

Herausforderungen und Handlungsempfehlungen: Humanitäre Zuwanderer in Ausbildung und Arbeit bringen

Das Wichtigste in Kürze

- Die Bundesagentur für Arbeit greift bei der Herausforderung, Asylbewerber und andere Flüchtlingsgruppen wirkungsvoll bei der Arbeitsmarktintegration zu unterstützen auf Instrumentarien und Prozesse – auch aus der Arbeit mit anderen Migrantengruppen – zurück.
- Erste Ergebnisse des Projektes „Early Intervention“ geben Aufschluss darüber, wo noch ein Aufbau von Kompetenzen, Prozessen und Ressourcen notwendig ist, um die gestellte Aufgabe bestmöglich zu erfüllen.
- Akuter Handlungsbedarf von Asylbewerbern, Flüchtlingen und Geduldeten liegt vor allem im Bereich „Deutschförderung“. Dies erfordert zusätzliche Steuermittel.
- Instrumente zur frühzeitigen Kompetenzfeststellung werden weiterentwickelt und für den Regelbetrieb nutzbar gemacht.
- Ziel ist es, dass die Arbeitsagenturen und Jobcenter – vor allem in Regionen, die viele Flüchtlinge aufnehmen – eine hohe Fachlichkeit und Routine in der Thematik, kombiniert mit interkulturellem Umgang und nach Möglichkeit Fremdsprachenkenntnissen sicherstellen.
- Damit Rechtskreiswechsel nicht zu einer Unterbrechung der Integrationsbemühungen führen, verständigen sich die Arbeitsagenturen und Jobcenter im Rahmen des Übergabemanagements über konkrete Übergabeformate vor Ort. Dies muss auch die Übermittlung bereits erhobener Daten umfassen.
- Es gilt, neben den Flüchtlingen mit Bleiberechtsstatus, für Personen in einem laufenden Verfahren und mit einer hohen Bleibeperspektive ebenfalls ein Grundangebot der Deutschförderung zu unterbreiten.
- Bei einer steigenden Zahl von Flüchtlingen im Rahmen humanitärer Zuwanderung muss eine adäquate finanzielle Ausstattung in beiden Rechtskreisen sichergestellt werden.
- Dadurch wird erreicht, dass die BA ihrem gesetzlichen Auftrag entsprechend alle Kundengruppen gleichermaßen ihren Bedarfen nach adäquat unterstützen kann.

- Der politische Wille Asylbewerber, Flüchtlinge und Geduldete schneller in Ausbildung und in den Arbeitsmarkt zu integrieren, ist in Gesetzesinitiativen sichtbar geworden. Allerdings bedarf es weiterer Schritte: Sicherstellung bedarfsgerechter Deutschförderung im Rahmen von Integrationskursen bzw. aufbauender berufsbezogener Deutschförderung (ESF-BAMF-Programm) sowie Länderangeboten, Zugang zu integrationsfördernden Leistungen, Bleibeperspektiven für die Dauer der Ausbildung und einen festgelegten Zeitraum darüber hinaus, gleiche Chancen für Flüchtlinge in Schule und Ausbildung.

A. Ausgangslage

Die Anzahl der Menschen, die vor politischer Verfolgung nach Deutschland fliehen und hier politisches Asyl bzw. die Gewährung internationalen Schutzes beantragen, ist in den vergangenen Jahren kontinuierlich gestiegen. Für das Jahr 2015 prognostiziert das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) eine weitere Steigerung der Zahl neuer Asylanträge. Bei vielen Flüchtlingen ist die Bleibewahrscheinlichkeit aufgrund der politischen Situation in ihren Herkunftsländern hoch, so dass Fragen der Integration in Ausbildung und Beschäftigung von Anfang an von Bedeutung sind.

Zudem ist Asylsuchenden der Arbeitsmarktzugang durch eine im November 2014 in Kraft getretene Rechtsänderung nun bereits nach drei Monaten (vorher: neun bzw. zwölf Monate) möglich. Somit gibt es sehr schnell Handlungsbedarf bei grundlegender alltagspraktischer und darauf aufbauender berufsbezogener Deutschförderung (Integrationskurs bzw. ESF-BAMF-Programm), der bei dieser Zielgruppe jedoch derzeit aus rechtlichen bzw. finanziellen Gründen nicht gedeckt werden kann.

Eine frühzeitige Arbeitsmarktintegration ist nicht nur ein wesentlicher Baustein zur gesellschaftlichen Integration, sondern dient auch dazu, die Gefahr von Langzeitarbeitslosigkeit durch langwierige Wartezeiten zu vermeiden. Auch vor dem Hintergrund aktueller Fachkräfteengpässe in Deutschland sollte das Potenzial von Flüchtlingen frühzeitig erhoben und für den Arbeitsmarkt genutzt werden.

Durch die Verkürzung der Wartezeit treten Asylsuchende, anerkannte Flüchtlinge sowie Geduldete mit Arbeitsgestattung viel früher als bisher als Kunden in Arbeitsagenturen bzw. Jobcentern auf und bekommen schneller Zugang zu Förderleistungen.

Für die Bundesagentur für Arbeit als einen der wichtigen Akteure beim Arbeitsmarktausgleich stellt sich vor diesem Hintergrund die Herausforderung, Asylbewerber und andere Flüchtlingsgruppen möglichst wirkungsvoll bei der Integration in Ausbildung und Arbeit zu unterstützen. Dabei kann sie zum Teil auf bereits bewährte Instrumentarien und Prozesse – auch aus der Arbeit mit anderen Migrantengruppen – zurückgreifen. Im Projekt „Early Intervention“, finanziert durch die beitragsfinanzierte Arbeitslosenversicherung und in Kooperation mit dem

BAMF sowie dem Bleiberechtsprogramm des BMAS, wird im Zeitraum von Januar 2014 bis Dezember 2015 modellhaft erprobt, unter welchen Bedingungen eine rasche, qualitativ hochwertige Arbeitsmarktintegration von qualifizierten Asylbewerbern gelingen kann. Erste Projektergebnisse geben auch Aufschluss darüber, wo noch ein Aufbau von Kompetenzen, Prozessen und Ressourcen notwendig ist, um die gestellte Aufgabe bestmöglich zu erfüllen. Verwaltungsrat und Vorstand haben Ziele für die Verwaltung formuliert.

