5 Strukturen zur Beratung und Vermittlung von Geflüchteten in Arbeitsagenturen und Jobcentern

5.1 Einleitung

Die seit dem Spätsommer 2015 rapide angestiegene Zahl der zugewanderten Schutzsuchenden erforderte neue Vorgehensweisen in der Arbeitsförderungspraxis der Agenturen für Arbeit und Jobcenter. Vor dem Hintergrund der jeweiligen wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen (siehe Kapitel 3) wurden in den einzelnen Regionen neben der Entwicklung geeigneter Förderstrategien (Kapitel 4) und der Implementation von Maßnahmen der Arbeitsförderung (Kapitel 6) auch neue Strukturen der Beratung und Vermittlung etabliert sowie Kooperationsstrukturen ausgebaut. Auf Ebene des Bundes gehörten hierzu Weichenstellungen der Bundesagentur für Arbeit, mit denen den Agenturen für Arbeit und Jobcentern bedeutende Ressourcen für die Arbeit mit Geflüchteten bereitgestellt wurden und durch die auch vor Ort organisatorische Veränderungen ausgelöst wurden (BA 2016; siehe Unterkapitel 1.1). Zu diesen Entscheidungen, deren Umsetzung im Zuge der regionalen Fallstudien verfolgt werden konnte, gehörten u.a.:

- die Unterstützung von 47 Integration Points in Nordrhein-Westfalen und des Projektes W.I.R. in Hamburg (siehe dazu auch RD NRW 2015 und Aumüller 2016),
- die Bereitstellung zusätzlicher Personalressourcen für die Arbeitsagenturen,
- der Ausbau des agenturinternen Weiterbildungsangebotes zu zuwanderungs- und integrationsrelevanten Aspekten,
- die Anpassung von Dienstleistungen zur Kompetenzfeststellung von Geflüchteten.

Die genannten Entwicklungen vollzogen sich – wie weiter unten gezeigt wird – größtenteils zwischen 2015 und 2017. Dies betraf zunächst insbesondere die Agenturen für Arbeit. Mit steigender Anzahl von erfolgreich abgeschlossenen Asylverfahren verlagerte sich der Schwerpunkt der Arbeitsmarktintegration zu den Jobcentern. Für die Agenturen kann daher ab 2017 von einer schrittweisen Rückkehr zu den bis 2015 üblichen Standards der Beratung und Vermittlung gesprochen werden, wohingegen dies für die Jobcenter erst seit Mitte 2018 zutrifft.

https://doi.org/10.5771/9783748931829-127, am 12.10.2024, 11:03:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

In diesem Kapitel werden die seit Spätsommer 2015 zu beobachtenden veränderten Vorgehensweisen in der Beratung und Vermittlung sowie bei der Zusammenarbeit – sowohl zwischen den Einrichtungen der öffentlichen Arbeitsverwaltung als auch dieser mit lokalen Akteuren – erläutert. Die Leitfragen lauten:

- Wie haben sich in den Agenturen für Arbeit und Jobcentern Prozesse der Beratung und Vermittlung sowie der Zusammenarbeit mit lokalen Akteuren entwickelt und was waren die Gründe dafür?
- Wie war die Beratungs- und Vermittlungsarbeit sowie die Kooperation zwischen lokalen Akteuren der Arbeitsmarktintegration im Untersuchungszeitraum (2018 bis 2019) ausgestaltet?
- Welche weiteren Schwierigkeiten in der Beratung und Vermittlung sowie der Zusammenarbeit gab es?

Hierzu wird zu Beginn auf die Organisation der Beratung und Vermittlung in Jobcentern und Agenturen für Arbeit eingegangen. Dabei werden zunächst die Jobcenter betrachtet, da sie aktuell den Großteil der Geflüchteten betreuen (Unterkapitel 5.2); das anschließende Unterkapitel 5.3 lenkt dann den Blick auf die diesbezüglichen Entwicklungen in den Agenturen für Arbeit. Die darauf folgenden Abschnitte widmen sich der Zusammenarbeit der jeweiligen Akteure auf dem Gebiet der Arbeitsmarktintegration Geflüchteter.

In Unterkapitel 5.4 wird gezeigt, wie die Zusammenarbeit zwischen den Agenturen für Arbeit und Jobcentern an den Standorten organisiert war. Dabei wird insbesondere auf den Rechtskreiswechsel vom SGB III zum SGB II eingegangen, aber auch Formen der Zusammenarbeit in Bezug auf die Durchführung von Maßnahmen, die Berufsberatung und den Arbeitgeberservice werden beschrieben. Im anschließenden Unterkapitel 5.5 wird dann die Zusammenarbeit der Jobcenter und Arbeitsagenturen mit weiteren Akteuren, die sich an der Förderung der Integration geflüchteter Menschen beteiligen (wie Bildungs-, Beschäftigungs- und Sprachkursträger, kommunale Verwaltungen, Kammern, Arbeitgeber, Wohlfahrtsverbände und ehrenamtlich Tätige), vertieft thematisiert. In einem das Kapitel abschließenden Exkurs (Unterkapitel 5.6) werden schließlich die Auswirkungen der – rund sechs Monate nach Abschluss der Feldphase eingetretenen – Covid-19-Pandemie auf die Arbeitsmarktintegration der Geflüchteten thematisiert.

https://doi.org/10.5771/9783748931829-127, am 12.10.2024, 11:03:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

5.2 Strukturen zur Beratung und Vermittlung in den Jobcentern

5.2.1 Einleitung

Thema ist zunächst die Entwicklung hin zu einer spezialisierten Arbeitsorganisation, die in den Beratungs- und Vermittlungsabteilungen der Jobcenter ab 2015 stattgefunden hat (Abschnitt 5.2.2). In diesem Zusammenhang werden die verschiedenen Formen der Spezialisierung, die Zielgruppenausrichtung der Arbeitsvermittlung, die Organisation der Sprachkurskoordination und die Netzwerkarbeit erläutert und mit den Spezifika der jeweiligen Standorte in Verbindung gebracht. Schließlich werden die Vorgehensweisen bei der Rekrutierung und der Schulung des Beratungs- und Vermittlungspersonals dargestellt (Abschnitt 5.2.3) und Veränderungen in den Prozessen der Beratung und Vermittlung beschrieben (Abschnitt 5.2.4), wobei insbesondere Regelungen zur Kontaktdichte, zur Betreuungsrelation sowie zu speziellen Beratungs- und Vermittlungsansätzen betrachtet werden. Darüber hinaus wird auf Veränderungen bei den Prozessen der Antragstellung, der Kompetenzfeststellung und der Sanktionierung eingegangen. Das Unterkapitel wird abgeschlossen durch einen Exkurs, in dem die Wahrnehmung der Fach- und Führungskräfte gegenüber geflüchteten Frauen thematisiert wird (Abschnitt 5.2.5).

5.2.2 Arbeitsorganisation

Auf die steigende Anzahl der Kund_innen mit Fluchthintergrund reagierten die Jobcenter – wie auch die Agenturen für Arbeit (siehe Abschnitt 5.3.3) – mehrheitlich mit einer Spezialisierung der Arbeitsorganisation im Bereich von Beratung und Vermittlung. Einen bundesweiten Überblick hierüber bietet die im vorliegenden Projekt durchgeführte Organisationsbefragung. Im Zeitraum der ersten Befragungswelle (März bis Mai 2018) gaben nur 14 Prozent der befragten Jobcenter an, für die Beratung und Vermittlung der Geflüchteten keine spezialisierten Teams gebildet zu haben (IZA et al. 2018, S. 108).

Zwölf der 16 im Rahmen der Fallstudien untersuchten Jobcenter haben zwischen 2016 und 2018 für die Beratung und Vermittlung Geflüchteter spezialisierte Fachkräfteteams eingesetzt, während die anderen vier Jobcenter einzelne spezialisierte Vermittlungsfachkräfte für diese Arbeit abgestellt

https://doi.org/10.5771/9783748931829-127, am 12.10.2024, 11:03:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

haben.[59] In Bezug auf Spezialisierungstendenzen erweisen sich die Fallstudienjobcenter demnach als typisch für den allgemeinen Trend.[60]

In den untersuchten Jobcentern wurde die Spezialisierung der Fachkräfte vor allem mit dem starken Zuwachs an ‚Neukund_innen' mit Fluchthintergrund begründet. Vor diesem Hintergrund erwies es sich als erforderlich, das umfangreiche Fachwissen über spezifische Förderangebote, rechtliche Bestimmungen usw., welches bei der Beratung Geflüchteter benötigt wird, auf wenige Personen zu konzentrieren.

Nur in wenigen Jobcentern war eine differenzierte Zielgruppenausrichtung innerhalb der bereits spezialisierten Arbeitsvermittlung vorgesehen; überwiegend waren die Fachkräfte für alle Geflüchteten mit SGB II-Leistungsanspruch zuständig. In nur zwei Jobcentern konzentrierte sich die Beratungs- und Vermittlungsarbeit der spezialisierten Fachkräfte auf bestimmte Teilgruppen unter den Geflüchteten; in einem dieser Jobcenter betreute ein eigens eingerichtetes Spezialteam Geflüchtete, die einer bestimmten religiösen Gruppierung angehören.[61] Die anderen Jobcenter mit spezialisierten Betreuungsstrukturen für Geflüchtete fokussierten sich im Ü25-Bereich auf Geflüchtete aus den acht am häufigsten vertretenen Herkunftsländern, während im U25-Bereich keine Spezialisierung vorgenommen wurde. Dort wurden die Geflüchteten also von den innerhalb der regulären Strukturen jeweils zuständigen Vermittlungsfachkräften betreut.[62]

---

59 Die Entscheidung gegen ein Team spezialisierter Vermittlungsfachkräfte begründeten die Geschäftsführungen der Jobcenter mit der geringen Anzahl von Zugängen Geflüchteter in ihren Zuständigkeitsbereich, unzureichenden Personalressourcen und – in ländlichen Flächenlandkreisen – mit dem dezentralen Aufbau ihrer Organisation.

60 Spezialisierungen erfolgten überwiegend im Bereich der Arbeitsvermittlung. Die Leistungsabteilung wurde an zwei Standorten der Arbeitsvermittlung zur Seite gestellt, um die Antragsbearbeitung zu beschleunigen und abgestimmte Absprachen zu Förderleistungen zwischen Arbeitsvermittlung und Leistungsabteilung zu gewährleisten.

61 Voraussetzung ist zudem, dass die Personen mindestens zwei Jahre im Leistungsbezug der Grundsicherung nach SGB II sind.

62 Diese Vorgabe stieß unter den U25-Vermittlungsfachkräften allerdings auf Kritik, da das Fehlen des entsprechenden Fachwissens eine Belastung darstelle: „Ich […] habe sowohl meine Jugendlichen, die ich vorher hatte, plus die Flüchtlinge. Das heißt ich habe im Prinzip wie meine anderen Kollegen im Jugendlichenbereich dann auch diese Herausforderung gehabt […]: Wie finde ich das mit den Sprachkursen heraus? Welche Qualifikationen? Es fing schon an mit der Schulbildung: Auch die Schulsysteme sind ja total unterschiedlich. Die Zeugnisse: Wie läuft das mit Übersetzung, Anerkennung? Was ist denn gleichgestellt? Welche beruflichen Vorerfahrungen gibt es? Wo will derjenige hin?" (16_JC_TL, 15). Ähnliches wur-

https://doi.org/10.5771/9783748931829-127, am 12.10.2024, 11:03:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Unabhängig vom Spezialisierungsgrad der Arbeitsvermittlung wurde an allen Standorten Personal für flüchtlingsbezogene Koordinierungsaufgaben abgestellt. Allerdings gab es nur in wenigen der 16 untersuchten Jobcenter Personen mit Koordinierungsfunktion, die ausschließlich für Fragen von Asyl und Migration zuständig waren. Die betreffenden Mitarbeiter_innen haben dieses Aufgabengebiet zum Untersuchungszeitpunkt – ebenso wie schon in der Zeit vor 2015 – meist zusätzlich zu anderen Themen bearbeitet. Koordinierungsaufgaben zum Themenbereich Flucht und Migration haben – jeweils neben ihrer regulären Tätigkeit – an eher städtischen Standorten Beauftragte für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt (BCA) oder Bereichsleiter_innen übernommen, an eher ländlichen Standorten teilweise auch Integrationsfachkräfte.[63]

Die in die Untersuchung einbezogenen Jobcenter unterscheiden sich deutlich in Art und Umfang der organisatorischen Anpassung ihrer Teamstrukturen. Es lässt sich feststellen, dass die Jobcenter jeweils durch Vorerfahrungen in der Arbeit mit Migrant_innen, kommunale Rahmenbedingungen sowie Eigeninitiative der Einrichtungen beeinflusst wurden. Jobcenter, die bereits früh Veränderungen initiiert haben und dabei aus einem breiten Repertoire an Vorgehensweisen schöpfen konnten, liegen vorrangig in Städten mit hohem Ausländeranteil. An diesen Standorten wurde zudem von einer engen Kooperation mit der kommunalen Verwaltung und von einem funktionierenden lokalen Netzwerk der im Bereich der Arbeitsmarktintegration Geflüchteter tätigen Einrichtungen berichtet. Dazu gehören auch Standorte mit rechtskreisübergreifenden Anlaufstellen (siehe hierzu Abschnitt 5.4.1). Bei diesen Jobcentern handelt es sich um größere Einrichtungen, die aufgrund ihrer Personalstärke schon auf Erfahrungen mit Spezialisierungsprozessen zurückgreifen konnten.

Einschränkend ist hinzuzufügen, dass auch an einigen städtischen Standorten mit relativ geringem Ausländeranteil umfassende Anpassungen der Personalorganisation vorgenommen wurden. Beispielhaft sei hier von einem in den neuen Bundesländern liegenden Standort berichtet. Der starke Anstieg des Anteils Geflüchteter an den SGB II-Leistungsbeziehenden – von unter zehn Prozent auf über ein Viertel – sowie die Tatsache,

---

de auch an einem anderen Standort problematisiert, an dem spezialisierte Teams frühzeitig aufgelöst wurden.

63 Neben der Koordination von Sprachkursen und Bildungsträgern übernahmen diese Personen oftmals auch die Netzwerk- und Öffentlichkeitsarbeit, zuweilen auch die Koordinierung spezialisierter Teams. Dabei wurde meist auf Personen zurückgegriffen, die schon vor 2015 Erfahrungen im Themenfeld Migration erworben hatten.

https://doi.org/10.5771/9783748931829-127, am 12.10.2024, 11:03:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

dass man in der Arbeit mit Migrant_innen nicht auf Vorerfahrungen zurückgreifen konnte, stellte dieses Jobcenter nach Aussage der Geschäftsführung vor massive Herausforderungen. Mit Mitteln der Bundesagentur für Arbeit und des Landes wurden daher dort neue Stellen in der regulären Arbeitsvermittlung sowie für Personal mit einschlägigen fremdsprachlichen Kenntnissen aber ohne Dolmetscherqualifikation (sogenannte „Sprachmittler") ausgeschrieben. Das spezialisierte Team umfasste dort zeitweise bis zu 18 Mitarbeitende. Insbesondere die Restrukturierung des Vermittlungsteams und die Integration der vielen neu eingestellten Mitarbeiter_innen wurden als Herausforderung beschrieben:

> „Das war schon ein Stückweit eine Herausforderung, dann ein Team mit neu eingestellten Mitarbeitern zu gründen und natürlich auch teilweise mit Mitarbeitern aus den regulären Teams zu gründen und das entsprechend natürlich so aufzustellen, dass die Prozesse dann auch laufen." (09_JC_BL, 17)

Den Jobcentern, die nur kleinere Anpassungen vornahmen, ist gemeinsam, dass sie eine geringe Personalstärke aufwiesen, relativ wenige Geflüchtete in ihrem Betreuungsbereich hatten und auf wenig Vorerfahrungen in der Arbeit mit Geflüchteten oder spezialisierter Arbeitsorganisation zurückgreifen konnten. Auch an diesen Standorten gab es eine Spezialisierung in der Form, dass die Beratung und Vermittlung Geflüchteter einzelnen spezialisierten Fachkräften zugewiesen wurde. Einen besonderen Fall stellt ein Jobcenter (ein zugelassener kommunaler Träger) dar, das für die Beratung und Vermittlung arbeitsmarktnaher Geflüchteter keine Stammbeschäftigten einsetzte, sondern über kommunale Mittel finanzierte sogenannte „Jobcoaches" – ein Konzept, mit dem man an dem Standort schon vorher gute Erfahrungen gemacht hatte. Die Jobcoaches waren – mit dem vergleichsweise günstigen Betreuungsschlüssel von 1 zu 50[64] – ausschließlich für solche Geflüchtete zuständig, bei denen eine Arbeitsaufnahme als wahrscheinlich galt; die anderen Geflüchteten wurden hingegen – insbesondere in der Phase der Sprachförderung – von den regulären Arbeitsvermittlern betreut.

Rückblickend berichteten die Geschäftsführungen der im Rahmen der Fallstudien untersuchten Jobcenter zum überwiegenden Teil, dass sie im Herbst 2015 kaum über relevante Praxiserfahrungen in der Arbeit mit Geflüchteten verfügt hatten und dementsprechend unvorbereitet vor der

64 Der Betreuungsschlüssel im SGB II beträgt für Personen unter 25 Jahre 1 zu 75 und für Personen über 25 Jahre 1 zu 150.

https://doi.org/10.5771/9783748931829-127, am 12.10.2024, 11:03:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Herausforderung standen, möglichst rasch geeignete Strukturen und Prozesse für die Arbeitsförderung Geflüchteter einzurichten. Fast allen untersuchten Jobcentern ist dies nach eigenen Angaben damals gelungen. Dabei entschieden sie sich für unterschiedliche Vorgehensweisen. Bestimmende Faktoren dafür – so ist zu vermuten – waren neben den jeweiligen lokalen Rahmenbedingungen die Zahl der betreuten Geflüchteten und die Intensität des Engagements des Jobcenters.

Zum Erhebungszeitpunkt der Fallstudien waren die spezialisierten Teams, die ab 2015 für die Beratung und Vermittlung Geflüchteter gebildet worden waren, größtenteils bereits reduziert, manche auch vollständig aufgelöst worden. Die meisten der Jobcenter mit noch bestehender Spezialisierung gaben an, diese vor dem Hintergrund sinkender Geflüchtetenzahlen in naher Zukunft aufheben zu wollen. Die Jobcenter begründeten dies damit, dass sich spezialisierte Strukturen angesichts der rückläufigen Fallzahlen im Bereich Fluchtmigration und der Tatsache, dass es in der Arbeit mit Geflüchteten in der ersten Phase lediglich um die Vermittlung in Sprach- bzw. Alphabetisierungskurse gehe, nicht lohnten.[65] Nach der Aufhebung der spezialisierten Teams setzten die Jobcenter deren bisherige Mitglieder weiterhin als spezialisierte Fachkräfte für die flüchtlingsbezogene Sprachkurs- und Maßnahmenkoordination sowie Arbeitsvermittlung ein.

