielgruppenausrichtung, im Volumen<sup>1</sup> und in der unterschiedlichen Spezifizierung der integrationspolitischen Dimension. Im Falle von XENOS - Integration und Vielfalt dienen die geforderten arbeitsmarktbezogenen Aktivitäten der Verstärkung einer weit gefassten Anti-Diskriminierungsperspektive, die den Abbau von Fremdenfeindlichkeit, Rassismus und Ausgrenzung umfasst. Im Falle des ESF-Bundesprogramms sollen dagegen die integrationsbezogenen Maßnahmen direkt zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit und der Platzierung der Zielgruppe im Arbeitsmarkt beitragen.

Jenseits dieser unterschiedlichen Akzentuierung in der Auslegung der integrationspolitischen Ausrichtung weisen beide Programme sowohl hinsichtlich der Interventionslogik wie der ausdrücklichen Nutzung der Wirkungsgewinne, die die Vernetzung verschiedener Akteure gerade für die Realisierung präventiver Zielsetzungen verspricht, hinreichend programmtechnische Ähnlichkeiten auf, so dass eine übergreifende Evaluation konzeptionell und methodisch gut begründet erschien. In beiden Programmen kommt es zu einer Verknüpfung von Instrumenten, die teils denen der ESF-Förderung entsprechen, mit solchen, die teils - so in der beabsichtigten Mobilisierung sog. zivilgesellschaftlicher Ressourcen und lokaler Partnerschaften - eher experimentellen, der Interventionslogik der GI EQUAL der vorherigen Förderperiode ähnelnden Charakter aufweisen.<sup>2</sup>

Mit Blick auf diese Programmarchitektur waren in der Evaluation der beiden Programme zwei verschiedene Bezugsebenen zu berücksichtigen:

- den Beitrag der Programme zur Umsetzung des ESF-OP des Bundes
- die Programme als eigenständige Interventionen.

Die Arbeiten zur ersten Bezugsebene erfolgten in einer überwiegend summativen – also in einer die Erreichung der Programmziele bilanzierenden – Perspektive, die sich der deskriptiven Analyse des Fördergeschehens sowie der Zielerreichungs- und Wirkungskontrolle bedient. Für die zweite Bezugsebene der programmspezifischen Evaluierung stand eine formative – also prozessbegleitende - Perspektive im Vordergrund, die sich vor allem für die Problemlösungsfähigkeit der typischen Netzwerkstrukturen interessierte und weitgehend auf qualitativen Erhebungsverfahren beruhte. Die beiden Ebenen korrespondierenden Untersuchungsschritte seien im Folgenden kurz erläutert.

---

<sup>1</sup> Für das ESF-Bundesprogramm standen bis Ende 2010 ca. 34 Mio € an Gesamtmitteln zur Verfügung, davon stellte das BMAS rd. 11,9 Mio € als Zuschuss aus Bundesmitteln zur Verfügung und die ESF-Förderung belief sich auf 18,7 Mio € - die bewilligten Projekte mussten eine eigene Kofinanzierung in Höhe von 3,4 Mio € sicher stellen.

<sup>2</sup> Vgl. dazu EQUAL-Programmevaluierung: Icon-Institute - Compass – PIW: Evaluierung der GI EQUAL für den Zeitraum 2002 – 2008 Jahresbericht 2006 Innovationsentwicklung in Netzwerken – Entwicklung und Ergebnisse. Berlin, Bremen, Köln, Teltow: September 2007

---

## 1.1 Zielerreichungs- und Wirksamkeitskontrolle

Die deskriptive Analyse des materiellen und finanziellen Fördergeschehens erfolgte im Wesentlichen auf der Basis von Monitoringdaten sowie den darauf beruhenden Jahresberichten. Da in den Jahresberichten überwiegend aggregiert und standardisiert berichtet wird, verlangte die deskriptive Analyse struktureller und prozessualer Teilnehmermerkmale weitergehende Auswertungen des Stammblaatts. Im Rahmen der Programmevaluation des „ESF-Bundesprogramms“ ergab sich daraus eine fortlaufende Analyse von Struktur- und Prozessdaten z.B. für die Zulieferung der erforderlichen Informationen insbesondere zu den Ergebnisindikatoren für die Jahresberichte, die Erstellung von Ad-Hoc-Berichten auf Anfrage des Auftraggebers, für jährliche Evaluationsberichte zur Performance des Programms sowie als Grundlage für weitergehende Untersuchungsschritte im Rahmen der begleitenden Evaluation.

Analyse und Bewertung der Zielerreichung bzw. Wirksamkeit des zu evaluierenden Programms erfolgten unter zwei Aspekten. Einerseits galt es die Zielsystematik des OP des Bundes sowie die der übergreifenden nationalen Programmdokumente zu berücksichtigen; dazu gehört ebenso die einschlägige Zielarchitektur der Strukturfonds. Andererseits waren Zielerreichung bzw. Wirksamkeit programmspezifisch zu untersuchen; in diesem Zusammenhang in erster Linie die Zieldimensionen, die im Rahmen des ESF-Bundesprogramms von den geförderten Maßnahmen miteinander verbunden werden sollten

- Verbesserung von Beschäftigungsfähigkeit und Handlungskompetenzen der Teilnehmenden mit mindestens nachrangigem Zugang zum Arbeitsmarkt,
- Veränderung der Einstellungsbereitschaft von Unternehmen und
- Sensibilisierung von Öffentlichkeit und relevanten Akteuren des Arbeitsmarktes<sup>3</sup>.

Nach Abschluss der ersten Förderrunde des „ESF-Bundesprogramms“ war eine Bilanzierung vorzulegen, inwieweit das Programm zur Erreichung des strategischen Ziels 1 und des spezifischen Ziels 7 des Bundes-OP, der Querschnittsziele, der Ergebnisindikatoren des OP und des übergreifenden nationalen Referenzrahmens<sup>4</sup> beigetragen haben.

Wesentliche Erhebungsverfahren waren in diesem Zusammenhang – über Dokumentenanalyse und der Auswertung von Monitoringdaten - zwei schriftliche Befragungen der geförderten Netzwerke:

- Erste Trägerbefragung (Januar 2010) - mit den Schwerpunkten: quantitative Planungen, Zielgruppen, Maßnahmen und Hindernisse, Projektpartner, Projektergebnisse;
- Zweite Trägerbefragung (September 2010) - mit den Schwerpunkten: Projektergebnisse, Chancengleichheit, Bewertung BVA, Projekterfolge.

---

<sup>3</sup> Vgl. BMAS Förderrichtlinie „ESF-Bundesprogramm zur arbeitsmarktlichen Unterstützung für Bleibeberechtigte und Flüchtlinge zum Arbeitsmarkt“ vom 9. Juni 2008

<sup>4</sup> Nationale Strategische Rahmenplan, der Nationale Integrationsplan und der Nationale Aktionsplan soziale Integration.

## 1.2 Programmspezifische Bezugsebene

Bei der programmspezifischen Bezugsebene der Evaluation des ESF-Bundesprogramms ging es weniger um die Grundsatzfrage, ob ein offener, hauptsächlich auf die Förderung von Akteursnetzwerken ausgerichteter Programmzuschnitt geeignet ist, die gesetzten integrationspolitischen Ziele zu erreichen, sondern in erster Linie um die komparative Frage, unter welchen Bedingungen sie besser oder schlechter erreicht werden.

Der konzeptionelle Ansatz des ESF-Bundesprogramms setzt auf die koordinierte Zusammenarbeit kompetenter Partner (in Netzwerken und Projekten mit mehreren Trägerorganisationen). Eine zentrale Grundannahme dabei ist, dass strategische Netzwerke dazu beitragen, strukturelle Verbesserungen für die Zielgruppe nachhaltig zu implementieren. Der Aufbau und die Konsolidierung der Netzwerke bildete damit einen wichtigen Untersuchungsgegenstand für die Evaluation. Darüber hinaus war die Evaluation bestrebt, eine tragfähige und vertrauensvolle Zusammenarbeit mit den Netzwerkakteuren zu erreichen, um das Potential zur Initiierung und Begleitung von Lernprozessen voll auszuschöpfen zu können.<sup>5</sup> Die Evaluation nahm deshalb u. a. aktiv am „Nationalen Thematischen Netzwerk“ des ESF-Bundesprogramms teil.

Vor allem um inhaltlich differenzierte Aussagen für die programmspezifischen Analysen gewinnen zu können, sind programmbegleitend 8 Fallstudien durchgeführt worden, ergänzt durch eine Reihe von Experteninterviews, die sich einerseits mit den Bedingungen der regionalen Kontexte befassen, andererseits Rahmenbedingungen der Programmgenese und – umsetzung betrafen.

Die acht Fallstudien wurden aus den 43 Netzwerken in Anlehnung an das theoretical sampling – einem in der qualitativen Sozialforschung bewährtem Verfahren - ausgewählt<sup>6</sup>. Verfahren des theoretical sampling sind nicht darauf ausgerichtet, Aussagen für eine im statistischen Sinne repräsentativ abgebildete Grundgesamtheit zu treffen. Stattdessen wird beabsichtigt, möglichst vielfältige Perspektiven in die Untersuchung mit einzubeziehen.<sup>7</sup> Für die Auswahl der Fallstudien im ESF-Bundesprogramm wurde das Prinzip der maximalen Kontrastierung gewählt, um exemplarisch die Heterogenität der Netzwerklandschaft abzubilden.

Zu relevanten und realistisch umsetzbaren Auswahlkriterien für die Fallstudien gehörten schließlich:

- vielfältige Netzwerkpartner (Organisationstypen)
- unterschiedliche Bundesländer
- ESF-Zielgebiete (Ziel 1, Ziel 2)
- Arbeitsmarktlage (klassifiziert)

---

<sup>5</sup> Vgl. Blank, Stephan und Löwenbein, Oded (2009): Inwiefern kann Evaluation mittels systemtheoretischen Ansatz und Netzwerkansatz die Steuerung von Projekten durch Lernprozesse befördern? In: Zeitschrift für Evaluation 01/2009, S. 75

<sup>6</sup> Vgl. Flick, Uwe: Handbuch Qualitative Sozialforschung. Reinbek 2007

<sup>7</sup> Vgl. Glaser, Barney; Strauss, Anselm L. (2005): Grounded Theory. Strategien qualitativer Forschung. 2. überarb. Aufl., Bern: Huber. Strauss, Anselm L.; Corbin, Juliet (1996): Grounded Theory. Grundlagen qualitativer Sozialforschung. Weinheim: Beltz/Psychologie Verlagsunion; zu Verfahren der Typenbildung grundsätzlich: Kluge, Susann: Empirisch begründete Typenbildung. Zur Konstruktion von Typen und Typologien in der qualitativen Sozialforschung. Opladen 1999

- lokal und (über-)regional aktive Netzwerke
- unterschiedliche Netzwerkgrößen
- städtischer und ländlicher Raum

Die programmspezifische Perspektive wurde schließlich noch durch eine – mit dem Nationalen Thematischen Netzwerk abgestimmte - zusätzliche Erhebung vertieft, mit der die vorhandenen Qualifikationen der Teilnehmenden der im Rahmen des ESF-Bundesprogramms geförderten Projekte erfasst wurden.<sup>8</sup> Die sich in dieser Perspektive ergebenden spezifischen Fragestellungen der Evaluation des ESF-Bundesprogramms sind in Kap. 2.3, an die Darstellung der Programmkonditionen anschließend, erläutert.

---

<sup>8</sup> Lawaetz-Stiftung – Thomas Mirbach/Katrin Triebel: Befragung zur Qualifikation der Teilnehmenden der Projekte des ESF-Bundesprogramms zur arbeitsmarktlichen Unterstützung für Bleibeberechtigte und Flüchtlinge mit Zugang zum Arbeitsmarkt. Hamburg September 2010.

## 2 Programmkontext und Programmziele

### 2.1 Vom EQUAL Themenfeld Asyl zum XENOS-Bleiberechtsprogramm

Das ESF-Bundesprogramm ist – das sei vorausgreifend gesagt - ein erfolgreiches Beispiel für Möglichkeiten eines **Policy-Lernens**, weil hier – anschließend an spezifische Erfahrungen der vorangegangenen Förderperiode – durch ein Zusammenspiel von politisch-administrativen und zivilgesellschaftlichen Akteuren systematisch Lehren aus Vorläuferprogrammen gezogen worden sind. Das Bleiberechtsprogramm konnte methodisch an Vielem anknüpfen, was in dem Themenfeld Asyl der Gemeinschaftsinitiative EQUAL erarbeitet worden ist.

Das Ziel der Gemeinschaftsinitiative EQUAL war die Förderung neuer Methoden zur Bekämpfung von Diskriminierung und Ungleichheiten jeglicher Art im Zusammenhang mit dem Arbeitsmarkt. Im Rekurs auf die Erfahrungen der früheren Gemeinschaftsinitiativen „ADAPT“ und „BESCHÄFTIGUNG“ wurde die berufliche Integration am Arbeitsmarkt sowohl auf Personen- als auch auf Strukturebene verfolgt, d.h. einerseits durch gezielte Förderung der Beschäftigungsfähigkeit von benachteiligten Zielgruppen am Arbeitsmarkt und andererseits durch Maßnahmen zur Veränderung jener Rahmenbedingungen, die eine Chancengleichheit am Arbeitsmarkt verhindern.

EQUAL war eingebettet in die Europäische Beschäftigungsstrategie und wurde in den Themenfeldern Beschäftigungsfähigkeit, Unternehmergeist, Anpassungsfähigkeit und Chancengleichheit tätig. Hinzu kam ein Schwerpunkt zur Unterstützung von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern, die erstmals in der Geschichte der EU in ein Beschäftigungsprogramm einbezogen wurden. Gefördert werden sollten insbesondere der schulische Abschluss von Kindern von Asylbewerber/innen sowie die Vermittlung von Sprachkenntnissen, „multikulturellen Kompetenzen“ und beruflichen Qualifikationen, die Asylbewerber/innen auch bei der Rückkehr ins Heimatland von Nutzen sein können.<sup>9</sup>

In den verschiedenen Themenfeldern wurden innovative Modelle gefördert, die darauf zielten, bestehende Ungleichheiten und Diskriminierungen am Arbeitsmarkt zu beseitigen. Sofern diese Modelle erfolgreich umgesetzt wurden, sollten sie in die arbeitsmarktpolitischen Förderinstrumentarien der EU-Mitgliedstaaten transferiert werden und dabei helfen, nationale Arbeitsmarktpolitiken und die Europäische Beschäftigungsstrategie weiterzuentwickeln. In diesem Sinne war EQUAL ein transnationales Programm, das den Austausch und das wechselseitige Lernen sowie die Nutzung von Synergien der Programm- und Projektakteure auf europäischer Ebene förderte.<sup>10</sup>

Die Ziele der GI EQUAL wurden im Rahmen von Entwicklungspartnerschaften verfolgt, d.h. in einem Zusammenschluss einer Mehrzahl von Akteuren verschiedener Träger, Unternehmen, Zielgruppenvertreter und arbeitsmarktpolitische Institutionen, die sich mit einer gemeinsam abgestimmten Strategie gegen Diskriminierungen und Ungleichheiten auf dem Arbeits-

---

<sup>9</sup> Vgl. Förderrichtlinie zur Umsetzung des Programms „Gemeinschaftsinitiative EQUAL in Deutschland“ vom 02. Juli 2001 in der Fassung vom 02. März 2004, S. 4.

<sup>10</sup> Vgl. ICON-INSTITUTE - COMPASS – PIW: Evaluierung der GI EQUAL für den Zeitraum 2002 – 2006. Aktualisierte Halbzeitbewertung der GI EQUAL in 2002-2004. Schwerpunktthema Innovation. Berlin 2005 und Dies.: Evaluierung der GI EQUAL für den Zeitraum 2002 – 2008. Abschlussbericht der EQUAL-Programmevaluation. Analyse, Würdigung und Bewertung des Gesamtprogramms. Berlin 2008

markt engagieren.<sup>11</sup> Derartige Entwicklungspartnerschaften konnten sich territorial, d.h. für bestimmte geografische Einheiten oder sektoral, d.h. für einen Wirtschaftsbereich oder für eine bestimmte arbeitsmarktpolitisch relevante Thematik resp. Zielgruppe bilden. Die Entwicklungspartnerschaften sollten transnational zusammenarbeiten und sich an der Verbreitung beispielhafter Lösungen und ihrer Integration in Politik und Praxis beteiligen („Mainstreaming“). Nicht nur war ein horizontaler Wissenstransfer zwischen Einrichtungen, den Zielgruppen und Regionen intendiert, sondern ebenfalls ein vertikales Mainstreaming, dass das innovative Wissen in das Regelwerk des regionalen und nationalen Mainstreams integriert.<sup>12</sup> Das innovative Wissen sollte dementsprechend auch über EQUAL hinaus für nachhaltige Lösungen arbeitsmarktbezogener Probleme zur Anwendung kommen und weiterentwickelt werden. Als ausgesprochen bedeutend erwiesen sich in diesem Zusammenhang die überregionalen Diskurs- und Handlungszusammenhänge, wie z.B. die Nationalen Thematische Netzwerke (NTN), die gemeinsam mit der Programmverwaltung, den Trägerorganisationen und Fachleuten aus Politik und Verwaltung politische Impulse setzen konnten.

Im Oktober 2007 fand die Abschlusskonferenz des Thematischen Netzwerks „Asyl“ unter dem Titel: „Der arbeitsmarktpolitische Einstieg ist gelungen – sechs Jahre EQUAL-Projekte im Themenfeld Asyl“<sup>13</sup> statt. 16 Entwicklungspartnerschaften haben dem Titel zufolge durch Innovationsentwicklung und Mainstreaming an einer politischen Wende in der Asylpolitik mitgewirkt. Die Entwicklungspartnerschaften des Thematischen Netzwerks „Asyl“ haben in einem Memorandum ein Fazit ihrer Arbeit gezogen und vor diesem Hintergrund Handlungsoptionen für Politik, Verwaltung und Wirtschaft aufgezeigt. Es sei der „Nachweis erbracht“ worden, „dass die Vermittlung in Ausbildung und Beruf möglich ist und dass Menschen mit ungesichertem Aufenthalt ihre vielfältigen Potenziale erfolgreich auf dem deutschen Arbeitsmarkt einbringen können“<sup>14</sup>. Unter den Empfehlungen für eine Verbesserung der Arbeitsmarktintegration von Asylsuchenden und Geduldeten ragt hervor, dass die im Themenfeld Asyl erfolgreich erprobte Kooperationsform der Netzwerke zukünftigen Programmen als Modell dienen sollte.<sup>15</sup>

Im ESF-Bundesprogramm wird nun der EQUAL-spezifische Politikansatz wieder aufgegriffen, indem auch hier wieder regionale, zielgruppenspezifische und arbeitsmarktrelevante Akteure zusammengeführt werden. Die Netzwerke des ESF-Bundesprogramms kooperieren darüber hinaus mit einer Vielzahl weiterer Akteure im Spektrum von Innungen des Handwerks bis hin zu Schulen und Entscheidungsträgern in Kommunalverwaltungen. Die Besonderheit dieser Netzwerke ist jedoch weniger die Innovationsentwicklung (wie in EQUAL) als vielmehr ihre vermittelnde Funktion zwischen der Zielgruppe und arbeitsmarktrelevanten Akteuren. Es gibt zahlreiche Erfolge, die dieser Mittlerfunktion zugerechnet werden können: Informationsgewinne über die Zielgruppe für Arbeitgeber und ARGEN über spezifische Lebenslagen, Sensibilisierungen für zielgruppenspezifische Probleme, Abbau von Vorurteilen,

---

<sup>11</sup> Vgl. Programm für die Gemeinschaftsinitiative EQUAL in der Bundesrepublik Deutschland 2000 bis 2006. Stand: 18. Mai 2005; S. 134 ff.

<sup>12</sup> Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales: Mainstreaming. Strategie und Ergebnisse der 1. Förderrunde der Gemeinschaftsinitiative EQUAL. Themenheft 3. Bonn 2005

<sup>13</sup> Vgl. Das Nationale Thematische Netzwerk Asyl in der europäischen Gemeinschaftsinitiative EQUAL: Der Anfang ist gemacht. Neue Chancen für die berufliche Integration im Themenfeld Asyl. Memorandum der Entwicklungspartnerschaften des Nationalen Thematischen Netzwerks Asyl in der europäischen Gemeinschaftsinitiative EQUAL (2002-2007) (zit. als Memorandum)

<sup>14</sup> Memorandum S. 7

<sup>15</sup> Memorandum S. 8

---

Aufbau guter Unternehmenskontakte, Schaffung von individuellen Vereinbarungen und nicht zuletzt natürlich die Vermittlung der Flüchtlinge auf Arbeitsplätze.

Darüber hinaus bleibt das ESF-Bundesprogramm ebenso durch die Einrichtung eines Nationalen Thematischen Netzwerkes (NTN) – siehe hierzu detaillierter unten Kap. 3.1 - und dem über diese Kommunikationsräume ermöglichten internen Wissenstransfer zur Programmpflege- und -weiterentwicklung weiterhin auf den von EQUAL eingeschlagenen Pfaden. Mit Blick auf die GI EQUAL kann also festgehalten werden, dass die Entwicklungspartnerschaften des Themenbereichs Asyl, zahlreiche innovative Ansätze zur Arbeitsmarktintegration erproben konnten und dass die daraus hervorgegangenen Handlungsstrategien sowie die entstandenen zielgruppenspezifischen Kompetenzen später zu wichtigen Grundpfeilern in der Architektur des ESF-Bundesprogramms werden konnten.

## **2.2 Migrationspolitischer Kontext des Programms**

Das ESF-Bundesprogramm setzt – vor dem Hintergrund aktueller aufenthalts- und asylrechtlicher Regelungen – an einer spezifischen Schnittstelle von arbeitsmarktlicher und sozialer Integration an. Einige Personengruppen, die zu den - entsprechend dem Aufenthaltsgesetz – mehr- oder langjährig geduldeten Asylbewerbern und Flüchtlingen zählen, können ein dauerhaftes Bleiberecht nur dann erwerben, wenn es ihnen gelingt, ihren Lebensunterhalt überwiegend eigenständig zu sichern. Der Zugang zum Beschäftigungs- und Bildungssystem stößt – wie aus der Migrationsforschung hinreichend bekannt ist<sup>16</sup> - gerade bei dieser speziellen Zielgruppe auf unterschiedliche Barrieren, die teils personenbezogen (Qualifikations-/Sprachdefizite) und teils institutionell (Zuständigkeiten z.B. der Grundsicherungsstellen oder auch Nicht-Anerkennung von im Herkunftsland erworbenen Berufsabschlüssen) bedingt sind und darüber hinaus von unzureichenden Kenntnissen und oftmals mangelnder Sensibilität des jeweiligen Umfeldes verstärkt werden. Das Programm richtet sich sowohl an Bleibebe-rechtigte (gesetzliche Altfallregelung für langjährig Geduldete im Aufenthaltsgesetz) als auch an Personen mit Flüchtlingshintergrund, die einen - mindestens nachrangigen - Zugang zum Arbeitsmarkt haben.

Die Intention des Programms sei kurz – ohne Anspruch auf Vollständigkeit in juristischer Hinsicht - vor dem Hintergrund einschlägiger migrationspolitischer Regulierungen erläutert<sup>17</sup>. Mit dem Inkrafttreten des Zuwanderungsgesetzes am 1. Januar 2005 erhielt das Ausländer- und Asylrecht eine neue Grundlage. Das Zuwanderungsgesetz besteht aus dem Aufent-

---

<sup>16</sup> Vgl. Suntum, Ulrich van / Schlotböller, Dirk: Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern. Einflussfaktoren, internationale Erfahrungen und Handlungsempfehlungen, Gütersloh Bertelsmann Stiftung 2002; Currie, Ed-da, unter Mitarbeit von Harald W. Lederer, Matthias Neske und Stefan Rühl: Migration in Europa - Daten und Hintergründe, Stuttgart: 2004; Ottersbach, Markus; Yildiz, Erol (Hg.): Migration in der metropolitanen Gesellschaft. Zwischen Ethnisierung und globaler Neuorientierung. (= Soziologie. Forschung und Wissenschaft, 15.) Münster. LIT, 2004; Zimmermann, Klaus F. / Hinte, Holger: Zuwanderung und Arbeitsmarkt. Deutschland und Dänemark im Vergleich, Berlin 2005; Wilp, Markus: Die Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern in Deutschland und den Niederlanden. Hintergründe, aktuelle Entwicklung und politische Maßnahmen, Münster 2007

<sup>17</sup> In der Darstellung haben wir uns an der differenzierten Übersicht von Joachim Genge/ Imke Juretzka. Abschluss oder Teilhabe. Rechtliche Rahmenbedingungen für Geduldete und Asylsuchende – ein Leitfaden. Hrsg. vom Beauftragten des Senats von Berlin für Integration und Migration. Berlin 2009 und dem Papier: . Diakonie – Caritas: Informationen zur gesetzlichen Bleiberechtsregelung für Ausländer ohne Aufenthaltserlaubnis in Baden-Württemberg. Stand: 21.12.2009 orientiert.

---

haltungsgesetz, welche das Ausländergesetz von 1990 ersetzte, und dem Freizügigkeitsgesetz/EU sowie Änderungen in weiteren Gesetzen. Sowohl vor als auch nach der Gesetzesänderung gilt, dass der Aufenthalt eines Ausländers in Deutschland verboten und strafbar ist, sofern er nicht erlaubt ist. Eine Erlaubnis kann über drei verschiedene Aufenthaltstitel erfolgen: das Visum, die Aufenthaltserlaubnis und die Niederlassungserlaubnis. Während das Visum nur kurzfristige Aufenthalte erlaubt, gewährt die Aufenthaltserlaubnis einen zeitlich befristeten Aufenthalt für einen bestimmten Zweck. Die Niederlassungserlaubnis beinhaltet einen zeitlich und räumlich unbeschränkten Aufenthalt.

Neben diesen Aufenthaltstiteln gibt es eine Reihe weiterer Aufenthaltspapiere, z.B. die Aufenthaltsgestattung im Rahmen von Asylverfahren<sup>18</sup> und die Duldung als Aussetzung der zwangsweisen Durchsetzung der Ausreisepflicht<sup>19</sup> („Rückführung“ bzw. „Abschiebung“). Die Inhaber einer Aufenthaltsgestattung oder einer Duldung sind in mehrfacher Hinsicht rechtlich schlechter gestellt als Personen mit einem Aufenthaltstitel. So können Aufenthaltsgestattungen und Duldungen mit bestimmten Auflagen versehen werden, die den tatsächlichen Aufenthalt, die Lage des Wohnsitzes und das Recht zur Erwerbstätigkeit regeln.

Mit dem Zuwanderungsgesetz vom 01. Januar 2005 sollten die Defizite des Ausländergesetzes von 1990 behoben werden, so z.B. die Abschaffung von so genannten Kettenduldungen, die Lösung von Härtefällen durch die Härtefallregelung und eine Verbesserung des Flüchtlingssschutzes. Das neu konzipierte Aufenthaltsgesetz, das Freizügigkeitsgesetz/EU und auch das Asylverfahrensgesetz hatten freilich keinen langen Bestand, da sich ein umfangreicher Änderungsbedarf aufgrund von insgesamt elf umzusetzenden migrations- und flüchtlingsrechtlich relevanten Richtlinien der EU ergab. Mit den Beschlüssen der Innenministerkonferenz (IMK) am 17.11.2006 wurde der Aufenthalt von langjährig geduldeten und Asylsuchenden erneut geregelt.

Die Innenminister und –senatoren haben beschlossen, bestimmten, sozial und wirtschaftlich integrierten Ausländern Aufenthaltserlaubnisse zu erteilen. Wer am Tag des Beschlusses (17.11.2006) ausreisepflichtig war und sich bereits seit mindestens 8 Jahren ununterbrochen in Deutschland aufhielt (bei Familien mit minderjährigen Kindern genügte bereits 6 Jahre Aufenthalt in Deutschland.), konnte eine Aufenthaltserlaubnis erhalten, sofern auch die weiteren von den Innenministern aufgestellten Kriterien erfüllt sind. Zu diesen Kriterien zählte vor allem die Sicherung des Lebensunterhalts aus eigener Kraft, d.h. ohne Inanspruchnahme von öffentlichen Mitteln. Wer sich also in einem Beschäftigungsverhältnis befand, das den Lebensunterhalt (und ggf. den der Familie) gewährleistete, konnte sofort eine Aufenthaltserlaubnis erhalten. Alle weiteren potentiell Begünstigten erhielten zunächst eine Duldung bis Ende September 2007. Bis dahin musste ein verbindliches Arbeitsplatzangebot vorgelegt werden, um eine Aufenthaltserlaubnis zu bekommen. Neben der arbeitsmarktlichen Integration wurden Kenntnisse der deutschen Sprache und der regelmäßige Schulbesuch vorhandener Kinder verlangt.

---

<sup>18</sup> Aufenthaltsgestattung (§ 55 AsylVfG): Der Aufenthalt in Deutschland für Asylsuchenden für die Dauer des Asylverfahrens gestattet. Die Asylsuchenden erhalten eine entsprechende Bescheinigung, die i.d.R. alle sechs Monate von den Ausländerbehörden erneuert werden muss.

<sup>19</sup> Duldung (§60a AufenthG): Eine Duldung von Personen erfolgt als Aussetzung der Rückführung, sofern diese aus humanitären Gründen nicht zugemutet werden kann oder aus anderen Gründen nicht möglich ist, z.B. weil Personaldokumente des Staates fehlen, in welchen die Rückführung erfolgen soll. Eine Duldung erfolgt regelmäßig für einen sehr begrenzten Zeitraum, die den betroffenen Personen wenig Erwartungssicherheiten bietet. Der Zeitraum soll gemäß der Rechtsprechung mindestens einen Monat betragen. In der Praxis erfolgen die Duldungen drei bis sechs Monate.

Im Sommer 2007 wurde im Bundestag und Bundesrat eine gesetzliche Altfallregelung beschlossen. Mit dieser sollten langjährig Geduldete und Asylbewerber mit langer Verfahrensdauer die Chance erhalten, dauerhaft in Deutschland zu bleiben. Die Altfallregelung ist am 28. August 2007 mit dem 2. Änderungsgesetz zum Aufenthaltsgesetz in Kraft getreten. Die Regelung knüpft in verschiedener Hinsicht an den IMK-Beschluss von 2006 an. So handelt es sich auch hier um eine Stichtagsregelung, die die Erfüllung von zeitlichen Voraussetzungen verlangt.

Sofern diese Voraussetzungen erfüllt sind und ein gültiger Reisepass vorhanden ist, wird i.d.R. eine so genannte „Aufenthaltserlaubnis auf Probe“ gemäß § 104a AufenthG ausgestellt. Wer den Lebensunterhalt für sich (und ggf. für die Familie) bereits durch eine Arbeitsstelle sichern kann, erhält direkt eine Aufenthaltserlaubnis gemäß § 23, 1 AufenthG. Die Erlaubnis wird i.d.R. bis 31.12.2009 ausgestellt bzw. im Falle unzureichender Deutschkenntnisse bis 01.07.2008. Bis dahin muss der Erwerb der geforderten Kenntnisse nachgewiesen werden. Mit der Erteilung der Aufenthaltserlaubnis wird sofort jede Erwerbstätigkeit gestattet. Die Betroffenen benötigen zur Aufnahme einer Arbeit oder einer Ausbildung fortan keine Genehmigung mehr von der zuständigen Ausländerbehörde.

Die bis 31. Dezember 2009 geltende Regelung ist mit Beschluss der IMK vom 4. Dezember 2009 um weitere 2 Jahre verlängert worden. Mit dieser Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis gilt weiterhin – wie vom BMAS gegenüber der Bundesagentur für Arbeit ausdrücklich betont – das Recht auf Beschäftigung für diese Personengruppe fort.<sup>20</sup> Allerdings sind die erreichten Verbesserungen im Arbeitsmarktzugang – wie sie beispielsweise das Bundesausbildungsförderungsgesetz oder die Beschäftigungsverfahrensordnung bieten – zumeist wenig bekannt und deshalb auch selten genutzt.<sup>21</sup>

Obschon diese Verlängerung Spielraum für weitere Integrationsbemühungen bietet, ist sie weder fachlich noch politisch unumstritten geblieben. Zu den Kernpunkten der Auseinandersetzungen zählen die nach wie vor geltende Stichtagsregelung, mit der – so die Kritik – Kettenduldungen nicht wirksam vermieden werden könnten zum einen und zum anderen die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis an den Nachweis einer eigenständigen Lebensunterhaltssicherung gekoppelt werde, wobei die Kriterien des Nachweises unbestimmt bleiben.<sup>22</sup> Nach einer Übersicht auf Basis der Zahlen des Ausländerzentralregister (AZR) lebten Ende Dezember 2009 trotz mehrerer Bleiberechtsregelungen ca. 89.500 Menschen in Deutschland in dem Status rechtlicher Duldung, aber ohne legales Aufenthaltsrecht; davon die Mehrheit seit mehr als 6 Jahren (s. Tabelle 2-1).

