

Kleine Anfrage

der Abgeordneten Josef Philip Winkler, Brigitte Pothmer, Dr. Thea Dückert, Markus Kurth, Monika Lazar, Jerzy Montag, Irmingard Schewe-Gerigk, Silke Stokar von Neuforn, Wolfgang Wieland und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Umsetzung der ESF-Bundesprogramme zur Arbeitsmarktintegration und zur berufsbezogenen Sprachförderung von Bleibeberechtigten und Flüchtlingen

I. Sachverhalt

1.

Am 13. Juni 2008 hat die Koalition der Fraktionen der CDU/CSU und SPD eine aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) gefördertes „Bundesprogramm zur arbeitsmarktlichen Unterstützung für Bleibeberechtigte und Flüchtlinge mit Zugang zum Arbeitsmarkt“ aufgelegt (im Folgenden: ESF-Bundesprogramm). „Mindestens 3 000 Begünstigte“ sollen damit – entsprechend der Förderrichtlinie dieses Bundesprogramms (vgl. Bundesanzeiger vom 13. Juni 2008, S. 2069) – bei ihrer Integration in den Arbeitsmarkt unterstützt werden, „damit sie einer auf Dauer angelegten Erwerbstätigkeit nachgehen können, um ein dauerhaftes Bleiberecht zu erhalten“.

Die Förderrichtlinie benennt drei Zielgruppen des ESF-Bundesprogramms:

- Flüchtlinge mit und
- Flüchtlinge ohne SGB-II-Anspruch (beide jeweils mit mindestens nachrangigem Arbeitsmarktzugang) sowie
- Flüchtlinge „ohne eine dauerhafte Aufenthaltsperspektive“.

Konkret müssten damit folgende Personen (mit mindestens nachrangigem Arbeitsmarktzugang) Zugang zu diesem Bundesprogramm haben:

- Personen mit einem Bleiberecht nach der gesetzlichen Altfallregelung von August 2007 (§ 104a des Aufenthaltsgesetzes – AufenthG);
- Personen, mit einem Bleiberecht gemäß § 23 Abs. 1 AufenthG (aufgrund des Beschlusses der Innenministerkonferenz von November 2006 bzw. Begünstigte vorangegangener Bleiberechtsregelungen);
- Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 22, § 23 Abs. 2, § 23a und § 25 Abs. 3 bis 5 AufenthG;
- Asylsuchende mit einer Aufenthaltsgestattung gemäß § 55 des Asylverfahrensgesetzes (AsylVfG) bzw.
- Personen mit einer Duldung nach § 60a AufenthG.

Für die Umsetzung des Bundesprogramms stehen bis 2010 ca. 15 Mio. Euro ESF-Mittel zur Verfügung. Hiermit sollen nicht nur Kurzqualifikationen und Beratungsangebote, sondern ggf. auch berufsbezogene Sprachkurse finanziert werden.

2.

Ende August hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) beschlossen, dass das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) das – ehemals von der rot-grünen Bundesregierung gestartete – Programm „Stärkung der berufsbezogenen Sprachkompetenz für Personen mit Migrationshintergrund“ (im Folgenden: ESF-BAMF-Programm) weiterführen soll (vgl. BMAS-Pressemitteilung vom 28. August 2008). Diese Kurse bieten zielgruppenspezifische Sprachförderungsmaßnahmen an, kombiniert mit Elementen beruflicher Qualifizierung. Künftig sollen diese berufsbezogenen Sprachförderungskurse – so das BMAS – „verstärkt verknüpft werden“ mit den Integrationskursen des Zuwanderungsgesetzes. Bis 2013 stehen hierfür ESF-Mittel in Höhe von 330 Mio. Euro (also 66 Mio. Euro pro Jahr) zur Verfügung. Jährlich sollen bis zu 30 000 Personen hiermit maximal ein halbes Jahr lang gefördert werden.

II. Probleme

Hinsichtlich der Umsetzung des ESF-Bundesprogramms bzw. des ESF-BAMF-Programms bestehen eine Reihe von Unklarheiten.