5.2.3 Personalrekrutierung und -schulung

Für die Beratung und Vermittlung der zwischen 2015 und 2017 zahlreich zugewanderten Geflüchteten mussten die Arbeitsagenturen und Jobcenter jeweils ihren Personalstand erhöhen. Außerdem war es notwendig, das Personal durch spezielle Schulungen auf die neue Aufgabe, die zielgruppengerechte Beratung und Vermittlung Geflüchteter, adäquat vorzubereiten. Die Tatsache, dass die Ressourcen, über welche Jobcenter und Arbeitsagenturen für die Beratung und Vermittlung von Migrant_innen bis dahin verfügt hatten, sich ab dem Spätsommer 2015 als völlig unzureichend

65 In einem Fall wurde die Spezialisierung aufgehoben, nachdem es bei der Kundschaft ohne Fluchthintergrund zu gehäuften Unmutsäußerungen über eine angebliche Benachteiligung gegenüber Geflüchteten bezüglich der Vorsprache- und Bearbeitungszeiten gekommen war. Die Aufhebung der Spezialisierung wird von den betreffenden Vermittlungsfachkräften als verfrüht kritisiert, da es weiterhin des spezifischen Wissens und der Kompetenzen bedürfe, die bei den regulären Arbeitsvermittlungsteams nicht vorlägen.

https://doi.org/10.5771/9783748931829-127, am 12.10.2024, 11:03:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

erwiesen, machte es zusammen mit dem weitgehenden Fehlen einer auf migrationsspezifische Bedarfe abgestimmten Personal- und Schulungsstrategie für die Arbeitsverwaltung schwer, die genannten Herausforderungen zu bewältigen.

Vor dem Hintergrund der zunehmenden Zahl an Asylanträgen waren auf der Ebene der Bundesagentur für Arbeit seit Herbst 2015 jedoch Bemühungen festzustellen, diese Defizite zu beheben. Es wurden teilweise zusätzliche Mittel bereitgestellt, die für neue Stellen und für die Entwicklung der interkulturellen Kompetenz des Personals unter Rückgriff auf zielgruppenspezifische ergänzende Qualifizierungsmodule genutzt werden konnten. Laut Bundesagentur für Arbeit kamen ab 2015 auch zunehmend Schulungsmaßnahmen der Bundesnetzwerke IQ und IvAF zum Einsatz (BA 2016, S. 6; Aumüller 2016, S. 25).[66]

Insbesondere in Regionen mit relativ vielen zu betreuenden Geflüchteten haben die meisten der untersuchten Jobcenter neues Personal eingestellt; wenn es sich um Sprachmittler_innen oder andere ‚zusätzliche' Tätigkeiten handelte, geschah dies meist mit befristetem Vertrag. Es wird kaum von Schwierigkeiten berichtet, geeignetes Personal zu finden.[67]

Ob ein Migrationshintergrund oder Fremdsprachenkenntnisse Kriterium dieser Einstellungsentscheidungen war, kann nur für wenige der untersuchten Standorte eingeschätzt werden. Dies schien eher bei Jobcentern in großstädtischen Regionen mit hohem Ausländeranteil an der Wohnbevölkerung der Fall gewesen zu sein. Kleine Jobcenter in ländlichen Regionen stellten weit seltener neues Personal für die Beratung und Vermittlung Geflüchteter ein; sie rekrutierten die hierfür benötigten Fachkräfte

66 Dazu gehören seit 2015 vier Qualifizierungsmodule zu Themen wie Rechts- und Verfahrenskenntnisse, interkulturelle Kompetenz und Netzwerkmanagement. Weitere Vertiefungsmodule zu physischen und psychischen Beeinträchtigungen von Arbeitsuchenden, zu interkulturellen Kompetenzen in der Beratung (u.a. nach BeKo für SGB II und für SGB III), zu Genderaspekten in der Beratung sowie zur Stärkung der interkulturellen Kompetenz von Beauftragten für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt (BA 2016, S. 7).

67 Lediglich zwei Jobcenter in kommunaler Alleinträgerschaft an ländlichen Standorten geben an, dass sich die Einstellung neuen Personals verzögert habe, weil die Einstellungsvoraussetzungen zu hoch gewesen seien oder das neu eingestellte Personal aufgrund attraktiverer Angebote schnell wieder wechselte: „Das war wirklich eine Herausforderung. Da ist mit Qualifikation ganz weit runter [gegangen worden, D. A.] und selbst, wenn sie jemand gehabt haben, der war eineinhalb Monate da, da hat er einen anderen Job gehabt – also ausgebildete Sozialpädagogen mit staatlicher Anerkennung konnten damals sich die Arbeit selber aussuchen." (08_JC_GF, 16)

https://doi.org/10.5771/9783748931829-127, am 12.10.2024, 11:03:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

stattdessen aus der Stammbelegschaft. Diese Unterschiede zwischen den Standorten können mit der Varianz der Geflüchtetenzahl erklärt werden. Einzig bei den sogenannten „Sprachmittlern" wurden – naturgemäß – Sprachkenntnisse, daneben aber oftmals auch Kenntnisse über Leben und Verhaltensweisen in den arabischen Staaten und den Staaten des Nahen Ostens zur Einstellungsvoraussetzung gemacht. An allen untersuchten Standorten wurden zudem jobcenterintern Vermittlungsfachkräfte und – in wenigen Fällen – auch Leistungssachbearbeiter_innen für die Arbeit mit Geflüchteten rekrutiert. Für diese Stellen wurden zum einen Mitarbeitende angesprochen, die bereits Erfahrungen mit Migrant_innen hatten und/oder interkulturelle Kompetenzen vorweisen konnten, zum anderen konnten sich die Beschäftigten auf die intern ausgeschriebenen Stellen in den spezialisierten Teams bewerben. Ob jeweils ausreichend geeignetes Personal für diese Aufgaben verfügbar war, konnte im Rahmen der Fallstudien nicht untersucht werden. Durchgängig erkennbar ist indes das Bestreben, einschlägig erfahrenes Personal einzusetzen.[68]

Die Arbeit mit Geflüchteten erfordert Kompetenzen, die Forschungsberichten zufolge in der öffentlichen Arbeitsvermittlung nicht ausreichend verbreitet sind (siehe Aumüller 2016, S. 41). Um das Personal auf die Arbeit mit den Geflüchteten vorzubereiten, wurden daher in vielen der untersuchten Jobcenter zunächst entsprechende Schulungen durchgeführt. In Jobcentern, in denen nur wenige Erfahrungen mit der Beratung und Vermittlung von Zugewanderten vorlagen, wurde vor allem die Bedeutung interkultureller Schulungen hervorgehoben – dies auch angesichts der in einigen Jobcentern geschilderten Erfahrung, dass nicht wenige Mitarbeitende kulturelle Unterschiede als Belastung empfänden oder Vorurteile über Zugewanderte unter ihnen kursierten.

Für das in gemeinsamen Einrichtungen neu eingestellte Personal kamen vor allem die Regelschulungen der BA für Vermittlungsfachkräfte zum Einsatz; diese enthielten ab 2016 zusätzliche interkulturelle Lernmodule. Darüber hinaus spielten – wie dies auch von der Bundesagentur für Arbeit (2016, S. 6) angegeben wird – Schulungen der Bundesnetzwerke „Integration durch Qualifizierung" (IQ) und Integration von Asylbewerber/-innen

68 Viele interviewte Fachkräfte zeigten eine hohe Bereitschaft, sich in diesem Bereich zu spezialisieren, wobei sowohl der fachlich-biographische Hintergrund – bereits im Themenbereich Kenntnisse gesammelt zu haben – als auch die Motivation, sich in ein neues Aufgabengebiet einzuarbeiten, als Begründung genannt wurden. Teilweise wird auch angegeben, die hohe Motivation Geflüchteter, eine Beschäftigung zu suchen, habe die Arbeit in den spezialisierten Teams für Vermittlungsfachkräfte attraktiv gemacht.

https://doi.org/10.5771/9783748931829-127, am 12.10.2024, 11:03:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

und Flüchtlingen“ (IvAF) in vielen der untersuchten Jobcenter eine wichtige Rolle. Diese waren jedoch an einigen Standorten nicht verfügbar. Dort wurde stattdessen auf vorhandene „Sprachmittler“ zurückgegriffen, die in der Regel aus arabischen oder nordafrikanischen Kulturräumen stammten und die spezialisierten Vermittlungsfachkräfte über kulturelle Spezifika ihrer Herkunftsländer informierten.

In diesem Zusammenhang sei auf den Stellenwert von Schulungen von Beratungsfachkräften zur Verbesserung ihrer fremdsprachlichen Kompetenzen hingewiesen. Der Evaluationsbericht zum Modellprojekt „Early Intervention“ betont neben der Relevanz von interkulturellen Schulungen auch die Wichtigkeit von sprachlichen Weiterbildungen und empfiehlt Schulungen für Berufsberater_innen der Agentur für Arbeit zur Verbesserung ihrer Englischkenntnisse (Daumann et al. 2015, S. 19f.). Derartige Schulungen führten zahlreiche Jobcenter für die Arbeitsvermittlungsteams durch. Es ist jedoch davon auszugehen, dass Englischkenntnisse für die Verständigung mit nur einem Teil der Geflüchteten nützlich sind, etwa wenn sie aus Regionen kommen, in denen die englische Sprache verbreitet ist, oder wenn sie ein gutes Bildungsniveau mitbringen. Diese Annahme wird durch einige Interviewaussagen gestützt, denen zufolge der Nutzen solcher Schulungen eher gering war, weil die zu beratenden Migrant_innen sich mehrheitlich nicht oder nur schlecht auf Englisch verständigen konnten.

Ob durch die hier beschriebenen Wege der externen und internen Gewinnung von Personal und seiner Schulung die angestrebten Ziele erreicht wurden und sich die in vorliegenden Studien identifizierten Probleme bei der Betreuung von Geflüchteten verringert haben, kann im Rahmen dieser Untersuchung nicht abschließend beurteilt werden. Doch allein schon die Tatsache, dass Jobcenter Neueinstellungen nicht selten befristet vornahmen, barg das Risiko, dass die in der praktischen Arbeit erworbenen Kenntnisse und Routinen aufgrund der personellen Fluktuation der Einrichtung nicht dauerhaft erhalten blieben.

5.2.4 Beratungs- und Vermittlungsprozesse

Trotz des Rückgangs der Fallzahlen, einer Erhöhung des durchschnittlichen Niveaus der deutschen Sprachkenntnisse und des Wissensstands der Geflüchteten über Verwaltungsabläufe bewerteten die interviewten Fachkräfte der Jobcenter die Beratungsarbeit mit Geflüchteten weiterhin als überdurchschnittlich aufwändig. Sie berichteten u. a. von Verständigungs-

https://doi.org/10.5771/9783748931829-127, am 12.10.2024, 11:03:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

schwierigkeiten, komplexen Beratungssituationen mit mehreren Personen (Bedarfsgemeinschaften und/oder Begleitpersonen), emotional herausfordernden Gesprächen sowie von der Notwendigkeit, weitere Behörden und Stellen in die Fallarbeit einzubeziehen. Dennoch gab es an keinem der Fallstudienstandorte ein auf Geflüchtete zugeschnittenes Konzept einer erhöhten Kontaktdichte und nur einige wenige Jobcenter sahen für Geflüchtete eine gegenüber dem ‚Regelgeschäft' günstigere Betreuungsrelation vor.

In Bezug auf die Kontaktdichte bekräftigten die interviewten Vermittlungsfachkräfte, keine Unterschiede zwischen Arbeitsuchenden mit und ohne Fluchthintergrund zu machen. Jedoch würden Geflüchtete dazu tendieren, häufiger auch ohne Terminvereinbarung vorzusprechen. Ursächlich dafür seien oft deren Unkenntnis und Unsicherheit im Umgang mit Behörden und beim Ausfüllen von Formularen. Manche Fachkräfte gaben an, sie seien für viele Geflüchtete sogar die erste Anlaufstelle, auch hinsichtlich Fragen der sozialen Integration.

Dass die meisten der in die Untersuchung einbezogenen Jobcenter für die Arbeit mit Geflüchteten keinen gegenüber dem ‚Normalgeschäft' günstigeren Betreuungsschlüssel eingeführt haben, ist insofern kritisch zu bewerten, als verschiedene Studien auf die hohe Bedeutung der individuellen Betreuung für eine gelingende Arbeitsmarktintegration Geflüchteter hinweisen (vgl. SVR 2019a, S. 170ff.). An manchen Standorten griff man auf speziell qualifizierte Beratungs- und Vermittlungskräfte zurück. Darunter fallen Spezialist_innen wie z.B. sogenannte Coaches für Bedarfsgemeinschaften, bewerberorientierte Vermittler oder Joblotsen.[69] Eines der Jobcenter nutzte für die Arbeitsvermittlung insbesondere den gemeinsamen Arbeitgeberservice mit der Agentur für Arbeit, der sich intensiv um die Geflüchteten in Zuständigkeit des Jobcenters kümmerte. Die speziellen Beratungsleistungen wurden teilweise aus dem Budget des Jobcenters und teilweise aus zusätzlichen Landesmitteln finanziert. Größtenteils handelte es sich dabei um befristete Stellen, jedoch gab es auch Bemühungen, die Finanzierung dieser Aufgabe zu verstetigen.

In diesem Zusammenhang ist zudem darauf hinzuweisen, dass sich an einigen Standorten besonders intensive Kooperationen zwischen dem

69 Die Funktion des Coaches für Bedarfsgemeinschaften ist es, Kunden intensiv und mit Blick auf die gesamte Familiensituation zu beraten. Bewerberorientierte Vermittler oder Joblotsen unterstützen vorrangig Kund_innen, bei denen eine Arbeitsaufnahme wahrscheinlich ist; sie werden eingesetzt, um Personen engmaschig zu beraten sowie zwischen ihnen und den Arbeitgebern zu vermitteln.

https://doi.org/10.5771/9783748931829-127, am 12.10.2024, 11:03:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Jobcenter und externen Beratungsstellen für Geflüchtete herausgebildet haben; hiermit sollten über die reine Arbeitsvermittlung hinausgehende Bedarfe bedient werden. Teilweise boten solche externen Träger ihre Beratungsleistungen auch in den Räumlichkeiten des Jobcenters an. Zu derartigen Dienstleistungen zählen zum Beispiel die Beratung zur Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse durch Mitarbeiter eines Wohlfahrtsverbandes oder des IQ-Netzwerkes, die Begleitung Geflüchteter nach einer Beschäftigungsaufnahme mit bedarfsweiser Konfliktmoderation zwischen Beschäftigtem und Arbeitgeber durch sogenannte Integrationsmoderatoren oder Jobbegleiter und Beratungen zu Fragen der sozialen Integration durch sozialpädagogische Fachkräfte, die durch das betreffende Bundesland finanziert werden. Hier gibt es einen inhaltlichen Überschneidungsbereich zu Unterstützungsleistungen, die im Rahmen von Maßnahmen nach § 45 SGB III erbracht werden und Probleme der sozialen Integration adressieren, die der eigentlichen Arbeitsmarktintegration vorgelagert sind (siehe Unterkapitel 6.2).

Die Jobcenter (ebenso wie die Agenturen für Arbeit) trafen zudem Vorkehrungen, um die Verständigung mit Geflüchteten ohne ausreichende deutsche Sprachkenntnisse zu gewährleisten. War in der öffentlichen Arbeitsverwaltung bis Mitte 2015 noch an dem Grundsatz festgehalten worden, dass die Beratungsgespräche auf Deutsch geführt werden müssen (siehe Unterkapitel 1.1), wurde dieser Kurs danach schrittweise korrigiert. Zunächst wurde die Einschaltung eines Dolmetscherdienstes erleichtert, dann richtete die Bundesagentur für Arbeit eine verlässlich funktionierende feste Dolmetscher-Hotline ein.

Im Untersuchungszeitraum (2018/2019) verfügten die Jobcenter bereits über Instrumente und Routinen, die eine sprachliche Verständigung mit den Geflüchteten sicherstellten, wenngleich ein Teil der sprachlichen Verständigung immer noch improvisiert erfolgte. Die gemeinsamen Einrichtungen griffen überwiegend auf die Dolmetscher-Hotline der Bundesagentur für Arbeit zurück; die Arbeitsuchenden mit Fluchthintergrund wurden aber ebenso gebeten, Begleitpersonen mit Deutschkenntnissen zu den Beratungsgesprächen mitzubringen.[70] Nur wenige Jobcenter griffen

70 Der Rückgriff auf Begleitpersonen birgt die Gefahr, dass Kund_innen Personen zur Begleitung wählen, die dafür zusätzliche Ressourcen aufbringen oder deshalb andere Verpflichtungen vernachlässigen. Hierbei kann sich es um Familienangehörige, vereidigte oder anerkannte Dolmetscher_innen, Ehrenamtliche oder andere Personen handeln. Auch die Übersetzung durch Begleitpersonen kann zu Improvisationen in den Beratungsgesprächen führen, etwa wenn diese auch nur über eingeschränkte deutsche Sprachkenntnisse verfügen.

https://doi.org/10.5771/9783748931829-127, am 12.10.2024, 11:03:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

2018–19 noch auf sogenannte Sprachmittler zurück. Diese waren zwischen 2016 und 2018 vor allem in Regionen mit niedrigem Ausländeranteil in den Eingangszonen befristet – teilweise finanziert aus Landesmitteln – eingesetzt worden, um Kund_innen mit Fluchthintergrund die Antragstellung zu erleichtern und ihnen den Ablauf der Arbeitsvermittlung zu erläutern.[71] Die an einigen Standorten angetroffene Fortführung des Einsatzes der Sprachmittler über das Jahr 2018 hinaus wurde damit begründet, dass weiterhin – insbesondere ältere – Geflüchtete zu beraten seien, die nur über geringe Deutschkenntnisse verfügten.

Ergänzend ist anzumerken, dass an einigen Standorten angesichts hoher Zugänge an Geflüchteten auch die Prozesse der Antragstellung angepasst wurden. Man bemühte sich, die Formulare sowohl für die Geflüchteten als auch für deren Unterstützer_innen – auch durch Kürzungen – verständlicher zu gestalten. Zudem wurden die Anträge in den Eingangsgesprächen ausführlich durch Dolmetscher_innen oder Sprachmittler_innen erläutert. Einige Jobcenter bemühten sich auch um die Einrichtung eines ‚kurzen Drahts' zur kommunalen Ausländerbehörde und den Sozialbehörden; durch den Informationsaustausch sollte das Risiko von Zahlungsunterbrechungen an der Schnittstelle zwischen Asylbewerberleistungsgesetz und SGB II (insbesondere in Bezug auf die Auszahlungszeitpunkte der Leistungen) verringert werden.[72]

In der Beratung und Vermittlung von Geflüchteten ist die Kompetenzfeststellung ein wichtiger Arbeitsschritt, insbesondere dann, wenn sie keinen Nachweis über ihre Qualifikation besitzen oder für diese in Deutschland kein Äquivalent existiert. Hierzu griffen die meisten Jobcenter auf externe Träger zurück. Meist erfolgte dies im Rahmen von Maßnahmen nach § 45 SGB III (siehe Unterkapitel 6.2); vereinzelt wurde die Kompetenzerfassung auch mit betrieblichen Erprobungsphasen verbunden. Zum Einsatz kamen im Rahmen der Kompetenzfeststellung schließlich auch

71 Sie wurden zumeist ebenso für Übersetzungsleistungen während Beratungsgesprächen zwischen Fachkräften und Kunden herangezogen. An einem Standort war der Sprachmittler auch mit Aufgaben der Arbeitsvermittlung betraut, wie z.B. der Zuweisung in Sprachkurse.