---

<sup>20</sup> Schreiben des BMAS vom 08.12.2009 zur Altfallregelung für langjährig geduldete Ausländer.

<sup>21</sup> In diesem Zusammenhang ist die vom Landkreis Hersfeld-Rotenburg 2010 herausgegebene Arbeitshilfe „Integration. Aufenthaltsstatus <=> Leistungsanspruch“ sehr hilfreich; die Erstellung der Arbeitshilfe wurde mit Mitteln des ESF-Bundesprogramm finanziert.

<sup>22</sup> Vgl. Hubert Heinold - Bleiberechtsregelung für Geduldete - Referat für die Rechtsberaterkonferenz 07.05.10. (Url: [http://www.proasyl.de/fileadmin/proasyl/fm\\_redakteure/Newsletter\\_Anhaenge/159/Bleiberechtsregelung\\_fuer\\_Geduldete\\_Mai\\_2010\\_Druckfassung\\_-205.pdf](http://www.proasyl.de/fileadmin/proasyl/fm_redakteure/Newsletter_Anhaenge/159/Bleiberechtsregelung_fuer_Geduldete_Mai_2010_Druckfassung_-205.pdf)) sowie die Gesetzesinitiativen Deutscher Bundestag Drucksache 17/207 (17. Wahlperiode 15. 12. 2009) Gesetzentwurf der Fraktion der SPD: Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes (Altfallregelung); Deutscher Bundestag Drucksache 17/1557 (17. Wahlperiode 04. 05. 2010) Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE. Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes (Bleiberechtsregelung und Vermeidung von Kettenduldungen; Deutscher Bundestag Drucksache 17/1571 (17. Wahlperiode 05. 05. 2010) Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Für eine wirksame und stichtagsunabhängige gesetzliche Bleiberechtsregelung im Aufenthaltsgesetz.

**Tabelle 2-1: Flüchtlinge und Asylsuchende in Deutschland nach Aufenthaltstitel (Stand 31.12.2009)**

Aufenthaltsrechtlicher Status	Personen	In %
Duldung (darunter: Duldung nach §60a (1) AufenthG)	89.498	31,0
§25(5) AufenthG	47.844	16,6
Personen mit AE nach §23 (1), mehr als 6 J. Aufenthalt	46.730	16,2
Aufenthaltsgestattung	34.460	11,9
Aufenthaltsurlaub nach §25(3) AufenthG	24.839	8,6
§§ 104 a, b AufenthG	21.432	7,4
§25(4) AufenthG	14.197	4,9
§23a AufenthG	4.984	1,7
Personen mit AE nach §23 (1), 6 J. oder weniger Aufenthalt	4.907	1,7
Zusammen	288.891	100,0
Quelle: BT-Drs. 17/642 und BT-Drs. 17/457		

### 2.3 Programmbedingungen und Programmziele

Bevor im Folgenden die Ergebnisse der Evaluation des ESF-Bundesprogramms vorgestellt werden, seien noch einmal kurz die sich aus den Programmbedingungen ergebenden Wirkungsannahmen und Intentionen beleuchtet. Jedes Interventionsprogramm beruht – sei es implizit, sei es explizit – auf Überlegungen, die einerseits das zugrundeliegende Problem sowie das daran orientierte Zielsystem umschreiben und andererseits relevante Wirkungszusammenhänge benennen, die bei der Programmumsetzung berücksichtigt werden müssen, um die Zielvorgaben möglichst umfassend zu erreichen.<sup>23</sup> In diesem Zusammenhang sind vor allem vier Vorgaben der Förderrichtlinie zum ESF-Bundesprogramm wesentlich.

Zunächst bezieht sich das Programm mit der **Zielgruppe** der Flüchtlinge mit mindestens nachrangigem Zugang zum Arbeitsmarkt auf einen Kreis von Personen, dessen Lebenssituation von einer spezifischen migrantischen Biographie geprägt ist. Auf der einen – individuellen - Seite sind es zumeist Fluchterfahrungen mit allen Folgen der sozialen Entwurzelung, die sich in die Lebensläufe der Betroffenen eingegraben haben.<sup>24</sup> Auf der anderen – institutionellen – Seite werden soziale Chancen und Handlungsmöglichkeiten der Zielgruppe systematisch von einer Kaskade von Rechtsvorschriften bestimmt, die selbst für erfahrene Praktiker nur mit Mühe durchschaubar ist<sup>25</sup> – ganz abgesehen von dem bekannten Umstand, dass die Auslegungsbedürftigkeit von Rechtsregeln zusätzlich für die Betroffenen eine Zone

<sup>23</sup> Vgl. Nicolai Dose: Problemorientierte staatliche Steuerung. Ansatz für ein reflektiertes Policy-Design. Baden-Baden 2008.

<sup>24</sup> Vgl. hierzu die umfassende Evaluation der Hamburger GI EQUAL EP "Qualifizierungsoffensive für Asylbewerber/innen und Flüchtlinge" von Joachim Schroeder/Louis Henri Seukwa. Was bleibt? Qualifizierungsoffensive für Asylbewerber/innen und Flüchtlinge in Hamburg. Evaluationsbericht. Hamburg 2005, S. 61. ff.

<sup>25</sup> Vgl. Joachim Genge/Imke Juretzka. Ausschluss oder Teilhabe. Rechtliche Rahmenbedingungen für Geduldete und Asylsuchende – ein Leitfadens. Hrsg. vom Beauftragten des Senats von Berlin für Integration und Migration. Berlin 2009

der Unsicherheit schafft.<sup>26</sup> Beide Dimensionen, die individuell-biographische wie die politisch-administrative, erzeugen strukturell eine diffuse Situation, in der sich die Betroffenen zwischen gezielter Separierung und oftmals überzogenen Integrationserwartungen bewegen. Mit der Wahl dieser Zielgruppe schließt das ESF-Bundesprogramm an ein zunächst auf europäischer Ebene formuliertes<sup>27</sup>, dann auch im deutschen Kontext verändertes Verständnis der Integration von Flüchtlingen und Zuwanderern an<sup>28</sup>, das auf den besonderen Eingliederungsbedarf dieses Personenkreises abzielt.

Ausgehend von diesen Prämissen stellt die Förderrichtlinie zum Bleiberechtsprogramm im wesentlichen zwei Anforderungen an die Antragsteller<sup>29</sup>. Zum einen geht es unter **Leistungsgesichtspunkten** um die Verknüpfung von

- arbeitsmarktbezogenen 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.

Mit dieser Unterscheidung von Leistungsarten berücksichtigt die Förderrichtlinie den Umstand, dass das Ziel der Integration in den Arbeitsmarkt einerseits Veränderungen auf Seiten der Personen im Sinne von Kompetenzstärkungen voraussetzt, andererseits aber zugleich auch eine entsprechende Aufnahmebereitschaft relevanter Organisationen – nämlich Unternehmen - erfordert. Während diese beiden Aspekte sich hauptsächlich auf die Integration der von den geförderten Netzwerken erreichten Teilnehmenden beziehen, sind mit den Sensibilisierungsleistungen strukturelle Veränderungen im regionalen bzw. lokalen Kontext angesprochen, die auf Seiten der administrativen und wirtschaftlichen Akteure einen integrations-sensiblen Kooperationsmodus etablieren sollen, der perspektivisch auch über den Förderzeitraum hinaus trägt.

Diese Leistungen – und das ist ebenfalls eine an die entsprechenden Erfahrungen mit der Umsetzung der GI EQUAL anschließende Forderung – müssen im Modus der **Netzwerkarbeit** erbracht werden, die durch folgende Aspekte spezifiziert wird:

- Gefördert werden Netzwerke zwischen drei und höchstens fünf Partnern auf lokaler bzw. regionaler Ebene.
- Die Netzwerke sollen aus unterschiedlichen Trägertypen gebildet werden und Kompetenzen aus den Bereichen Flüchtlingsarbeit, Beratung, Arbeitsmarkt und Betriebskontakte bündeln.

---

<sup>26</sup> Das betont – wenigstens für die Situation in 2007 – der Bericht: Zentrum für Politik, Kultur und Forschung Berlin e.V.: Expertise zur Umsetzung des IMK-Bleiberechtsbeschlusses vom 17. November 2006 für das Nationale Thematische Netzwerk der Gemeinschaftsinitiative EQUAL. Berlin 2008,

<sup>27</sup> Europäische Kommission. EQUAL, Freizügigkeit guter Konzepte. Diskriminierungen und Ungleichheiten in Europa bekämpfen. Luxemburg 2005,

<sup>28</sup> Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (Hg.). Der Nationale Integrationsplan. Neue Wege – Neue Chancen. Berlin 2007. S: 77 ff

<sup>29</sup> Förderrichtlinie des BMAS „ESF-Bundesprogramm zur arbeitsmarktlichen Unterstützung für Bleibeberechtigte und Flüchtlinge zum Arbeitsmarkt“ vom 9. Juni 2008

- Zum Interessenbekundungsverfahren werden nur Projektträger zugelassen, die sich im Vorfeld mit anderen Partnern auf die gemeinsame Gründung und Umsetzung eines Netzwerkes für beide Zielgruppen verständigt haben.
- Anträge müssen im Einvernehmen mit den Grundsicherungsstellen gestellt werden.

Zumal diese netzwerkbezogenen Anforderungen können sich auf Erfolge berufen, die einschlägige Entwicklungspartnerschaften im EQUAL-Themenfeld Asyl während der vergangenen Strukturfonds-Förderperiode gemacht haben<sup>30</sup>. Auch wenn der Netzwerkansatz mittlerweile für diverse Problemstellungen in ganz unterschiedlichen Politikfeldern verbreitet ist,<sup>31</sup> hat er im Kontext des ESF-Bundesprogramms doch spezifische Bedeutung. Es geht dabei nicht allein um den wenig formalisierten Modus der Zusammenarbeit zwischen Organisationen unterschiedlichen Zuschnitts, sondern stärker noch um eine problembezogene Zusammenlegung unterschiedlicher (organisationsgebundener) Kompetenzen. Beide Aspekte zusammengenommen umschreiben die dem Bleiberechtsprogramm zugrundeliegende Annahme, dass Netzwerke mit dieser inhaltlichen Ausrichtung am ehesten in der Lage sind, innerhalb eines bestimmten Zeitraums jene integrationspolitische Lücke zu überbrücken, die für Angehörige der Zielgruppe in Deutschland nach wie vor besteht.

Im Zusammenhang mit dem Netzwerkansatz sind spezielle Aktivitäten einerseits für den **Transfer von Ergebnissen** der vorausgegangenen Förderperiode und andererseits den **Erfahrungsaustausch** zwischen den geförderten Projekten vorgesehen. Das BMAS unterstützt die Vernetzung der beteiligten Akteure auf Bundesebene, umgekehrt sind die Netzwerke gehalten, sich an dem – in vergleichbarer Form schon im Rahmen der GI EQUAL praktizierten - Forum des Nationalen Thematischen Netzwerkes zu beteiligen. Gerade bei sogenannten multizentrischen Programmen - also Programmen, die auf eine allgemeine Zielvorgabe ausgerichtet über mehrere Projekte an verschiedenen Standorten umgesetzt werden und die Projekte relativ autonom in ihrer Strategiewahl sind – sollen derartige Vernetzungsansätze durch Spielräume der Selbststeuerung auf Seiten der geförderten Projekte die Programmsteuerung unterstützen.<sup>32</sup> Eine zentrale Rolle spielt in diesem Zusammenhang die – aus dem Kreis der geförderten Netzwerke gebildete – Steuerungsgruppe, die das BMAS bei der Koordination der Kommunikationsprozesse im bundesweiten Thematischen Netzwerk unterstützt (s. Kap. 3). Ein wesentliches Ergebnis dieser internen Steuerung stellt die im November 2009 vorgelegte Zwischenbilanz der Projekte dar, die - neben einer nach Themenfeldern differenzierten Übersicht des auf praktischer Ebene Erreichten – einen 10-Punkte-Aktionsplan zur weiteren Arbeit der Netzwerke in den Regionen enthält.<sup>33</sup>

---

<sup>30</sup> Und die zur expliziten Empfehlung führten: "Bei zukünftigen Programmen der Arbeitsmarktförderung sollte die erfolgreich erprobte Kooperationsform der Netzwerke als verbindliche Vorgabe übernommen werden." - vgl. Das Nationale Thematische Netzwerk Asyl in der europäischen Gemeinschaftsinitiative EQUAL: Der Anfang ist gemacht. Neue Chancen für die berufliche Integration im Themenfeld Asyl. Memorandum der Entwicklungspartnerschaften des Nationalen Thematischen Netzwerkes Asyl in der europäischen Gemeinschaftsinitiative EQUAL (2002-2007) Oktober 2007, S. 26

<sup>31</sup> Vgl. Brauer, Kai / Korge, Gabriele (Hrsg.): Perspektive 50plus? Theorie und Evaluation der Arbeitsmarktintegration Älterer, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften 2009; Matiaske, Wenzel / Grözing, Gerd (Hrsg.): Sozialkapital: eine (un)bequeme Kategorie, Marburg: Metropolis-Verlag 2008 (Jahrbuch Ökonomie und Gesellschaft 20)

<sup>32</sup> Für derartige Verfahren ist mittlerweile der Begriff der Governance gebräuchlich geworden; vgl. Renate Mayntz: Über Governance. Institutionen und Prozesse politischer Regelung. Frankfurt/M. 2009.

<sup>33</sup> Das Nationale Thematische Netzwerk im ESF-Bundesprogramm für Bleiberechtigte und Flüchtlinge mit Zugang zum Arbeitsmarkt: Zwischenbilanz: Meilensteine und Stolpersteine. [im Folgenden : Grundlagenpapier]

Anschließend an diese Kernelemente der Förderrichtlinie ergab sich für die Programmevaluation eine Reihe von Fragen, die teils den einzelnen Förderkonditionen zugeordnet werden können, teils übergreifend die Umsetzung des Programms insgesamt betreffen.

### Abbildung 2-1: Leitfragen der Programmevaluation

#### "Zielgruppe Flüchtlinge"

- Worin besteht der spezifische Förderbedarf der Zielgruppe?
- Welche Teilzielgruppen – nach Aufenthaltsstatus, Leistungsanspruch, soziodemographischen Merkmalen – werden tatsächlich erreicht?
- Worin bestehen institutionelle oder strukturelle Hindernisse der Zielgruppenerreichung?

#### "Leistungsarten":

- In wie weit können die Programmaktivitäten die Situation der Bleibeberechtigten und Flüchtlinge hinsichtlich Integration in Beschäftigung bzw. Ausbildung oder soziale Stabilisierung verbessern?
- Welche speziellen Leistungen werden von Netzwerken typischerweise in welcher Zusammensetzung entwickelt und angeboten?
- Welche Aktivitäten sind vorrangig geeignet, um relevante Akteure des Arbeitsmarktes und des öffentlichen Lebens für die Belange der Bleibeberechtigten und Flüchtlinge zu sensibilisieren?

#### "Netzwerkarbeit":

- Werden institutionell bedingte integrationspolitische Förderlücken hinsichtlich dieser speziellen Zielgruppe durch Netzwerkarbeit geschlossen?
- Unter welchen Voraussetzungen ließen sich Leistungen erfolgreicher Netzwerke über den Förderzeitraum hinaus stabilisieren?
- Gibt es Regeln der Netzwerkarbeit – sei es mit Blick auf die Zusammensetzung unterschiedlicher Organisationstypen, sei es hinsichtlich des Netzwerkmanagements – die transferierbar wären?

#### "Erfahrungsaustausch"/"Transfer von Ergebnissen"

- Zwischen welchen Akteuren und zwischen welchen Programmebenen wird ein Erfahrungsaustausch organisiert?
- In welcher Form trägt der Transfer von Ergebnissen zur Qualität der Programmsteuerung bei?

### 3 Programmsteuerung und programminterne Vernetzung

Als ein Spezifikum der Umsetzung des ESF-Bundesprogramms ist der Modus der Programmsteuerung anzusehen. In der engen Zusammenarbeit von Verwaltungsbehörde (BMAS) und den für die Koordination der geförderten Netzwerke zuständigen Trägern ist es zu einer Verschränkung von zentraler und dezentraler Steuerung gekommen, die in dieser arbeitsintensiven Form nur möglich war, weil zum einen bei den beteiligten Akteuren von einem weitgehend gemeinsamen Problemverständnis ausgegangen werden konnte – nicht zuletzt gespeist aus Erfahrungen in der Arbeit im Themenfeld Asyl der Gemeinschaftsinitiative EQUAL; zum anderen erlaubte die Zahl von 43 Netzwerken gerade noch eine Koordination auf Programmebene. Beide Gegebenheiten sind während der ersten Förderrunde in einer Weise genutzt worden, die durch systematischen Austausch und strukturierte programminterne Kooperation unter den Beteiligten hohe Lerneffekte ermöglichte und damit die Vernetzung mit externen Akteuren in den jeweiligen Regionen sowie mit Partnern der Bundesebene unterstützte. Diese Merkmale der Umsetzung können als Beleg der Aussage gelten, das ESF-Bundesprogramm sei ein „lernendes Programm“.

Konstitutiv für „lernende Programme“ ist das Ausmaß in dem es gelingt, Räume für Selbstorganisation der Beteiligten bereitzustellen. Ein wesentliches Element war in diesem Zusammenhang die Etablierung einer programmübergreifenden Austauschplattform in Gestalt des Nationalen Thematischen Netzwerkes (s. 3.1); ein zweites wesentliches Element stellte die Einrichtung einer eigenen Steuerungsgruppe dar, die sich aus Vertretungen von geförderten Netzwerken zusammensetzte und ein migrationspolitisches Positionspapier erarbeitet hat (s. 3.2). Schließlich gehört in diesen Kontext auch die kontinuierliche Pflege eines systematischen Transfers guter Praktiken (s. 3.3).

#### 3.1 Das Nationale Thematische Netzwerk

Unter der Moderation des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales kooperierten die 43 Bleiberechtsnetzwerke im Nationalen Thematischen Netzwerk (NTN) miteinander. Dieses programmbezogene Netzwerk hatte zum Ziel, den Erfahrungs- und Ideenaustausch zwischen einzelnen Projektverbänden zu ermöglichen und den Wissenstransfer zu bereits entwickelten und künftigen „good practices“ zu fördern. Durch den kontinuierlichen programminternen Erfahrungsaustausch wurde eine systematische Programmpflege betrieben und damit die Voraussetzung eines Policy-Lernens ermöglicht. Das NTN tagte unter Einschluss der Bilanzveranstaltungen im Zeitraum von Dezember 2008 und September 2010 insgesamt acht Mal. Dabei erfolgte die Formierung des programm- und praxisrelevanten Wissens in erster Linie über Referate, Präsentationen und über parallel abgehaltene thematische Arbeitsgruppen und Werkstätten. Zu den ersten Ergebnissen der Arbeitsgruppen zählte die Absicht, in der Organisation des NTN eine Steuerungsgruppe zu etablieren, deren Mitglieder möglichst über Erfahrungen aus EQUAL verfügen sowie in den Projektverbänden operationell eingebunden sind. Die Steuerungsgruppe sollte sich mit der Koordinierung des Netzwerkes befassen, an den thematischen Arbeitsgruppen teilnehmen und später für die Entwicklung der Transferbilanz zuständig werden. Der inhaltliche Aufbau des NTN wird nachfolgend skizzenhaft beschrieben.

Die **Auftaktveranstaltung am 4. Dezember 2008** konzentrierte sich auf das Bleiberechtsprogramm selbst. Neben einer thematischen Einführung durch das BMAS über die Ziele des

Programms und den Zweck des NTN, wurde zum Sachstand der Umsetzung der Bleiberechtsregelung referiert, das - weiter unten noch zu beschreibende - Konzept der Produktbögen präsentiert und erste Arbeitsgruppen gebildet, die sowohl organisatorische Aspekte als auch die inhaltliche Ausrichtung des NTN betreffende Fragestellungen behandelten. Zu diesen Fragen gehörten unter anderem: Welche Themen sollen mit der Arbeit im Netzwerk erreicht werden? Welche Organisation soll das Netzwerk haben? Welche strategischen Partner sollen zu den Netzwerktreffen eingeladen werden? Wie soll kommuniziert werden? Die Ergebnisse wurden - wie auch in den künftigen Arbeitsgruppen im Rahmen des NTN - protokolliert und allen Teilnehmenden zur Verfügung gestellt.

Das zweite Treffen am **17. und 18.02.2009** fand zum Thema „**Vermittlung und Kooperationen**“ statt und beinhaltete mehrere Präsentationen. Unter anderem wurden Beispiele „guter Praxis“ gegeben und konkrete Handlungsstrategien in der Netzwerkpraxis thematisiert. So wurde insbesondere die Vorgehensweise zur Etablierung neuer Kooperationsbeziehungen behandelt, etwa anhand Fragen der Zugangsmöglichkeiten der Projekte zu Branchen und der Bedeutung von „starken Partnern“ in diesem Zusammenhang.

Am **22. und 23. Juni 2009** tagte das NTN unter dem Titel „**Rechtliche Rahmenbedingungen**“. Dabei behandelten Expertenreferate sowohl die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Arbeit in den Projekten als auch die Frage, welche SGB II-Instrumente für den Personenkreis der Bleibeberechtigten nutzbar sind. Ferner bildeten sich erneut Arbeitsgruppen, die neben den Rahmenbedingungen zu Kooperationen, zu Bildung und Beratung sowie zu Qualifizierung und Vermittlung diskutierten. Zu den jeweiligen Diskussionspunkten sollten schließlich Positionen der Netzwerke formuliert werden. Die inhaltliche Absicherung in den Rechtsfragen erfolgte durch die Einbeziehung von Experten, die an Arbeitsgruppen teilnahmen. Des Weiteren bot der Termin im Juni 2009 Raum für eine Werkstatt für Mainstreaming, worunter der Austausch über Wirkungen bisheriger Aktivitäten sowie die gemeinsame Planung weiterer Aktivitäten verstanden wurde.

Die **Vorbereitung der Transferbilanz** erfolgte auf dem NTN-Treffen am **22. und 23. September 2009**. Dazu wurde die Idee und Struktur eines Grundlagenpapiers des NTN zur Zwischenbilanz vorgestellt sowie die bisherigen Projekterfahrungen auf Grundlage der hierfür versandten Fragebögen. Es war beabsichtigt, dass sowohl die Projekterfahrungen als auch die Ergebnisse aus den Arbeitsgruppen in das Grundlagenpapier einfließen. Die Arbeitsgruppen konzentrierten sich dieses Mal auf die Themen: Ausbildungsbeteiligung jugendlicher Flüchtlinge, Vermittlung in Arbeit, Qualifizierung (und Bedarfe) und auf Kooperationsmodelle mit strategischen Partnern. Darüber hinaus beinhaltete die Veranstaltung Präsentationen zu den „Kosten der Nichtintegration“, einmal aus volkswirtschaftlicher Perspektive und einmal aus Sicht einer Optionskommune.

Auf der **Bilanzveranstaltung** „Einsichten und Aussichten“ am **10.12.2009** wurde das Grundlagenpapier des NTN vorgestellt. In drei verschiedenen Foren - wurden die Ergebnisse und Empfehlungen der Zwischenbilanz zunächst mit Experten und schließlich allgemein diskutiert. Die Foren waren thematisch orientiert an der Ausbildungsbeteiligung jugendlicher Flüchtlinge, der Vermittlung in Arbeit, der Qualifizierung und der Qualifizierungsbedarfe. An der Veranstaltung waren auch Partner von ESF-Verwaltungsbehörden aus anderen EU-Staaten beteiligt.

Im Frühjahr 2010, am **03. und 04. März**, sollte auf die Transferveranstaltung vom Dezember zurückgeblickt und diskutiert werden, was seitdem in den Regionen passiert ist bzw. wie mit

dem Grundlagenpapier umgegangen werden soll. Der Titel jener Tage - „**Grundlagenpapier, SGB II & III, Qualifikationen und 2010**“ – zeigt bereits an, dass ein weiteres Augenmerk des Treffens auf die Arbeiten und Strategien der Projekte im Jahr 2010 gelegt werden sollte. Hinsichtlich des Grundlagenpapiers wurde festgehalten, dass dieses durch die Redaktionsgruppe um die Ergebnisse der IMK-Konferenz im Dez. 2009 ergänzt und etwa Anfang April versandt werden sollte. Eine noch ins Leben zu rufende Arbeitsgruppe sollte des Weiteren eine Kurzfassung der „Meilensteine und Stolpersteine“ erstellen. Die Arbeitsgruppen dieses Treffens befassten sich neben dem bereits genannten Rückblick auf die Bilanzveranstaltung und dem Umgang mit dem Grundlagenpapier mit den Projektstrategien im Jahr 2010 nach der Verlängerung der gesetzlichen Altfallregelung sowie mit dem Thema Nachhaltigkeit – Strategien vor Ort. Ferner fanden Expertenreferate statt, die sich u.a. mit den rechtlichen Möglichkeiten der Förderung des SGB III sowie mit den Wirkungen des SGB II auf Personen mit Migrationshintergrund befassten.

Das siebte NTN-Treffen vom **17. bis 18.05.2010** widmete sich der **Zwischenbilanz der Programmevaluation** und den **Querschnittsthemen Gleichstellung und Interkulturelles**. Drei Arbeitsgruppen tagten zu Veranstaltungsplanungen der Projekte sowie zu „Gender Konzepten“ und „Interkulturelle Konzepte“. Dabei wurden einschlägige Probleme in der Praxis und mögliche Lösungsformen diskutiert. Die Präsentationen dieses Treffens liefen unter den Titeln: „Gender-Aspekte im Übergang Schule-Beruf“ sowie „Inhouse-Schulungen“ und „Mobile Beratungsangebote im Großraum Köln/Bonn/Düsseldorf“; darüber hinaus erfolgte eine Vorstellung regionaler Projektverbände.

Am **14. und 15. September 2010** kamen die Teilnehmenden des NTN letztmalig zusammen, um sich unter dem Titel „**Konzepttransfer und besondere Zielgruppen**“ dem Thema beruflicher Bildung von Nachfrage und Angebotsseite zu widmen. Dazu erfolgten Präsentationen zur Ausbildungssituation 2010 und zur Implementierung des Deutschen Qualifikationsrahmens für lebenslanges Lernen in Deutschland (DQR). Außerdem wurde durch die Programmevaluation die Auswertung der Datenerhebung der Qualifikationen vorgestellt. Das NTN beteiligte sich darüber hinaus an der Kick-off Veranstaltung des transnationalen Netzwerkes SaviAV („Social inclusion and vocational integration of asylum seekers and victims of trafficking“); in diesem Zusammenhang wurden Integrationskonzepte für besondere Zielgruppen - wie beispielsweise der Roma - vorgestellt.

### **3.2 Grundlagenpapier: „Meilensteine und Stolpersteine“**

Im Namen des NTN legte die Steuerungsgruppe zu Jahresbeginn 2010 das Grundlagenpapier Titel „Zwischenbilanz: Meilensteine und Stolpersteine“<sup>34</sup> vor, das nach gut einem Jahr der Programmumsetzung zum einen ein Fazit über die bisher gesammelten Erfahrungen aller bundesweit tätigen Projekte zieht, auf dieser Grundlage zum anderen in Gestalt eines Aktionsplans 10 Empfehlungen an Verwaltung und Politik formuliert.

Eingangs werden die besonderen integrationspolitischen Rahmenbedingungen sowohl unter zielgruppenbezogenen als auch unter strukturellen Aspekten resümiert. Die dabei geschilderten Probleme betreffen in erster Linie die Zielgruppe der Bleiberechtigten, Asylsuchenden und Geduldeten mit speziellem Unterstützungsbedarf, vielfach Folge einer - erzwungenen -

<sup>34</sup> Abrufbar unter: [http://www.esf.de/portal/generator/6602/xenos\\_\\_publikationen.html](http://www.esf.de/portal/generator/6602/xenos__publikationen.html)

---

langjährigen Arbeitsmarktferne.

Als individuelle Problemlagen gelten:

- vielfach nur geringe deutsche Sprachkenntnisse
- geringe schulische und berufliche Ausbildung
- vorhandene ausländische Bildungsabschlüsse werden häufig nicht anerkannt
- Barrieren im Zugang zu Arbeit und Ausbildung haben in etlichen Fällen Dequalifikationsprozesse ausgelöst
- Relativ hoher Anteil von Personen mit fluchtbedingten psychosomatischen Problemen.

Diese spezifischen individuellen Probleme werden durch **strukturelle Problemlagen** verschärft, dazu zählt das Grundlagenpapier u.a.:

- Die rechtlich vorgesehene Öffnung des Arbeitsmarktes für Geduldete wird nicht selten durch unterschiedliche Auslegungen dieser Rechtsnorm unterlaufen;
- Arbeitsmarkt- und Vorrangprüfungen erschweren eine Arbeitsmarktintegration zumal für Asylsuchende und Geduldete;
- Einschränkungen der regionalen Mobilität engen zusätzlich mögliche Vermittlungsoptionen bzw. Zugangschancen zum Arbeitsmarkt ein;
- Schließlich sind Arbeitsverwaltungen und Arbeitgeber auf rechtliche Rahmenbedingungen sowie die besonderen Förderbedarfe der Zielgruppe, zumal was die damit verbundenen interkulturellen Anforderungen betrifft, vielfach nicht ausreichend vorbereitet.

Davon ausgehend diskutiert das Grundlagenpapier Kooperationsmodelle und Förderstrategien ausgewählter Netzwerke anhand dreier Themenfelder - Ausbildungsbeteiligung jugendlicher Flüchtlinge, Vermittlung in Arbeit und Bedarfsermittlung und Qualifizierung. Der daraus entwickelte 10-Punkte-Aktionsplan enthält spezifizierte Empfehlungen zur Verbesserung der Zusammenarbeit der für die Arbeitsmarktintegration der Zielgruppe zuständigen Akteure. Eine zentrale, über die Laufzeit des ESF-Bundesprogramms hinausreichende Forderung lautet: „Die Netzwerkarbeit als Kooperationsmodell sollte unabhängig von bundesweiten Förderprogrammen etabliert werden. Hierbei sollten die Netzwerke zum festen Bestandteil von Programmen werden, die in den Kommunen und Ländern umgesetzt werden.“<sup>35</sup>

Im Anschluss an das Grundlagenpapiers legten die Netzwerke Schleswig-Holsteins<sup>36</sup> und Bayerns<sup>37</sup> länderbezogene Zwischenbilanzen vor, die ausdrücklich mit den Auswertungen und integrationspolitischen Schlussfolgerungen der bundesweiten „Meilensteine und Stolpersteine“ übereinstimmen. Die länderbezogenen Zwischenbilanzen versuchen unter der Berücksichtigung der Rahmenbedingungen in Schleswig-Holstein bzw. Bayern Handlungsspielräume für die zuständigen Landes- und Kommunalbehörden aufzuzeigen sowie die in beiden

---

<sup>35</sup> Grundlagenpapier S. 33. Das Grundlagenpapier wurde später durch die Redaktionsgruppe um die Ergebnisse der IMK Konferenz im Dez. 2009 ergänzt. Um die Arbeit mit dem Papier noch effektiver zu gestalten, wurde eine Kurzfassung der "Meilensteine und Stolpersteine" erstellt.

<sup>36</sup> Land in Sicht – Arbeit für Flüchtlinge in Holstein: Zwischenbilanz: Meilensteine und Stolpersteine in Holstein. Kiel 2010.

<sup>37</sup> AFAN (München), BAVF (Augsburg), BLEIB (Nürnberg): Meilensteine und Stolpersteine in Bayern. Zwischenbilanz der bayerischen Netzwerke im ESF-Bundesprogramm zur arbeitsmarktlichen Unterstützung für Bleibeberechtigte und Flüchtlinge mit Zugang zum Arbeitsmarkt. 2010.

Ländern erfolgreiche Netzwerkwerkpraxis darzustellen.