1. Ausschluss vom SGB II

Leistungsberechtigte des Asylbewerberleistungsgesetzes sind gemäß § 7 Abs. 1 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (SGB II) nicht anspruchsberechtigt nach SGB II. Hierzu gehören u. a. auch potentielle Kandidaten des ESF-Bundesprogramms, namentlich

- Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 4 Satz 1, § 25 Abs. 4a oder § 25 Abs. 5 AufenthG sowie
- Personen, mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 23 Abs. 1 oder § 24 AufenthG (bei denen erst – in einem aufwendigen und oft fehlerhaften Abstimmungsverfahren zwischen der Arbeitsgemeinschaft und der Ausländerbehörde – geklärt werden muss, ob es sich bei ihnen um vom SGB II ausgeschlossene Kriegsflüchtlinge handelt).

Gleiches gilt auch für subsidiär geschützte Flüchtlinge (§ 25 Abs. 3 AufenthG). Auch ihnen wird in der Rechtspraxis häufig für die Dauer ihres nachrangigen Arbeitsmarktzugangs innerhalb der ersten drei Jahre ihres Aufenthalts in Deutschland der Anspruch auf Arbeitslosengeld II (ALG II), unter Hinweis auf § 8 Abs. 1 und 2 SGB II (mangelnde rechtliche Erwerbsfähigkeit) verweigert – vgl. LSG Berlin-Brandenburg vom 13. Dezember 2005 (AZ: L 25 B 1281/05 AS ER) und SG Aachen vom 30. Mai 2006 (AZ: S 11 AS 49/06 ER)).

Menschen ohne SGB-II-Anspruch werden dem Asylbewerberleistungsgesetz bzw. dem SGB XII zugeordnet. Für sie sind somit nicht die Arbeitsgemeinschaften, sondern die Städte und Kreise zuständig. Diese tun sich vielfach schwer damit, ihre Verantwortung für diesen Personenkreis wahrzunehmen, weil weder die – eigentlich für Erwerbsunfähige gedachte – Sozialhilfe des SGB XII, noch das Asylbewerberleistungsgesetz Maßnahmen zur Arbeitsmarktintegration vorsehen. Infolgedessen werden ratsuchende Arbeitsuchende mit nachrangigem Arbeitsmarktzugang bzw. prekärem Aufenthaltstatus auch von den Arbeitsagenturen regelmäßig abgewiesen, nicht als „arbeitsuchend“ registriert, nicht beraten und nicht in Arbeit und Ausbildung vermittelt.

Auf der anderen Seite hat die Bundesagentur für Arbeit (BA) auf Seite 5 f. ihrer Durchführungsverordnung (DV) vom 20. Juni 2008 im Hinblick auf § 7 SGB II geregelt, dass Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 22, § 23, § 23a, § 24, § 25, § 104a AufenthG „Leistungen [des SGB II] bereits vor Ablauf von drei Monaten erhalten können“.

Dieser Widerspruch zwischen der DV der BA und den o. g. gesetzlichen Vorschriften muss im Interesse der Betroffenen – wie auch der Rechtsanwender – geklärt werden.

2. Probleme bei der Ausbildungsförderung von Geduldeten

„Besonderes Augenmerk“ will die BA auf die Situation von Jugendlichen legen: Ihnen sollten zügig Angebote unterbreitet werden, damit diese möglichst bald mit einer Ausbildung oder Qualifizierung beginnen können (vgl. BA-Verfahrensinfo vom 25. Juni 2007).

§ 8 der Beschäftigungsverfahrensverordnung schließt jedoch asylsuchende und geduldete Jugendliche vom Zugang zu einer Arbeitsstelle bzw. einem Ausbildungsplatz aus und sieht dies nur für Jugendliche mit einer Aufenthaltserlaubnis vor.

Die Bundesregierung hatte im Juli 2008 in ihrem „Aktionsprogramm zur Sicherung der Fachkräftebasis in Deutschland“ angekündigt, eine Ministerverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates zu erlassen, durch die junge Geduldete, die sich noch keine vier Jahre im Bundesgebiet aufhalten und deshalb nach den allgemeinen Regelungen noch keinen gleichrangigen Arbeitsmarktzugang besitzen, erleichterten Zugang zu einer Ausbildung erhalten würden. Diese Verordnung steht noch aus, obwohl das Ausbildungsjahr bereits begonnen hat.

