

## **Antwort**

### **der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Heidrun Dittrich, Petra Pau und der Fraktion DIE LINKE.  
– Drucksache 17/13608 –**

### **Integrationsperspektiven von geduldeten und bleibeberechtigten Flüchtlingen**

#### Vorbemerkung der Fragesteller

Seit dem Jahr 2008 wird im Rahmen des Europäischen Sozialfonds (ESF) ein Programm zur arbeitsmarktlichen Unterstützung für Bleibeberechtigte und Flüchtlinge mit Zugang zum Arbeitsmarkt – derzeit in der zweiten Förderrunde – finanziert. Daran sind aktuell 28 regionale Netzwerkprojekte mit 230 Partner/Partnerinnen beteiligt. Das ESF-Bundesprogramm Bleiberecht ist mit vergleichsweise bescheidenen finanziellen Mitteln ausgestattet: über eine Laufzeit von drei Jahren 50 Mio. Euro, die Förderung teilen sich der ESF (27,3 Mio. Euro), das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (17,8 Mio. Euro) und die beteiligten Träger (4,9 Mio. Euro). Ziel ist die Integration von Menschen in den ersten Arbeitsmarkt, die als Geduldete oder Flüchtlinge einen nachrangigen Zugang zum Arbeitsmarkt haben oder die nach der Bleiberechtsregelung gemäß § 104a des Aufenthaltsgesetzes („Altfallregelung“) zumindest eine Aufenthaltserlaubnis „auf Probe“ erhalten haben, darunter zahlreiche Menschen mit vorhergegangener so genannter Kettenduldung, die zur Aufenthaltsverfestigung eine eigenständige Lebensunterhaltssicherung nachweisen mussten. Obwohl bei dieser Zielgruppe regelmäßig besondere Potentiale und hohe Motivation festzustellen sind, sind sie mit zahlreichen formalen und rechtlichen Hürden beim Bemühen um Ausbildung und Arbeit konfrontiert (Sammelunterbringung, Residenzpflicht, Arbeitsverbote bzw. nachrangiger Arbeitsmarktzugang, Kettenduldung, Angst vor Abschiebung etc.). Die so bedingten langen Zeiträume erzwungener Untätigkeit führen regelmäßig zu Dequalifizierung. Den Projektnetzwerken als Schnittstellen von Wohlfahrtsverbänden, Flüchtlingsberatungsstellen, potentiellen Arbeitgeber/Arbeitgeberinnen und öffentlicher Verwaltung ist es im Rahmen des Programms hingegen gelungen, erfolgreiche Maßnahmen zur Integration dieser Personengruppe in den Arbeitsmarkt zu initiieren. Unter anderem in einer Stellungnahme der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e. V. vom 13. März 2013 wird darauf verwiesen, dass diese Programmtätigkeit auch im Hinblick auf den Fachkräftemangel in Deutschland von großem Nutzen ist. Ein Drittel der Programmteilnehmer/Programmteilnehmerinnen seien unter 25 Jahre alt und befänden sich an der Schnittstelle zwischen Schule und Beruf, die mit Hilfe der Bleiberechtsnetzwerke die rechtlichen Hürden zu einer Fachausbil-

derung überwinden konnten. Die Netzwerke unterstützen unter anderem potentielle Arbeitgeber/Arbeitgeberinnen, die vor der oft monatelangen Prozedur des Arbeitsmarktprüfungsverfahrens zurückschrecken, obwohl ehemals Geduldete oder Flüchtlinge die einzigen geeigneten Bewerber/Bewerberinnen sind.

