

**ESF-Bundesprogramm
zur arbeitsmarktlichen Unterstützung
für Bleibeberechtigte und Flüchtlinge mit Zugang zum Arbeitsmarkt
2. Förderrunde (Bleiberecht II)
(XENOS -Sonderprogramm)**

**Themenpapier der Programmevaluation
Aspekte der Verstetigung auf Ebene der in Bleiberecht II geförderten Projekte**

Bearbeitung:

Katrin Triebel - Dr. Thomas Mirbach - Dr. Schahrazad Farrokzhad

Hamburg September 2013

Inhalt

1	Einleitung	3
2	Bedeutung von Transfer und Verstetigung im Bleiberechtsprogramm.....	5
3	Rahmenbedingungen und strukturelle Hindernisse von Verstetigung.....	7
4	Aktivitäten und Strategien der Netzwerke	9
5	Typische Ansätze und Lösungen.....	12
5.1	Positive Entwicklungen auf politisch-administrativer Ebene	12
5.2	Zusätzliche Angebote für die Zielgruppe	13
5.3	Übernahme von Koordinationsaufgaben	16
6	Unterstützungsbereitschaft lokaler Akteure und Möglichkeiten verbesserter Kooperation. 17	
6.1	Relevanz und Unterstützungsbereitschaft von Kooperationspartnern	17
6.2	Beispiel: Zusammenarbeit mit den Agenturen für Arbeit	18
6.3	Voraussetzungen für eine erfolgreiche Kooperation	19
6.4	Erwartungen und Wünsche der Bleiberechtsnetzwerke an Dritte	20
7	Fazit	24

1 Einleitung

Mit dem „ESF-Bundesprogramm zur arbeitsmarktlichen Unterstützung für Bleibeberechtigte und Flüchtlinge mit Zugang zum Arbeitsmarkt“ (2. Förderrunde: Bleiberecht II) wird eine Zielgruppe unterstützt, die im Rahmen der deutschen Integrationspolitik immer noch zu wenig Berücksichtigung findet. Demgegenüber zeichnet sich das Bleiberechtsprogramm durch zwei wesentliche Merkmale aus.

Erstens setzt das Programm operativ an den bestehenden Diskrepanzen zwischen aufenthaltsrechtlichen Bestimmungen und dem Instrumentarium der Beschäftigungsförderung an, um die Arbeitsmarktintegration von Bleibeberechtigten und Flüchtlingen zu unterstützen. Im Kern beruhen diese Diskrepanzen auf der statusrechtlich fixierten – und in der institutionellen Praxis vielfach nachvollzogenen – Differenz zwischen Bleibeberechtigten und Flüchtlingen einerseits und Migranten andererseits. So haben sich in den letzten Jahren zwar einerseits die aufenthaltsrechtlichen Bedingungen sowie die Zugänge zum Arbeitsmarkt für die Bleibeberechtigten und Flüchtlinge durchaus verbessert. Dies findet hingegen nach wie vor kaum Berücksichtigung in den entsprechenden Integrationsmaßnahmen.

Die Intention einer Unterstützung der Arbeitsmarktintegration verfolgt das Programm – **zweitens** – durch den spezifischen Modus einer reflexiven Netzwerkförderung. Reflexiv bedeutet, dass die Arbeitsweisen der geförderten Netzwerke durch Etablierung programminterner Austausch- und Lernmechanismen kontinuierlich Gegenstand fachlicher Diskussion und Weiterentwicklung sind¹. Die Förderung richtet sich auf Netzwerke, die unter Einbezug von Arbeitsgemeinschaften (ArGen) und den zugelassenen kommunalen Trägern auf lokaler und regionaler Ebene agieren. Jedes Netzwerk besteht aus fünf bis zehn Trägertypen mit Kompetenzen in den Bereichen Flüchtlingsarbeit, Beratung, Arbeitsmarkt und Betriebskontakte. Die Netzwerke bieten zum einen arbeitsmarktbezogene Beratungs- und Qualifizierungsaktivitäten für Flüchtlinge und Bleibeberechtigte, um diese bei der Integration in den Arbeitsmarkt zu unterstützen bzw. die Beschäftigungsfähigkeit zu erweitern. Für eine langfristige Verbesserung der Arbeitsmarktchancen spielen zum anderen Beratungs-, Vermittlungs- und Mediationsaktivitäten sowie die Information und Sensibilisierung der für die Zielgruppe relevanten Akteure des Arbeitsmarktes und öffentlichen Lebens in den Regionen eine große Rolle in der Netzwerkarbeit.

Wie jedes Förderprogramm, das mit Mitteln des Europäischen Sozialfonds kofinanziert wird, ist auch das Bleiberechtsprogramm zeitlich befristet. Diese zeitliche Limitierung wirft gerade bei einem Programm, das sich mit Folgen überwiegend strukturell – d.h. rechtlich wie institutionell – verankerter Diskriminierung auseinandersetzt, die Frage auf, ob und in welchem

¹ Diese im Rahmen der regelmäßigen Treffen des Nationalen Thematischen Netzwerkes durchgeführten Prozesse fachlichen Austausches erfüllen eine den peer reviews transnationaler Kooperationen vergleichbare Funktion.

Umfang die im Zuge der Förderung erreichten Verbesserungen der Zugangschancen zu Ausbildung und Beschäftigung für diese Zielgruppen auf Dauer gestellt werden können. Eine derartige Stabilisierung von Programmresultaten – und das heißt für das Bleiberechtsprogramm konkret: die auf Netzwerkebene entwickelten Ansätze zur Arbeitsmarktintegration – über den Zeitraum der Förderung hinaus wird als Verstetigung bezeichnet. Mit diesem Papier soll deshalb der Frage nachgegangen werden, in wieweit es den Netzwerken gelingt, ihre entwickelten Projektansätze und erreichten Erfolge zu verstetigen.

Allerdings muss sich eine Diskussion von Möglichkeiten und Grenzen von Verstetigung in dem Politikfeld, in dem sich das Bleiberechtsprogramm bewegt, auf drei systematische Besonderheiten einstellen:

- In rechtlicher Hinsicht können die geförderten Netzwerke die regional unterschiedlichen Gestaltungsspielräume nutzen, die bestehende Normen bieten; Sensibilisierungen von Öffentlichkeiten für erforderliche Normenänderungen wären indirekte Effekte, die den Programmhorizont überschreiten.
- Aus den föderativen Zuständigkeiten aufenthalts-, sozial- und bildungspolitischer Regelungsbereiche ergibt sich eine hohe Heterogenität der Handlungsspielräume der Netzwerke auf Ebene der Bundesländer; diese Heterogenität wird überdies noch durch die Unterschiedlichkeit der regionalen Arbeitsmarktbedingungen verstärkt.
- Schließlich ergibt sich gerade aus dem Umstand, dass die arbeitsmarktliche Unterstützung in jeweils spezifischen lokalen Akteurskonstellationen gefunden werden müssen, für die Netzwerke eine hohe regionale Heterogenität von Gestaltungsmöglichkeiten; auch in dieser Hinsicht variieren die Handlungsmöglichkeiten der Netzwerke in Abhängigkeit von der Mitwirkungsbereitschaft der relevanten Akteure vor Ort.

Unter Berücksichtigung dieser Besonderheiten soll das hier vorgelegte Themenpapier in typisierender Weise zeigen, wie die geförderten Netzwerke mit der Frage von Verstetigung umgehen und Wege aufzeigen, wie die entwickelten Ansätze in möglichst vielen Regionen umgesetzt werden können. 'Verstetigung' wird dabei stets im Plural verstanden, weil es konkret immer um Kooperationen und Aushandlungen mit unterschiedlichen Akteuren geht, die jeweils besondere Unterstützungen für die Zielgruppe betreffen. In der Darstellung stehen zwei Aspekte im Vordergrund: **Einerseits** soll das Spektrum von Gestaltungsmöglichkeiten auf lokaler Ebene deutlich werden, das die Netzwerke in ihrem jeweiligen regionalen Kontext mobilisieren konnten. **Andererseits** dürfen bei einer Diskussion von Verstetigung die nach wie vor bestehenden Restriktionen, die netzwerkübergreifend eine Integration der Zielgruppen in den Arbeitsmarkt behindern, nicht übersehen werden.

Die dargestellten Befunde und Einschätzungen beruhen im Wesentlichen auf der im März/April 2012 im Rahmen der Programmevaluation durchgeführten Trägerbefragung (Online-Erhebung) und der daran anschließenden Diskussion ausgewählter Ergebnisse in drei

Arbeitsgruppen mit den Netzwerkvertreterinnen und –vertretern, die im Rahmen des Treffens des `Nationalen Thematischen Netzwerk´ am 9. Mail 2012 stattfanden. Darüber hinaus ist bei einigen Aspekten auf Ergebnisse der Programmevaluation aus der letzten Förderrunde zurückgegriffen worden.

Im Folgenden wird zunächst kurz darauf eingegangen, welche Bedeutung Transfer und Verstetigung im Rahmen des Bleiberechtsprogramms haben (Kapitel 2). Die spezifischen Schwierigkeiten, mit denen die Netzwerke konfrontiert sind, werden in Kapitel 3 (Rahmenbedingungen und strukturellen Hindernisse für eine Verstetigung) skizziert, um dann auf die vor diesem Hintergrund von den Netzwerken entwickelten Aktivitäten und Strategien zur Erreichung der Verstetigung einzugehen (Kap. 4). Schließlich werden beispielhaft Ansätze und Lösungen dargestellt (Kapitel 5). Im Anschluss daran werden die regionalen Kooperationen in den Blick genommen. Dabei wird erörtert, inwieweit die Unterstützungsbereitschaft lokaler Akteure Einfluss auf eine erfolgreiche Verstetigung hat und welche Möglichkeiten für verbesserte Kooperationen hier gesehen werden (Kapitel 6). Abschließend werden die wesentlichen Ergebnisse und Aussagen in Kapitel 7 (Fazit) zusammengefasst.