In einer Reihe von Handlungsfeldern ist die BA auf Unterstützung durch Dritte angewiesen - etwa bei der für die Arbeitsmarktintegration so notwendigen Basis-sprachförderung (Integrationskurs, ESF-BAMF-Programm) oder bei der weiteren Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen etwa im Kontext der Förderung mit arbeitsmarktpolitischen Instrumenten oder der Ausbildungsförderung. Verwaltungsrat und Vorstand haben auch Empfehlungen an andere Akteure adressiert.

B. Was setzen Arbeitsagenturen bereits jetzt um; wie können sie sich verbessern?

1. Operative Ausrichtung der BA

Bei der operativen Ausrichtung in den Agenturen für Arbeit und gemeinsamen Einrichtungen gilt es, die individuelle Teilhabe von Flüchtlingen an der Arbeitsgesellschaft, aber auch generell Menschen mit Migrationshintergrund zu fördern und ihre Partizipationschancen zu erhöhen. Für die inhaltliche Arbeit sind die individuellen Stärken des Einzelnen und der vermittlungsrelevante Handlungsbedarf, aus dem sich die individuelle Integrationsstrategie ableitet, relevant.

2. Beratung und Vermittlung

2.1 Status, Arbeitsmarktzugang und arbeitsmarktpolitische Förderung

Hinsichtlich der Frage, welche Beratungs- und Vermittlungsleistungen die Agenturen und Jobcenter für die unterschiedlichen Flüchtlingsgruppen anbieten sollten, sind zwei Dimensionen zu unterscheiden. Erstens: Welche rechtlichen Zugangsmöglichkeiten haben die unterschiedlichen Flüchtlingsgruppen überhaupt zu diesen Leistungen? Zweitens: Welche (besonderen) Bedarfe ergeben sich aus ihrer spezifischen Situation?

Zur ersten Frage: Beratungsanspruch und Förderfähigkeit von Flüchtlingen, Asylbewerbern und Geduldeten in SGB III und SGB II hängen vom aufenthaltsrechtlichen Status und dem damit einhergehenden Arbeitsmarktzugang ab. Zu Beginn des Asylverfahrens, in der dreimonatigen Wartefrist, ist gegenwärtig ein Zugang zur Beratung durch die Arbeitsagenturen gegeben. Wenn der Arbeitsmarktzugang vorhanden ist, gilt ein Anspruch auf Beratung und Vermittlung, die Unterstützung durch zahlreiche arbeitsmarktpolitische Förderinstrumente der Arbeitslosenversicherung ist unter den jeweiligen gesetzlichen Voraussetzungen

möglich. Für Asylbewerber und Geduldete (ohne generelles Arbeitsverbot) ist dies nach drei Monaten Aufenthalt der Fall. Sie beziehen Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG). Für die arbeitsmarktbezogenen Leistungen sind die Arbeitsagenturen zuständig. Anerkannte Flüchtlinge haben einen uneingeschränkten Arbeitsmarktzugang und beziehen bei Hilfebedürftigkeit Leistungen nach dem SGB II, werden somit vollständig in den Jobcentern betreut und gefördert.

Zur zweiten Frage: in der Beratung und Vermittlung der unterschiedlichen Flüchtlingsgruppen geht es – wie bei allen anderen Personengruppen auch – um die Verbesserung der Chancen am Arbeitsmarkt. Grundsätzlich eignet sich daher der an den individuellen Stärken und Handlungsbedarfen ausgerichtete Integrationsansatz der BA auch für die arbeitsmarktliche Betreuung von Flüchtlingen. In den auswählbaren Handlungsstrategien sind bereits solche definiert, die zentrale Bedarfe dieser Personengruppe adressieren, wie „Sprachförderung“ und „Anerkennung im Ausland erworbener Berufsabschlüsse“.

2.2 Erfahrungen aus „Early Intervention“

Erste Erfahrungen aus dem Modellprojekt „Early Intervention“ mit der Betreuung qualifizierter Flüchtlinge zeigen, dass die Auswahl der grundsätzlich für einen zügigen Arbeitsmarktzugang infrage kommenden Personen bei entsprechendem Engagement und Ressourceneinsatz gut gelingt und die Netzwerkarbeit einen hohen Mehrwert liefert, der sich im Wissenstransfer in die Organisation und einer besser ineinandergreifenden Betreuung niederschlägt.

Der Praxisbericht aus der IAB-Begleitforschung zeigt zudem Handlungsfelder auf, die für die vermittelnde Betreuung von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern und anderen Flüchtlingsgruppen verallgemeinert werden können:

- **Kompetenzanforderungen an die Beratungs- und Vermittlungsfachkräfte**

Bei der Betreuung dieser Personengruppe bestehen zusätzliche Kompetenzanforderungen für die Beratungs- und Vermittlungsfachkräfte, v.a. hinsichtlich der Fremdsprachenkenntnisse, des interkulturellen Umgangs, spezifischer Rechtskenntnisse (Ausländerrecht, Aufenthaltsrecht etc.) sowie der Arbeit in Netzwerken.

Diese Kompetenzanforderungen müssen bei der Personalauswahl für die Aufgabe bzw. bei entsprechenden Schulungsmaßnahmen berücksichtigt werden. Hierzu können auch Angebote externer Anbieter im Kontext von Beratung, wie etwa des Netzwerkes Integration durch Qualifizierung (IQ-Netzwerk), genutzt werden.

- **Besondere Anforderungen im Vermittlungsprozess**

Das eingesetzte „Mini-Arbeitspaket“ hat sich für ein erstes Screening der Personen als grundsätzlich praxistauglich erwiesen. Unterstützungsbedarf besteht teilweise beim Ausfüllen der Mini-Arbeitspakete, v.a. aber in den Erstgesprächen. Im Rahmen des Profiling sorgen Dolmetscher für die notwendige Klarheit, z.B. zur beruflichen Qualifikation, zu Berufswünschen oder zur persönlichen Situation (Belastbarkeit aufgrund evtl. Traumatisierung). Sofern Dolmetscher nicht über das Bleiberechtsnetzwerk zur Verfügung gestellt werden können oder diese aus dem Umfeld der (potenziellen) Projektteilnehmer mitgebracht werden, muss die Dienstleistung vor Ort eingekauft werden (siehe auch „Zugang zu integrationsfördernden Leistungen erleichtern“ – Seite 12).