Die Arbeitsgemeinschaft kritisiert, dass die Ergebnisse der Arbeit in den bisherigen Programmen gefährdet seien, sollte die Bundesregierung die Programme nicht mehr fortführen. Sie fordert daher die Fortschreibung des XENOS-ESF-Bundesprogramms für Bleibeberechtigte und Flüchtlinge mit Arbeitsmarktzugang. Des Weiteren seien Flüchtlinge als Zielgruppe in allen arbeitsmarktlichen Programmen und die Öffnung der entsprechenden nationalen Förderinstrumente wünschenswert. In einer weiteren Stellungnahme fordert die Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e. V., den Arbeitsmarktzugang von Asylsuchenden und Geduldeten uneingeschränkt zu gewähren oder jedenfalls durch Verkürzung der Fristen für die Vorrangprüfung zum Arbeitsmarkt deutlich zu erleichtern. Auch sollte eine Verletzung der Mitwirkungspflichten nicht zu einem automatischen Arbeitsverbot führen. Derzeit wird im Bundesrat ein Verordnungsentwurf der Bundesregierung zur Änderung des Ausländerbeschäftigungsrechts beraten, der umfangreiche Neuregelungen vorsieht.

Auf Nachfragen aus dem Deutschen Bundestag bestätigte die Bundesregierung die Einstellung des Programms zur Förderung der Bleiberechtsnetzwerke. Sie verweist stattdessen auf weitere aus dem ESF geförderte Programme, die Drittstaatsangehörigen zugute kommen könnten. Außerdem könnten die Bundesländer das Programm in ihrem Zuständigkeitsbereich fortführen. Dies träfe auch für Roma zu, die 83,4 Prozent der insgesamt 17 Prozent Minderheitenangehörigen unter den bisherigen Programmteilnehmer/Programmteilnehmerinnen stellen (Schriftliche Fragen 56 und 59 des Abgeordneten Raju Sharma, Bundestagsdrucksache 17/13046, Mündliche Frage 27 der Abgeordneten Ulla Jelpke, Plenarprotokoll 17/233, S. 29142). Nach Ansicht der Landesflüchtlingsräte wären allerdings erhebliche Änderungen an den verbleibenden ESF-Programmen vorzunehmen, um an die Erfolge der Bleiberechtsnetzwerke anknüpfen zu können (Gemeinsame Pressemitteilung vom 9. April 2013).

### Vorbemerkung der Bundesregierung

Im Hinblick auf die neue ESF-Förderperiode nach 2014 ist zu bedenken, dass sich ein erheblicher Rückgang der Strukturfondsmittel für Deutschland abzeichnet (rund 35 Prozent weniger in Preisen von 2011). Dies ist u. a. der relativ positiven Entwicklung in Deutschland im Verhältnis zu anderen EU-Mitgliedstaaten geschuldet und macht eine stärkere Fokussierung der Mittel erforderlich. Es ist dabei nicht beabsichtigt, das ESF-Bundesprogramm zur arbeitsmarktlichen Unterstützung für Bleibeberechtigte und Flüchtlinge in der ESF-Förderperiode 2014 bis 2020 fortzusetzen.

Daraus ergeben sich für die betroffenen Personengruppen jedoch keine Nachteile. Die Verbesserung der sprachlichen und beruflichen Qualifizierung von EU- und Drittstaatsangehörigen wird weiterhin unterstützt und künftig neben Angeboten der Regelförderung insbesondere über die geplanten ESF-Programme für die Anpassungs- und Nachqualifizierungen sowie die berufsbezogenen Sprachförderangebote für Migrantinnen und Migranten gewährleistet. Die bisherigen Aufgaben der Projektverbände im ESF-Bleiberechtsprogramm können grundsätzlich weitestgehend im Rahmen des bereits genehmigten ESF-Programms IsA-Integration durch Austausch gefördert werden. Auch die Bundesländer werden Operationelle Programme für den ESF 2014 bis 2020 auflegen. Dabei haben sie die Möglichkeit, entsprechende eigene Programme einzuplanen.

1. Welche Erkenntnisse hat die Bundesregierung zu den Erfolgen des ESF-Bundesprogramms Bleiberecht im Hinblick auf die Vermittlung von Programmteilnehmern in Ausbildung und Beschäftigung und insbesondere eine damit einhergehende Aufenthaltsverfestigung?

