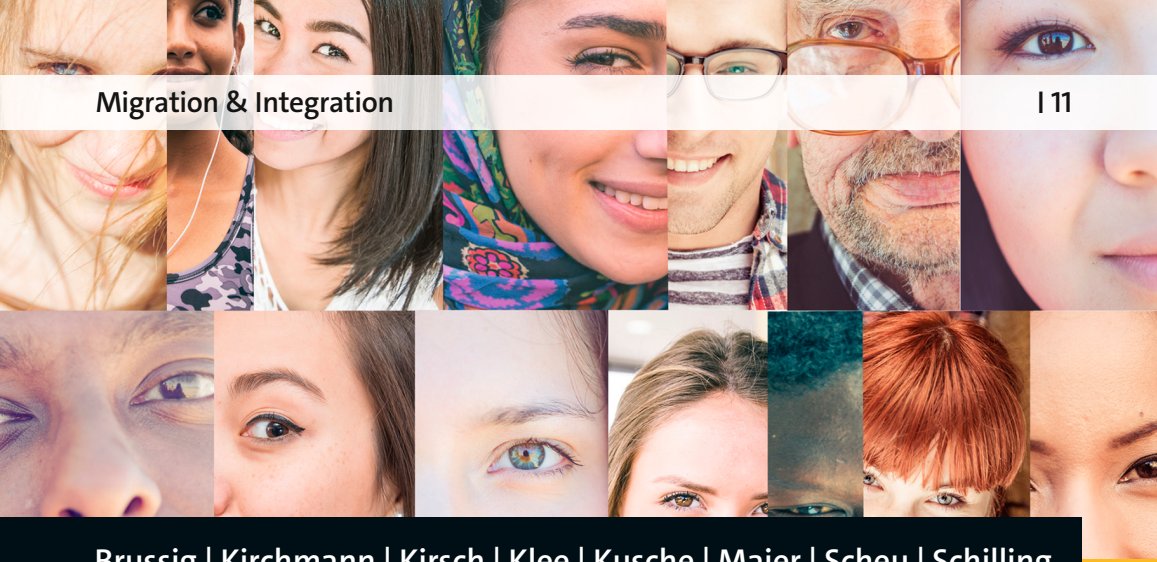


Brussig | Kirchmann | Kirsch | Klee | Kusche | Maier | Scheu | Schilling

Arbeitsförderung für Geflüchtete

Instrumente, Herausforderungen, Erfahrungen

Nomos

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Migration & Integration

herausgegeben von

Prof. Dr. Anna Mratschkowski,
FOM Hochschule, Essen

Band 11

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Martin Brussig | Andrea Kirchmann | Johannes Kirsch
Günther Klee | Michel Kusche | Anastasia Maier
Tobias Scheu | Katharina Schilling

Arbeitsförderung für Geflüchtete

Instrumente, Herausforderungen, Erfahrungen

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Die frei zugängliche Open-Access-Publikation des vorliegenden Titels wurde mit Mitteln des Publikationsfonds der Universitätsbibliothek Duisburg-Essen sowie des Instituts für Angewandte Wirtschaftsforschung ermöglicht.

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://dnb.d-nb.de abrufbar.

1. Auflage 2022

© Die Autor:innen

Publiziert von
Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG
Waldseestraße 3–5 | 76530 Baden-Baden
www.nomos.de

Gesamtherstellung:
Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG
Waldseestraße 3–5 | 76530 Baden-Baden

ISBN (Print): 978-3-8487-8744-9
ISBN (ePDF): 978-3-7489-3182-9

DOI: https://doi.org/10.5771/9783748931829

Onlineversion
Nomos eLibrary

Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung – Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 International Lizenz.

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Vorwort

Die dem vorliegenden Buch zugrunde liegende Forschung entstand im Zusammenhang mit der Begleitevaluation der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete, die vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) in Auftrag gegeben und in den Jahren 2017 bis 2021 durchgeführt wurde. Die Evaluation wurde geleitet von Prof. Dr. Holger Bonin vom Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA) und umfasste ein Forschungskonsortium, dem außerdem das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), das RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, das Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW) an der Universität Tübingen, das Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ) der Universität Duisburg-Essen sowie Kantar angehörten; der Abschlussbericht des Gesamtprojekts wurde im November 2021 veröffentlicht (siehe IZA et al. 2021). Der vorliegende Bericht ist die vom IAQ und dem IAW durchgeführte Implementationsanalyse für diese Evaluation.