Auch bei der Ausbildungsförderung gibt es Probleme: Zwar sind bleibeberechtigte Jugendliche (mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 104a AufenthG) inzwischen BAföG-förderungsberechtigt gemäß § 8 Abs. 2 Nr. 1 des Bundesausbildungsförderungsgesetzes (BAföG) und berufsausbildungsbeihilfeberechtigt nach § 63 Abs. 2 Nr. 1 SGB III. Bei anderen potentiell begünstigten Jugendlichen des ESF-Bundesprogramms bestehen jedoch weitere Defizite:

- Jugendliche mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 3, § 25 Abs. 4 Satz 2 oder § 25 Abs. 5 AufenthG können erst nach einem mindestens vierjährigem Aufenthalt in Deutschland nach BAföG gefördert werden (§ 8 Abs. 2 Nr. 2 BAföG; § 63 Abs. 2 Nr. 2 SGB III);
- Jugendliche mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 4 Satz 1 AufenthG, asylsuchende Jugendliche – auch „integrierte Kinder von geduldeten Ausländern“ (§ 104b AufenthG) sind von einer BAföG- oder BAB-Förderung (Berufsausbildungsbeihilfe) komplett ausgeschlossen.

Und schließlich wird der Bezug von Leistungen der Ausbildungsförderung nach BAföG oder der BAB im SGB III (bzw. von Stipendien) aufgrund von § 2 Abs. 3 AufenthG immer noch nicht als eigenständige Lebensunterhaltsicherung anerkannt. Dies kann dazu führen, dass – entgegen der Zielsetzung der 22. BAföG-Novelle – junge Ausländerinnen und Ausländer mit dauerhafter Bleibeperspektive – beispielsweise nach der Altfallregelung des § 104a AufenthG – aus aufenthaltsrechtlichen Gründen gezwungen sind, eine bereits aufgenommene Qualifizierungsmaßnahme nach dem SGB II oder SGB III, eine schulische oder betriebliche Berufsausbildung oder ein Hochschulstudium abzubrechen und stattdessen unqualifizierte Aushilfstätigkeiten aufzunehmen.

3. Zugang zu Sprachkursen

Durch den Bund werden grundsätzlich zwei Sprachkurstypen (ungeachtet der bisherigen zielgruppenorientierten Angebote nach § 16 Abs. 2 Satz 1 SGB II) gefördert:

1. Integrationskurse des Zuwanderungsgesetzes
2. Sprachkurse im Rahmen des ESF-BAMF-Programms.

Von den vom BAMF organisierten Integrationskursen des Zuwanderungsgesetzes sind weite Teile der Zielgruppe des ESF-Bundesprogramms ausgeschlossen – namentlich

- Personen mit einem Bleiberecht nach der gesetzlichen Altfallregelung von August 2007 (§ 104a AufenthG);
- Personen, die ein Bleiberecht gemäß § 23 Abs. 1 AufenthG (aufgrund des Beschlusses der Innenministerkonferenz von November 2006 bzw. Begünstigte vorangegangener Bleiberechtsregelungen);
- Personen einer Aufenthaltserlaubnis nach § 22, § 23 Abs. 2, § 23a, § 25 Abs. 3 bis 5 AufenthG;
- Asylsuchende mit einer Aufenthaltsgestattung gemäß § 55 AsylVfG bzw. Personen mit einer Duldung nach § 60a AufenthG (lediglich Bleibeberechtigte mit Aufenthaltserlaubnis nach § 23 Abs. 1 i. V. m. § 104a AufenthG) „können“ im Falle frei gebliebener Plätze bevorzugt zugelassen werden; vgl. § 5 Abs. 3 Nr. 3 der Integrationskursverordnung).

