



Erste Empfehlungen zur Verbesserung der Erwerbsintegration von Menschen mit Migrationshintergrund¹

Vorbemerkung

Deutschland ist seit vielen Jahren ein Einwanderungsland und wird auch in Zukunft Zuwanderung erfahren. Der Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund² in Deutschland liegt derzeit bei knapp 20 %. Dabei ist dieser Teil der Gesellschaft ebenso vielfältig wie seine Erwerbsverhältnisse heterogen sind. Dennoch sind Menschen mit Migrationshintergrund seit Jahrzehnten überdurchschnittlich von Arbeitslosigkeit betroffen und unterdurchschnittlich in Führungspositionen, dem öffentlichen Dienst sowie Berufen mit guten Karrierechancen und/oder hohem Lohnniveau anzutreffen. Dies hat komplexe Ursachen, aber vor allem weitreichende Folgen für die Betroffenen wie auch für die Gesellschaft insgesamt.

In der Diskussion wird oft auf ein im Durchschnitt schlechteres Qualifikationsniveau und Sprachprobleme bei Menschen mit Migrationshintergrund verwiesen. Dies sind zweifellos Probleme, auf die es mit erhöhten Anstrengungen bei der Aus-, Weiter- und Fortbildung zu reagieren gilt. Viele Menschen mit Migrationshintergrund können ihr Potenzial in der

¹ Verantwortliche Referentin im Deutschen Verein: Simone Brandmayer. Die Empfehlungen wurden von der Arbeitsgruppe „Erwerbsintegration von Menschen mit Migrationshintergrund“ erarbeitet, im Arbeitskreis „Grundsicherung und Sozialhilfe“ und im Fachausschuss „Sozialpolitik, soziale Sicherung, Sozialhilfe“ beraten und am 10. März 2010 vom Präsidium des Deutschen Vereins verabschiedet.

² Nach der Definition des Statistischen Bundesamtes im Rahmen des Mikrozensus zählen zu den Menschen mit Migrationshintergrund „alle nach 1949 auf das heutige Gebiet der Bundesrepublik Deutschland Zugewanderten, sowie alle in Deutschland geborenen Ausländer und alle in Deutschland als Deutsche Geborenen mit zumindest einem zugewanderten oder als Ausländer in Deutschland geborenen Elternteil“.

Arbeitswelt aber auch aufgrund verschiedener Formen von Ausgrenzung nicht voll entfalten. Unter Berücksichtigung ihrer eigenen Ressourcen und Selbsthilfepotenziale sowie ihrer Verantwortung für den Hilfeprozess im Sinne eines Förderns und Forderns müssen alle Möglichkeiten ausgeschöpft werden, um den Zugang zur Erwerbsintegration und zu den für diese erforderlichen Hilfen sicherzustellen.

Der Preis, den Deutschland – auch aus ökonomischer Sicht – für dieses Brachliegen von Potenzialen zahlt, ist hoch. Einerseits werden Menschen zu Hilfeempfängern und an den Rand der Gesellschaft gedrängt, andererseits kann der zunehmende Fachkräftemangel, der mit der demografischen Entwicklung und den veränderten Anforderungen der Arbeitswelt einhergeht, nicht gedeckt werden.

Für einen umfassenden Ansatz bei der Verbesserung der Erwerbsintegration von Menschen mit Migrationshintergrund ist es unerlässlich, auch allgemeine arbeitsmarktpolitische Überlegungen anzustellen und sich mit Diversity Management³, Affirmative Action⁴ und anderen Mitteln der Gleichstellung auf dem Arbeitsmarkt auseinanderzusetzen. Die ausführliche Befassung mit diesen Themen würde die vorliegende Arbeitshilfe aber überfordern. Für die Grundsicherungsstellen, an die sich die Empfehlungen richten, sind vor allem Maßnahmen zur interkulturellen Öffnung der Institution bzw. ein gezieltes Diversity Management als Personalentwicklungsstrategie von Bedeutung.

Die Empfehlungen richten sich vor allem an Erbringer von Leistungen im Rechtskreis des SGB II. Darüber hinaus sind auch politische Akteure, die Verwaltung insgesamt sowie Arbeitgeber/innen angesprochen. Fast ein Viertel der Bezieher/innen von Leistungen nach dem SGB II sind Menschen nichtdeutscher Staatsangehörigkeit. Etwa 28 % der erwerbsfähigen Hilfebedürftigen haben einen Migrationshintergrund.⁵ Die mit der Arbeitsmarktintegration befassten Akteure sind durch diese Situation vor Herausforderungen gestellt. Sie sind bei ausländischen Leistungsberechtigten mit einer sehr komplexen

³ „Diversity Management“ ist ein Konzept der Unternehmensführung, das die Verschiedenheit der Mitarbeiter/innen wertschätzen und sie zum Vorteil aller Beteiligten nutzen möchte.

⁴ „Affirmative Action“ bezeichnet Maßnahmen, die über die einfache Beseitigung einer diskriminierenden Praktik hinausgehen, um einstige und heutige Diskriminierung zu korrigieren, zu kompensieren und in Zukunft zu verhüten. In den Bereichen von Ausbildung, des Arbeitsmarktes und der Karrierechancen soll mit Maßnahmen der Affirmative Action die Situation insbesondere für Angehörige von Minderheiten und Frauen verbessert werden.

⁵ „Wirkungen des SGB II auf Personen mit Migrationshintergrund“, BMAS 2009.

Rechtslage an der Schnittstelle von Ausländer- und Sozialrecht konfrontiert, deren Kenntnis jedoch für die Anspruchsermittlung gebraucht wird. Auch in der Vermittlungsarbeit stehen sie häufig vor komplexen Herausforderungen. Die Empfehlungen enthalten daher in Teil 1 einen Überblick über die Rechtslage. Teil 2 enthält Handlungsempfehlungen für individualisierte Hilfen für Menschen mit Migrationshintergrund, zu institutionellen Voraussetzungen und zur Anerkennung von Qualifikationen und Kompetenzen, die die Verbesserung der Erwerbsintegration zum Ziel haben. In Teil 3 werden Forderungen, die sich aus den Teilen 1 und 2 ergeben, aufgestellt.

Teil 1: Ansprüche von Ausländer/innen auf Leistungen nach dem SGB II

Grundsätzlich gelten für Ausländer/innen dieselben Anspruchsvoraussetzungen für den Bezug von Leistungen nach dem SGB II wie für Deutsche. Es gibt jedoch einige Regelungen, die Menschen abhängig von ihrer aufenthaltsrechtlichen Situation von Leistungen nach dem SGB II ausschließen. Sachbearbeiter/innen sollten daher als erstes prüfen, welche Art von Aufenthaltsrecht bzw. Aufenthaltstitel ein Kunde/eine Kundin besitzt. Von der weiteren Unterscheidung, ob es sich um EU-Bürger/innen handelt, ob eine Niederlassungserlaubnis oder ob ein sonstiger Aufenthaltstitel vorliegt, hängt dann der Zugang zum Leistungssystem ab.

A. Ansprüche von EU-Bürger/innen (alte und neue Mitgliedstaaten)

Bei der Prüfung der Erwerbsfähigkeit und des gewöhnlichen Aufenthalts können bei EU-Bürger/innen Besonderheiten auftreten. Außerdem sind die Ausschlüsse des SGB II, die ausschließlich für nichtdeutsche Staatsangehörige gelten, zu beachten.

I. Erwerbsfähigkeit

Bei EU-Bürger/innen ist zunächst die Erwerbsfähigkeit zu prüfen. Diese ist dann gegeben, wenn eine Beschäftigung erlaubt ist oder erlaubt werden könnte und die übrigen – auch bei Deutschen zu prüfenden – Voraussetzungen der Erwerbsfähigkeit vorliegen. EU-Bürger/innen aus den alten Mitgliedstaaten sowie aus Zypern und Malta ist eine Beschäftigung stets erlaubt. EU-Bürger/innen aus den neuen Mitgliedstaaten ist sie entweder erlaubt oder könnte zumindest erlaubt werden. Sollten also keine gesundheitlichen Gründe Zweifel an der Erwerbsfähigkeit aufkommen lassen, ist diese bei allen EU-Bürger/innen unproblematisch gegeben.