Die Ergebnisse des ESF-Bleiberechtsprogramms im Hinblick auf die Vermittlung von Programmteilnehmerinnen und -teilnehmern in Ausbildung und Beschäftigung sind im Abschlussbericht der Programmevaluation der ersten Förderrunde (Februar 2011) und in der Zwischenbilanz der Programmevaluation der zweiten Förderrunde (März 2013) veröffentlicht. Beide Berichte sind auf der Internetseite des ESF-Bleiberechtsprogramms abrufbar ([www.esf.de/portal/generator/15172/bleiberecht\\_2\\_gesamt.html](http://www.esf.de/portal/generator/15172/bleiberecht_2_gesamt.html)).

2. Welche Möglichkeiten sieht die Bundesregierung, in eigener Zuständigkeit das Bleiberechtsprogramm auch ohne Mittel aus dem ESF fortzuführen?

Es ist nicht beabsichtigt, das ESF-Bundesprogramm zur arbeitsmarktlichen Unterstützung für Bleibeberechtigte und Flüchtlinge fortzusetzen. Daraus ergeben sich jedoch für die betroffenen Personengruppen keine Nachteile. Insoweit wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung verwiesen.

3. Inwieweit ist es vor dem Hintergrund, dass die Bundesregierung auf parlamentarische Anfrage auf die Bundesländer verwiesen hat, die eigene Programme nach dem Vorbild des ESF-Bundesprogramms Bleiberecht entwickeln könnten, realistisch, dass die 16 Bundesländer in eigener Verantwortung entsprechende Folgeprogramme auflegen werden, und widerspräche ein föderaler Flickenteppich landesweit unterschiedlichster Programme – soweit es solche überhaupt (bundesweit) geben sollte – nicht dem Anliegen des Bundes an einer wirksamen Arbeitsmarktintegration von (voraussichtlich) bleibeberechtigten Flüchtlingen?

Die Integrationsministerkonferenz 2013 (20./21. März 2013 in Dresden) begrüßt die aus dem ESF-Bundesprogramm für die arbeitsmarktrechtliche Integration von Flüchtlingen entstandenen Strukturen und Hilfeangebote. Da die Bundesländer für die ESF-Förderperiode 2014 bis 2020 eigene Operationelle Programme auflegen werden, haben sie die Möglichkeit, für diese Strukturen und Hilfeangebote eigene Maßnahmen einzuplanen.

4. In welchen Bundesländern ist die Auflage eines Programms zur arbeitsmarktlichen Integration von Flüchtlingen und Bleibeberechtigten nach Kenntnis der Bundesregierung bereits in Planung?

Die Bundesländer setzen ihre Schwerpunkte in ihren ESF-Programmen in eigener Zuständigkeit um. Kenntnisse über den Planungsstand zu den einzelnen Operationellen Programmen der Bundesländer für den Europäischen Sozialfonds in Bezug auf Programme zur arbeitsmarktlichen Integration von Flüchtlingen liegen nicht vor.

5. Welche Überlegungen bestehen in der Bundesregierung zu den Anregungen der Landesflüchtlingsräte zur Öffnung und Umgestaltung der verbliebenen ESF-Bundesprogramme, im Einzelnen
  - a) im Programm „Integration durch Qualifizierung“ (IQ) nicht nur die Beratung, sondern auch die weiteren Elemente (Qualifizierung, Sprachkurse etc.) für Bezieher von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) zu öffnen und direkte Arbeit mit der Zielgruppe

in das Programm aufzunehmen (abweichend von der bisherigen Strukturorientierung),

Durch das geplante Qualifizierungsprogramm im Kontext des Anerkennungsgesetzes, das durch das Förderprogramm „Integration durch Qualifizierung – IQ“ umgesetzt werden soll, können die im Nachgang zum Anerkennungsverfahren für eine volle Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse eventuell notwendigen Qualifizierungen unabhängig vom Aufenthaltsstatus der Migrantinnen und Migranten gewährleistet werden. Dies entspricht dem Anerkennungsgesetz, das ebenfalls keine aufenthaltsrechtlichen Einschränkungen vorsieht.