2 Bedeutung von Transfer und Verstetigung im Bleiberechtsprogramm

Mit den Mitteln des Europäischen Sozialfonds werden Maßnahmen gefördert, um Problemen wie etwa einem eingeschränkten Zugang bestimmter Zielgruppen zum Arbeitsmarkt neue Lösungen entgegen zu setzen. Die Schaffung von Gelegenheiten zum Transfer von Instrumenten und Strategien und zur Verstetigung der Arbeitsleistungen der Netzwerke gehört zu den wichtigsten Anliegen von Modellprogrammen, die naturgemäß immer befristet sind. Sie sollen einen Beitrag zur nachhaltigen Wirkung der Arbeit in Modellprogrammen leisten. Nachhaltige Projektarbeit (im Sinne einer nachhaltigen, d.h. längerandauernden Wirkung der Projektarbeit etwa auf Strukturen, Regionen und Zielgruppen) wird begünstigt durch Transfer und Verstetigung von Projektergebnissen. Unter Transfer verstehen wir a) die Übertragung von Projektergebnissen (Ergebnisse wie Materialien, Konzepte, Strategien) auf vergleichbare Kontexte (z.B. vergleichbare Regionen, Regelinstitutionen oder Zielgruppen) und b) die Anpassung der erarbeiteten Projektergebnisse auf andere Kontexte (Letzteres wird auch als „Adaption“ bezeichnet). Mit Verstetigung schließlich ist eine längerfristige Fortsetzung und Nutzung der Projektleistungen im ursprünglichen Projektkontext gemeint. Das bedeutet, dass auch nach Ende der Programmlaufzeit zumindest Elemente der geförderten Strukturen, Konzepte und Maßnahmen in den Regionen von anderen Akteuren – typischerweise von Regeldiensten - fortgeführt werden.

Im Fokus stehen also weniger die langfristigen (nachhaltigen) Wirkungen der Netzwerkaktivitäten. Vielmehr soll hier in erster Linie auf die organisatorische, institutionelle sowie strukturelle Absicherung der jeweiligen Projektleistungen bzw. –ergebnisse geschaut werden. Dabei soll vor allem der Frage nachgegangen werden, in welcher Weise und bis zu welchem Grade

es den Netzwerken bisher gelungen ist, ihre spezifische Beratungs- und Integrationsleistungen bei Kooperationspartnern und/oder in regionalen Strukturen zu verankern.

Das Bleiberechtsprogramm war bereits in der ersten Förderrunde so angelegt, dass der Aspekt der Verstetigung eine zentrale Rolle spielte. Vor dem Hintergrund, dass für eine Verstetigung zunächst die Identifizierung und Aufbereitung von guten Ansätzen, ihr Transfer sowie eine gute Vernetzung und Öffentlichkeitsarbeit notwendig sind, wurde diesen Aspekten im Rahmen der Programmsteuerung besondere Bedeutung zugemessen. So wurde von Beginn an der Erfahrungs- und Ideenaustausch aller geförderten Netzwerke im Rahmen des 'Nationalen Thematischen Netzwerkes' (NTN-Treffen) betrieben. Ziel ist die Förderung des Wissenstransfers von bereits entwickelten und zukünftigen „good practices“. Die von den Netzwerken entwickelten Konzepte und Produkte werden regelmäßig unter Einsatz von Produktbögen gesammelt und aufbereitet, um zielgruppenspezifische Angebote, ebenso wie die Kompetenzen der Netzwerke bundesweit nutzen zu können. Zudem werden im Rahmen der NTN-Treffen auch relevante Stakeholder der Regionen (z.B. Beschäftigte von Agenturen für Arbeit, Jobcenter, Ausländerbehörden, Landesministerien, Nichtregierungsorganisationen) als strategische Partner in die Identifizierung und Verbreitung guter Praxis einbezogen.

Neben dem NTN-Treffen wurde eine Steuerungsgruppe etabliert, die sich mit der Koordinierung des Thematischen Netzwerkes befasst, an thematischen Arbeitsgruppen teilnimmt und die Entwicklung der Transferbilanz unterstützt. Die Erfahrungen aus der Programmumsetzung werden darüber hinaus regelmäßig für unterschiedliche Zielgruppen aufbereitet. So wurde bereits im Jahr 2010 seitens der Steuerungsgruppe ein Grundlagenpapier mit dem Titel „Zwischenbilanz: Meilensteine und Stolpersteine“ vorgelegt, das unter anderem gemeinsame Empfehlungen aller Projekte an Politik und Verwaltung enthält. Mit weiteren länderspezifische Zwischenbilanzen, der geplanten Fortsetzung des Grundlagenpapiers sowie einer Reihe weiterer Publikationen wird dieses Ziel weiter verfolgt.

Nicht zuletzt kommt dem mit dem Bleiberechtsprogramm verfolgten Netzwerkansatz hier besondere Bedeutung zu: Der konzeptionelle Ansatz setzt auf die koordinierende Zusammenarbeit fachlich kompetenter Partner. Dabei konzentrieren sich die Projekte nicht allein auf dieses operativ zusammenarbeitende Netzwerk, sondern kooperieren darüber hinaus mit einer Vielzahl von weiteren Akteuren, die strategisch in die Projektumsetzung einbezogen sind. Mit der Übernahme einer Mittlerfunktion, in der die Sensibilisierung und Informierung von arbeitsmarktrelevanten Akteuren im Vordergrund steht, sowie notwendiger Koordinationsaufgaben bei der Vermittlung der Zielgruppe in Arbeit, leisten die Bleiberechtsprojekte einen entscheidenden Beitrag für die Implementierung nachhaltiger struktureller Verbesserungen für die Zielgruppe.

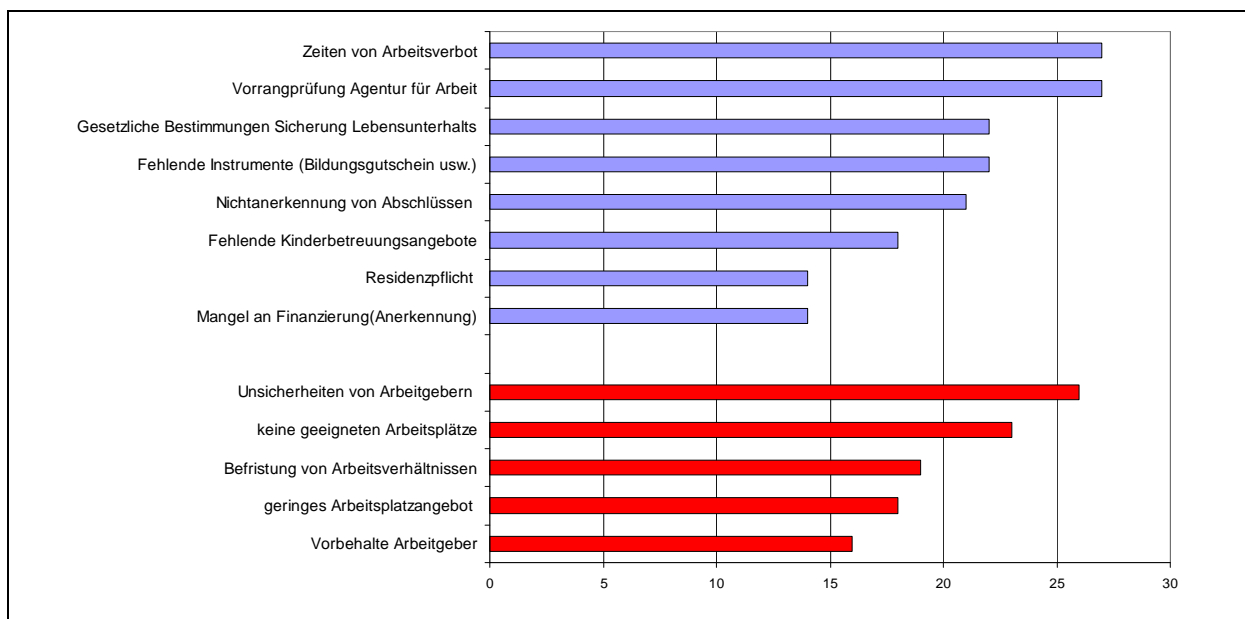
Neben diesen programmbezogenen Faktoren des koordinierten Wissenstransfers und Netzwerkansatzes, die eine Verstetigung unterstützen, spielt jedoch auch immer der Kontext, in dem die Projekte agieren, eine wesentliche Rolle. Inwieweit eine Verstetigung gelingen kann, ist in hohem Maße auch von einer entsprechenden politischen Unterstützung, insbesondere

auf länder- und kommunaler Ebene, abhängig. Ebenso spielt die Bereitschaft der relevanten Regeldienste und Institutionen, entwickelte Ansätze zu übernehmen, eine entscheidende Rolle. Und letztlich sind dauerhaften Erfolge bei der Integration in den Arbeitsmarkt von der Aufnahmefähigkeit und Aufnahmebereitschaft der regionalen Arbeitsmärkte im Zusammenhang mit der Zusammensetzung der Zielgruppe abhängig. Um diesen Kontext und die besonderen Schwierigkeiten bei der Integration von Bleibeberechtigten und Flüchtlingen nachvollziehen zu können, soll im Folgenden zunächst ein Blick auf Rahmenbedingungen geworfen werden, mit denen die Netzwerke in ihrer Arbeit konfrontiert sind.