Und zu den berufsbezogenen Sprachkursen des ESF-BAMF-Programms sind – den Richtlinien vom 18. August 2008 zufolge – nur nach dem SGB II bzw. dem SGB III Förderungsberechtigte mit Migrationshintergrund zugelassen (mit den in II. 1. angesprochen Folgeproblemen). Hingegen heißt es im entsprechenden Förderhandbuch des BAMF auf Seite 7, dass „auch Nicht-Leistungsempfänger“ Zugang zu diesen berufsbezogenen Sprachkursen haben sollen. Dies bedarf der Aufklärung.

Welche Rolle die Sprachkurse innerhalb des ESF-Bundesprogramms spielen könnten, bleibt unklar. Sinnvoll ist es jedoch – nicht zuletzt aufgrund der vergleichsweise knappen Mittel – Sprachkurse innerhalb des ESF-Bundesprogramms nur subsidiär anzubieten, also nur dann, wenn innerhalb eines individuellen Case Managements – wie es in der Förderrichtlinie heißt – „nicht auf Regelangebote des BAMF zurückgegriffen werden kann“.

Wir fragen die Bundesregierung:

ESF-Bundesprogramm

1. Gibt es aus Sicht des BMAS für Personen, die kein ALG II beziehen, Beschränkungen im Hinblick auf den Zugang zum ESF-Bundesprogramm, und wenn ja, welche diesbezüglichen Personengruppe(n) haben aus welchen Gründen keinen Zugang zu diesem Programm?
2. Ist aus Sicht des BMAS sichergestellt, dass alle Begünstigten gleichberechtigten Zugang zu den einzelnen Qualifizierungs- und Förderangeboten des ESF-Bundesprogramms haben, und wenn nein, welche diesbezüglichen Beschränkungen gibt es?

SGB-II-Anspruch/ALG-II-Bezug

3. Können aus Sicht des BMAS – nach gegenwärtiger Rechts- bzw. Verordnungslage – Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 22, § 23, § 23a, § 24, § 25, § 104a AufenthG Leistungen des SGB II erhalten?

Wenn ja, auf welcher rechtlichen Grundlage, und unter welchen Voraussetzungen?

Wenn nein, in welchen Fällen besteht an Stelle des ALG II ein Anspruch auf Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem 3. Kapitel SGB XII?

Welche arbeitsmarkt- und integrationspolitischen Folgen hat die Gewährung von Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem SGB XII bzw. Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz an erwerbsfähige Ausländerinnen und Ausländer?

4. Sofern die in Frage 3 aufgeführten Personen keine Leistungen des SGB II erhalten können, ist zu fragen, in welchem Umfang sie – z. B. inner- bzw. außerhalb des ESF-Bundesprogramms – Leistungen der Arbeitsagenturen in Anspruch nehmen können und in welchem Umfang geschieht dies in der Praxis (z. B. Beratung und Vermittlung; Anerkennung und Übersetzung fremdsprachiger Zeugnisse als Bewerbungskosten)?
5. Sofern die in Frage 3 aufgeführten Personen keine Leistungen des SGB II erhalten können, ist zu fragen, inwiefern aus Sicht des BMAS sichergestellt ist, dass die Ausländerbehörden und Arbeitsagenturen bzw. die Träger der Grundsicherung Kenntnis über diese neue Rechts- bzw. Verordnungslage erhalten?
6. Wie stellt das BMAS bzw. die BA sicher, dass es bei allen Arbeitsgemeinschaften und Arbeitsagenturen spezifische – interkulturell geschulte – Beauftragte, Ansprechpersonen, Berater und Vermittler für Kundinnen und Kunden mit Migrationshintergrund gibt?
Wo sind deren Kontaktdaten und Erreichbarkeiten veröffentlicht?
7. Welche spezifischen Arbeitsfördermaßnahmen werden momentan in den Arbeitsgemeinschaften für Personen mit Migrationshintergrund angeboten, die Leistungen des SGB II erhalten (z. B. Anerkennung und Übersetzung fremdsprachiger Zeugnisse als Bewerbungskosten, berufsspezifische Sprachkurse)?