72 Als Reaktion auf das erhöhte Bearbeitungspensum im Zuge der COVID-19-Pandemie wurden die Anträge noch einmal ganz erheblich vereinfacht, sowohl rechtlich (Verzicht auf Vermögensprüfung) als auch im Umfang der auszufüllenden Formulare.

https://doi.org/10.5771/9783748931829-127, am 12.10.2024, 11:03:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Vorlagen in der jeweiligen Muttersprache aus dem Internet und das von der Bundesagentur für Arbeit entwickelte Online-Tool „MYSKILLS".[73]

In eine Analyse der Beratung- und Vermittlungspraxis im Rechtskreis des SGB II sind grundsätzlich auch Sanktionen einzubeziehen. Die Sanktionspraxis der Jobcenter gegenüber Leistungsbeziehenden mit Fluchthintergrund wurde im Rahmen der Implementationsanalyse jedoch nur am Rande untersucht. Einschlägige Untersuchungen weisen darauf hin, dass die Sanktionspraxis zwischen Jobcentern stark variiert (bspw. Hillmann und Hohenleitner 2012; Boockmann et al. 2009).[74] Auch die im Rahmen der vorliegenden Studie mit Jobcentervertreter_innen geführten Interviews lassen auf uneinheitliche Sanktionspraktiken schließen. Wenn den interviewten Jobcenter-Geschäftsführungen zufolge bei Sanktionsentscheidungen alle Leistungsbeziehenden – unabhängig von gegebenen Flucht- oder Migrationskontexten – gleich behandelt werden, enthalten einige Interviews mit Beratungsfachkräften doch Hinweise auf die Nutzung von Ermessensspielräumen, insbesondere dann, wenn anstehende Schritte der Arbeitsmarktintegration durch Sanktionen gefährdet werden könnten. Diese Strategie wird exemplarisch in der folgenden Aussage eines – selbst auch in der Arbeitsvermittlung tätigen – Teamleiters deutlich:

> „Im äußersten Fall mache ich das [Sanktionieren, d. A.] schon. Auch wenn vielleicht eine Pflichtverletzung vorliegt, gucke ich trotzdem, dass wir einen Kompromiss finden. Weil oft hängen da Familien dahinter und das Geld ist ja auch so kalkuliert, dass es gerade reicht und wenn man da jetzt der Familie auch noch die 30 Prozent wegnimmt, dann gucke ich: Wenn jetzt einer kommt und sagt, er hat abgebrochen, aber er hat diesen und diesen Grund. Das ist vielleicht zu weit zu gehen. Aber er könnte jetzt in den nächsten Kurs, der nächsten Monat

73 Mit diesem von der Bundesagentur für Arbeit und der Bertelsmann Stiftung entwickelten computergestützten Testverfahren sollen die beruflichen Vorerfahrungen der Teilnehmerinnen und Teilnehmer erfasst werden.

74 Nach Abschluss der Fallstudienuntersuchung wurde die Anwendung von Sanktionen im SGB II durch ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 5. November 2019 stark eingeschränkt (vgl. BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 05. November 2019 - 1 BvL 7/16 -, Rn. 1-225). Das Urteil führte zunächst dazu, dass Jobcenter keine Sanktionen aussprachen. Die Weisungen von Dezember 2019 legen das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu den Sanktionen so aus, dass der Leistungsanspruch von Ü25- wie U25-jährigen fortan um nicht mehr als 30 Prozent gekürzt werden konnte (siehe Bundesagentur für Arbeit 2019e). Infolge der Schutzvorkehrungen zur Eindämmung der Verbreitung von SARS-CoV-2 blieben Sanktionen dann von April bis Juli 2020 vollständig ausgesetzt.

https://doi.org/10.5771/9783748931829-127, am 12.10.2024, 11:03:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

> beginnt, schon einsteigen, dann sage ich: ‚Okay, wenn das eben klappt mit dem nächsten Kurs, dann drücken wir ein Auge zu und dann ist sozusagen der warme Übergang da'." (15_JC_TL, 122)

Ähnliche Begründungen wurden auch in weiteren Interviews mit operativen Mitarbeiter_innen der Jobcenter angeführt. Jedoch kann aufgrund der fehlenden Repräsentativität daraus nicht auf eine allgemein ‚nachsichtige' Sanktionspraxis der operativen Ebene der Jobcenter geschlossen werden. Die Interviewaussagen machen aber deutlich, dass in den Jobcentern neben ‚rigiden' auch ‚nachsichtige' Sanktionsstrategien anzutreffen sind und auf der operativen Ebene Verstöße auch unter Berücksichtigung der individuellen Lebensumstände der Leistungsbeziehenden differenziert beurteilt werden.

5.2.5 Exkurs: Wahrnehmung von geflüchteten Frauen in Jobcentern und Arbeitsagenturen

Bereits im einleitenden Überblick über den Stand der Forschung (siehe oben Unterkapitel 1.1, (c)) wurde die „dreifache Benachteiligung" von geflüchteten Frauen herausgestellt: Die Beschäftigungsquoten geflüchteter Frauen sind besonders niedrig, der Integrationsprozess und die Annäherung an die generelle Erwerbsbeteiligung im Ankunftsland verläuft besonders langsam und die Qualifikationen von geflüchteten Frauen werden auf den Arbeitsmärkten im Zielland oft nicht genutzt (Liebig 2018; Salikutluk und Menke 2021; Kosyakova et al. 2021).

Bei der Suche nach Erklärungen geraten neben anderen Faktoren auch die Arbeitsförderung und die arbeitsmarktpolitischen Instrumente und damit die Rolle der öffentlichen Arbeitsvermittlung durch Arbeitsagenturen und Jobcenter in den Blick. Krämer und Scherschel (2019) verweisen – neben anderen – darauf, dass Arbeitsmarktpolitiken ihrerseits in Sozialstaatsregimes mit ihren jeweiligen Gendereffekten eingebettet sind. Insbesondere korrespondiert die starke Erwerbsorientierung nach dem „adult worker model" mit der der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik. Sie konfligiert aber mit der – zum Teil institutionell und organisatorisch verankerten – Erwartung, dass Sorgearbeit (Kinderbetreuung, Pflege von Angehörigen) in erster Linie von Frauen zu tragen ist. Dies schafft für die Aktivierung geflüchteter Frauen ein Spannungsfeld, das durch lokale Entscheidungen und organisationale Eigenlogik ausgefüllt wird. So weisen Krämer und Scherschel (2019) auf die wirtschaftlichen Kalküle von Maßnahmenträgern hin, die eine planbare Durchführung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen

https://doi.org/10.5771/9783748931829-127, am 12.10.2024, 11:03:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

bevorzugen, und für die deshalb eine ausreichende Gruppengröße (auf der Grundlage standardisierbarer Bedarfe) und erfolgreiche Maßnahmenabschlüsse benötigt werden. Beides ist für geflüchtete Frauen schwerer zu erreichen, weshalb spezifische Maßnahmen für geflüchtete Frauen aus Sicht von Maßnahmenträgern weniger attraktiv sind (Krämer und Scherschel 2019, S. 178f.).

Zu den wiederholt berichteten Befunden gehört, dass geflüchtete Frauen in den Herkunftsländern öfter höherwertig als geflüchtete Männer beschäftigt waren, in Deutschland aber ebenso oft wie geflüchtete Männer nur als Fachkraft bzw. Helfer eingesetzt werden (Brücker et al. 2020a). Es findet also ein frauenspezifisches Downgrading von Qualifikationen der Geflüchteten erst in Deutschland statt (Salikutluk und Menke 2021). Knuth (2017, S. 13) konstatiert, dass „die mit der Aufenthaltsdauer zunehmende Ungleichheit der Positionierung am Arbeitsmarkt […] aber auch eine Frage der Förderangebote zu sein“ scheint. Er verweist auf Analysen, denen zufolge „die Wahrscheinlichkeit der Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung (ohne Ausbildung) […] bei Frauen [im Unterschied zu Männern] nicht signifikant positiv“ ist. Die Schlussfolgerung – zu der im Übrigen auch Liebig (2018) gelangt – lautet, dass die zentralen Integrationsbarrieren für geflüchtete Frauen nicht notwendigerweise in mitgebrachten Rollenbildern und Erwerbsorientierungen liegen, sondern durch die hiesige Politik gestaltbar sind: „Die beiden erkennbaren Schlüssel sind Zugang zu externer Kinderbetreuung sowie berufliche Angebote, die den Berufswünschen von geflüchteten Frauen entsprechen“ (Knuth 2017, S. 13).

In diesem Zusammenhang ist auf die Rolle von Wahrnehmungen und Stereotypisierungen hinzuweisen, die viele Vermittlungsfachkräfte gegenüber geflüchteten Frauen an den Tag legen. So arbeiteten Menke und Wernerus (2022) auf Grundlage von Interviews mit Integrationsfachkräften im Jobcenter heraus, dass das Spannungsverhältnis zwischen dem „adult worker model“ der Aktivierung und dem genderspezifischen Sozialstaatsregime dahingehend aufgelöst wird, dass die Fachkräfte zunächst die Erwerbsintegration des Ehemannes anstreben und erst nachgeordnet und ergänzend zur männlichen ‚Haupterwerbstätigkeit‘ die Erwerbsintegration der Ehefrau thematisieren, und zwar unabhängig von den qualifikatorischen Voraussetzungen und beruflichen Interessen der Frauen (so auch Krämer und Scherschel 2019). Dabei wird mitunter unterstellt, dass geflüchtete Frauen in Deutschland ohnehin ihre Rolle als Hausfrau und Mutter suchen würden. Die berufliche Beratung orientiert auf ein schmales Spektrum mit einer Konzentration auf Pflege- und Reinigungsberufe

https://doi.org/10.5771/9783748931829-127, am 12.10.2024, 11:03:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

(so auch Brussig et al. 2017) und trägt dazu bei, die typischen Arbeitsmarktbenachteiligungen von Frauen nicht einfach entlang der ihrerseits oftmals sehr ausgeprägten Ungleichheiten von Frauen und Männern in den Herkunftsländern fortzuschreiben, sondern überhaupt erst herzustellen.

Die eigenen Befunde bestätigen diesen Forschungsstand zum Teil, zumindest können sie die skizzierten Einschätzungen nicht entkräften. Es war nicht Bestandteil des Methodendesigns, speziell Wahrnehmungen von Integrationsfachkräften oder anderen Mitarbeiter_innen in Arbeitsagenturen und Jobcentern zu untersuchen; die Interviews waren als Experteninterviews angelegt. Zudem fehlt – was in den Untersuchungen von Krämer und Scherschel sowie Menke und Wernerus hingegen Bestandteil ist – die Perspektive der geflüchteten Frauen selbst. Trotz dieser Einschränkungen sollen im Folgenden zentrale Befunde zur Aktivierung geflüchteter Frauen vorgestellt werden.

In den untersuchten Jobcentern und Arbeitsagenturen gab es keine spezifischen Zielvorgaben für geflüchtete Frauen, die von den Fachkräften zu erreichen gewesen wären. Dies wurde mit dem Grundsatz der Gleichbehandlung bzw. Geschlechterneutralität begründet. Gleichzeitig ist den Fach- und Führungskräften bekannt, dass die Integrationsquoten der geflüchteten Frauen schlechter sind als die der geflüchteten Männer (die erste der drei Benachteiligungen in der oben zitierten Untersuchung von Liebig 2018), und es wird weithin anerkannt, dass es besondere Problemlagen gibt, auf die mit speziellen Angeboten für geflüchtete Frauen zu reagieren sei. Das bedeutet für die Integrationsfachkräfte nicht, dass geflüchtete Frauen stets und ausschließlich frauenspezifische Maßnahmen bekommen sollten. Vielmehr gibt es ein ähnliches Spannungsfeld in der Integrationsförderung wie bei flüchtlingsspezifischen Maßnahmen: Wenn es die Voraussetzungen, insbesondere die Sprachkompetenz, zulassen, wird es als integrationsförderlicher angesehen, Maßnahmen ‚gemischt' zu besetzen (geschlechtergemischt, und gemischt mit Einheimischen und Zugewanderten), doch es werden daneben auch Konstellationen benannt, in denen spezifischen Maßnahmen der Vorzug gegeben wird.

Die Schilderungen der besonderen Problemlagen geflüchteter Frauen kreisen sehr oft um den Erwerb der deutschen Sprache und die sprachliche Verständigung einerseits und um die Kinderbetreuung (siehe Abschnitt 3.2.4) andererseits. Während die sprachliche Kompetenz als ein Thema verstanden wird, das geflüchtete Frauen und geflüchtete Männer gleichermaßen betrifft (und beinahe immer als Voraussetzung für eine Erwerbsintegration gesehen wird), werden bei Fragen der Kinderbetreuung

https://doi.org/10.5771/9783748931829-127, am 12.10.2024, 11:03:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

ausschließlich (geflüchtete) Frauen adressiert. Hier wird allenfalls in Rechnung gestellt, dass Frauen im Familienkontext entscheiden: „Wir haben einen Familienansatz, denn die Frauen werden selten etwas tun, ohne das mit ihrem Mann abzusprechen. Also müssen Sie beide ins Boot holen." (02_JC_TL, 24) Beides, Sprachkompetenz und Kinderbetreuung, ist miteinander verbunden, denn für einen gezielten Erwerb von deutschen Sprachkenntnissen – sei es in einem Kurs, in einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme oder in einem Job – ist es erforderlich, stundenweise nicht mit der Kinderbetreuung befasst zu sein. Beide Barrieren werden im Jobcenter als so massiv angesehen, dass das Ziel der Erwerbsintegration gegenüber geflüchteten Frauen deutlich abgeschwächter formuliert wird als gegenüber geflüchteten Männern. Als ein weiteres frauenspezifisches Thema wurde in den Interviews oft angesprochen, dass viele geflüchtete Frauen grundsätzlich Interesse an Angeboten der Arbeitsförderung hätten, diese aber nur wahrnehmen würden, wenn sie dabei von ihrem Ehemann unterstützt werden. Viele der angesprochenen spezifischen Maßnahmen für geflüchtete Frauen lassen sich als Versuch des Empowerment und weniger als unmittelbare Arbeitsförderung verstehen, wie im folgenden Bericht einer BCA aus einem Jobcenter exemplarisch deutlich wird:

> „Wir hatten da bis Ende letzten Jahres ein Produkt […], das ich also wirklich geliebt habe [und zwar eine Maßnahme über ein Programm des BMBF bei einem lokalen Maßnahmenträger, d.A.] Und diese […] Beratungsstelle hat zusätzlich ein sogenanntes Frauenfrühstück angeboten. […] Für Männer, auch für die eigenen Männer, war dieses Frauenfrühstück tabu. Ich bin dort von Anfang an mit einbezogen worden, sollte eigentlich nur mal ganz kurz zum SGB II referieren. Weiß nicht, wie viele Stunden wir gesessen haben, um dann festzustellen, also es sind noch mehr Fragen […] und so ist es dann gekommen, dass ich dann auch am Frauenfrühstück teilgenommen habe und ich war einfach […] positiv überrascht, weil ich das jetzt mal über einen Zeitraum von eineinhalb Jahren auch begleitet habe, wie sich die Frauen positiv entwickelt haben, wie offen sie geworden sind und auch ihre Bereitschaft […], ihr Leben in die eigene Hand zu nehmen. Das führt natürlich oftmals auch zu Konflikten in der Partnerschaft, wenn Frauen plötzlich selbstbewusst sind und da haben wir natürlich versucht, im Rahmen dieses Frauenfrühstücks eben die Frauen stark zu machen, ihnen eben dort die Möglichkeiten aufzuzeigen, Wege aufzuzeigen, wo finden sie Hilfe, Unterstützung und nicht nur was SGB II Fragen anbelangt." (10_JC_GF_BCA_IFK, 77)

https://doi.org/10.5771/9783748931829-127, am 12.10.2024, 11:03:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Auch wegen derartiger Probleme nehmen anzustrebende Förderketten in den ergänzenden Interviews (siehe Unterkapitel 2.1) einen breiten Raum in den Darstellungen zur Strategie der Jobcenter gegenüber geflüchteten Frauen ein. Förderketten ließen sich oft nicht wie anfangs geplant umsetzen, denn es gebe zu viele Faktoren außerhalb des Einflussbereiches der Jobcenter in Gestalt von auslaufenden Aufenthaltsberechtigungen, Umzügen, Schwangerschaften, Jobverlusten und Beschäftigungsaufnahmen (eigenen und innerhalb der Familie) bis hin zur Instabilität von Maßnahmenangeboten. Rückblickend scheinen Maßnahmenverläufe mit ‚kettenförmigem' Charakter mindestens ebenso oft ungeplant zu sein wie geplant. Im Bereich des SGB III stellt sich dies etwas anders dar, da es die Arbeitsagenturen – erst recht nach Auflösung der Integrationsanlaufstellen – mit einer Klientel zu tun haben, die eigeninitiativ die Arbeitsvermittlung aufsucht, während die Jobcenter routinemäßig alle Grundsicherungsbeziehenden im Blick zu behalten haben und ämterseitig Kontaktaufnahmen initiieren. Aus den Arbeitsagenturen gibt es Berichte über motivierte und qualifizierte Frauen, die Unterstützung für die Anerkennung ihrer Ausbildungsabschlüsse und Berufserfahrungen suchen, und für die Sprachkompetenz und Kinderbetreuung nicht die entscheidenden Probleme sind. Berichte über stark erwerbsorientierte und arbeitsmarktnahe geflüchtete Frauen gibt es auch aus den Jobcentern, aber sie scheinen dort einen eher geringen Teil der Beratungsaktivitäten der Integrationsfachkräfte zu binden.

Hier lässt sich schwer entscheiden, wie verbreitet die unterschiedlichen Problemlagen tatsächlich sind, und wo es eher Stereotype sind, die in den Darstellungen der Fach- und Führungskräfte erkennbar sind. Beides greift ineinander: Die Aufmerksamkeit für und Einordnung von wahrgenommenen Problemlagen und darauf aufbauende Unterstützungsangebote oder weitere Handlungsstrategien sind ebenso von Erfahrungen wie von Stereotypen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Jobcenter beeinflusst. Auch die Diskussion, ob, wann und welche spezifischen Maßnahmen für geflüchtete Frauen angemessen sind, ist von den Erfahrungen und Einschätzungen der Integrationsfachkräfte geprägt. Aber angesichts der individualisierten Maßnahmenverläufe und der heterogenen Zusammensetzung von Geflüchteten an einem Jobcenter-Standort erscheint es eher als ein Klischee bzw. als eine Überverallgemeinerung als ein belastbarer Befund, wenn in einem Gespräch „Frauen aus Nigeria" von „Frauen aus Somalia" abgegrenzt werden, wenn es etwa darum geht, wie aufgeschlossen Geflüchtete gegenüber ehrenamtlicher Unterstützung sind. Solche Unterschiede mögen auf Erfahrungen beruhen, doch ist in diesem konkreten Beispiel zu vermuten, dass sich die Erfahrungsgrundlage auf sehr wenige Frauen aus

https://doi.org/10.5771/9783748931829-127, am 12.10.2024, 11:03:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

beiden Ländern beschränkt, sodass sich die Frage stellt, ob Unterschiede in der Aufgeschlossenheit gegenüber Ehrenamtlichen – wie im vorliegenden Beispiel – tatsächlich der landesspezifischen Herkunft zugeschrieben und auf alle Frauen (oder auch nur eine hinreichend große Anzahl) aus beiden Ländern übertragen werden können. Derartige Überverallgemeinerungen sind in zahlreichen Interviews – nicht nur in den Jobcentern, sondern auch bei Maßnahmenträgern – vorhanden und beziehen sich beispielsweise auf die (fehlende) Bereitschaft zu außerhäuslicher Kinderbetreuung, traditionelle Familienbilder und Erwerbsorientierungen, und nicht zuletzt die angestrebten und realistischen Ausbildungs- und Berufsperspektiven. Sie betreffen also die Voraussetzungen bzw. Gegebenheiten, von denen die Beratungsfachkräfte ausgehen, wenn sie eine Integrationsstrategie für ihre Kundinnen mit Fluchtgeschichte konzipieren.