3 Rahmenbedingungen und strukturelle Hindernisse von Verstetigung

Das Bleiberechtsprogramm setzt – vor dem Hintergrund aktueller ausländer- und asylrechtlicher Regelungen – an einer spezifischen Schnittstelle von arbeitsmarktlicher und sozialer Integration an. Es richtet sich sowohl an Bleibeberechtigte (gesetzliche Altfallregelung für langjährig Geduldete im Aufenthaltsgesetz) wie an Personen mit Flüchtlingshintergrund, die einen - mindestens nachrangigen - Zugang zum Arbeitsmarkt haben. Der Zugang zum Beschäftigungs- und Bildungssystem stößt gerade bei dieser speziellen Zielgruppe auf unterschiedliche Barrieren, die teils personenbezogen und teils strukturell bedingt sind und darüber hinaus von unzureichenden Kenntnissen und oftmals mangelnder Sensibilität des jeweiligen Umfeldes verstärkt werden. Der Europäische Sozialfonds wird hier seiner Aufgabe gerecht, die Entwicklung und Erprobung von innovativen Maßnahmen – hier von Integrationsansätzen – zu fördern, die so bislang noch nicht vorhanden waren.

Abbildung 1: Strukturelle Probleme der Netzwerkarbeit aus Sicht der Netzwerkkoordination



Quelle: Trägerbefragung 2012, n=28 Netzwerke, Mehrfachnennungen

Eine wesentliche Problematik sehen die beteiligten Netzwerke in ausländerrechtlichen Regularien, die für die hier zu integrierenden Personen gelten (s. Abb. 1). Gerade nachrangige Zugänge zum Arbeitsmarkt und die entsprechend durchzuführenden Vorrangprüfung werden von fast allen Netzwerkmitarbeitenden als die wesentlichsten Einschränkungen bei ihrer Arbeit, der Integration in den Arbeitsmarkt, angesehen. Auch die teils langjährigen Arbeits- und Ausbildungsverbote, befristete Aufenthalte (Duldungen), Residenzpflichten und beschränkte Zugänge zu Integrationsleistungen der Regelförderung erschweren die Vermittlungsarbeit der Projekte.

Auf Seiten des Arbeitsmarktes schränken vor allem ein mangelndes Angebot an Arbeitsplätzen, aber auch die Unsicherheit von potentiellen Arbeitgebern über rechtliche Voraussetzungen der Beschäftigung, Angst vor Mehraufwand, und letztlich auch bestehende Vorurteile Beschäftigungsmöglichkeiten ein.

Daneben werden auch Probleme auf Seiten der für die Ausbildung und Arbeitsvermittlung zuständigen Institutionen gesehen. Aufgrund der restriktiven und teils inkongruenten Regularien des Sozial- und Ausländerrechts, aber auch aufgrund interner organisationsstruktureller Ausrichtungen sind die relevanten Regeldienste nur begrenzt in der Lage, die Arbeitsmarktintegration der Zielgruppe in erforderlichem Maße zu unterstützen. Dies gilt darüber hinaus aber auch für andere Institutionen, wie beispielsweise Schulen und Weiterbildungsinstitutionen, bei denen es an angemessenen Angeboten fehlt.

Zudem bringen die von den Netzwerken betreuten Personen überwiegend erhebliche Vermittlungshemmnisse mit. Viele der Teilnehmenden, die auf eine Unterstützung durch die Projekte angewiesen sind, verfügen nur über geringe deutsche Sprachkenntnisse und einen sehr geringen Ausbildungsgrad. Soweit Bildungsabschlüsse vorliegen, sind diese häufig nicht anerkannt und lange Zeiten der Arbeitslosigkeit aufgrund von Arbeitsverboten führen zusätzlich zu einer Dequalifikation. Weitere Schwierigkeit stellen psychische und psychosoziale Belastungen dar, unter denen überdurchschnittlich viele der Bleibeberechtigten und Flüchtlinge leiden – teils aufgrund von Erlebnissen in den Herkunftsländern und Fluchterfahrung, teils aber auch aufgrund der Lebenssituation in Deutschland, wie etwa eine belastende Situation des Lebens in Sammelunterkünften, Kettenduldungen, der Abschiebung von Familienangehörigen und langjährige erzwungene Untätigkeit.

Die geschilderten Beeinträchtigungen bedingen oder verstärken sich oftmals gegenseitig. Gerade die ordnungspolitisch begründeten Restriktionen stehen einem sozialpolitischen Integrationsgedanken entgegen und führen zu oft widersprüchlichen Ergebnissen in Hinblick auf die Möglichkeiten einer Arbeitsaufnahme.

In diesem Zusammenhang muss aber auch erwähnt werden, dass in den letzten Jahren gerade in Hinblick auf die Zugänge zu Arbeit und Beschäftigung eine Reihe Verbesserungen für

die Zielgruppe eingeführt wurden². Dies betrifft teils rechtliche Erleichterungen, nicht zuletzt haben aber auch die Angebote des Bleiberechtsprogrammes sowie die Programmstrukturen zu deutlichen Verbesserungen geführt. Gleichwohl arbeiten die Netzwerke nach wie vor unter sehr schwierigen Bedingungen, wobei deutliche regionale Unterschiede festzustellen sind. Das betrifft gleichermaßen den politischen Kontext auf Landesebene wie die Unterstützungsbereitschaft einzelner regionaler Akteure: So hat sich in vielen Bundesländern der Blick auf das Thema Asyl und Integration verändert. Wurden Menschen ohne gesicherten Aufenthaltstitel bislang explizit aus dem Integrationsprozess ausgeschlossen, erfolgte in einigen Bundesländern zwischenzeitlich die Aufnahme auch dieser Zielgruppe beispielweise in Aktions- und Handlungspläne. Teils wurde die Möglichkeit eröffnet, Mittel des Landes-ESF auch für Maßnahmen zur Verfügung zu stellen, die die Integration von Flüchtlingen fördern oder wurden von Seiten der Integrationsbeauftragten Runde Tische zum Thema Asyl eingerichtet. Dies geschieht jedoch nicht überall, andere Bundesländer schließen die Zielgruppe nach wie vor von entsprechenden Maßnahmen aus.

Zusammenfassend lässt sich also festhalten, dass die Netzwerke in einem komplizierten und sich teils widersprechenden System unterschiedlicher Bedingungen für die Arbeitsmarktintegration von Bleiberechtigten und Flüchtlingen tätig sind. Dabei kommt ihnen gerade die Bündelung ihrer verschiedenen Kompetenzen zugute. Aufgrund des Einbezugs unterschiedlicher operativer Akteure verfügen sie über ein differenziertes, professionelles und organisationsspezifisches Wissen, das es ihnen erlaubt, bestehende Funktionslücken der Regeldienstleistung durch die Erbringung von Koordinationsleistungen zu überbrücken.

4 Aktivitäten und Strategien der Netzwerke

Um die entwickelten Ansätze – sowie auch die bereits erreichten Erfolge - zu verstetigen, müssen Bleiberechtsnetzwerke Wege finden, mit denen sie diese organisatorisch, institutionell und strukturell absichern können. Um dies zu erreichen stehen bei allen Netzwerken drei wesentliche Strategien im Vordergrund: Das Augenmerk liegt hier zunächst auf einer Entwicklung von Produkten, um relevante Projektergebnisse aufzubereiten und anderen zur Verfügung zu stellen. Im Fokus steht weiterhin eine intensive Öffentlichkeitsarbeit, und letztlich kommt vor allem der operativen wie strategischen Netzwerkarbeit erhebliche Relevanz zu. Wie bereits oben beschrieben, wird diesen Strategien auch im Rahmen der Programmsteuerung besondere Bedeutung zugeschrieben.

² Auch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 18. Juli 2012 über die Höhe der Geldleistungen des Asylbewerberleistungsgesetzes oder die bevorstehende Änderung des Ausländerbeschäftigungsrechts können als Beleg einer sich auf politisch-rechtlicher Ebene ändernden Sicht der Aufgaben von Flüchtlingspolitik gelesen werden.

Entwicklung von Produkten

Von den Netzwerken wird großer Wert auf eine transferfähige Aufbereitung ihrer Erkenntnisse und Erfahrungen gelegt. Im Rahmen des Bleiberechtsprogramms wurde und wird daher eine Vielzahl Handreichungen, Broschüren, Ergebnisberichte etc. mit unterschiedlichen Zielsetzungen entwickelt. So werden beispielsweise schnell lesbare und einfach verwendbare Handreichungen erstellt, die Arbeitsmarktakteure informieren, Hilfestellungen und insbesondere auch rechtliche Informationen bieten. Die Produkte richten sich aber auch auf eine Sensibilisierung und Aktivierung der Öffentlichkeit sowie der Politik. Dazu werden Projektergebnisse fortlaufend aufbereitet und in entsprechende Gremien eingespeist. Besondere Bedeutung kommt hier einer Information über die Netzwerkarbeit ebenso zu wie über relevante Fakten über die Situation von Personen ohne dauerhaften Aufenthaltsstatus.

Im Gegensatz zu vielen anderen Programmen ist für das Bleiberechtsprogramm charakteristisch, dass immer auch politische Prozesse mit im Fokus stehen und gezielt angestoßen werden. Insoweit achten die Mitarbeitenden der Netzwerke darauf, wissenschaftliche Erkenntnisse einzubeziehen, Statistiken professionell aufzubereiten und politische Diskussionen aufzugreifen. So wurde von einem Netzwerk eine politische Anfrage zu der Anzahl der bei der Arbeitsverwaltung gemeldeten Flüchtlinge und der Anzahl der Eintritte in SGB III-Maßnahmen gestellt. Ein anderes Netzwerk entwickelte ein Konzept zum Monitoring und zur Bildungsberichterstattung zur Situation junger Flüchtlinge; ein erster Bildungsbericht wurde in Kooperation mit einer wissenschaftlichen Einrichtung erstellt und veröffentlicht.

Öffentlichkeitsarbeit

Bereits die Darstellung der Produktentwicklung hat die hohe Relevanz gezeigt, die die Öffentlichkeitsarbeit bei den Netzwerken einnimmt. Entsprechend der jeweiligen Zielrichtung der Produkte erfolgt eine gezielte Ansprache und Verbreitung relevanter Akteuren, Fachöffentlichkeit, allgemeiner Öffentlichkeit sowie Entscheidungstragenden aus Politik und Verwaltung.