Die frühzeitige Kompetenzfeststellung bei potenziellen Teilnehmerinnen und Teilnehmern gestaltet sich in den meisten Fällen schwierig, auch weil Dokumente über den Bildungsstand und Berufserfahrungen fehlen und Sprachbarrieren zu diesem frühen Zeitpunkt die Gesprächsdiagnostik und auch die Einschaltung des Berufspsychologischen Service erschweren.

Daher kommen in Kooperation mit Netzwerkpartnern im Projekt erweiterte Möglichkeiten der Kompetenzfeststellung im Rahmen der Vermittlungsgespräche zum Einsatz: etwa die Arbeit mit visuellen Hilfsmitteln oder Kompetenzerhebung durch Beobachtung praktischer Tätigkeiten.

Instrumente zur frühzeitigen Kompetenzfeststellung werden weiterentwickelt und für den Regelbetrieb nutzbar gemacht.

- **Rechtskreiswechsel**

Rechtskreiswechsel können zu Friktionen in der Betreuung und Förderung von Asylbewerbern/innen führen. Denn nach dem Rechtskreiswechsel sind die Mitarbeiter im Jobcenter nicht daran gebunden, die vom Projektvermittler initiierte und auf qualifizierte Beschäftigung ausgerichtete Integrationsstrategie fortzusetzen. Daher gibt es auf Basis des Übergabemanagements im rechtskreisübergreifenden Integrationskonzept (4 PM) regionale Vereinbarungen zwischen Agentur und gemeinsamen Einrichtungen an den Standorten des Modellprojekts zu Übergabegesprächen zwischen den Vermittlungsfachkräften aus SGB III und SGB II. Teilweise wird die Betreuung von Projektteilnehmern/innen auch gemeinsam fortgesetzt. Zudem wurde vereinbart, dass begonnene Förderungen auch nach dem Rechtskreiswechsel bis zum Maßnahme-Ende im Rahmen des Modellprojekts aus SGB III-Mitteln finanziert werden. Erkenntnisse zu erfolgreichen Faktoren der Zusammenarbeit und Übergabeformaten werden im Rahmen der Evaluation des Modellprojekts gewonnen.

Abgeleitet aus den Erkenntnissen des Modellprojekts werden zentrale Handlungsempfehlungen mit Praxisbeispielen für die Agenturen für Arbeit und gemeinsamen Einrichtungen zur Verfügung gestellt.

2.3 Etablierung von Expertenwissen

Die Größenordnung der verschiedenen Flüchtlingsgruppen ist rechtskreisübergreifend mit Anlage 1 dargestellt. Es ist eine Zunahme zu beobachten: 250.000 Erstanträge in 2015¹. Die Agenturen für Arbeit reagieren bereits mit organisatorischen Maßnahmen, z.B. mit dem Angebot von Gruppenveranstaltungen unter Einbeziehung von Dolmetschern. Diese Angebote für alle Asylbewerber/innen könnten mit „Early Intervention“ kombiniert werden, indem durch aktive Ansprache potenzieller Fachkräfte und Auszubildender frühzeitig die notwendigen Integrationsbemühungen eingeleitet werden, auch um bei diesem Personenkreis Dequalifizierung zu verhindern. Dazu wird der Interventionszeitraum in den Agenturen für Arbeit von spezialisierten Vermittlungsfachkräften genutzt. Nach Abschluss dieser „Erstversorgung“ und Erreichen erster Integrationsschritte könnte die Betreuung entsprechend der festgelegten Integrationsstrategie in den regulären Organisationseinheiten des SGB III bzw. SGB II fortgesetzt werden. Aufgaben sind v.a.:

- Beratung und Vermittlung von Flüchtlingsgruppen mit Potential für den Ausbildungs-/ Arbeitsmarkt,
- Organisieren des Rechtskreiswechsels von Flüchtlingen,
- Vernetzungsstrukturen aufbauen/intensivieren,
- interkulturelle Sensibilisierung der Agenturmitarbeiter/innen, Ermittlung von Schulungsbedarfen, Identifizierung von Mitarbeiter/innen mit Fremdsprachenkenntnissen.

Ein solches Modell erfordert einen intensivierten Personalansatz in qualitativer und in quantitativer Hinsicht. Im Rahmen einer Modellrechnung (siehe Anlage 2) wurde ein Bruttobedarf in den Arbeitsagenturen für diese Aufgaben im Umfang von 167 Jahreskräften ermittelt, davon 111 für Erstgespräche für alle ratsuchenden Asylbewerber/innen und 56 für die Vermittlung und Beratung von identifizierten Fachkräften unter ihnen.

Ob und inwieweit zusätzliche Personalressourcen zur Deckung erforderlich sind, richtet sich nach den regionalen Bedarfen. Bevor ein zusätzlicher Personalbedarf in den Haushalt eingebracht werden kann, müssen vor Ort aufgrund konkreter Be- und Entlastungsdaten die Möglichkeiten der Deckung und des Unterstützungsbedarfs geprüft werden. Vor einer Ermittlung etwaiger Zusatzbedarfe ist noch keine Kostenschätzung möglich.

Um mit allen ratsuchenden Asylsuchenden im erwerbsfähigen Alter in den Arbeitsagenturen ein ausführliches Erstgespräch führen zu können, besteht ein rechnerischer Bruttobedarf von 111 Jahreskräften. Die Möglichkeiten einer Deckung des konkreten regionalen Bedarfs müssen zunächst in dezentraler Verantwortung geprüft werden.

¹ Prognose des BAMF Stand: 27. März 2015

3. Förderung

Der Erwerb von Deutschkenntnissen (allgemeinsprachlich bzw. berufsbezogen) ist fast immer eine notwendige Voraussetzung zur erfolgreichen beruflichen Integration.

Zur fundierten Abklärung der Deutschkenntnisse von Zweitsprachlern (Deutsch-Test, Abklärung im Rahmen einer Psychologischen Begutachtung) kann der Berufspsychologische Service der BA durch seine spezifischen Dienstleistungen die Vermittlungs- und Integrationsfachkräfte bei der Einschätzung der Deutschkenntnisse unterstützen. Wurde ein Handlungsbedarf erkannt, sind der vom BAMF durchgeführte Integrationskurs und die berufsbezogene Deutschförderung im Rahmen des ESF-BAMF-Programms die vorrangig einzusetzenden Förderinstrumente. Im Anschluss an Integrationskurs bzw. ESF-BAMF-Programm können – als drittes Element der „Förderkette Deutschförderung“ - arbeitsmarktpolitische Maßnahmen der BA in begrenztem Umfang durch gezielte berufsbezogene Deutschförderung ergänzt werden.