- b) im neu in den ESF aufgenommenen Schwerpunkt Übergang Schule/Beruf, insbesondere unbegleitete minderjährige Flüchtlinge aufzunehmen und die Programmteilnahme auch über das Erreichen der Volljährigkeit hinaus zu ermöglichen, was insbesondere solchen Flüchtlingen zugute kommt, die vor einer nachholenden Schulbildung ausreichende Deutschkenntnisse erwerben müssen,

Am Übergang Schule/Beruf ist in der neuen ESF-Förderperiode eine Kofinanzierung der Berufseinstiegsbegleitung geplant. Berufseinstiegsbegleiter sollen leistungsschwächere Schülerinnen und Schüler der allgemeinbildenden Schulen ab der Vorabgangsklasse bis in die Berufsausbildung hinein individuell und kontinuierlich begleiten. Das Programm steht auch Flüchtlingen offen, die eine allgemeinbildende Schule besuchen. Es zielt unter anderem auf den erfolgreichen Abschluss einer allgemeinbildenden Schule ab und steht Schülerinnen und Schüler unabhängig vom Erreichen der Volljährigkeit offen.

- c) im Programm „Integration statt Ausgrenzung“ sicherzustellen, dass auch Bezieher von Leistungen nach dem AsylbLG an dem Programm teilnehmen können und ihre von der Hauptzielgruppe (benachteiligte arbeitsferne Erwachsene bis 35 Jahre) abweichenden Vermittlungshemmnisse ausreichend Berücksichtigung finden, z. B. durch den Einbezug von Trägern in die zu fördernden Projektverbünde, die über Erfahrungen mit der Vermittlung junger Flüchtlinge in Schule und Ausbildung haben,

Die bisherigen Aufgaben der Projektverbünde im ESF-Bleiberechtsprogramm können grundsätzlich weitestgehend im Rahmen des ESF-Programms IsA-Integration durch Austausch gefördert werden.

- d) im Programm „Anpassung an den demographischen Wandel“ die Zielgruppe Flüchtlinge (Stichwort „inländische Potentiale“) ausdrücklich einzubringen – sowohl im Hinblick auf die Beteiligung an Weiterbildung als auch bei Beratungsangeboten für Unternehmen zur Personalgewinnung,

Unter dem Schwerpunkt „Anpassung an den demografischen Wandel“ sind Maßnahmen in Kooperation mit den Sozialpartnern zu strukturellen Veränderungen der betrieblichen Rahmenbedingungen für Weiterbildung der Beschäftigten in Unternehmen und Maßnahmen in der Sozialwirtschaft an der Schnittstelle zwischen beruflicher Weiterbildung, betrieblicher Anpassungsfähigkeit und der Sicherung künftiger Fachkräfte geplant. Die angestrebten strukturellen und organisatorischen Veränderungen in der Weiterbildung sowie in der Personalentwicklung stehen der Zielgruppe der Flüchtlinge offen, sofern sie in einem Unternehmen beschäftigt sind, in dem ein entsprechendes Projekt umgesetzt wird.

- e) das Programm „Berufsbezogene Sprachförderung“ tatsächlich auch für Flüchtlinge im AsylbLG-Bezug zu öffnen und geeignete Fachberatungsstellen in die Begleitung von Programmteilnehmern aus dieser Gruppe

einzu beziehen, da die Vermittlung in die vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge angebotenen Sprachkurse und die bedarfsgerechte Begleitung bislang ausschließlich über die Bleiberechtsprojekte erfolgte,

Das ESF-geförderte Programm zur Berufsbezogenen Sprachförderung für Menschen mit Migrationshintergrund soll in der neuen ESF-Förderperiode 2014 bis 2020 wieder aufgelegt werden. Es wird derzeit noch geprüft, ob auch Flüchtlinge mit Leistungsbezug gemäß Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) teilnehmen können.

- f) im Programm „Betriebliche Perspektiven für Langzeitarbeitslose“ Flüchtlinge ausdrücklich mit aufzuführen, da sie wegen des Arbeitsverbots im ersten Jahr des Aufenthalts per se als Langzeitarbeitslose Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt finden müssen, aber in der Regel keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld-II-Leistungen oder Unterstützung durch die Jobcenter haben?