Die Erwerbsfähigkeit ist in § 8 SGB II definiert. § 8 Abs. 2 SGB II enthält eine Sonderregelung für ausländische Staatsangehörige. Diese führt jedoch nur dann zu einem Ausschluss von SGB II-Leistungen, wenn eine Beschäftigung ausländerrechtlich untersagt worden ist. Dies ist bei EU-Bürger/innen – ob aus den alten oder den neuen Mitgliedsstaaten – nie der Fall.

II. Gewöhnlicher Aufenthalt

Der gewöhnliche Aufenthalt besteht entweder am angemeldeten Wohnsitz oder dort, wo sich ein Mensch unter Umständen aufhält, die erkennen lassen, dass er dort nicht nur vorübergehend verweilt. Man geht davon aus, dass die Voraussetzung des gewöhnlichen Aufenthalts alle Ausländer/innen mit Ausnahme von Touristen, Saisonarbeitern und Au-Pairs, da hier von vornherein ein nur zeitlich begrenzter Aufenthalt beabsichtigt ist, erfüllen.

Der gewöhnliche Aufenthalt ist in § 30 Abs. 3 Satz 2 SGB I definiert.

III. Ausschlüsse vom Leistungsbezug nach dem SGB II

1. *Ausschluss während der ersten drei Monate des Aufenthalts*

Während der ersten drei Monate des Aufenthalts sind Ausländer/innen von SGB II-Ansprüchen ausgeschlossen. Von diesem Ausschluss sind EU-Bürger/innen in erster Linie betroffen.⁶ Die Drei-Monatsfrist beginnt mit dem Tag der tatsächlichen Einreise nach Deutschland. Kundinnen und Kunden, die von diesem Ausschluss betroffen sind, sind jedoch darauf hinzuweisen, dass sie einen Anspruch auf Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem 3. Kapitel des SGB XII haben können. Der Ausschluss gilt nicht für Arbeitnehmer/innen und Selbstständige.

2. *Ausschluss bei Aufenthalt ausschließlich zur Arbeitssuche*

Wer sich ausschließlich zur Arbeitssuche in Deutschland aufhält, ist auch über die ersten drei Monate des Aufenthalts hinaus von SGB II-Leistungen ausgeschlossen. Wichtig ist es hier zu prüfen, ob jenseits der Arbeitssuche noch ein anderer Aufenthaltsgrund besteht. Sobald dies der Fall ist, greift der Ausschluss „ausschließlich zur Arbeitssuche“ nicht mehr. Bei EU-Bürger/innen können neben der Arbeitssuche Aufenthaltsrechte nach dem Freizügigkeitsgesetz/EU bestehen. Dazu zählen folgende Aufenthaltsrechte:

- Arbeitnehmer (auch geringfügig Beschäftigte, ausreichend ist eine wöchentliche Arbeitszeit von 6–8 Stunden),
- Selbstständige,
- Familienangehörige von erwerbstätigen oder verbleibeberechtigten Unionsbürger/innen,
- Daueraufenthaltsberechtigte,
- Arbeitnehmer und Selbstständige, deren Tätigkeit beendet wird, unter den Voraussetzungen des FreizG/EU (§ 2 Abs. 3 FreizG/EU⁷)

Die Rechtsgrundlagen für die Aufenthaltsrechte finden sich in §§ 2–4 a FreizG/EU.

⁶ Da sie – im Gegensatz zu Nicht-EU-Bürger/innen – sich ohne Aufenthaltsgrund und ohne Nachweis der Sicherung des Lebensunterhalts drei Monate lang in Deutschland aufhalten dürfen.

⁷ Voraussetzung nach § 2 Abs. 3 FreizG/EU ist eine der folgenden Konstellationen: Vorübergehende Erwerbsminderung infolge Krankheit oder Unfall; unfreiwillige durch die Agentur für Arbeit bestätigte Arbeitslosigkeit oder Einstellen einer selbstständigen Tätigkeit infolge von Umständen, auf die der Selbstständige keinen Einfluss hatte, nach mehr als einem Jahr Tätigkeit; bei unfreiwilliger durch die zuständige Agentur für Arbeit bestätigter Arbeitslosigkeit nach weniger als einem Jahr Beschäftigung bleibt das Recht auf Einreise und Aufenthalt während der Dauer von sechs Monaten unberührt.

Die Abgrenzung, wer Arbeitnehmer ist und wer nicht, kann schwierig sein. Der EuGH⁸ nimmt eine Arbeitnehmereigenschaft bereits dann an, wenn eine Beschäftigung von wenigen Wochen bestanden hat und in der Folge aktiv nach Arbeit gesucht wurde. Es sollte daher nach Vorbeschäftigungen jeglicher Art und nach dem Verlauf der Arbeitssuche gefragt werden.

Schwierigkeiten können Fälle bereiten, in denen EU-Bürger/innen nach einem längeren Auslandsaufenthalt nach Deutschland zurückkehren oder in denen die Hilfebedürftigkeit erst längere Zeit nach der Einreise eintritt. Hier muss eine Einzelfallprüfung vorgenommen werden.

Hinweis: Aus der Begründung zu der Richtlinie 2004/38/EG⁹ ergibt sich, dass Personen, die ihr Aufenthaltsrecht ausüben, während ihres ersten Aufenthalts die Sozialleistungen des Mitgliedstaats nicht unangemessen in Anspruch nehmen sollen.

Europarechtlich ist umstritten, ob der Ausschluss von arbeitssuchenden EU-Bürger/innen mit EU-Recht vereinbar ist. Der EuGH¹⁰ hat sich mit dieser Frage beschäftigt, aber nicht abschließend geklärt, ob der Ausschluss europarechtskonform ist. Die Bundesagentur legt einstweilen § 7 Abs. 1 Satz 3 Nr. 2 SGB II entsprechend dem Gesetzeswortlaut aus. Der Deutsche Verein hält es angesichts der europarechtlichen Zweifel bis zur Klärung der Rechtslage für geboten, bei Aufenthalt zur Arbeitssuche nach den ersten drei Monaten des Aufenthalts zumindest unabweisbare Leistungen zu gewähren.

Völkerrechtlich ist sowohl bei dem Ausschluss für die ersten drei Monate des Aufenthalts als auch dem Ausschluss „ausschließlich zur Arbeitssuche“ das Europäische Fürsorgeabkommen (EFA)¹¹ zu beachten. Das Fürsorgeabkommen gilt für alle alten EU-Staaten außer Österreich (mit Österreich besteht ein separates Fürsorgeabkommen) sowie die neuen Mitgliedstaaten Estland und Malta. Das EFA enthält einen eigenen Gleichbehand-

⁸ EuGH, Urteil vom 4. Juli 2009, C-22/08 verbunden mit C-23/08.

⁹ Amtsblatt der Europäischen Union vom 30. April 2004, L 158/81, Rdnr. 10.

¹⁰ EuGH, Urteil vom 4. Juli 2009, C-22/08 verbunden mit C-23/08.

¹¹ www.conventions.coe.int

lungsanspruch der Bürger/innen der Unterzeichnerstaaten mit den jeweiligen Inländer/innen und ist innerstaatliches Recht.

B. Ansprüche von Inhaber/innen einer Niederlassungserlaubnis

Bei Inhaber/innen einer Niederlassungserlaubnis haben die Ausschlussgründe für Ausländer/innen im Ergebnis keine Relevanz, sodass im Übrigen für den Leistungsbezug nach dem SGB II dieselben Anspruchsvoraussetzungen wie bei deutschen Staatsangehörigen erfüllt sein müssen.

C. Inhaber/innen sonstiger Aufenthaltstitel

Bei Angehörigen von Nicht-EU-Staaten, die nicht im Besitz einer Niederlassungserlaubnis sind, ist der Aufenthaltsstatus genau zu betrachten. Hier ist nicht nur relevant, ob es sich um eine Aufenthaltserlaubnis, eine Duldung oder eine Aufenthaltsgestattung handelt. Unterschiede können sich auch daraus ergeben, nach welchen aufenthaltsrechtlichen Vorschriften der Aufenthaltstitel erteilt worden ist.