Die Implementationsanalyse untersuchte die Umsetzung der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete durch Arbeitsagenturen und Jobcenter und ergänzte die parallel laufende Wirkungsanalyse; beide zusammen bilden die Evaluation. Ebenso wie die Evaluation insgesamt wurden in der Implementationsanalyse fünf Gruppen von Instrumenten der aktiven Arbeitsmarktpolitik nach dem Sozialgesetzbuch Drittes Buch (Arbeitsförderung) und dem Sozialgesetzbuch Zweites Buch (Grundsicherung für Arbeitsuchende) untersucht: (1) Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung, (2) Maßnahmen zur Berufswahl und Berufsausbildung, (3) Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung, (4) Maßnahmen zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit und (5) Beschäftigung schaffende Maßnahmen.

Die Untersuchung zeichnet ein umfassendes Bild der Gestaltung und Umsetzung der Maßnahmen für Arbeitsuchende mit Fluchthintergrund und richtet sich an vier zentralen Leitfragen aus: (a) Unter welchen Rahmenbedingungen agieren die Jobcenter und Arbeitsagenturen? (b) Worin bestehen die Erwartungen und Zielvorstellungen der an der Umsetzung der Maßnahmen beteiligten Akteure? (c) Welche Vorgehensweisen wählen Jobcenter und Arbeitsagenturen in der Umsetzung und in der Zusammenarbeit mit anderen Akteuren? (d) Welche Erfahrungen machen Arbeits-

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

agenturen und Jobcenter beim Einsatz der o.g. Maßnahmen für Geflüchtete und welche Probleme zeigen sich dabei?

Im Rahmen der Implementationsanalyse wurden zwischen September 2018 und September 2019 leitfadengestützte Interviews in 16 ausgewählten Jobcenterregionen (kreisfreie Städte und Kreise) geführt. Die Auswahlkriterien sollten gewährleisten, dass ein möglichst breites Spektrum an Umsetzungsbedingungen für den Einsatz der Maßnahmen erfasst wurde. Es wurden 230 Interviews mit mehr als 300 Personen geführt; dies waren Fach- und Führungskräfte in den Arbeitsagenturen und Jobcentern, Vertreter_innen von Maßnahmenträgern, Betrieben, öffentlichen Einrichtungen und zivilgesellschaftlichen Organisationen sowie Personen, die ehrenamtlich Geflüchtete unterstützen.

Der Bericht beginnt mit einer literaturgestützten problemzentrierten Einführung in das Thema (Kap. 1), vor deren Hintergrund die Fragestellungen der Untersuchung präzisiert werden; hieran schließt sich die Beschreibung der methodischen und empirischen Grundlagen der Untersuchung an (Kap. 2). In den dann folgenden vier zentralen Kapiteln werden – mit Bezugnahme auf die einschlägige Literatur – die Ergebnisse der empirischen Analysen präsentiert. Dabei geht es zunächst um die an den Fallstudienstandorten angetroffenen Rahmenbedingungen der Arbeitsförderung Geflüchteter (Kap. 3). In Kapitel 4 werden die Ziele und Strategien der Akteure beleuchtet, die an den untersuchten Kommunen mit der Arbeitsmarktintegration Geflüchteter befasst sind (also Arbeitsagenturen, Jobcenter, Maßnahmenträger und Betriebe, öffentliche Stellen und Kammern sowie zivilgesellschaftliche Akteure). In Kapitel 5 wird auf die Prozesse und Strukturen eingegangen, welche die Arbeitsagenturen und Jobcenter für die Beratung und Vermittlung von Geflüchteten ausgebildet haben. Kapitel 6 analysiert – auch unter Bezugnahme auf die jeweiligen rechtlichen Rahmenbedingungen – ausführlich die Einsatzpraxis der oben angeführten fünf verschiedenen Typen von arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete. Der Bericht wird in Kapitel 7 abgerundet durch Handlungsempfehlungen, die aus der Implementationsanalyse abgeleitet werden.