### **3.3 Transfer guter Praktiken – der Produktbaukasten**

Im Verlauf des NTN wurden durch die Teilnehmenden zahlreiche Produkt- und Konzeptbögen angefertigt, die eine einseitige Übersicht der spezifischen Instrumente für die Zielgruppen des ESF-Bundesprogramms enthalten. Bereits beim ersten NTN-Treffen wurde angekündigt, dass die einzelnen Produktbögen später gesammelt in eine Handakte münden sollen. Ziel dieses Vorhabens ist es, mit den gesammelten Produktbeispielen themen- und zielgruppenspezifische Angebote abzubilden, die sich in der Praxis schon bewährt haben und sich als „gute Praxis“ auch anderenorts zu einer den jeweiligen Kontexten angepassten Umsetzung empfehlen. Damit sollen also die Kompetenzen der Netzwerke bundesweit nutzbar gemacht werden und zur Nachhaltigkeit der dezentralen Produktinnovation beitragen.

Im Januar 2011 hat das NTN nun als ein Teilergebnis der ersten Förderperiode den so genannten Produktbaukasten mit über 80 ausgewählten Produkten vorgelegt. Der Baukasten orientiert sich dabei ausschließlich an den Innovationen durch das ESF-Bundesprogramm, d.h. nur an jenen Produkten, die durch das Programm erst entwickelt wurden und nicht bereits aus äquivalenten Kontexten bekannt waren. Mit der Erstellung des Produktbaukastens wurde das Netzwerk „Land in Sicht! Arbeit für Flüchtlinge in Holstein“ beauftragt. In diesem Netzwerk wurde ein Team aus praxiserfahrenen Beratern gebildet, das die Zusammenstellung der Produkte vornahm und ebendiese hinsichtlich der Kriterien Anwendbarkeit, Praxisrelevanz und Übertragbarkeit beurteilte. Ebenso relevant waren die Kriterien wie Verständlichkeit und eine übersichtliche Gestaltung der Produkte.

In Absprache mit dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales wurde der Produktbaukasten inhaltlich in „ausgewählte“ und „weitere“ Produktbeispiele aufgegliedert. Die weitere Untergliederung erfolgt in beiden Fällen hinsichtlich ihres inhaltlichen Schwerpunktes. Das heißt, es gibt neue Produkte hinsichtlich der „Beratung der Teilnehmenden“, der „Fachwissenvermittlung“, der „interkulturellen Öffnung“, der „Öffentlichkeitsarbeit“ und im Bereich der „Qualifizierungskonzepte“. Im Einzelnen erfolgt die Übersicht hinsichtlich der entsprechenden Zielgruppen (z.B. Bleibeberechtigte und Flüchtlinge, Mitarbeiter des Netzwerkes, Mitarbeiter/-innen der Arbeitsverwaltung, Vertreter der Wirtschaft u.a.) sowie des Produkttyps (z.B. Konzept, Datenbank, Broschüre, Fragebogen, Power-Point Präsentation, Film (DVD) u.a.). Daneben bietet der Produktbaukasten eine Kurzbeschreibung sowie Auskunft über die Bezugsmöglichkeiten der Produkte.

Indem der Produktbaukasten die erfolgreichsten Produkte der ersten Förderperiode sammelt, gibt er exemplarisch Auskunft über die innovative Kraft der regionalen Bleiberechtsnetzwerke und legt im selben Zuge das Startniveau der zweiten Förderperiode fest.

## 4 Programmumsetzung und Programmergebnisse

### 4.1 Erreichte Teilnehmende – Umfang und Strukturdaten

Zur Beschreibung der von den geförderten Netzwerken erreichten Personen können drei unterschiedliche Datenquellen herangezogen werden: Zunächst die Daten des Programm-Monitorings, das auf Basis der Sachberichterstattung der Träger turnusmäßig entsprechende (aggregierte) Daten abgefragt – als Quellenangabe erscheint hier ADELE. Zweitens enthalten die durchgeführten Trägerbefragungen auch Befunde über die Teilnehmenden und drittens schließlich haben sich alle Netzwerke an der zusätzlichen Erhebung über den Stand der Qualifikationen der Teilnehmenden beteiligt. Da diese Abfrage auf Individualdaten beruht, sind hier für eine Reihe von Merkmalen differenziertere Aussagen als mit den Monitoringdaten möglich. Im Folgenden werden die für die jeweiligen Sachverhalte aussagefähigsten Datenbestände herangezogen und entsprechend kenntlich gemacht.

Auf Basis des Programm-Monitorings (mit Stand vom April 2010) haben die Netzwerke insgesamt 11.399 Teilnehmende erreicht - darunter sind Männer mit rd. 56% erkennbar stärker vertreten als Frauen (s. Tabelle 4-1). Über 41 % sind arbeitslos gemeldet, rd. 17 % gehören zu einer anerkannten Minderheit<sup>38</sup> und ein ähnlich hoher Anteil weist sonstige Benachteiligungen auf (s. Tabelle 6-3 und Tabelle 6-3). Aus dieser Übersicht geht hervor, dass die weit überwiegende Mehrheit der Teilnehmenden 2009 in die von den geförderten Netzwerken betriebenen Projekte eingetreten ist.

**Tabelle 4-1: Teilnehmende – Eintritte nach Jahren**

Jahr	Männlich	Weiblich	Gesamt	Männlich	Weiblich	Gesamt
	- absolut -			- in Prozent -		
2008	1.010	819	1.829	55,2	44,8	100,0
2009	4.912	3.735	8.647	56,8	43,2	100,0
2010	502	421	923	54,4	45,6	100,0
<b>Zusammen</b>	<b>6.424</b>	<b>4.975</b>	<b>11.399</b>	<b>56,4</b>	<b>43,6</b>	<b>100,0</b>
Quelle: ADELE Stand 30.04. 2010						

Auf Basis der zweiten Trägerbefragung lassen sich die von den Netzwerken erreichten anerkannten Minderheiten etwas näher bestimmen. 42,5 % der Träger sagen aus, dass „spezielle Nationalitäten oder Ethnien“ Zielgruppe ihrer Arbeit sind. Hierbei nennen 10 Träger explizit Sinti & Roma als relevante Zielgruppe<sup>39</sup>. Resümierend zum Projektende zeigt sich, dass tatsächlich mehr Personen ethnischer Minderheiten erreicht wurden, als der Zielgruppenfokus vermuten ließ:

- 77,1 % der Projekte haben Roma in einem Umfang von 1.655 Personen und
- 45,7 % der Projekte haben weitere nationale/ethnische Minderheiten in einem Umfang von 787 Personen erreicht.

<sup>38</sup> Im Rahmen des ESF-Monitorings fallen darunter Sorben, die dänische Minderheit in Nordschleswig und Roma und Sinti.

<sup>39</sup> Hierbei wird auch zwei Mal die Subgruppe der Roma, die „Ashkali“ benannt.

**Tabelle 4-2: Teilnehmende nach Geschlecht und Status, Altersgruppen und Jahr der Einreise**

Status		Geschlecht		Gesamt
		männlich	weiblich	
Bleiberecht	Anzahl	1541	1418	2959
	in %	25,0	30,1	27,2
Duldung	Anzahl	1933	1090	3023
	in %	31,4	23,1	27,8
Gestattung	Anzahl	540	333	873
	in %	8,8	7,1	8,0
sonst. Aufenthaltserlaubnis	Anzahl	2138	1868	4006
	in %	34,8	39,7	36,9
<b>Gesamt</b>	<b>Anzahl</b>	<b>6152</b>	<b>4709</b>	<b>10861</b>
	in %	100,0	100,0	100,0
<b>Altersgruppen</b>				
18-24	Anzahl	1671	1147	2818
	in %	26,9	24,0	25,6
25-49	Anzahl	3871	3201	7072
	in %	62,3	67,0	64,4
50-65	Anzahl	662	420	1082
	in %	10,7	8,8	9,8
über 65	Anzahl	8	8	16
	in %	0,1	0,2	0,1
<b>Gesamt</b>	<b>Anzahl</b>	<b>6212</b>	<b>4776</b>	<b>10988</b>
	in %	100,0	100,0	100,0
<b>Jahr der Einreise</b>				
vor 1995	Anzahl	1370	1125	2495
	in %	23,5	25,7	24,4
1995-1999	Anzahl	1343	1065	2408
	in %	23,0	24,3	23,6
2000-2001	Anzahl	890	657	1547
	in %	15,2	15,0	15,1
2002-2003	Anzahl	655	477	1132
	in %	11,2	10,9	11,1
2004-2007	Anzahl	970	719	1689
	in %	16,6	16,4	16,5
ab 2008	Anzahl	612	338	950
	in %	10,5	7,7	9,3
<b>Gesamt</b>	<b>Anzahl</b>	<b>5840</b>	<b>4381</b>	<b>10221</b>
	in %	100,0	100,0	100,0

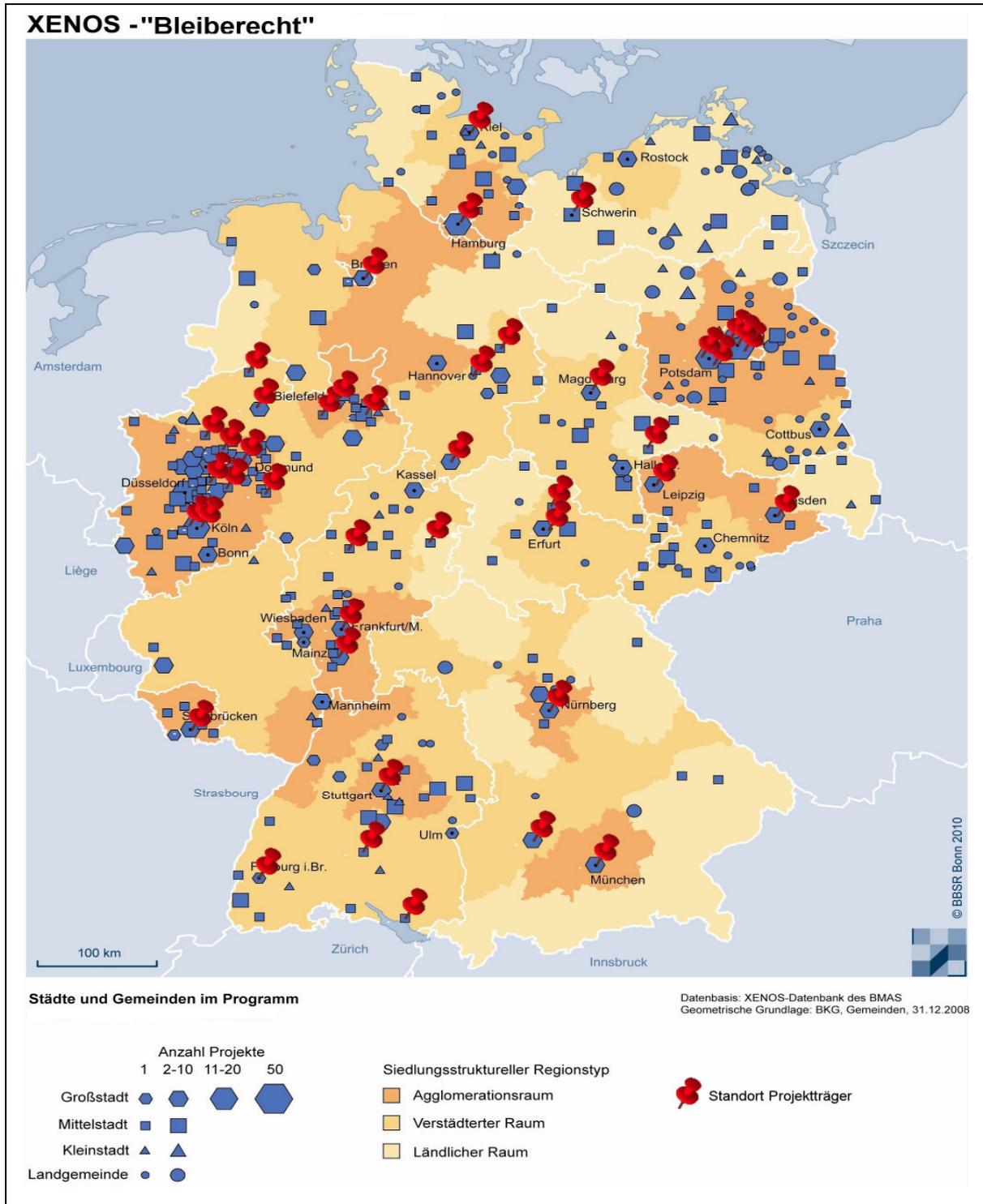
Quelle: Lawaetz-Stiftung 2010 Qualifikationserhebung; Spaltenprozentage

Im Rahmen der Qualifikations-Erhebung sind Daten über insgesamt 11.060 Teilnehmende erfasst<sup>40</sup>, fast 60 % entfallen auf die vier großen Flächenländer Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Baden-Württemberg und Bayern (s. Tabelle 6-4) – damit in der Rangfolge der Ver-

<sup>40</sup> Die Differenz zwischen den kumulierten Eintrittsdaten lt. ADELE (11.399) und den kumulierten Eintrittsdaten der Qualifikationserhebung (11.060) ist für die weitere Argumentation zu vernachlässigen; zum Teil beruht sie auf Datenbereinigung – bei der Qualifikationserhebung sind u.a. alle Datensätze ohne die Angabe des Geschlechts gelöscht worden. Die im Rahmen der ersten Trägerbefragung vorgenommene Hochrechnung – auf Basis von 30 antwortenden Netzwerken – lag mit rd. 12.300 Teilnehmenden ungefähr im Bereich der tatsächlich erreichten Zahlen. Allerdings fiel der zweite Schritt der Hochrechnung – ausgehend von den Sollzahlen der im Rücklauf der Zwischenbilanz vertretenen Netzwerke – mit rd. 19.000 viel zu hoch aus. Hier dürften sich zwei Verzerrungen überlagert haben.

teilung von Flüchtlinge und Asylbewerbern nach Bundesländern lt. AZR fast deckungsgleich (s. Tabelle 6-1).

Abbildung 4-1: Landkarte der geförderten Projekte der ersten Förderrunde



Mit Blick auf die ESF-Zielgebiete stellt Konvergenz – also Ziel 1 Ostdeutschland (ohne Berlin plus Regierungsbezirk Lüneburg) – 12,3 % und Regionale Wettbewerbsfähigkeit 87,3 % der Teilnehmenden. Einen gewissen Eindruck der Verteilung der Netzwerke nach siedlungs-

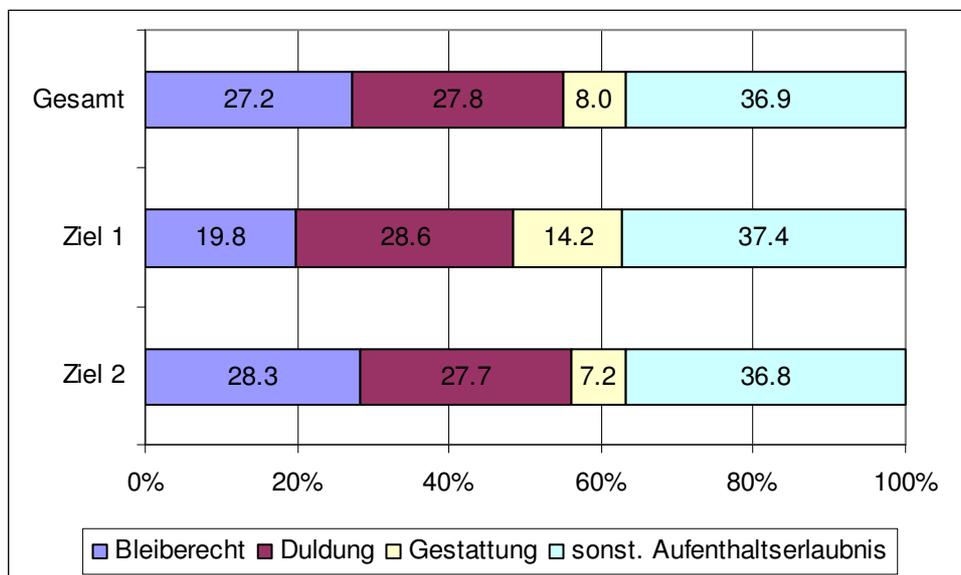
strukturellen Merkmalen vermittelt die Landkarte – so die Netzwerke in den Ballungsräumen wie Hamburg, Bremen, Berlin und dem Ruhrgebiet, in verdichteten Räumen wie in Baden-Württemberg, Bayern und Hessen, schließlich in ländlichen Regionen Schleswig-Holsteins, Sachsen-Anhalts, Sachsens oder Thüringens (Abbildung 4-1).

Die Herkunft der Befragten streut sehr weit – rund 100 verschiedene Länder sind genannt worden. Nach Regionen stellen Ex-Jugoslawien (29,8 %) und die Ländergruppe Afghanistan/Pakistan/Iran/Irak (20,7 %) die größten Kontingente, darüber hinaus entfallen noch große Anteile auf Afrika (15,2 %) und den Nahen Osten (12,3 %).

Nach dem Aufenthaltsstatus sind Personen mit Bleiberecht<sup>41</sup> (27,2 %) bzw. mit Duldung (27,8 %) annähernd gleich stark vertreten, auf Gestattungen entfallen 8 %, die größte Kategorie aber bilden sonstige Aufenthaltserlaubnisse (36,9 %), wobei Frauen in den Kategorien Bleiberecht sowie sonstige Aufenthaltserlaubnis größere Anteile stellen als Männer. Ein gutes Viertel der Teilnehmenden ist zwischen 18 und 24 Jahre alt, knapp zwei Drittel gehören zu den 25 – 49-jährigen und Ältere stellen knapp 10 %. Drei Viertel der Teilnehmenden leben mindestens seit 7 Jahren in Deutschland und fast 50 % sind vor 1999 eingereist (s. Abbildung 4-2) – hinsichtlich des Einreisejahrs zeigen sich keine Unterschiede zwischen den Geschlechtern.

Zwischen ESF-Zielgebieten gibt es mit Blick auf den Aufenthaltsstatus der Teilnehmenden erkennbare Unterschiede im Status Bleiberecht (Ziel 1 = 19,8 %, Ziel 2 = 28,3 %) und Gestattung (Ziel 1 = 14,2 %, Ziel 2 = 7,2%) – auf sonstige Aufenthaltserlaubnisse entfallen ähnliche Größenordnungen (Ziel 1 = 37,4 %, Ziel 2 = 36,8%) (s. Abbildung 4-2).

**Abbildung 4-2: Teilnehmende nach Aufenthaltsstatus und Zielgebiet**



Quelle: Lawaetz-Stiftung 2010 Qualifikationserhebung; Verteilung in Prozent

In der Diskussion über die Integration von Zuwanderern spielt der Stand der schulischen und

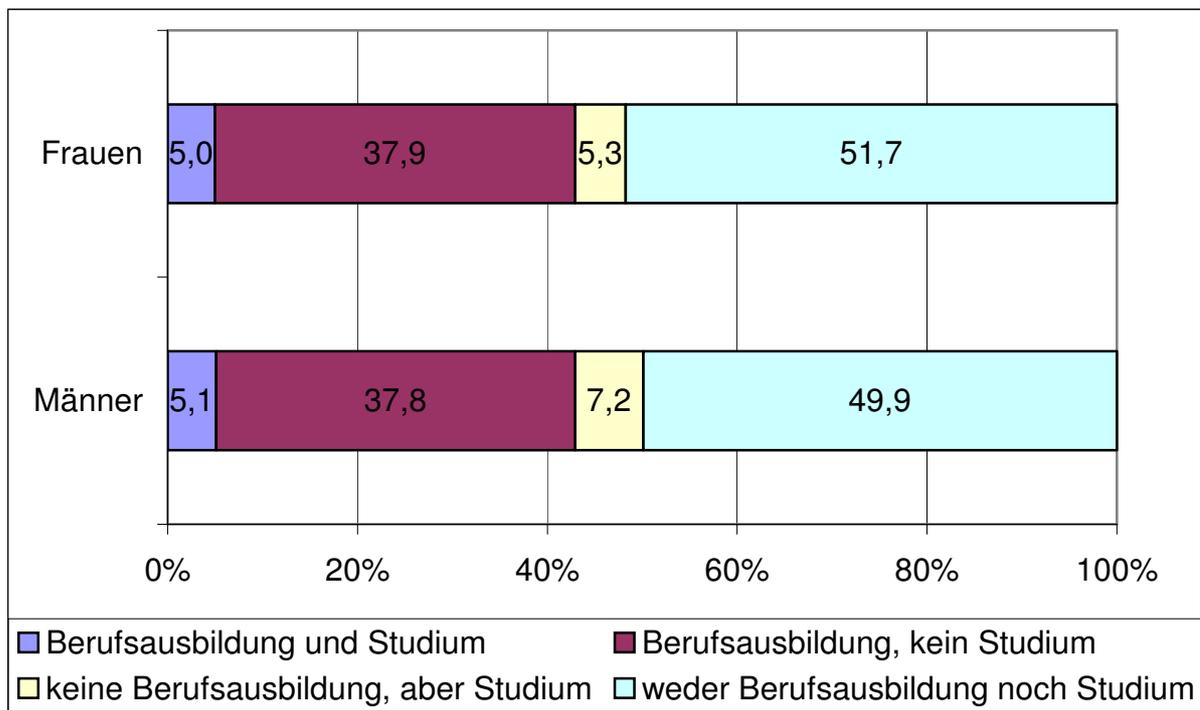
<sup>41</sup> Mit „Bleiberecht“ sind die Personen gemeint, die unter die Bleiberechtsregelung von 2006 und 2007 fallen - also alle Bleibeberechtigten mit Fiktionsbescheinigung oder § 23 Abs. 1 - früher § 104 a/b.

beruflichen Ausbildung eine wichtige Rolle. Die Daten der Qualifikationserhebung<sup>42</sup> ermöglichen eine erste Einschätzung bei den von den Netzwerken erreichten Personen. Die große Mehrheit der Teilnehmenden (87,1 %) hat eine Schule besucht. Fast drei Viertel haben den Schulbesuch im jeweiligen Heimatland absolviert (72,4 %), 20,3 % in Deutschland und nur 7,3 % teils im Herkunftsland, teils in Deutschland - allerdings liegen nur bei 25,4 % Zeugnisse im Original und bei weiteren 10,3 % Zeugnisse in Kopie vor.

Gut ein Zehntel der Befragten (abs. 1037) hat ein Studium wenigstens begonnen; bei den Frauen sind es 10,7 %, bei den Männern 12,7 %. Insgesamt haben 745 Personen ihr Studium abgeschlossen, das entspräche – bezogen auf die Gesamtzahl derjenigen mit universitärer Erfahrung (1037) – gut 70%.

Über eine berufliche Ausbildung verfügen knapp 40 %, dabei gibt es keinen Unterschied in den Werten für Männer und Frauen. Einschränkend sei darauf hingewiesen, dass sich aus den Daten keine Einschätzungen hinsichtlich des formalen Qualifikationsniveaus ableiten lassen, aber die Befunde beschreiben berufliche Kenntnisse der Zielgruppe der Bleibeberechtigten und Flüchtlingen, an die perspektivisch andere Maßnahmen mindestens anschließen können. Kombiniert man diese beiden Aspekte – aufgenommenes Studium und berufliche Ausbildung im weiteren Sinn – dann ergibt sich eine Verteilung wie in Abbildung 4-3 dargestellt.

**Abbildung 4-3: Teilnehmende nach Geschlecht und Studium bzw. berufliche Ausbildung**



Quelle: Lawaetz-Stiftung 2010 Qualifikationserhebung; Verteilung in Prozent

Wie die jüngst vorgelegte Studie über "Wirkungen des SGB II auf Personen mit Migrations-

<sup>42</sup> Vgl. zum Folgenden Lawaetz-Stiftung: Qualifikationserhebung, September 2010

hintergrund"<sup>43</sup> noch einmal gezeigt hat, wird das Ausmaß der Ausbildungslosigkeit unter Zuwanderern in der offiziellen Arbeitsmarktstatistik systematisch überschätzt – zum einen aufgrund der bekannten Anerkennungsproblematik, zum anderen weil das Informationssystem der BA bisher keine Möglichkeit bietet, im Ausland erworbene Qualifikationen statistisch festzuhalten. Zieht man zu illustrativen Zwecken die in der genannten Studie ermittelten Relationen heran, dann liegt der Anteil der mit dem ESF-Bundesprogramm erreichten Personen ohne berufliche Ausbildung etwa in der Größenordnung, die sich auch für ALG II-Bezieher/innen mit Migrationshintergrund ergeben hat.<sup>44</sup>

---

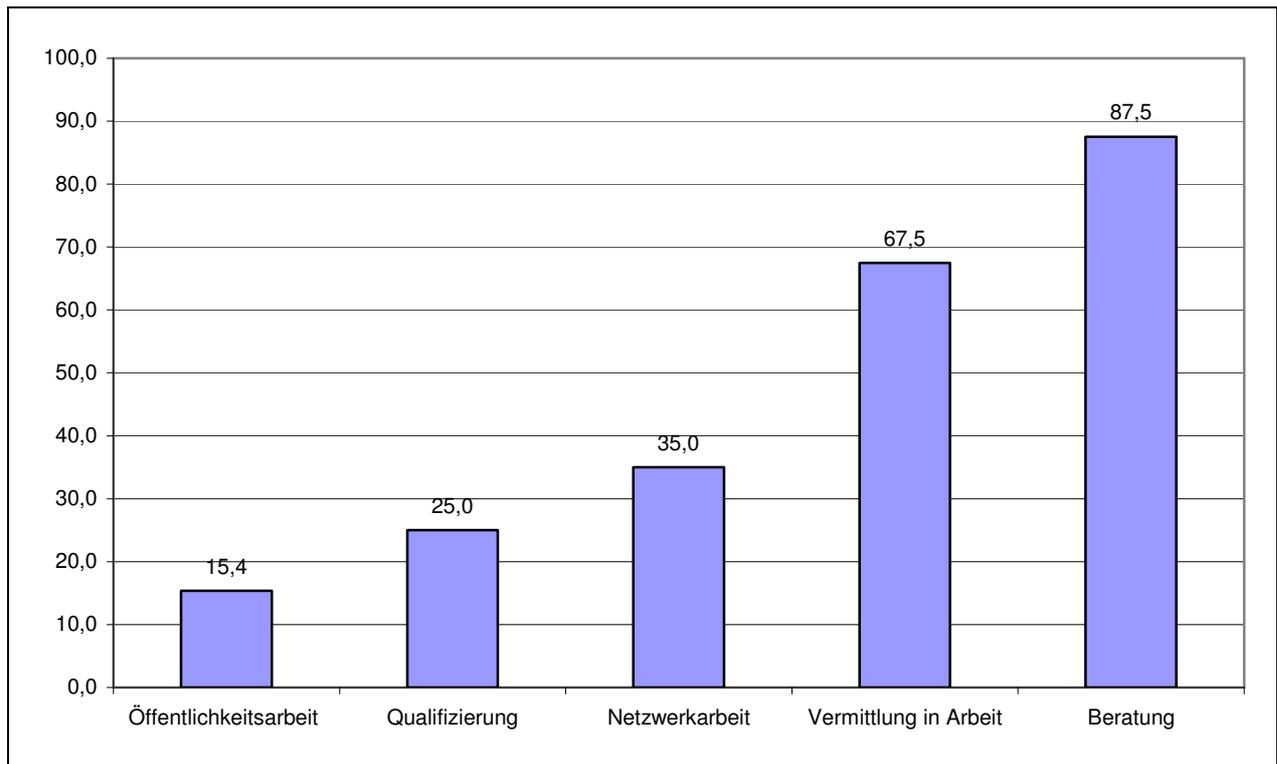
<sup>43</sup> IAQ / ZEW / Universität Magdeburg / Stiftung Zentrum für Türkeistudien / Team Dr. Kaltenborn / TNS Emnid / Frings, Dorothee, 2009: Wirkungen des SGB II auf Personen mit Migrationshintergrund. Abschlussbericht. Hauptband. Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Forschungsbericht, S. 124 ff.

<sup>44</sup> Martin Brussig / Vera Dittmar / Matthias Knuth: Verschenkte Potenziale. Fehlende Anerkennung von Qualifikationsabschlüssen erschwert die Erwerbsintegration von ALG II-Bezieher/innen mit Migrationshintergrund. IAQ-Report 2009-08, S. 7

## 4.2 Schwerpunkte der Projektarbeit und der Zielgruppenausrichtung

Im Vordergrund der Projektarbeit stand bei der Mehrzahl der Projekte die Beratung von Flüchtlingen, gefolgt von Vermittlung in Arbeit und der Netzwerkarbeit<sup>45</sup>. Qualifizierung steht mit 25 % an vierter Stelle. Allerdings folgen Angaben zur Verteilung der primären Projektziele offenbar eher der Antragslage – wie noch weiter unten in Kap. 4.3 deutlich werden wird, gibt diese Darstellung den Stellenwert der Qualifizierung nicht ausreichend wider.

**Abbildung 4-4: Zentrale Ziele der Projektarbeit**



Quelle Erste Trägerbefragung; Mehrfachnennungen in Prozent der Projekte

Differenziert man die Aussagen über die Bedeutung der Projektziele nach Zielgebieten, so werden unterschiedliche Akzentsetzungen erkennbar. Während Beratungsleistungen in beiden Gebieten ein ähnlicher Stellenwert zugeschrieben wird, haben in Ziel 1 Vermittlung in Arbeit, Netzwerk- und Öffentlichkeitsarbeit offensichtlich eine größere Bedeutung als in Ziel 2 (s. Abbildung 4-5). In dieser Verteilung spiegeln sich die durchaus unterschiedlichen regionalen Ausgangsbedingungen, mit denen die jeweiligen Netzwerke konfrontiert sind.

<sup>45</sup> Die entsprechende Frage -: "Welches sind die Schwerpunkte Ihrer Projektstätigkeit?" – forderte zu einer Gewichtung auf einer Skala von 1 bis 5 auf.