Die Initiative „Perspektive in Betrieben“ ist ein Pilotprojekt, das auf Grundlage der Regelinstrumente der Grundsicherung für Arbeitsuchende durchgeführt wird. Für den Zugang zu diesem Leistungsangebot gelten die allgemeinen gesetzlichen Voraussetzungen zur Leistungsberechtigung in der Grundsicherung für Arbeitsuchende Zweites Buch Sozialgesetzbuch (SGB II). Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales konzipiert darüber hinaus ein ESF-Sonderprogramm für langzeitarbeitslose Leistungsbezieher des SGB II ohne verwertbaren Berufsabschluss, für die eine Beschäftigungsperspektive über die Zusammenarbeit mit Betrieben eröffnet werden soll. Alle Überlegungen befinden sich noch im Planungsstadium.

6. Welche Einschätzung hat die Bundesregierung zur Anregung der Landesflüchtlingsräte, den Einbezug von Flüchtlingen, Asylsuchenden und Geduldeten in die ESF-Programme in Bund und Ländern als Querschnittsaufgabe zu betreiben und für die entsprechenden spezifischen Bedarfe der Zielgruppe Fachstellen einzurichten?

In den entsprechenden Strukturfondsverordnungen werden die im ESF umzusetzenden Querschnittsziele festgeschrieben. Diese werden in den Operationellen Programmen des Bundes und der Länder umgesetzt. Die Einbeziehung von Flüchtlingen, Asylsuchenden und Geduldeten als Querschnittsziel ist in den ESF-Regularien nicht vorgesehen. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales plant für das ESF-Bundesprogramm in diesem Zusammenhang auch keine Einrichtung von „Fachstellen“.

7. Welche Position vertritt die Bundesregierung zur Forderung, aus integrationspolitischen Gründen den Zugang zum Arbeitsmarkt und zu einem Bleiberecht für langjährig Geduldete nicht weiter, aufgrund vorgeworfener Verletzungen der Mitwirkungspflichten, zu verweigern, weil dies letztlich nur zur Fortsetzung der integrationspolitisch nicht wünschenswerten Kettenbildungen führe (beispielhaft in der Stellungnahme zum Gesetzentwurf des Bundesrates, Bundesratsdrucksache 505/12 – der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e. V. vom 6. Mai 2013)?

Auch die Bundesländer, die den Gesetzentwurf in den Bundesrat eingebracht haben, teilen die Auffassung der Bundesregierung, dass diejenigen Geduldeten von Bleiberegulungen ausgeschlossen bleiben sollen, die ihre Abschiebung durch falsche Angaben, durch Täuschungen über ihre Identität oder Staatsangehörigkeit oder Nichterfüllung zumutbarer Anforderungen an die Mitwirkung bei der Beseitigung von Ausreisehindernissen verhindern oder verzögern. Da der

Abschiebung dieser Geduldeten regelmäßig lediglich die ungeklärte Identität entgegensteht, besteht kein Bedarf an Integrationsmaßnahmen, die durch den Zugang zum Arbeitsmarkt unterstützt werden könnten.

8. Hat die Bundesregierung den von den Ländern Schleswig-Holstein und Niedersachsen zur 920. Sitzung des Bundsratsausschusses für Innere Angelegenheiten eingebrachten Änderungsantrag zur Verordnung zur Änderung des Ausländerbeschäftigungsrechts zur Kenntnis genommen, das Beschäftigungsverbot für Geduldete nach § 11 der Beschäftigungsverfahrensverordnung (resp. § 33 der Beschäftigungsverordnung-E) zu streichen, und was entgegnet die Bundesregierung ggf. den dort im Einzelnen vorgebrachten Argumenten?

