

DER ANFANG IST GEMACHT

Neue Chancen für die berufliche Integration im Themenfeld Asyl

Memorandum der Entwicklungspartnerschaften
des Nationalen Thematischen Netzwerks Asyl
in der europäischen Gemeinschaftsinitiative EQUAL (2002-2007)

EQUAL: Entwicklung und Erprobung neuer arbeitsmarktpolitischer Modelle

Asylsuchende und Flüchtlinge verfügen über Wissen, Kompetenzen und Erfahrungen, die als Ressourcen erkannt und gefördert werden müssen. Personen mit ungesichertem Aufenthaltsstatus, besonders Asylsuchende, Geduldete und Betroffene von Menschenhandel, waren aber – und sind es zum Teil immer noch – in Deutschland durch die rechtlichen Rahmenbedingungen vom Zugang zu Bildung, Ausbildung und Beschäftigung weitgehend ausgeschlossen. Im Jahr 2002 wurde im Rahmen der europäischen Gemeinschaftsinitiative EQUAL erstmals die Möglichkeit geschaffen, Modelle der Arbeitsmarktintegration von Asylsuchenden und Geduldeten zu erproben. In 16 Netzwerken, den Entwicklungspartnerschaften des Themenbereichs Asyl,¹ und über 100 Teilprojekten konnte der Nachweis erbracht werden, dass die Vermittlung in Ausbildung und Beruf möglich ist, und dass Menschen mit ungesichertem Aufenthalt ihre vielfältigen Potenziale erfolgreich auf dem deutschen Arbeitsmarkt einbringen können.

Die Verwirklichung des Rechts auf Bildung, Ausbildung und Erwerbstätigkeit für Asylsuchende und Geduldete ist das Leitmotiv des Memorandums, das die Entwicklungspartnerschaften zum Ende der zweiten Förderperiode von EQUAL vorgelegt haben. Bestärkt sehen sich die Projekte und Netzwerke des EQUAL-Programms in ihren Forderungen durch verschiedene politische und gesetzliche Initiativen, mit denen in jüngster Zeit auch für Menschen mit unsicherem Aufenthaltsstatus Möglichkeiten des Arbeitsmarktzugangs geschaffen wurden:

Mit dem zweiten Änderungsgesetz zum Zuwanderungsgesetz wird eine Altfallregelung geschaffen, der zufolge nach acht Jahren geduldeten Aufenthalts (bei Familien nach sechs Jahren) unter bestimmten Voraussetzungen eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden soll. Ergänzend dazu wird Geduldeten durch eine Änderung der Beschäftigungsverfahrensverordnung der Zugang zum Arbeitsmarkt nach vier Jahren Aufenthalt ermöglicht, indem grundsätzlich auf die sog. Vorrangprüfung verzichtet wird.² Durch diese Regelun-

gen wird anerkannt, dass viele Geduldete in Deutschland eine Zukunft haben und ihre Integration in die Gesellschaft zu fördern ist.

Im Nationalen Integrationsplan wird festgestellt, dass die Verbesserung der Arbeitsmarktintegration von Menschen mit Migrationshintergrund sowohl aus sozial- und gesellschaftspolitischen, als auch aus volkswirtschaftlichen Gründen dringend geboten sei.³

Erfahrungen und Empfehlungen

Es zeichnet sich damit ab, dass der systematische Ausschluss von Asylsuchenden und Geduldeten vom Arbeitsmarkt nicht mehr den politischen und rechtlichen Leitlinien entspricht. Die Entwicklungspartnerschaften des Themenbereichs Asyl haben in sechsjähriger Projektarbeit zahlreiche innovative Ansätze zur Arbeitsmarktintegration der Zielgruppen erprobt. Sie können daher wichtige Anregungen für die Integration von Asylsuchenden und Geduldeten in Bildung, Ausbildung und Beschäftigung leisten.

In diesem Sinne soll das Memorandum „Der Anfang ist gemacht“ nicht nur eine Bilanz der Aktivitäten der Entwicklungspartnerschaften darstellen. Vielmehr sollen den verschiedenen Akteuren in Politik, Verwaltung und Wirtschaft Handlungsoptionen aufgezeigt werden. Vorangestellt wird die Empfehlung, dass die in Form der Entwicklungspartnerschaften im Themenfeld Asyl erfolgreich erprobte Kooperationsform der Netzwerke zukünftigen Programmen als Modell dienen sollte. Anschließend werden neben zahlreichen Good Practice-Beispielen detaillierte Empfehlungen für die Verbesserung der Arbeitsmarktintegration von Asylsuchenden und Geduldeten in verschiedenen Themenfeldern vorgestellt, die hier überblicksweise präsentiert werden:

Themenfeld ①

Abbau von Hindernissen beim Zugang zum Arbeitsmarkt

Die Entwicklungspartnerschaften sprechen sich in diesem Themenfeld u.a. für die Beseitigung rechtlicher Hindernisse aus, wie etwa der Vorrangprüfung sowie der Regelung, wo-

nach Geduldete vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen sind, wenn die Abschiebung aus von ihnen zu vertretenden Gründen nicht stattfinden kann. Die oben beschriebenen gesetzlichen Neuerungen, die den Zugang zum Arbeitsmarkt ermöglichen sollen, dürfen in der Praxis nicht durch die hier genannten oder andere Einschränkungen wirkungslos werden. Jugendlichen sollte grundsätzlich die Möglichkeit eröffnet werden, weiterführende Schulen zu besuchen, eine Ausbildung oder ein Studium zu absolvieren. Für Betroffene von Menschenhandel sollte eine Aufenthaltsperspektive, verbunden mit dem Zugang zum Arbeitsmarkt, unabhängig von der Bereitschaft zur Zeugenaussage beim Strafprozess geschaffen werden.