Abbildung 4-5: Zentrale Ziele der Netzwerke nach Zielgebieten

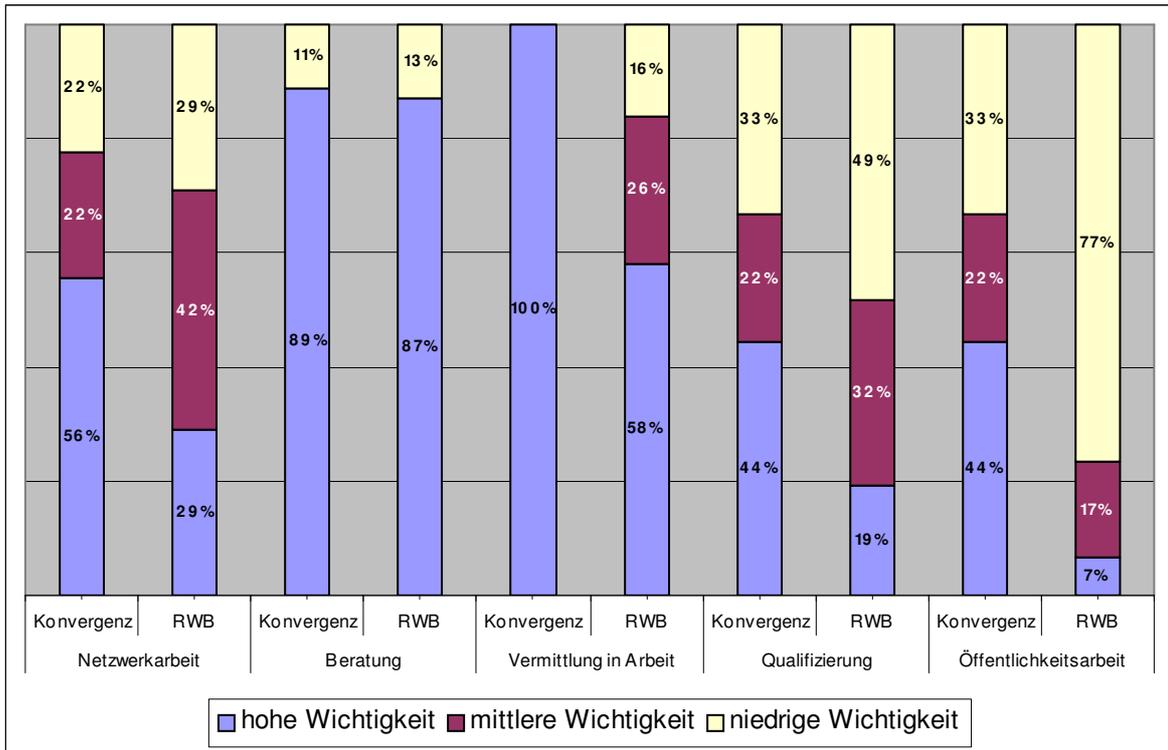
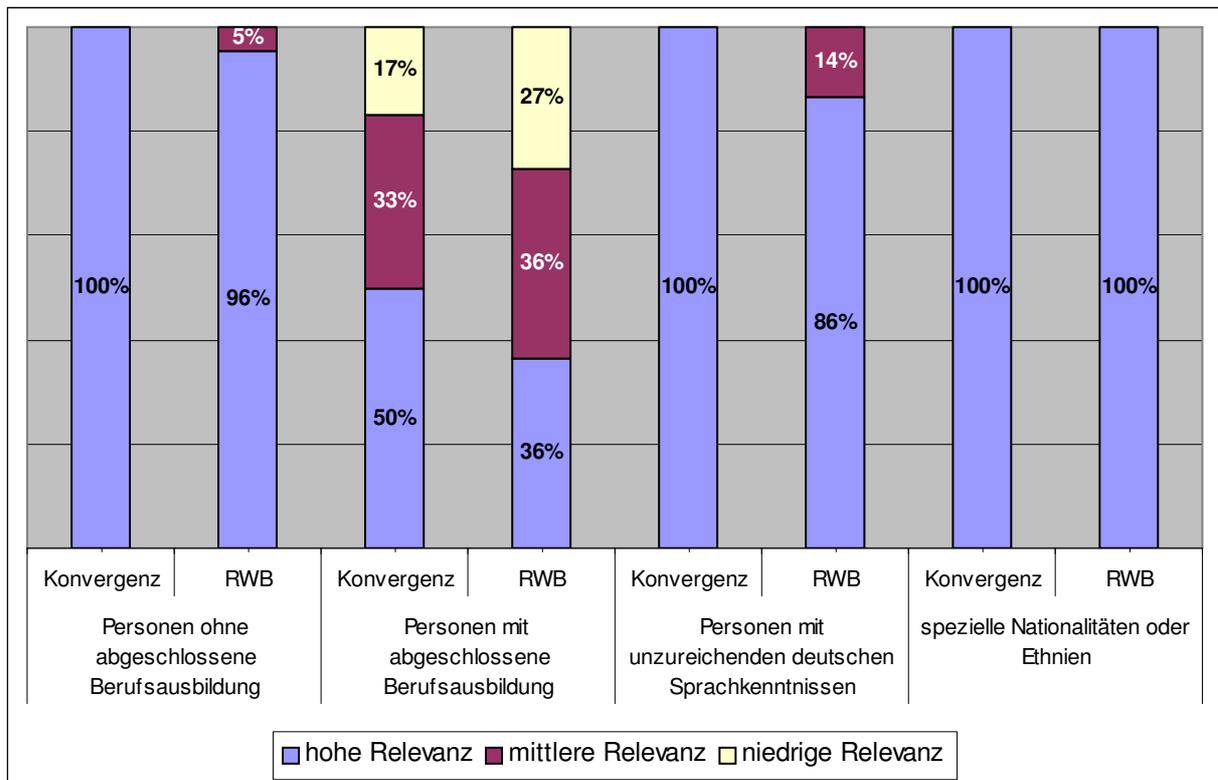


Abbildung 4-6: Bedeutung der wichtigsten Zielgruppen nach Zielgebieten



Quelle: Zweite Trägerbefragung

Die Notwendigkeit, sich mit Beratungs- und Qualifizierungsleistungen auf die speziellen Be-

lange der Zielgruppe einzustellen, ergibt sich schon aus dem Umstand, dass „Personen ohne abgeschlossene Berufsausbildung“ und „Personen ohne ausreichende Deutschkenntnisse“ im Zentrum der Aktivitäten stehen. In dieser Hinsicht bestehen zwischen Netzwerken in den beiden Zielgebieten nur wenige Unterschiede und diese betreffen Personen mit unzureichenden deutschen Sprachkenntnissen sowie die – relativ gesehen kleinste - Teilgruppe der Personen mit abgeschlossener Berufsausbildung (s. Abbildung 4-6).

### 4.3 Angebotsspektrum der Projekte

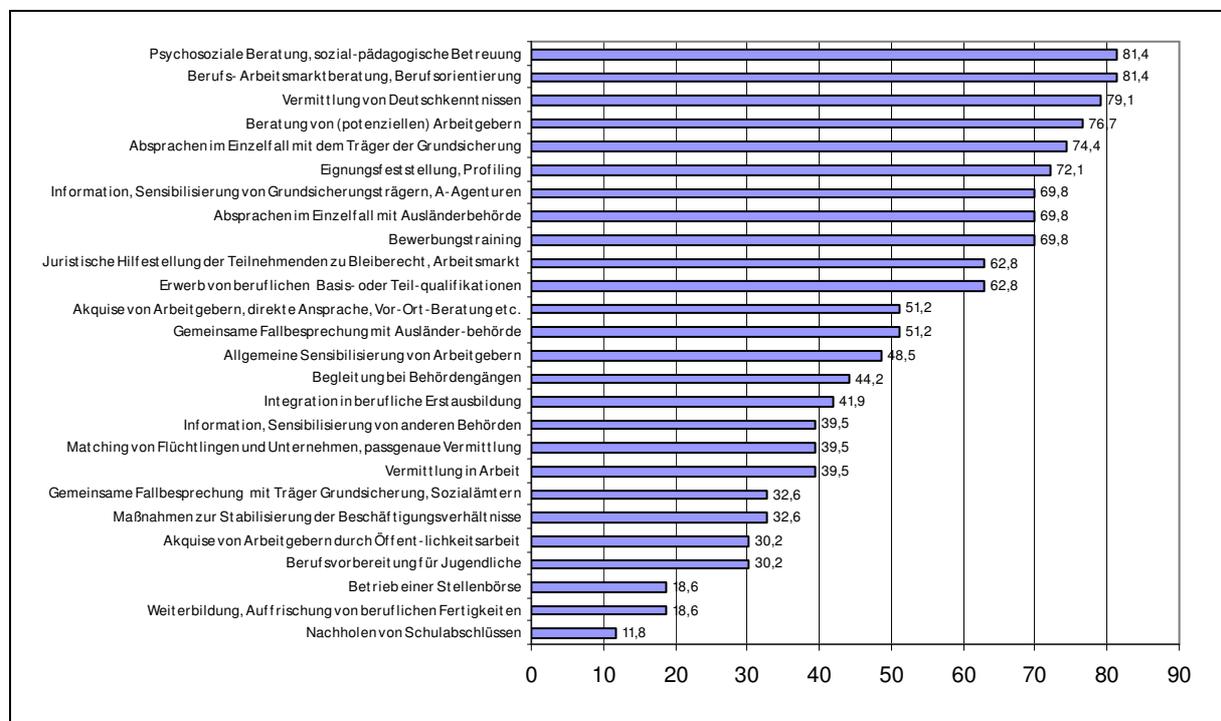
Die Projekte unterbreiten ihren Klienten ein umfassendes Förderangebot; es wird überwiegend ein ganzheitlicher Ansatz verfolgt, der u.a. Beratungsangebote, Qualifizierung, Begleitung bei Behördengängen, Unterstützung im Spracherwerb, aber auch die Sensibilisierung von (potenziellen) Arbeitgebern umfasst.

Entsprechend der oben bereits erwähnten Zielgruppenausrichtung der Projekte stehen bei den Angeboten, die die Projekte den Flüchtlingen unterbreiten, zwei Leistungsarten im Vordergrund:

- Einzelfallorientierte Beratungsleistungen, dazu gehören Berufs-, Arbeitsmarktberatung und Berufsorientierung und psychosoziale und sozialpädagogische Betreuung.
- Leistungen, die Integrationsbemühungen der Teilnehmenden unterstützen sollen, wie Vermittlung von Deutschkenntnissen, Beratung von (potenziellen) Arbeitgebern, Absprachen im Einzelfall mit dem Träger der Grundsicherung sowie Eignungsfeststellung/Profiling.

Darüber hinaus zählen Information und Sensibilisierung von Grundsicherungsträgern, Absprachen im Einzelfall mit Ausländerbehörden und Grundsicherungsstellen und Arbeitsagenturen sowie Bewerbungstraining zählen für rd. drei Viertel der Projekte zum Portfolio ihrer Angebote. Die folgende Abbildung 4-7 stellt diese Angebotspalette insgesamt dar:

Abbildung 4-7: Angebote der Projekte



Quelle: Erste Trägerbefragung Bleiberecht; Mehrfachnennungen in Prozent der Projekte

Der von den Netzwerken verfolgte integrierte Ansatz der Beratungsleistungen kann auf Basis der Qualifikationserhebung noch spezifischer dargestellt werden. Die Netzwerkkordinationen sind gefragt worden, welche Aktivitäten im Zusammenhang mit der Qualifizierung von

Teilnehmenden angeboten werden (s. Tabelle 4-3).

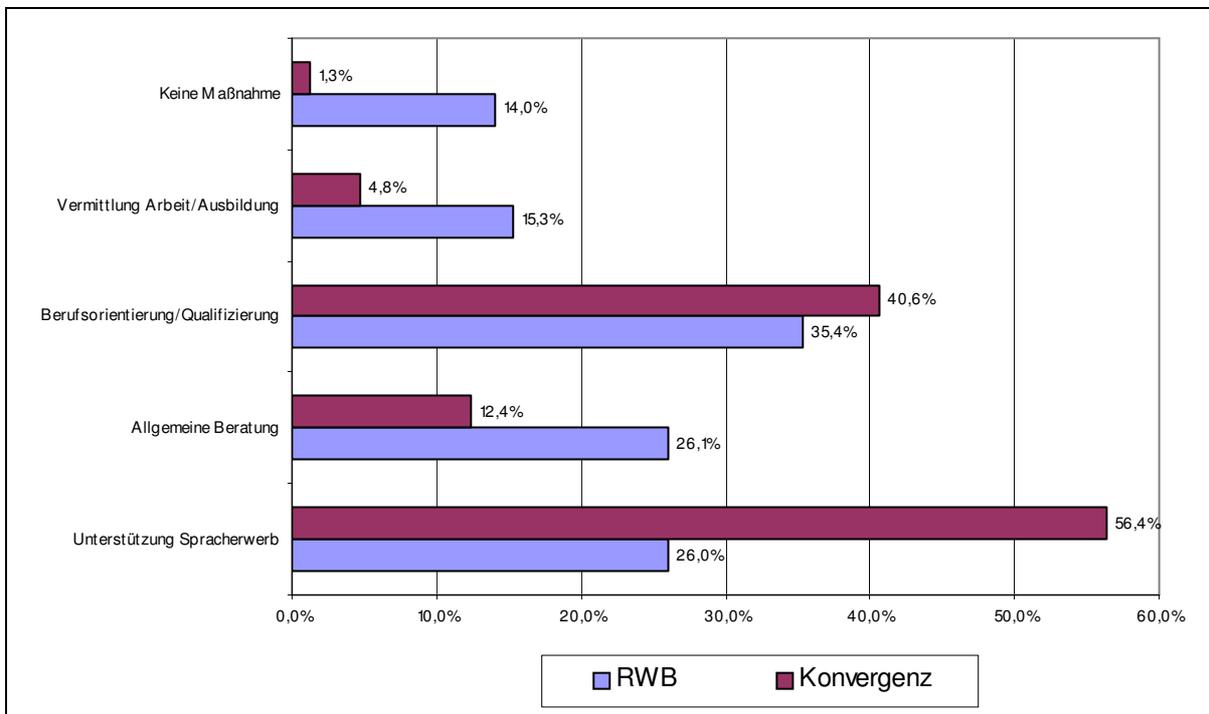
**Tabelle 4-3: Aktivitäten der Netzwerke im Zusammenhang mit Qualifizierungen**

Mehrfachnennungen	Antworten		Prozent der Fälle
	absolut	Prozent	
Unterstützung Spracherwerb	2039	25.1	29.3
Allgemeine Beratung	1716	21.1	24.6
Berufsorientierung/Qualifizierung	2508	30.9	36.0
Vermittlung Arbeit/Ausbildung	985	12.1	14.1
Keine Maßnahme	881	10.8	12.6
<b>Gesamt</b>	<b>8129</b>	<b>100.0</b>	<b>116.7</b>

Quelle: Lawaetz-Stiftung 2010 Qualifikationserhebung

Aus der Übersicht geht zunächst hervor, dass bei rd. 90 % der Teilnehmenden entsprechende Aktivitäten durchgeführt worden sind.<sup>46</sup> In der Verteilung bestätigt sich das oben gewonnene Bild, dass die Netzwerke nahezu im gleichen Umfang einzelfallbezogene Unterstützung (u.a. Deutschkurse bzw. Weiterleitung in andere Sprachkurse) und Orientierung (Erst- und Sozialberatung sowie Information über Rechtsfragen) einerseits und andererseits berufliche Orientierung (einschließlich Bewerbungstraining, Profiling und Teilqualifizierung) sowie Unterstützung bei der Vermittlung Arbeit und Ausbildung durchgeführt haben.

**Abbildung 4-8: Aktivitäten der Netzwerke im Zusammenhang mit Qualifizierungen nach Zielgebieten**



Quelle: Lawaetz-Stiftung 2010 Qualifikationserhebung; Tabelle 4-7 gibt die Verteilung bezogen auf die Fälle (6967 TN) wider.

Diese Leistungen variieren in ihrer Zusammensetzung nach den regionalen Bedarfen – im

<sup>46</sup> Die Frage sah Mehrfachnennungen pro Teilnehmenden vor; für 6967 Teilnehmende sind insgesamt 8343 Aktivitäten genannt worden, d.h. im Schnitt sind 1,2 Maßnahmen pro Teilnehmenden durchgeführt worden.

Konvergenzgebiet sind erkennbar häufiger Unterstützungen im Spracherwerb und berufsorientierende/qualifizierende Maßnahmen zum Einsatz gekommen als im RWB-Gebiet (s. Abbildung 4-8). Es dürfte Folge eines „Mengeneffektes“ sein, dass die Kategorie „keine Maßnahmen“ vor allem bei Netzwerken im RWB-Gebiet vertreten ist, entfallen hierauf doch rd. 87 % aller Teilnehmenden.

Im Rahmen der Fallstudienenerhebungen wurde von allen Netzwerkprojekten und regionalen Experten betont, wie wichtig die Bandbreite der Partner im Netzwerk ist: von rechtlicher, sozialer Beratung bis hin zu intensiver Arbeitsvermittlung. Alle Bereiche sind durch die Netzwerkpartner gut abgedeckt und auf die Region und ihr Arbeitsmarktpotential abgestimmt. Zur Illustration dieser Kooperationsprozesse innerhalb der Netzwerke seien hier zwei Beispiele aufgeführt – das erste bezieht sich auf ein Netzwerk aus Westdeutschland, das zweite auf eines aus Ostdeutschland; beide Fälle sind in jeweils eher ländlichen Räumen angesiedelt.

#### Beispiel 1

- Anschreiben des Flüchtlings durch den Fachdienst Migration.
- Aufnahme der Daten des Flüchtlings in die Datenbank, die später für Vermittlungsgesuche genutzt wird (durch Vermittlungsscoach). In der Datenbank wird genau aufgelistet, wer ihn von den Trägern beraten hat.
- Erkennen von Stärken und Schwächen des Flüchtlings. Meistens beginnt die Qualifikation mit einem Sprachkurs.
- Weiterleitung des Flüchtlings an jeweilige Netzwerkpartner, um zum Beispiel Qualifikationen zu verbessern oder neue zu erwerben.
- Bei weiteren Qualifikationsschritten wird der Bewerber zu anderen Netzwerkakteuren weitergeleitet, etwa bei weiteren Ausbildungsschritten (zum Beispiel das Nachholen eines Schulabschlusses).
- Daten zum Werdegang des Flüchtlings im Netzwerk werden ständig eingepflegt. Hierzu gehören im späteren Verlauf Bewerbungen, Praktika und Beschäftigungsverhältnisse.
- Es entsteht ein vollständiges und neues Profil des Flüchtlings, auf das man bei Vermittlungen von Arbeit zurückgreifen kann.

Bei den jeweiligen Schritten ist es wichtig, dass die einzelnen Netzwerkträger immer zusammenarbeiten. Es finden Fallbesprechungen statt, so dass die Entwicklungswege von Flüchtlingen individuell begleitet werden. Erwähnenswert ist die Transparenz innerhalb der Netzwerkarbeit: Es finden regelmäßig Sitzungen statt. Außerdem ist ein ständiger Austausch der Mitarbeitenden von den verschiedenen operativen Partnern möglich. Eine entsprechende „Fachstelle Migration“ sollte als Koordinierungs- und Anlaufpunkt für Netzwerkakteure und Teilnehmende fungieren.

#### Beispiel 2

- Erfassung der Flüchtlinge: durch Integrationsdienste, durch anonymisierte Briefe (verschickt durch die Ausländerbehörde) durch Rechtsanwälte und durch Mund-zu-Mundpropaganda.
- Erfassen der Flüchtlinge durch den Flüchtlingsrat oder andere Einrichtungen. Es findet

eine Kompetenzerfassung statt.

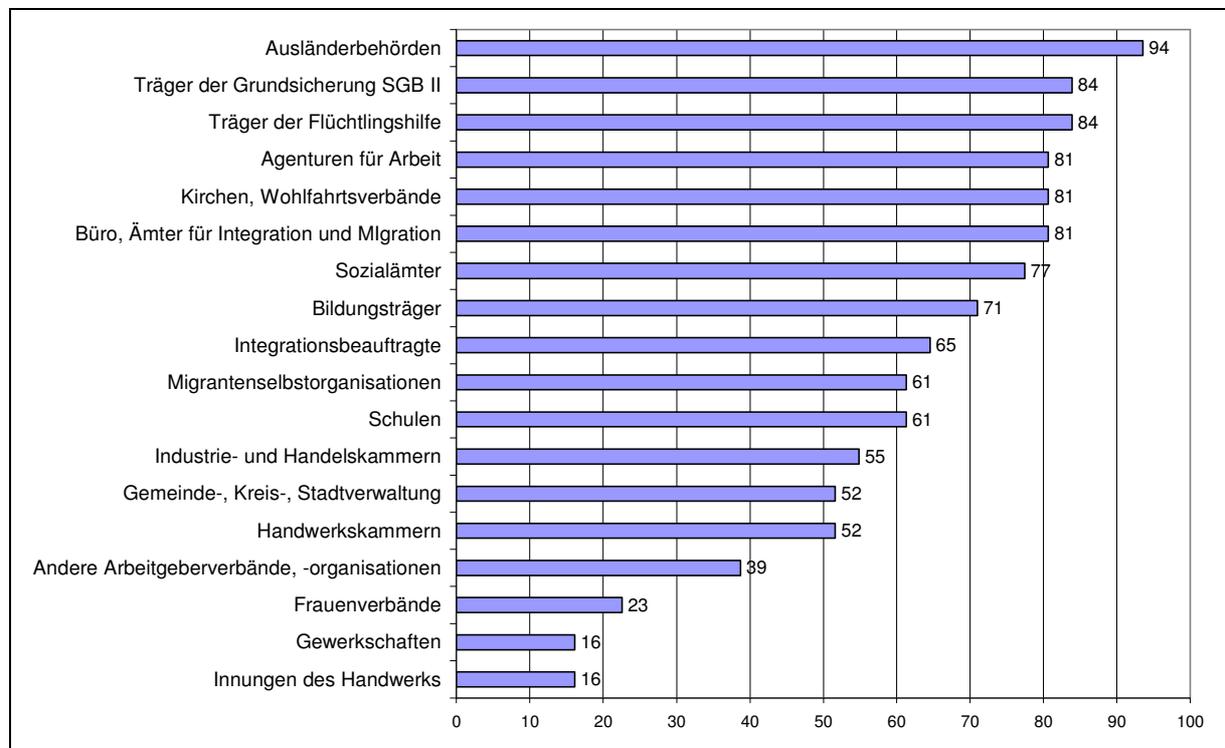
- Weiterleiten des Flüchtlings an den jeweiligen Netzwerkpartner. Zuerst findet meistens ein Sprachkurs statt. Wichtig ist eine „warme“ Übergabe des jeweiligen Teilnehmenden, d.h., Flüchtling wird zum nächsten Netzwerkpartner begleitet.
- Aufnahme der Daten des Flüchtlings. Daten des Flüchtlings werden in die so genannte Ampelliste eingepflegt. Diese Ampelliste gibt an, wo der Flüchtling genau steht: Grünes Zeichen: die Entwicklung des Flüchtlings geht voran bzw. neue Schritte in Richtung Arbeit werden vollzogen. Gelbes Zeichen: Es besteht Beratungsbedarf. Rot: Die Entwicklung verläuft nicht optimal, weitere Schritte erfolgen nicht, es besteht erhöhter Beratungsbedarf.
- Intensive Vermittlungsarbeit. Eine zentrale Rolle spielt die Vermittlung in den Gastronomiebereich bzw. in den Tourismussektor, da dieser in der entsprechenden Arbeitsmarktregion eine prosperierende Branche darstellt.

#### 4.4 Kooperation mit operativen und strategischen Partnern

Die Netzwerke des ESF-Bundesprogramms zeichnen sich dadurch aus, dass diese regional viele Akteure zusammenführen, die gemeinsam das Projekt umsetzen. Jedoch konzentrieren sich die Projekte nicht allein auf dieses Netzwerk im engeren Sinne, sondern kooperieren darüber hinaus mit einer Vielzahl von weiteren Akteuren. Dabei reicht die Spanne von Innungen des Handwerks bis hin zu Schulen. Gemessen an der Häufigkeit mit der einzelne weitere Akteure genannt wurden, die mit in die Projektarbeit einbezogen werden, sind vor allem folgende externe Kooperationspartner zu nennen (s. Abbildung 4-9):

- Ausländerbehörden (94 %)
- Träger der Grundsicherung SGB II (84 %)
- Träger der Flüchtlingshilfe (84 %)
- Agenturen für Arbeit (81 %)
- Kirchen, Wohlfahrtsverbände (81 %)
- Büros, Ämter für Migration (81 %)
- Sozialämter (77 %)
- Bildungsträger (71 %)

Abbildung 4-9: Weitere Kooperationspartner der Projekte



Quelle: Erste Trägerbefragung; Mehrfachnennungen in Prozent der Projekte

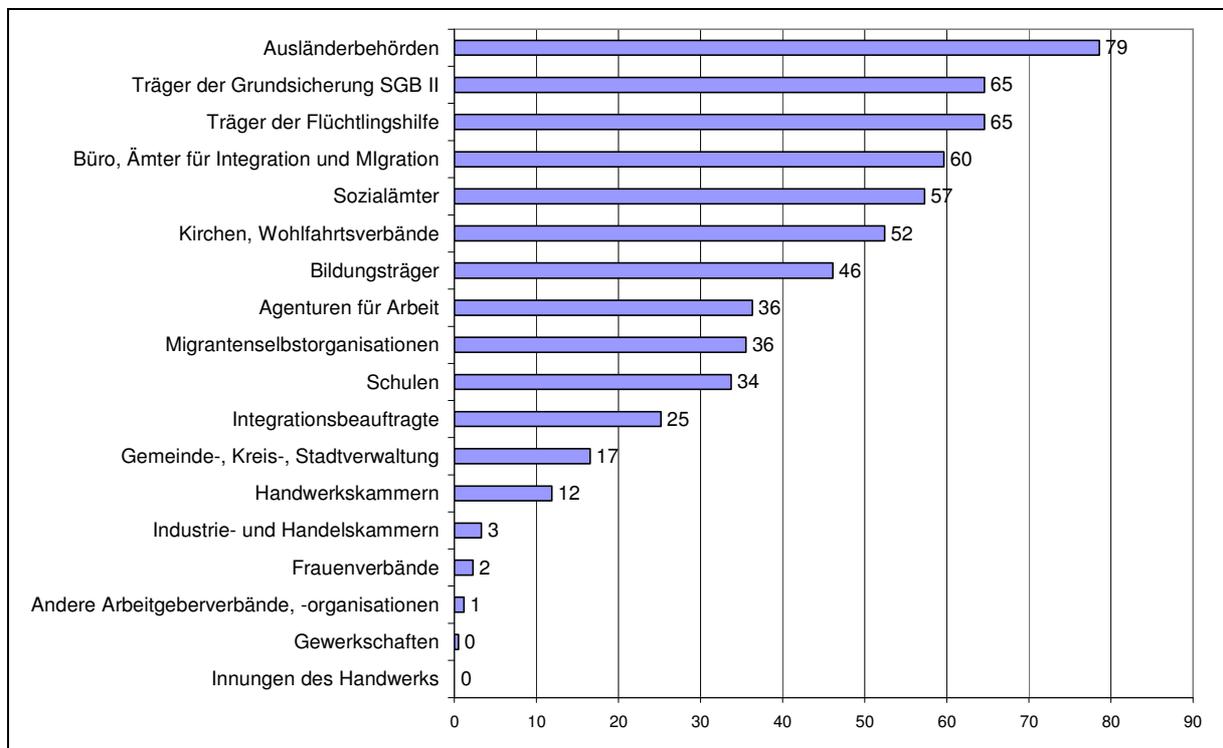
Erstaunlich hoch und zu begrüßen ist vor dem Hintergrund der Tatsache, dass ein zentrales Ziel des ESF-Bundesprogramms darin besteht, die Flüchtlinge in Arbeit zu integrieren, der Umfang der Kooperation der Träger mit "wirtschaftsnahen" Einrichtungen. Zu nennen sind

hier die Industrie- und Handelskammern (55 %), Handwerkskammern (52 %) und andere Arbeitgeberverbände/Organisationen (39 %).

Eine eher untergeordnete Bedeutung haben Gewerkschaften nach den Angaben der Träger zu schließen, nur 16 % kooperieren mit diesen. Ebenfalls gering ist die Kooperationsintensität mit Frauenverbänden/-organisationen, mit diesen stehen bei Ihrer Arbeit nur 23 % der Projekte in Kontakt.

Die Projekte wurden weiterhin gefragt, wie wichtig diese weiteren Kooperationspartner für den Projekterfolg sind. Bildet man aus der Kooperationsintensität sowie der Bewertung der Bedeutung dieser Partner für den Projekterfolg einen Verbundindikator ergibt sich das in Abbildung 4-10 dargestellte Bild.<sup>47</sup>

**Abbildung 4-10: Bedeutung der Kooperationspartner für den Projekterfolg - Indexwerte**



Quelle: Erste Trägerbefragung

Am wichtigsten für den Projekterfolg der Projekte ist die Kooperation mit Ausländerbehörden, Trägern der Grundsicherung sowie Trägern der Flüchtlingshilfe. Daneben ist auch die Zusammenarbeit mit Sozialämtern, Kirchen/Wohlfahrtsverbänden sowie Bildungsträgern eine wichtige Voraussetzung für eine erfolgreiche Arbeit mit den Flüchtlingen. Unterstützend aber nicht ausschlaggebend ist die Einbeziehung von Migrantenselbsthilfeorganisationen, Schulen sowie Gemeinde-, Kreis- und Stadtverwaltungen.

Die Fallstudien belegen die zentrale Bedeutung der Zusammenarbeit mit den Trägern der Grundsicherung und den Ausländerbehörden bzw. Sozialämtern.

<sup>47</sup> Dieser Indikator kann maximal 100 Punkte erreichen, und zwar dann, wenn 100 % der Projekte mit diesem Partner kooperieren und 100 % der Projekte diesen als sehr oder wichtig für den Projekterfolg bewerten.

Die **Zusammenarbeit mit den Trägern der Grundsicherung (ARGEn, Optionskommunen)** ermöglicht es, auf die besondere Lage der Flüchtlinge hinzuweisen und Know how bzw. Wissen über die Zielgruppe und rechtliche Rahmenbedingungen zu vermitteln. Oft ist die Unkenntnis der ARGE-Mitarbeitenden über die Situation der §104 Status-Bleiberechtigte ein Problem. Die ARGEn sind zum Teil als operative, zum Teil als strategische Partner integriert. In einem Fall hat die ARGE sogar die Koordination übernommen, was von den Beteiligten vor Ort als positiv hervorgehoben wird, da es die „bestehenden Machtverhältnisse“ bei der Arbeitsmarktintegration der Zielgruppe widerspiegelt. Das Fallmanagement der ARGE hat dabei eine „Drehscheibenfunktion“. Je nach Problemlage/Bedarf vermittelt es an die jeweils kompetenten Netzwerkpartner. Der Anteil an individueller Beratung von Zielgruppenmitgliedern ist beim Fallmanagement eher gering, der Anteil an Beratungsleistungen für die Netzwerkpartner hoch. In einem weiteren Netzwerk ist die ARGE zwar als operativer Partner integriert, hier bestehen jedoch Spannungen auf persönlicher Ebene zwischen den Vertretenden eines kirchlichen Trägers und der ARGE, was zu hohen Reibungsverlusten führt. Eine weitere Erfahrung zeigt, dass die Hinzuziehung von ARGE-Mitarbeitenden zu individuellen Fallsprechungen ein erfolgsversprechender Weg ist, um konkrete Ergebnisse im Einzelfall zu erreichen und sukzessive Kenntnisse über die Zielgruppe zu vermitteln. Im betreffenden Netzwerk ist die ARGE strategischer Partner.

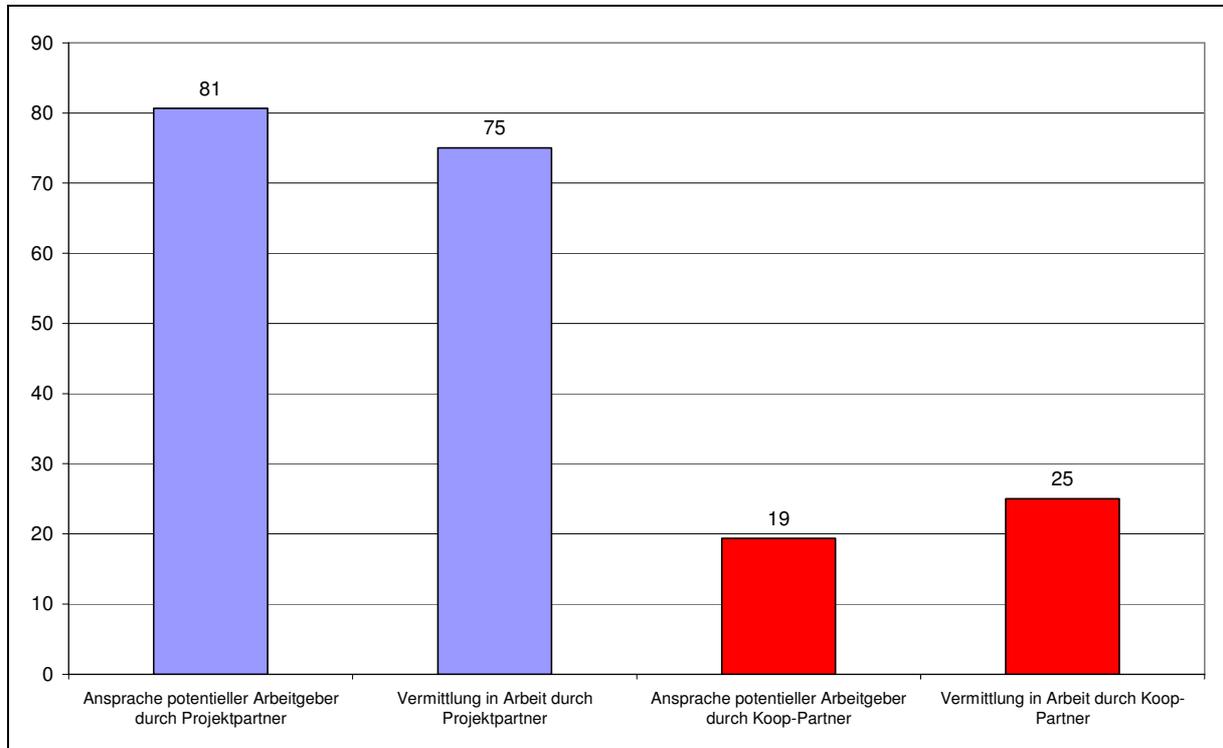
Die Chancen in der **Zusammenarbeit mit den Ausländerbehörden** sehen die Netzwerke vor allem darin, die Arbeitsmarktintegration und damit auch mögliche Konflikte rund um die Themen Abschiebung, Duldung, Arbeitsmarktintegration im Einzelfall zu lösen bzw. zu entschärfen und so langfristig zu einem Konsens im Hinblick auf eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration zwischen allen Beteiligten wie Behörden und Flüchtlingsstellen zu kommen. Die vorliegenden Ergebnisse aus den untersuchten Netzwerken legen nahe, dass die Zusammenarbeit mit den Ausländerbehörden eng mit dem lokal und landesweit vorherrschenden **Willen** zur Integration von Flüchtlingen und Bleibeberechtigten verbunden ist. So wird aus einem Netzwerk mit schlechten Arbeitsbeziehungen zur Ausländerbehörde berichtet, dass eine landesweit verbreitete restriktive Haltung gegenüber der Zielgruppe viele Initiativen im Keim ersticke. Ferner wird der ordnungsrechtlichen Dimension häufig ein höheres Gewicht beigemessen als der sozial- bzw. arbeitsrechtlichen. Aus den beiden Netzwerken, die ihre Zusammenarbeit mit den Ausländerbehörden als gut bezeichnen, wird der vorherrschende politische Wille als förderlich bezeichnet. In einem Fall wird die Landesebene hervorgehoben, die die Netzwerkarbeit mit Nachdruck unterstützt. Im anderen Fall ist es die kommunale Ebene, deren grundsätzliche Kooperationsbereitschaft auf die politische Landschaft zurückgeführt wird, die von Toleranz gegenüber Fremden und Minderheiten geprägt ist. Allerdings sollte auch die Kooperationspraxis auf Mikro-Ebene nicht unterschätzt werden. So bezeichnen zwei Netzwerke die bereits erreichte effektive Zusammenarbeit mit der Ausländerbehörde als Ergebnis einer jahrelangen intensiven Sensibilisierungsarbeit der (in den Netzwerken aktiven) Verbände und Organisationen.