Für die Öffentlichkeitsarbeit werden unterschiedliche Medien und Kommunikationsformen genutzt. Fast alle Projekte informieren über Flyer und Plakataktionen und setzen ihre Homepage sowie E-Mail-Verteiler ein. Insgesamt verzeichnen die Netzwerke ein hohes Maß der Teilnahme an Fachveranstaltungen und berichten in Fachmedien, wobei über Maßnahmen, Erfolge und Ergebnisse berichtet und der Nutzen der Projektstätigkeit für Verwaltung, Politik und Gesellschaft herausgestellt wird. Auch Medien werden gezielt eingesetzt: Hier verweisen einige Netzwerke explizit darauf, dass die Öffentlichkeitsarbeit durchaus unterstützende Resultate zeigt und seitens der Medien positiv über die Anliegen der Projekte berichtet wird.

Kontinuierliche Netzwerkarbeit zur Projektumsetzung

Um die Leistungen der Bleiberechtsprojekte dauerhaft in regelhafte Strukturen zu überführen, sind die Netzwerke auf enge Zusammenarbeit mit den Institutionen angewiesen, die zum einen Maßnahmen regelfinanziert fortführen können und zum anderen Entscheidungsgewalt über oder Einfluss auf solche Entscheidungen haben, die sich auf die Finanzierung und künftige Ausgestaltung von Rahmenbedingungen und Strukturen beziehen (also vor allem Entscheidungsträger aus Politik und Verwaltung).

Wie bereits beschrieben, werden durch das Bleiberechtsprogramm Netzwerke mit einer Bündelung von Trägern mit unterschiedlichen Kompetenzen gefördert. Die Stärken der Netzwerke liegen dabei vor allem in der praktizierten Arbeitsteilung, in aufeinander aufbauenden Unterstützungsstrukturen sowie einem integrierten Handlungsansatz. Die Bereitschaft, ressortübergreifend zu arbeiten, stellt eine notwendige Bedingung für die Verstetigung dar. Neben den operativ eingebundenen werden zudem gezielt strategische Partner einbezogen. Im Ergebnis kooperiert jedes der Netzwerke mit den Trägern der Grundsicherung, der Agentur für Arbeit und Ministerien sowie Fachbehörden auf Landesebene (zur genaueren Beschreibung der Kooperationen und Unterstützungsbereitschaft von lokalen Akteure vgl. Kap.6).

Gleichwohl ist der Aufbau langfristiger und nutzbringender Kooperationen nicht immer einfach. Um dies zu erreichen, suchen die Projekte regelmäßig relevante Akteure auf und informieren sie über den Nutzen der Projektarbeit. Dazu sind kontinuierliche Gespräche und der Aufbau langfristiger Kontakte erforderlich. Zur Erreichung der verschiedenen Akteure hat es sich auch als hilfreich erwiesen, erzielte Erfolge verständlich darzustellen und konkrete Problemlösungen anzubieten. Ebenso unterstützen Einladungen in die Projekte und die Präsentation von Fallbeispielen die Anliegen der Bleiberechtsprojekte, da der direkte, persönliche Kontakt zu Flüchtlingen häufig ein Schlüsselerlebnis und somit ein wichtiger Erfolgsfaktor bei der Überzeugungsarbeit sein kann. Schließlich agieren die Projekte aber auch als Ansprechpersonen in Problemfällen.

Kontinuierliche Netzwerkarbeit zur Verbesserung der Integration

Ebenfalls hohe Relevanz hat in diesem Zusammenhang die Gremienarbeit. Hier stehen die Organisation lokaler Runder Tische und regelmäßige Sitzungen mit Vertretungen relevanter Behörden, Träger und Organisationen im Vordergrund. Neben dem Informationsaustausch werden so vor allem ein rechtskreisübergreifender Nutzen sowie die Aufnahme der Zielgruppe in Angebote der Regelförderung angestrebt. Und auch die Schulung von Grundsicherungsträgern, Behörden, Multiplikatoren und Arbeitsmarktakteuren ist notwendig und eine wesentliche Funktion der Bleiberechtsnetzwerke, um zielgruppenspezifisches Wissen zu vermitteln.

5 Typische Ansätze und Lösungen

Die dargestellten Strategien stellen zentrale Voraussetzungen für Verstetigung dar; ob es dann auf Netzwerkebene zu einer Verstetigung kommt, hängt entscheidend von den jeweiligen regionalen Bedingungen ab. Im Folgenden werden von den Netzwerken geschilderte Beispiele beschrieben, in denen entweder ein Einbezug der Bleibeberechtigten und Flüchtlinge in politische Programme oder die Übernahme zumindest von Teilaufgaben der Netzwerke durch Regeldienste oder eingerichtete Arbeitskreise bereits gelang. Diese Erfolge beziehen sich auf politische Entwicklungen, auf die Aufnahme der Zielgruppe in das System der Regelangebote sowie auf die Implementierung von Koordinationsaufgaben innerhalb der Region.

5.1 Positive Entwicklungen auf politisch-administrativer Ebene

Wesentliche Hindernisse bei der Schaffung von Arbeitsmarktzugängen für die Zielgruppe der Bleibeberechtigten und Flüchtlinge liegen in den bestehenden ordnungsrechtlichen Restriktionen und einem lange praktizierten Ausschluss von Integrationsmaßnahmen. Gerade hier lassen sich aus einigen Bundesländern und Regionen positive Entwicklungen beschreiben, die zeigen, dass sich der Blick auf die Zielgruppe der Bleiberechtsnetzwerke und das Thema Asyl verändert hat.

In diesem Zusammenhang ist vor allem die Aufnahme von Flüchtlingen in Integrationskonzepte und –maßnahmen zu nennen. So gibt es beispielsweise in *Niedersachsen* einen politischen Vorstoß, Menschen mit einer Duldung nach vier Jahren Aufenthalt in Deutschland Integrationsmaßnahmen zu gewähren. In *Mecklenburg-Vorpommern* wurden Asylbewerber/innen in die über den Landes-ESF finanzierten Fachstellen zur Integration von Migrantinnen und Migranten mit aufgenommen. In *Hamburg*, wo Personen mit einem unsicheren Aufenthaltsstatus bislang vom Integrationskonzept ausgeschlossen waren, nennt das neue „Handlungskonzept Integration“ der Sozialverwaltung nun explizit auch die Förderung von Flüchtlingen. In Schleswig-Holstein gelten Flüchtlinge inzwischen als Zielgruppe des "API - Aktionsplans Integration Schleswig-Holstein" und werden somit in die Überlegungen zur Entwicklung von integrationsfördernden Willkommensstrukturen einbezogen. Auch in *Rheinland-Pfalz* und in Berlin ist die Personengruppe im Integrationskonzept integriert. In *Saarbrücken* stellen Flüchtlinge ein eigenständiges Thema auf ministerieller Ebene dar. Auch die Berliner Integrationssenatorin setzt einen ihrer Arbeitsschwerpunkte im Bereich Flüchtlingspolitik."

Als wichtiger – auf Programmebene erreichter - Erfolg ist die zum 21. Dezember 2011 in Kraft getretene Richtlinienänderung des ESF-BAMF-Programms zu nennen, mit der Teilnehmenden der ESF-Bleiberechtsprojekte der Zugang zu den *ESF-BAMF-Sprachkursen* eröffnet worden ist. Zwischen BMAS und BAMF wurde ein Kontingent von rd. 3000 Plätzen für Teilnehmende der Bleiberechtsprojekte vereinbart.

Auch auf regionaler Ebene erfahren die Netzwerke direkte Unterstützungen auf kommunal-politischer Ebene, wie etwa in *Recklinghausen*, wo die Netzwerkarbeit zudem dadurch erleichtert wird, dass hier keine Ressorttrennung von Sozial- und Ordnungspolitik besteht.

Diese positiven politischen Entwicklungen können durchaus als Ergebnis jahrelanger Arbeit und vieler Gespräche der Bleiberechtsnetzwerke gesehen werden. Zugleich aber sind Bleibeberechtigte und Flüchtlinge noch lange nicht selbstverständlich und keinesfalls überall in die Integrationsbemühungen einbezogen. Nach wie vor bleiben Forderungen der Netzwerke, wie beispielsweise die flächendeckende Einführung Runder Tische durch Integrationsbeauftragte zum gegenseitigen Austausch und Einbezug der Zielgruppe in die Integrationsbemühungen, notwendig und hilfreich. Das ist noch nicht durchgängig die Regel; so gibt es in einigen ländlichen Regionen keine Integrationsbeauftragten und teilweise wird das Thema Asyl vom Aufgabenspektrum der Integrationsbeauftragten ausgeschlossen. So etwa in *Bayern*, wo Integrationsbeauftragte offiziell nicht für diese Personen zuständig sind. Auch die Förderung von Asylbewerber/innen und Geduldeten aus Mitteln des Landes-ESF ist hier nach wie vor ausgeschlossen.

Im Ergebnis setzt eine dauerhafte Schaffung von Arbeitsmarktzugängen voraus, dass gerade auch seitens der politischen Entscheidungsträger die Qualifizierung und nachhaltige Arbeitsmarktvermittlung von Asylbewerber/innen, Geduldeten und Flüchtlingen gewollt ist, eine endgültige Abwendung von der in den 70er Jahren begonnen Abschreckungs- und Ordnungspolitik sowie ein Einbezug in sämtliche Integrationsmaßnahmen erfolgt. Solange dies nicht bundesweiter Standard ist, bedarf es für die Zielgruppe spezieller Koordinationsleistungen auf lokaler Ebene, die auf eine arbeitsmarktbezogene Kooperation der relevanten Akteure hinwirken.