Die Bundesregierung hat den Entschließungsantrag der Länder Niedersachsen und Schleswig-Holstein zur Verordnung zur Änderung des Ausländerbeschäftigungsrechts mit der Aufforderung an die Bundesregierung, § 33 der Beschäftigungsverordnung (respektive § 11 der Beschäftigungsverfahrensverordnung) ersatzlos zu streichen, zur Kenntnis genommen. Die Bundesregierung hat auch zur Kenntnis genommen, dass nach den Empfehlungen der Ausschüsse zu Nummer 70 der 909. Sitzung des Bundesrates am 3. Mai 2013 (Bundratsdrucksache 182/1/13 vom 22. April 2013) dieser Entschließungsantrag der Länder Niedersachsen und Schleswig-Holstein im Bundsratsausschuss für Innere Angelegenheiten keine Mehrheit gefunden hat und fühlt sich dadurch in ihrer Auffassung bestärkt, geduldeten Ausländern die Beschäftigung nicht zu erlauben, wenn aus von ihnen zu verantwortenden Gründen aufenthaltsbeendende Maßnahmen nicht vollzogen werden können.

9. Wie positioniert sich die Bundesregierung zur Empfehlung des Bundesrats (Bundratsdrucksache 182/13), Asylsuchenden analog zu geduldeten Flüchtlingen nach vier Jahren Aufenthalt in Deutschland gleichrangigen Zugang zum Arbeitsmarkt zu eröffnen und für die Aufnahme einer dualen Berufsausbildung bereits nach zwölf Monaten?

Der Empfehlung des Bundesrats wird entsprochen.

10. Welche Maßnahmen plant die Bundesregierung, um die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Agenturen für Arbeit für die Situation der Personen im Leistungsbezug nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zu sensibilisieren und auf die Möglichkeiten hinzuweisen, die auch das geltende Recht für eine Arbeitsmarktintegration bietet (vgl. auch S. 45 der Zwischenbilanz der Bleiberechtsnetzwerke)?

Die Bundesagentur für Arbeit als Körperschaft des Öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung führt ihre Aufgaben im Rahmen des für sie geltenden Rechts eigenverantwortlich durch.

11. Wäre es nach Einschätzung der Bundesregierung nicht sogar im Sinne ihres eigenen Konzepts des „Förderns und Forderns“, langjährig geduldeten oder gestatteten Menschen den Zugang zu Maßnahmen zur Arbeitsmarktintegration zu ermöglichen, damit sie Integrationsanforderungen im Rahmen von Bleiberechtsregelungen auch tatsächlich erfüllen können, resp. nach einer Asylanerkennung schneller unabhängig von Sozialleistungen werden können?

Die Bundesregierung beabsichtigt derzeit nicht, Personen, die unter den Anwendungsbereich des AsylbLG fallen, den Zugang zu Maßnahmen zur Arbeitsmarktintegration zu ermöglichen. Die Leistungen der Grundsicherung für Arbeitssuchende stehen nur leistungsberechtigten Personen offen; nur für diese gilt der Grundsatz des Förderns und Forderns.

12. Welche Erkenntnisse hat die Bundesregierung zur geringen Erwerbsintegration von geduldeten Flüchtlingen in Deutschland?

Wie begründet die Bundesregierung angesichts der Vermittlungserfolge der Bleiberechtsnetzwerke die Einstellung des Bleiberechtsprogramms, insbesondere da die Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt auch zu Einsparungen bei den Sozialleistungen führte?

Weder im Bereich der Statistik der Bundesagentur für Arbeit noch der Ausländerstatistik gibt es differenzierte Aussagen zur Erwerbsintegration von geduldeten Flüchtlingen in Deutschland.

Die im Rahmen der Evaluation des ESF-Bleiberechtsprogramms gewonnenen Daten beziehen sich ausschließlich auf die mit dem Programm erreichten Personen.

Die Einstellung des Programms erklärt sich vor dem Hintergrund eines sich abzeichnenden erheblichen Rückgangs der Strukturfondsmittel für Deutschland (rund 35 Prozent weniger in Preisen von 2011). Dies ist u. a. der relativ positiven Entwicklung in Deutschland im Verhältnis zu anderen EU-Mitgliedstaaten geschuldet und macht eine stärkere Fokussierung der Mittel erforderlich.