Ausbildungsförderung

8. Wann ist mit der in dem „Aktionsprogramm der Bundesregierung zur Sicherung der Fachkräftebasis in Deutschland“ angekündigten Ministerverordnung zu rechnen, durch die junge Geduldete, die sich noch keine vier Jahre im Bundesgebiet aufhalten und deshalb nach den allgemeinen Regelungen noch keinen gleichrangigen Arbeitsmarktzugang besitzen, erleichterten Zugang zu einer Ausbildung erhalten würden?
9. Inwiefern können junge Geduldete noch im jetzt beginnenden Ausbildungsjahr von dieser neuen Rechtslage profitieren?
10. Wie viele in Deutschland lebende Jugendliche bzw. junge Erwachsene im Alter zwischen 16 und 25 Jahren sind aufgrund von § 8 der Beschäftigungsverfahrensverordnung derzeit vom Zugang zu einer Arbeitsstelle bzw. zu einem Ausbildungsplatz ausgeschlossen?
11. Wie viele in Deutschland lebende Jugendliche bzw. junge Erwachsene im Alter zwischen 16 und 25 Jahren und mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 3, § 25 Abs. 4 Satz 2 oder § 25 Abs. 5 AufenthG sind derzeit nach § 8 BAföG bzw. § 63 SGB III von der Ausbildungsförderung ausgeschlossen?
12. Wie begründet die Bundesregierung den Ausschluss in § 8 BAföG bzw. in § 63 SGB III von jungen sog. Bildungsinländern, wie z. B.
 - von Jugendlichen bzw. jungen Erwachsenen mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 4 Satz 1 AufenthG;
 - von asylsuchenden Jugendlichen und jungen Erwachsenen bzw.
 - von „integrierten Kindern von geduldeten Ausländern“ (§ 104b AufenthG), welcher das integrationspolitische Anliegen der Bundesregierung zu konterkarieren scheint?

13. Welche integrationspolitische Absicht wird damit verfolgt, dass der Bezug von Leistungen der Ausbildungsförderung nach BAföG oder BAB im SGB III (bzw. von Stipendien) aufgrund von § 2 Abs. 3 AufenthG nicht als eigenständige Lebensunterhaltsicherung anerkannt wird – dass also (entgegen der Zielsetzung der 22. BAföG-Novelle) junge Ausländerinnen und Ausländer mit dauerhafter Bleibeperspektive aufgrund dieser Rechtslage gezwungen sind, eine bereits aufgenommene Qualifizierungsmaßnahme nach dem SGB II oder SGB III, eine schulische oder betriebliche Berufsausbildung oder ein Hochschulstudium abubrechen und stattdessen eine ggf. unqualifizierte Aushilfstätigkeiten aufzunehmen?
- a) Was gedenkt die Bundesregierung zu unternehmen, um diese für die Integration dieser jungen Menschen kontraproduktive Situation zu ändern?

Berufsbezogene Sprachkurse

14. Wie viele Personen haben an den seit Ende 2004 von der Arbeitsagentur finanzierten berufsbezogenen Sprachkursen teilgenommen?
- a) Welchen Stundenumfang haben diese Sprachkurse?
- b) Werden diese Kurse mit einem (ggf. skalierten) Sprachzertifikat abgeschlossen, und wenn ja, mit welchem?
15. Wie viele Personen haben seit Ende 2004 ihren berufsbezogenen Sprachkurs mit einem Sprachzertifikat welchen Niveaus abgeschlossen (bitte aufschlüsseln)?
16. Wurde für das neue ESF-BAMF-Programm eine Bedarfsplanung erstellt, und wenn ja, welcher Bedarf wurde
- für Leistungsberechtigte des Asylbewerberleistungsgesetzes bzw.
 - für die drei zugangsberechtigten Personengruppen zum ESF-Bundesprogramm festgestellt (also Flüchtlinge mit bzw. ohne SGB-II-Anspruch (aber jeweils mit mindestens nachrangigem Arbeitsmarktzugang) sowie Flüchtlinge, „ohne eine dauerhafte Aufenthaltsperspektive“ – immerhin haben Geduldete ja nach vier Jahren einen uneingeschränkten Arbeitsmarktzugang)?
17. Inwiefern haben „auch Nicht-Leistungsempfänger“ des SGB II bzw. des SGB III tatsächlich Zugang zu diesen berufsbezogenen Sprachkursen innerhalb dieses ESF-BAMF-Programms?
18. Haben somit alle Zugangsberechtigten des ESF-Bundesprogramms Anspruch auf Teilnahme an den berufsbezogenen Sprachkursen innerhalb des ESF-BAMF-Programms?
- Wenn ja, welche Personengruppe(n) haben aus welchen Gründen keinen Zugang zu diesen berufsbezogenen Sprachkursen?
- Wenn nein, hält die Bundesregierung hier eine entsprechende Ausweitung der Zielgruppe des ESF-BAMF-Programms für sinnvoll?
19. Inwiefern ist sichergestellt, dass nicht nur große Träger (z. B. innerhalb eines ggf. überregionalen Netzverbundes), sondern – wie in der Richtlinie vom 18. August bzw. dem Förderhandbuch empfohlen – auch „lokale Kooperationen von unterschiedlichen Einrichtungen“ auch tatsächlich berufsbezogene Sprachkurse innerhalb dieses ESF-BAMF-Programms durchführen können?