***Hinweis:** Der Aufenthaltsstatus ergibt sich meist aus dem Pass. Auf dem eingeklebten Aufenthaltstitel ist die Rechtsgrundlage aus dem Aufenthaltsgesetz vermerkt. Duldungen und andere „schwächere“ Aufenthaltsarten werden i.d.R. jedoch nicht im Pass aufgebracht, sondern separat ausgehändigt.*

Es gibt überdies zahlreiche Sonderregelungen für besondere Gruppen von Ausländer/innen oder Flüchtlingen und zu beachtende Assoziierungsabkommen mit einzelnen Staaten wie etwa der Türkei. Es ist daher dringend anzuraten, in Zweifelsfällen kompetenten Rat einzuholen. Die Träger der Grundsicherung sollten Personal mit Spezialwissen in diesem Bereich einsetzen bzw. vorhandenes Personal entsprechend fortbilden, sodass auch innerhalb der Einrichtungen Ansprechpartner vorhanden sind.

Es kann zunächst grob danach unterschieden werden, ob eine Aufenthaltserlaubnis oder eine Duldung, Aufenthaltsgestattung oder ein anderer Aufenthaltsstatus (z.B. Visum oder Fiktionsbescheinigung) vorliegt.

I. Inhaber/innen einer Aufenthaltserlaubnis

1. Erwerbsfähigkeit

Wie bereits bei den Unionsbürger/innen dargestellt, ist die Erwerbsfähigkeit nur dann nicht gegeben, wenn eine Beschäftigung ausländerrechtlich untersagt worden ist, und reicht es zur Annahme der Erwerbsfähigkeit aus, wenn eine Beschäftigung erlaubt ist oder erlaubt werden könnte. Inhaber/innen einer Aufenthaltserlaubnis erfüllen diese Voraussetzung und zwar auch die, die einen nachrangigen Arbeitsmarktzugang haben, also die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit benötigen. Sie sind daher nicht auf das SGB XII zu verweisen.

Beispiel: *Subsidiär geschützte Flüchtlinge mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 3 AufenthG haben während der ersten drei Jahre ihres Aufenthalts einen nachrangigen Arbeitsmarktzugang. Auch während dieser Zeit sind sie erwerbsfähig im Sinne des SGB II.*

2. Gewöhnlicher Aufenthalt

Hier ergeben sich keine Besonderheiten zu EU-Bürger/innen.

3. Ausschlüsse vom Leistungsbezug nach dem SGB II

a) Ausschluss während der ersten drei Monate des Aufenthalts

Während der ersten drei Monate ihres Aufenthalts in Deutschland sind auch Inhaber/innen einer Aufenthaltserlaubnis von SGB II-Leistungen ausgeschlossen. Dies trifft insbesondere Familienangehörige von Deutschen oder Unionsbürger/innen, da für sie vor der Einreise kein Nachweis der Sicherung des Lebensunterhalts erbracht werden muss. Der Ausschluss während der ersten drei Monate gilt jedoch nicht für Arbeitnehmer/innen und Selbstständige. Er gilt auch nicht für Ausländer/innen, die sich aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen (mit einer Aufenthaltserlaubnis nach den §§ 22–25 AufenthG) in Deutschland aufhalten.

b) Ausschluss bei Aufenthalt ausschließlich zu Arbeitssuche

Der Ausschluss bei Aufenthalt ausschließlich zur Arbeitssuche ist bei Inhaber/innen einer Aufenthaltserlaubnis von nur geringer praktischer Relevanz. Er betrifft lediglich die Gruppe der Hochschulabsolvent/innen, deren Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Arbeitssuche verlängert wurde (§ 16 Abs. 4 AufenthG). Eine andere Art der Aufenthaltserlaubnis, die ausschließlich der Arbeitssuche dient, existiert nicht.

Hinweis: Der Aufenthalt mit einer Aufenthaltserlaubnis nach der Altfallregelung des § 104 a AufenthG dient nicht ausschließlich der Arbeitssuche. Die Betroffenen haben Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II.

Das Europäische Fürsorgeabkommen gilt auch für einige Nicht-EU-Bürger/innen, nämlich Staatsangehörige Islands, Norwegens und der Türkei.

c) Ausschluss von Ausländer/innen, die unter das Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) fallen

Alle diejenigen, die nach dem AsylbLG berechtigt sind, sind von SGB II-Leistungen ausgeschlossen. Bei Aufenthaltserlaubnissen betrifft dies:

- Personen, die wegen des Krieges in ihrem Heimatland eine Aufenthaltserlaubnis gemäß § 23 Abs. 1 oder § 24 AufenthG besitzen,
- Personen, die eine Aufenthaltserlaubnis gemäß § 25 Abs. 4 Satz 1, § 25 Abs. 4a oder § 25 Abs. 5 AufenthG besitzen,
- Ehegatten und Kinder dieser Personen, ohne dass sie selbst zu diesen Gruppen gehören, es sei denn sie haben aus anderem Grund einen eigenen Anspruch auf SGB II-Leistungen (z.B. andere Aufenthaltserlaubnis)

Rechtsgrundlage: § 7 Abs. 1 Satz 2 SGB II i.V.m. § 1 Abs. 1 AsylbLG

Der Ausschluss gilt für die genannten Ausländer/innen auch dann, wenn sie

- gemäß § 2 AsylbLG Anspruch auf Leistungen entsprechend dem SGB XII haben,
- in einer Bedarfsgemeinschaft mit Leistungsberechtigten nach dem SGB II leben
oder

- wenn sie zuvor einen Anspruch nach SGB III auf ALG I hatten.

Hinweis: Bei Inhaber/innen einer Aufenthaltserlaubnis nach § 23 Abs. 1 AufenthG ist unbedingt bei der Ausländerbehörde in Erfahrung zu bringen, ob die Aufenthaltserlaubnis „wegen des Krieges in ihrem Heimatland“ erteilt wurde. Denn nur in diesem Fall greift der Ausschluss. In der Praxis gibt es derzeit keine Aufenthaltserlaubnisse nach § 23 Abs. 1 AufenthG „wegen des Krieges“.

Hinweis: Inhaber/innen einer Aufenthaltserlaubnis nach der Altfallregelung des § 104 a AufenthG¹² haben Anspruch auf Leistungen nach dem SGB II. Sie besaßen vorher eine Duldung nach § 60 a AufenthG und unterfielen damit dem AsylbLG. Mit Ausstellung der Aufenthaltserlaubnis nach § 104 a AufenthG fallen die Betroffenen nicht mehr unter das AsylbLG und sind somit auch nicht mehr vom SGB II-Leistungsbezug ausgeschlossen.

Wenn die Prüfung ergibt, dass einer der Ausschlüsse anzuwenden ist, haben die Betroffenen trotzdem Anspruch auf die Leistungen der Arbeitsförderung des SGB III, soweit sie die allgemeinen gesetzlichen Voraussetzungen erfüllen.

d) Ausschluss von Auszubildenden/Studierenden

Genau wie deutsche sind auch ausländische Auszubildende von den Leistungen des SGB II ausgeschlossen, wenn ihre Ausbildung im Rahmen des BAföG oder der §§ 60 bis 62 SGB III (Berufsausbildungsbeihilfe – BAB) dem Grunde nach förderungsfähig ist. Da der Ausschluss schon bei theoretischer Förderungsfähigkeit der Ausbildung greift, ist es in diesem Zusammenhang unerheblich, ob Ausländer/innen aufgrund ihres Aufenthaltsstatus überhaupt Ausbildungsförderung nach BAföG oder SGB III erhalten können.

¹² Zur aktuellen Verlängerung der gesetzliche Altfallregelung s. Beschluss der IMK vom 4. Dezember 2009, www.fluechtlingsinfo-berlin.de/fr/zuwg/Bleiberecht_IMK_051209.pdf.

Zu prüfen ist aber stets, ob ein Härtefall vorliegt und damit eine darlehensweise Erbringung von Leistungen möglich ist.

Rechtsgrundlage für den Ausschluss und die Härtefallregelung ist § 7 Abs. 5 Satz 1 bzw. Satz 2 SGB II. Ausgenommen von dem Ausschluss sind die in § 7 Abs. 6 SGB II genannten Auszubildenden. Im Rahmen der Beratung ist auch auf mögliche Ansprüche nach BAföG oder auf BAB hinzuweisen und an die zuständigen Behörden zu verweisen. Zu prüfen sind insbesondere § 8 BAföG und § 63 SGB III.