In einem gewissen Ausmaß sind derartige Überverallgemeinerungen bzw. Stereotype durch die Methoden der Untersuchung mitverursacht: Gefragt wurde gerade nach Erfahrungen und Einschätzungen, und in den Gesprächen war Raum für ein breites Spektrum möglicher Einflussfaktoren. Auch die Auswertung nimmt Schwerpunktsetzungen und Zuspitzungen vor. Die Gesprächsimpulse haben jedoch unterschiedliche Reaktionen hervorgerufen, und nicht alle Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner haben gleichermaßen verallgemeinert bzw. überverallgemeinert. Wiederum mit einer gewissen Überverallgemeinerung lässt sich methodenreflexiv vielleicht festhalten: In Gesprächen, für die sich in Vorbereitung der Interviews mit dem Forschungsteam Fach- und Führungskräfte mit ihren Kolleg_innen ausgetauscht haben, oder in denen konkrete bzw. kontrastierende Beispiele berichtet wurden, oder in denen immer wieder reflektiert wurde, ob es sich bei einem Sachverhalt um eine Besonderheit geflüchteter Frauen handelt, ist das Risiko geringer, in Stereotype und kulturalisierende Zuschreibungen zu verfallen.

Das beseitigt nicht die Existenz erwerbsintegrationshemmender Rollen- und Familienbilder unter geflüchteten Frauen, aber es relativiert deren Bedeutung für die Erklärung der beobachteten „dreifachen Benachteiligung“. Denn es gibt weitere Erklärungsfaktoren, die eher mit rechtlichen, organisatorischen und praktischen Bedingungen in Deutschland zusammenhängen. Hierzu gehört etwa, dass geflüchtete Frauen vielfach biographisch aufgeschobene Geburten kurz nach ihrer Ankunft in Deutschland ‚nachholen‘ (und dadurch teilweise auch ihren Aufenthaltsstatus festigen können), während zugleich die Jobcenter die Möglichkeit, bei Müttern von sehr kleinen Kindern die Zumutbarkeitsanforderungen für den Leistungsbezug zu lockern, überwiegend dahingehend interpretieren, jegliche

https://doi.org/10.5771/9783748931829-127, am 12.10.2024, 11:03:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Unterstützungsangebote (außer der finanziellen Unterstützung) ruhen zu lassen. Dieser Sachverhalt wird wiederholt als problematisch und integrationshemmend thematisiert, doch nur selten sind konkrete Strategien wie in dem folgenden Beispiel erkennbar:

> „Und dass wir den Frauen drei Jahre lang kein Angebot machen, wenn die Kinder bekommen haben, das finde ich falsch. Also arbeiten wir da gerade dran, zusammen mit den Wohlfahrtsverbänden, weil wir können die Frauen nicht packen zu so einem frühen Zeitpunkt. Aber die Wohlfahrtsverbände, die können das sehr wohl." (06_JC_IFK, 299)

Zu den ‚hausgemachten' Erklärungsfaktoren für die beobachtete „dreifache Benachteiligung" gehört ebenso, dass die Zeitbedarfe für eine gelingende Integration in Beschäftigung übliche Maßnahmendauern bei Weitem überschreiten, was unterstreicht, dass eine individuelle Maßnahmenauswahl ebenso wichtig ist wie eine realistische Zielvorstellung. Gerade im Zusammenhang mit der Unterstützung der Erwerbsintegration von Geflüchteten ist darüber hinaus das Zusammenwirken mit anderen Akteuren – über die übliche Trias von Jobcenter, Maßnahmenträger und Betrieb hinaus – wichtig, und es sind robuste Schnittstellen zu Ausländerbehörden und Anerkennungsstellen aufzubauen. Probleme in der Zusammenarbeit von Verwaltungsstellen in Deutschland, Lücken in einem passgenauen, lebensweltlich abgestimmten Maßnahmenangebot, und eben auch fehlende Professionalität innerhalb der Jobcenter tragen zu gescheiterten Integrationsverläufen bei. Derartige Probleme sind nicht auf Frauen mit Fluchthintergrund beschränkt, betreffen aber auch diese. Diese Faktoren sind, wie die Forschung wiederholt festgestellt hat, durch die Arbeitsmarktpolitik gestaltbar.

5.2.6 Zusammenfassung

Um den Zuwachs von Arbeitsuchenden mit Fluchthintergrund zu bewältigen und das diesbezügliche Fachwissen zu bündeln, nahmen die Jobcenter zwischen 2016 und 2018 größere Veränderungen vor; dies betraf neben der Organisationsstruktur auch die Beratungs- und Vermittlungspraxis. Zum einen wurden für die Beratung und Vermittlung der Leistungsbeziehenden mit Fluchthintergrund spezialisierte Teams gebildet und zum anderen wurden neue Stellen für die Koordinierung von Sprachkurs- und Maßnahmenangeboten sowie für die Netzwerk- und Öffentlichkeitsarbeit eingerichtet. Jobcenter in städtischen Regionen mit traditionell hohem Aus-

https://doi.org/10.5771/9783748931829-127, am 12.10.2024, 11:03:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

länderanteil, ausgeprägten Aktivitäten und Vorerfahrungen in der Arbeit mit Migrant_innen und guten Kooperationsbeziehungen haben damals umfangreiche organisatorische Vorkehrungen getroffen. Im Vergleich aller 16 in die Implementationsanalyse einbezogenen Standorte zeigt sich aber, dass das Ausmaß der Anpassungsprozesse, welche Jobcenter zur Bewältigung der Fluchtmigration vollzogen haben, insbesondere durch den Anteil der Geflüchteten an den vor Ort zu betreuenden SGB II-Leistungsbeziehenden beeinflusst wurde. Als diese Quote wieder deutlich rückläufig war, reagierten die Jobcenter – dies zeichnete sich im Untersuchungszeitraum ab – mit einem Rückbau ihrer flüchtlingsbezogenen Strukturen.

An nahezu allen Standorten haben die Jobcenter ab 2015 angesichts der wachsenden Zahl der Arbeitsuchenden mit Fluchthintergrund für deren Beratung und Vermittlung Personal aufgebaut. Die hierfür gebildeten spezialisierten Teams erhielten ihr Personal sowohl durch externe Einstellungen als auch durch Rekrutierung am internen Arbeitsmarkt. Die Arbeitsverträge der neu eingestellten Mitarbeiter_innen – insbesondere derjenigen mit Übersetzungsaufgaben – wurden zum großen Teil befristet, was das Risiko mit sich brachte, dass der Organisation durch personelle Fluktuation relevantes Fachwissen verloren ging und bewährte Routinen gestört wurden. Die betreffenden Beschäftigten wurden durch Schulungsprogramme der Bundesnetzwerke IQ und IvAF (die an ländlichen Standorten allerdings oft nicht verfügbar waren) auf ihre Aufgabe vorbereitet; die neu eingestellten Mitarbeiter_innen durchliefen außerdem das Standardschulungsprogramm für Vermittlungsfachkräfte.

Trotz des nach wie vor bestehenden erhöhten Beratungsbedarfs Geflüchteter gab es an keinem der untersuchten Standorte ein flüchtlingsspezifisches Kontaktdichtekonzept und nur wenige Jobcenter hatten für Geflüchtete einen günstigeren Betreuungsschlüssel eingerichtet. Manche Standorte setzten auf spezielle Beratungs- und Vermittlungsansätze, was zumindest für einige Geflüchtete mit der Umstellung auf eine günstigere Betreuungsrelation verbunden gewesen sein dürfte.

Die Verständigung in den Beratungsgesprächen wurde im Untersuchungszeitraum (2018/2019) überwiegend über die Dolmetscher-Hotline der Bundesagentur für Arbeit gewährleistet; an einzelnen Standorten war es auch üblich, dass diese Aufgabe durch sprachkundige Begleitpersonen der Geflüchteten übernommen wurde. Nur wenige Jobcenter griffen weiterhin auf Personen mit Fremdsprachenkenntnissen, aber ohne Dolmetscherqualifikation (sogenannte „Sprachmittler“) zurück. Darüber hinaus wurde an einigen Standorten die Antragstellung für Geflüchtete in der

https://doi.org/10.5771/9783748931829-127, am 12.10.2024, 11:03:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Form vereinfacht, dass die Formulare gestrafft wurden oder Dolmetscher bei der Antragstellung Übersetzungsleistungen anboten.

Weitere Aspekte der Beratungs- und Vermittlungsarbeit, zu denen sich die interviewten Personen vereinzelt äußerten, sind die Praxis der Kompetenzerfassung der Geflüchteten und Sanktionsstrategien. Die Kompetenzerfassung erfolgte in der Regel bei Trägern im Rahmen von Maßnahmen nach § 45 SGB III. In Bezug auf Sanktionen wurden zwei unterschiedliche Vorgehensweisen identifiziert. Während die Vertreter_innen der einen Strategie die Gleichbehandlung aller Leistungsbeziehenden bei der Verhängung von Sanktionen zur obersten Maxime erhoben, plädierten die anderen für eine differenzierte Betrachtung des jeweiligen Einzelfalls und eine Abwägung der Folgen von Sanktionen für die individuell anstehenden Schritte zur Arbeitsmarktintegration.

5.3 Die Organisation der Beratung und Vermittlung von Geflüchteten in den Agenturen für Arbeit

5.3.1 Einleitung

Die Agenturen für Arbeit haben schon früher als die Jobcenter ihre Beratungs- und Vermittlungsarbeit an die (wechselnden) Gegebenheiten der Fluchtzuwanderung angepasst. Die Frage, wie die Agenturen für Arbeit ihre Prozesse der Beratung, Vermittlung und Förderung organisieren, wurde auf Basis von sechs Fallstudien von Knapp et al. (2017) untersucht; von den Ergebnissen dieser Studie waren allerdings im Fallstudienzeitraum (2018/2019) der hier vorliegenden Implementationsanalyse nur noch Rudimente zu erkennen.

Im folgenden Abschnitt 5.3.2 soll zunächst auf die markanten Veränderungen der Beratungspraxis in den Agenturen für Arbeit, die sich für den Zeitraum 2015 bis 2017 feststellen lassen, eingegangen werden; im Vordergrund stehen hierbei die Einführung eines aufsuchenden Beratungskonzepts und die Beschreibung der aktuellen Beratungspraxis. Der darauffolgende Abschnitt 5.3.3 widmet sich dann den Spezialisierungstendenzen in der Personalorganisation, die sich angesichts der steigenden Zahl arbeitsuchender Geflüchteter in den Agenturen für Arbeit ähnlich gestalteten wie in den Jobcentern. Die Darstellung nimmt dort deshalb immer wieder auf die oben (in Abschnitt 5.2.2) stehenden Ausführungen Bezug.

https://doi.org/10.5771/9783748931829-127, am 12.10.2024, 11:03:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

5.3.2 Beratungs- und Vermittlungsprozesse

Eine besondere Neuerung in der Arbeitsweise der Agenturen für Arbeit in Reaktion auf die stark gestiegene Zahl von Arbeitsuchenden mit Fluchthintergrund war die aufsuchende Beratung. Mit diesem Beratungskonzept sollte eine möglichst frühzeitige Förderung der Arbeitsmarktintegration Geflüchteter gewährleistet werden; man griff damit eine der zentralen Erkenntnisse des „Early Intervention"-Projektes auf. Bundesweit führten Arbeitsagenturen in größerem Umfang als zuvor Beratungen und Kompetenzfeststellungen in den Sammelunterkünften für Asylbewerber_innen durch und stellten Informationen in den Muttersprachen der Zielgruppe bereit (Aumüller 2016, S. 42). Diese Vorgehensweise wurde auch von Vertreterinnen und Vertretern der hier untersuchten Arbeitsagenturen beschrieben. Die Notwendigkeit, Beratungsgespräche in Unterkünften durchzuführen, wurde besonders von den Arbeitsagenturen in solchen Landkreisen hervorgehoben, in denen die Mobilität der Geflüchteten aufgrund eines mangelnden ÖPNV-Angebots stark eingeschränkt ist. Bei der aufsuchenden Beratung kooperierten die Arbeitsagenturen mit den Betreibern der Sammelunterkünfte und den dort tätigen Sozialarbeiter_innen; dies beschreibt ein Teamleiter wie folgt:

> „Ich bin viel draußen gewesen und in den Unterkünften, hab mit den Sozialarbeitern zusammengearbeitet, dass die mir die Ausweise kopiert haben, dass sie die Leute vorsortiert haben, die schon ein bisschen Deutsch konnten, die ein bisschen Vorbildung hatten. […] Und dann bin ich rein, habe Kurzgespräche [geführt, d. A.], hab mir Notizen gemacht und bin dann mit den Daten wieder reingegangen und hab die Daten aufgenommen und dann geguckt, was kann ich wem anbieten." (06_AA_TL, 65)

Aus den Äußerungen der Interviewpersonen lässt sich schließen, dass die Arbeitsagenturen alle relevanten Netzwerkpartner, zum Beispiel Wohlfahrtsverbände und eben die Träger der Sammelunterkünfte, über ihr Angebot aufsuchender Beratung informiert haben und sie gebeten haben, ihnen Geflüchtete mit Beratungsbedarf zu vermitteln. Zudem legten die Agenturen nach eigenen Aussagen besonderen Wert darauf, ihr Angebot auch unter Ehrenamtlichen und in Helferkreisen bekannt zu machen. Dass die diesbezügliche Ansprache von Ehrenamtlichen für die Arbeitsagenturen eine hohe Bedeutung und Wirksamkeit hatte, legt die folgende Aussage eines an einem ländlichen Standort tätigen Teamleiters exemplarisch nahe:

https://doi.org/10.5771/9783748931829-127, am 12.10.2024, 11:03:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

> „Und nachdem es über das Ehrenamt bekannt geworden ist, dass die Agentur für Arbeit sich engagiert, sind viele vom Ehrenamt zu mir gebracht worden, tatsächlich dann autoweise von den verschiedenen Dörfern […]. Ich habe am Anfang auch ohne Termine gearbeitet, sondern zum Teil offene Sprechstunden gehabt." (06_AA_TL, 65)

Die beschriebene Vorgehensweise führte aufseiten der Netzwerkpartner – laut deren Äußerungen – schließlich zu der Routine, die Geflüchteten bei Kontakten und Beratungsgesprächen stets auf das Beratungsangebot der Agentur für Arbeit hinzuweisen. Im Fallstudienzeitraum waren solche Verweisstrukturen an den untersuchten Standorten fest etabliert; dadurch war das Konzept der aufsuchenden Beratung in seiner ursprünglichen Form obsolet geworden und wurde nicht mehr verfolgt.

Bevor die Arbeitsagenturen ab 2017 die von der BA eingerichtete Dolmetscher-Hotline nutzen konnten, wurden die Beratungsgespräche durch erhebliche sprachliche Verständigungsprobleme behindert, die man nach eigenen Angaben durch improvisierte Behelfslösungen abzumildern versuchte. Dieses Vorgehen schildert eine interviewte Teamleiterin wie folgt:

> „Da musste man sehr kreativ sein. Dann haben die Kollegen gemalt, dann haben die Kollegen den PC umgedreht, gegoogelt, dann hat der Geflüchtete auf seinem Handy gegoogelt und dann hat man das verglichen." (02_AA_TL, 47)

Während des Erhebungszeitraums der Fallstudien waren die Arbeitsagenturen nicht mehr mit solchen Probleme konfrontiert; sie nutzten zur sprachlichen Verständigung die gleichen Mittel wie sie in Unterkapitel 5.2 für die Jobcenter beschrieben wurden: Rekrutierung von Mitarbeiter_innen mit relevanten Fremdsprachenkenntnissen, Einsatz von Sprachmittler_innen, Nutzung der Dolmetscher-Hotline der BA und Hinzuziehung von sprachkundigen Begleitpersonen zu den Beratungsgesprächen.

5.3.3 Arbeitsorganisation

Die Fallstudien der Implementationsanalyse zeigen, dass die Arbeitsagenturen die Prozesse der Beratung und Vermittlung von Geflüchteten sehr ähnlich organisiert haben wie die Jobcenter (siehe Abschn. 5.2.2). Agenturen für Arbeit wie Jobcenter reagierten auf die neuen Anforderungen mit der Einführung spezialisierter Strukturen. Dies wird auch durch die im vorliegenden Verbundprojekt im Frühjahr 2018 durchgeführte bundesweite Organisationsbefragung für den weit überwiegenden Teil der Arbeits-

https://doi.org/10.5771/9783748931829-127, am 12.10.2024, 11:03:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

agenturen bestätigt (siehe IZA et al. 2018, S. 108). Nur ca. vier Prozent der Agenturen für Arbeit gaben damals an, keine Spezialisierung vorgenommen zu haben. Im Unterschied zu den Jobcentern haben Arbeitsagenturen allerdings zu einem größeren Anteil einzelne spezialisierte Vermittlungsfachkräfte eingesetzt (51 Prozent) als spezialisierte Teams (43 Prozent).

Die in der Implementationsanalyse untersuchten Agenturen für Arbeit haben die Beratung und Vermittlung Geflüchteter zur großen Mehrheit mit entsprechend spezialisierten Mitarbeiter_innen vorgenommen. An zwei Standorten geschah dies nicht, weil die Zahl der zu betreuenden Geflüchteten zu gering war. An diesen Standorten fehlte zudem ein Schnittstellenmanagement zwischen Arbeitsagentur und Jobcenter, das an den anderen Standorten beim Rechtskreiswechsel der anerkannten Geflüchteten griff (siehe dazu auch Abschnitt 5.4.2).

Diese Spezialisierung wieder rückgängig gemacht haben die untersuchten Arbeitsagenturen überwiegend schon 2017, also deutlich früher als die Jobcenter. Teilweise blieb von den aufgelösten Teams lediglich eine spezialisierte Fachkraft als Hauptansprechpartner_in weiterhin für die Geflüchteten wie auch deren Unterstützer_innen zuständig.

Trotz der unterschiedlichen Zuständigkeiten von Arbeitsagentur und Jobcenter waren beide an den untersuchten Standorten mit ähnlichen Rahmenbedingungen konfrontiert. Dies spiegelt sich in den Begründungen wider, welche den Spezialisierungsprozessen jeweils zugrunde lagen: Neben der hohen Zahl arbeitsuchender Geflüchteter wurde die Notwendigkeit angeführt, Spezialwissen zu den flüchtlingsspezifischen Maßnahmenangeboten, den rechtlichen Rahmenbedingungen und den Netzwerkakteuren aufzubauen und zu bündeln. Die Spezialisierung habe einen direkten und schnellen Austausch zwischen den Arbeitsvermittlern – auch rechtskreisübergreifend – ermöglicht.

In den Agenturen für Arbeit wurden – nicht anders als in den Jobcentern – entweder Teams spezialisierter Fachkräfte gebildet oder einzelne spezialisierte Fachkräfte eingesetzt. Den aus Teamleitung und Vermittlungsfachkräften bestehenden spezialisierten Teams wurden an einzelnen Standorten weitere Fachkräfte – etwa aus der Berufsberatung – an die Seite gestellt. In denjenigen Arbeitsagenturen, die anstelle von Teams einzelne spezialisierte Mitarbeiter_innen mit flüchtlingsbezogenen Aufgaben betrauten, waren diese organisatorisch in der Regel in der Arbeitsvermittlung angesiedelt; an einem Standort war die betreffende Spezialistin dem gemeinsamen Arbeitgeber-Service (AG-S) zugeordnet, war also auch für die Vermittlung von Arbeitssuchenden mit Fluchthintergrund zuständig, die zum Betreuungsbereich des Jobcenters gehörten. In wiederum anderen

https://doi.org/10.5771/9783748931829-127, am 12.10.2024, 11:03:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Arbeitsagenturen verfügte jedes Team der Agentur (also neben der Arbeitsvermittlung auch die Berufsberatung und der AG-S) über einen Spezialisten bzw. eine Spezialistin für Geflüchtete. An weiteren Standorten hat die Agentur jeder Dienststelle eine Fachkraft mit entsprechender Expertise beigestellt.