Wichtiger für den Projekterfolg als die Kooperation mit wirtschaftsnahen Organisationen ist die unmittelbare Zusammenarbeit mit Unternehmen, d.h. potenziellen Arbeitgeber:

- 24 % der Projekte verfügen über Partnerunternehmen, die häufig Praktikums-, Ausbildungs- oder Arbeitsplätze für Flüchtlinge bereitstellen.
- 44 % haben Kontakte zu Betrieben, die gelegentlich solche Plätze zur Verfügung stellen.
- 32 % der Träger haben angegeben, dass diese Kontakte eher sporadisch sind und von Fall zu Fall erfolgen.

Erstaunlich hoch ist die jeweilige Zahl dieser potenziellen Arbeitgeber. Im Durchschnitt haben die Projekte 21 Unternehmen "an der Hand", die häufig Ausbildungs-, Praktikums- und Arbeitsplätze zur Verfügung stellen. Hinzukommen noch knapp 80 Unternehmen, die dies gelegentlich tun. D.h., im Schnitt kooperieren die Träger mit 100 Unternehmen, was als eine sehr hohe Zahl zu bewerten ist.

**Abbildung 4-11: Ansprache von Arbeitgebern und Vermittlung in Arbeit**



Quelle: Erste Trägerbefragung; Angaben in Prozent der Projekte

Die Ansprache potentieller Arbeitgeber sowie die Vermittlung der Klienten in Arbeit übernehmen in den meisten Fällen die Projekte selbst, d.h. diese Aufgaben werden nicht an Dritte oder andere Kooperationspartner delegiert. 81 % der Projekte kümmern sich in erster Linie selbst um die Akquisition von (potenziellen) Arbeitgebern und 75 % übernehmen die Vermittlung in Arbeit selbst (s. Abbildung 4-11).

Ein weitere Frage, die im Zusammenhang mit der Integration in Beschäftigung untersucht wurde, war die, in welchen regionalen Umfeld Arbeitgeber angesprochen werden und die Flüchtlinge in Arbeit vermittelt werden. Dabei konzentrieren sich die Projekte nicht auf einen kleinräumigen Arbeitsmarkt, sondern versuchen, ihre Klienten in der gesamten Arbeitsmarktregion in Beschäftigung zu bringen. Im Einzelnen haben die befragten Projekte hierzu folgende Angaben gemacht:

Arbeitgeber werden angesprochen:

- in der gesamten Arbeitsmarktregion 68 %
- auf Ebene des Kreises/der kreisfreien Stadt 18 %
- Auf ebene der kreisangehörigen Stadt/Gemeinde 14 %

Ähnlich das Bild bei der Vermittlung in Arbeit, diese erfolgt:

- 
- in der gesamten Arbeitsmarktregion 67 %
  - auf Ebene des Kreises/der kreisfreien Stadt 19 %
  - Auf Ebene der kreisangehörigen Stadt/Gemeinde 14 %

Die Frage nach relevanten Wirtschaftsbereichen, in denen Ausbildungs-, Qualifizierungs- und / oder Weiterbildungsmaßnahmen durchgeführt werden, wird durch die Netzwerke eindeutig beantwortet. Favorisiert werden »Hauswirtschaft / Reinigung« (61%) und das »Handwerk« (56 %), gefolgt durch »Tourismus / Gastronomie« (37%). Noch ein Viertel der Netzwerke bescheinigt den Bereichen »Pflege« (26%) bzw. »Handel« (23%) eine hohe Relevanz in der Aus- und Weiterbildung der Zielgruppe – eher weniger bedeutend ist die »Industrie« (17%). Allerdings sind diese Vermittlungsleistungen mit einer Reihe von Schwierigkeiten konfrontiert, die im folgenden zunächst mit Blick auf zielgruppenbezogene Unterstützungsbedarfe (Kap. 4.5) und anschließend im Kontext unterschiedlicher Formen der Arbeitsmarktintegration (Kap. 4.6) behandelt werden.

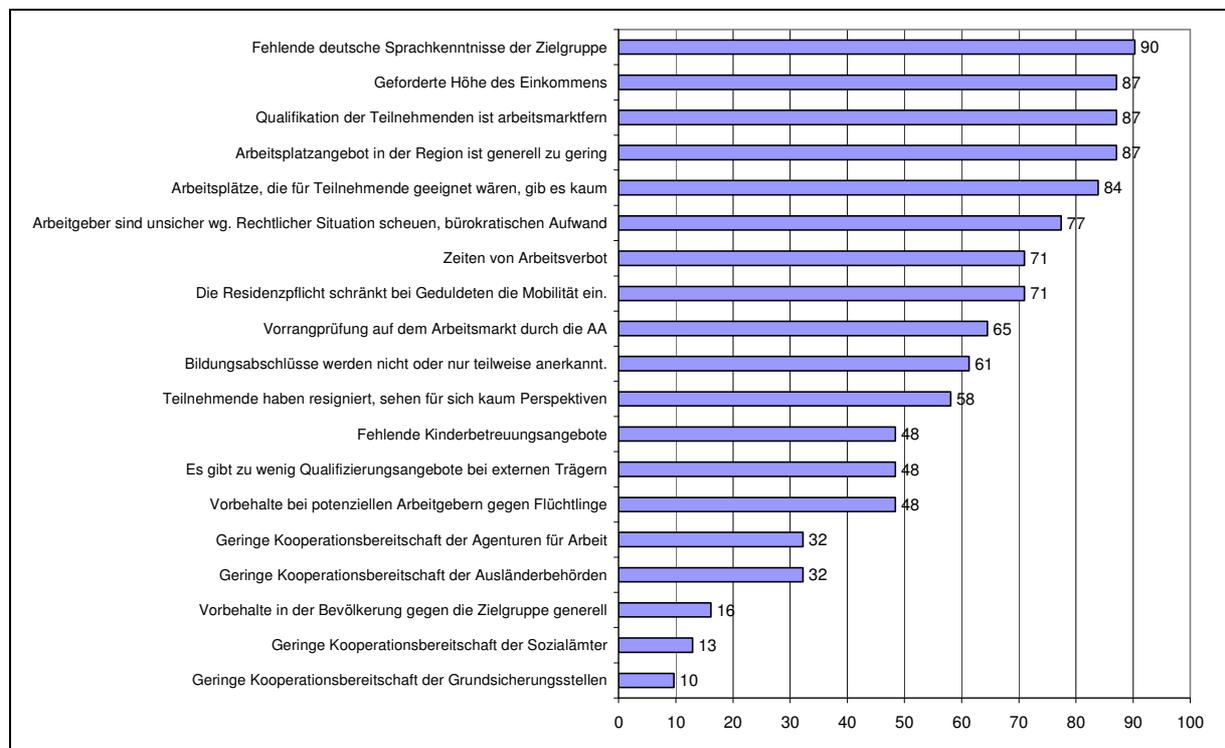
#### 4.5 Hindernisse der Integrationsarbeit

Die Projekte sehen sich bei Ihren Qualifizierungs- und Integrationsbemühungen mit einer Vielzahl von Schwierigkeiten oder hemmenden Faktoren konfrontiert. An erster Stelle wurden die fehlenden Sprachkenntnisse der Zielgruppe genannt (90 % der Träger). Bereits an zweiter Stelle folgt die Kritik an der geforderten Höhe des Einkommens, d.h. dass die Flüchtlinge so viel Einkommen mit Ihrer Arbeit erzielen müssen, dass sie i.d.R. keine Sozialleistungen mehr beziehen (87 %). Wenn es z.B. nur gelingt, die Klienten in Mini-Jobs zu vermitteln - was, wie im Folgenden noch erläutert wird (s. Kap. 4.6), nicht selten der Fall ist - reicht das damit erzielte Einkommen meistens nicht aus, um von der Bleiberechtsregelung profitieren zu können.

Der Integration in Beschäftigung stehen – nach Aussagen der befragten Projekte - auch die arbeitsmarktfernen Qualifikationen der Teilnehmenden (87 %) sowie das in der Region unzureichende Arbeitsplatzangebot bzw. die Tatsache, dass es für die Zielgruppe nur wenig geeignet scheinende Arbeitsplätze gäbe, entgegen (84 %).

Zum Teil wurde von den Projekten problematisiert, dass (potentielle) Arbeitgeber eher reserviert reagieren, weil sie sich über die rechtliche Situation der Flüchtlinge unsicher sind und den bürokratischen Aufwand des Arbeitsgenehmigungsverfahrens scheuen (77 %). Eine nicht unerhebliche Rolle spielen auch Zeiten von nachrangigem und somit erschwertem Arbeitsmarktzugang (71 %) sowie die eingeschränkte räumliche Mobilität aufgrund der Residenzpflicht (71 %). Dies wird noch durch die Vorrangprüfung am Arbeitsmarkt durch die Agenturen für Arbeit verstärkt (65 %). Weitere hemmende Faktoren sind im folgenden Schaubild dargestellt.

Abbildung 4-12: Erschwerende Faktoren der Projektarbeit



Quelle: Erste Trägerbefragung; Mehrfachnennungen in Prozent der Nennungen

---

Die in den Fallstudien gewonnenen Aussagen bestätigen die – wie eingangs angesprochen (s. Kap. 3.2) – einschlägigen Darstellungen des Grundlagenpapiers. Das gilt sowohl für die strukturellen wie die individuellen – personenbezogenen – Hindernisse.

So kommen die Flüchtlinge aus unterschiedlichen **Herkunftsländern**. In einem Netzwerk gibt es zum Beispiel einen hohen Anteil von Afghaninnen und Afghanen; in einem anderen Netzwerk setzt sich die Gruppe eher aus iranischen, irakischen und kosovarischen Flüchtlingen zusammen, ergänzt durch Flüchtlinge aus den GUS-Staaten. In einigen Netzwerken gibt es einen hohen Anteil junger Flüchtlinge. Daher wenden sich zum Beispiel in einem Netzwerk drei Projekte an diese junge Gruppe der Flüchtlinge.

Außerdem bringen die Flüchtlinge unterschiedliche **Qualifikationen** mit, die sie in ihrem Heimatland erworben haben. So gibt es viele Flüchtlingen aus dem Iran mit hohen Qualifikationen (z.B. iranisches Abitur). Gleichzeitig besitzen sie aber geringe Deutschkenntnisse - im Gegensatz z.B. zu manchen minderqualifizierten Flüchtlingen mit guten Deutschkenntnissen. Soweit Zeugnisse vorhanden sind, finden diese hier nur selten Anerkennung.<sup>48</sup> Häufig sind Zeugnisse nicht vorhanden, da sie nicht mit auf die Flucht genommen wurden.

Ferner unterscheiden sich die Flüchtlinge durch ihren **Aufenthaltsstatus**: Gerade die Geduldeten haben es aufgrund ihres zeitlich befristeten Status schwer, sich in die Arbeitswelt zu integrieren: Eine Qualifizierung ist aufgrund der rechtlichen Rahmenbedingungen nur bedingt möglich, und für die Arbeitgeber kommen sie (wegen ihres eingeschränkten Aufenthaltsrechtsstatus) nur selten für eine langfristige Anstellung in Betracht.

Häufig steht der einzelne Flüchtling unter **Duldungsdruck**: Für ihn sei das schnelle Finden einer einfachen Arbeit wichtiger, als eine passgenaue und höherqualifizierte Arbeitsstelle zu suchen, weil er sonst seine Aufenthaltserlaubnis auf Probe verlieren werde. So kommt es vor, dass Flüchtlinge im Reinigungsbereich eine Arbeit annehmen, anstatt weiter eine Arbeitsstelle zu suchen, die ihrer Qualifikation entspricht. Viele Flüchtlinge befinden sich in prekären Beschäftigungsverhältnissen, obwohl sie - zum Teil mehr als sechs Jahre in Deutschland lebend - häufig sozial integriert sind.

Berichtet werden auch **Unterschiede in der Lebensführung**, die eine Integration erschweren können. Viele Flüchtlinge kommen aus Diktaturen; die Sozialisation in Diktaturen trage bei der Zielgruppe häufig dazu bei, dass persönliche Herrschaftsverhältnisse (Hierarchiestrukturen) angenommen, hingegen Sachzwänge und rechtlichen Regularien (z. B. Notwendigkeit einer Fahrkarte) häufig ignoriert werden. In anderen Fällen hat der häufig lange Zeitraum „verordneter Untätigkeit“ dazu geführt, dass sich einige in diesem Zustand „einrichten“ und nur unter großen Anstrengungen wieder aktiviert werden können.

Die **destabilisierenden sozialen Folgen** dieser schwierigen Situation sind messbar: Teilweise jahrzehntelange Nichtbeschäftigung von Flüchtlingen und Dequalifizierung, wie es zwei Netzwerke ausführlich beschreiben. Dieses gilt auch für bleiberechtigte Flüchtlinge. Aus dieser Situation erwachsen weitere Probleme, zum Beispiel Schulden, nicht genügend

---

<sup>48</sup> Die Anerkennungsproblematik wird detailliert in der im Rahmen EQUAL-Projektes "Global Competences" erstellten Studie Brain Waste behandelt (Tür an Tür - Integrationsprojekte gGmbH/ Bettina Englmann, Martina Müller: Die Anerkennung von ausländischen Qualifikationen in Deutschland. Augsburg 2007); zur Integrationsproblematik einer Teilgruppe vgl. neuerdings: Nohl, Arnd-Michael / Schittenhelm, Karin / Schmidtke, Oliver / Weiß, Anja (Hrsg.) Kulturelles Kapital in der Migration. Hochqualifizierte Einwanderer und Einwanderinnen auf dem Arbeitsmarkt Wiesbaden 2010

Wohnraum und häusliche Gewalt. Umso schlimmer ist diese Situation, wenn die Zielgruppe aufgrund von Fluchterfahrungen an Traumatisierungen leidet, wie es eines der Netzwerke beschreibt. Zudem ist festzustellen, dass die Zielgruppe – wie aus den vier Netzwerken berichtet wird - vielfältigen Diskriminierungen ausgesetzt ist: soziale und rechtliche Exklusion durch Schwierigkeiten im Rahmen ihres Aufenthaltsstatus (etwa als nur Geduldete ohne Berechtigung zur Teilnahme an manchen Arbeitsintegrationsmaßnahmen der Regelförderung).

Differenziert man die in Abbildung 4-12 aufgeführten erschwerenden Faktoren nach Zielgebieten, so zeigen sich bemerkenswerte Entsprechungen, aber auch Unterschiede in den von den Netzwerken vorgenommenen Gewichtungen:

- Ähnlich eingeschätzt werden in beiden Zielgebieten Faktoren, die einerseits die qualifikatorische Dimension betreffen (also fehlende Sprachkenntnisse, Anerkennungsprobleme vorhandener Bildungsabschlüsse), andererseits auf Vorbehalte von potenziellen Arbeitgebern verweisen.
- Von Trägern im Ziel 1-Gebiet hingegen werden stärker mangelnde Arbeitsplätze, Unsicherheiten von Arbeitgebern hinsichtlich der rechtlichen Lage, mangelnde Kooperationsbereitschaft von Ausländerbehörden sowie Auswirkungen der Residenzpflicht genannt. Bei Trägern aus dem Zielgebiet 2 haben – relativ gesehen – mangelnde Kooperationsbereitschaften von Arbeitsagenturen, Grundsicherungsstellen und Sozialämtern ein größeres Gewicht als im Ziel 1-Gebiet (s. Abbildung 6-4 und Abbildung 6-5).

#### 4.6 Integration in Arbeit und Ausbildung

Aussagen über die von den Netzwerken erreichte Integration in Gestalt von Vermittlungen in Arbeit, Ausbildung sowie Maßnahmen, die zu einem anerkannten Berufsabschluss führen, lassen sich auf Basis der ersten und zweiten Trägerbefragung treffen. In der Summe beruhen die Befunde zum Stichtag 31.10.2010 auf Angaben über ca. 10.260 Personen. Davon konnten 54 % in Arbeit oder ein duales Ausbildungsverhältnis – dies entspricht rd. 5.590 Einzelpersonen – vermittelt werden. Differenziert nach Beschäftigungen zeigt sich folgende Verteilung:

- In Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung (37 % / 3.839 Personen)
- In einem Mini-Job (9 % / 888 Personen)
- In eine geförderte Beschäftigung (3 % / 313 Personen)
- In Selbstständigkeit (1 % / 83 Personen)
- In ein duales Ausbildungsverhältnis (5 % / 467 Personen)

Einer Vermittlung in sonstige Beschäftigungen kommt mit 15 % (1.524 Personen) ebenfalls Bedeutung zu.

35% (3.615 Jugendliche und Erwachsene) in Schulen, Qualifizierungs- und Fortbildungsmaßnahmen sowie Berufsvorbereitungen vermittelt wurden, darunter:

- 20 % an Einfachqualifikationen teilgenommen haben (2.074 Personen)
- 5 % eine Berufsvorbereitende Maßnahme begannen (471 Jugendliche)
- 3 % ihren Schulabschluss nachholen % (300 Personen)
- 2% eine schulische Ausbildung begonnen haben (161 Jugendliche)
- 1 % im Zuge einer Fortbildung einen Berufsabschluss erhält (138 Personen)

Die folgende Tabelle 4-4 beruht auf der zweiten Trägerbefragung – die jeweils erste Zeile der einzelnen Kategorien weist die teilnehmerbezogenen Summen aus, mit „n“ ist die Zahl der Netzwerke aufgeführt, die Angaben zu der jeweiligen Zelle gemacht haben.

**Tabelle 4-4: Projektergebnisse zum Stichtag 31.10.2010**

		Insgesamt	darunter: Migrantinnen und Migranten	Anteil Frauen bezogen auf „Insgesamt“
<b>A)</b>	<b>Integration in Arbeit</b>			
a1)	Zahl der Teilnehmenden, die bis zum Projektende (Stichtag 31. Oktober 2010) eine sozialversicherungspflichtige Arbeit aufgenommen haben (ohne AZUBIS)	<b>3.839</b> n=34	<b>3.804</b> n= 33	<b>1.358</b> n =31
a2)	Zahl der Teilnehmenden, die bis zum Projektende (Stichtag 31. Oktober 2010) einen Mini-Job aufgenommen haben	<b>888</b> n = 32	<b>888</b> n = 32	<b>446</b> n = 29
a3)	Zahl der Teilnehmenden, die bis zum Projektende (Stichtag 31. Oktober 2010) in geförderte Beschäftigungen integriert wurde.	<b>313</b> n = 26	<b>313</b> n = 23	<b>109</b> n = 21

a4)	Zahl der Teilnehmenden, die bis zum Projektende (Stichtag 31. Oktober 2010) eine selbständige Beschäftigung aufgenommen haben.	<b>83</b> n = 25	<b>80</b> n = 23	<b>18</b> n = 22
a5)	Sonstiges (Ausbildung, Sprachkurse, berufliche Qualifizierung, Berufsabschlüsse werden nachfolgend erfragt)	<b>1524</b> n = 16	<b>1478</b> n = 13	<b>513</b> n = 13
<b>B) Integration in Ausbildung</b>				
b1)	Zahl der bis zum Projektende (Stichtag 31. Oktober 2010) erfolgreich in duale Ausbildung Vermittelten (Ausbildungsverträge nach BBiG)	<b>496</b> n = 34	<b>466</b> n = 33	<b>192</b> n = 31
b2)	Zahl der jungen Teilnehmenden die bis zum Projektende (Stichtag 31. Oktober 2010) eine berufsvorbereitende Maßnahmen (z.B. BVB, BGJ) begonnen haben	<b>471</b> n = 33	<b>460</b> n = 32	<b>90</b> n = 29
b3)	Zahl der Teilnehmenden, die bis zum Projektende (Stichtag 31. Oktober 2010) eine Ausbildung an einer Berufsfachschule oder Fachschule begonnen haben	<b>161</b> n = 29	<b>156</b> n = 28	<b>82</b> n = 28
b4)	Zahl der Teilnehmenden, die bis zum Projektende (Stichtag 31. Oktober 2010) in allgemeine schulische Ausbildung vermittelt wurden (z.B. Nachholen von Hauptschul- oder Realschulabschluss)	<b>300</b> n = 32	<b>296</b> n = 31	<b>119</b> n = 30
<b>C) Teilnahme an Sprachkursen</b>				
c1)	Wie viele Personen haben bis zum Projektende (Stichtag 31. Oktober 2010) an Sprachkursen insgesamt teilgenommen	<b>3335</b> n = 34	<b>3335</b> n = 34	<b>1595</b> n = 32
<b>D) Weitere Maßnahmen zur beruflichen Qualifizierung</b>				
<i>Fortbildungsmaßnahmen, die zum Erlangen eines anerkannten Berufsabschlusses führen</i>				
d1)	Wie viele Teilnehmende haben bis zum bis zum Projektende (Stichtag 31. Oktober 2010) eine Fortbildung, die zu einem anerkannten Berufsabschluss führen begonnen? Darunter:	<b>138</b> n = 32	<b>138</b> n = 28	<b>39</b> n = 26
d2)	Wie viele haben diese Qualifizierungsmaßnahmen bis zum bis zum Projektende (Stichtag 31. Oktober 2010) beendet?	<b>67</b> n = 27	<b>67</b> n = 22	<b>16</b> n = 21
d3)	Wie viele davon haben die Maßnahmen erfolgreich abgeschlossen	<b>54</b> n = 27	<b>54</b> n = 22	<b>11</b> n = 21
<i>Qualifizierungsmaßnahmen, die zum Erwerb von beruflichen, Basis- oder Teilqualifikationen (Kurzqualifikationen) führen, Weiterbildung/Auffrischung von beruflichen Fertigkeiten</i>				
d4)	Wie viele Teilnehmende haben bis zum Projektende (Stichtag 31. Oktober 2010) eine Qualifizierungsmaßnahme, die nicht zu einem anerkannten Berufsabschluss führt, begonnen?	<b>2074</b> n = 34	<b>2074</b> n = 34	<b>751</b> n = 31
<b>E) Ergebnisindikatoren des Operationellen ESF-Programms des Bundes für das Programm XENOS</b>				
e1)	Bitte schätzen Sie den Anteil der arbeitslosen Teilnehmenden, die durch die Maßnahmen ihre Arbeitsmarktchancen/Beschäftigungsfähigkeit erhöht haben	<b>ca. 64 %</b> n = 35	<b>ca. 79 %</b> n = 34	<b>ca. 42 %</b> n = 33
e2)	Bitte schätzen Sie den Anteil der arbeitslosen Teilnehmenden, bei denen durch die Maßnahmen die Motivation zu aktiver Arbeitsplatzsuche erhöht wurde	<b>ca. 70 %</b> n = 35	<b>ca. 93 %</b> n = 34	<b>ca. 47 %</b> n = 33
e3)	Bitte schätzen Sie den Anteil der Teilnehmenden, die bisher einen Schul- oder formalen Ausbildungsabschluss nachgeholt haben	<b>ca. 13 %</b> n = 31	<b>ca. 47 %</b> n = 30	<b>ca. 35 %</b> n = 29

Quelle: Zweite Trägerbefragung

In diesem Zusammenhang wurden die Träger in der Befragung gebeten, Schätzungen zu den Wirkungen Ihrer Projekte bezüglich der Ergebnisindikatoren des Operationellen ESF-Programms des Bundes 2007-2013 abzugeben. Die wichtigsten Ergebnisse sind:

- Anteil der Geförderten, bei denen die Arbeitsmarktchancen/ die Beschäftigungsfähigkeit erhöht wurde 64 %
- Anteil der Geförderten bei denen die Motivation zu aktiver Arbeitsplatzsuche erhöht wurde 70 %
- Anteil, die Schul- oder Ausbildungsabschluss nachgeholt haben 13 %

Ein Vergleich der entsprechenden Werte der ersten und zweiten Trägerbefragung zeigt, dass es zwischen dem 31.12.2009 und 31.10.2010 einen deutlichen Zuwachs in den Integrationserfolgen gibt. Zwischen erster und zweiter Projektphase lassen sich außerordentlich hohe Zuwächse bei der Vermittlung von Teilnehmenden in sozialversicherungspflichtige Arbeit (+2.453 Personen) sowie in Berufsvorbereitende Maßnahmen (+276 junge Personen) nachweisen (s. Tabelle 4-5).

**Tabelle 4-5: Entwicklung der Integration in Arbeit und Ausbildung/erste und zweite Trägerbefragung**

	TN Zahlen zum 3 1.10.2009	TN Zahlen zum 31.10.2010	Mittlere Zuwächse in %
Zahl der TN, die eine sozialversicherungspflichtige Arbeit aufgenommen haben	<b>1.386</b> n = 40	<b>3.839</b> n=34	+ 177 %
Zahl der TN, die einen Mini-Job aufgenommen haben	<b>525</b> n = 40	<b>888</b> n = 32	+ 69 %
Zahl der erfolgreich in duale Ausbildung Vermittelten	<b>284</b> n = 40	<b>467</b> n = 33	+ 64 %
Zahl der jungen TN, die eine berufsvorbereitende Maßnahmen begonnen haben	<b>195</b> n = 40	<b>471</b> n = 33	+ 142 %
Zahl der TN, die eine Ausbildung an einer Berufsfachschule oder Fachschule begonnen haben	<b>83</b> n = 40	<b>161</b> n = 29	+ 94 %
Zahl der TN, die in allgemeine schulische Ausbildung vermittelt wurden	<b>213</b> n = 40	<b>300</b> n = 32	+ 41 %
Teilnehmende, die eine Fortbildung zu einem anerkannten Berufsabschluss begonnen haben	<b>114</b> n = 40	<b>138</b> n = 32	+ 21 %
Teilnehmende an Qualifizierungsmaßnahme, die nicht zu anerkannten Berufsabschluss führen	<b>1.412</b> n = 40	<b>2074</b> n = 34	+ 47 %
Vermittlung / Teilnahme an Sprachkursen	<b>2.008</b> n = 40	<b>3335</b> n = 34	+ 66 %

Quelle: Zweite Trägerbefragung

Trotz dieser deutlichen Integrationsleistungen – zumal im Vergleich zwischen erster und zweiter Trägerbefragung – sollte nicht übersehen werden, dass sich die Integration der

---

Flüchtlinge in den Arbeitsmarkt vorzugsweise über den Niedriglohnsektor (z.B. „1 Euro-Jobs“) und/ oder prekäre Arbeitsplätze vollzieht, da Qualifikationen teilweise nicht oder kaum vorhanden sind bzw. in Anerkennungsverfahren eine erhebliche Abwertung erfahren haben. In diesem Zusammenhang seien auf entsprechende Befunde der Qualifikationserhebung hingewiesen<sup>49</sup>.

Nur in Ausnahmefällen handelt es sich bei den Berufserfahrungen in Deutschland um qualifizierte Tätigkeiten. Das ist zunächst daran zu erkennen, dass Aushilfsarbeiten – in gewerblichen Tätigkeitsbereichen (15,1 %) wie in Dienstleistungsbranchen (2,7 %) - zusammengenommen die zweitgrößte Gruppe bilden. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang, dass der Status der Hilfstätigkeit faktisch wesentlich weiter streuen dürfte, als es die hier erhobenen Daten abbilden. Die mit Abstand größte Gruppe stellt der Bereich Ernährung/ Gastronomie/ Reinigung dar (45,6 %); dies zweifellos auch deshalb, weil hier von einer hohen Verbreitung atypischer, oftmals geringfügiger Beschäftigung auszugehen ist. Ein vergleichbares Segment ist der Bereich Verkehr/Logistik/Sicherheit (8,1 %) – auch hier handelt es sich vielfach um Tätigkeiten, die im Grenzbereich zu Aushilfstätigkeiten liegen.

Demgegenüber sind Beschäftigungen, die eine akademische Qualifikation erfordern, mit 0,2 % (abs. 11) eine Randgröße – vergleicht man diesen Wert mit der Anzahl derjenigen, die im Heimatland eine entsprechende Position bereits innehatte (255), dann wird der hohe Grad der Dequalifizierung in Deutschland drastisch deutlich.

Diese Tendenz lässt sich noch unter einem anderen Gesichtspunkt näher beschreiben. Ob der Zugang zur Beschäftigung im deutschen Arbeitsmarkt ins Segment der Aushilfstätigkeit führt, hängt offenbar nur sehr wenig mit der zuvor im Heimatland erworbenen Qualifikationen zusammen. Ob Berufserfahrungen, berufliche Ausbildung oder abgeschlossenes Studium vorliegen oder nicht, spielt in der entsprechenden Verteilung nahezu keine Rolle.

Der Anteil von Beschäftigungen im Status von Aushilfstätigkeiten beträgt bei Personen

- mit Berufserfahrungen im Heimatland 17,0%, ohne entsprechende Berufserfahrungen 17,9 %,
- mit abgeschlossenem Studium 17,2 %, ohne Studienabschluss 15,4 %,
- mit beruflicher Ausbildung 14,4 %, ohne berufliche Ausbildung 19,0 %.

Diese Beobachtung verweist auf Befunde der schon erwähnte SGB-II Studie: "Wenn ein Berufsabschluss im Ausland erworben wurde, der in Deutschland nicht anerkannt ist, sind die Integrationschancen ebenso schlecht wie von Personen, die ohne Berufsabschluss sind."<sup>50</sup>

---

<sup>49</sup> Vgl. Lawaetz-Stiftung: Qualifikationserhebung S. 16.