Die Teilnahmemöglichkeit von Ausländern am Integrationskurs hängt vom individuellen Aufenthaltsstatus ab: generell muss ein Status vergeben und ein mind. ein-jähriger Aufenthaltstitel vorhanden sein. Asylbewerber und Geduldete haben zwar einen Anspruch auf Beratung und Vermittlung, momentan jedoch keinen Zugang zu Integrationskursen, was häufig die Arbeitsmarktintegration oder darauf hinführende Förderangebote verhindert.

Auch die berufsbezogene Deutschförderung im Rahmen des ESF-BAMF-Programms, die das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) mit Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) organisiert, bleibt Asylbewerbern und Geduldeten meist verschlossen, sofern sie nicht an den Programmen „ESF- Bundesprogramm für Bleibeberechtigte und Flüchtlinge II“ (bis 30.6.2015) oder „ESF-Integrationsrichtlinie Bund“ teilnehmen. Im ESF-BAMF-Programm werden in der Regel nicht nur Arbeitsmarktzugang und Leistungsbezug nach dem SGB III oder SGB II, sondern auch Deutschkenntnisse auf dem Niveau A1 des Europäischen Referenzrahmens vorausgesetzt, über die viele Asylbewerber noch nicht verfügen.

Darüber hinaus ist die Zahl der Teilnehmerplätze im ESF-BAMF-Programm auf 26.000 jährlich begrenzt. Das Programm endet 2017, damit fehlen ab 2018 sämtliche Möglichkeiten, die berufsbezogene Deutschförderung weiter anzubieten.

Für alle Menschen mit einer Aufenthaltsgestattung länger als 3 Monate stehen in der Regel die hier genannten Leistungen der Bundesagentur für Arbeit gleichermaßen offen: dazu gehören Beratung, Vermittlung, vermittlungsunterstützende Leistungen, Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung, berufli-

che Weiterbildung, Teilhabe am Arbeitsleben (sofern die BA Reha-Träger ist), Einstiegsqualifizierung und Eingliederungszuschüsse².

Es gilt, neben den Flüchtlingen mit Bleiberechtsstatus, auch Personen, die absehbar auf längere Zeit in Deutschland bleiben, v.a. Asylbewerbern und Geduldete ohne Arbeitsverbot, ebenfalls ein Grundangebot der Deutschförderung (Integrationskurs und darauf aufbauend ESF-BAMF Programm, oder Länderangebote) zu unterbreiten. Werden diese sinnvollen und notwendigen Grundinvestitionen nicht getätigt, sind weitere Instrumente wie Förderung der beruflichen Weiterbildung zwecklos und es droht ein Vielfaches an Folgekosten, wenn die Integration in den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft nicht gelingt.

4. Unterstützung durch Netzwerkarbeit mit Partnern

Die BA kooperiert in Netzwerkstrukturen (z. B. Erstaufnahmeeinrichtungen um eine erste Kontaktaufnahme herzustellen und für potenzielle Fachkräfte und Auszubildende frühzeitig die notwendigen Integrationsbemühungen einzuleiten, Ausländerbehörden, IQ Netzwerk, ESF-Programm zur Integration von Asylbewerbern und Flüchtlingen (IvAF), Jugendämter, konsularische Vertretungen und Migrantenorganisationen).

Humanitäre Zuwanderer wie auch Erwerbsmigranten wenden sich im neuen Land üblicherweise an Menschen und Institutionen ihrer eigenen Nation bzw. Ethnie und können hierüber gut für arbeitsmarktliche Themen erreicht werden. Dazu gehören u.a. auch die Nutzung unterschiedlicher Medien sowie von Beratungsangeboten der Sozialpartner und der Kammern, um hierlebende Migranten genauso wie zuwandernde Migranten aus humanitären oder erwerbsbezogenen Gründen zu erreichen.

Netzwerkarbeit mit Programmen und Partnern im Migrationsbereich sollten erheblich ausgebaut werden, um einen Nutzen über Kooperationen zu generieren. Für Netzwerkarbeit und Kooperationen sind die Ausrichtung von Gesprächen, Netzwerktreffen und Veranstaltungen durch Agenturen und Jobcentern erforderlich. Die finanziellen Voraussetzungen für Dienststellen der BA sollen vor Ort verbessert werden, damit mehr Netzwerkarbeit betrieben werden kann.

5. Übernahme von (Folge)-Kosten eines Anerkennungsverfahrens

Über SGB II und SGB III können die Kosten – sofern arbeitsmarktlich notwendig – grundsätzlich erstattet werden, allerdings nicht in der Wartefrist (den ersten

² Quelle: „Ein Leitfadens zu Arbeitsmarktzugang und –förderung | FLÜCHTLINGE | Kundinnen und Kunden der Arbeitsagenturen und Jobcenter“; Herausgeber: BMAS

3 Monaten). Eine generelle Übernahme der Kosten bzw. der (Folge-)Kosten eines Anerkennungsverfahrens gibt es nicht.

Bei der beruflichen Kompetenzfeststellung kommt es in den Anerkennungsstellen zu langen Wartezeiten, da oft Nachweise über Bildungsstand und Berufserfahrungen fehlen.

Kostenkorridore sowie ein einheitlicher Verwaltungsvollzug bei Berufen in Länderzuständigkeit sind anzustreben. Ebenso sind kürzere Anerkennungsverfahren anzustreben.

C. Finanzielle Auswirkungen

Zum Jahresende 2014 befanden sich rund 540.000 Personen – davon rund 370.000 im erwerbsfähigen Alter – mit einem nach SGB III bzw. SGB II relevanten Flüchtlingsstatus in Deutschland. Für das Jahr 2015 prognostiziert das BAMF rund weitere 250.000 weitere Erstanträge.