II. Inhaber/innen einer Duldung, Aufenthaltsgestattung (Asylsuchende), sonstiger Aufenthaltstitel

1. Erwerbsfähigkeit

Auch Inhaber/innen einer Duldung oder Aufenthaltsgestattung sind erwerbsfähig, es sei denn, ihnen ist ausländerrechtlich eine Beschäftigung untersagt worden (s.o.).

2. Gewöhnlicher Aufenthalt

Der gewöhnliche Aufenthalt ist sowohl bei Duldungen und Aufenthaltsgestattungen als auch bei Visa, die zu einem längeren Aufenthalt führen (z.B. zur Familienzusammenführung) und bei Fiktionsbescheinigungen¹³ gegeben.

3. Ausschlüsse vom Leistungsbezug nach dem SGB II

a) Der Ausschluss für die ersten drei Monate des Aufenthalts betrifft Inhaber/innen von Visa und Fiktionsbescheinigungen. Sie können aber Ansprüche nach dem 3. Kapitel des SGB XII haben.

¹³ Die Fiktionsbescheinigung ist in § 81 Abs. 3 bis Abs. 5 AufenthG geregelt.

b) Der Ausschluss für Aufenthalte ausschließlich zur Arbeitssuche ist für die unter II. genannten Gruppen nicht relevant.

c) Ausschluss von Ausländer/innen, die unter das Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) fallen

Der Ausschluss von nach dem AsylbLG Berechtigten ist bei Geduldeten, Asylsuchenden und Menschen mit sonstigem Aufenthaltsstatus von großer Relevanz. Die allgemeinen Ausführungen zu den Inhaber/innen einer Aufenthaltserlaubnis (s. Abschnitt C. I. 3. c) gelten für diese Gruppen ebenfalls. Der Ausschluss von nach dem AsylbLG Berechtigten trifft darüber hinaus die folgenden Gruppen:

- Asylsuchende,
- Geduldete,
- Vollziehbar ausreisepflichtige Personen,
- Ehegatten und Kinder dieser Personen, ohne dass sie selbst zu diesen Gruppen gehören, es sei denn sie haben aus anderem Grund einen eigenen Anspruch auf SGB II-Leistungen (z.B. andere Aufenthaltserlaubnis).

Auch hier gilt, dass die von einem der Ausschlüsse Betroffenen trotzdem Anspruch auf die Leistungen der Arbeitsförderung des SGB III haben, soweit sie die allgemeinen gesetzlichen Voraussetzungen erfüllen.

Teil 2: Verbesserung der Erwerbsintegration von Menschen mit Migrationshintergrund

Teil 2 spricht Empfehlungen zu den institutionellen Voraussetzungen bei den Trägern der Grundsicherung, zur Durchführung eines migrationssensiblen Profilingverfahrens, zur Verbesserung der Vermittlungschancen und zu Vernetzung und Kooperation mit anderen Behörden aus. Er richtet sich sowohl an die Leitungs- als auch an die Sachbearbeiterebene. Darüber hinaus sind mittelbar politische Akteure, Arbeitgeber/innen und die Verwaltung insgesamt angesprochen.

1. Institutionelle Voraussetzungen bei den Trägern der Grundsicherung/Interkulturelle Öffnung der Behörde

Die interkulturelle Öffnung von Behörden ist eine Aufgabe, vor der alle Bereiche der Verwaltung stehen. Besonders positive Wirkung kann die interkulturelle Öffnung in den Bereichen Arbeitsmarkt und Bildung haben. Der Arbeitsverwaltung eröffnet sich damit die Möglichkeit, Vorreiter auf diesem Gebiet zu werden.

Wie die Wirkungsstudie zum SGB II¹⁴ gezeigt hat, bestehen auf den Gebieten der Struktur, Personalzusammensetzung und Organisation der mit der Arbeitsmarktintegration befassten Institutionen derzeit noch eine Reihe von Möglichkeiten, um Menschen mit Migrationshintergrund ihren Zugang zu Leistungen und Angeboten zu erleichtern. Die interkulturelle Öffnung der Behörde hat das Ziel, die Leistungserbringung zu optimieren und der Behörde zu ermöglichen, die spezifischen Herausforderungen, die bei der Erwerbsintegration von Menschen mit Migrationshintergrund bestehen, gezielt anzugehen. Es sollte daher geprüft werden, welche Maßnahmen sich im Bereich der Organisation, der Qualität der Leistung und bei der Personalentwicklung anbieten.

a) *Kompetente Beschäftigte auf allen Ebenen (Personalauswahl und -entwicklung)*

Interkulturelle Kompetenz der Beschäftigten ist eine Standardkompetenz bei Stellen mit entsprechendem Kundenkontakt. Auch Führungskräfte in diesen Bereichen müssen interkulturelle Kompetenz erwerben.

Beschäftigte, die in den genannten Einrichtungen in interkulturellen Zusammenhängen arbeiten, brauchen zur Weiterentwicklung oder zum Erwerb der notwendigen Kompetenzen Unterstützung durch eine Fortbildung. Eine solche Fortbildung sollte folgende Inhalte vermitteln:

¹⁴ „Wirkungen des SGB II auf Personen mit Migrationshintergrund“, BMAS 2009, S. 19 f. (Zusammenfassung).

- mit Widersprüchlichkeiten oder kulturell bedingten Unterschieden besser umgehen können,
- den eigenen kulturellen Hintergrund sowie die eigene Haltung reflektieren und Selbstverständlichkeiten und unbewusste Muster hinterfragen,
- erkennen, wo im Arbeitsalltag kulturelle Unterschiede oder solche des sozialen und/oder des gesellschaftlichen Status eine Rolle spielen,
- Wissen über die Kulturbedingtheit von Wahrnehmung und Kommunikation haben,
- aber auch erkennen können, dass Verhalten nicht nur kulturbedingt ist. Widersprüchlichkeiten und Unterschiede dürfen nicht kulturalisiert bzw. ethnisiert werden,
- Ausgrenzungsmechanismen wahrnehmen und Machtunterschiede zwischen Mehrheiten und Minderheiten reflektieren.

Um Probleme, die bei der Administrierung von Sozialleistungen durch ausländerrechtliche Besonderheiten entstehen, bearbeiten zu können, müssen Grundkenntnisse im Ausländerrecht erworben werden. Eine enge Zusammenarbeit und Kooperation mit den Ausländerbehörden ist angezeigt. Alternativ können für die Schnittstelle Sozialrecht/Aufenthaltsrecht bzw. EU-Freizügigkeitsrecht auch „Spezialisten“ in den Grundsicherungsstellen eingesetzt werden und die Arbeitsabläufe so gestaltet werden, dass diese bei Bedarf unmittelbar in die Fallbearbeitung einbezogen werden können¹⁵.

Sinnvoll ist es darüber hinaus, dass Diversity und die „Charta der Vielfalt“¹⁶ auch in den genannten Einrichtungen verwirklicht werden. Das kann unter anderem auch bedeuten, den Anteil von Mitarbeiter/innen mit Migrationshintergrund zu erhöhen. Die Präsenz von Personal mit Migrationshintergrund bzw. mehrsprachigem Personal signalisiert eine gelebte Vorbildfunktion und die Öffnung der Institution. Gleichzeitig dient sie der Entwicklung der inneren Kultur der Behörde.

¹⁵ Vorschlag aus „Wirkungen des SGB II auf Menschen mit Migrationshintergrund“, BMAS 2009.

¹⁶ Die „Charta der Vielfalt“ wurde u.a. von der BA im Jahr 2007 unterzeichnet. S. auch Konzept der BA zum Diversity Management vom September 2009; zur aktuellen Situation in den Grundsicherungsstellen s. „Wirkungen des SGB II auf Personen mit Migrationshintergrund“, BMAS 2009.