5.2 Zusätzliche Angebote für die Zielgruppe

Eine weitere zentrale Voraussetzung für die dauerhafte Sicherung der Projekterfolge besteht in der regelhaften Aufnahme der Zielgruppe in entsprechende Beschäftigungsförderungen und schulische und berufliche Bildungsmaßnahmen. Dies scheidet bislang häufig aus sehr unterschiedlichen Gründen.

In vielen Institutionen sind die spezifischen Problematiken der Bleibeberechtigten und Flüchtlinge – ebenso wie die entsprechenden Fördermöglichkeiten - nicht ausreichend bekannt. So schildern die Netzwerke, dass beispielsweise die zuständigen Arbeitsvermittler/innen in den Agenturen für Arbeit oft nicht oder nur unzureichend über Möglichkeiten des SGB III für Asylbewerber/innen informiert sind. Auch Verteilungen von Zuständigkeiten können eine Integration in Arbeit erschweren: So sind mancherorts für erwachsene Asylbewerber/innen und Flüchtlinge nicht die Migrationsberatungs-, sondern die Flüchtlingsberatungsstellen zuständig, deren Aufgaben aber - anders als bei den Migrationsberatungsstellen - gerade nicht in der Arbeitsvermittlung liegen.

Darüber hinaus sind die vorhandenen Angebote nicht ausreichend auf die Zielgruppe und die spezifischen Problematiken, insbesondere in Hinblick auf die oft vorhandenen multiplen Vermittlungshemmnisse, die aus einer Kombination von Sprachdefiziten, nachrangigem Zugang zum Arbeitsmarkt, befristete z.T. nur kurzzeitige Aufenthaltstitel und bestehender Vorurteile auf Seiten der Gesellschaft und des Arbeitsmarktes entstehen, ausgerichtet.

Aufnahme der Zielgruppe in Regelangebote

Gleichwohl verdeutlichen auch hier viele Beispiele die Erfolge, die die kontinuierliche Netzwerkarbeit in Hinblick auf die Aufnahme der Zielgruppe in Regelangebote erzielen konnten. Förderlich ist dabei vor allem die Tatsache, dass insbesondere die von der Förderrichtlinie geforderte Zusammenarbeit mit den Jobcentern/zugelassenen kommunalen Trägern überwiegend gelang und als gut beschrieben wird. An vielen Standorten konnten Vermittlungen der vom Netzwerk betreuten Personen in SGB II sowie SGB III-Maßnahmen erreicht werden.

Auch mit anderen Institutionen und Trägern konnten Strukturen zum Einbezug der Zielgruppe aufgebaut werden. So bezieht die Anerkennungsberatung des IQ-Netzwerkes, das für die Umsetzung des seit diesem Jahr geltenden Anerkennungsgesetz zuständig ist, Bleibeberechtigte und Flüchtlinge in einigen Regionen wie beispielsweise in *Erfurt, Hamburg, Berlin, Osnabrück oder Augsburg* bereits automatisch als Zielgruppe mit ein. In Schleswig-Holstein gehören Flüchtlinge ausdrücklich zu den Zielgruppen der Angebote des IQ-Netzwerkes Schleswig-Holstein. Gerade dort, wo Institutionen wie Handwerkskammern, Agenturen für Arbeit und Jobcenter in die Beratung mit eingebunden sind, ist von einem dauerhaften Bestand des Beratungsangebotes auch für die Zielgruppe auszugehen. In anderen Regionen müssen solche Strukturen jedoch zunächst noch aufgebaut werden. In einem weiteren Beispiel aus *Hamburg* führte dauerhafte gezielte Aufklärungsarbeit dazu, dass sich Träger des Freiwilligen Sozialen Jahres (FSJ) gezielt um die Gewinnung jugendlicher Flüchtlinge für ein FSJ bemühen.

Einrichtung spezifischer Angebote

Vor allem in Hinblick auf Sprachförderangebote im Rahmen der Berufsvorbereitung zeigt sich, dass an vielen Orten die Angebote für Bleibeberechtigte und Flüchtlinge ausgeweitet oder dauerhaft eingerichtet werden konnten. So wurde in *Sachsen* die Anzahl der einjährigen Vorbereitungsklassen an staatlichen BSZ (Berufsschulklassen), u.a. für Flüchtlinge bis zum 27. Lebensjahr, annähernd verdoppelt, und in *Bayern* konnten zusätzliche BVJ-Sprachklassen (Berufsvorbereitungsjahr) als gezieltes Angebot für Flüchtlinge zunächst im Rahmen eines Modellprojektes eingerichtet werden. Hier wurden Landesmittel für zusätzlichen Deutsch-Unterricht, Qualifizierung, sowie die Möglichkeit, das BVJ zu wiederholen, bereitgestellt. Im Rahmen eines von der Landesregierung eingerichteten Runden Tisches mit den Kommunen soll ergänzend auch die Finanzierung von sozialpädagogischer Betreuung sichergestellt werden. Zu einer Verankerung von Sprachförderung für Flüchtlinge in kommunalen Haushalten ist es in einigen Städten gekommen. In *München* werden Haushaltsmittel zur Finanzierung von zielgruppenspezifischen Einzelprojekten bereitgestellt, in *Hamburg*

deckt die Stadt aus Haushaltsmitteln den Bedarf durch Übernahme der Kosten für die Teilnahme von Flüchtlingen an Integrationskursen.

Die Übernahme spezifischer zielgruppenorientierter Angebote gelang auch in einer Vielzahl weiterer Fälle: Ein bislang vom Netzwerk finanzierte Feriencamp für BVJ-Schüler mit den Inhalten Berufsorientierung und deutsche Kultur in *Pforzheim* wird kommunal weiter gefördert. In *Bad Hersfeld* wurden spezielle Schulklassen eingerichtet, um den besonderen Bedürfnissen von Flüchtlingskindern und –jugendlichen gerecht zu werden. Und auf Initiative des am *Bodensee* agierenden Netzwerkes wurde die Stelle eines Sozialarbeiters für männliche Flüchtlinge in der Gruppenunterkunft durch den Landkreis eingerichtet und finanziert.

In diesem Zusammenhang sind auch die Fortbildungen hervorzuheben, die die Netzwerke für Mitarbeitende der Regeldienste anbieten. Durch die Sensibilisierung ist ein Bewußtsein für die Bedeutung von Kenntnissen zum Aufenthaltsrecht gewachsen mit der Folge, dass in Berlin Fortbildungsinhalte zum Thema "Aufenthaltsrecht/Arbeitsmarktzugang/Förderinstrumente" auch von den Grundsicherungsstellen finanziert werden. Auch in *Thüringen* und Bayern erfolgen gezielte Nachfragen nach Schulungen zum Aufenthaltsgesetz.

Die Entstehung der "Vivantes Berufsfachschule für Sozialassistenten im Zentrum für Migrationsdienste (zfm)" beruht auf der Kooperation, die bereits im Rahmen der Gemeinschaftsinitiative EQUAL (2002-2007) zwischen bridge und Vivantes entstanden ist und in Bleiberecht I weiter verfeinert wurde. Nunmehr wurde sie 2012 als Regeleinrichtung gegründet.

Die geschilderten Beispiele zeigen: Dass an vielen Standorten die Zielgruppe des Bleiberechtsprogramms von Jobcentern oder Agenturen für Arbeit inzwischen wahrgenommen wird, lässt sich den lokalen Netzwerke als Erfolg ihrer Arbeit zuschreiben. So gibt es – wie etwa in *Ludwigshafen* - Kooperationsvereinbarungen zwischen NGOs und Jobcentern, teils werden die Netzwerke von Institutionen wie Jobcentern, Schulämtern etc. gezielt angesprochen und um Rat und Unterstützung gebeten. Allerdings belegt diese Form der Zusammenarbeit nur eine partielle Öffnung der Institutionen der Regeldienste, eine selbstverständliche Aufnahme der Zielgruppe in die Regelangebote ist damit noch nicht erreicht. Zum Teil aber haben sich in etlichen Regionen Praktiken einer teils informellen, teils vereinbarten Arbeitsteilung zwischen Netzwerken und lokalen Institutionen etabliert, die man als temporäre Vorstufe von Verstetigung verstehen könnte. Wenn Agenturen für Arbeit und Grundsicherungs-träger Ratsuchende zur individuellen Unterstützung in die Netzwerke schicken, dann werden sowohl die spezifischen Unterstützungsbedarfe der Zielgruppen als auch die entsprechenden Kompetenzen der Netzwerke faktisch anerkannt. Gleichwohl bleibt diese Form der Zusammenarbeit nach Einschätzung der Bleiberechtsprojekte im hohen Maße von der Bereitschaft und Flexibilität der in den Regeldiensten Tätigen abhängig. Aber auch erfolgreiche Zusammenarbeit vor Ort hat oft nur temporären Status, wenn sie in erster Linie personenabhängig

ist; so befürchten viele Netzwerke, dass angestoßene Projekte ohne sie nicht weitergeführt werden.

5.3 Übernahme von Koordinationsaufgaben

Aus den geschilderten Beispielen wird deutlich, wie umfassend die Netzwerkarbeit und vor allem auch die funktionspezifische Bandbreite der Partner im Netzwerk ist. Von Unterstützung in rechtlichen Fragen und sozialer Beratung bis hin zu einer intensiven Arbeitsvermittlung sind alle für Integrationsarbeit erforderlichen Kompetenzen von den Netzwerkpartnern gut abgedeckt und auf die Region und ihr Arbeitsmarktpotential abgestimmt. Dabei fallen naturgemäß vielfältige Koordinationsaufgaben an, die erhebliche Ressourcen benötigen und meist von den Bleiberechtsnetzwerken sichergestellt werden.