1. Mehrausgaben

Die Verbesserung der Integration von Flüchtlingen der verschiedenen Statusgruppen in den Arbeitsmarkt als Beitrag zur Vermeidung künftiger Arbeitslosigkeit bei steigenden Asylbewerberzahlen, gesellschaftlichen Integration und letztlich auch zur Fachkräftesicherung hat finanzielle Auswirkungen. Dies sind zum einen Mehrausgaben in der Arbeitslosenversicherung und Grundsicherung für Personal und Fördermittel und zum anderen weitere Bundes- und Länderausgaben um die erforderliche Deutschförderung im notwendigen Umfang bereitzustellen.

Die Beitragszahler in der Arbeitslosenversicherung übernehmen mit dem Projekt „Early Intervention“ bereits heute eine zusätzliche finanzielle Verantwortung für diese gesamtgesellschaftliche Aufgabe und sind bereit, sich hier stärker zu engagieren. Eine zielgerichtete und nachhaltig wirksame rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit im Umgang mit dieser betreuungsintensiven Personengruppe kann nur dann wirkungsorientiert funktionieren, wenn auch in der Grundsicherung eine adäquate finanzielle Ausstattung aus Steuermitteln vorhanden ist. Hieraus ergibt sich die Notwendigkeit, die erforderliche Mittelausstattung zu quantifizieren.

2. Mengengerüst

2.1 Personalbedarf

Die voraussichtlichen personellen Mehrbedarfe können nach dem heutigen Stand nur auf Basis von Annahmen beziffert werden (siehe S. 6 – Expertenwissen). Grundlage der Kalkulation ist die Prognose von 250.000 Erstanträgen für 2015.

Bevor ein zusätzlicher Unterstützungsbedarf geprüft und für den Haushalt 2016 angemeldet werden kann, müssen vor Ort alle Möglichkeiten der Personalisierung ausgeschöpft sein. Dafür bieten sich Instrumente wie Überstunden/Mehrarbeit (auch Gutschrift auf Langzeitkonten), regionaler Ausgleich in Form von Abordnungen, Beauftragungen, etc. an.

Für eine konkrete Feststellung zusätzlicher Unterstützungsbedarfe sind in der Folge weitere regionenspezifische Informationen erforderlich.

2.2 Förderung mit arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen

Basierend auf der Prognose von 250.000 Erstanträgen in 2015, davon ca. 70% im erwerbsfähigen Alter und unter der Annahme, dass sich hiervon etwa die Hälfte in den Agenturen zur meldet, können die Brutto-Mehrbedarfe bei arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen der Arbeitslosenversicherung nur grob beziffert werden. Mehrausgaben über die dezentralen Planungen hinaus werden in einem ersten Schritt vor allem für Dolmetscher- und Übersetzungskosten (Vermittlungsbudget) sowie für Kompetenzfeststellungen im Aktivierungs- und Eingliederungsbudget anfallen. Wegen der besonderen Ausgangslage ist davon auszugehen, dass die Förderbedarfe pro Kopf dabei höher liegen werden als im Durchschnitt aller Arbeitssuchenden.

Hinzu kommen Mehrausgaben für arbeitsmarktpolitische Förderung im SGB II, die aus Steuermitteln aufgebracht werden müssen.

2.3 Deutschförderlücke³

Die Mehrausgaben für eine Deutschförderung können nach dem heutigen Stand, analog dem Personalbedarf nur mit Annahmen beziffert werden. Grundlagen der Kalkulation sind die Haushaltsvolumen 2013 und 2014 der Integrationskurse sowie Erfahrungswerte aus dem ESF-BAMF Programm.

Integrationskurse

Die aktuell zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel des Bundes in Höhe von 244 Mio. € für Integrationskurse im Jahr 2015 sind auskömmlich, um den nach dem Gesetz vorgesehenen Teilnehmergruppen eine Kursteilnahme zu ermöglichen. (ca. 140.000 – 150.000 TN). Würden alle Asylbewerber und Geduldeten den Zugang erhalten, müssten nach Bewertung des BAMF zur Realisierung für

³ Quelle: Bruttobedarfserrechnung des BAMF, kommuniziert in einer Ausschusssitzung des Verwaltungsrates der BA am 16. Januar 2015

aktuell ca. 80.000 Geduldete und 130.000 Asylbewerber über 18 Jahren jährlich mindestens 300 Mio. Euro zur Verfügung gestellt werden.

ESF-BAMF Programm

Für berufsbezogene Deutschförderung nach dem ESF-BAMF Programm steht ein Budget in Höhe von 180 Mio. € für die neue (verkürzte) Förderperiode seit Januar 2015 bis Ende 2017 zur Verfügung. Ein berufsbezogener Sprachkurs mit 15 Teilnehmern kostet durchschnittlich 46.000 € für 6 Monate. Die zur Verfügung stehenden im Vergleich zur letzten Förderperiode geringeren Finanzmittel werden in erster Linie für SGB II-Bezieher benötigt. In der Konsequenz wird es wohl mindestens im ersten Förderjahr 2015 nur sehr begrenzte Teilnahmemöglichkeiten für Asylbewerber und Geduldete geben. Sollten ab 2016 keine zusätzlichen Mittel zu erwarten sein, gilt die beschriebene Förderlücke auch für die Jahre 2016 und 2017.

Konkrete Belastungsdaten werden in den Arbeitsagenturen erhoben, um Aussagen zu einer personellen Kostenschätzung machen zu können und somit einer Erweiterung der Aufgaben (vorwiegend Erstberatung) in der Arbeitslosenversicherung gerecht zu werden.

Auch ist eine Konkretisierung der Kosten für die zusätzlich erforderliche Deutschförderung (Integrationskurs und ESF-BAMF-Programm) aus Steuermitteln notwendig. Die BA setzt eine Bedarfserhebung auf, die die Bedarfe rechtskreisübergreifend transparent macht und quartalsmäßig auswertet um sie an das BAMF zu kommunizieren.

Der Mittelansatz für die Sprachförderung muss zudem so kalkuliert werden, dass eine den qualifikatorischen Anforderungen entsprechende Entlohnung der Lehrkräfte auch praktisch möglich ist

D. Was ist legislativ bereits erfolgt?

Rechtliche Willkommenskultur

Der politische Wille, Asylbewerber, Kontingentflüchtlinge und Geduldete schneller in den Arbeitsmarkt zu integrieren, ist in einigen Gesetzesinitiativen sichtbar geworden (s. Anlage 3). Damit ist ein deutliches Zeichen gesetzt worden, die Potenziale für den Fachkräftebedarf in Deutschland nutzen zu wollen und bisherige rechtliche Regelungen zu vereinfachen. Mit dem Projekt „Early Intervention“ werden Wege aufgezeigt, wie dies erfolgreich gelingen kann.