Bei Teams spezialisierter Fachkräfte übernahmen Teamleiter_innen oder eine Fachkraft weitere Koordinierungsaufgaben wie die Organisation der Sprachförderung und Arbeitsmarktmaßnahmen sowie die Netzwerk- und Öffentlichkeitsarbeit. An Standorten mit einzelnen spezialisierten Fachkräften waren das in der Regel Beauftragte für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt (BCA) oder Migrationsbeauftragte, wobei die Funktion des/der Migrationsbeauftragten in Arbeitsagenturen an ländlich geprägten Standorten meist erst im Herbst 2015 eingerichtet wurde. Im Untersuchungszeitraum (2018/2019) war nicht festzustellen, dass sich die Arbeitsagenturen auf besondere Zielgruppen unter den Geflüchteten fokussiert hätten. In der durch sehr hohe Zugangszahlen geprägten Phase 2015–2016 hatten viele Agenturen ihre Integrationsbemühungen noch auf als arbeitsmarktnah geltende Geflüchtete und solche aus Ländern mit hohen Anerkennungsraten konzentriert. Im Zuge der sinkenden Fallzahlen hoben sie diese Spezialisierung aber wieder auf.

Für die Betreuung der Arbeitsuchenden mit Fluchthintergrund haben die Arbeitsagenturen weniger zusätzliches Personal eingestellt als die untersuchten Jobcenter. Rekrutiert wurden vor allem die bereits erwähnten „Sprachmittler", durch welche die Verständigung mit den Geflüchteten gewährleistet werden sollte. Anders als in den Jobcentern arbeiteten in den untersuchten Arbeitsagenturen – außer an den Standorten mit rechtskreisübergreifenden Anlaufstellen (siehe Abschnitt 5.4.1) – keine Fachkräfte externer Netzwerkpartner.

5.3.4 Zusammenfassung

Früher als die Jobcenter haben die Agenturen für Arbeit spezifische Beratungs- und Vermittlungsdienstleistungen für Geflüchtete bereitgestellt. Die markanteste diesbezügliche Neuerung war zunächst die aufsuchende Beratung von Asylbewerber_innen in den Sammelunterkünften. Dieses Beratungskonzept wurde wieder zurückgefahren, als die lokalen Netzwerkpartner der Agenturen dazu übergingen, die Geflüchteten bei jedem Kontakt routinemäßig auf das Beratungsangebot der Arbeitsagentur hinwiesen, und dies den gewünschten Erfolg hatte. Die bis 2017 noch be-

https://doi.org/10.5771/9783748931829-127, am 12.10.2024, 11:03:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

stehenden Verständigungsprobleme konnten durch die Dolmetscher-Hotline, sogenannte „Sprachmittler“ und die Hinzuziehung sprachkundiger Begleitpersonen zu den Beratungsgesprächen abgebaut werden.

Die Agenturen für Arbeit reagierten auf die mit der Beratung von Asylbewerbern und Geduldeten verbundenen neuen Anforderungen (hohe Fallzahlen und die Notwendigkeit, spezifisches Wissen aufzubauen) mit einer Spezialisierung des Personals. In den Interviews wurde häufig beschrieben, dass man sich in der Beratungsarbeit in der Phase hoher Zugänge von Asylbewerber_innen zunächst auf als arbeitsmarktnah geltende Personen und solche aus Ländern mit hohen Anerkennungsraten konzentriert hatte. Als die Fallzahlen wieder sanken, wurde diese Strategie nicht weiterverfolgt. Durch die Spezialisierung wurde den Interviews zufolge der Austausch zwischen den in der Flüchtlingsbetreuung tätigen Mitarbeiter_innen innerhalb der Arbeitsagentur sowie deren Kommunikation mit dem entsprechend spezialisierten Personal der Jobcenter gefördert. Die Agenturen für Arbeit haben für den Flüchtlingsbereich weniger Personal neu eingestellt als die Jobcenter; die wenigen Neueinstellungen konzentrierten sich hier auf sogenannte „Sprachmittler“.

Nachdem ein großer Teil der zunächst von den Arbeitsagenturen betreuten Arbeitsuchenden mit Fluchthintergrund nach der Anerkennung in den Rechtskreis des SGB II gewechselt war, sind die flüchtlingsbezogenen spezialisierten Strukturen zwischen 2017 und 2018 weitgehend wieder aufgelöst worden. Im Fallstudienzeitraum wurden bei den Agenturen für Arbeit nur noch vereinzelt gesonderte Organisationsstrukturen und Vorgehensweisen für Geflüchtete vorgefunden.

5.4 Zusammenarbeit zwischen Agenturen für Arbeit und Jobcentern

5.4.1 Einleitung

Im Rahmen der Evaluation des Modellprojekts „Early Intervention“ wurde festgestellt, dass der Rechtskreiswechsel anerkannter Geflüchteter vom SGB III zum SGB II einer der Stolpersteine einer zügigen Arbeitsmarktintegration von geflüchteten Personen ist.[75] Die Evaluator_innen regten zur

75 Dieser Übergang ist mit zahlreichen Problemen für die beteiligten Institutionen behaftet. Es kann aufgrund separater Datensysteme zu Informationslücken bei beteiligten Stellen kommen, sowie zur Unterbrechung von Förderketten und nicht abgestimmten Förderstrategien (vgl. Aumüller 2016, S. 41).

https://doi.org/10.5771/9783748931829-127, am 12.10.2024, 11:03:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Bewältigung dieser Schwierigkeiten eine strukturierte und umfassende Kooperation zwischen Arbeitsagenturen und Jobcentern an (vgl. Büschel et al. 2015) und schlugen vor, rechtskreisübergreifende Anlaufstellen einzurichten, die der Bündelung der arbeitsmarktpolitischen Dienstleistungen für Geflüchtete dienen und eine enge Zusammenarbeit der diesbezüglich relevanten Akteure aus Arbeitsagentur und Jobcenter sicherstellen sollten (siehe für eine ausführliche Darstellung Aumüller 2016, S. 24 und 28).

Rechtskreisübergreifende Anlaufstellen

Ziel von rechtskreisübergreifenden Anlaufstellen ist es, die Anliegen Geflüchteter an einem Ort zu bearbeiten, aber auch Arbeitgebern, die Geflüchtete beschäftigen wollen oder beschäftigen, eine Anlaufstelle zu bieten. Mit dieser Organisationsstruktur sollen Verwaltungsvorgänge, insbesondere bei Rechtskreiswechseln Geflüchteter, effizienter gestaltet sowie bestehende Angebote der Beratung, Vermittlung und Förderung gebündelt werden, um die Arbeitsmarktintegration der Zielgruppe zu beschleunigen. Dabei handelt es sich um rechtskreis- und institutionsübergreifende Organisationsstrukturen, in denen neben Agenturen für Arbeit und Jobcentern weitere Einrichtungen vertreten sein können; das können kommunale Stellen wie etwa Ausländerbehörden, leistungsgewährende Stellen für Asylbewerber, Jugendämter, Industrie- und Handelskammern und weitere Einrichtungen, bspw. Wohlfahrtsverbände, sein (vgl. RD NRW 2015). Solche Organisationseinheiten sind entweder bei Agenturen für Arbeit oder bei Jobcentern verortet, mitunter sind sie auch als eigene Einrichtung der Kommune aufgestellt.

Vorreiter dieser neuen institutionenübergreifenden Form der Arbeitsmarktintegration war das von 2014 bis 2015 bundesweit implementierte Modellprojekt „Early Intervention“ der Bundesagentur für Arbeit, mit dem zum ersten Mal im Rahmen des SGB III die Sprach- und Arbeitsförderung für Geflüchtete bereits während des Asylverfahrens ermöglicht wurde (vgl. RD NRW 2015, siehe auch Ausführungen in Unterkapitel 1.1 oben). Modellversuche von Integrationsanlaufstellen bestanden seit 2015 in Düsseldorf, Dortmund und Herford. Anfang 2016 wurden flächendeckend 47 Integrationsanlaufstellen – finanziert von der Bundesagentur für Arbeit – in Nordrhein-Westfalen eingeführt; daraufhin wurde das Konzept auch in anderen Bundesländern etabliert. Hierzu zählt auch die von der Bundesagentur für Arbeit geschaffene Anlaufstelle des „W.I.R. – Work and Integration for Refugees“-Projektes in Hamburg.

https://doi.org/10.5771/9783748931829-127, am 12.10.2024, 11:03:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Ferner haben Kommunen auf eigene Initiative Anlaufstellen mit derselben Zielstellung geschaffen, zum Beispiel das Arbeitsmarktbüro des Landkreises Offenbach (vgl. Aumüller 2016, S. 28).

Darüber hinaus haben die Evaluator_innen mit der Berufsberatung, dem Arbeitgeberservice und dem Maßnahmenmanagement weitere Bereiche identifiziert, in denen Arbeitsagentur und Jobcenter bei ihren Bemühungen um die Arbeitsmarktintegration Geflüchteter intensiver zusammenarbeiten sollten (vgl. Aumüller 2016, S. 42 und 52). Die folgenden Abschnitte zeigen, wie an den 16 Fallstudienstandorten Arbeitsagentur und Jobcenter jeweils den Rechtskreiswechsel von Geflüchteten vom SGB III zum SGB II gestaltet haben und in welchem Umfang sich weitere Formen der Kooperation gebildet haben.

5.4.2 Organisation des Rechtskreiswechsels vom SGB III zum SGB II

An den 16 Fallstudienstandorten wurde der Rechtskreiswechsel Geflüchteter vom SGB III zum SGB II unterschiedlich organisiert. Zwischen Arbeitsagentur und Jobcenter gab es überwiegend informelle Formen der Zusammenarbeit, die teilweise auch regelmäßige Austauschtreffen beinhalteten. Der Umfang der institutionalisierten und informellen Zusammenarbeit hatte sich in der Erhebungsphase (2018/2019) gegenüber den Jahren davor bereits stark reduziert und die flüchtlingsbezogenen Teams von Agentur und Jobcenter trafen sich an den meisten Standorten nur noch in größeren Abständen. Nur an drei Standorten waren zwischen 2015 und 2017 rechtskreisübergreifende Anlaufstellen[76] vorhanden gewesen; sie waren also schon vor dem Zeitpunkt dieser Untersuchung wieder aufgelöst worden. Die Auflösung wurde damit begründet, dass es für solche Einrichtungen keinen Bedarf mehr gebe, da zum einen die Zahl der neu ankommenden Geflüchteten in der Region stark abgenommen habe und zum anderen

76 Die Organisationsbefragung im Rahmen der Begleitevaluation der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete (vgl. IZA et al. 2018, S. 112) gibt an, wie viele Anlaufstellen zwischen März und Mai 2018 im Bundesgebiet insgesamt vorhanden gewesen sind, diese waren entweder bei Agenturen für Arbeit oder bei Jobcentern angesiedelt (mit den entsprechenden Unterschieden der regionalen Abdeckung). Es existierten Anlaufstellen im Zuständigkeitsbereich von 45 Prozent der Arbeitsagenturen und 39 Prozent der Jobcenter, unter letzteren waren zugelassene kommunale Träger etwas häufiger vertreten als gemeinsame Einrichtungen.

https://doi.org/10.5771/9783748931829-127, am 12.10.2024, 11:03:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

die meisten Arbeitsuchenden mit Fluchthintergrund nach erfolgreichem Abschluss des Asylverfahrens inzwischen in den Rechtskreis des SGB II gewechselt seien.

Die wenigen Standorte im Sample, die eine Anlaufstelle etabliert hatten, waren städtisch geprägt und hatten einen hohen Ausländeranteil. Diese Standorte zeichneten sich außerdem dadurch aus, dass das Jobcenter über vertiefte Kenntnisse in der Arbeit mit Migrant_innen verfügte und engagiert Projekte für die Arbeitsmarktintegration der Geflüchteten entwarf; zudem war dort allgemein eine rege Zusammenarbeit der an der Arbeitsintegration beteiligten Akteure zu erkennen. Zur Begründung der Einrichtung der rechtskreisübergreifenden Anlaufstellen wurde angeführt, man habe den Arbeitsuchenden mit Fluchthintergrund nach Zuerkennung ihrer Bleibeberechtigung einen unkomplizierten Übergang aus dem Betreuungsbereich der Agentur für Arbeit in den des Jobcenters ermöglichen wollen; des Weiteren sollten die Eingangszonen der Jobcenter, die aufgrund des seinerzeit großen Andrangs von Arbeitsuchenden mit Fluchthintergrund in ihren regulären Abläufen gestört waren, entlastet werden, und schließlich habe man eine zentrale Anlaufstelle für Geflüchtete und darüber hinaus auch für Migrant_innen insgesamt schaffen wollen.[77]

Jobcenter an ländlich geprägten Standorten, die sich gegen derartige Anlaufstellen entschieden hatten, begründeten dies meist mit der geographischen Ausdehnung des betreffenden Kreises und nicht ausreichenden Personalkapazitäten:

> „Wenn Sie das [eine Integrationsanlaufstelle, d. A.] in so einem Flächenkreis […] organisieren wollen, dann muss man fragen, ‚Wo machen wir es denn?'. Und dafür sind letztlich die Zahlen zu klein, für jeden Standort." (13_JC_GF, 20–23)

In solchen Gebieten wurde stattdessen auf einen persönlichen Austausch zwischen Arbeitsagentur und Jobcenter gesetzt:

> „[Eine Anlaufstelle, d. A.] ist auch nicht erforderlich, da sowieso die Vernetzung da ist. […] Man weiß wie gearbeitet wird, und wenn tatsächlich noch Fragen offen sind, dann ist das hier einfach […]: man

77 An einem Standort wurden mithilfe der Anlaufstelle alle Neukundenprozesse der Jobcenter der umliegenden Landkreise zentralisiert, um diese zu entlasten; nach der Antragstellung auf Grundsicherungsleistungen erfolgte die Beratung und Vermittlung dann aber separat in den für die jeweiligen Landkreise zuständigen Jobcentern.

https://doi.org/10.5771/9783748931829-127, am 12.10.2024, 11:03:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

> telefoniert, da es oft dieses Sich-Gegenseitig-Kennen ist.“ (15_AA_TL, 193–200)

An zwei Standorten – mit Jobcentern in kommunaler Trägerschaft – ließen die Aussagen der interviewten Akteure aus Arbeitsagentur und Jobcenter darauf schließen, dass die Einrichtung einer gemeinsam betriebenen Anlaufstelle für Geflüchtete durch deutliche Meinungsverschiedenheiten beider Seiten blockiert wurde.[78] Während die Agenturen für Arbeit angeben, dass sie die Einrichtung einer solchen Integrationsanlaufstelle gewünscht und dies dem Landkreis vorgeschlagen haben, sahen die jeweiligen Jobcenter keine entsprechende Notwendigkeit, da an den betreffenden Standorten nur wenige Geflüchtete nach einer Arbeitsuchend-Meldung bei der Arbeitsagentur SGB III-Kund_innen seien. Dies spiegelt sich in der folgenden Aussage exemplarisch wider:

> „Auch dieser Übergang SGB III, SGB II, den man ja bei den Deutschen hat, den gibt es bei den Flüchtlingen praktisch gar nicht, weil die Flüchtlinge in aller Regel nicht SGB III-Kunden sind. Von der Theorie her können die sich bei der Agentur anmelden als arbeitssuchend, machen die aber nicht. Und viel passierte da auch nicht. Insofern war das alles ein bisschen theoretisch [Vorschläge der BA eine Anlaufstelle aufzubauen, d. A.] und angesichts des dann auch damals etwas angespannten Verhältnisses haben wir nicht wahnsinnig viel gemeinsam mit denen und der BA gemacht.“ (14_JC_GF_TL, Aussage GF, 185)

Nach Interviewaussagen aus Arbeitsagenturen traten an diesen beiden Standorten aber durchaus Probleme beim Rechtskreiswechsel Geflüchteter vom SGB III zum SGB II auf. Dies betraf hauptsächlich den Datentransfer

78 Derartige Schwierigkeiten lagen nicht an allen Standorten mit Jobcenter in kommunaler Trägerschaft vor. An einem weiteren dieser Standorte wird in diesem Zusammenhang zwar auf die Hürden des gesetzlichen Datenschutzes und das Fehlen eines gemeinsamen Datenbanksystems von Jobcenter und Agentur hingewiesen, aber auch gesagt, dass dieses Problem durch eine gute Zusammenarbeit gemildert werde. So haben Jobcenter und Arbeitsagentur z.B. vereinbart, dass letztere bei Geflüchteten mit den entsprechenden „persönlichen Voraussetzungen“ rasch eine Förderung anschiebt, auch wenn sie noch nicht anerkannt sind (und deshalb noch keine Förderung im Rechtskreis des SGB II möglich ist). Dies werde auf Landesebene durch eine Kooperationsvereinbarung des Landkreistags (als Interessenvertretung der Optionskommunen) mit der Regionaldirektion der Bundesagentur für Arbeit und einen darauf basierenden Handlungsleitfaden für die Arbeit mit Geflüchteten unterstützt. Die Kooperation vor Ort basiert dort nicht auf einer schriftlichen Vereinbarung.

https://doi.org/10.5771/9783748931829-127, am 12.10.2024, 11:03:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

von der Arbeitsagentur zum kommunalen Jobcenter, ein Schnittstellenproblem, das der einschlägigen Forschungsliteratur zufolge (siehe bspw. Aumüller 2016) häufig auftritt. Sowohl das Fehlen einer gemeinsamen von Arbeitsagentur und kommunalem Jobcenter nutzbaren Datenbank als auch die kaum vorhandene Kooperationsstruktur zwischen den beiden Organisationen wurde an den betreffenden zwei Standorten von den interviewten Vertreter_innen der Arbeitsagentur als Erschwernis ihrer Arbeit beschrieben.[79]

An Standorten ohne Anlaufstellen wählten Agenturen für Arbeit und Jobcenter insbesondere regelmäßige Austauschformate, um allgemeine Förderstrategien und spezielle Förderketten zu besprechen sowie die Zusammenarbeit bezüglich des Rechtskreiswechsels vom SGB III zum SGB II und weiterer Bereiche, bspw. der Arbeitsvermittlung, der Maßnahmenbesetzung und gegenseitigen Information, zu organisieren. Im Interviewzeitraum waren diese Kooperationsstrukturen oftmals noch vorhanden, wurden, wie bereits erwähnt, jedoch in geringerem Umfang als zuvor und auch weniger intensiv genutzt.

An einigen Standorten schaffte man die gesonderten Austauschrunden, die zur Begleitung des Rechtskreiswechsels Geflüchteter eingerichtet worden waren, nach einiger Zeit wieder ab. Ein formalisierter Austausch zwischen Arbeitsagentur und Jobcenter erschien den Akteuren aufgrund des engen persönlichen Kontakts der Mitarbeitenden und der räumlichen Nähe beider Einrichtungen nicht notwendig. Die Schlussfolgerungen der Evaluation des „Early Intervention"-Projekts legen jedoch die Vermutung nahe, dass rechtskreisübergreifende Teams von Spezialist_innen, wie sie in den gemeinsamen Anlaufstellen von Arbeitsagenturen und Jobcentern vorgesehen waren, besser in der Lage sind, beim Rechtskreiswechsel Geflüchteter Schwierigkeiten auszuräumen, als dies bei informell organisierten Übergaben der Fall ist (vgl. Büschel et al. 2015, S. 38f.).