Die Übernahme dieser Koordinationsaufgaben auch unabhängig von den Bleiberechtsnetzwerken zu gewährleisten, ist eine der schwierigsten Aufgaben im Rahmen von Verstetigungen. Hierzu wurden zum einen *rechtskreisübergreifende Runde Tische bzw. Arbeitskreise* initiiert bzw. eingebunden, wie etwa in der Zusammenarbeit des Netzwerks Bleibeberechtigte in *Köln*, wo eine übergreifende Nutzung der Rechtskreise des SGB II und III sowie des Asylbewerberleistungsgesetzes sichergestellt werden soll. Hierunter fallen auch regelmäßige Treffen verschiedener Arbeitsmarktakteure – zum Beispiel auch initiiert in *Hessen*.

Weiterhin konnten in einigen Regionen die Benennung von *Ansprechpartner/innen für die Zielgruppe der Flüchtlinge und Bleibeberechtigten innerhalb der Regeldienste* erreicht werden, so etwa in *Stuttgart* und *Bochum*. Diese Ansprechpersonen stellen die Berücksichtigung und das Know-how des entsprechenden Regeldienstes sicher.

Runde Tische und Ansprechpartner/innen können zwar den Austausch und die Informationsweitergabe sicherstellen, um aber tatsächlich eine ganzheitliche Beratung und Förderung zu gewährleisten, müssen entsprechende *Koordinator/innen vor Ort*, auch im Sinne eines Fallmanagements, verantwortlich sein. Auch diese konnten in Einzelfällen bereits dauerhaft geschaffen werden. So wurde in *München* eine kommunale Koordinierungsstelle für berufsschulpflichtige Jugendliche bis 25 Jahre eingerichtet mit dem Ziel, diese in Regelangebote (wie etwa BVB-Maßnahmen etc.) zu führen. In *Dortmund* richtete das Ordnungsamt der Stadt eine Stabstelle „Fachreferent für Flüchtlings- und Asylfragen“ ein, und in *Mecklenburg-Vorpommern* sind Asylbewerber/innen mit in den eingerichteten und über Mittel aus dem Landes-ESF finanzierten Fachstellen zur Integration von Migrant/innen einbezogen. In *Freiburg* wurde eine Stelle für die Arbeitsmarktvermittlung von Flüchtlingen bei der Stadt beantragt.

Auch hier stellt sich jedoch die Frage, in wie weit die notwendigen und vielfältigen Koordinationsaufgaben ohne das bereits entstandene „Netzwerkwissen“ dauerhaft gewährleistet werden können. Ohne die entsprechende Finanzierung und Stelleneinrichtungen, beispielsweise im Rahmen von flächendeckendem Fachstellen als Schnittstelle für die berufliche För-

derung von Flüchtlingen sowie ein rechtskreisübergreifendes Fallmanagement im SGB II / SGB VIII und SGB XII, ist dies kaum denkbar.

6 Unterstützungsbereitschaft lokaler Akteure und Möglichkeiten verbesserter Kooperation

Nach dem die Kooperationen mit lokalen Akteuren nicht nur als eine der zentralen Elemente der Netzwerkarbeit, sondern auch als eine wesentliche Voraussetzung für die Verstetigung angesehen werden können, soll abschließend noch kurz auf die Relevanz einzelner Kooperationspartner und die aus Sicht der Bleiberechtsakteure notwendigen Voraussetzungen einer erfolgreichen Kooperation eingegangen werden. Diese werden auch noch einmal verdeutlicht anhand formulierter Erwartungen an spezifische, für die Arbeit mit der Zielgruppe relevanten Akteursgruppen.

6.1 Relevanz und Unterstützungsbereitschaft von Kooperationspartnern

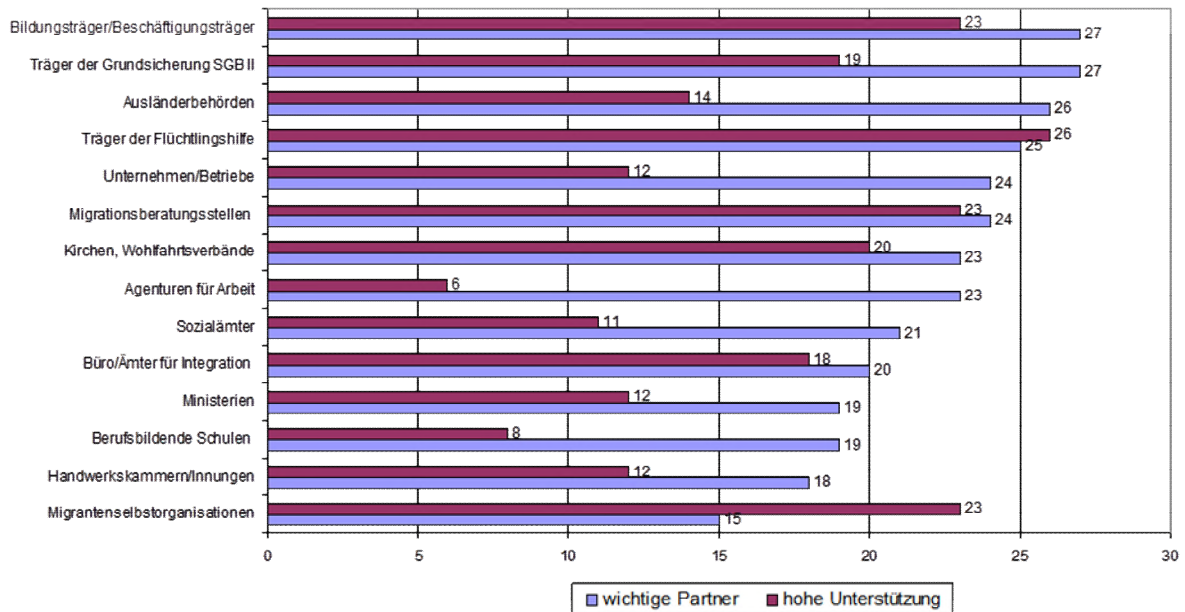
Nach Einschätzung der Netzwerkverantwortlichen im Rahmen der Online-Erhebung sind für das Gelingen der Netzwerkvorhaben vor allem die folgenden Kooperationen wichtig³:

1. Ausländerbehörden; Bildungs-/Beschäftigungsträger, Unternehmen (100% `wichtig`)
2. Träger der Grundsicherung nach SGB II (96% `wichtig`)
3. Träger der Flüchtlingshilfe (93% `wichtig`)
4. Agenturen für Arbeit, Migrationsberatungsstellen (92% `wichtig`)

Die Relevanz dieser Partner korrespondiert nicht immer mit der Unterstützungsbereitschaft. Diese bewerten die Netzwerke am stärksten bei Trägern der Flüchtlingshilfe, bei Bildungs-/Beschäftigungsträgern, Migrationsberatungsstellen, Kirchen/Wohlfahrtsverbänden, Integrationsbeauftragten sowie Trägern der Grundsicherung nach SGB II. Eine eher geringe Unterstützungsbereitschaft wird demgegenüber vor allem bei den Agenturen für Arbeit und den Berufsbildenden Schulen gesehen. Auch Betriebe und Unternehmen haben – vor allem im Verhältnis zu der hohen Relevanz für die Arbeit der Netzwerke - eine geringe Unterstützungsbereitschaft.

Abbildung 2: Netzwerkpartner nach Relevanz und Unterstützungsbereitschaft

3 Angaben liegen nur dann vor, wenn die Netzwerke tatsächlich mit den angegebenen Partnern kooperieren. Die folgenden Zahlen sowie die Tabelle bilden nur die Fälle ab, in denen kooperiert und eine Einschätzung vorgenommen wurde, so dass sich die Fälle nicht in jedem Fall auf 28 Netzwerke summieren.



Quelle: Trägerbefragung 2012, n=28 Netzwerke, Mehrfachnennungen

6.2 Beispiel: Zusammenarbeit mit den Agenturen für Arbeit

Vor dem Hintergrund, dass den Agenturen für Arbeit für die Unterstützung der Zielgruppe bei der Integration in Arbeit zweifellos eine zentrale Bedeutung zukommt, während gleichzeitig die Chancen zur Zusammenarbeit als sehr unterschiedlich und häufig schwierig geschildert wird, soll am Beispiel dieser Kooperation noch einmal die auftretende Problematik sowie ein Ansatz der Netzwerke, diesen Problematiken zu begegnen, skizziert werden:

Ist die Arbeitsagentur operativer Partner, schafft dies durchaus eine gewisse Verbindlichkeit in der Kooperation, letztlich aber hängt die Qualität der Zusammenarbeit – so die durchgängige Einschätzung der Netzwerke - an Personen und an der Einstellung der Leitungen zu dem Thema Asyl. Dabei wird wiederum deutlich, wie stark die Kooperation auch von strukturell bedingten Problemen geprägt ist. Dass die Aufenthaltstitel häufig zu kurz für Maßnahmen der Agenturen sind oder diese bei Personen mit einer Duldung jederzeit an einem Arbeitsverbot nach § 11 Beschäftigungsverfahrensverordnung scheitern können, sind nur einige der Probleme, die sich hinderlich auf die Zusammenarbeit auswirken. Auch mangelnde Ressourcen kommen hier zum Tragen.

Eine wesentliche Problematik ist hier auch darin zu sehen, dass innerhalb der Agenturen für Arbeit nicht immer ausreichende Kenntnis über die in ihren Zuständigkeitsbereich fallende Anzahl der Asylbewerber/innen und Geduldeten besteht. Die mangelnde Kenntnis verhindert aber auch die Ermittlung von Bedarfen in Hinblick auf spezifische Förderung der Zielgruppe ebenso wie in Hinblick auf eine notwendige Qualifizierung der Fallmanager/innen in aufenthaltsrechtlichen Fragen.