Die Förderung und Nutzung berufsbezogener Mehrsprachigkeit beim Personal ist ein wichtiges Mittel zur sprachlichen Öffnung der Behörde. Mehrsprachigkeit sollte als Ressource systematisch genutzt und bei der Personalplanung berücksichtigt werden. Durch Fortbildung und Training können mehrsprachige Potenziale gefördert werden. Darüber hinaus können beispielsweise Beratungsangebote in den am häufigsten vorkommenden Sprachen etabliert werden.

Maßnahmen:

- Mehrsprachigkeit und interkulturelle Kompetenz als Einstellungskriterien,
- Fortbildungen/Trainings zur Förderung der interkulturellen Kompetenz der Beschäftigten,
- Sensibilisierungsmaßnahmen zur Verbesserung der Wahrnehmung kulturspezifischer Phänomene,
- Fortbildungen/Trainings zur Förderung der Mehrsprachigkeit,
- Supervision für die Beraterinnen und Berater, um Defizite der interkulturellen Kompetenz oder vorurteilsbelastete Einstellungen zu erkennen und zu überwinden,
- Gewinnung von Fachkräften mit Migrationshintergrund,
- Einsatz von „Spezialisten“ für die Schnittstelle Sozialrecht/Aufenthaltsrecht, die bei Bedarf unmittelbar in die Fallarbeit einbezogen werden,
- Entwicklung von Beratungsangeboten in den am häufigsten vorkommenden Sprachen.

b) Abbau von Hürden bei der Leistungserbringung (Organisationsentwicklung und Qualitätsentwicklung)

Damit die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ihre Kompetenzen einbringen und Gelerntes umsetzen können, sind auch strukturelle Maßnahmen notwendig.

Angemessene Sprachmittlung

Der erste und zentrale Schritt zu einer erfolgreichen Integration ist das Erlernen der deutschen Sprache, zumal die Amtssprache Deutsch ist. Gleichwohl ist die Sicherstellung einer reibungslosen Verständigungsmöglichkeit mit den Klienten wichtig. Die Verständigung mit und das Verständnis bei den Klienten sind im Übrigen für die

Erfüllung der Informations- und Beratungspflicht bedeutsam. Für den Erfolg von Maßnahmen, die Erfüllung von Pflichten, die Annahme von Hinweisen und Vorgaben hat eine gelungene Verständigung große Bedeutung. Ein mangelndes sprachliches Verstehen kann für die Leistungsberechtigten Folgen haben, da der Erfolg der Erwerbsintegration häufig von einem bestimmten Verhalten der Betroffenen abhängt. Die Beratung umfasst auch die Verständlichmachung von Struktur und Arbeitsweisen der Behörde.

Bei sehr schlechten Deutschkenntnissen muss aufgrund der besonders hohen Anfälligkeit für anspruchsrelevante Missverständnisse geprüft werden, ob Dolmetscher/innen bzw. Sprachmittler/innen eingesetzt werden müssen. Für das Verfahren und die Kosten im Umgang mit Dolmetscher/innen und Übersetzungsdiensten hat die Bundesagentur eine interne Handlungsempfehlung erstellt.¹⁷ Die Funktion von Dolmetscher/innen und Sprachmittler/innen besteht darin, das von den Behördenmitarbeiter/innen und das von den Klient/innen Gesagte korrekt in die jeweils andere Sprache zu übersetzen und dabei eine neutrale Position einzunehmen. Nicht sinnvoll ist daher der Einsatz von Angehörigen, Nachbar/innen oder Arbeitskolleg/innen. Der Einsatz von minderjährigen Kindern der Betroffenen verbietet sich. Unabhängig von der Anwesenheit von Sprachmittler/innen besteht das Recht auf einen Beistand gemäß § 13 SGB X.

Die behördliche Sicherstellung einer reibungslosen Verständigung bietet außerdem der Behörde selbst viele Vorteile. Sie kann Fehlentscheidungen und den daraus folgenden erhöhten Verwaltungsaufwand sowie Rechtsschutzverfahren verhindern. Weiterhin dient sie dem zielgenauen Einsatz von Maßnahmen. Durch die Vermittlung umfassender verständlicher Information und Beratung lassen sich Konflikte vermeiden und eine höhere Akzeptanz von Entscheidungen der Behörde bei den Leistungsberechtigten erreichen. Dadurch werden zeitliche und finanzielle Ressourcen frei, die sonst bei späteren Gelegenheiten zur Konfliktlösung bzw. zum Umgang mit den Konfliktfolgen eingesetzt werden müssen.

Mehrsprachige Informationen

Darüber hinaus sollten mehrsprachige Informationen zur Unterstützung von Betreuung und Beratung vorhanden sein. Mehrsprachige Broschüren in einfacher Sprache zur Aufklärung, Informationsbeschaffung und Orientierung bei wichtigen Sachverhalten sind eine sinnvolle Entlastung für die Mitarbeitenden und ein wichtiger Service für die hilfeschuchenden Bürgerinnen und Bürger wie auch für die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter.

Abläufe und Fallzahlbemessung anpassen

Ausreichend Zeit für die Antragsaufnahme oder ein Beratungsgespräch ist ebenfalls eine wichtige Voraussetzung für ein interkulturell sensibles und gelingendes Verfahren, auch wenn dem Deutschen Verein bewusst ist, dass die Voraussetzungen hierfür angesichts der hohen Fallzahlen und der zur Verfügung stehenden Ressourcen nicht immer gegeben sind. Vorgeschaltete qualifiziert besetzte Infotheken können durch Übernahme von Routineschritten wie Erstabklärung des Anliegens, gezielte Terminvermittlung, Informationen über vorzulegende Dokumente etc. die Antragsaufnahme und Beratung entlasten. Auch hier ist interkulturelle Kompetenz ebenso sinnvoll wie die Einbeziehung mehrsprachigen Personals.

Maßnahmen:

- Mehrsprachige Informationen in den jeweils meistgesprochenen Sprachen,
- Einschalten von qualifizierten Sprachmittler/innen oder Dolmetscher/innen,
- Einschalten von mehrsprachigen Mittler/innen (z.B. aus der Integrationsberatung der Wohlfahrtsverbände oder seitens der Migrantenselbstorganisationen); wo zwingend nötig, muttersprachliche Betreuung,
- Verwenden einfacher Sprache (schriftlich und mündlich) – besonders wichtig bei eingeschränkten Deutschkenntnissen,
- Vorschaltung von Infotheken zur Erstabklärung des Anliegens, Information über Ablauf eines Hilfeverfahrens, notwendige Unterlagen, Terminvereinbarung zur Entlastung beider Seiten,
- Einplanen von ausreichend Zeit für Beratungssituationen,

¹⁷ Handlungsempfehlung/Geschäftsanweisung (HEGA) 10/2009, lfd. Nr. 14, Inanspruchnahme von Dolmetscher- und Übersetzungsdiensten (Geschäftszeichen POE 6 – 1236/II-5020/9033).

- Berücksichtigung aufwendigerer Antragsaufnahme- oder Beratungssituationen bei der Fallzahlbemessung,
- Beobachtung des Umfangs der Nutzung der Angebote der Behörde durch Menschen mit Migrationshintergrund und Identifizierung von Barrieren.

c) *Umgang mit Diskriminierung*

Trotz des 2006 in Kraft getretenen Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes ist die Erfahrung vieler Menschen mit Migrationshintergrund von individueller und struktureller Diskriminierung geprägt. Innerhalb der Behörde sollte auf Diskriminierung direkt reagiert und eine Atmosphäre geschaffen werden, in der sowohl Mitarbeiter/innen wie auch Kund/innen deutlich wird, dass diskriminierendes Verhalten nicht toleriert wird. Schulungen oder Sensibilisierungsmaßnahmen sollten auch auf die Bindung der Bundesrepublik und der öffentlichen Verwaltung an die europäischen Grundsätze und Wertungen zum Antidiskriminierungsschutz sowie auf die Grundrechtsbindung staatlichen Handelns und die Rolle der Mitarbeiter/innen in diesem Zusammenhang eingehen.

Maßnahmen:

- Entwicklung von Beratungsansätzen, die bisher erlebte Diskriminierung thematisieren,
- Entwicklung von Deeskalationsstrategien in Beratungssituationen,
- Regelmäßige Reflektion und kollegiale Beratung,
- Erarbeiten und Aushängen von Hausregeln in verschiedenen Sprachen.