79 Das betreffe vor allem fehlende Nachweise im Datensystem über Wechsel des Aufenthaltsstatus bei erfolgter Anerkennung. Die Agenturen für Arbeit haben nach eigenen Angaben Bemühungen für eine koordinierte Zusammenarbeit mit Jobcentern unternommen, um den Rechtskreiswechsel zu verbessern, aber keine Erfolge damit erzielt. Die Jobcenter sahen keine Notwendigkeit für weitere Absprachen bezüglich des Rechtskreiswechsels, da der Übergang vom SGB III zum SGB II relativ klar geregelt sei.

https://doi.org/10.5771/9783748931829-127, am 12.10.2024, 11:03:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

5.4.3 Weitere Formen der Zusammenarbeit (AG-S, Maßnahmenbesetzung, Informationsveranstaltungen, Netzwerk)

Einschlägige Studien, wie die Evaluation des Modellprojekts „Early Intervention“ (siehe Daumann et al. 2015 und Büschel et al. 2015) enthalten nicht nur Handlungsempfehlungen zur Gestaltung des Rechtskreiswechsels, sondern auch solche zur Verbesserung der Strukturen der Arbeitsförderung Geflüchteter. So wird neben einer besseren Zusammenarbeit zwischen der (bei den Arbeitsagenturen angesiedelten) Berufsberatung und den Jobcentern auch eine intensive Kooperation der in der Beratung und Vermittlung Geflüchteter tätigen Fachkräfte des Jobcenters mit dem Arbeitgeber-Service (AG-S) (siehe Daumann et al. 2015) empfohlen.

An den in der Implementationsanalyse untersuchten Standorten wurden keine gesonderten Kooperationen bezogen auf die Berufsberatung junger Geflüchteter festgestellt. Der Arbeitgeber-Service kooperierte in einem Teil der Jobcenter mit den in der Vermittlung Geflüchteter tätigen Fachkräften; dabei konnten diese entweder auf das gesamte Leistungsangebot des AG-S zurückgreifen oder spezielle Leistungen in Anspruch nehmen. In einigen Fällen etwa fragte der AG-S im Auftrag der Vermittlungsfachkräfte bei ‚seinen‘ Betrieben nach deren Bereitschaft, Geflüchtete zu beschäftigen. Ähnliches wurde im Erhebungszeitraum der Implementationsanalyse jedoch nicht mehr angetroffen. Lediglich an einem Standort gab es noch eine spezialisierte Vermittlungsfachkraft im gemeinsamen AG-S für Kunden_innen des Jobcenters.

Auf Grundlage ihrer umfassenden Übersicht zu den bis 2016 im Bundesgebiet für die Arbeitsmarktintegration Geflüchteter angeschobenen Maßnahmen weist Aumüller (2016, S. 52) auf das Problem hin, dass vor Ort vom Jobcenter oder von der Arbeitsagentur geplante Maßnahmen nicht selten wegen zu geringer Teilnehmendenzahlen nicht zustande kommen, und schlägt angesichts dessen vor, beide Organisationen sollten beim Einkauf und der Besetzung der Maßnahmen intensiver kooperieren. Bezogen auf die Arbeitsmarktintegration Geflüchteter wurde diese Strategie nur an einigen der im Rahmen der Implementationsanalyse untersuchten Standorte verfolgt. Dort wurden spezialisierte Maßnahmen für Geflüchtete entweder von vorneherein durch Agentur für Arbeit und Jobcenter gemeinsam belegt oder es wurden Plätze in Maßnahmen, die das Jobcenter eingekauft hatte, aber nicht voll belegen konnte, von der Agentur für Arbeit übernommen und mit eigenen Kund_innen belegt.

Über diese Formen der Kooperation hinaus haben die interviewten Personen weitere Gelegenheiten beschrieben, bei denen Arbeitsagentur

https://doi.org/10.5771/9783748931829-127, am 12.10.2024, 11:03:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

und Jobcenter jeweils vor Ort zusammenwirkten. Dazu gehören Informationsveranstaltungen für ehrenamtliche Flüchtlingshelfer_innen, Veranstaltungen mit Arbeitgebern wie etwa „Speed-Datings“ oder Thementage für Zeitarbeitsfirmen, in die jeweils beide, die Arbeitsagentur und das Jobcenter, ihre Kund_innen mit Fluchthintergrund vermittelten und begleiteten. Nicht zuletzt sind hier auch Absprachen in Verbindung mit lokalen Steuerungsgremien, Netzwerken und Arbeitskreisen anzuführen. Diese spielten seit 2015 für die Arbeitsmarktintegration Geflüchteter eine wichtige Rolle. Agentur für Arbeit und Jobcenter waren hier vor Ort in der Regel gemeinsam involviert (siehe dazu Unterkapitel 3.3).

5.4.4 Zusammenfassung

An den in der Implementationsanalyse untersuchten Standorten haben Agentur für Arbeit und Jobcenter in der Beratung, Vermittlung und Förderung Geflüchteter zwischen 2015 und 2017 verstärkt zusammengearbeitet; in der Zeit danach gab es den Interviews zufolge immer weniger Kooperationsanlässe. Einen Schwerpunkt der Zusammenarbeit zwischen Agentur für Arbeit und Jobcenter bildete die Steuerung des Rechtskreiswechsels von Arbeitsuchenden mit Fluchthintergrund vom SGB III zum SGB II. Dies erfolgte in der Phase 2015 bis 2017 an nur wenigen Standorten über eine rechtskreisübergreifende Anlaufstelle; zumeist gab es dagegen weniger institutionalisierte Absprachen zwischen den jeweiligen Vermittlungsteams, was im Fallstudienzeitraum (2018/2019) überwiegend reibungslos lief. Schnittstellenprobleme waren lediglich an zwei Standorten mit Jobcentern in kommunaler Trägerschaft erkennbar. Insbesondere an städtischen Standorten mit hohem Ausländeranteil und einer öffentlichen Arbeitsverwaltung, die über Erfahrungen in der Arbeit mit Migrant_innen, kommunale Unterstützung, gute Netzwerke und die notwendigen Ressourcen verfügen, wurden komplexere organisatorische Lösungen genutzt, während in anderen Regionen, wenn auch regelmäßige und strukturierte, so doch vorrangig informelle Wege der Kooperation beschritten wurden.

Weitere Bereiche mit feststellbarer Zusammenarbeit von Agentur für Arbeit und Jobcenter sind die Kooperation des AG-S mit der bewerberbezogenen Vermittlung im Jobcenter, die gemeinsame Durchführung von und Teilnahme an Informationsveranstaltungen für Unternehmen und Ehrenamtliche sowie der Austausch in lokalen Netzwerken und Arbeitskreisen. Nur an wenigen Standorten war es üblich, dass Arbeitsagentur

https://doi.org/10.5771/9783748931829-127, am 12.10.2024, 11:03:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

und Jobcenter ihre Maßnahmen gemeinsam planten und mit Teilnehmenden besetzten. In der Phase der 2015 einsetzenden starken Zuwanderung von Geflüchteten intensivierten die Agentur für Arbeit und das Jobcenter an zahlreichen Standorten ihre Kooperation. Ob dies entlang bereits bestehender Pfade erfolgte oder sich die Zusammenarbeit beider Einrichtungen deutlich verbesserte, ist für die Mehrheit der Fallstudienstandorte nicht bestimmbar. Eine klare diesbezügliche Interviewaussage liegt lediglich vom Geschäftsführer eines als zkT organsierten Jobcenters vor. Dieser betonte, die Zusammenarbeit ‚seines' Jobcenters mit der örtlichen Agentur für Arbeit habe sich im Zuge der Arbeit mit Geflüchteten noch verbessert.

5.5 Zusammenarbeit von Agenturen für Arbeit und Jobcentern mit lokalen Akteuren

5.5.1 Einleitung

Im Kontext der Betreuung von Arbeitsuchenden mit Fluchthintergrund hat sich zwischen 2015 und 2017 die Zusammenarbeit von Agentur für Arbeit und Jobcenter mit weiteren Einrichtungen deutlich gewandelt. An allen Fallstudienstandorten waren verstärkte Kooperationsaktivitäten der öffentlichen Arbeitsverwaltung mit externen Einrichtungen zu erkennen; diese reichten von der Beteiligung an einschlägigen lokalen Netzwerken und Arbeitskreisen (siehe Unterkapitel 3.3) über die Einbindung von Externen (beispielsweise Joblotsen, Integrationsmoderatoren, Anerkennungsberatern) in die Praxis der Arbeitsvermittlung (siehe Abschnitt 5.2.4) bis zur Einrichtung rechtskreisübergreifender Anlaufstellen (siehe Abschnitt 5.4.1).

In diesem Kapitel wird dargelegt, wie diese Kooperationsbeziehungen zwischen der Arbeitsverwaltung und den verschiedenen externen Akteursgruppen im Untersuchungszeitraum ausgestaltet waren und wie und aus welchen Gründen sie sich in den Jahren davor gewandelt haben. Im folgenden Abschnitt 5.5.2 wird zunächst die Zusammenarbeit der Jobcenter und Arbeitsagenturen mit den Trägern von Bildungs- und Beschäftigungsmaßnahmen sowie Sprachkursen, die direkt an der Arbeitsförderung Geflüchteter beteiligt sind, beschrieben. Darüber hinaus werden Formen der Zusammenarbeit mit weiteren Akteuren erläutert, die, wenn auch indirekt, relevant für die Integrationsarbeit der öffentlichen Arbeitsverwaltung sind. Dazu gehören die einschlägigen Stellen der kommunalen Verwaltung, insbesondere die Ausländerbehörden, (siehe Abschnitt 5.5.3), Kam-

https://doi.org/10.5771/9783748931829-127, am 12.10.2024, 11:03:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

mern und Arbeitgeber, Wohlfahrtsverbände (siehe Abschnitt 5.5.4) und schließlich auch der weniger institutionalisierte Bereich des Ehrenamts, welcher mit der Zunahme der Fluchtzuwanderung seit 2015 stark an Relevanz gewonnen hat.

5.5.2 Bildungs- und Beschäftigungsträger

Bildungs- und Beschäftigungsträger sind seit jeher eng mit der Arbeitsförderung der Arbeitsagenturen und Jobcenter verknüpft. Sie werden durch Arbeitsagenturen und Jobcenter über den Maßnahmenbedarf informiert und mit der Durchführung von Maßnahmen beauftragt (siehe Kapitel 6).

Sprachkursträger – in der Regel Volkshochschulen oder private Sprachschulen – schaffen mit ihren Angeboten die Voraussetzung für die Arbeitsmarktintegration Geflüchteter und sind damit für Arbeitsagenturen und Jobcenter wichtige Kooperationspartner. Das Bereitstellen von Sprachkursangeboten erfordert einen vorher nicht dagewesenen Koordinierungsaufwand, insbesondere wenn der Sprachkurs mit einer Maßnahme der Arbeitsmarktintegration oder einem Praktikum kombiniert wird. An den Fallstudienstandorten waren im Bereich der Sprachförderung bezogen auf die Zusammenarbeit mit den entsprechenden Trägern markante Entwicklungen zu verzeichnen. Praktisch alle Sprachkursanbieter haben ihr bereits vorhandenes Angebot ausgebaut und viele weitere Bildungs- und Beschäftigungsträger haben Sprachkurse neu in ihr Angebotsportfolio aufgenommen. Den Interviews zufolge handelte es sich mitunter um einen holprigen Prozess, bis die Bedarfe durch die Sprachkursanbieter gedeckt werden konnten, die administrativen Abläufe zwischen Agentur für Arbeit, Jobcenter und Trägern etabliert und die Kooperationen eingespielt waren.[80] Die in Arbeitsagenturen und Jobcentern interviewten Personen – insbesondere in ländlichen oder kleinstädtischen Regionen – äußerten sich rückblickend größtenteils positiv über das Vorgehen der Träger in dieser Zeit, und führten den letztlich erfolgreichen Aufbau des Sprachkursangebotes – wohl nicht zu Unrecht – auch auf ihre eigene Flexibilität zurück, wie ein Geschäftsführer im Gespräch deutlich machte:

80 Die Aussagen von Interviewten der Jobcenter und Agenturen für Arbeit deuten darauf hin, dass sich diese Phase nicht länger als bis Anfang 2016 erstreckt haben muss.

https://doi.org/10.5771/9783748931829-127, am 12.10.2024, 11:03:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

> „Alle an einen Tisch holen, anders geht es nicht. […] Man muss wirklich mit den Trägern offen reden, also auch als Auftraggeber offen reden und die alle gemeinsam da haben“ (01_JC_GF, 193).

Auch die Organisation der Maßnahmen zur Arbeitsförderung erforderte einen intensiveren Austausch. Agenturen und Jobcenter arbeiteten in der Regel mit Trägern von Maßnahmen zur Arbeitsmarktintegration in der bis 2015 eingespielten Art zusammen. Dabei waren in einzelnen Fällen Bildungsträger bereits früh in die Konzeptionierung von Maßnahmen eingebunden. Manche Arbeitsagenturen und Jobcenter haben im engen Austausch mit Bildungsträgern Maßnahmen nach § 45 Abs. 4 SGB III entworfen, zu denen Arbeitsuchende Zugang mit Aktivierungs- und Vermittlungsgutschein (AVGS) erhalten (siehe hierzu ausführlich Unterkapitel 6.2). Dieser Weg wird von Arbeitsagenturen und Jobcentern oft deshalb gewählt, weil man langwierige Ausschreibungsverfahren vermeiden möchte, wie es ein Teamleiter eines Jobcenters beschrieb:

> „In regelmäßigen Abständen hole ich mir die Bildungsträger alle zusammen, um mit ihnen zusammen zu überlegen, welche Bedarfe wir sehen und inwieweit sie in der Lage sind, diese Bedarfe zu decken. […] Mit diesen Bildungsträgern entwickle ich diese Produkte und die lassen sich die zertifizieren […]. Und ich bin deutlich schneller, denn ein Bildungsträger, der an der Stelle einigermaßen gewieft ist und gut mit dem Zertifizierer zusammenarbeitet, der hat das Zertifikat für ein neues Produkt innerhalb von zwei Wochen.“ (08_JC_TL, 53–74)

Eine intensive Abstimmung und Kooperation zwischen Arbeitsverwaltung und Trägern war den Fallstudien zufolge auch bei der Organisation des Sprachkursangebots notwendig. Im Fallstudienzeitraum (2018/2019) wurde nicht mehr von einem – zuvor mancherorts bestehenden – Mangel an Sprachkursangeboten berichtet, stattdessen häuften sich Äußerungen, dass es insbesondere in ländlichen Regionen schwer sei, die Vorgaben bezüglich der Mindestanzahl von Teilnehmenden zu erfüllen. Insgesamt kann festgehalten werden, dass sich nicht nur im Bereich der Sprachförderung, sondern auch in der Arbeitsförderung Kooperationsstrukturen gebildet haben, die vor allem in ländlichen Regionen durch intensive Absprachen geprägt waren. Von Schwierigkeiten in der Zusammenarbeit von Arbeitsagentur und Jobcenter mit Bildungs- und Beschäftigungsträgern

https://doi.org/10.5771/9783748931829-127, am 12.10.2024, 11:03:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

oder Sprachkursträgern wurde an den Fallstudienstandorten kaum berichtet.[81]

5.5.3 Kommunale Verwaltung

Den Fallstudieninterviews zufolge hat sich die Zusammenarbeit von Arbeitsagentur und Jobcenter mit den für das Thema Fluchtzuwanderung relevanten kommunalen Verwaltungsstellen seit dem Höhepunkt der Fluchtzuwanderung deutlich gewandelt. Arbeitsagentur, Jobcenter und kommunale Verwaltungen befanden sich an allen Standorten auf strategischer Ebene im Austausch (siehe auch Unterkapitel 3.3). Regelmäßige Netzwerktreffen dienten dazu, die lokalen Förderangebote zu steuern und zu koordinieren und Förderlücken bei Übergängen vom SGB III zum SGB II zu vermeiden; hierzu gehörte – an drei Untersuchungsstandorten – auch die Einrichtung gemeinsamer Servicestellen (siehe 5.4.1). Aufgrund der sinkenden Zahl der den Kommunen zugewiesenen Geflüchteten hat sich ab 2017 die Intensität der Kooperationen der Arbeitsverwaltung mit anderen Akteuren auf den genannten Feldern – Steuerung der Fördermaßnahmen, Management des Rechtskreiswechsels und strategische Absprachen – gegenüber der im Spätsommer 2015 beginnenden Phase stark abgeschwächt.

Ein Informationsaustausch zwischen Arbeitsagentur und Jobcenter auf der einen und der kommunalen Ausländerbehörde auf der anderen Seite war in den Fallstudien nur sehr vereinzelt anzutreffen. Hieraus resultierten aufseiten der Integrationsfachkräfte – insbesondere der Arbeitsagenturen[82] – Unsicherheiten bezüglich der aufenthaltsrechtlichen Entscheidungspraxis der Ausländerbehörde. Da unklar war, welche Aufenthaltsperspektive

81 Vereinzelte Kritikpunkte von Bildungs- und Beschäftigungsträgern an Agenturen für Arbeit oder Jobcentern betreffen etwa das Fehlen einer festen Ansprechperson nach dem Auflösen gemeinsamer Anlaufstellen von Agenturen für Arbeit und Jobcenter, mangelnde Passung von zugewiesenen Teilnehmenden und Maßnahmeninhalten, unzureichende Beachtung der vom Träger ausgestellten Förderempfehlungen in der Beratung bei Jobcentern und Arbeitsagenturen und inkonsequente Verfolgung von Förderketten durch Jobcenter. Bemängelt wurde zudem, dass die Ausschreibungs- und Vergabelogik zu schlechter Maßnahmenqualität führe.

82 Da anerkannte Geflüchtete, die von Jobcentern betreut werden, einen vollständigen Arbeitsmarktzugang haben, wird vor allem von Interviewpersonen aus den Agenturen für Arbeit die Zusammenarbeit mit lokalen Ausländerbehörden hervorgehoben.

https://doi.org/10.5771/9783748931829-127, am 12.10.2024, 11:03:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

die Ausländerbehörde arbeitsuchenden Geflüchteten mit Duldungsstatus zuerkennen würde, war es den Integrationsfachkräften nicht möglich, für die betreffenden Personen eine mittel- oder längerfristige Integrations- bzw. Maßnahmenplanung zu entwickeln. Darüber hinaus wurde auch davon berichtet, dass unsichere Bleibeperspektiven negative Effekte auf die Einstellungsbereitschaft der Arbeitgeber haben. An wenigen Standorten wurde von Bemühungen berichtet, die auf eine höhere Transparenz der Entscheidungspraxis der Ausländerbehörde und einen schnelleren Informationsaustausch mit der Arbeitsagentur abzielten. An einem Untersuchungsstandort war die kommunale Ausländerbehörde an der dortigen rechtskreisübergreifenden Anlaufstelle beteiligt. Außerdem berichteten einige interviewte Agenturvertreter_innen von gemeinsamen telefonischen Fallbesprechungen mit der Ausländerbehörde. Für die Integrationsarbeit sei es zudem vorteilhaft, wenn die Arbeitsagentur in räumlicher Nachbarschaft zur Ausländerbehörde untergebracht ist, da die Fachkräfte beider Seiten Fallbesprechungen dann ohne besonderen Aufwand face-to-face durchführen können.

Die Interviewaussagen aus Agenturen für Arbeit und Jobcentern deuten darauf hin, dass ein strukturierter und intensiver Austausch mit kommunalen Verwaltungen und speziell den lokalen Ausländerbehörden die Beratung, Vermittlung und Förderung Geflüchteter vereinfacht.