Ein Beispiel, wie die Netzwerke auf diese Probleme reagieren und welche Strategien für eine Verstetigung der von ihnen entwickelten Ansätze gewählt werden, ist die durch die beiden

im Rahmen des Bleiberechtsprogramms geförderten *bayerischen Netzwerke* initiierte Fachveranstaltung „Unterstützungsleistungen der Agenturen für Arbeit für Asylbewerber/innen, Geduldete und Flüchtlinge“. Ziel dieser Veranstaltung war es, möglichst alle Agenturen in Bayern über die Unterstützungs- und Fördermöglichkeiten für Flüchtlinge zu informieren und so eine langfristige Beteiligung der Arbeitsverwaltung zu erreichen und Projektmodelle für die Zielgruppe in die Regelförderung überführen zu können. Um dieses Ziel zu erreichen, wurde die Veranstaltung gemeinsam mit der Regionaldirektion Bayern bei der Bundesagentur für Arbeit in Nürnberg geplant und durchgeführt. Diese lud sämtliche Geschäftsleitungen und Beauftragten für Chancengleichheit und Menschen mit Migrationshintergrund aller bayerischen Agenturen sowie der Bundesagentur für Arbeit ein.

Letztlich konnten mit dieser Vorgehensweise fast alle Agenturbezirke erreicht werden. Neben Fachinformationen wurde auch der durch das BMAS erstellte Leitfaden „Arbeitsmarktzugang und –förderung: Flüchtlinge – Kundinnen und Kunden der Arbeitsagenturen und Job-Center“ zur Verfügung gestellt, der auf großes Interesse stieß und im Anschluss von mehreren Agenturen für die Weitergabe an ihre Vermittlerinnen und Vermittler bestellt wurde. Auch wurden Schulungsangebote durch die Projekte unterbreitet, die durch die Agenturen für Arbeit angenommen wurden. Zudem vereinbarten die Netzwerke und die Regionaldirektion Bayern, auch zukünftig gemeinsam an der Bekanntmachung und Nutzung von Fördermöglichkeiten zu arbeiten.

Aufgrund der positiven Resonanz der Veranstaltung soll das Veranstaltungsformat in 2013 auch in den Bezirken aller anderen Regionaldirektionen durchgeführt werden.

6.3 Voraussetzungen für eine erfolgreiche Kooperation

Im Idealfall beruht eine Kooperation zwischen Akteuren mit unterschiedlichen Funktionen mindestens auf zwei Faktoren: Einerseits muss es zwischen ihnen eine gemeinsame Sicht des Integrationsziels für die Zielgruppe geben, andererseits sollte die Aufgabenerfüllung die Interessenlagen der beteiligten Akteure ausreichend berücksichtigen. Eine derartige Interessensverschränkung könnte beispielsweise für Kommunen daran erkennbar sein, dass früh ansetzende Integrationsleistungen mittelfristig zu erheblichen Einsparungen kommunaler Mitteln führen können. Der Fachdienst Migration des *Landkreises Hersfeld-Rotenburg* hat ein differenziertes Rechenmodell vorgelegt, das die möglichen Einsparungen auf kommunaler (KdU; AsylbLG) und auf Bundesebene (SGB II) ausweist, die sich durch Vermittlungen der Zielgruppen in Arbeit bzw. Ausbildung erzielen ließen. So konnten beispielsweise allein in den Jahren 2011 und 2012 insgesamt € 760.000,00 Bundesmittel sowie weitere €428.000,00 kommunale Mittel eingespart werden.

Ähnlich würde die Bereitschaft zur Kooperation auf Seiten der Arbeitsvermittlung steigen, wenn die Notwendigkeit besteht, möglichst viele Menschen aus dem Leistungsbezug heraus zu holen. Vor dem Hintergrund eines Arbeitskräfte- und Fachkräftemangels kooperieren Un-

ternehmen und Betriebe verstärkt mit den Bleiberechtsnetzwerken. Und wenn mit steigenden Flüchtlingszahlen nicht ausreichend Unterkunftsplätze zur Verfügung stehen, kann durch die Vermittlung in Arbeit häufig schon früher ein Umzug in eine eigene Wohnung erfolgen und somit die Unterstützungsbereitschaft der zuständigen Kommunen gefördert werden. Bei dem Aufbau und der Pflege von Kooperationen wird daher von den Netzwerken Wert darauf gelegt, den Nutzen für die jeweiligen Akteure sichtbar darzustellen und zu vermitteln.

Als besonders fördernd für eine gute Zusammenarbeit hat sich eine räumliche Nähe zu den jeweiligen Akteuren bzw. ihre operative Einbindung in das Netzwerk erwiesen. Dies wird von den Projekten besonders dort beobachtet, wo beispielsweise Mitarbeiter/innen der Teilprojekte im Landratsamt verortet sind oder das Jobcenter operativ in die Projektarbeit einbezogen ist. Auch bei Einbindung der Handwerkskammer wird ein erheblich besserer Zugang zu handwerklichen Betrieben geschildert.

Andererseits führen bestehende Schwierigkeiten wie fehlende Ressourcen etwa bei SGB II und SGB III-Trägern oder mangelndes Wissen über die Zielgruppe und darauf resultierende Unsicherheiten z.B. bei Betrieben zu einer Einschränkung der Unterstützungsbereitschaft. Diese Schwierigkeiten sind oft ebenfalls struktureller Art, wie etwa auftretende Zielkonflikte (so kann die Eingliederung in Arbeit für Ausländerbehörden der Verfolgung ordnungsrechtlicher Interessen widersprechen) oder mangelnde Erfassung der Zielgruppe (so wäre für die Einbindung der Zielgruppe durch die Arbeitsvermittlung eine datentechnische Identifizierung hilfreich, an der es jedoch fehlt.)

6.4 Erwartungen und Wünsche der Bleiberechtsnetzwerke an Dritte

Abschließend sollen exemplarisch aus der Perspektive der Bleiberechtspraxis einige Erwartungen und Wünsche der Netzwerke für einen dauerhaft verbesserten Arbeitsmarktzugang der Zielgruppe an die relevanten Akteure beschrieben werden:

Träger SGB II und SGB III

Bei der Arbeit der Bleiberechtsnetzwerke kommt der Einbindung der Träger des SGB II und SGB III hohe Bedeutung zu: Über sie können nicht nur der Zugang zu der Zielgruppe geschaffen und wichtige Informationen über Projektangebote weitergegeben werden. Insbesondere können sie den Arbeitsmarktzugang durch Einsatz der Regelförderinstrumente entscheidend mit gestalten. Darüber hinaus können diese Träger von SGB II bzw. SGB III-Mitteln die Arbeit mit der Übernahme ergänzender Leistungen (wie Fahrtkosten, Sprachkurse etc.) fördern. Und auch der fachliche Austausch wie der Zugang zu Unternehmen macht sie zu einem wichtigen Kooperationspartner der Netzwerke.

- Die Erfahrungen der Netzwerke zeigen, dass die Förderkultur der Grundsicherungsträger jedoch oft zu kurz greift. Zu häufig würde schnellstmöglich in Arbeit vermittelt ohne darauf zu achten, Flüchtlinge nachhaltig gemäß ihren Qualifikationen und Fä-

higkeiten und unter Berücksichtigung der individuellen flüchtlingspezifischen Ausgangslagen weiter zu qualifizieren bzw. in Arbeit zu vermitteln. Dies müsste deutlich verbessert werden, wobei die Einrichtung eines zielgruppenorientierten Fallmanagements notwendig wäre.

- Notwendig wäre zudem, die Zielgruppe nicht wie bislang als unqualifiziert zu erfassen, wenn Qualifikationen nicht in Deutschland anerkannt sind, sondern auch die im Ausland erworbenen Qualifikationen sowie Berufserfahrungen zu berücksichtigen.
- Die Ausbildungsinhalte der Fallmanager müssten in Hinblick auf ausländerrechtliche wie auch flüchtlingspezifische Besonderheiten (wie Traumatisierungen u.ä.) ergänzt werden.

Ausländerbehörden

Auch die Ausländerbehörden, denen die Überprüfung des Aufenthaltsstatus sowie die Bestimmung der Arbeitsmöglichkeiten obliegen, gehören zu den wichtigsten Partnern der Netzwerke. Hier bestehen enge Kooperationen, in der die Ausländerbehörden einerseits ihr Fachwissen über das Ausländerrecht in die Netzwerke einbringen und andererseits auf Erkenntnisse und Erfahrungen der Netzwerke zurückgreifen. Häufig können Ermessensspielräume positiv für die Zielgruppe genutzt werden.

- Gleichwohl mahnen die Netzwerke hier auch eine stärkere Wertschätzung von Flüchtlingen durch die Ausländerbehörden sowie die regelmäßige Information über bestehende Möglichkeiten der Aufenthaltssicherung an. Auch wurde vorgeschlagen, ausländerrechtliche Beschäftigungsverbote nur in engem Rahmen einzusetzen und regelmäßig Aktualisierungen von Nebenbestimmungen im Aufenthaltstitel (von Arbeitsverbot über den nachrangigen Arbeitsmarktzugang hin zu vollem Arbeitsmarktzugang) vorzunehmen.
- Dabei wird zugleich darauf hingewiesen wird, dass auch umgekehrt die Ausländerbehörden eine stärkere Wertschätzung innerhalb der Ämterstruktur, aber auch durch die weitere Öffentlichkeit (z.B. NGO's, Medien) erfahren müssten.

Ämter für Integration/Integrationsbeauftragte/Integrationsbeiräte/Ausländerbeauftragte

Funktionen und Nutzen von Integrationsbeauftragten werden von den Netzwerken vor allem auch auf strategischer Ebene gesehen: Sie können Einfluss auf die Verwaltung und bei der Umsetzung von Gesetzen ausüben und eröffnen die Möglichkeit, Ergebnisse und Probleme aus der Praxis an die politische Ebene weiterzugeben. Zudem können sie einen entscheidenden Beitrag bei der Vernetzung mit anderen Netzwerken und politischen Initiativen leisten.

- Vor diesem Hintergrund müsste es in jedem Bundesland und flächendeckend Integrationsbeauftragte/Integrationsbeiräte geben, die die Zielgruppe in ihre politische Arbeit mit einbeziehen. Dazu sollten die Integrationsbeauftragten/Integrationsbeiräte flächendeckend „Runde Tische“ mit allen relevanten Akteuren installieren.