2. Durchführung eines migrationssensiblen Profilingverfahrens

Grundvoraussetzungen eines angemessenen Profilingverfahrens sind auf Seiten der Behörde die oben genannte Interkulturalität und Unvoreingenommenheit des beteiligten Personals. Im Rahmen der Kompetenzfeststellung bedeutet Diversity Management, dass ein produktiver Umgang mit Unterschiedlichkeiten etabliert wird, sodass diese als weiterführende Potenziale genutzt werden können. Dies schließt die Erfassung

ausländischer Berufsabschlüsse und Qualifikationen, auch wenn sie in Deutschland derzeit nicht anerkannt sind, ebenso ein wie die muttersprachlichen Kompetenzen.

Mittelpunkt eines Profilingverfahrens ist die Identifikation der bei den Leistungsberechtigten vorhandenen formalen Qualifikationen, beruflichen und sozialen Kompetenzen, Schlüsselqualifikationen (z.B. Teamfähigkeit) sowie das Erkennen der individuellen Ressourcen und der Möglichkeiten zu ihrem Ausbau. Insbesondere bei Menschen, die keine formalen Bildungs- oder Ausbildungsabschlüsse nachweisen können, ist es wichtig, vorhandene Interessen, berufliche Präferenzen, Erfahrungen sowie Talente zu erkennen, auf die im Sinne einer Weiter- oder Nachqualifizierung aufgebaut werden kann. Dafür ist es unabdingbar notwendig, die Hilfesuchenden kennenzulernen, die Situation der Bedarfsgemeinschaft zu erfassen, die Eingebundenheit der einzelnen Mitglieder zu verstehen sowie kulturelle und individuelle Besonderheiten wahrzunehmen.

Kompetenzfeststellung ist kein punktuell Verfahren, das am Beginn des Qualifikationsprozesses steht und damit abgeschlossen ist, sondern erfordert eine kontinuierliche Begleitung und Dokumentation während der einzelnen Qualifizierungsphasen oder -schritte. Erst damit wird die Möglichkeit eröffnet, auf der Grundlage der erreichten Kompetenzfortschritte eine Zertifizierung (durch Arbeitsproben, Praktika oder Expertenbeurteilung) anzustreben bzw. jeweils passgenaue Weiterqualifizierungs- oder Beschäftigungsangebote unterbreiten zu können

Methoden zur Individuellen Ressourcenaufstellung/-erfassung:

- bisherige Bildungs- und beruflichen Biografie erfassen,
- vorhandene formale Qualifikationen (auch wenn in Deutschland nicht anerkannt) und erworbene Berufserfahrung erfassen,
- mögliche passgenaue Anschlussqualifikationen etc. identifizieren,
- nichtformale Qualifikationen, Berufserfahrung und soft skills, ggf. Nachqualifizierung oder Zertifizierungsmöglichkeiten erfragen,
- migrationsspezifisches Know-how erkennen (z.B. Mehrsprachigkeit, Verfügen über ethnische Netzwerke, Kultursensibilität, Erfahrungshorizonte),

- Muttersprachkenntnisse in Wort und Schrift und interkulturelle Kompetenz als arbeitsmarktrelevante Ressource erkennen.

3. Handlungsempfehlungen zur Verbesserung der Vermittlungschancen

a) Sprache

Im Rahmen einer Verbesserung der Chancen zur Arbeitsmarktintegration von Menschen mit Migrationshintergrund stehen Angebote der Verknüpfung von sprachlicher und beruflicher Qualifizierung im Vordergrund. Der Spracherwerb stellt hierbei von Anfang an eine flankierende Maßnahme im Kontext weiterer Instrumente der Arbeitsmarktintegration dar. Dabei ist es anspruchsvoll, eine integrierte Sprachförderung zu betreiben, weil die Aufgaben und Angebote zum Spracherwerb aufgrund unterschiedlicher Rechtsgrundlagen und Zuständigkeiten erfolgt. Je nach vorhandenen Deutschkenntnissen und erwerbsbezogenen Kompetenzen sollte die Verknüpfung von Spracherwerb und (Anpassungs-)Qualifizierung unterschiedliche Formen annehmen: von allgemeinen Sprachkursen mit inhaltlichem Bezug zur Arbeitswelt über die Vermittlung berufsbezogener sprachlicher Kenntnisse oder die konkrete berufsbezogene Fachsprache bis hin zur Verbesserung der kontextbezogenen schriftlichen Ausdrucksmöglichkeiten. Bereits bei der Sprachstandsfeststellung sollte begonnen werden, die individuellen Ressourcen zu erfassen, um ein passgenaues Angebot für den Erwerb oder die Vertiefung der deutschen Sprache zu machen. Die individuellen Bedarfslagen sollten in der Struktur der Integrationskurse des BAMF stärker berücksichtigt werden. Sofern allgemeine Qualifizierungsmaßnahmen (für Menschen mit und ohne Migrationshintergrund) in Betracht kommen, bietet sich für die Teilnehmer/innen mit Migrationshintergrund Sprachförderung als weiterbildungsbegleitende Maßnahme an. Auch andere arbeitsmarktpolitische Maßnahmen des SGB III und II können zur Aktivierung und/oder beruflichen Eingliederung erforderliche Elemente berufsbezogener Deutschförderung enthalten, die jedoch nie überwiegen dürfen (z.B. berufsvorbereitende Maßnahmen, Maßnahmen nach § 46 SGB III). Bei Arbeitsgelegenheiten dürfen Qualifizierungselemente, also auch berufsbezogene Sprachförderung, insgesamt acht Wochen umfassen.

Um im Einzelfall eine passgenaue Form der Verknüpfung von sprachlicher und beruflicher Qualifizierung zu gewährleisten, sind sowohl die vorhandenen Deutschkenntnisse als auch die erwerbsbezogenen Kompetenzen zu ermitteln.

Um die Nachhaltigkeit der erworbenen Deutschkenntnisse zu gewährleisten, scheint in den Fällen, in denen eine kurzfristige Integration in den Arbeitsmarkt nicht gelingt, zumindest mittelfristig eine Maßnahme zum Erhalt der Deutschkenntnisse sinnvoll.

Wenn Arbeitgeber berufsbezogene Mehrsprachigkeit zunehmend nutzen, ergibt sich daraus auch eine Verbesserung der Vermittlungschancen für Menschen mit Migrationshintergrund. Nicht nur die Verbesserung der Deutschkenntnisse, sondern auch die Förderung der berufsbezogenen Kenntnisse der Herkunftssprache kann in diesem Zusammenhang zu höherer Vermittlungsfähigkeit beitragen.

Maßnahmen:

- Maßnahmen, die sprachliche und berufliche Qualifikation verknüpfen, nutzen und entwickeln,
- Maßnahmen zum Erhalt der Deutschkenntnisse entwickeln,
- Förderung der berufsbezogenen Kenntnisse der Herkunftssprache.

b) Anerkennung von Qualifikationen/Berufsabschlüssen aus dem Herkunftsland

Berufsabschlüsse aus den Herkunftsländern sind bei der Arbeitsplatzsuche in Deutschland häufig nicht verwertbar, da sie mangels angemessener Anerkennungsverfahren für alle Zuwanderergruppen in der Regel nicht bzw. nur zum Teil anerkannt werden.

Für Menschen mit Migrationshintergrund, die über formale Qualifikationen bzw. Berufsabschlüsse aus ihrem Heimatland verfügen, ist die Anerkennung dieser Qualifikationen ein entscheidendes Instrument zur Verbesserung ihrer Integrationschancen in den Arbeitsmarkt. Gleichzeitig erschließt die Anerkennung dem Arbeitsmarkt wertvolle Ressourcen an ausgebildeten Fachkräften. Die Bedeutung von Berufsausbildungen und Abschlüssen für die Erwerbsintegration selbst muss den

Leistungsberechtigten deutlich sein. Das derzeitige System der Anerkennung von Qualifikationen ist jedoch durch Unübersichtlichkeit, eine Vielzahl von Akteuren bei Bund und Ländern und durch Langwierigkeit gekennzeichnet. Darüber hinaus haben viele Menschen, die Abschlüsse im Ausland erworben haben, keinen Rechtsanspruch auf die Durchführung eines Anerkennungsverfahrens. Auf Bundesebene werden derzeit Vorschläge zur Verbesserung dieser Situation erarbeitet.¹⁸

Auf lokaler Ebene bedarf es vor Ort geeigneter Stellen und Informationssysteme, die kompetent beraten, Zugänge zu den Anerkennungsverfahren eröffnen und die einzelnen Verfahren begleiten. Dringend notwendig ist es, die Möglichkeiten zur Anerkennung von Qualifikationen und Abschlüssen breit zu kommunizieren – auch in den Sprachen der wichtigsten Herkunftsländer –, sowie eine frühzeitige und transparente Darstellung der Kriterien der Anerkennung im Verfahren zu erreichen.