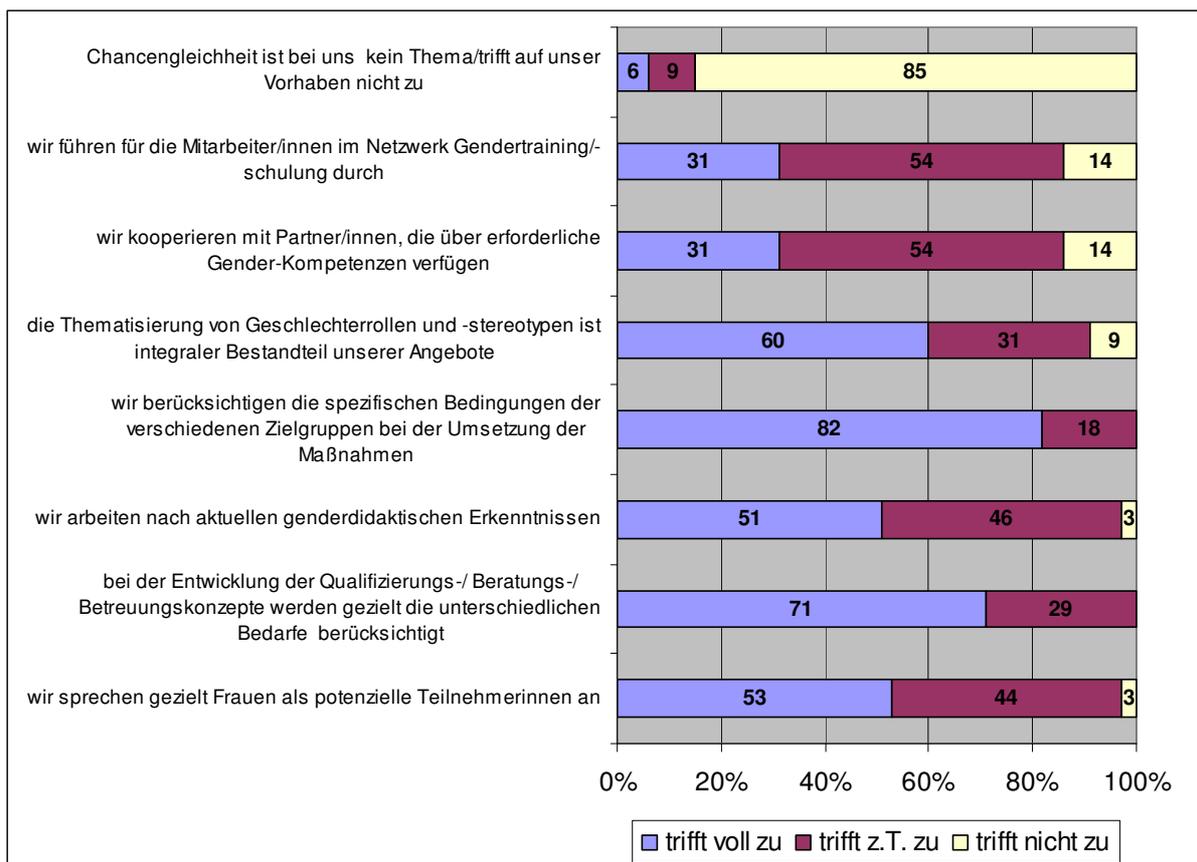
<sup>50</sup> Martin Brussig / Vera Dittmar / Matthias Knuth: Verschenkte Potenziale. Fehlende Anerkennung von Qualifikationsabschlüssen erschwert die Erwerbsintegration von ALG II-Bezieher/innen mit Migrationshintergrund. IAQ-Report 2009-08, S. 8 f.

#### 4.7 Berücksichtigung des Querschnittsziels Chancengleichheit

Die Verankerung von Chancengleichheit als Querschnittsziel im Rahmen der Strukturfor-  
 förderung gehört unstrittig zu den erfolgreichen Ansätzen der Programmierung jener Inter-  
 ventionen, die mit Mittel der Europäischen Gemeinschaft kofinanziert werden. Die Konzepti-  
 on mit dem Ziel der Inklusion von Menschen unterschiedlichster Herkunft und unsicherer  
 Zukunftsperspektive beinhaltet die Prinzipien des Gender- wie auch das Cultural Mainstream-  
 ing. Auf der Projektebene sind sowohl die Zielpersonen als auch die entsprechende Ange-  
 bote geschlechterspezifisch ausgerichtet. Entscheidend für die Praxis sind die unterschiedli-  
 chen Lebenslagen sowie die Herkunft der Zielpersonen und in welcher Form sie in die Um-  
 setzung der Projekte einfließen.

In Abstimmung mit der für die Evaluierung des Operationellen Programms des Bundes zu-  
 ständigen Einrichtung ist vereinbart worden, auf Ebene der Evaluierungen der Einzelpro-  
 gramme eine übereinstimmende – und damit Vergleichsmöglichkeiten eröffnende – Frage-  
 batterie in die jeweiligen Trägerbefragungen aufzunehmen (s. Abbildung 4-13).

**Abbildung 4-13: Berücksichtigung des Querschnittsziels Chancengleichheit/Gender  
 Mainstreaming**



Quelle: Zweite Trägerbefragung; Mehrfachnennungen in Prozent der Fälle

Diese gleichberechtigte Teilhabe von Männern und Frauen wird in allen Phasen und Projek-  
 ten beachtet und ist dort konzeptionell verankert. Unter Beachtung der kulturellen und ethni-  
 schen Wurzeln der Zielgruppe wurden geschlechterbezogene Handlungsstrategien entwi-  
 ckelt und umgesetzt, die dazu beitragen, Zugänge zur arbeitsmarktlichen Integration zu

schaffen. Ausgehend von der besonderen Situation von Migrantinnen und Migranten und deren Prägung durch ihre Herkunftskultur und Religion (z.B. Muslime) und den langjährigen Flüchtlingsaufenthalt ohne realen Zugang zum Beschäftigungssystem kommt es darauf an, bestimmte Aufgaben bewusst geschlechtergetrennt oder geschlechtergemischt durchzuführen. Insbesondere die Herkunftskultur der Roma ist von traditionellen Rollenmustern und Rollenverteilungen geprägt. Frauen und Mädchen werden dabei häufig nur eng umrissene Perspektiven in Bezug auf die Aufnahme einer eigenständigen beruflichen Tätigkeit zugestanden. Diese Rollenzuschreibungen sollen aufgebrochen bzw. nicht weiter verfestigt werden.

Aus den Antworten in Abbildung 4-13 geht hervor, dass

- nur für eine Minderheit – 2 Netzwerke – angibt, Chancengleichheit sei kein Thema
- bei 82% der Netzwerke »spezifische Bedingungen« unterschiedlicher Zielgruppen zur Gänze berücksichtigt sind und 45% ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Männern und Frauen aufweisen;
- die Arbeit in 45% der Netzwerke zwar eher Männer als Frauen fokussiert, zugleich aber 53% gezielt Frauen als potentielle Teilnehmerinnen angesprochen haben;
- in 85 % der Netzwerke der Verwirklichung von »Chancengleichheit« Bedeutung beigegeben wird, lediglich fünf Netzwerke monogeschlechtlich orientiert sind (4 ausschließlich Frauen, 1 ausschließlich Männer).

In den Netzwerken werden spezifische Probleme von Frauen wahrgenommen, reagiert wird u. a. durch die Einbeziehung der Familien/Männer. Bei vielen Angeboten wird auf die Vereinbarkeit von Beruf/Bildungsangebot mit Familie geachtet. Insgesamt überwiegt – wie schon gezeigt (s. Kap. 4.1) - der Männeranteil unter den Teilnehmenden im Programm.

#### 4.8 Bewertung des Bundesverwaltungsamtes (BVA)

Die Einschätzungen der befragten Netzwerke hinsichtlich der Zusammenarbeit mit der Bewilligungsstelle – dem Bundesverwaltungsamt - betrifft die Aspekte der Beantragung, Durchführung und Abrechnung der Mittel. In der Summe kann die Zufriedenheit der Befragten als (noch) »gut« bezeichnet werden. Tabelle 4-6 gibt eine Übersicht über die bewerteten Aspekte und die durchschnittliche Zufriedenheit.

**Tabelle 4-6: Bewertung des BVA**

Bewerteter Aspekt (n= Anzahl an Antworten)	Mittelwert <sup>51</sup> 1= „sehr gut“ 5 = „sehr schlecht“
Erreichbarkeit der Bewilligungsstelle bei Nachfragen (n= 35)	1,49
Unterstützung bei Rückfragen/Informationsfragen zur Beantragung (n= 34)	1,65
Informationsmaterial zur Erstellung des Förderantrags (n= 34)	2,24
Dauer der Bewilligung unseres Projektantrags (n= 35)	2,29
Information über die von uns zu erfüllenden Berichtspflichten (n= 30)	2,34
Transparenz des Bewilligungsverfahrens (n= 30)	2,47
Umfang der von uns zu erfüllenden Berichtspflichten (n= 35)	2,51
Informationen über das erforderliche Vorgehen bei der Abrechnung der Projektmittel	2,71
Geschwindigkeit, mit der die Projektmittel ausbezahlt werden (n= 34)	2,91
Dauer der Bearbeitung von Verwendungs- und Zwischenverwendungsnachweisen (n= 35)	3,00
<b>Gesamt</b>	<b>2,36</b>

Quelle: Zweite Trägerbefragung; Rangfolge der Mittelwerte

Vergleicht man die Bewertungen der einzelnen Statements, dann ist hervorzuheben, dass die kommunikative Erreichbarkeit der Bewilligungsstelle und deren Unterstützung bei Nachfragen erkennbar am besten beurteilt worden sind (1,49 bzw. 1,65). Die weiteren Aspekte – sie betreffen teils Anforderungen an Projektträger hinsichtlich der Antragstellung und der Berichtspflichten, teils die Bearbeitungsdauer unterschiedlicher Vorgänge – bewegen sich in der Bewertung in dem Mittelfeld zwischen 2,24 und 2,91. Relativ gesehen am schlechtesten schneidet hier die Bearbeitungsdauer von Verwendungs- bzw. Zwischenverwendungsnachweisen ab (3,0).

Dieser 'kritische' Aspekt lässt sich noch etwas weiter anhand der Antworten illustrieren, die die Träger auf die entsprechende offene Frage gaben. Am häufigsten (nämlich von 11 Netzwerken) wurde hier die Funktionalität des Belegerfassungstools (OBE) problematisiert – die kritischen Anmerkungen betrafen in erster Linie die sehr zeitaufwendige Bedienbarkeit des Tools.<sup>52</sup> Ein zweiter Hinweis bezog sich auf die personelle Kontinuität der auf Seiten des BVA zuständigen Bearbeiterinnen und Bearbeiter – ein häufiger Personalwechsel habe, so das Statement, zu Mehrarbeit infolge von "Abspracheverlusten" geführt.

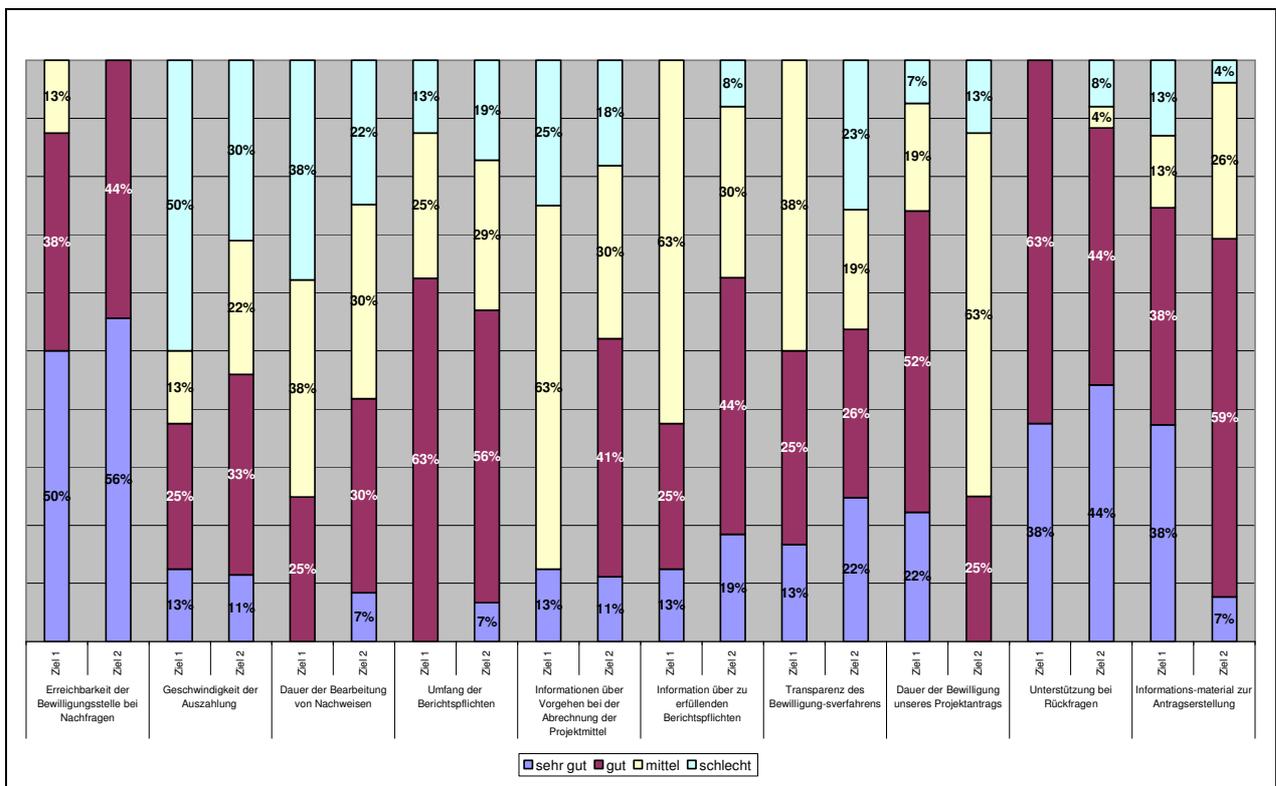
<sup>51</sup> Auf einer Skala von 1 „sehr gut“ bis 5 „sehr schlecht“

<sup>52</sup> Bei dem OBE handelte es sich um eine Übergangslösung, die künftig durch ein anderes Programm ersetzt werden wird.

*Inhaltliche Kürzungen am Projektantrag* wurden bei sechs Netzwerken (18 %) getätigt. Der Umfang der hierdurch zur Verfügung gestellten Mittel wird durch die Betroffenen als »schlecht« (MW = 4,00) bewertet. Von *Kürzungen angeforderter Mittel* sind acht Netzwerke (25 %) betroffen. Solche Kürzungen blieben mehrheitlich auf „Sachmittel“ beschränkt und sind durch „unvollständige Nachweise“ begründet worden.

Wie Abbildung 4-14 verdeutlicht, zeigen sich im Vergleich der Zielgebiete lediglich in drei Aspekten auffallende Bewertungsunterschiede. Mit Ihrer Förderungsdauer sind die Netzwerke im Zielgebiet 1 deutlich zufriedener, während Netzwerke im Zielgebiet 2 zufriedener mit dem Informationsfluss bezüglich Rechenschaftslegung und finanztechnischer Abwicklung sind.

**Abbildung 4-14: Bewertung des BVA nach Zielgebieten**



Quelle: Zweite Trägerbefragung

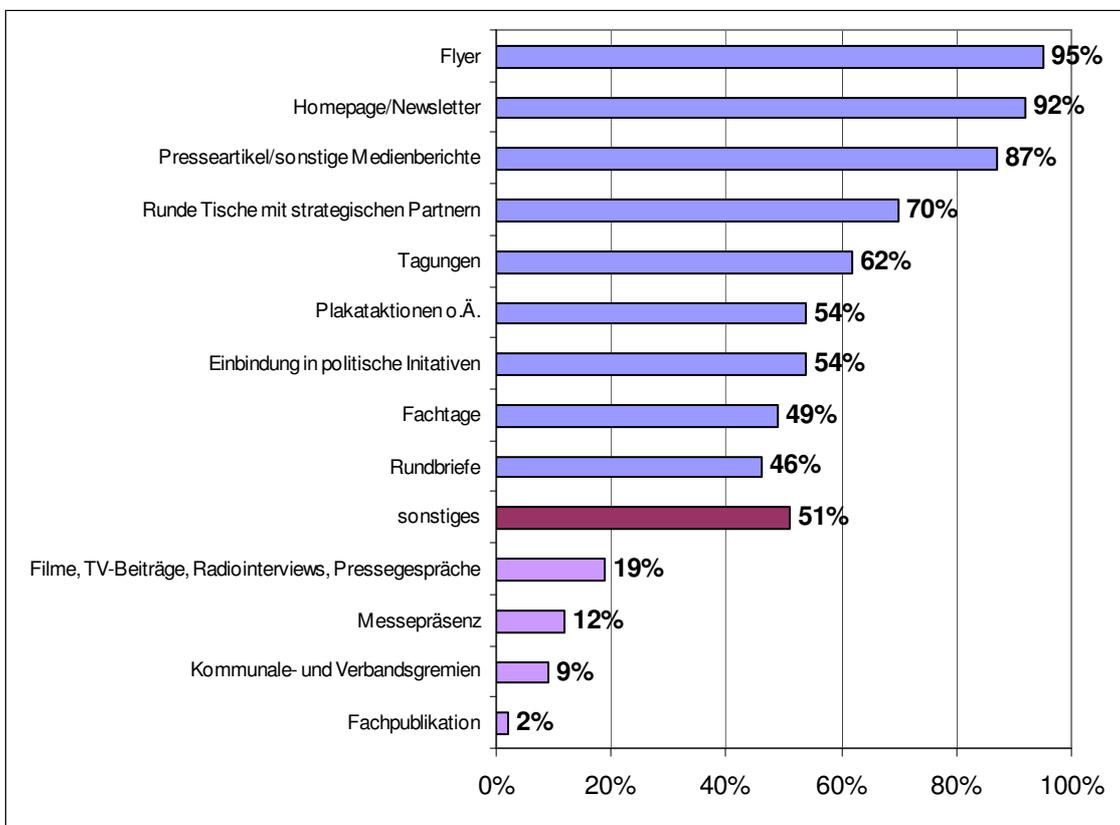
#### 4.9 Öffentlichkeitsarbeit und Ergebnistransfer im regionalen Kontext

Information und Sensibilisierung der für die Zielgruppe der Netzwerke relevanten Akteure des Arbeitsmarktes und des öffentlichen Lebens gehören zu den zentralen Zielen des „ESF-Bundesprogramms“. Tatsächlich erfolgt die Öffentlichkeitsarbeit der Netzwerke im lokalen, aber auch im regionalen Raum sehr breit und differenziert und ist einerseits an die Fachöffentlichkeit wie an ein breiteres Publikum gerichtet, andererseits sollen gezielt Akteure aus Politik und Verwaltung erreicht werden.

Betrachtet man zunächst die gewählten Kommunikationsformen, so fällt das breite Spektrum der verwendeten Medien auf. Im Bereich der neuen Medien setzen nahezu alle Netzwerke eine »Homepage / Newsletter« (92 %) zur Informierung der interessierten Öffentlichkeit ein.

Breitenwirksame Informierung geschieht im Printsektor über »Flyer« (95 %), sowie bei der Hälfte der Netzwerke über »Plakataktionen o.Ä.«. Maßnahmen im Bereich von Funk und Fernsehen bestehen aus »Presseartikeln / sonstigen Medienberichten« (87 %), sowie bei acht Netzwerken (19%) durch »Filme, TV-Beiträge, Radiointerviews, Pressegespräche« (s. Abbildung 4-15).

Abbildung 4-15: Eingesetzte Medien in der Öffentlichkeitsarbeit



Quelle: Zweite Trägerbefragung; Mehrfachnennungen in Prozent der Projekte

Die direkte Ansprache von Einzelpersonen aus Politik und Verwaltung, sowie von strategischen Partnern geschieht in der Hauptsache über:

- »Tagungen« (62 %) mit insgesamt 2.460 erreichten Personen (Ø 129 Personen / Tagung)
- »Fachtagen« (49 %) mit insgesamt 2.605 erreichten Personen (Ø 137 Personen / Fachtagung)
- »politische Initiativen« (54%) mit insgesamt 1.630 erreichten Personen (Ø 60 Personen / politischer Initiative)

Strategische Partner haben bei 65 % der Netzwerke an (internen) Schulungen teilgenommen, hierbei wurden durchschnittlich 49 Partner/Netzwerk erreicht. In öffentlichkeitswirksame Maßnahmen haben 74 % der Netzwerke ihre strategischen Partner einbezogen und durchschnittlich 60 Personen je Netzwerk erreicht. In der Summe der in Schulungen und öffentlichkeitswirksame Maßnahmen einbezogenen strategischen Partner der jeweiligen Netzwerke ergeben sich folgende Zahlen:

- 1935 strategische Partner wurden in öffentlichkeitswirksame Maßnahmen der Netzwerke einbezogen,
- 1382 Teilnahmen erfolgten an Schulungen der Netzwerke.

Gut ein Drittel der befragten Netzwerke nannte Beispiele für Inhalte und Formen der politischen Initiativen, in die sie eingebunden waren. Die Anlässe bezogen sich etwa auf die Ausarbeitung von Forderungen nach Gesetzesreformen (7-Nennungen) oder auf Teilnahme an kommunalen Flüchtlingsräten und Initiativen (6-Nennungen). Im einzelnen wurden u.a. genannt:

*Mitwirkung am regionalen Übergangsmanagement Schule-Beruf (einer Großstadt in einem süddeutschen Bundesland);*

*Regelmäßige Kontakte zu einer Abgeordneten des Deutschen Bundestages;*

*regelmäßige Treffen mit Rechtsanwälten aus dem Ausländer- und Asylrecht, um eine Strategie mit Verwaltungsgericht und Ausländerbehörde abzustimmen;*

*Mitwirkung an Sitzungen des Flüchtlingsrats (einer norddeutschen Metropole);*

*Vertreter zuständiger Behörden (eines Stadtstaates) haben an der strategischen Planung des Netzwerks teilgenommen;*

*Aufnahme des Netzwerkes in den Aktionsplan des Bürgermeisters (eines Stadtstaates) verbunden mit einer Landespressekonferenz und einer Fachveranstaltung;*

*Mitwirkung an der Erstellung eines Aktionsplans der Kirchen/Flüchtlingsberatungen /DPWV zur Verlängerung des Bleiberechts;*

*Einbindung in die Erstellung des Integrationskonzept einer westdeutschen Großstadt;*

*Mitwirkung an Kampagnen für mehr Demokratie (in einem ostdeutschen Bundesland);*

*Mitwirkung an einer Aktion zur 'Aufhebung der Residenzpflicht', adressiert an den Landtag;*

*Beteiligung an einer Initiative für den Zugang zu Sprachkursen auch für Geduldete.*

Die Statements belegen das hohe Engagement der im Rahmen des ESF-Bundesprogramms geförderten Netzwerke, über die Arbeit auf der operativen Ebene hinaus zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitssituation der Zielgruppe durch Mobilisierung von Öffentlichkeit beizutragen. Darüber hinaus zeigen sie, dass es in etlichen Fällen gelungen ist, Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger aus Politik und Verwaltung zu erreichen.

Zur Illustration der von den Netzwerken veranstalteten Tagungen mit regionaler Ausstrahlung seien im Folgenden einige Beispiele aus dem Jahr 2010 aufgeführt.

**„Land in Sicht! Arbeit für Flüchtlinge in Holstein“: „Gleiche Chancen auf dem Arbeitsmarkt – Ziel erreicht?“** Das Netzwerk „Land in Sicht! – Arbeit für Flüchtlinge in Holstein“ zog am 10. September 2010 in Kiel Bilanz mit einer Fachtagung zum Thema **„Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt“**. In Fachvorträgen und Erfahrungsberichten aus der Netzwerkarbeit standen die Potenziale der Zielgruppe im Vordergrund. Daneben wurden rechtsformale und bei Arbeitsmarktakteuren festgestellte Integrationshemmnisse thematisiert. Einen Einblick in die Netzwerkerfahrungen und die externen Beiträge liefert der Bilanzbericht des Netzwerkes mit dem Titel „Land in Sicht! – Ziel erreicht? Eine Bilanz“. Die an Verbesserungsmöglichkeiten orientierten Informations- und Diskussionsbeiträge der Veranstaltung wurden durch die Präsentation eines von Netzwerkteilnehmerinnen und -teilnehmern produzierten Theaterstücks („Life doesn't frighten me“) sowie einer Fotoausstellung zum Erwerbsleben von Flüchtlingen in der Region Holstein ergänzt.

Die drei Netzwerke **AFAN** („Arbeit und Fähigkeiten von allen sind nützlich“, München), **BAVF** („Beratung und Arbeitsmarktvermittlung für Flüchtlinge“, Augsburg) und **BLEIB** („Beratung für langfristige Eingliederung in Beschäftigungsverhältnisse“, Nürnberg) veranstalteten am 28. September 2010 in München einen Fachtag mit dem Titel: **„Perspektiven schaffen – Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen“**. Dabei wollten die Netzwerke mit einem Fachpublikum aus Verwaltung, Politik und Wirtschaft ins Gespräch kommen und ihre Erfahrungen aus der Beratung und Arbeitsmarktvermittlung darstellen. Darüber hinaus sollte gemeinsam nach Lösungen für arbeits- und ausländerrechtliche Schwierigkeiten gesucht werden.

Auf der Fachtagung **„Ergebnisse und Aussichten“** in Bielefeld am 10. März 2010 wurden die Ergebnisse des Projekts **„alpha – Arbeit für Bleibeberechtigte und Flüchtlinge“** präsentiert. Zu den Teilnehmenden zählten Kooperationspartner des Projekts, Akteure in der Migrationsarbeit, der Steuerungsgruppe, Partnerinnen und Partner des Netzwerkes aus kooperierenden Institutionen, sowohl aus Bielefeld als auch dem Gesamtgebiet NRW. Thematisiert wurden u.a. Fragen des kulturellen Blickwinkels, der Aufenthaltstitel von Flüchtlingen und deren Zusammenhang zu gesellschaftlichen Integrationsanforderungen. Ein musikalisches Theaterstück und eine projekteigene Fotoausstellung rundeten die Veranstaltung ab.

Unter dem Titel **„Potenziale erkennen – Kompetenzen fördern“** zog das Wuppertaler Netzwerk **„Partizipation“** am 26.8.2009 eine Zwischenbilanz ihrer Arbeit. Dabei kamen der Integrationsbeauftragte des Landesarbeitsministeriums und Vertreter der Kommune Wuppertal, Projektverantwortliche und ein ca. 60-köpfiges Fachpublikum zusammen, um auf der Grundlage von Erfahrungsberichten die weiteren Perspektiven und Möglichkeiten für Bleibeberechtigte und Flüchtlinge auszuloten.

**„FLUCHTort Hamburg PLUS“**: Fachveranstaltung im Rahmen der Veranstaltungsreihe: **„Partner im Aktionsplan zur Bildungs- und Ausbildungsförderung junger Menschen mit Migrationshintergrund“**. Auf der Fachveranstaltung am 23. September 2010 im Bürgermeistersaal des Rathauses Hamburg, stellten Teilnehmende, Arbeitsgeber sowie Experten aus Fachbehörden die Erfahrungen und Erfolge des Programms vor. Einen wissenschaftlichen Input zur Handlungsfähigkeit im Flüchtlingsraum lieferte dabei Prof. Dr. Louis Henri Seukwa. Nach einem Überblick über die Migrationsbe-

wegungen in den vergangenen Jahrhunderten, stellte er die Frage, wie jugendlichen Flüchtlingen angesichts der ausländerrechtlichen Restriktionen eine gesellschaftliche Integration gelingt. Die Diskussion orientierte sich an der Frage, welchen Beitrag die Stadt Hamburg zur Integration von Flüchtlingen leisten kann. Im Anschluss an die Veranstaltung wurde eine neue Broschüre mit dem Titel „Wir sind hier! Porträts von Hamburger Flüchtlingen und Bleibeberechtigten auf ihrem Weg in den Beruf“ vorgestellt.

Die beiden Kölner Projekte **„Kölner Netzwerk Flüchtlinge und Arbeit“ (KNFA)** und **„Bunt in die Zukunft“** haben am 28. Oktober 2010 die Ergebnisse ihrer Arbeit im Haus der ARGE Köln vorgestellt. Das KNFA ist das bundesweit einzige Projekt aus dem ESF-Bundesprogramm, bei dem die Gesamtkoordination bei der ARGE liegt. Im Zuge der Projekte wurde eine Vielzahl von Maßnahmen für die berufliche Integration von Flüchtlingen und Migranten entwickelt. Zu den Angeboten zählen beispielsweise Deutschkurse, psychologische Beratung, Berufsorientierung, Arbeitsmarktberatung sowie Bewerbungstrainings, darüber hinaus auch Bausteine zur beruflichen Qualifikation. Wesentlicher Faktor für den Projekterfolg war die gute Zusammenarbeit aller Kölner Hilfseinrichtungen: ARGE Köln, Ausländerbehörde, Flüchtlingshilfe, Bildungsträgern sowie Kirchen und Wohlfahrtsverbände. Der so genannte „Runde Tisch Bleiberecht“ hat dabei mit allen Institutionen Hand in Hand zusammen gearbeitet.

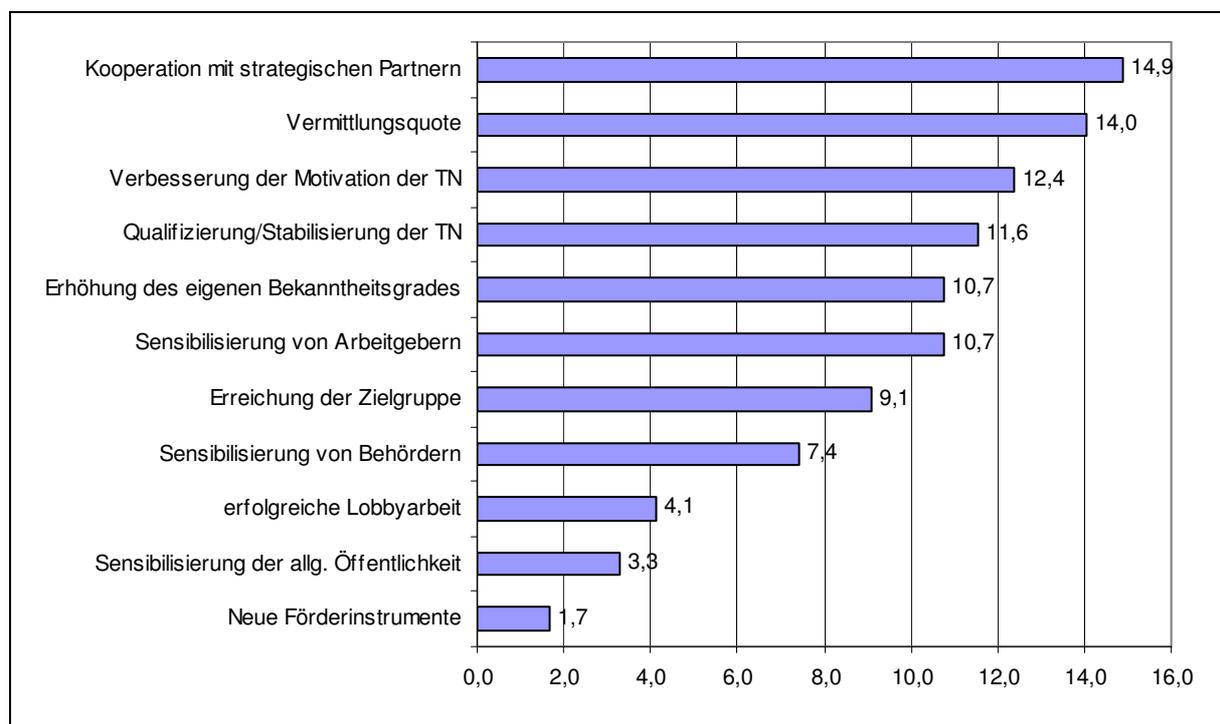
**„InProcedere – Bleiberecht durch Arbeit“: „Zusammen – ARBEIT – Bleiben“.** Das Netzwerk „InProcedere“ lud am 25. Oktober 2010 in Mainz zu einer Tagung ein, die Gelegenheit bot, über die Erfahrungen und über Beispiele der Netzwerkarbeit sowie die Umsetzbarkeit in anderen Regionen zu diskutieren. Die Veranstaltung richtete sich an Fachkräfte der Flüchtlings- und Migrationsarbeit sowie an Behörden und Arbeitsverwaltungen, Unternehmen und Politik. Impulsreferate befassten sich mit den Themen „Internationale Migration als lokale Herausforderung“ und „Lebenswelten von Bleibeberechtigten und Flüchtlingen in Deutschland“. Neben der Vorstellung der Erfahrungen der Netzwerkarbeit wurden in mehreren Foren zu verschiedenen Problemfeldern der Projektarbeit debattiert. Darunter z.B. „Die Ausländerbehörde im Spannungsfeld zwischen Integration und Abschiebung“ und Fragen des Zugangs zur und Motivation der Zielgruppe.

#### 4.10 Erfolge und "Lessons learned"

Im Rahmen der zweiten Trägerbefragung wurden die Netzwerke um eine Einschätzung ihrer drei größten Erfolge gebeten. Insgesamt lagen 121 einzelne Nennungen vor; betrachtet man diese Angaben insgesamt, dann ergibt sich eine Skala, die in beeindruckender Weise die drei Leitziele des ESF-Bundesprogramms – arbeitsmarktbezogene Beratungsaktivitäten, vermittlungsbezogene Kooperationsleistungen, Sensibilisierung relevanter Akteure – spiegelt (s. Abbildung 4-16):

- Mit Abstand am häufigsten werden gute Kooperationsbeziehungen zu strategischen Partnern und die erreichte Vermittlungsquote von Teilnehmenden als größte Erfolge hervorgehoben (jew. 14 % der Nennungen).
- An zweiter Stelle – mit Anteilswerten zwischen rd. 10 und 12 % - stehen zum einen zielgruppenbezogene Erfolge wie Verbesserung der Motivation und der Qualifikation der Teilnehmenden, zum anderen die Sensibilisierung von Arbeitgebern sowie die Verankerung des eigenen Netzwerks in der lokalen oder regionalen Aufmerksamkeit.
- Seltener werden Erfolge in der Lobbyarbeit, der Sensibilisierung der allgemeinen Öffentlichkeit oder in der Entwicklung neuer Förderinstrumente gesehen. Mindestens für die letzten zwei Aspekte dürfte gelten, dass sie auch weniger im Fokus der Netzwerkaktivitäten standen als die ersten beiden Gruppen.