Allgemeinbildende/berufsbildende Schulen

In Hinblick auf Qualifizierung kommt gerade Schulen hohe Bedeutung zu. Ein offenes berufsvorbereitendes bzw. Berufsausbildungsangebot kann für die Zielgruppe von großem Nutzen sein. Das allgemeine Schulsystem deckt jedoch die Bedarfe der Zielgruppe nicht ab; viele Beispiele aus der Praxis zeigen, dass der Anspruch auf Chancengleichheit für junge Flüchtlinge bislang nicht erfüllt ist.

- Auch hier müssten ausreichende und den besonderen Bedarfen der Zielgruppe gerecht werdende Förderangebote geschaffen und finanziert werden. In diesem Zusammenhang wäre auch die Öffnung der Berufsschulen für „Quereinsteiger“ bis zum Alter von 25 Jahren notwendig, wie dies bereits in München in Form einer Berufsschulpflicht für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge umgesetzt wird. Flüchtlinge benötigen Regelungen, die sich an der faktisch in Anspruch genommenen individuellen Bildungszeit orientieren und ihnen auch volljährig ermöglicht, noch die volle Dauer der Schulpflicht zu durchlaufen (vgl. Empfehlung im Hamburger Bildungsbericht).
- Im Zusammenhang mit Schulen sollte bedacht werden, dass der Zugang zu Eltern über die Kinder erfolgen kann, so dass Eltern frühzeitig mit eingebunden werden können, um Schul- und Ausbildungsabbrüche zu vermeiden, die sich beispielsweise aus dem Wunsch nach Erwerbstätigkeit ergeben.

Bildungs- und Beschäftigungsträger

Bildungs- und Beschäftigungsträger sind insbesondere im Rahmen der Konzeption und Umsetzung passgenauer Angebote sowie der entsprechenden Vermittlung der Zielgruppe in die Netzwerkarbeit eingebunden. Vorschaltmaßnahmen wie Eignungsfeststellungen etc. sowie die vorhandenen Erfahrungen dieser Träger bei der beruflichen Integration stellen hier einen besonderen Nutzen dar. Aber auch hier ist eine selbstverständliche Integration der Zielgruppe nicht überall der Fall.

- Für Bildungs- und Beschäftigungsträger bedeute dies, dass spezifische Bildungsangebote für Flüchtlinge integrierte Sprachförderung als obligatorischen Bestandteil von Berufsbildungsmaßnahmen vorsehen müssten.

Migrantenselbstorganisationen

Migrantenselbstorganisationen können eine wichtige Anlaufstelle für die Zielgruppe der Bleiberechtsnetzwerke darstellen und verfügen über hohe Kenntnisse von Ausgangssituationen und Hintergründe der Menschen. Auf dieser Grundlage können nicht nur Personen erreicht, sondern auch gemeinsame strategische Aktivitäten geplant und umgesetzt werden.

- Daher sollten Bleibeberechtigte und Flüchtlinge grundsätzlich von allen Migrantenselbstorganisationen selbstverständlich in ihre Arbeit integriert werden.

Kammern/Innungen; Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften

Um Arbeitgeber/innen zu erreichen und für die Belange und Potentiale der Bleibeberechtigten und Flüchtlingen zu sensibilisieren ist die Zusammenarbeit mit Arbeitgeberverbänden, Kammern etc. unumgänglich. Diese schaffen nicht nur Zugänge zu Unternehmen, sondern bringen auch ihr Wissen und ihre Expertise ein.

- Für einen besseren Arbeitsmarktzugang dieser Zielgruppe wäre daher auch das Engagement von Arbeitsmarktakteuren - ebenso wie von Gewerkschaften - notwendig und müsste entsprechend verfolgt werden. Seitens der Kammern und Innungen wäre ein stärkeres Engagement auch bei der Qualifizierung der Zielgruppe wünschenswert.

Landesministerien, Fachbehörden, Funktionsträger aus Politik und Verwaltung

Die Realisierung von finanzieller und politischer Unterstützung ist in hohem Maße von der Mitwirkung und Kooperation von Landesministerien, Fachbehörden sowie Funktionsträgern aus Politik und Verwaltung abhängig. Nur über sie können die Berücksichtigung der Zielgruppe in landespolitischen Programmen und eine notwendige Anpassung und Änderung gesetzlicher Regularien erreicht werden.

- Grundsätzlich müssten Integrationskurse vom ersten Tag an für alle neu eingereisten Flüchtlinge geöffnet werden. Auch diejenigen, die schon länger in Deutschland leben und bislang noch keine Möglichkeiten der Sprachförderung hatten, benötigten passende Angebote durch Regeldienste.
- Für die Zielgruppe wäre eine weitgehende Öffnung von Regelangebot für die Zielgruppe notwendig, um die verbesserten Zugänge zum Arbeitsmarkt nutzbarer zu machen.
- Auf Bundes- und Landesebene sollte zudem eine Öffnung weiterer Programme erfolgen. Hier ist die Aufenthaltsperspektive in Förderprogrammen noch zu häufig ausschlaggebender als der Zugang zum Arbeitsmarkt. Daher sollten analog des Bleiberechtsprogramms und der ESF-BAMF Sprachkurse weitere Programme eine Teilnahme der Zielgruppe ermöglichen, indem in Förderrichtlinien nicht auf den Aufenthaltstitel, sondern lediglich auf den Zugang zum Arbeitsmarkt abgestellt wird sowie Leis-

tungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz als Kofinanzierungsart zugelassen werden.

- Es sollte eine Ergänzung durch Landes ESF-Programme erfolgen. Analog zu Hamburg sollten explizite landesspezifische Förderprogramme für die Zielgruppe ins Leben gerufen werden.
- Es sollte darauf geachtet werden, dass kein Ausschluss von Leistungen (bspw. auch nach SGB VIII, BAföG, BAB etc.) besteht.
- Der nachrangige Zugang zum Arbeitsmarkt bzw. die Vorrangprüfung stellen ein großes Vermittlungshemmnis dar, zumal die Kooperationen der zuständigen ZAV mit den Netzwerken sehr unterschiedlich (von sehr gut bis hin zu keiner Kooperation) sind. Dies gilt auch für die Wartezeit in den ersten 12 Monaten, Beschäftigungsverbote oder die Residenzpflicht, die mancherorts nach wie vor noch ein Problem für eine erfolgreiche Arbeitsmarktvermittlung der Zielgruppe darstellen. Diese Hindernisse müssten abgeschafft werden.

7 Fazit

Zusammenfassend gesprochen konnten in vielen Netzwerkregionen Verstetigungen bereits in Teilen erzielt werden – etwa in dem das Integrationsthema auf die politische Agenda bzw. in die politischen Diskussionen gerückt ist, einzelne Leistungen in Regelstrukturen oder in Institutionen übergegangen sind, koordinierende Funktionen durch Arbeitskreise oder Fachstellen übernommen werden konnten. Diese Erfolge bilden auch die weitreichenden Strategien der Netzwerke ab, mit denen sie eine langfristige Verbesserung der Eingliederung in Arbeit für Bleibeberechtigte und Flüchtlinge verfolgen. Rückblickend auf die eingangs gestellten Fragen lässt sich festhalten:

- Die Netzwerke sind – angesichts der strukturell bedingten Integrationsprobleme der Zielgruppen – im hohen Maße zu kreativen Problemlösungen im jeweiligen lokalen bzw. regionalen Kontext in der Lage.
- Zugleich zeigt sich, dass die Netzwerke unter höchst unterschiedlichen regionalen Rahmenbedingungen arbeiten. Das betrifft gleichermaßen den politischen Kontext auf Landesebene wie die Unterstützungsbereitschaft einzelner regionaler Akteure (oder Akteursgruppen).
- Das breite Spektrum praktizierter Kooperationsformen macht grundsätzlich bestehende Handlungsspielräume deutlich, die aber von vielen personellen wie strukturellen Rahmenbedingungen abhängen.

- Auch wenn diese Handlungsspielräume in den einzelnen Netzwerkregionen in unterschiedlichem Maße genutzt werden konnten, bieten Steuerung und Umsetzung des Bleiberechtsprogramms gute Chancen, die gefundenen Problemlösungen und gelungenen Praktiken während der Laufzeit der 2. Förderrunde regional noch weiter zu transferieren.

Die unbestreitbaren Erfolge der im Rahmen von Bleiberecht I/II geförderten Netzwerke dürfen nicht übersehen lassen, dass es sich hier um limitierte Problemlösungen handelt, die wesentlich an die Laufzeit des Programms gebunden sind. Erforderlich wäre hier eine mittel- oder langfristige Übernahme der vielfältigen Funktionen der Bleiberechtsprojekte, eine feste Verankerung der Arbeit mit Bleibeberechtigten und Flüchtlinge ohne dauerhaften Aufenthaltstitel, aber mit mindestens nachrangigem Zugang zum Arbeitsmarkt, in die Regeldienste. Eine Grundbedingung dafür ist die Ausrichtung der Strukturen in den Regeldiensten dahingehend, dass die Zielgruppe bereits auf institutioneller Ebene – also abgesichert über die Hierarchie und unabhängig von dem Willen einzelner Mitarbeitenden – Berücksichtigung findet. Zum anderen müssten die Zuständigkeiten innerhalb der Regeldienste dauerhaft festgelegt sein. Dazu ist auch die entsprechende Schulung von Mitarbeitenden und Fallmanager/innen notwendig, die in Hinblick auf aufenthalts- und ausländerrechtliche Fragen als Teil des Curriculums in der Ausbildung zu verankern wäre. Grundsätzlich darf jedoch nicht außer Acht gelassen werden, dass auch die Regeldienste zusätzliche Ressourcen benötigen, um diese Aufgaben zu übernehmen.