Wir, die Autorinnen und Autoren der vorliegenden Untersuchung, möchten einer Reihe von Personen danken, die zum Gelingen des Forschungsprojektes beigetragen haben. An erster Stelle sind Swantje Weber und Marc Altenburg (BMAS) zu nennen, die während der gesamten Evaluation als sachkundige Ansprechpersonen mit ihrem Fachwissen zur Verfügung gestanden haben. Wir danken außerdem Holger Bonin, der einen außergewöhnlich großen Forschungsverbund umsichtig koordiniert und

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

an den richtigen Stellen für einen Austausch von Wissen und Einschätzungen zwischen den unterschiedlichen Modulen der Evaluation gesorgt hat, und wir danken unseren Kolleginnen und Kollegen in den wirkungsanalytischen Modulen für die Zusammenarbeit. Unser besonderer Dank richtet sich an unsere Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner im Untersuchungsfeld, die ihre Erfahrungen und Einschätzungen mit uns geteilt, uns Einblicke in ihre Arbeitsweisen gegeben haben und die Herausforderungen, vor denen sie sich sehen, benannt haben. Wenn es uns mit diesem Bericht und in den begleitenden Gesprächen und Vorträgen gelingt, Wege aufzuzeigen, die die Chancen für eine Integration von Geflüchteten in Arbeit und Gesellschaft verbessern, dann haben wir ein wesentliches Ziel unserer Arbeit erreicht.

Der vorliegende Bericht geht aber über unmittelbare praktische Handlungshilfen hinaus und beschreibt das Vorgehen der öffentlichen Arbeitsvermittlung gegenüber Geflüchteten. Er richtet sich damit ebenso an unsere fachwissenschaftlichen Kolleg_innen wie an die interessierte Öffentlichkeit. Um auch diese Personenkreise zu erreichen, haben wir uns dafür entschieden, den Bericht in der leichter zugänglichen Form eines Buches zu publizieren und danken Sandra Frey vom Nomos-Verlag und Prof. Anna Mratschkowski für die Aufnahme unserer Forschungsergebnisse in die Reihe „Migration & Integration“.

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis 17

1 Einführung 19
- 1.1 Ausgangslage 19
- 1.2 Die Fragestellungen zur Untersuchung der Umsetzung von Maßnahmen für Geflüchtete durch Jobcenter und Arbeitsagenturen 37
- 1.3 Zum Aufbau der Untersuchung 39

2 Methodische Grundlagen 41
- 2.1 Untersuchungsdesign, Erhebung und Auswertung 41
- 2.2 Die empirische Grundlage für die Untersuchung: Fallstudienstandorte und Interviewpartner_innen 44

3 Rahmenbedingungen der Arbeitsförderung von Geflüchteten 52
- 3.1 Einleitung 52
- 3.2 Lokale arbeitsmarkt- und ausbildungsbezogene Rahmenbedingungen 53
  - 3.2.1 Lage auf dem Arbeitsmarkt und wirtschaftliche Situation vor Ort 53
  - 3.2.2 Mobilität und Wohnsituation 56
  - 3.2.3 Bewertung von Wohnsitzauflagen 57
  - 3.2.4 Institutionelle Kindertagesbetreuung 59
  - 3.2.5 Zusammenfassung 61
- 3.3 Lokale Netzwerke und Unterstützungsstrukturen 62
  - 3.3.1 Rolle lokaler Netzwerke und Unterstützungsstrukturen 62
  - 3.3.2 Lokale Netzwerke – Akteure und Formen 63
  - 3.3.3 Förderprogramme zur Integration Geflüchteter in den Arbeitsmarkt 67
  - 3.3.4 Lokale Netzwerke und Förderprogramme 71
  - 3.3.5 Zusammenfassung 74

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

3.4 Politische und gesellschaftliche Rahmenbedingungen 76
3.4.1 Gesellschaftliche Positionierungen gegenüber Geflüchteten 76
3.4.2 Kommunale Handlungsspielräume und Integrationskonzepte 80
3.4.3 Bedeutung finanzieller und materieller Rahmenbedingungen 84
3.4.4 Zusammenfassung 85