E. Was können andere Akteure tun, um die Integration von Asylbewerbern und Geduldeten in Ausbildung und Beschäftigung auszubauen?

1. Deutschförderung sicherstellen

Die zentralen flächendeckenden Fördermöglichkeiten zum Erwerb von Deutschkenntnissen sind die Angebote des Bundes (Integrationskurse und ESF BAMF-Programm). Sie stehen jedoch aus rechtlichen Gründen (Integrationskurs) sowie aus finanziellen Gründen (ESF-BAMF-Programm) Asylbewerbern und Geduldeten nicht bzw. nicht ausreichend zur Verfügung. Hier bedarf es aus Sicht der BA eines quantitativen Ausbaus bzw. einer rechtlichen Erweiterung der Fördermöglichkeiten.

Verschiedentlich bieten Länder ebenfalls Orientierungs- bzw. Deutschkurse für Erwachsene an, die als Basis für eine weitere Arbeitsmarktförderung dienen können. Beispielsweise führt die Landesaufnahmebehörde Niedersachsen im Grenzdurchgangslager Friedland den Kurs „Wegweiser für Deutschland“ durch; ist in Baden-Württemberg im Rahmen der vorläufigen Unterbringung sicherzustellen, dass unentgeltlich Grundkenntnisse der deutschen Sprache erworben werden können; und gibt es in Hessen sprachliche Intensivförderung für junge Flüchtlinge.

2. Zugang zu integrationsfördernden Leistungen erleichtern

Gesetze und Vorschriften, die Flüchtlinge an der Aufnahme einer Ausbildung oder Beschäftigung hindern, wurden mit den aktuellen Gesetzgebungen wesentlich verbessert. Davon profitieren auch alle Unternehmen, die Flüchtlinge einstellen. Die Erfahrung der Bleiberechtsnetzwerke zeigt: Eine frühestmögliche Integration in Ausbildung und den Arbeitsmarkt ist notwendig, damit bereits vorhandene Kompetenzen erhalten und genutzt werden können. Dazu bedarf es jedoch zunächst grundlegender Deutschkenntnisse, da ansonsten die Eingliederungsleistungen des SGB III nicht erfolgreich eingesetzt werden können. Im Anschluss daran bedarf es aus Sicht der BA der rechtlich abgesicherten Möglichkeit, das Vermittlungsbudget und die Leistungen zur Aktivierung und Eingliederung bereits vom Erstgespräch an, also ggf. noch vor Vorliegen des Arbeitsmarktzugangs, einzusetzen. Wie die Erfahrungen aus „Early Intervention“ zeigen, ist dies notwendig, um ab dem Erstgespräch Dolmetscherleistungen einkaufen und für die Kompetenzfeststellung ggf. auch auf Arbeitserprobungen zurückgreifen zu können. Durch sofortige Qualifizierung, die den Aufbau der Deutschsprachkenntnisse, die Durchführung eines Anerkennungsverfahrens oder Nachqualifizierung und Weiterbildungsmaßnahmen beinhalten kann, kann dann auch Hilfebedürftigkeit in der Grundsicherung vorgebeugt oder schneller reduziert werden.

Um einen schnellen Erwerb von Deutschkenntnissen sicherzustellen, sollten die Teilnahmemöglichkeiten am Integrationskurs auf Personen erweitert werden, die absehbar auf längere Zeit in Deutschland bleiben und währenddessen Arbeitsmarktzugang haben, v.a. Asylbewerber und Geduldete ohne Arbeitsverbot. Aufbauend auf dem Integrationskurs müssen die Eintrittsmöglichkeiten in das ESF-BAMF-Programm in den Jahren 2015 bis 2017 den zu erwartenden steigenden Teilnehmerbedarfen angepasst werden. Ab 2018 muss sichergestellt werden, dass die berufsbezogene Deutschförderung des ESF-BAMF-Programms bedarfsgerecht fortgesetzt werden kann. Darüber hinaus sollten auch die Deutschförderangebote der Länder genutzt werden. Insbesondere auch deshalb, da weitere, qualifikatorische Förderung (nach dem SGB III) nur möglich ist, wenn diese erfolgreich durchlaufen werden kann, d.h. auch die notwendigen Deutschkenntnisse dafür vorliegen.

3. Gleiche Chancen für Flüchtlinge in Schule und Ausbildung schaffen

3.1 Schule

Regel- und berufsschulische Angebote für junge Flüchtlinge sind in den Bundesländern unterschiedlich organisiert und ausgebaut. Damit den jungen Flüchtlingen der Einstieg in das Bildungs- und Ausbildungssystem in Deutschland gelingen kann, sind flächendeckend Angebote zur Regelbeschulung und der Ausbau berufsschulischer Angebote notwendig, die sich nicht auf die Altersgruppe bis 21 Jahre beschränken sollten. Eine adäquate Sprachförderung während der Schulzeit bildet dabei einen entscheidenden Erfolgsfaktor für die schulische und berufliche Integration.

3.2 Ausbildung

Betriebe, die junge Flüchtlinge und Geduldete ausbilden, können bisher nicht sicher sein, dass diese nicht während der Ausbildung ihr Aufenthaltsrecht verlieren oder abgeschoben werden. Nur wenn die Jugendlichen selbst und die Betriebe diesbezüglich Planungssicherheit erhalten, indem der Aufenthalt während der gesamten Ausbildung gesichert ist, kann mehr jungen Flüchtlingen und Geduldeten eine Ausbildung ermöglicht werden.

Ein gesicherter Aufenthalt sollte bundesweit während der gesamten Ausbildung und, nach erfolgreichem Abschluss, auch unmittelbar nach dem Abschluss über die Ausbildung hinaus rechtssicher, transparent und einheitlich garantiert werden.