Darüber hinaus kann es sinnvoll sein, in den SGB II-Stellen Strukturen zu etablieren, in denen das Thema der Anerkennung von Berufsabschlüssen koordiniert wird:

Maßnahmen:

- Zusammenstellen der unterschiedlichen Anerkennungsverfahren auf Landesebene,
- Schaffung zentraler Ansprechpartner, die das notwendige Wissen sammeln und Antragsteller/innen im Prozess begleiten,
- Kooperationspartner für einfache und schnelle Organisation der Anerkennung vor Ort,
- transparente Verfahren und Kriterien der Anerkennung,
- regelmäßige Übernahme der Anerkennungskosten und bei Bedarf Anpassungsqualifizierungen im Rahmen der individuellen Förderung.

c) Aufbau von Qualifikationen (Nach/Anpassungsqualifizierung)

Sofern ausländische Schul-, Berufs- oder Studienabschlüsse nicht als gleichwertig eingestuft werden können, bieten sich Teil- oder Anpassungsqualifizierungen an, um

¹⁸ Vgl. Eckpunktepapier „Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener beruflicher Qualifikationen und Abschlüsse“, BMAS, Juni 2009.

einen anerkannten Schul- oder Berufsabschluss zu erlangen. Falls Nachweise über erworbene ausländische Qualifikationen nicht mehr vorliegen, kann vorhandenes Fachwissen durch individuelle Kompetenzfeststellung überprüft werden, um einen entsprechenden Bedarf an Anpassungsqualifizierung zu ermitteln. Ebenso sollte geprüft werden, ob eine einschlägige berufliche Tätigkeit im Herkunftsland (teil-)anerkannt werden kann.

Für junge Erwachsene mit Migrationshintergrund stellt die berufliche Nachqualifizierung in einem anerkannten Ausbildungsberuf eine wichtige Möglichkeit zur Verbesserung der Integrationschancen in den Arbeitsmarkt dar. Wo aus kulturellen oder Mentalitätsgründen das Wissen über die Notwendigkeit und der Nutzen von Ausbildungen nicht vorhanden ist, ist entsprechende Beratung und Aufklärung angezeigt. Dabei bietet sich ein modularer Aufbau der abschlussbezogenen Nachqualifizierung an, der es erlaubt, passgenaue und individuelle Qualifizierungspläne zu gestalten, die Vorkenntnisse, berufliche Vorerfahrungen und individuell erworbene Kompetenzen berücksichtigen. Die Zertifizierung der Einzelmodule erlaubt es potenziellen Arbeitgebern, auch bei vorzeitigem Abbruch der Qualifizierung den Stand der erworbenen Kompetenzen festzustellen.

Maßnahmen:

- modulare berufliche (abschlussbezogene) Nachqualifizierung (bei Bedarf Verknüpfung mit Spracherwerb),
- Vorbereitung auf Externenprüfung,
- modulare Teilqualifikationen (bei Bedarf Verknüpfung mit Spracherwerb),
- nachholende Schulabschlüsse; auf die Migrationssituation zugeschnittene Maßnahmen zum Nachholen des Hauptschulabschlusses entwickeln,
- Anpassungsqualifizierung bei Teilanerkennungen (bei Bedarf Verknüpfung mit berufsbezogenem Spracherwerb).

d) Leistungen zur Integration in Arbeit

Das Arbeitsmarktprogramm einer SGB II-Stelle sollte Aussagen darüber enthalten, welche Strategien zur Arbeitsmarktintegration angestrebt werden. Dabei können die

Erfahrungen und Einschätzungen der persönlichen Ansprechpartner/innen ebenso Berücksichtigung finden, wie die Vorstellungen der Kommune, der Verbände und der Betroffenen. Menschen mit Migrationshintergrund nehmen etwa genauso häufig an den Leistungen zur Integration in Arbeit teil wie Menschen ohne Migrationshintergrund. Auch bezüglich des Erfolges der Maßnahmen am Arbeitsmarkt zeigt sich keine besondere Bevorzugung oder Benachteiligung allein durch das Vorliegen eines Migrationshintergrundes. Allerdings nehmen Ausländer/innen signifikant seltener an Maßnahmen teil als Deutsche ohne erkennbaren Migrationshintergrund.¹⁹ Die Gründe hierfür sind bislang nicht bekannt.

Bevor spezifische Angebote für die Betroffenen entwickelt werden, ist es aber in jedem Fall notwendig, genau zu überprüfen, wie das „reguläre“ Angebot der Leistungen zur Integration für alle Menschen mit Migrationshintergrund erschlossen und nutzbar gemacht werden kann. In der Regel sind diese Angebote regional mit den Bedürfnissen von Arbeitgeber/innen für die Gewinnung von Personal abgestimmt und daher für alle Langzeitarbeitslosen eine Möglichkeit, ihre Vermittlungschancen zu verbessern. Sinnvoll wäre es, zu prüfen, welche begleitenden und unterstützenden Hilfen es ermöglichen könnten, dass Ausländer/innen verstärkt in diese Maßnahmen einmünden können.

Spezifische Angebote bieten sich dort an, wo sprachliche oder kulturelle Hemmnisse derzeit noch so groß sind, dass eine Teilnahme an den „regulären“ arbeitsmarktlichen Qualifizierungs- und Integrationsmaßnahmen noch nicht sinnvoll erscheint; zum Beispiel die Verknüpfung von Spracherwerb und Tätigkeit zur Schaffung von Sprechanlässen (z.B. interkulturelle Gärten), Arbeitsgelegenheiten speziell für Frauen oder Praktika in Betrieben und Vereinen der jeweiligen Community.

Ob das Instrumentarium des § 16 f SGB II geeignet ist, spezifische und passgenaue Förderinstrumente zu entwickeln, die geeignet sind die Zielgruppe besser zu erreichen, lässt sich derzeit noch nicht sagen. Sobald erste Erfahrungen und Praxisbeispiele vorliegen, wird dies durch den Deutschen Verein aufgegriffen.

¹⁹ „Wirkungen des SGB II auf Personen mit Migrationshintergrund“, BMAS 2009.

Ein weiteres wesentliches Element der Vermittlung in Arbeit sind bewerberorientierte Vermittlungsstrategien, die anders als die stellenorientierte Vermittlung des Arbeitgeberservice der Agentur für Arbeit das Können und die Wünsche des Bewerbers in den Mittelpunkt der Vermittlung stellt. In Kontakten zu Betrieben können Arbeitgebern die Vorzüge der jeweils zu vermittelnden Menschen nahe gebracht werden, bevor ein Bewerbungsgespräch möglicherweise an kulturellen Vorurteilen oder Sprachschwierigkeiten scheitert.

Menschen mit Migrationshintergrund machen sich etwa doppelt so häufig selbstständig wie Menschen ohne Migrationshintergrund. Gerade die Förderung für Selbstständige kann daher für diese Menschen interessant sein. Natürlich ist darauf zu achten, dass es nicht zu einem „Abdrängen“ in die Selbstständigkeit kommt. Im Rahmen des Netzwerks „Integration durch Qualifizierung“ (IQ) werden Angebote für eine verbesserte Gründungsunterstützung für Migrant/innen unter Anwendung des 4+1 Phasenmodells²⁰ entwickelt. Auch die Kommunen haben im Rahmen der Wirtschaftsförderung die Möglichkeit, sich dieses Themas anzunehmen und Gründungen von Menschen mit Migrationshintergrund besser zu unterstützen und zu fördern.