5.5.4 Weitere Akteure

Kammern und Arbeitgeber

Kammern wirken als Organisationen der Wirtschaft an der Integration Geflüchteter in den Arbeitsmarkt und – vor allem – Ausbildungsmarkt mit, indem sie neben eigenen Ressourcen auch Drittmittel aus Förderprogrammen einsetzen, um jeweils vor Ort spezifische Angebote für Geflüchtete und Ausbildungsbetriebe zu entwickeln (siehe Abschnitt 4.4.2). Besonders intensive Kooperationen gab es zwischen 2015 und 2017 an Standorten mit organisationsübergreifenden Anlaufstellen, an denen Kammern mit eigenem Beratungspersonal beteiligt waren. Darüber hinaus beteiligten sich an mehreren Fallstudienstandorten die Agentur für Arbeit und das Jobcenter gemeinsam mit den Kammern an lokalen Netzwerken zur Förderung der Flüchtlingsintegration (siehe Unterkapitel 3.3), in deren Rahmen u.a. Informationsveranstaltungen für Arbeitgeber durchgeführt wurden. Diese Aktivitäten hatten im Interviewzeitraum (2018–2019) allerdings nur noch

https://doi.org/10.5771/9783748931829-127, am 12.10.2024, 11:03:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

relativ geringe Bedeutung. Die von den Kammern zur Förderung und Beratung Geflüchteter aufgelegten Maßnahmen haben die Jobcenter und Arbeitsagenturen dagegen fast überall in ihre eigenen flüchtlingsbezogenen Strategien integriert. Die betreffenden Maßnahmen beinhalteten zum einen Kompetenzfeststellungen[83] und zum anderen – auch an Betriebe adressierte – Beratungsleistungen; zu nennen sind hier z.B. die Projekte „Willkommenslotsen" und „Ausbildungscoaches" (siehe Abschnitt 3.3.3) und die Beratung zur Anerkennung von im Herkunftsland erworbenen beruflichen Qualifikationen. Diese Leistungen werden mittlerweile überwiegend von Jobcentern – ergänzend zu den Fördermaßnahmen des SGB III bzw. SGB II – genutzt. In den Interviews wurde mitunter auf das Risiko hingewiesen, dass die flüchtlingsbezogenen Aktivitäten der Kammern die Beratungs- und Vermittlungsbemühungen der Arbeitsagenturen und Jobcenter bei mangelnder Abstimmung konterkarieren können. Aber insgesamt wurde herausgestellt, dass Kammern den Vorteil haben, über ihre guten Zugänge zu den regionalen Arbeitgebern die Integration der Geflüchteten in den Arbeits- und Ausbildungsmarkt fördern zu können.

An den untersuchten Standorten kooperierten Arbeitsagentur und Jobcenter vor allem in der Zeit bis 2018 (also unmittelbar vor dem Beginn dieser Untersuchung) im Rahmen der Flüchtlingsintegration verstärkt mit Arbeitgebern. Insbesondere Großunternehmen stellten damals Praktikumsplätze bereit, auf welche die Arbeitsagenturen und Jobcenter Arbeitsuchende mit Fluchthintergrund vermitteln konnten. Einige Unternehmen entwickelten zusammen mit der Agentur für Arbeit bzw. dem Jobcenter Projekte, die Qualifizierungsmodule für bestimmte Berufsfelder in Kombination mit Sprachunterricht enthielten. In diesbezüglichen Interviewaussagen der Arbeitsagenturen wurde jedoch erwähnt, dass derartige Aktivitäten in Branchen mit hohen Qualifikationsanforderungen nicht zum angestrebten Ziel führten, da die Geflüchteten mehrheitlich noch nicht die dazu notwendigen Voraussetzungen mitbrachten. Projekte von Unternehmen, die Geflüchteten einen vergleichsweise niedrigschwelligen Zugang über Zeitarbeit oder Helfertätigkeiten ermöglichten – insbesondere solche, die eine umfassende Zusatzförderung beinhalteten – wurden dagegen positiver bewertet. Daraus kann man die Schlussfolgerung ziehen, dass eine gelingende Kooperation zwischen Unternehmen und öffentli-

83 An Standorten, an denen Bildungszentren von Handwerkskammern angesiedelt sind, griffen Agenturen für Arbeit und Jobcenter auf praktische Kompetenzfeststellungsverfahren in den Bildungszentren zurück, an anderen wurde mitunter auf digitale Instrumente wie „check.work" der IHK zurückgegriffen.

https://doi.org/10.5771/9783748931829-127, am 12.10.2024, 11:03:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

cher Arbeitsverwaltung im Bereich der Flüchtlingsintegration gemeinsam erarbeiteter Konzepte bedarf, die berücksichtigen, dass die Geflüchteten zunächst relativ geringe sprachliche und qualifikatorische Voraussetzungen mitbringen.

Wohlfahrtsverbände und Beratungsstellen für Geflüchtete

Bei ihren Bemühungen um die Arbeitsmarktintegration Geflüchteter greifen die Agenturen für Arbeit und Jobcenter auch auf die einschlägigen Angebote von Beratungsstellen zurück, die einem der großen Wohlfahrtsverbände angehören (siehe Unterkapitel 1.1).[84] Sofern es sich nicht um eigenfinanzierte Angebote handelt, werden die betreffenden Beratungsstellen aus Programmen wie z.B. den Bundesprogrammen „Jugendmigrationsdienste" und „Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer" (siehe Abschnitt 3.3.3) finanziert.[85] Daneben werden von den Vermittlungsfachkräften bedarfsweise auch bestimmte verbandsunabhängige Beratungsstellen für Geflüchtete und Migrant_innen herangezogen. Eine besonders intensive Kooperation war an einem großstädtisch geprägten Standort mit einer Integrationsanlaufstelle, in die auch flüchtlingsbezogene Beratungsstellen integriert waren, festzustellen (siehe auch Abschnitt 5.4.1). Im Regelfall sieht die Zusammenarbeit aber so aus, dass die Geflüchteten von den Vermittlungsfachkräften an die entsprechenden Beratungsstellen verwiesen werden. Auf diese Ressource zurückgreifen zu können, war im Untersuchungszeitraum für die Vermittlungsfachkräfte der Jobcenter und Arbeitsagenturen nach wie vor wichtig, weil auf diese Art Beratungsbedarfe, die über Arbeitsvermittlung hinausgehen, bedient werden können. Es zeigte sich, dass sich die Zusammenarbeit von Agenturen für Arbeit und Jobcentern mit Wohlfahrtsverbänden und freien Beratungsstellen eingespielt hat

84 Bevor ein Großteil von Geflüchteten einen anerkannten Aufenthaltsstatus erlangte und damit in den Zuständigkeitsbereich des SGB II wechselte, griffen Agenturen für Arbeit, wie in Abschnitt 5.3.2 gezeigt wurde, auf die Unterstützung von Wohlfahrtsverbänden zurück, welche Unterkünfte betrieben, um Geflüchtete bereits dort auf ihr Angebot aufmerksam zu machen und erste Daten von ihnen zu erheben.

85 Wie für weitere Akteure im Feld der Migrationsarbeit für Geflüchtete gilt auch für Wohlfahrtsverbände, dass sie im Austausch mit den Agenturen für Arbeit und Jobcentern im Kontext von lokalen Netzwerken und Arbeitskreisen stehen. Sie führen mitunter auch selbst Maßnahmen durch.

https://doi.org/10.5771/9783748931829-127, am 12.10.2024, 11:03:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

und die Einrichtungen der öffentlichen Arbeitsverwaltung großen Nutzen aus den Angeboten der Wohlfahrtsverbände und Beratungsstellen ziehen.

Ehrenamtlich Tätige

Mit dem starken ehrenamtlichen Engagement, das sich als Reaktion auf den Anstieg der Fluchtzuwanderung seit 2015 einstellte, entwickelte sich eine wichtige Unterstützungsform für Geflüchtete (Han-Broich 2012; Erler et al. 2018; siehe auch 1.1 und 4.5.3). Ehrenamtlich Tätige halfen Geflüchteten bei der Bewältigung des Alltags, der sozialen Integration sowie der Suche nach Arbeit und boten für viele ein soziales Netzwerk. Die Fach- und Führungskräfte der Agenturen für Arbeit und der Jobcenter hatten es bei den Ehrenamtlichen mit neuen und ungewohnten Akteuren zu tun, mit denen man sich aktiv auseinandersetzen musste. Die diesbezüglich interviewten Vertreter_innen von Arbeitsagenturen und Jobcentern stellten einerseits heraus, dass Ehrenamtliche den Arbeitsuchenden mit Fluchthintergrund wichtige Hilfestellungen geben, sagten andererseits aber auch, dass die Ziele und Vorgehensweisen der ehrenamtlichen Flüchtlingshelfer_innen – bei aller Vielfalt – von denjenigen des Jobcenters bzw. der Arbeitsagentur zum Teil stark abweichen. Viele Fach- und Führungskräfte brachten in den Interviews jedoch ihre grundsätzliche Wertschätzung der intensiven persönlichen Unterstützung, die Geflüchteten durch Ehrenamtliche zukomme, zum Ausdruck; dabei äußerte man sich in den Agenturen für Arbeit diesbezüglich besonders positiv. Dies hängt vermutlich damit zusammen, dass ehrenamtlich Tätige die Vermittlungsfachkräfte der Arbeitsagenturen in der Anfangsphase der Fluchtzuwanderung (also zwischen 2015 und 2017) massiv entlastet haben, wie ein Teamleiter zu verstehen gab: „Ohne die wäre es eine Katastrophe gewesen“ (03_AA_TL, 43). Hinzu kommt, dass Agenturfachkräfte eine zusätzliche ehrenamtlich geleistete Unterstützung der von ihnen betreuten Geflüchteten wegen deren unsicheren Aufenthaltsstatus‘ (Gestattung oder Duldung) für besonders hilfreich halten. Auf der anderen Seite wurde beklagt, dass die ehrenamtlichen Flüchtlingshelfer_innen häufig ‚überengagiert‘ seien und es ihnen an ausreichenden Rechtskenntnissen fehle. Diese Aspekte werden von den interviewten Vertreter_innen der Arbeitsagenturen und – häufiger noch – der Jobcenter angeführt, um aufzuzeigen, dass Ehrenamtliche geplanten Förderabläufen entgegenwirken und die Beratung erschweren können. Darauf haben zwischen 2015 und 2017 an einigen Untersuchungsstandorten die Arbeitsagentur und/oder das Jobcenter mit Informationsveranstaltun-

https://doi.org/10.5771/9783748931829-127, am 12.10.2024, 11:03:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

gen für Ehrenamtliche reagiert, in denen über förderrechtliche Grundlagen informiert und die eigenen Vorgehensweisen bei der Flüchtlingsintegration erläutert wurden. Viele Interviewaussagen lassen darauf schließen, dass sich die Beziehungen zwischen der Arbeitsverwaltung und Ehrenamtlichen im Zeitverlauf verbessert haben. Dies wurde darauf zurückgeführt, dass die Ehrenamtlichen im Laufe der Zeit Erfahrungen und Informationen hinzugewonnen haben und sich ihre Unterstützung dadurch ‚professionalisiert' habe.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Agenturen für Arbeit und Jobcenter ab 2015 nicht umhinkamen, bei ihren Bemühungen um die Arbeitsmarktintegration Geflüchteter auch mit deren ehrenamtlichen Unterstützer_innen in Beziehung zu treten. Nach anfänglichen Reibungen konnte mit der Zeit eine Basis für eine Zusammenarbeit geschaffen werden. Im Untersuchungszeitraum war zu beobachten, dass die Bereitschaft der Bevölkerung zur ehrenamtlichen Unterstützung Geflüchteter bereits wieder deutlich nachließ (siehe Abschnitt 3.4.1), womit eine für viele Geflüchtete bis dahin wichtige Unterstützungsressource mehr und mehr entfiel. Hierdurch entstand eine Lücke, die nur durch eine Ausweitung professioneller Beratungsangebote gefüllt werden konnte. Diese hätten – gegenüber der in ehrenamtlichen Unterstützungsstrukturen grundsätzlich angelegten Unbeständigkeit – den Vorteil einer kontinuierlichen und stabilen Verfügbarkeit. Nicht zuletzt kann man auch davon ausgehen, dass Arbeitsagenturen und Jobcenter gegenüber professionellen Flüchtlingsberatungsstellen deutlich geringere Verständigungsprobleme haben als in der Beziehung zu Ehrenamtlichen.

BAMF und lokale Ausländerbehörden

Zur Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) hat man sich nur an drei Standorten explizit geäußert. Demnach ginge es dabei meist um die bilaterale Abstimmung in einzelfallbezogenen Fragen hinsichtlich des Zugangs zu Maßnahmen oder des Arbeitsmarktzugangs von geduldeten Geflüchteten oder der Organisation von Integrationssprachkursen vor Ort. Zumeist fänden solche Abfragen aber automatisiert statt; nur in Einzelfällen werde telefonischer Kontakt aufgenommen. Einzelne Interviewpersonen wiesen auf regelmäßige Treffen mit den lokalen Ansprechpersonen des BAMF und mit Trägern von Integrationskursen hin.

https://doi.org/10.5771/9783748931829-127, am 12.10.2024, 11:03:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Die Zusammenarbeit mit den lokalen Ausländerbehörden wird von Interviewpersonen aus der Agentur für Arbeit meist positiv bewertet. Insbesondere eine räumliche Nähe (etwa wenn sich die Ausländerbehörde und Jobcenter im selben Gebäude befinden) wird als sehr förderlich für eine gute Zusammenarbeit wahrgenommen. Im Bereich Fluchtmigration können so nach Einschätzung mancher Interviewpersonen kurzfristig Fragestellungen geklärt und Informationen (auch im Beratungsgespräch) ausgetauscht werden. Vereinzelt wurde darauf hingewiesen, dass es keine spezifische Zusammenarbeit zwischen Agentur und lokaler Ausländerbehörde gebe. Insbesondere für die Jobcenter spiele die Zusammenarbeit mit der Ausländerbehörde kaum eine Rolle, da sie in der Regel bereits anerkannte Geflüchtete betreuen. Nichtsdestotrotz wird jedoch eine unterschiedliche Auslegung des Ausländerrechts durch die lokalen Ausländerbehörden als Hemmnis der Arbeitsmarktintegration Geflüchteter benannt.

5.5.5 Zusammenfassung

Im Bemühen um die Arbeitsmarktintegration der zahlreichen Menschen, die aufgrund von Krieg und Verfolgung ab 2015 nach Deutschland migrierten, kooperierten die Agenturen für Arbeit und Jobcenter vor Ort jeweils mit vielen Akteuren. In diesem Zuge haben zusätzlich zu den etablierten Kooperationspartnern auch neue Akteure an Bedeutung gewonnen; so trat man unter anderem auch mit ehrenamtlich Tätigen und deren Initiativen in Austausch und versuchte, mit ihnen Modi der Zusammenarbeit zu finden. Die 2018 bis 2019 durchgeführten Fallstudien legen nahe, dass wesentliche Schritte zur Abstimmung der Aktivitäten der verschiedenen Akteure und zur Intensivierung ihrer Zusammenarbeit erfolgt sind; diesbezüglich wurde jedenfalls nicht von gravierenden Problemen berichtet. Ferner war nicht zu erkennen, dass sich die Kooperationsbeziehungen der Arbeitsagenturen und der Jobcenter zugunsten oder zulasten bestimmter Akteure nachhaltig verändert hätten. Entscheidend zu dieser Entwicklung trug der seit Mitte 2016 feststellbare Rückgang der Anzahl neu hinzukommender Schutzsuchender bei. Einzig Verbesserungsbedarfe in der Zusammenarbeit von Agenturen für Arbeit und Jobcentern mit Ausländerbehörden sowie in der Gewährleistung zusätzlicher Beratungsangebote als Reaktion auf den Rückgang des ehrenamtlichen Engagements sind zu benennen.

https://doi.org/10.5771/9783748931829-127, am 12.10.2024, 11:03:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

5.6 Exkurs: Auswirkungen der Covid-19-Pandemie auf die Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten

5.6.1 Einleitung

Die ab März 2020 ergriffenen staatlichen Maßnahmen zur Eindämmung der Covid-19-Pandemie (Kontaktreduktion und Hygieneregelung sowie die temporäre Schließung von Betrieben und öffentlichen Einrichtungen) haben sich massiv auf Teile der Wirtschaft und des Arbeitsmarktes ausgewirkt. Auch die Beratungs- und Integrationsprozesse in den Jobcentern und Arbeitsagenturen wurden – nicht nur für Arbeitsuchende mit Fluchthintergrund – verändert.

Durch zusätzliche Experteninterviews mit Vertreter_innen aus Arbeitsverwaltungen, der Wissenschaft, aus Beratungseinrichtungen, Ministerien und Wohlfahrtsverbänden (siehe Unterkapitel 2.1) sollten im Rahmen der Implementationsanalyse im Frühjahr 2021 genauere Erkenntnisse darüber gewonnen werden, wie sich die Covid-19-Pandemie auf die Beratung und die Arbeitsmarktintegration Geflüchteter auswirkte. Dieser Exkurs fasst die für die Arbeitsvermittlung relevanten Änderungen zusammen und hebt dabei jene Aspekte hervor, die in der Arbeit mit Geflüchteten besondere Herausforderung darstellen.

Den rechtlichen Rahmen des Handelns der Jobcenter und Agenturen für Arbeit während der Corona-Pandemie bilden u.a. die im März und Mai 2020 sowie im März 2021 beschlossenen Sozialschutzpakete I bis III, die u.a. Erleichterungen beim Zugang zu SGB II-Geldleistungen enthielten (z.B. vereinfachte Vermögensprüfung und verlängerte Bezugsdauer).[86] Aufgrund der Schließung der Arbeitsverwaltungen für den Publikumsverkehr zu Beginn des ersten Lockdowns konnten SGB II-Leistungsberechtigte nicht zu persönlichen Vorsprachen im Jobcenter erscheinen; vor diesem Hintergrund wurden die Sanktionsandrohungen für Terminversäumnisse ausgesetzt. Für Arbeitsuchende mit Fluchthintergrund (und nicht nur diese) hatte die Schließung der Jobcenter und Arbeitsagenturen starke Einschränkungen beim Zugang zu den Ansprechpersonen und Dienstleis-

86 Siehe auch: https://www.bmas.de/DE/Corona/sozialschutz-paket.html (zuletzt abgerufen am: 30.08.2022). Diese werden in den „Weisungen zum Gesetz für den erleichterten Zugang zu sozialer Sicherung und zum Einsatz und zur Absicherung sozialer Dienstleister aufgrund des Coronavirus SARS-CoV-2 (Sozialschutz-Pakete) sowie ergänzende Regelungen“ für Beschäftigte in Agentur für Arbeit und Jobcenter näher definiert (vgl. BA 2021a).

https://doi.org/10.5771/9783748931829-127, am 12.10.2024, 11:03:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

tungen zur Folge. Seitdem – in Abhängigkeit von der jeweiligen lokalen Infektionslage – Arbeitsverwaltungen wieder für den Publikumsverkehr öffnen konnten, können Jobcenter wieder mit Rechtsfolgenbelehrung zu Beratungsgesprächen einladen. Im Rechtskreis des SGB III wurden vorläufig weiterhin keine Sanktionsandrohungen ausgesprochen, da die Agenturen für Arbeit länger für den Publikumsverkehr geschlossen waren als die Jobcenter.

5.6.2 Veränderungen in der Arbeitsorganisation in Jobcentern und Agenturen für Arbeit

Im ersten Lockdown wurde der direkte persönliche Kontakt zwischen den Mitarbeiter_innen der Arbeitsverwaltungen stark zurückgefahren, sodass alternative Formen der organisationsinternen Kommunikation gefunden werden mussten. Zugleich wurden auch neue Arten der Zusammenarbeit mit den Arbeitsuchenden entwickelt. Seit Herbst 2020 erfolgt die interne Kommunikation in den als gemeinsame Einrichtung organisierten Jobcentern und in den Agenturen für Arbeit mit Skype for Business (SfB); SfB wird flächendeckend als ergänzender Kommunikationskanal parallel zum bestehenden VoIP-Telefon eingesetzt (Weisung 202010008 vom 28.10.2020)[87] und kann auch für die externe Kommunikation mit Dritten genutzt werden. Im Rechtskreis des SGB III wurde SfB in bestimmten Bereichen bereits vor der Pandemie in der Beratung von Arbeitsuchenden regelmäßig eingesetzt.[88] Die Entscheidung über die Nutzung dieser Kommunikationsmittel liegt in der Hand der jeweiligen Agentur für Arbeit. Im Rechtskreis SGB II erproben mehrere Jobcenter seit Ende des Jahres 2020 Videokommunikation. Man erwartet, dass die dadurch ermöglichten visuellen Eindrücke die Qualität der Beratungsgespräche – gegenüber telefonischer Kommunikation – verbessern können (BA 2020i, S. 64f.).[89] Im

87 https://www.arbeitsagentur.de/datei/weisung-202010008_ba146706.pdf (zuletzt abgerufen am 30.08.2022).