Mit dem Wegfall der Vorrangprüfung zur Aufnahme einer betrieblichen Ausbildung durch die BA im Jahr 2009 und dem Wegfall der Wartefrist sowie der Prü-

fung der Ausbildungsbedingungen am 1. Juli 2013 sind die Chancen für Geduldete, eine betriebliche Ausbildung aufzunehmen, gestiegen. Dies sollte analog bei der Aufnahme ausbildungsvorbereitender Praktika geprüft werden. Eine Schlüsselrolle für Geduldete spielen weiterhin die Ausländerbehörden: Sie führen die aufenthaltsrechtliche Prüfung zur Aufnahme einer betrieblichen Ausbildung durch und erlauben bzw. versagen diese.

Die Ausländerbehörden sind bei der Integration junger Flüchtlinge in Ausbildung wichtige Kooperationspartner für die BA. Gemeinsam sollte dazu beigetragen werden, mehr Ausbildung für die Zielgruppe zu ermöglichen.

3.3 Ausbildungsvorbereitende und –begleitende Maßnahmen

Mit dem verkürzten Arbeitsmarktzugang stehen die Förderangebote der BA auch jungen Asylbewerbern/innen früher zur Verfügung. Hierzu zählen insbesondere (Berufs-)Beratung, (Ausbildungs-)Vermittlung und finanzielle Förderleistungen. Ausbildungsvorbereitende und -begleitende Maßnahmen können Asylbewerber/innen und Geduldete jedoch nur sehr eingeschränkt in Anspruch nehmen. Für eine frühzeitige Förderung bedarf es der rechtlichen Gleichstellung mit anerkannten Flüchtlingen.

Die im 25. BAföG-Änderungsgesetz beschlossenen Verbesserungen der Zugangsmöglichkeiten für ausländische Staatsangehörige zum BAföG und zur Ausbildungsförderung nach dem SGB III sind zu begrüßen. Allerdings gehen die Änderungen nicht weit genug: Es bleiben auch nach Inkrafttreten des Änderungsgesetzes weiterhin Förderlücken bestehen.

Asylbewerbern mit hoher Bleibeperspektive und Geduldeten ohne Arbeitsverbot sollte auch die Teilnahme an ausbildungsbegleitenden Hilfen ermöglicht werden. Für junge Asylsuchende, die bereits einen Ausbildungsplatz gefunden haben, kann grundsätzlich von einer hohen Bleibereichtsperspektive - zumindest für die Dauer der Ausbildung - ausgegangen werden. Sie sind entsprechend förderfähig. Es sollten Möglichkeiten geprüft werden, die erst für 2016 vorgesehenen, bereits beschlossenen Erleichterungen bei der Ausbildungsförderung vorzuziehen.

4. Spurwechsel

Wenn ein Asylbewerber voraussichtlich keinen Schutz in Deutschland bekommt, aber als Fachkraft identifiziert wurde, könnte ein "Spurwechsel", der zu einem Aufenthalt nach Beschäftigungsverordnung (etwa Blaue Karte oder Fachkraft in einem Mangelberuf) bzw. nach § 18c Aufenthaltsgesetz (Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitsplatzsuche für qualifizierte Fachkräfte) führt, geprüft werden. Die Lage

änderte sich von einem unsicheren zu einem sicheren Aufenthaltstitel. Damit entfielen zum einen die Sorge, ins Herkunftsland abgeschoben zu werden, zum anderen könnte ein eigenständiges Leben mit eigener Wohnung und eigenem Einkommen begonnen und so auch die gesellschaftliche Integration vorangetrieben werden. Zudem könnten auch Arbeitgeber langfristig und abgesichert mit der Person planen.

Grundsätzlich bietet das Aufenthaltsgesetz (§10) den Ausländerbehörden Ermessensspielräume. Danach kann bei Personen, die sich noch im Asylverfahren befinden - nicht aber für Geduldete - schon in Deutschland ein Umstellen vom humanitären auf den arbeitsmarktlichen Aufenthaltsstatus erfolgen. Diese Ermessensspielräume werden gegenwärtig aber faktisch nicht genutzt. Vielmehr wird der Flüchtling bisher in der Regel gezwungen, in sein Herkunftsland zurückzukehren und dort noch einmal ein Arbeitsvisum zu beantragen. Dies überfordert viele Asylbewerber finanziell und entspricht nicht dem Gedanken einer Willkommenskultur.

Aus arbeitsmarktpolitischer Perspektive sollten erleichterte Übergänge für als Fachkraft identifizierte Asylbewerber und Geduldete ohne Arbeitsverbot geprüft werden. Ob und unter welchen Bedingungen solch ein Spurwechsel ohne vorherige Ausreise grundsätzlich ermöglicht wird, ist eine politische Entscheidung.

	Stand 31.12.2014 unter Berücksichtigung der Rechtslage zum 01.03.2015	Alle Personen	davon zwischen 16 und 18 Jahre	davon zwischen 18 und 65 Jahre
SGB III Relevanz:		343.667	11.808	242.691
- Personen mit Aufenthaltsgestattung		178.027	5.993	130.545
- Geduldete		113.221	4.444	78.852
- § 23 I AufenthG (Aufnahme durch Land)		39.464	1.183	24.191
- § 24 AufenthG (vorübergehender Schutz)		115	1	79
- § 25 IV S. 1 AufenthG (dringende persönliche oder humanitäre Gründe)		12.840	187	9.024
SGB II Relevanz:		196.020	4.860	127.568
- § 25 I AufenthG (Asylberechtigter)		3.819	97	2.731
- § 25 II AufenthG (Flüchtlingseigenschaft)		50.086	1.446	33.422
- § 25 II AufenthG (subsidiärer Schutz)		13.151	446	8.874
- § 25 III AufenthG (Abschiebungshindernisse)		37.478	1.076	25.954
- § 23 II AufenthG (Niederlassungserlaubnisse; besondere Fälle)		67.030	1.012	41.729
- § 23 II AufenthG (Aufenthaltserlaubnisse; besondere Fälle)		13.511	497	8.063
- § 25 IV S. 2 AufenthG (Verlängerung wegen außergewöhnlicher Härte)		10.869	286	6.724
- § 25 IVa AufenthG (Opfer einer Straftat)		72	0	68
- § 25 IVb AufenthG (Opfer einer Straftat)		4	0	3
Geänderte Rechtslage zum 01.03.2015 (Änderung AsylbLG)				
- § 25 V AufenthG (rechtliche oder tatsächliche Gründe)		49.898	1.521	30.887
Erläuterungen: In den Rechtskreis des SGB II fallen die Personen nach § 25 Abs. 5 AufenthG, sofern die Entscheidung über die Aussetzung ihrer Abschiebung länger als 18 Monate zurückliegt. Laut Bundestagsdrucksache 17/12457, S. 15, Stand 31.12.2012 lebten 78 Prozent dieser Personen seit mehr als sechs Jahren in Deutschland.				