20. Sind dem BMAS Fälle bekannt, in denen bestehende derartige Zusammenschlüsse auf kommunaler Ebene im Zuge des neuen ESF-BAMF-Bundesprogramms eingestellt wurden bzw. absehbar eingestellt werden müssen, und wenn ja, in welchen Kommunen?
21. Erkennt das BMAS (vergabe)rechtliche Probleme – im Hinblick auf die geplante „verstärkte Verknüpfung“ dieser beiden Sprachkurstypen –, wenn ein Träger sowohl berufsbezogene Sprachkurse innerhalb des ESF-BAMF-Programms, als auch Integrationskurse im Rahmen des Zuwanderungsgesetzes anbietet, und wenn ja, welche rechtlichen Vorgaben muss ein Träger diesbezüglich beachten?

Sprachkurse innerhalb des ESF-Bundesprogramms

22. Sofern sichergestellt ist, dass die Zugangsberechtigten des ESF-Bundesprogramms bzw. „auch Nicht-Leistungsempfänger“ des SGB II bzw. des SGB III tatsächlichen Zugang zu den berufsbezogenen Sprachkursen des ESF-BAMF-Programms haben, ist zu fragen, welchen Sinn die Sprachkurse innerhalb des ESF-Bundesprogramms überhaupt machen (nicht zuletzt angesichts des knappen Budgets des ESF-Bundesprogramms)?

Teilt das BMAS die Ansicht, dass Sprachkurse innerhalb des ESF-Bundesprogramms regelmäßig nur subsidiär gefördert werden sollten (also nur im Rahmen eines individuellen Case Managements auf Regelangebote des BAMF nicht zurückgegriffen werden kann)?

Statistische Erfassung

23. Seit wann werden welche Daten durch die Arbeitsgemeinschaften bzw. die Arbeitsagenturen im Zuge der statistischen Erfassung im Hinblick auf die arbeitsmarktpolitische Unterstützung für Bleibeberechtigte und Flüchtlinge erfasst?
 - a) Wie ist gewährleistet, dass die Arbeitsgemeinschaften bzw. die Arbeitsagenturen diese Daten auch tatsächlich erheben bzw. einpflegen?
 - b) Datensätze zu wie vielen Personen sind derzeit auf diesem Wege erhoben worden?
 - c) Welche anderen Behörden haben Zugang bzw. erhalten Auskunft über die in diesem System enthaltenen personenbezogenen Daten?

Kofinanzierung

24. Wie hoch liegt der jeweilige (Kofinanzierungs-)Anteil des Bundes beim ESF-Bundesprogramm bzw. beim ESF-BAMF-Programm (angesichts dessen, dass für das ESF-Bundesprogramm 15 Mio. Euro bzw. für das ESF-BAMF-Programm 330 Mio. Euro ESF-Mittel verwandt werden sollen?)

Berlin, den 31. Oktober 2008

Renate Künast, Fritz Kuhn und Fraktion