4 Ziele und Strategien der beteiligten Akteure 87
4.1 Einleitung 87
4.2 Agenturen für Arbeit und Jobcenter 88
4.2.1 Die Agenturen für Arbeit 89
4.2.2 Die Jobcenter 93
4.2.3 Zusammenfassung 105
4.3 Maßnahmenträger und Betriebe 106
4.3.1 Träger, die überwiegend SGB III- bzw. SGB II-Maßnahmen umsetzen 106
4.3.2 Träger von hauptsächlich durch Programme des Bundes, der Länder und der Kommunen geförderten Maßnahmen 110
4.3.3 Betriebe als Maßnahmenträger 113
4.3.4 Zusammenfassung 115
4.4 Öffentliche Stellen und Kammern 117
4.4.1 Kommunale und öffentliche Stellen 117
4.4.2 Kammern (IHK und HWK) 118
4.4.3 Zusammenfassung 122
4.5 Zivilgesellschaft und Ehrenamt 122
4.5.1 Einleitung 122
4.5.2 Zivilgesellschaftliche Organisationen 123
4.5.3 Ehrenamtlich tätige Personen 124
4.5.4 Zusammenfassung 126

5 Strukturen zur Beratung und Vermittlung von Geflüchteten in Arbeitsagenturen und Jobcentern 127
5.1 Einleitung 127
5.2 Strukturen zur Beratung und Vermittlung in den Jobcentern 129
5.2.1 Einleitung 129
5.2.2 Arbeitsorganisation 129

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

5.2.3 Personalrekrutierung und -schulung 133
5.2.4 Beratungs- und Vermittlungsprozesse 136
5.2.5 Exkurs: Wahrnehmung von geflüchteten Frauen in Jobcentern und Arbeitsagenturen 141
5.2.6 Zusammenfassung 147
5.3 Die Organisation der Beratung und Vermittlung von Geflüchteten in den Agenturen für Arbeit 149
5.3.1 Einleitung 149
5.3.2 Beratungs- und Vermittlungsprozesse 150
5.3.3 Arbeitsorganisation 151
5.3.4 Zusammenfassung 153
5.4 Zusammenarbeit zwischen Agenturen für Arbeit und Jobcentern 154
5.4.1 Einleitung 154
5.4.2 Organisation des Rechtskreiswechsels vom SGB III zum SGB II 156
5.4.3 Weitere Formen der Zusammenarbeit (AG-S, Maßnahmenbesetzung, Informationsveranstaltungen, Netzwerk) 160
5.4.4 Zusammenfassung 161
5.5 Zusammenarbeit von Agenturen für Arbeit und Jobcentern mit lokalen Akteuren 162
5.5.1 Einleitung 162
5.5.2 Bildungs- und Beschäftigungsträger 163
5.5.3 Kommunale Verwaltung 165
5.5.4 Weitere Akteure 166
5.5.5 Zusammenfassung 171
5.6 Exkurs: Auswirkungen der Covid-19-Pandemie auf die Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten 172
5.6.1 Einleitung 172
5.6.2 Veränderungen in der Arbeitsorganisation in Jobcentern und Agenturen für Arbeit 173
5.6.3 Auswirkungen auf die Durchführung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen 177
5.6.4 Auswirkungen auf Vermittlungsprozesse und die Arbeitsmarktintegration 178
5.6.5 Zusammenfassung 179