Abbildung 4-16: Erfolge der Netzwerkarbeit



Quelle: Zweite Trägerbefragung; Rangfolge der Nennungen in Prozent

Die zweite resümierende Frage bezog sich auf jene Aspekte, die die Netzwerke in ihrer künftigen Arbeit anders gestalten würden. Auch diese Frage war offen formuliert, enthielt also

---

keine vorgegebenen Auswahlmöglichkeiten<sup>53</sup>.

Die von den Netzwerken genannten Änderungs- oder Verbesserungswünsche lassen sich vier Kategorien zuordnen, die durchgängig an die bestehende Zielstruktur des ESF-Bundesprogramms anschließen:

- 1) **Gezielte Erweiterung des Netzwerkes** – dafür standen Aussagen wie: *„viel stärkere Zusammenarbeit mit den Regeldiensten (Ausländerbehörde, Arbeitsagentur, AR-GEen)“, „noch stärker Arbeitgeber und Verbände oder Kammern einbeziehen“, „Job-Center und Beschäftigungsunternehmen als operative Partner ins Netzwerk aufnehmen“, und „aber auch Einbeziehung von Landkreisen über das Zielgebiet hinaus“.*
- 2) **Verbesserung der netzwerkinternen Kommunikationen** – dabei akzentuierten die Statements zwei Aspekte: *„Bezogen auf die Netzwerkpartner: mehr Multiplikatoren-schulungen und mehr Mainstreaming - Ergebnistransfer und inhaltlicher Austausch auf Führungsebene“, „Mehr MultiplikatorInnen-schulungen zu Problemlagen und Unterstützungsmöglichkeiten von Flüchtlingen hinsichtlich ihrer beruflichen Integration“*
- 3) **Aufbau und Pflege einer netzwerkeigenen Datenbank** – auch hier wird ein Bedarf formuliert, der sich schon während der ersten Förderrunde gezeigt hat: *„Von Beginn an systematischere Erfassung der TeilnehmerInnen-Daten, mit Zielrichtung Auswertung für Evaluationen“, „Die frühzeitige Einrichtung einer allen Netzwerkpartnern zugänglichen Datenbank bezüglich der Teilnehmenden (setzt u.a. mehr/die Transparenz der Abfragekriterien durch den Projektgeber voraus)“*
- 4) **Intensivierung der Arbeit mit Teilnehmenden** – in diesem Zusammenhang werden sowohl qualifikatorische wie Aspekte der individuellen Stabilisierung angesprochen: *„stärker den Familien - Kontext miteinbeziehen“, „mehr längerfristige berufliche Qualifikationen mit höherem praktischen Anteil und integrierten berufsspezifischen Sprachkursen“, „Es werden mehr Mittel für Qualifizierungsmaßnahmen wie EDV-Maßnahmen, andere Kurzqualifizierungen sowie Deutschkurse (Geduldete, Gestattete sind von Deutschkursangeboten ausgeschlossen) benötigt“, „eher auf die 1 zu 1 Betreuung statt auf Qualifizierung in Gruppe setzen“.*

---

<sup>53</sup> Angaben zur grundsätzlichen Veränderung der eigenen Netzwerkarbeit machen 44 % der Befragten.

#### **4.11 Wirkungsdimensionen des ESF-Bundesprogramms**

Das ESF-Bundesprogramm zur arbeitsmarktlichen Unterstützung für Bleibeberechtigte und Flüchtlinge mit Zugang zum Arbeitsmarkt" zielt darauf ab, Bleibeberechtigte und Flüchtlinge nachhaltig in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Mit dieser Zielsetzung ist – mindestens implizit – der Anspruch verbunden, dass das ESF-Bundesprogramm einen höheren Wirkungsgrad aufweist als Regelprogramme, aber auch als ähnlich ansetzende Sonderprogramme. In den im Rahmen der Fallstudien geführten Gesprächen wurde diese zielbezogene Differenz zwischen dem Bleiberechtsprogramm einerseits und der sonstigen Förderkulisse andererseits deutlich. Das spezifische Leistungsprofil des Bleiberechtsprogramms lässt sich in Abhebung von vier anderen Förderprogrammtypen unterstreichen.

- Projekte des Europäischen Entwicklungsfonds/EEF sind nicht in dem Maße wie das Bleiberechtsprogramm explizit auf den Arbeitsmarkt zugeschnitten. Darüber hinaus ist im EEF wie auch im Programm XENOS-Integration und Vielfalt die kommunale Kooperation zur Förderung der Integration von Flüchtlingen konzeptionell nicht vorgesehen;
- In den weiteren ESF-Förderbereichen des Bundes oder Förderung im Rahmen der ESF-Programme der Länder werden Flüchtlinge allenfalls marginal als Zielgruppe angesprochen;
- Das Bundesprogramm Integration und Qualifizierung (IQ) spricht nicht primär Bleibeberechtigte und Flüchtlinge an, sondern Migrantinnen und Migranten mit günstigeren Aufenthaltstiteln;
- Schließlich bietet das ESF-Bundesprogramm Möglichkeiten zur Unterstützung des berufsbezogenen Spracherwerbs für eine Zielgruppe, die keinen Zugang zu den Sprachkursen des BAMF hat.

Diese programmbezogenen Unterschiede weisen darauf hin, dass für die Zielgruppe des Programms mit Blick auf Integration in den Arbeitsmarkt tatsächlich ein besonderer Bedarf angenommen werden kann, da es kein Programm und auch keine Regelförderung mit der speziellen Zielsetzung nachhaltiger Integration in den Arbeitsmarkt und dem gleichzeitigen Anspruch einer umfassenden und spezialisierten Betreuung gibt. Und die Berichte zeigen, dass diese insbesondere wegen der komplizierten aufenthalts- und arbeitsrechtlichen Sachlage und der oft prekären Lebenssituation u.a. aufgrund von damit verbundenen, z.T. jahrelang andauernden erheblichen Einschränkungen des Zugangs zu Bildung, Arbeit und einem eigenständigen Einkommen und der nicht selten psychosozialen Problematik aufgrund von Traumatisierungen angezeigt erscheint.

Dies vorausgeschickt seien hier die Befunde der schriftlichen Befragungen und der durchgeführten Fallstudien noch einmal unter dem Gesichtspunkt der spezifischen Wirkungszusammenhänge betrachtet, die das Bleiberechtsprogramm zur Eingliederung von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt eröffnet. Bei genauerer Analyse lassen sich auf Basis der von uns untersuchten Fälle fünf Dimensionen ausmachen, innerhalb derer die Integrationsfähigkeit von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt verbessert werden kann:

- a) Die politische rechtliche Dimension von Bleiberecht und Arbeitsmarktintegration
- b) Die Qualifikationsdimension
- c) Die Kooperation mit der ARGE/der Optionskommune
- d) Die sozial-psychologische Dimension

- e) Ansatzpunkte einer Verstärkung der Netzwerkarbeit

### **a) Die politische rechtliche Dimension von Bleiberecht und Arbeitsmarktintegration:**

Die Regelungen zum Bleiberecht wurden am 4.12.2009 um 2 Jahre verlängert. In den Regelungen sind einige rechtliche Besonderheiten zu beachten, aber trotz befristeter und teils komplizierter Regelung in Bezug auf den Stellenwert von Erwerbstätigkeit kann der neue Zeitraum von Netzwerkpartnern und Betroffenen für die Weiterverfolgung von Integrationsstrategien genutzt werden.

Der Zeitraum bis zur Verlängerung wurde von Flüchtlingen oft als eine Art Schwebesituation empfunden. Nicht selten erschienen Entscheidungen von Ausländerämtern auf Basis ihrer Ermessensspielräume beliebig, zum Beispiel wenn Arbeitsgenehmigungen ohne ersichtlichen Grund eingezogen werden. Für die Flüchtlinge, aber auch für die Netzwerkakteure ist in solchen Situationen unsicher, ob sich die Arbeitsmarktintegration oder eine Weiterqualifikation wirklich lohnt. Ein Netzwerk hat eine gute Lösung gefunden: Es besteht eine Absprache zwischen Ausländerbehörde und dem Netzwerk, dass die Arbeitserlaubnis nach Möglichkeit erteilt werden soll, indem der Ermessensspielraum weit ausgelegt wird. Freilich hängt die Auslegung vom jeweiligen Sachbearbeiter ab. Hier kommt es immer noch – so die Aussagen – zu restriktiven Praktiken, so dass Arbeitsgenehmigungen doch nicht erteilt werden. Droht eine solche Situation zu eskalieren, wird der Flüchtling vom Netzwerk individuell beraten und bei den Besuchen im Ausländeramt begleitet.

Gegenwärtig bietet das arbeitsmarktpolitische Instrumentarium größere Integrationschancen als das aufenthaltsrechtliche Regelwerk. Daher lässt sich sagen: Wenn die Politik eine bessere Rechtssicherheit für Flüchtlinge mit Duldungsstatus im Bereich Arbeitsmarktintegration schaffen würde, dann bestünde eine größere Möglichkeit, die Flüchtlinge in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Da aber eine verbesserte Rechtslage für Flüchtlinge von politischen Entscheidungen abhängig ist, deren Durchsetzung andauern kann, bleibt es wichtig, die mit dem ESF-Bundesprogramm eröffneten Spielräume zu nutzen. Mittelfristig würde in den Bereich von Rechtsansprüchen auch eine Einbeziehung dieser Zielgruppe in das neue Gesetzesvorhaben der "Anerkennung ausländischer Qualifikationen und Berufsabschlüsse" gehören.

### **b) Die Qualifikationsdimension:**

Die Verbesserung der rechtlichen Situation für Flüchtlinge ist ein notwendiger Schritt, dem weitere Maßnahmen folgen müssen. An erster Stelle wäre hier die Entwicklung spezieller Qualifizierungsprogramme zu nennen, die auf die Belange der Flüchtlinge zugeschnitten sind. Die Bedürfnisse der Flüchtlinge – so wird von den Netzwerken durchgehend berichtet – unterscheiden sich in Vielem von denen anderer Migrantengruppen. Sinnvoll wäre ein neues modulares Qualifizierungssystem, das auf die spezifischen Bedarfe der Flüchtlingsgruppen eingeht. Beispielhaft sei die Kooperation eines Netzwerkes mit einem Bildungsträger genannt: Es wurden zielgruppenspezifische Qualifikationsangebote auf der Ebene der Grundbildung (zum Beispiel berufsbezogene Deutschkurse) und Berufsebene (Praktika für Flüchtlinge) entwickelt.

Wenn sich Flüchtlinge schnell in den Arbeitsmarkt integrieren sollen, ist ein kontinuierliches Angebot spezieller Qualifizierungsprogramme mit eigener Finanzierungsgrundlage erforder-

lich. In dieser Hinsicht wird von einigen Netzwerken kritisch angemerkt, dass im ESF-Bundesprogramm keine Qualifizierungsmodulare vorgesehen seien. Eine mögliche Lösung wäre, eine enge strategische Verzahnung mit anderen ESF-Landesmitteln zu erreichen.

### **c) Die Kooperation mit der ARGE/der Optionskommune:**

Die dritte Dimension, die Flüchtlinge nachhaltig in den Arbeitsmarkt zu integrieren, ist die enge Kooperation mit den ARGEN, da dort Fördermittel leichter zu Verfügung stehen. Jedoch bestehen hier einige Hürden, die eine nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt behindern:

- Erstens berichtet die Leitung eines Netzwerkes, dass viele SGB II Instrumente nicht angewendet werden könnten, bspw. der §16 (Beschäftigungszuschuss für Personen mit multiplen Vermittlungshemmnissen), da die meisten Geduldeten/Bleibeberechtigten die diesbezügliche Voraussetzung nicht erfüllen.
- Zweitens werden - selbst wenn die Möglichkeit besteht - keine umfassenden und sinnvollen Qualifizierungsmaßnahmen genehmigt: Gabelstaplerscheine oder 1 Eurojobs reichen nach Meinung eines der Netzwerkakteure nicht aus, um den Anforderungen an die Lebensunterhaltssicherung zu genügen.
- Drittens ist das ARGE-Arbeitqualifizierungssystem zu schematisch, daher kann auf individuelle Bedürfnisse der Flüchtlinge nicht eingegangen werden. Zudem bestehen in den ARGEN häufig keine eindeutigen Zuständigkeiten, und die Kooperation mit den Netzwerken ist oft unzureichend.
- Viertens wird die Kooperation noch dadurch erschwert, dass aus datenschutzrechtlichen Bestimmungen ein Austausch mit dem Netzwerk und anderen kommunalen Trägern nur unzureichend stattfinden kann.

Die Konsequenz dieser Situation ist: Wenn die ARGEN für eine nachhaltige Integration der Flüchtlinge in den Arbeitsmarkt sorgen sollen, dann müssen sie insgesamt individueller auf die Bedürfnisse der Flüchtlingsgruppe eingehen, indem sie a) klare Zuständigkeitsbereiche bzw. Ansprechpartner für die Gruppe in den ARGEN schaffen, b) indem sie auf die individuellen Förderbedürfnisse der Flüchtlinge achten und spezifische Förderinstrumente entwickeln, c) indem die Kommunikation zwischen ARGEN und anderen kommunalen und regionalen Trägern (Flüchtlingsnetzwerken) verbessert wird - trotz der bestehenden Datenschutzregelungen.

Dass jetzt schon Lösungen möglich sind, zeigt ein Netzwerk. Dort hat man zum Beispiel einen internen Datenaustausch zwischen den Behörden, dem Netzwerk und der ARGE erreicht - mit Einverständnis der Flüchtlinge. Es haben mit Hilfe der Datenbank Vermittlungen stattgefunden wie z.B. die Vermittlung eines medizinisch vorgebildeten Mannes in den Pflegebereich.

### **d) Die sozial-psychologische Dimension:**

Integrationsprobleme bestehen auf Seiten der Flüchtlingsgruppe zusätzlich als Folge von unzureichenden Kenntnissen über die Anforderungen des deutschen Ausbildungs- und Beschäftigungssystems einerseits und andererseits den sozial desorientierenden Folgen eines

über Jahre hin unsicheren Aufenthaltsstatus. Das gilt nicht nur für manifest traumatisierte Flüchtlinge, sondern auch für einen viel größeren Teil der Zielgruppe. Etliche haben falsche Vorstellungen über die Zugangsvoraussetzungen adäquater Arbeitsplätze. So meint ein Mitarbeiter eines Netzwerkes, dass manche Flüchtlinge eher zur Meinung tendieren, private und informelle Kontakte seien für den Zugang zu einem Arbeitsplatz wichtiger als Weiterbildung und Qualifikation. Erschwerend ist noch die Nicht-Anerkennung von Zeugnissen, so dass schon aus diesem Grund neue Qualifizierungen notwendig seien. Des Weiteren bestehen häufig Deutschdefizite bis hin zum Analphabetismus. Außerdem stehen Flüchtlinge oft unter großem sozialem Druck, eine Arbeit aufzunehmen - sei es auch nur ein prekäres Beschäftigungsverhältnis - um ihren Aufenthaltstitel zu sichern.

Hieran wird deutlich: eine angemessene Beratung der Zielgruppe muss gleichermaßen sozialpsychologische wie sozialkognitive Aspekte berücksichtigen. Die überwiegende Mehrheit der Netzwerke bietet derart kombinierte Beratungsleistungen an. Als exemplarisch kann hier die erfolgreiche Arbeit eines Netzwerkes gelten, bei dem es in der Beratung über soziale und rechtliche Fragen hinaus auch darum geht, Wissen über das deutsche Bildungs- und Ausbildungssystem zu vermitteln. Eine weitere Leistung ist, so eine Flüchtlingsmitarbeiterin, die ARGE zu informieren, was sie - etwa in der Anerkennung von Zeugnissen oder bei der Unterstützung von Existenzgründungen - leisten kann. Darüber hinaus gibt es Verbindungen zu einem anderen XENOS-Projekt in der Region, das die Flüchtlinge über Arbeitsmarktfragen aufklärt.

Als Resümee lässt sich festhalten, für eine nachhaltige Integration der Zielgruppe sind unterstützende Beratungsleistungen erforderlich, die Inhalte von Bildungsmaßnahmen mit einer jeweils individuell zuzuschneidenden Unterstützung der Teilnehmenden in der sozialpsychologischen Dimension verbinden. Derartige Angebote gibt es bisher nur in Ausnahmefällen – die Netzwerke haben diese Lücke im Rahmen ihrer Förderlaufzeit vielfach durch Kooperation mit operativen oder strategischen Partnern schließen können.

### **e) Ansatzpunkte einer Verstetigung der Netzwerkarbeit**

Der im Rahmen des Bleiberechtsprogramms praktizierte Netzwerkansatz hat sich auch in dem spezifischen Sinn bewährt, dass er die Möglichkeit aufzeigt, gerade auch bei einer Zielgruppe mit besonderem Förderbedarf ein primär institutionell bedingtes Förderdefizit – wenn auch zeitlich limitiert – zu überwinden. Wie dargestellt ist diese Praxis sehr voraussetzungsreich: es bedarf einerseits zahlreicher fachlich kompetenter Partnerorganisationen und in der Koordination von Netzwerken erfahrener Träger und andererseits verlangt die Arbeit mit der Zielgruppe einen weit überdurchschnittlichen Kommunikations-, Betreuungs- und Abstimmungsaufwand.

Zum besseren Verständnis dieses Arguments sollte man sich noch einmal vor Augen führen, welche Funktion dem Netzwerkansatz mit Blick auf die dem ESF-Bundesprogramm zugrundeliegenden Ziele zukommt. Die relevanten Regeldienste sind aufgrund der restriktiven und zum Teil inkongruenten Regulierungen des Sozial- und Aufenthaltsrechts, aber auch aufgrund interner organisationsstruktureller Ausrichtungen nur sehr begrenzt in der Lage, die Arbeitsmarktintegration der Zielgruppe im erforderlichen Maße zu unterstützen. Diese Funktionslücken der Regelsysteme können durch Kooperationen von zivilgesellschaftlichen, administrativen und wirtschaftlichen Akteuren vor Ort unter zwei Voraussetzungen überbrückt werden. Zum einen müssen die erforderlichen Koordinationsleistungen gewährleistet sein –

dies war im Rahmen der Förderung durch das ESF-Bundesprogramm der Fall. Zum anderen aber müssen die Beteiligten über ein geteiltes, professionell und organisationspezifisch ausgewiesenes Problemverständnis verfügen, das ihnen erlaubt, Handlungsspielräume für die Zielgruppe wahrzunehmen und auszunutzen, die im Horizont der Regeldienste aus unterschiedlichen Gründen nicht auftauchen.

Diese zweite Bedingung variiert – das zeigen die Befunde zur ersten Förderrunde – im hohen Maße regional. Von der Struktur der regionalen Arbeitsmärkte abgesehen unterscheiden sich die Handlungsbedingungen der Netzwerke in der Ausprägung der – von jeweils spezifischen Verwaltungskulturen beeinflussten – Kooperationsbereitschaft der Regeldienste und dem Ausmaß der politischen Unterstützung, das die Handlungsstrategien der Netzwerke vor Ort finden. Unter diesen Prämissen würde – wenn sich die rechtlichen Rahmenbedingungen in der laufenden Förderperiode nicht substantiell ändern – die Frage einer Verstetigung wesentlich davon abhängen, welche der lokalen bzw. regionalen Akteure die bisher von den geförderten Netzwerken übernommenen Funktionen (Koordination, Beratung, Sensibilisierung) künftig wahrzunehmen bereit wären. Diese Frage würde zudem auch noch die Art der Funktionsübernahme betreffen – etwa in Gestalt landesweiter Aktionspläne oder der Schaffung spezialisierter Anlaufstellen auf lokaler Ebene. Es spricht also Vieles dafür, dass eine Verstetigung in hohem Maße von den spezifischen regionalen Kontextbedingungen abhängen wird. Am Ende der ersten Förderrunde – und auf Basis von acht Fallstudien – lassen sich jedoch die möglichen weiteren Entwicklungen der Netzwerke noch nicht verlässlich einschätzen.

## 5 Zusammenfassung

Abschließend sollen die wesentlichen Befunde der Programmevaluation mit der Intention zusammengefasst werden, am Ende der ersten Förderrunde des ESF-Bundesprogramms eine verdichtete Bewertung von Programm und Programmumsetzung vorzunehmen.

### Zielgruppen und Zielgruppenereichung

Der **besondere Förderbedarf der Zielgruppe** ergibt sich – gemessen an den typischen Anforderungsprofilen des Arbeitsmarktes – aus individuellen Kompetenzdefiziten, die sich in unzureichenden Deutschkenntnissen, nicht anerkannter oder vielfach nicht am Arbeitsmarkt verwertbarer beruflicher Qualifikation und zum Teil auch eingeschränkter Interaktionskompetenz im Umgang mit administrativen und wirtschaftlichen Institutionen zeigen. Diese individuell zurechenbaren Defizite sind indes Folge einer "kollektiv" zu nennenden Fluchtbiographie und deren sozialdestabilisierenden Effekten, die vielfach durch fortgesetzte Erfahrungen latenter oder manifester Diskriminierungen seitens arbeitsmarktrelevanter Institutionen verstärkt werden. Darüber hinaus wird die gewünschte Handlungsautonomie der Flüchtlinge – je nach Aufenthaltsstatus – systematisch eingeschränkt durch die in die rechtlichen Regulierungen eingebauten paradoxen Erwartungen der Aufnahmegesellschaft nach einer von Transferzahlungen unabhängigen Lebensführung, obschon die Handhabung der Instrumente der Regelförderung dies faktisch oft verhindert.

Dieser besondere Förderbedarf kennzeichnet das Feld der Migrationspolitik generell – das Bleiberechtsprogramm postuliert dagegen den Nachweis, dass diese Integrationsprobleme im Rahmen der Programmbedingungen – auf Zeit und eingeschränkt auf die von den Netzwerken Erreichten – lösbar seien. Mit Blick auf die unterschiedlichen Zielindikatoren lässt sich am Ende der ersten Förderrunde von einer **erfolgreichen Programmumsetzung** sprechen. In diesem Zeitraum haben die Netzwerke rd. 11.400 Teilnehmende erreicht. Von diesen stellen Personen mit Bleiberecht bzw. mit Duldung jeweils rd. 27 %, auf sonstige Aufenthaltserlaubnisse entfallen knapp 37 % und auf Gestattungen 8 %.

Erfolgreich ist das Programm gerade auch hinsichtlich der Indikatoren, die eine **Integration in das Beschäftigungs- und Bildungssystem** abbilden. Insgesamt ist bei rd. 54 % die Vermittlung in Arbeit oder Ausbildung gelungen, darunter in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung (rd. 3.800), einen Minijob (rd. 880) oder in ein duales Ausbildungsverhältnis (rd. 460). An Qualifizierungs- und Fortbildungsmaßnahmen haben rd. 35 % der Erreichten teilgenommen; das betraf u.a. das Durchlaufen von Einfachqualifikationen (rd. 2.000), berufsvorbereitende Maßnahmen (rd. 470 Jugendliche) und das Nachholen von Schulabschlüssen (300). Bemerkenswert erscheint in diesem Zusammenhang auch die Einschätzung der befragten Träger, bei gut 64 % der geförderten Teilnehmenden sei die Beschäftigungsfähigkeit und bei rd. 70 % die Motivation zur aktiven Arbeitsplatzsuche erhöht worden.

## Leistungen und Angebotsspektrum

Die feststellbaren Erfolge auf der Ebene der Teilnehmenden sind an einen **hochindividualisierten Modus der Leistungserbringung** der Netzwerke gebunden. Angesichts der hohen Heterogenität der Zielgruppe – hinsichtlich Herkunft, Defiziten und (formellen wie informellen) Kompetenzen – sind Beratungs-, Unterstützungs- und Begleitaktivitäten nahezu in einer 1:1-Relation erforderlich. Das ist ersichtlich eine Intensität in der Bemühung um den jeweiligen Einzelfall, zu der sich die Regeldienste – selbst wenn sie es wollten – kaum in der Lage sehen.

Die Erfolge in der Zielgruppenerreichung werden noch besser einschätzbar, berücksichtigt man die **Schwierigkeiten**, die jenseits individueller Kompetenzdefizite die Integrationsarbeit erschweren. Dazu zählen einerseits rechtliche Restriktionen (nachrangiger Arbeitsmarktzugang, Vorrangsprüfungen, Residenzpflicht) und andererseits auch zum Teil vorliegende Vorurteile von Arbeitgebern und die zum Teil eingeschränkte Kooperationsbereitschaft von Akteuren der Kommunal- oder Arbeitsverwaltung.

Um die in dem Politikfeld bestehenden Integrationsbarrieren zu überwinden setzen die Konditionen des Bleiberechtsprogramms in Gestalt der Netzwerke auf eine Zusammenlegung spezifischer Kompetenzen von Organisationen, die über hinreichende Erfahrungen in den Bereichen Migrations- und Flüchtlingsberatung, Bildungs- und Beschäftigungspolitik verfügen. In der damit angesprochenen **Kombination unterschiedlicher professionalisierter Funktionen** sind bei den geförderten Netzwerken unterschiedliche Akteurs-Konfigurationen vertreten.

Auch wenn die Netzwerke – den Programmanforderungen folgend – mehrheitlich einen Beratungs-, Vermittlungs- und Qualifizierungsleistungen integrierenden Ansatz praktizieren, lassen sich typische **Schwerpunkte im Angebotsspektrum** erkennen. Auf's Ganze gesehen kann man sagen, dass sich die Leistungen der Netzwerke etwa je zur Hälfte auf Unterstützungen im Spracherwerb und allgemeine Beratung einerseits und andererseits Berufsorientierung/Qualifizierung und Vermittlung in Arbeit und Ausbildung beziehen. Letzteres ist im hohen Maße in Kommunikation und Abstimmung mit Grundsicherungsträgern, Arbeitsagenturen und Ausländerbehörden eingebunden.

Über die operativen Partner hinaus suchen die Netzwerke Kooperationen mit einem breiten Spektrum von Akteuren – am häufigsten genannt werden Institutionen der Kommunalverwaltung, Grundsicherungsträger und Arbeitsagenturen sowie Einrichtungen der Wohlfahrtspflege. Die **Sensibilisierung von Unternehmen** erfolgt einerseits über Ansprache von Verbänden und Kammern, andererseits durch direkte Kontakte zu einzelnen Betrieben. Die Befunde der Evaluation sprechen dafür, dass wenn überhaupt, gerade diese bilateralen Betriebskontakte Vermittlungschancen für die Zielgruppe eröffnen. In dieser Hinsicht sind Träger am ehesten erfolgreich, wenn sie über Partnerunternehmen verfügen oder seit längerem eine systematische Kontaktpflege zu Betrieben betreiben, um Ausbildungs-, Praktikums- oder

Arbeitsplätze zu akquirieren. Auffällig ist in diesem Zusammenhang, dass die Ansprache von Unternehmen und Vermittlung in Arbeit von den Projekten in der Tendenz eher in der jeweiligen Arbeitsmarktregion und nicht allein am eigenen Standort erfolgen.

### **Netzwerkarbeit und Verstetigung**

Der im Rahmen des Bleiberechtsprogramms praktizierte Netzwerkansatz hat sich auch in dem spezifischen Sinn bewährt, dass er die Möglichkeit aufzeigt, gerade auch bei einer Zielgruppe mit besonderem Förderbedarf ein institutionell bedingtes Förderdefizit – wenn auch zeitlich limitiert – zu überwinden. Wie dargestellt ist diese Praxis sehr voraussetzungsreich: es bedarf einerseits zahlreicher fachlich kompetenter Partnerorganisationen und in der Koordination von Netzwerken erfahrener Träger und andererseits verlangt die Arbeit mit der Zielgruppe einen weit überdurchschnittlichen Kommunikations-, Betreuungs- und Abstimmungsaufwand. Ob die unter diesen Prämissen erreichbaren Verbesserungen der Kooperation unter den relevanten Akteuren in Verwaltung und Wirtschaft verstetigt werden können über das Ende der Förderung durch das ESF-Bundesprogramm hinaus, kann am Ende der ersten Förderrunde nicht definitiv beurteilt werden. Vieles spricht dafür, dass eine **Verstetigung** in hohem Maße von den spezifischen regionalen Kontextbedingungen abhängen wird – und einer nachhaltigen Unterstützung seitens politischer Entscheidungsträger vor Ort.

Die zweite Förderrunde wird zeigen, unter welchen Konstellationen eine Überführung der bisher durch spezielle Fördermittel ermöglichten Kooperation zwischen unterschiedlichen Funktionsträgern auf Dauer gestellt werden kann. Erst in einer mittelfristigen Förderspektive nämlich können Kooperationsbeziehungen weiter stabilisiert und die Chancen zur Arbeitsmarktintegration der Zielgruppe verbessert werden. Aber auch dann bleibt die kritische Frage, was aus dem Erreichten nach Wegfall der Förderung wird – wenn sich die Rechtslage für die Zielgruppe nicht substantiell ändert, also juristisch an einer Differenz zwischen "Flüchtlingen" und "Migranten" festgehalten wird. Als Minimalvoraussetzung wird von vielen Befragten eine eigenständige Finanzierung der Koordination der erreichten Kooperations- und Austauschpraktiken genannt.

### **Das ESF-Bundesprogramm – ein „lernendes“ Programm**

Die Umsetzung des ESF-Bundesprogramms erfolgte in enger Zusammenarbeit von Verwaltungsbehörde und den für die Koordination der geförderten Netzwerke zuständigen Trägern. Diese Verschränkung von zentraler und dezentraler Steuerung war möglich, weil zum einen bei den beteiligten Akteuren von einem weitgehend gemeinsamen Problemverständnis ausgegangen werden konnte – nicht zuletzt gespeist aus Erfahrungen in der Arbeit im Themenfeld Asyl der Gemeinschaftsinitiative EQUAL und weil zum anderen die Zahl von 43 Netzwerken gerade noch eine Koordination auf Programmebene erlaubte. Diese Voraussetzungen haben während der ersten Förderrunde durch systematischen Austausch und strukturierte programminterne Kooperation hohe Lerneffekte unter den Beteiligten ermöglicht.

Konstitutiv für „lernende Programme“ ist das Ausmaß in dem es gelingt, Räume für Selbstorganisation der Beteiligten bereitzustellen. Ein wesentliches Element war in diesem Zusammenhang die Etablierung einer programmübergreifenden Austauschplattform in Gestalt des Nationalen Thematischen Netzwerkes; ein zweites wesentliches Element stellte die Einrichtung einer eigenen Steuerungsgruppe dar, die sich aus Vertretungen von geförderten Netz-

werken zusammensetzte und ein migrationspolitisches Grundlagenpapier erarbeitet hat. Schließlich gehört in diesen Kontext auch die kontinuierliche Pflege eines systematischen Transfers guter Praktiken.

Das Programm ist zugleich ein erfolgreiches Beispiel für Möglichkeiten eines **Policy-Lernens**, weil hier – anschließend an spezifische Erfahrungen der vorangegangenen Förderperiode – durch ein Zusammenspiel von politisch-administrativen und zivilgesellschaftlichen Akteuren systematisch Lehren aus Vorläuferprogrammen gezogen worden sind. Das Bleiberechtsprogramm konnte methodisch an Vielem anknüpfen, was in dem Handlungsfeld Asyl der GI EQUAL erarbeitet worden ist. In dieser Hinsicht kann das Bleiberechtsprogramm auch als Beleg für das genommen werden, was im Zusammenhang mit dem Einsatz von Strukturfondsmitteln als (keineswegs selbstverständlicher) "europäischer Mehrwert" diskutiert wird – das Bleiberechtsprogramm hat das von der Europäischen Kommission in zahlreichen Positionspapieren und Richtlinien vertretene Ziel einer "verbesserten" Inklusion aufgegriffen und wirksam auf den nationalen Kontext bezogen. Schließlich ist im Zuge der Programmumsetzung auch programmintern ein effektiver Austauschprozess unter den geförderten Netzwerken etabliert worden, dessen wichtigstes Forum das Nationale Thematische Netzwerk darstellt. Über den damit ermöglichten Erfahrungsaustausch hinaus haben sich mit der Einrichtung einer Steuerungsgruppe Verfahren einer Selbststeuerung der Netzwerke eingespielt, aus der wichtige Impulse für die konzeptionelle Weiterentwicklung der Integrationsarbeit hervorgegangen sind.