Modellrechnung zum Personalbedarf

1. Erstanträge
 - 2015: ca. 250.000 (Prognose des BAMF)
2. Personen zwischen 18-64 Jahren
 - ca. 70 % sind in der für die BA Altersgruppe
 - 2015: 175.000
3. Inanspruchnahme von Beratung
 - ca. 50 % (Annahme)
 - 2015: 87.500
 - keine/ geringe Inanspruchnahme von Beratung bei Syrern, gesundheitlich Eingeschränkten und Frauen zu erwarten
4. Erstgespräch
 - Dauer ca. 2 Std./Fall für Profiling (Erfahrungen aus „Early Intervention“)
 - $87.500 \times 2 \text{ Std./Fall} = 175.000$ Beratungsstunden
 - $175.000 \text{ Beratungsstunden} / 1.576 \text{ Netto-Arbeitsstunden pro Fachkraft}$
 - Personalbedarf 2015: **111 Jahreskräfte**
5. Folgegespräche bei identifizierten Fachkräften
 - ca. 25 % von 87.500 Fällen als Fachkräfte identifiziert (Erfahrungen aus „Early Intervention“) → 21.875 Fälle
 - 2 Folgegespräche während des laufenden Asylverfahrens mit je 2 Std./Fall
 - $21.875 \text{ Fälle} \times 4 \text{ Std./Fall} = 87.500$ Beratungsstunden
 - $87.500 \text{ Beratungsstunden} / 1.576 \text{ Netto-Arbeitsstunden pro Fachkraft}$
 - Personalbedarf 2015: **56 Jahreskräfte**

Für die Erstberatung einschließlich Potenzialsichtung und die nachgelagerte Betreuung im Sinne von „Early Intervention“ wird der Personalbedarf auf insgesamt **167 Jahreskräfte** geschätzt.

Aktuelle Gesetzgebung und wesentliche Regelungsinhalte im Bereich Asyl:

- Gesetz zur Einstufung weiterer Staaten als sichere Herkunftsstaaten und zur Erleichterung des Arbeitsmarktzugangs für Asylbewerber und geduldeter Ausländer.

Bedeutung: Aufnahme von Bosnien und Herzegowina, Serbien und der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien in den Katalog sicher Herkunftsstaaten, Kürzung der Wartezeit zur Aufnahme einer Beschäftigung für Asylbewerber und geduldete Ausländer von bisher 9 bzw. 12 Monaten auf einheitlich 3 Monate. Damit stehen diese Gruppen sehr viel eher dem Arbeitsmarkt zur Verfügung und treten als Kunden in SGB III und SGB II ein.

- Zweite Verordnung zur Änderung der Beschäftigungsverordnung.

Bedeutung: Wegfall der Vorrangprüfung zur Zustimmung der BA zur Ausübung einer Beschäftigung bei: Geduldeten und Asylbewerbern, die die Voraussetzungen für die Erteilung einer Blauen Karte EU an Hochschulabsolventen in Engpassberufen, für eine Zulassung in Ausbildungsberufen nach der Positivliste oder zur Teilnahme an einer Maßnahme zur Anerkennung ihrer Berufsqualifikationen erfüllen sowie Asylbewerbern und Geduldeten, die sich bereits seit 15 Monaten ununterbrochen erlaubt, geduldet oder mit einer Aufenthaltsgestattung im Bundesgebiet aufhalten. Dies führt zur Verringerung der Vorrangprüfungen durch die ZAV.

- Beschluss der Innenminister zur Beschleunigung des Asylverfahrens.

Bedeutung: Die Innenminister haben beschlossen, die Asylverfahren bei Flüchtlingen aus extrem unsicheren Herkunftsländern zu beschleunigen. Diese Sonderregelung betrifft vor allem Syrer und Iraker jesidischen oder christlichen Glaubens. Voraussetzung ist, dass die Betroffenen nur die Anerkennung als Flüchtling beantragen, weil dadurch die Prüfung der Asylanerkennung entfällt. Das BAMF hat bereits mit der Umsetzung begonnen. Dies führt zu einem sehr viel schnelleren Arbeitsmarktzugang und der Notwendigkeit von Integrationskursen.

- 25. BAföG-Änderungsgesetz (Inkrafttreten zum 1. August 2016)

Bedeutung: Die Internationalität des BAföG wird weiter gestärkt durch Ausweitung der Förderungsberechtigung sowohl für Ausbildungen im Ausland als auch für nichtdeutsche Auszubildende. Zudem soll für Inhaber insbesondere humanitärer Aufenthaltstitel und für Geduldete die bisher geltende Voraussetzung eines Voraufenthalts in Deutschland von mindestens vier Jahren auf künftig 15 Monate herabgesetzt werden, sodass sonst drohende Finanzierungslücken nicht zu Ausbildungsabbrüchen führen müssen.

- AsylbLG-Änderung zum 01.03.2015 - Verbesserung für Aufenthalt

Personen mit Aufenthaltstiteln nach § 25 Absatz 5 AufenthG, bei denen die Entscheidung über die Aussetzung der Abschiebung 18 Monate zurückliegt, wurden aus dem Kreis der Anspruchsberechtigten des AsylbLG herausgenommen, da deren Aufenthaltstitel nicht lediglich nur vorübergehender Natur sind. Sie haben bei Vorliegen aller Anspruchsvoraussetzungen einen Leistungsanspruch nach dem SGB II.

Verteilung auf die Länder	Insgesamt: 48.153
Baden-Württemberg	3.696
Bayern	2.602
Berlin	4.716
Brandenburg	630
Bremen	1.414
Hamburg	3.860
Hessen	3.019
Mecklenburg-Vorpommern	379
Niedersachsen	4.757
Nordrhein-Westfalen	15.555
Rheinland-Pfalz	2.037
Saarland	423
Sachsen	1.042
Sachsen-Anhalt	1.055
Schleswig-Holstein	2.193
Thüringen	775