Themenfeld ②

Lebenslagenorientierte Bildungs- und Qualifizierungskonzepte

Eine zentrale Empfehlung aus diesem Themenfeld lautet, dass die Regelangebote der schulischen und beruflichen Förderung im Hinblick auf die individuellen Bedürfnisse der Zielgruppen umgestaltet werden sollten. So sollten Aus- und Weiterbildungsangebote für Asylsuchende und Geduldete durch Begleitangebote (Alphabetisierung, Stützunterricht, Lerntechniken, Sprachkurse) ebenso wie durch sozialpädagogische und medizinische Betreuung ergänzt werden. Durch ein Kompetenzerfassungssystem und durch Anpassungsqualifizierungen sollte die Anerkennung vorhandener Qualifikationen ermöglicht werden. Maßnahmen der Rückkehrförderung sollten im Sinne einer „doppelten Option“ die Qualifizierung für den Arbeitsmarkt des Aufnahme- wie auch den des Herkunftslandes vorsehen.

Themenfeld ③

Wechselwirkung von Arbeitsmarktzugang und Gesundheitsversorgung

Die Empfehlungen dieses Themenfelds orientieren sich an der Maßgabe, dass die Teilhabe an der Gesellschaft und die gesundheitliche Situation als voneinander abhängig zu betrachten sind. Entsprechend sollten gesundheitliche Probleme, von denen Asylsuchende und Geduldete aufgrund ihrer Fluchterfahrungen und ihrer Lebenssituation besonders betroffen sind, beim Zugang zu Ausbildung, Bildung und Beschäftigung Berücksichtigung finden. Im Gesundheitssystem sollten Angebote zur Förderung Interkultureller

Kommunikation ausgebaut werden. Der Aus- und Weiterbildung von entsprechendem Personal kommt eine besondere Bedeutung zu.

Themenfeld ④

Förderung einer differenzierten Wahrnehmung der Zielgruppe

In diesem Themenfeld stellen die Entwicklungspartnerschaften verschiedene Empfehlungen vor, die auf die Beseitigung von Diskriminierungen durch Verbesserung des Wissens über die Lebenssituation von Asylsuchenden und Geduldeten abzielen. So sollten Schulungen zu diesem Thema fester Bestandteil von Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen in den relevanten gesellschaftlichen Bereichen (u.a. Verwaltung, Wirtschaftsverbände, Schulen, Gewerkschaften) werden. Weitere Empfehlungen sind auf eine Stärkung der gesellschaftlichen Teilhabe von Asylsuchenden und Geduldeten ausgerichtet. In diesem Zusammenhang wird u.a. gefordert, dass Konzepte zur Bekämpfung von Diskriminierungen die verschiedenen Formen von Ausgrenzung nicht isoliert betrachten dürfen, die sich aus dem fehlenden Aufenthaltsstatus ebenso ergeben können wie aus Gender, kultureller Herkunft, sexueller Orientierung, Behinderung, Krankheit oder Alter. Außerdem wird darauf hingewiesen, dass die Erforschung der sozialen Lage von Flüchtlingen intensiviert und systematischer betrieben werden sollte.

Chancen und Risiken aktueller Entwicklungen

Die Empfehlungen des Memorandums werden abschließend im Kontext der eingangs genannten gesetzlichen Neuerungen sowie weiterer aktueller nationaler und europäischer Initiativen (inkl. europäischer Förderprogramme) betrachtet. Das Memorandum kommt zu dem Ergebnis, dass mit einer zielgerichteten Implementierung der Empfehlungen die Integration von Asylsuchenden, Geduldeten und Betroffenen von Menschenhandel in Bildung, Ausbildung und Beschäftigung entscheidend verbessert werden kann. Politik und Verwaltung in Bund, Ländern und Kommunen sowie Wirtschaft, Kammern und Gewerkschaften sind gefordert, die neuen politischen Vorgaben im Sinne der Selbstverpflichtung des Nationalen Integrationsplans umzusetzen.

1) Mit Entwicklungspartnerschaften werden im EQUAL-Programm die Netzwerke bezeichnet, die die Arbeit der Teilprojekte koordinieren und zugleich mit verschiedenen Akteuren der Arbeitsmarktpolitik – von Nichtregierungsorganisationen über Bildungseinrichtungen, Wirtschaftsbetrieben und -verbänden, Kammern, Gewerkschaften, bis zu Ministerien und Behörden – Maßnahmen zur Beseitigung der Diskriminierung am Arbeitsmarkt erarbeiten. Der „Themenbereich Asylbewerberinnen und Asylbewerber“ des EQUAL-Programms schließt die Gruppe der Geduldeten und der Betroffenen von Menschenhandel mit ein.

2) Im Rahmen der Arbeitsmarktprüfung entscheidet die Agentur für Arbeit darüber, ob die Beschäftigung des Antragstellers „nachteilige Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt“ hätte (§ 39 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 AufenthG). Dies schließt die Prüfung ein, ob für die Beschäftigung im Vergleich zu deutschen Arbeitnehmern ungünstigere Arbeitsbedingungen gelten sollen. Bei der Vorrangprüfung soll festgestellt werden, ob für den vom Antragsteller angestrebten Arbeitsplatz bevorrechtigte Arbeitnehmer zur Verfügung stehen. Bevorrechtigte Arbeitnehmer können sowohl deutsche Staatsangehörige sein wie auch alle Ausländer, die hinsichtlich der Arbeitsaufnahme besser gestellt sind.

3) Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Nationaler Integrationsplan, Abschlussbericht der Arbeitsgruppe 3, „Gute Bildung und Ausbildung sichern, Arbeitsmarktchancen erhöhen“, Bonn 2007, S. 31.