## 6 Anhang

### ***Auswahl der Netzwerke für Fallstudien***

Da acht Auswahlkriterien berücksichtigt werden sollten und gleichzeitig lediglich eine Anzahl von acht Fallstudien auszuwählen war, wurde die Fallauswahl von Einzelfall zu Einzelfall entschieden. Unter Berücksichtigung der Empfehlungen der Auftraggebenden hatten dabei folgende Auswahlkriterien besondere Priorität (in dieser Reihenfolge): Vielfältigkeit der Netzwerkpartner (Organisationstypen), unterschiedliche Netzwerkgrößen, verschiedene Bundesländer, lokal und (über-)regional aktive Netzwerke. Im Ergebnis sind nun für die ausgewählten Fallstudien folgende Merkmale kennzeichnend:

- es sind Netzwerke aus acht verschiedenen Bundesländern vertreten
- es sind Netzwerke aus zwei neuen, fünf alten Bundesländern und Berlin vertreten – Grund für den Proporz ist der Überhang der Netzwerke in den alten Bundesländern im Gesamtprogramm
- bei den operativen Netzwerkpartnern sind vielfältige Organisationstypen abgebildet
- die jeweilige Einzelnetzwerkgröße bewegt sich zwischen drei und sieben operativen Netzwerkpartnern pro Einzelnetzwerk
- es wurden neben Einzelnetzwerken auch zwei Netzwerke ausgewählt, die sich aus mehreren Einzelnetzwerken zusammensetzen: Köln (zwei Netzwerke, elf operative Partner) und Berlin (drei Netzwerke, 15 operative Partner)
- es sind vier lokal und vier regional aktive Netzwerke vertreten
- es sind drei Netzwerke mit mäßig hoher oder hoher Arbeitslosigkeit (Ib, IIa, IIb), ein Netzwerk mit durchschnittlicher Arbeitslosigkeit (IIIb), ein Netzwerk mit günstiger Arbeitsmarktlage (Vb) vertreten, drei Netzwerke sind nicht zuzuordnen, weil sie bei unterschiedlich strukturierten Arbeitsmarktregionen (über-)regional aktiv sind (Die Klassifikation nach Arbeitsmarktregionen folgt Blien, Uwe/Hirschenauer, Franziska (2005): Vergleichstypen 2005. Neufassung der Regionaltypisierung für Vergleiche zwischen Agenturbezirken. IAB-Forschungsbericht 25/2005. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung).

## Tabellen und Grafiken

**Tabelle 6-1: Flüchtlinge und Asylsuchende nach Bundesländern (Stand 31.12.2009)**

Bundesland	Personen	In Prozent
NRW	88.593	30,7
Niedersachsen	32.696	11,3
Baden-Württemberg	31.445	10,9
Berlin	23.754	8,2
Bayern	22.049	7,6
Hessen	21.970	7,6
Hamburg	16.376	5,7
Rheinland-Pfalz	10.634	3,7
Schleswig-Holstein	8.147	2,8
Sachsen	6.896	2,4
Sachsen-Anhalt	5.720	2,0
Bremen	5.077	1,8
Brandenburg	4.468	1,5
Thüringen	3.967	1,4
Mecklenburg-Vorpommern	3.576	1,2
Saarland	3.523	1,2
Summe	288.891	100,0

BT-Drs. 17/642 vom 05.02.2010; s. Tabelle 2-1

**Tabelle 6-2: Teilnehmende – Eintritte insgesamt nach soziodemographischen Merkmalen**

	Männlich	Weiblich	Gesamt	Männlich	Weiblich	Gesamt
<b>Erwerbsstatus</b>						
Erwerbstätige	1.037	778	1.815	57.1	42.9	100.0
Selbständige	46	16	62	74.2	25.8	100.0
Gemeldete/registrierte Arbeitslose	2.691	2.182	4.873	55.2	44.8	100.0
Langzeit-AL (>12 Mon. gemeldet)	1.160	1.085	2.245	51.7	48.3	100.0
Gemeldete AL SGB II	2.286	1.977	4.263	53.6	46.4	100.0
Gemeldete AL SGB III	396	203	599	66.1	33.9	100.0
Nicht-Erwerbspersonen	303	222	525	57.7	42.3	100.0
Nicht-Erwerbspersonen in Ausbildung	3	4	7	42.9	57.1	100.0
Auszubildender/Auszubildende im Betrieb	85	63	148	57.4	42.6	100.0
<b>Benachteiligungen</b>						
Anerkannte Minderheit	1.127	810	1.937	58.2	41.8	100.0
Menschen mit Migrationshintergrund	6.220	4.703	10.923	56.9	43.1	100.0
Menschen mit Behinderungen	160	93	253	63.2	36.8	100.0
Sonstige Benachteiligung	1.079	946	2.025	53.3	46.7	100.0
<b>Bildung/Abschlüsse</b>						
Ohne Abschluß	4357	3226	7583	57.5	42.5	100.0
ISCED 1 und 2 (Grundbildung, Sekundarbildung Unterstufe)						
ISCED 3 (Sekundarbildung Oberstufe)	233	181	414	56.3	43.7	100.0
ISCED 4 (Postsekundäre Bildung)	14	8	22	63.6	36.4	100.0
ISCED 5 und 6 (Tertiäre Bildung, erste und zweite Stufe)	242	329	571	42.4	57.6	100.0
Quelle: ADELE Stand 30.04. 2010						

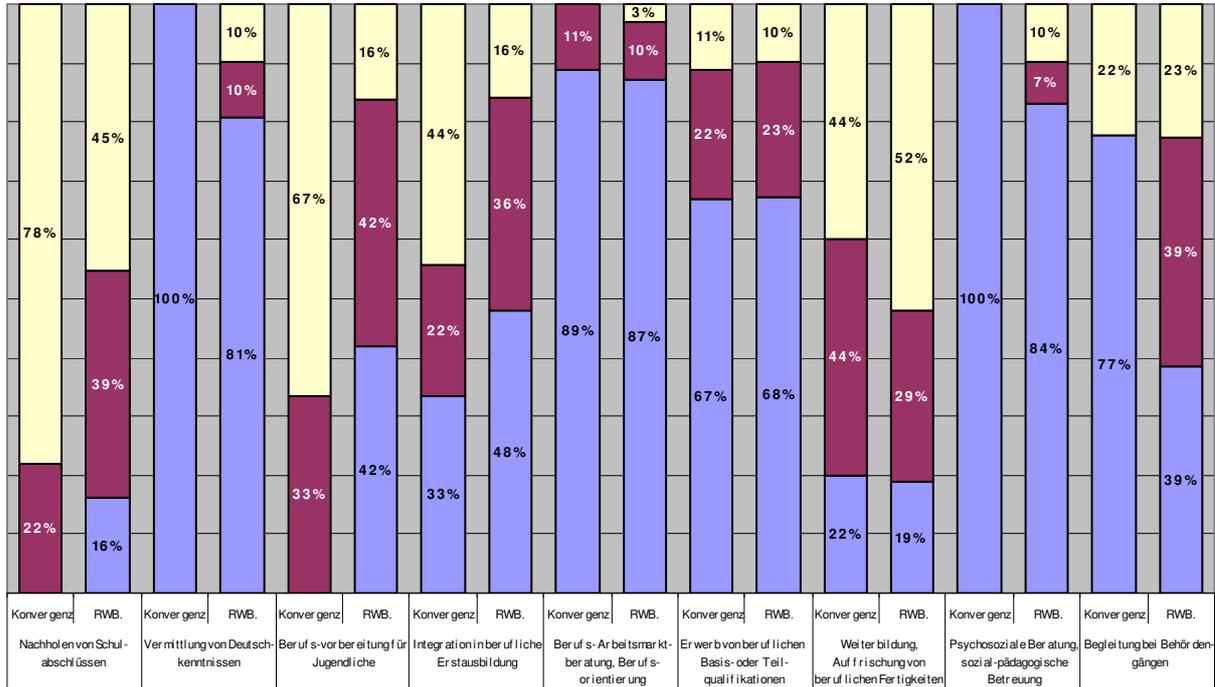
**Tabelle 6-3: Teilnehmende – Eintritte insgesamt nach soziodemographischen Merkmalen**

	Männlich	Weiblich	Gesamt
<b>Erwerbsstatus</b>			
Erwerbstätige	16,1	15,6	15,9
Selbständige	0,7	0,3	0,5
Gemeldete/registrierte Arbeitslose	41,9	43,9	42,7
Langzeit-AL (>12 Mon. gemeldet)	18,1	21,8	19,7
Gemeldete AL SGB II	35,6	39,7	37,4
Gemeldete AL SGB III	6,2	4,1	5,3
Nicht-Erwerbspersonen	4,7	4,5	4,6
Nicht-Erwerbspersonen in Ausbildung	0,0	0,1	0,1
Auszubildender/Auszubildende im Betrieb	1,3	1,3	1,3
<b>Benachteiligungen</b>			
Anerkannte Minderheit	17,5	16,3	17,0
Menschen mit Migrationshintergrund	96,8	94,5	95,8
Menschen mit Behinderungen	2,5	1,9	2,2
Sonstige Benachteiligung	16,8	19,0	17,8
<b>Bildung/Abschlüsse</b>			
Ohne Abschluß	67,8	64,8	66,5
ISCED 1 und 2 (Grundbildung, Sekundarbildung Unterstufe)	0,0	0,0	0,0
ISCED 3 (Sekundarbildung Oberstufe)	3,6	3,6	3,6
ISCED 4 (Postsekundäre Bildung)	0,2	0,2	0,2
ISCED 5 und 6 (Tertiäre Bildung, erste und zweite Stufe)	3,8	6,6	5,0
ISCED 5 und 6 (Tertiäre Bildung, erste und zweite Stufe)	0,0	0,0	0,0
Basis	6.424	4.975	11.399
Quelle: ADELE Stand 30.04. 2010; absolute Werte s. Tabelle 6-2; Spaltenprozent			

**Tabelle 6-4: Verteilung nach Bundesländern**

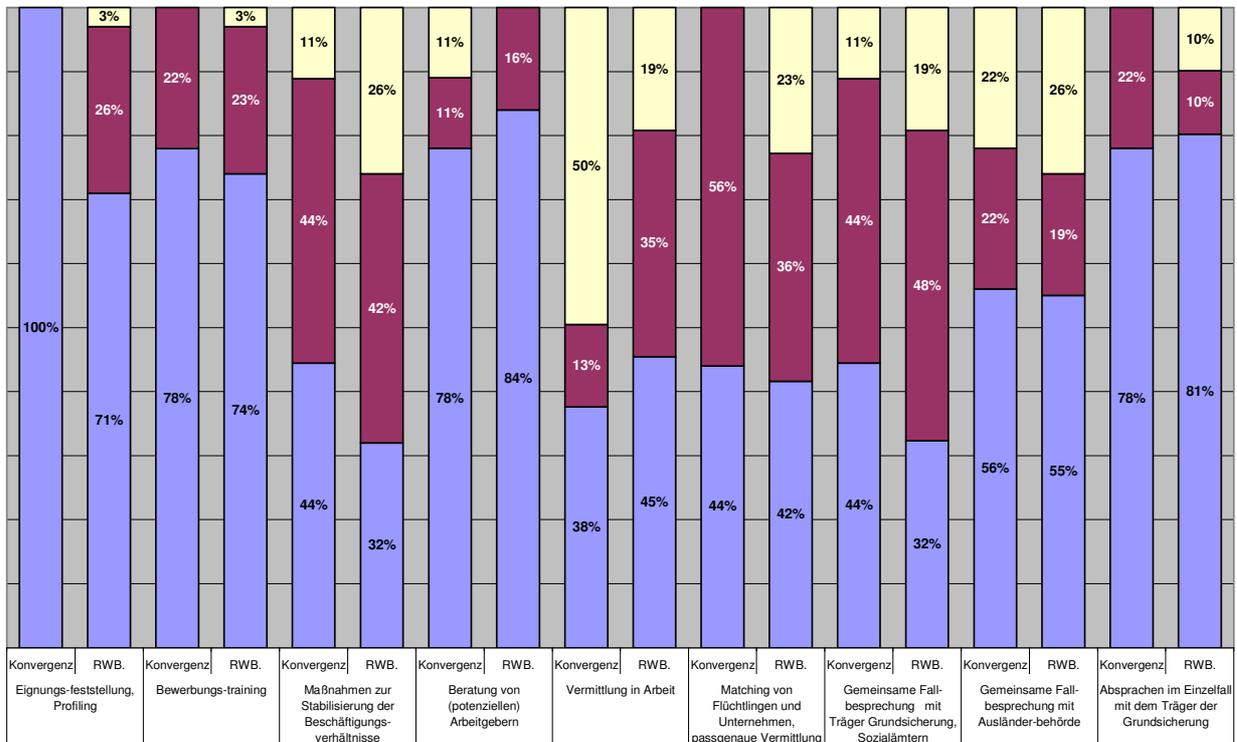
Bundesland	Häufigkeit	Prozent	Kumulierte Pro- zente
Nordrhein-Westfalen	3827	34.6	34.6
Niedersachsen	1049	9.5	44.1
Baden-Württemberg	844	7.6	51.7
Bayern	742	6.7	58.4
Hamburg	720	6.5	64.9
Berlin	709	6.4	71.3
Hessen	659	6.0	77.3
Brandenburg	553	5.0	82.3
Rheinland-Pfalz	346	3.1	85.4
Bremen	336	3.0	88.5
Saarland	323	2.9	91.4
Thüringen	302	2.7	94.1
Mecklenburg- Vorpommern	173	1.6	95.7
Sachsen-Anhalt	165	1.5	97.2
Sachsen	163	1.5	98.7
Schleswig-Holstein	149	1.3	100.0
<b>Gesamt</b>	<b>11060</b>	<b>100.0</b>	<b>100</b>
Quelle: Lawaetz-Stiftung 2010 Qualifikationserhebung			

Abbildung 6-1: Aktivitäten der Netzwerke nach Zielgebiet 1/3



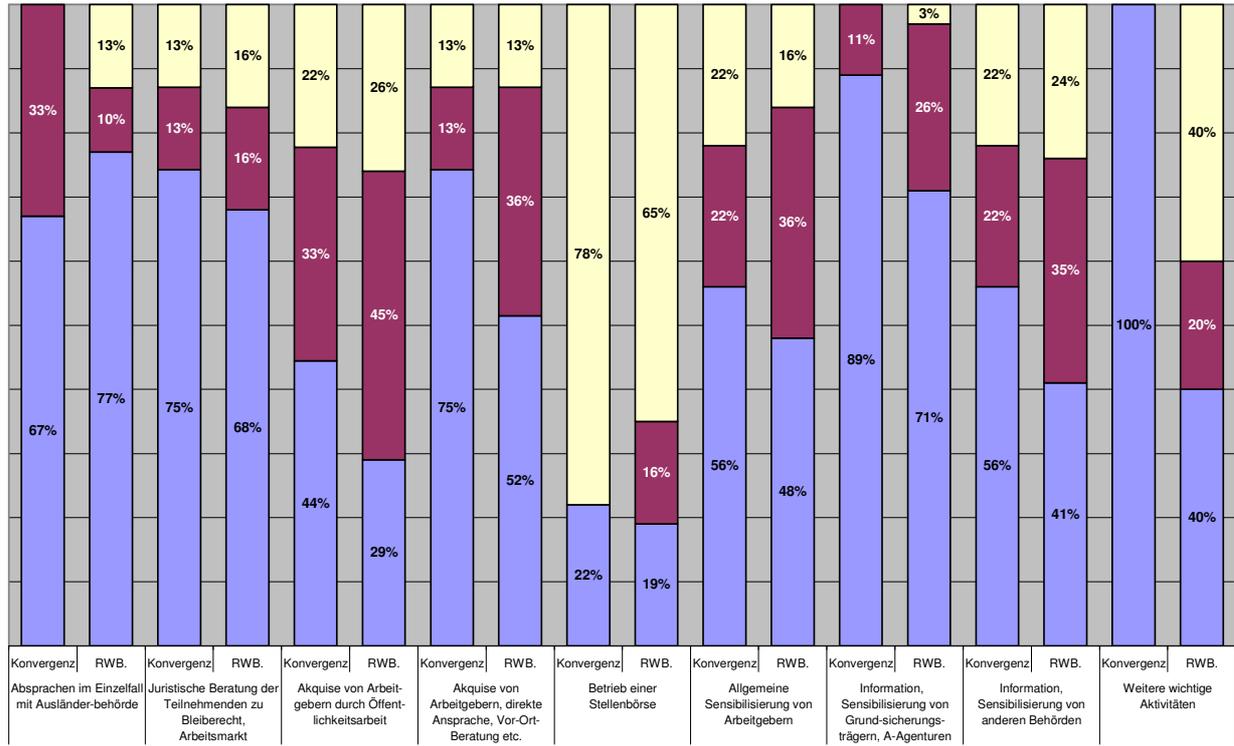
Quelle: Erste Trägerbefragung Bleiberecht

Abbildung 6-2: Aktivitäten der Netzwerke nach Zielgebiet 2/3



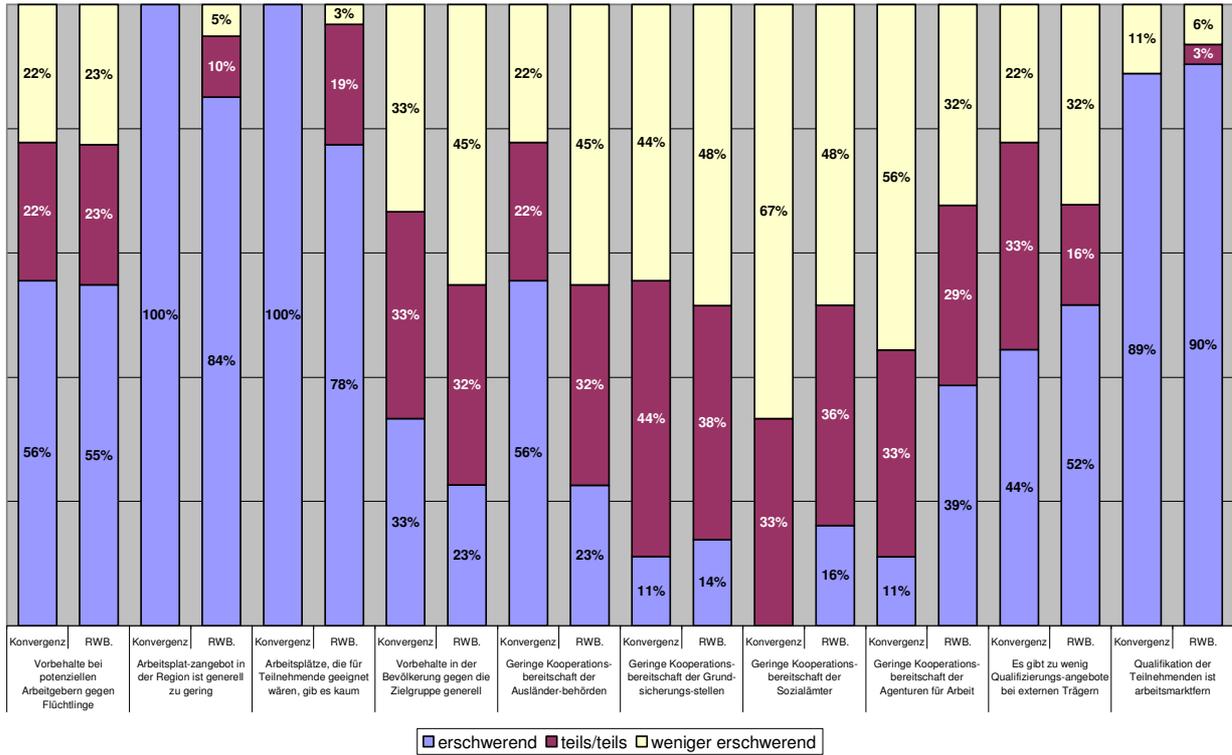
Quelle: Erste Trägerbefragung Bleiberecht

Abbildung 6-3: Aktivitäten der Netzwerke nach Zielgebiet 3/3



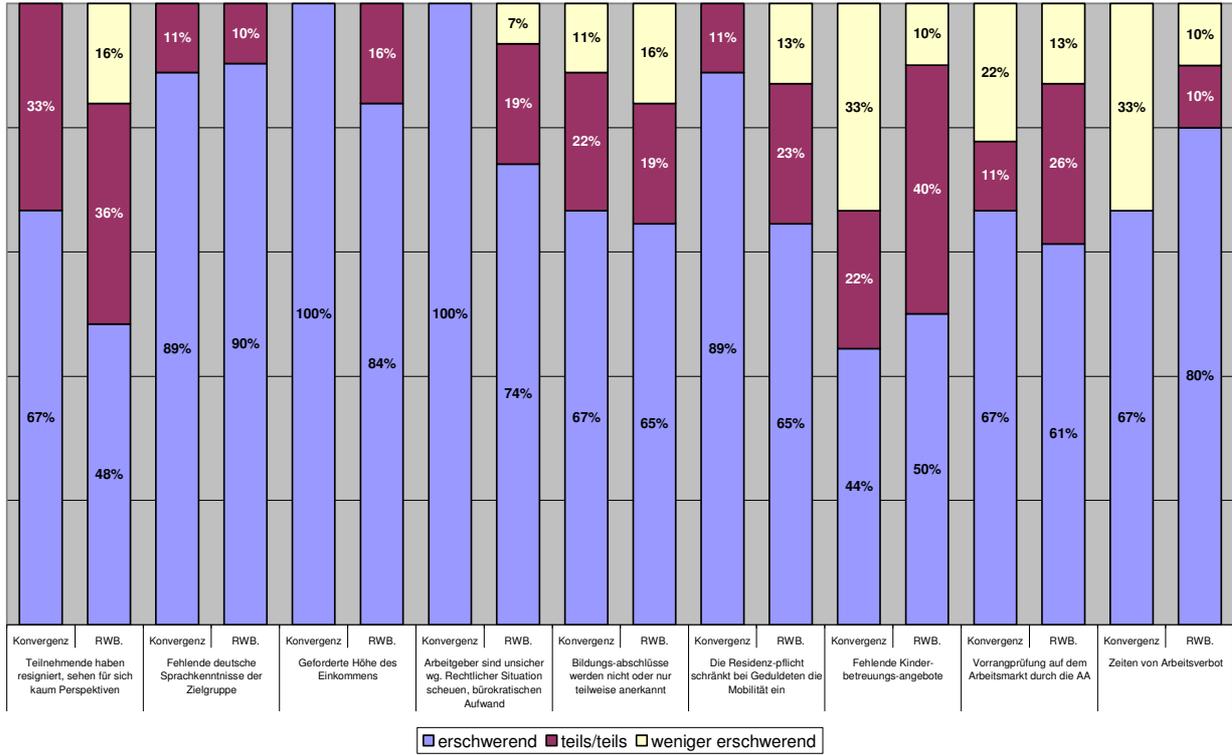
Quelle: Erste Trägerbefragung Bleiberecht

Abbildung 6-4: Hinderliche Faktoren nach Zielgebieten (1/2)



Quelle: Erste Trägerbefragung

Abbildung 6-5: Hinderliche Faktoren nach Zielgebieten (2/2)



Quelle: Erste Trägerbefragung

## **Literatur**

- AFAN (München); BAVF (Augsburg); BLEIB (Nürnberg): Meilensteine und Stolpersteine in Bayern. Zwischenbilanz der bayerischen Netzwerke im ESF-Bundesprogramm zur arbeitsmarktlichen Unterstützung für Bleibeberechtigte und Flüchtlinge mit Zugang zum Arbeitsmarkt, 2010.
- Baldwin-Edwards, Martin/Kraler, Albert: REGINE Regularisations in Europe. Study on practices in the area of regularisation of illegally staying third-country nationals in the Member States of the EU. Appendix C - Statistical Annex. , Wien 2009.
- Baldwin-Edwards, Martin; Kraler, Albert: International Centre for Migration Policy Development: REGINE Regularisations in Europe. Study on practices in the area of regularisation of illegally staying third-country nationals in the Member States of the EU. Final Report, Wien 2009.
- Blien, Uwe/Hirschenauer, Franziska (2005): Vergleichstypen 2005. Neufassung der Regionaltypisierung für Vergleiche zwischen Agenturbezirken. IAB-Forschungsbericht 25/2005. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
- Brauer, Kai; Korge, Gabriele : Perspektive 50plus? Theorie und Evaluation der Arbeitsmarktintegration Älterer, Wiesbaden 2009.
- Brussig, Martin/Dittmar, Vera/Knuth, Matthias: Verschenkte Potenziale. Fehlende Anerkennung von Qualifikationsabschlüssen erschwert die Erwerbsintegration von ALG II-Bezieher/innen mit Migrationshintergrund., 2009.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales: Mainstreaming. Strategie und Ergebnisse der 1. Förderrunde der Gemeinschaftsinitiative EQUAL. Themenheft 3 , Bonn 2005.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales: Gender-Mainstreaming. Grundlagen und Strategien im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative EQUAL. Themenheft 1. 2. aktualisierte Ausgabe, Bonn 2006.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales: ESF-Bundesprogramm zur arbeitsmarktlichen Unterstützung für Bleibeberechtigte und Flüchtlinge zum Arbeitsmarkt vom 9. Juni 2008, 2008.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit: Förderrichtlinie zur Umsetzung des Programms "Gemeinschaftsinitiative EQUAL in Deutschland" vom 02. Juli 2001 in der Fassung vom 02. Dezember 2004., Bonn 2004.
- Bundesregierung: Programm für die Gemeinschaftsinitiative EQUAL in der Bundesrepublik Deutschland 2000 bis 2006. Stand: 18. Mai 2005, Bonn 2005.
- CLANDESTINO - Undocumented Migration: Counting the Uncountable. Data and Trends Across Europe. Final Report, 2009
- Currell, Edda: Migration in Europa - Daten und Hintergründe, Stuttgart 2004.
- Das Nationale Thematische Netzwerk Asyl in der europäischen Gemeinschaftsinitiative EQUAL: Der Anfang ist gemacht. Neue Chancen für die berufliche Integration im Themenfeld Asyl. Memorandum der Entwicklungspartnerschaften des Nationalen Thematischen Netzwerks Asyl in der europäischen Gemeinschaftsinitiative EQUAL (2002-2007), Bonn 2007.
- Deutscher Bundestag : Drucksache 17/207 (17. Wahlperiode 15. 12. 2009) Gesetzentwurf der Fraktion der SPD: Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes (Altfallregelung), 2009.
- Deutscher Bundestag : Drucksache 17/457 - Zahlen in der Bundesrepublik Deutschland lebender Flüchtlinge zum Stand 31. Dezember 2009, 2010.
- Deutscher Bundestag : Drucksache 17/642 (17. Wahlperiode 05. 02. 2010). Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Jan Korte, Sevim Dagdelen, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE, 2010.
- Deutscher Bundestag : Deutscher Bundestag Drucksache 17/1571 (17. Wahlperiode 05. 05. 2010) Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Für eine wirksame und stichtagsunabhängige

- ge gesetzliche Bleiberechtsregelung im Aufenthaltsgesetz., 2010.
- Deutscher Bundestag : Drucksache 17/1557 (17. Wahlperiode 04. 05. 2010) Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE. Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes (Bleiberechtsregelung und Vermeidung von Kettenduldungen, 2010.
- Diakonie - Caritas: Informationen zur gesetzlichen Bleiberechtsregelung für Ausländer ohne Aufenthaltserlaubnis in Baden-Württemberg.,
- Dose, Nicolai: Problemorientierte staatliche Steuerung. Ansatz für ein reflektiertes Policy-Design, Baden-Baden 2008.
- Englmann, Bettina/Müller, Martina: Die Anerkennung von ausländischen Qualifikationen in Deutschland, Augsburg 2007.
- Europäische Kommission: EQUAL, Freizügigkeit guter Konzepte. Diskriminierungen und Ungleichheiten in Europa bekämpfen, Luxemburg 2005.
- European Commission against Racism and Intolerance: *ECRI-Bericht über Deutschland. (vierte Prüfungsrunde)*, Strassburg 2009.
- Heinold, Hubert: Bleiberechtsregelung für Geduldete - Referat für die Rechtsberaterkonferenz 07.05.10.,
- IAQ; ZEW; Universität Magdeburg; Stiftung Zentrum für Türkeistudien; Team Dr. Kaltenborn; TNS Emnid; : *Wirkungen des SGB II auf Personen mit Migrationshintergrund. Abschlussbericht. Hauptband*, 2009.
- ICON-INSTITUTE; COMPASS; PIW: Evaluierung der GI EQUAL für den Zeitraum 2002 - 2006. Aktualisierte Halbzeitbewertung der GI EQUAL in 2002-2004. Schwerpunktthema Innovation, Berlin 2005.
- ICON-INSTITUTE; COMPASS; PIW: Evaluierung der GI EQUAL für den Zeitraum 2002 - 2008. Abschlussbericht der EQUAL-Programmevaluation. Analyse, Würdigung und Bewertung des Gesamtprogramms, Berlin 2008.
- International Centre for Migration Policy Development (ICMPD): REGINE - Regularisierungen in Europa. Studie zu Bleiberechtsregelungen für irregulär aufhältige Drittstaatsangehörige in der EU, Wien 2009.
- Joachim Genge/Juretzka, Imke: Ausschluss oder Teilhabe. Rechtliche Rahmenbedingungen für Geduldete und Asylsuchende - ein Leit-faden, Berlin 2009.
- Kraler, Albert: Regularisation: A misguided option or part and parcel of a comprehensive policy response to irregular migration?, Wien 2009.
- Kraler, Albert: Arbeitsmarkteffekte von Regularisierungsmaßnahmen. Sind Regularisierung geeignete Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik? FORBA Fachgespräche zur Arbeitsforschung 3/2009: Irreguläre Beschäftigung von MigrantInnen - Charakteristika und Herausforderungen, Wien 2009.
- Kraler, Albert/Reichel, David: PROMINSTAT Final report. Statistics on Migration, Integration and Discrimination in Europe, Wien 2010.
- Kraler, Albert: Civic Stratification, Gender and Family Migration Policies in Europe. Final Report. Revised and updated public version, Wien 2010.
- Kreisausschuss des Landkreises Hersfeld-Rotenburg (Hg.): „Integration. Aufenthaltsstatus <=> Leistungsanspruch“. Bad Hersfeld 2010
- Land in Sicht - Arbeit für Flüchtlinge in Holstein: *Zwischenbilanz: Meilensteine und Stolpersteine in Holstein*, Kiel 2010.
- Matiaske, Wenzel; Grözinger, Gerd: *Sozialkapital: eine (un)bequeme Kategorie*, Marburg 2008.
- Mayntz, Renate: Über Governance. Institutionen und Prozesse politischer Regelung, Frankfurt a. Main 2009.

- Nohl, Arnd-Michael; Schittenhelm, Karin; Schmidtke, Oliver; Weiß, Anja : Kulturelles Kapital in der Migration. Hochqualifizierte Einwanderer und Einwanderinnen auf dem Arbeitsmarkt, Wiesbaden 2010.
- Ottersbach, Markus; Yildiz, Erol: Migration in der metropolitanen Gesellschaft. Zwischen Ethnisierung und globaler Neuorientierung., Münster 2004.
- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung : *Der Nationale Integrationsplan. Neue Wege - Neue Chancen*, Berlin 2007.
- Schroeder, Joachim/Seukwa, Louis H.: Was bleibt? Qualifizierungsoffensive für Asylbewerber/innen und Flüchtlinge in Hamburg. Evaluationsbericht., Hamburg 2005.
- Suntum, Ulrich v./Schlotböller, Dirk: Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern. Einflussfaktoren, internationale Erfahrungen und Handlungsempfehlungen: Gütersloh 2002.
- Wilp, Markus: Die Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern in Deutschland und den Niederlanden. Hintergründe, aktuelle Entwicklung und politische Maßnahmen, Münster 2007.
- Zentrum für Politik, Kultur und Forschung Berlin e.V.: Expertise zur Umsetzung des IMK-Bleiberechtsbeschlusses vom 17. November 2006 für das Nationale Thematische Netzwerk der Gemeinschaftsinitiative Equal, Berlin 2008.
- Zimmermann, Klaus F./Hinte, Holger: Zuwanderung und Arbeitsmarkt. Deutschland und Dänemark im Vergleich, Berlin 2005.