4. Vernetzung/Kooperation mit anderen Institutionen

Um eine optimale Beratung und Vermittlung von Menschen mit Migrationshintergrund zu erreichen, ist es besonders hilfreich, wenn die Grundsicherungsstellen ihre Vernetzungsfunktion wahrnehmen und mit anderen Akteuren kooperieren. Ziel ist es, eine flexible und interdisziplinäre Arbeitskultur zu erreichen, die Raum für gegenseitige Information und Abstimmung von Planung gibt und so eine ganzheitliche Förderung ermöglicht.

Die Arbeitsverwaltung kann innerhalb ihres Netzwerks Impulse setzen und durch ihre Beratungsfunktion auch für bestimmte Vorgehensweisen oder Inhalte werben. So kann sie z.B. Beratung und Unterstützung von kleinen und mittleren Unternehmen im Hinblick auf Potenziale und Beschäftigungsmöglichkeiten von Menschen mit Migrationshintergrund anbieten. Besondere Bedeutung hat auch der Übergang von der

²⁰ www.inbez.de/existenzgruendung/4-1-phasen-modell.html.

Schule in Ausbildung und Beruf, für das an manchen Stellen schon erfolgreiche Strategien für ein Übergangsmanagement bestehen. Auch an dieser Stelle erweist sich die herausragende Bedeutung des Wissens um die Notwendigkeit einer Ausbildung für die Erwerbsintegration bei Menschen mit Migrationshintergrund.

Die wichtigsten Netzwerkpartner sind:

- Regionale Akteure des Arbeitsmarktes,
- Arbeitgeber, insbesondere auch kleine und mittlere Unternehmen und Kammern,
- Kommunen,
- Träger der freien Wohlfahrtspflege,
- Gewerkschaften,
- Migrations-/Integrationsberatungsstellen,
- Schulen,
- Migrantenselbstorganisationen,
- Ausländerbehörden,
- Bildungsträger.

Teil 3: Rechtskonflikte und Forderungen

Die Schnittstelle zwischen Ausländer- und Sozialrecht zeichnet sich durch eine hohe Komplexität aus. Die Regelungen beider Rechtsgebiete weisen teilweise widersprüchliche Zielsetzungen auf und sind nicht immer aufeinander abgestimmt. Hinzu kommen europarechtliche und völkerrechtliche Regelungen und Grundsätze, die mit der nationalen Gesetzeslage häufig nur schwer vereinbar scheinen. Diese Situation erschwert die Umsetzung des Rechts durch die Träger der Grundsicherung erheblich und führt in der Praxis zu Unsicherheiten und Fehlern. Nach eingehender Beschäftigung mit der Rechtsmaterie und einem intensiven Arbeitsgruppenprozess empfiehlt der Deutsche Verein dringend eine Harmonisierung der Rechtsvorschriften unter Einbeziehung der verschiedenen Rechtsebenen. Insbesondere die Rechtsstellung von EU-Bürger/innen und das Verhältnis zum Europäischen Fürsorgeabkommen bedürfen der Klarstellung auf nationaler Ebene.

Um den Zugang zum Arbeitsmarkt zu verbessern, müssen aus Sicht des Deutschen Vereins die folgenden rechtlichen Hindernisse bewältigt werden:

I. SGB II

1. *Erwerbsfähigkeit bei nachrangigem Arbeitsmarktzugang, § 8 Abs. 2 SGB II*

Teilweise wird in der Praxis und Rechtsprechung die Erwerbsfähigkeit von Menschen mit nachrangigem Arbeitsmarktzugang oder Neu-Unionbürgern danach beurteilt, ob eine Arbeitserlaubnis tatsächlich aktuell erteilt werden würde, d.h. die Erwerbsfähigkeit der Betroffenen wird von der Lage am Arbeitsmarkt abhängig gemacht. Die in dieser Hinsicht unklare Regelung des § 8 Abs. 2 SGB II führt zu einer erheblichen Rechtsunsicherheit. Es sollte daher eine rechtliche Klarstellung durch den Gesetzgeber dahingehend erfolgen, dass die Erwerbsfähigkeit bereits bei abstrakt genereller Möglichkeit einer Beschäftigungserlaubnis besteht. Die Leistungsberechtigung bleibt im Übrigen von den allgemeinen Voraussetzungen abhängig, denen die Ausländer unterliegen.

2. *Ausschluss während der ersten drei Monate des Aufenthalts, § 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 SGB II*

Zweck der Regelung war es, Unionsbürger auszuschließen, die sich ohne weiteren Aufenthaltsgrund in Deutschland bis zu drei Monate aufhalten.²¹ Diese haben aber mangels gewöhnlichen Aufenthalts oder wegen ihres Aufenthalts nur zur Arbeitssuche ohnehin keinen Anspruch auf SGB II-Leistungen. Tatsächlich trifft die Regelung meist Familienangehörige von Deutschen oder EU-Bürger/innen, die im Rahmen der Familienzusammenführung nach Deutschland kommen, also einen dauerhaften Aufenthalt beginnen. § 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 SGB II sollte entsprechend geändert werden.

3. *Ausschluss wegen Aufenthalts „ausschließlich zur Arbeitssuche“ von Hochschulabsolventen*

Hochschulabsolventen, denen eine Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitssuche (§ 16 Abs. 4 AufenthG) erteilt worden ist, sollte der Zugang zu Leistungen nach dem SGB II ermöglicht werden. Dazu ist auch eine Änderung des Aufenthaltsrechts notwendig.

²¹ Vgl. BT-Drucks. 16/5065, S. 234.

II. BAföG/SGB III (BAB)

Inhaber/innen einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 3 AufenthG sollten auch in den ersten vier Jahren und Asylsuchende (ebenso wie bereits Geduldete) nach vier Jahren Wartefrist Zugang zu BAföG-Leistungen und BAB haben.

III. AsylbLG

1. Aus sozial- und arbeitsmarktpolitischer Perspektive ist es nicht sinnvoll, dass Menschen mit dauerhafter Bleibeperspektive (Aufenthaltserlaubnisse nach §§ 23, 24, 25 AufenthG) dem Asylbewerberleistungsgesetz unterfallen.

2. Nach dem Wortlaut des § 1 Abs. 2 AsylbLG fallen die unter § 1 Abs. 1 AsylbLG genannten Ausländer/innen dann nicht mehr unter das AsylbLG, wenn ihnen zusätzlich zu dem in § 1 Abs. 1 AsylbLG genannten Aufenthaltstitel eine Aufenthaltserlaubnis mit einer Gesamtgeltungsdauer von mehr als sechs Monaten erteilt worden ist. Dieser Fall kommt in der Praxis jedoch nicht vor, sodass die Regelung leer läuft. Die Vorschrift wird teilweise in der Praxis zu Unrecht auf andere Gruppen oder Fallkonstellationen angewendet. Der Deutsche Verein regt daher die Streichung von § 1 Abs. 2 AsylbLG an.

IV. Ausländer- und Arbeitserlaubnisrecht

1. Bei absehbarem Daueraufenthalt sollte eine Arbeitsmarktintegration nicht durch ein ausländerrechtliches Verbot von Selbstständigkeit und Beschäftigung verhindert werden. Ebenso sollte in diesen Fällen auf Wohnsitzauflagen verzichtet werden, da diese eine Arbeitsmarktintegration stark erschweren können.

2. Die Regelungen zum Arbeitsmarktzugang von Asylsuchenden sollten an die Regelungen für Geduldete angepasst werden.

V. Anerkennungsverfahren

Es bedarf eines Rechtsanspruchs auf ein Anerkennungsverfahren für alle Menschen mit ausländischen Berufsabschlüssen unabhängig vom jeweiligen Rechtsstatus.²² Das Anerkennungsverfahren muss Teilzertifizierungen ebenso enthalten wie einen Rechtsanspruch auf Anerkennung, wenn keine wesentlichen Abweichungen zum deutschen Qualifikationsniveau vorliegen, sowie Angebote zur Anpassungsqualifizierung.

²² So auch das Eckpunktepapier „Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener beruflicher Qualifikationen und Abschlüsse“, BMAS, Juni 2009.