88 Videokommunikation war im Rechtskreis des SGB III schon vor der Covid-19-Pandemie in der Berufsberatung sowie im Bereich Berufliche Rehabilitation und Teilhabe eingeführt worden, sodass dort (im Unterschied zum SGB II) bereits Erfahrungswerte vorlagen (BA, Weisung 202102005 vom 08.02.2021).

89 Die Erprobung der Videokommunikation im SGB II erfolgt in drei Stufen (November 2020: 16 Jobcenter; März 2021: weitere 24 Jobcenter; Juli 2021: weitere 6 Jobcenter). Auf Basis der Evaluation der Erprobung sollen Empfehlungen für die flächendeckende Einführung gegeben werden (Deutscher Bundestag 2021).

https://doi.org/10.5771/9783748931829-127, am 12.10.2024, 11:03:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Folgenden wird skizziert, auf welche Formate die Agenturen für Arbeit und Jobcenter bei ihrer Kommunikation mit den Arbeitsuchenden seit Beginn der Pandemie zurückgegriffen haben.

Infolge der Reduzierung von physischen Kontakten in den Arbeitsverwaltungen bzw. deren Schließung konnten Beratungsgespräche im ersten Lockdown ausschließlich telefonisch geführt werden. In dieser Situation bestand nach Darstellung der im Frühjahr 2021 interviewten Personen eine besondere Herausforderung darin, Gespräche mit ‚Neukund_innen' zu führen, also Personen, die vor dem Lockdown noch keinen Kontakt zu den Vermittlungsfachkräften gehabt hatten. Hatte es einen solchen vorher schon gegeben, konnten die Beratungsgespräche während des Lockdowns daran anknüpfen.

Bei Arbeitsuchenden mit geringen Deutschkenntnissen waren telefonische Beratungsgespräche durch die Sprachbarriere erschwert, da hier die bei persönlichen Gesprächen vor Ort gegebene Möglichkeit einer Verständigung ‚mit Händen und Füßen' fehlte. Dieses Manko konnte den Interviews zufolge aber bei Bedarf durch die Einschaltung der Dolmetscher-Hotline der Bundesagentur für Arbeit kompensiert werden.[90] Ein grundsätzlicher Vorteil telefonischer Beratung wird andererseits darin gesehen, dass die Arbeitsuchenden das Gespräch in vertrauter Umgebung zu Hause führen und deshalb oft bereitwilliger über ihre persönlichen Situation Auskunft geben als bei Gesprächsterminen in der Arbeitsverwaltung. Es wurde zudem darauf hingewiesen, dass es für einen Teil der Arbeitsuchenden mit Fluchthintergrund sehr schwierig sei, sich schriftlich auszudrücken und per Mail oder über das Internet Anfragen an die Agentur für Arbeit oder das Jobcenter zu richten.

An den im Frühjahr 2021 erneut befragten Fallstudienstandorten haben die Arbeitsagenturen und Jobcenter in ihren Gebäuden teilweise schon während des ersten Lockdowns – verstärkt dann aber nach den im Frühsommer 2020 einsetzenden Lockerungen der Corona-Bestimmungen – sogenannte „Notfallbüros" eingerichtet. In ihnen konnten unter Einhaltung der geltenden Hygienebestimmungen und nach vorheriger Terminvereinbarung in ‚Notfällen' – etwa bei Klärungsbedarf zu Fragen der Leistungsgewährung oder auch zur Vermittlung in Maßnahmen – persönliche Gespräche mit Arbeitsuchenden stattfinden.

90 Die Dolmetscher-Hotline der BA bietet eine Übersetzung für 18 Sprachen (Deutscher Bundestag 2021) an. Vereinzelt wurde in den Interviews berichtet, dass bei telefonischen Gesprächen mit Geflüchteten auch Freunde oder Bekannte anwesend waren und übersetzt haben.

https://doi.org/10.5771/9783748931829-127, am 12.10.2024, 11:03:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Nach der im Frühsommer 2020 einsetzenden Besserung der pandemischen Lage wurden an einzelnen der befragten Standorte neue Beratungsformate erprobt, bspw. das sogenannte „Walk and Talk".[91] Dort wurden die Beratungsgespräche ins Freie verlegt; bei kurzen Spaziergängen konnten die Arbeitsuchenden ihre Angelegenheiten mit der zuständigen Vermittlungsfachkraft klären und ggf. weitere Vereinbarungen (z.B. über Maßnahmenteilnahmen) treffen. In Abhängigkeit von der lokalen Inzidenzlage wurden im Sommer 2020 an manchen Standorten auch wieder reguläre persönliche Beratungsgespräche in den Räumen der Arbeitsverwaltung geführt; die Entscheidung dazu lag in der Hand der jeweils zuständigen Vermittlungsfachkräfte.

Einige der 2021 befragten Jobcenter nahmen an der oben erwähnten Erprobung des Einsatzes von Videokommunikation teil; an den anderen bereitete man sich mittel- bis langfristig auf deren Einsatz vor. Die interviewten Akteure hoben hervor, dass Videokommunikation es den Vermittlungsfachkräften ermögliche, relativ viel über die persönliche Lebenssituation ihrer Kund_innen zu erfahren, zum einen weil sie in ihrer vertrauten häuslichen Umgebung vergleichsweise offen über ihre Lage reden, zum anderen weil Videoberatung auch Einblicke in das Wohnumfeld ermögliche, was Anknüpfungspunkte für das Beratungsgespräch bieten könne:

> „Oder bei der Videoberatung, wo [man] merkte: ‚Wo wohnt die Frau eigentlich?' Und daraus können dann auch Schlüsse gezogen werden. Wenn Sie zum Beispiel sagt, als eine Katze durchs Bild lief: Ich habe eine Katze für meinen behinderten Sohn'. Und wir vorher gar nichts über den behinderten Sohn wussten." (02_JC_GF_Z, 65)

Auch nach Umstellung von Präsenzterminen auf telefonische Beratung konnten an den im Frühjahr 2021 befragten Fallstudienstandorten die geltenden Konzepte zur Kontaktdichte bei Arbeitsuchenden mit Fluchthintergrund eingehalten werden. Man schrieb die Arbeitsuchenden zunächst mit einem Terminvorschlag an und kontaktierte sie daraufhin telefonisch. Die Erreichbarkeit der meisten Kund_innen mit Fluchthintergrund sei nach wie vor gut gewesen, weil ihre Motivation zur Aufnahme einer Erwerbsarbeit unverändert groß sei. Bei einem kleineren Teil von ihnen werde eine telefonische Kontaktaufnahme dadurch behindert, dass die Arbeitsverwaltung nicht über geänderte Kontaktdaten informiert wurde.

91 Diese informellen Konzepte wurden an einzelnen Standorten entwickelt, um einen persönlichen Kontakt innerhalb der lokal geltenden Bestimmungen möglich zu machen.

https://doi.org/10.5771/9783748931829-127, am 12.10.2024, 11:03:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Verschlechtert habe sich der Kontakt zu solchen Kund_innen, die bereits vor der Pandemie schwer erreichbar waren. Den Interviews zufolge konnten sich diese Personen in der Pandemie dem Gespräch mit ihrer Vermittlungsfachkraft „leichter entziehen" bzw. „sich wegducken"; deshalb sei man über ihre aktuelle Situation nicht informiert gewesen. Es wurde erwartet, dass der Kontakt zu ihnen erst dann wieder zustande komme, wenn sie nach Auslaufen der Leistungszahlungen beim Jobcenter vorstellig werden. Zu dem betreffenden Personenkreis gehörten auch Geflüchtete, deren Zahl sei aber sehr überschaubar.

In den im Frühjahr 2021 geführten Interviews wurde des Weiteren die Frage thematisiert, inwiefern sich die Integrationsarbeit der Arbeitsverwaltungen aufgrund der während der Pandemie gewonnenen Erfahrungen voraussichtlich verändern wird. Vereinzelt wurde berichtet, dass man in Zukunft stärker als bislang Gespräche an vorherige Terminvereinbarungen koppeln, also nicht terminierte Vorsprachen vermeiden wolle. An anderen Standorten wurde betont, dass die Digitalisierung in der Bundesagentur für Arbeit „Riesensprünge" gemacht habe und man pandemiebedingt den Strategieprozess „BA 2025" vorgezogen habe; dies betrifft u.a. den Ausbau von Video- und telefonischer Beratung.[92] Durch die Pandemie sei die Möglichkeit entstanden, bestehende Abläufe grundsätzlich zu hinterfragen und wenn nötig neu zu konzipieren. Andere Interviewpersonen äußerten den Wunsch, Arbeit im Home-Office auch nach Überwindung der Pandemie weiterhin zu ermöglichen, denn während der Pandemie habe sich gezeigt, dass für den Beratungsprozess eine persönliche Vorsprache der Arbeitsuchenden im Jobcenter bzw. in der Agentur für Arbeit nicht zwingend erforderlich sei, wenn andere Kommunikationskanäle zur Verfügung stehen. Und nicht zuletzt sollten zukünftig intern mehr Videokonferenzen stattfinden; diesbezüglich müssten allerdings noch einige datenschutzrechtliche Probleme gelöst werden.

92 Die Strategie BA 2025 (BA 2018) sieht vor, ein Angebot zur Online-Terminbuchung von Beratungsgesprächen mit Arbeitsuchenden einzuführen. Siehe auch die Weisung 202011003 vom 02.11.2020 (https://www.arbeitsagentur.de/datei/weisung-202011003_ba146709.pdf (zuletzt abgerufen am: 30.08.2022)).

https://doi.org/10.5771/9783748931829-127, am 12.10.2024, 11:03:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

5.6.3 Auswirkungen auf die Durchführung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen

Neben den erwähnten organisatorischen Umstellungen gab es infolge der Covid-19-Pandemie auch Änderungen bei den eingesetzten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. Die Bildungsträger mussten viele ihrer Maßnahmenkonzepte anpassen, da Gruppenmaßnahmen nicht mehr durchgeführt werden sollten. Dies betraf auch geplante Maßnahmen für Arbeitsuchende mit Fluchthintergrund (etwa solche für geflüchtete Frauen mit begleitender Kinderbetreuung), die auf unbestimmte Zeit verschoben werden mussten.[93] Zu Beginn des ersten Lockdowns bereits laufende Gruppenmaßnahmen wurden unterbrochen oder ganz ausgesetzt. Auch für Geflüchtete kamen damals also nur Einzelmaßnahmen infrage, der Zugang erfolgte hauptsächlich über den Aktivierungs- und Vermittlungsgutschein. Bei einem Großteil dieser Maßnahmen stand das Training von Sprachpraxis im Vordergrund. Sie fanden entweder digital oder – unter Beachtung der geltenden Abstandsregeln – in Präsenz statt.

Die Bildungsträger durchliefen den Interviewaussagen zufolge während des ersten Lockdowns zunächst eine gewisse Anpassungsphase, waren dann aber in der Lage, ihre Maßnahmen vollständig digital oder in hybriden Formaten – also mit physischer Präsenz weniger Teilnehmender – anzubieten. Bisherige Großgruppenmaßnahmen seien größtenteils in Kleingruppenformate überführt worden, allerdings seien dadurch die Kosten pro Person deutlich (teilweise um das Doppelte) gestiegen. Nicht alle Maßnahmen konnten aber in digitale Formate überführt werden. So sei bei Integrationskursen und vor allem bei Alphabetisierungskursen physische Präsenz der Teilnehmenden für den Lernerfolg notwendig. Nur bei berufsbezogenen Sprachkursen oder solchen auf höherem Niveau (ab B2) sei eine Durchführung in digitaler Form bzw. in Online-Formaten möglich und sinnvoll. Die Interviewten äußerten die Sorge, dass die pandemiebedingt mangelnde Verfügbarkeit von Präsenzmaßnahmen mit Sprachbezug

93 Seit dem 16. März 2020 ist für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen grundsätzlich zu prüfen, in welcher Form Maßnahmen durchgeführt werden können, weil mit den Leitlinien zur Beschränkung sozialer Kontakte die Durchführung von Präsenz-Maßnahmen untersagt war. Danach konnten Maßnahmen nur in „einer alternativen Durchführungsform“ erbracht werden, z.B. digital. Seit November 2020 gibt es kein grundsätzliches Verbot der physischen Anwesenheit in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen mehr (zum Ganzen siehe https://www.arbeitsagentur.de/institutionen/weiterfuehrung-von-massnahmen (zuletzt abgerufen am: 30.08.2022).

https://doi.org/10.5771/9783748931829-127, am 12.10.2024, 11:03:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

bei den Geflüchteten den Verlust bereits erworbener sprachlicher Kompetenz zur Folge haben könne. Maßnahmen der Ausbildungsvorbereitung und -begleitung junger Geflüchteter, wie ausbildungsbegleitende Hilfen und berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen, konnten den Interviewangaben zufolge vollständig in ein digitales Format überführt werden.

Der Teilnahme von Geflüchteten an digitalen Maßnahmen steht bei vielen von ihnen das Fehlen eines geeigneten Endgeräts entgegen. Angesichts dessen sind viele Träger dazu übergegangen, bei Bedarf Laptops an Teilnehmende zu verleihen. Interviewangaben zufolge ist zudem die Infrastruktur in vielen Gemeinschaftsunterkünften für die Teilnahme an digitalen Maßnahmen nicht geeignet. Mangels eines leistungsfähigen WLANs sind Geflüchtete oft gezwungen, ihr privates Mobiltelefon (auf eigene Kosten) für die Teilnahme zu nutzen. In vielen Unterkünften fehlten auch Räume, in denen eine störungsfreie Teilnahme an Online-Seminaren möglich wäre.

5.6.4 Auswirkungen auf Vermittlungsprozesse und die Arbeitsmarktintegration

In den im Frühjahr 2021 geführten Interviews wurden schließlich die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie auf die Beschäftigungschancen von Geflüchteten thematisiert. Studien zeigen, dass Beschäftigte mit Fluchthintergrund während des ersten Lockdowns überdurchschnittlich stark von Arbeitsplatzverlust und Kurzarbeit betroffen waren (Brücker et al. 2021); dies wird darauf zurückgeführt, dass sie überwiegend in unsicheren Beschäftigungsverhältnissen arbeiten (Zeitarbeit oder befristeter Vertrag, kurze Betriebszugehörigkeit) – und deshalb von Personalabbaumaßnahmen als erste betroffen sind – sowie überwiegend Tätigkeiten ausüben, die kein Home-Office zulassen (ebd.). Andere Studien (Knuth 2022) stellen hingegen fest, dass die „Einschränkungen der wirtschaftlichen Aktivitäten durch Maßnahmen des Infektionsschutzes […] nur zu unwesentlichen Beschäftigungsverlusten geführt [haben]“ (ebd. S. 28) und sich eine überproportional hohe Betroffenheit geflüchteter Personen nicht bestätigen lasse (ebd.).

Die im Frühjahr 2021 interviewten Expert_innen diagnostizieren einen pandemiebedingten Rückgang von Erwerbsintegrationen, stellten aber nicht fest, dass Arbeitsuchende mit Fluchthintergrund davon überdurchschnittlich stark betroffen wären. Sie betonten aber, dass einige der typischen Bereiche der Erwerbstätigkeit von Geflüchteten (wie das Gastgewer-

https://doi.org/10.5771/9783748931829-127, am 12.10.2024, 11:03:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

be) aktuell „geschlossen“ seien und sich dadurch das Branchenspektrum für potenzielle Erwerbsintegrationen Geflüchteter verengt habe. In manchen Regionen wurde vor diesem Hintergrund eine zunehmende Arbeitsmarktkonkurrenz zwischen Geflüchteten und anderen Arbeitsuchenden festgestellt. Viele Interviewte erwarteten auch Schwierigkeiten bei der Arbeitsmarktintegration von Auszubildenden mit Fluchthintergrund: Nachdem ihre Übernahme in den Ausbildungsbetrieb vor Beginn der Pandemie meist gesichert schien, stehe dies nun vielfach infrage. Insgesamt wurde die Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten (und insbesondere von geflüchteten Frauen) zum Interviewzeitpunkt als zunehmend schwierig eingeschätzt. Entlassungen seien vor allem in der Zeitarbeit (in der viele Geflüchtete zumindest phasenweise arbeiten) vorgenommen worden. Die Covid-19-Pandemie habe viele Geflüchtete auf dem Weg zur Arbeitsmarktintegration um mehrere Schritte zurückgeworfen. Man müsse vielfach wieder auf einem Niveau ansetzen, das in der Zeit unmittelbar vor der Pandemie eigentlich schon überwunden gewesen sei. Andere Interviewpersonen berichteten trotz der Pandemie von gelungenen Beispielen der Erwerbsintegration Geflüchteter, vor allem im Handwerk und in kleinen und mittleren Unternehmen; dies sei meist nach einem vorgeschalteten Praktikum gelungen.

5.6.5 Zusammenfassung

Die Covid-19-Pandemie hat die Integration von Arbeitsuchenden mit Fluchthintergrund erschwert, da die für Beratungsbeziehungen wichtigen Face-to-Face-Kontakte zu den Integrationsfachkräften zunächst überhaupt nicht und später nur mit Einschränkungen möglich waren. Telefonische Beratungsgespräche – auf welche die Arbeitsverwaltung in der ersten Phase der Pandemie umgestiegen war – erwiesen sich bei Arbeitsuchenden mit geringen Deutschkenntnissen als schwierig, da hier die bei Präsenzgesprächen gegebenen Möglichkeiten nonverbaler Kommunikation fehlen. Dies konnte teilweise durch den Rückgriff auf die Dolmetscher-Hotline der BA kompensiert werden. Die Entwicklung von Videoberatung ist in Jobcentern und Arbeitsagenturen bislang unterschiedlich weit fortgeschritten, hat aber offensichtlich – wie die Digitalisierung der Arbeitsverwaltung insgesamt – durch die Pandemie eine Beschleunigung erfahren.

Was Maßnahmen zur Arbeitsmarktintegration betrifft, konnten die in der Zeit vor der Pandemie gängigen Gruppenformate nicht fortgeführt werden. Nach einer gewissen Anlaufzeit gelang es den Trägern, ihre Maß-

https://doi.org/10.5771/9783748931829-127, am 12.10.2024, 11:03:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

nahmen in vollständig digitaler Form oder in hybridem Format (mit einer geringeren Zahl von Anwesenden) durchzuführen. Präsenzmaßnahmen wurden ausschließlich als Einzel- oder Kleingruppenmaßnahmen angeboten. Man vermied einen vollständigen Umstieg auf eine digitale Maßnahmendurchführung, weil es in vielen Fällen – und insbesondere bei Arbeitsuchenden mit Fluchthintergrund – wichtig erschien, in direktem persönlichem Kontakt mit den Teilnehmenden zu arbeiten. Zur Erleichterung der Teilnahme an digitalen Maßnahmen stellten viele Träger den Arbeitsuchenden bei Bedarf geeignete Endgeräte zur Verfügung; Arbeitsuchenden mit Fluchthintergrund wurde die Teilnahme jedoch teilweise auch durch mangelndes WLAN und fehlende Rückzugsräume in den Unterkünften erschwert. Bezüglich der Auswirkungen der Covid-19-Pandemie auf die Erwerbsintegration von Geflüchteten enthalten weder die Literatur noch die im Frühjahr 2021 geführten Interviews eindeutige Befunde.

https://doi.org/10.5771/9783748931829-127, am 12.10.2024, 11:03:25
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb