

Evaluation des ESF-Bundesprogramms zur arbeitsmarktlichen Unterstützung für Bleibeberechtigte und Flüchtlinge mit Zugang zum Arbeitsmarkt/ Erste Förderrunde (Abstract)

Das ESF-Bundesprogramm ist im Rahmen des strategischen Gesamtansatzes des ESF-OP des Bundes dem Schwerpunkt C - und hier den Prioritätsachsen C 1 und C 2 - mit der Fokussierung auf Beschäftigung und soziale Integration zugeordnet. Vor dem Hintergrund des strategischen Zielsystems des Bundes-OP ist damit für einschlägige Fördermaßnahmen – unterhalb des strategischen Ziels 3 Senkung der Langzeitarbeitslosigkeit – das spezifische Ziel 7 "Verbesserung der Arbeitsmarktchancen Benachteiligter" maßgeblich.

Für das ESF-Bundesprogramm standen in der ersten Förderrunde (bis Ende 2010) rd. 34 Mio € an Gesamtmitteln zur Verfügung, davon stellte das BMAS rd. 11,9 Mio € als Zuschuss zur Verfügung und die ESF-Förderung belief sich auf 18,7 Mio € - die bewilligten Projekte mussten eine eigene Kofinanzierung in Höhe von 3,4 Mio € sicher stellen.

Das ESF-Bundesprogramm setzt – im Kontext aktueller aufenthalts- und asylrechtlicher Regelungen – an einer spezifischen Schnittstelle von arbeitsmarktlicher und sozialer Integration an. Einige Personengruppen, die zu den - entsprechend dem Aufenthaltsgesetz – mehr- oder langjährig geduldeten Asylbewerbern und Flüchtlingen zählen, können ein dauerhaftes Bleiberecht nur dann erwerben, wenn es ihnen gelingt, ihren Lebensunterhalt überwiegend eigenständig zu sichern. Vor diesem Hintergrund richtet sich das Programm sowohl an Bleibeberechtigte (gesetzliche Altfallregelung für langjährig Geduldete im Aufenthaltsgesetz) als auch an Personen mit Flüchtlingshintergrund, die einen - mindestens nachrangigen - Zugang zum Arbeitsmarkt haben. Gefördert wurden Maßnahmen, die drei Zieldimensionen verbinden:

- arbeitsmarktbezogenen Beratungsaktivitäten, die die Handlungskompetenz der Zielgruppen im Hinblick auf ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt erhöhen,
- Beratungs-/Vermittlungs-/Mediationsaktivitäten, die die Einstellungsbereitschaft von Unternehmen erhöhen und die Beschäftigungsverhältnisse der Bleibeberechtigten langfristig stabilisieren und sichern und
- Information und Sensibilisierung der für die Zielgruppe relevanten Akteure des Arbeitsmarktes und des öffentlichen Lebens.

Mit der Evaluation des ESF-Bundesprogramms wurde in der ersten Förderrunde ein Forschungsverbund - bestehend aus der Lawaetz-Stiftung - Hamburg, Univation Institut für Evaluation Dr. Beywl & Associates GmbH – Köln und der WSF Wirtschafts- und Sozialforschung/Kerpen – beauftragt. Zu den Kernaussagen der Programmevaluation zählen folgende Befunde:

- Die mit dem ESF-Bundesprogramm angesprochene Zielgruppe weist einen **besonderen Förderbedarf der Zielgruppe** auf. Dieser Förderbedarf ergibt sich – gemessen an den typischen Anforderungsprofilen des Arbeitsmarktes – aus individuellen Kompetenzdefiziten, die sich in unzureichenden Deutschkenntnissen, mangelnder oder vielfach nicht am Arbeitsmarkt verwertbarer beruflicher Qualifikation und zum Teil auch eingeschränkter Interaktionskompetenz im Umgang mit administrativen und wirtschaftlichen Institutionen zeigen. Diese individuell zurechenbaren Integrationshemmnisse sind indes Folge einer "kollektiv" zu nennenden Fluchtbiographie und deren sozialdestabilisierenden Effekten, die vielfach durch fortgesetzte Erfahrungen latenter oder manifester Diskriminierungen seitens arbeitsmarktrelevanter Institutionen verstärkt werden. Darüber hinaus wird die

gewünschte Handlungsautonomie der Flüchtlinge – je nach Aufenthaltsstatus – systematisch eingeschränkt durch die in die rechtlichen Regulierungen eingebauten paradoxen Erwartungen der Aufnahmegesellschaft nach einer von Transferzahlungen unabhängigen Lebensführung, obschon die Handhabung der Instrumente der Regelförderung dies faktisch oft verhindert.

- Mit Blick auf die genannten Programmziele lässt sich am Ende der ersten Förderrunde von einer **erfolgreichen Programmumsetzung** sprechen. In diesem Zeitraum haben die geförderten Netzwerke rd. 11.400 Teilnehmende erreicht. Von diesen stellen Personen mit Bleiberecht bzw. mit Duldung jeweils rd. 27 %, auf sonstige Aufenthaltserlaubnisse entfallen knapp 37 % und auf Gestattungen 8 %. Erfolgreich ist das Programm gerade auch hinsichtlich der Indikatoren, die eine **Integration in das Beschäftigungs- und Bildungssystem** abbilden. Insgesamt ist bei rd. 54 % die Vermittlung in Arbeit oder Ausbildung gelungen, darunter in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung (rd. 3.800), einen Minijob (rd. 880) oder in ein duales Ausbildungsverhältnis (rd. 460). An Qualifizierungs- und Fortbildungsmaßnahmen haben rd. 35 % der Erreichten teilgenommen; das betraf u.a. das Durchlaufen von Einfachqualifikationen (rd. 2.000), berufsvorbereitende Maßnahmen (rd. 470 Jugendliche) und das Nachholen von Schulabschlüssen (300). Bemerkenswert erscheint in diesem Zusammenhang auch die Einschätzung der befragten Träger, bei gut 64 % der geförderten Teilnehmenden sei die Beschäftigungsfähigkeit und bei rd. 70 % die Motivation zur aktiven Arbeitsplatzsuche erhöht worden.
- Die feststellbaren Erfolge auf der Ebene der Teilnehmenden sind an einen **hochindividualisierten Modus der Leistungserbringung** der Netzwerke gebunden. Angesichts der hohen Heterogenität der Zielgruppe – hinsichtlich Herkunft, Defiziten und (formellen wie informellen) Kompetenzen – sind Beratungs-, Unterstützungs- und Begleitaktivitäten nahezu in einer 1:1-Relation erforderlich. Um die in dem Politikfeld bestehenden Integrationsbarrieren zu überwinden setzen die Konditionen des Bleiberechtsprogramms in Gestalt der Netzwerke auf eine Zusammenlegung spezifischer Kompetenzen von Organisationen, die über hinreichende Erfahrungen in den Bereichen Migrations- und Flüchtlingsberatung, Bildungs- und Beschäftigungspolitik verfügen. Aufs Ganze gesehen kann man sagen, dass sich die Leistungen der Netzwerke etwa je zur Hälfte auf Unterstützungen im Spracherwerb und allgemeine Beratung einerseits und andererseits Berufsorientierung/Qualifizierung und Vermittlung in Arbeit und Ausbildung beziehen. Letzteres ist im hohen Maße in Kommunikation und Abstimmung mit Grundsicherungsträgern, Arbeitsagenturen und Ausländerbehörden eingebunden.
- Die Umsetzung des ESF-Bundesprogramms erfolgte in enger Zusammenarbeit von Verwaltungsbehörde und den für die Koordination der geförderten Netzwerke zuständigen Trägern. Im Zuge der Programmumsetzung ist mit dem Nationalen Thematischen Netzwerk programmintern ein effektiver Austauschprozess unter den geförderten Netzwerken etabliert worden, der **hohe Lerneffekte** unter den Beteiligten ermöglichte. In Ergänzung dieses kontinuierlichen Erfahrungsaustausches haben sich mit der Einrichtung einer Steuerungsgruppe Verfahren einer Selbststeuerung der Netzwerke eingespielt, aus der wichtige Impulse für die konzeptionelle Weiterentwicklung der Integrationsarbeit hervorgegangen sind. Darüber hinaus ist das Programm ein erfolgreiches Beispiel für Möglichkeiten eines **Policy-Lernens**, weil hier – anschließend an spezifische Erfahrungen der vorangegangenen Förderperiode – systematisch Lehren aus Vorläuferprogrammen (Handlungsfeld Asyl der GI EQUAL) gezogen worden sind.