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

6 Maßnahmen zur Arbeitsförderung – Planung, Einsatz, Erfahrungen, Verbesserungsvorschläge 181
6.1 Das Instrumentarium der Fördermaßnahmen 181
6.2 Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung 189
6.2.1 Einführung und rechtliche Grundlagen 189
6.2.2 Inhalte und Einsatzarten der Maßnahmen für Geflüchtete an den Fallstudienstandorten 193
6.2.3 Exkurs: die flüchtlingsspezifischen Maßnahmen PerF, PerjuF, KompAS und KomBer 202
6.2.4 Zusammenfassung 213
6.3 Maßnahmen zur Berufswahl und Berufsbildung 214
6.3.1 Einführung und rechtliche Grundlagen 214
6.3.2 Beobachtungen aus den Fallstudienregionen zum Einsatz der Maßnahmen für Geflüchtete 224
6.3.3 Exkurs: die Ausbildungsduldung nach § 60a (a.F.) AufenthG 232
6.3.4 Zusammenfassung 236
6.4 Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung 237
6.4.1 Einführung und rechtliche Grundlagen 237
6.4.2 Der Einsatz von Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung 242
6.4.3 Zusammenfassung 250
6.5 Maßnahmen zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit 252
6.5.1 Einführung und rechtliche Grundlagen 252
6.5.2 Stand der Literatur zur Umsetzung von Hilfen bei der Beschäftigungsaufnahme 255
6.5.3 Die Nutzung von Maßnahmen zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit durch Arbeitsagenturen und Jobcenter 257
6.5.4 Die Nutzung von Eingliederungszuschüssen durch Unternehmen 262
6.5.5 Zusammenfassung 264
6.6 Beschäftigung schaffende Maßnahmen 265
6.6.1 Einführung und rechtliche Grundlagen 265
6.6.2 Vorliegende Forschungsergebnisse zum Einsatz von Arbeitsgelegenheiten 269
6.6.3 Zur Umsetzung von Beschäftigung schaffenden Maßnahmen 273
6.6.4 Zusammenfassung 279

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

7 Handlungsempfehlungen 281
7.1 Einleitung 281
7.2 Zur Weiterentwicklung der Beratungsstrukturen Handlungsempfehlungen der öffentlichen Arbeitsvermittlung für die Arbeitsmarktintegration Geflüchteter 282
7.2.1 Erfahrungen weiter nutzen 282
7.2.2 Intensive und individuelle Beratung durch verbesserten Betreuungsschlüssel und spezialisierte Beratungs- und Vermittlungsansätze in Jobcentern und Arbeitsagenturen 283
7.2.3 Rechtskreiswechsel organisatorisch unterstützen 284
7.3 Zur Weiterentwicklung von Maßnahmen der Arbeitsförderung 284
7.3.1 Zeitnahe Verfügbarkeit der für die Arbeitsmarktintegration Geflüchteter benötigten Maßnahmen für Jobcenter und Arbeitsagenturen herstellen 285
7.3.2 Gleichberechtigten Zugang der Arbeitsuchenden mit Fluchthintergrund zu den benötigten Maßnahmen sicherstellen 288
7.3.3 Zielgruppenadäquate Ausgestaltung der Maßnahmen für Arbeitsuchende mit Fluchthintergrund 290
7.4 Weitere Handlungsempfehlungen 291
7.4.1 Vorhandene Kompetenzen anerkennen, Anerkennungsverfahren transparenter gestalten 291
7.4.2 Vernetzung mit externen Angeboten fördern 292
7.4.3 Vergabe von Fördermitteln an bestehende Angebote vor Ort binden 293

Literaturverzeichnis 295

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Merkmale der Standorte der Fallstudien in Rahmen der Implementationsanalyse 46

Tabelle 2: Anzahl der Interviews mit den einbezogenen Akteursgruppen 48

Tabelle 3: Anzahl der interviewten Personen nach Position/ Funktion 49

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Abkürzungsverzeichnis

AA	Agentur für Arbeit
abH	Ausbildungsbegleitende Hilfen
a.F.	alte Fassung
AGH	Arbeitsgelegenheiten
AG-S	Arbeitgeberservice
ALG	Arbeitslosengeld
AsA	Assistierte Ausbildung
AVGS	Aktivierungs- und Vermittlungsgutschein
AZAV	Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung Arbeitsförderung
BA	Bundesagentur für Arbeit
BaE	Außerbetriebliche Berufsausbildung
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BCA	Beauftragte_r für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMBF	BMBF Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
BPS	Berufspsychologischer Service (der Bundesagentur für Arbeit)
BQFG	Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz
BvB	Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen
DeuFöV	Verordnung über berufsbezogene Deutschsprachförderung
EGZ	Eingliederungszuschuss
eLb	Erwerbsfähige_r Leistungsberechtigte_r
EQ	Einstiegsqualifizierung
ESF	Europäischer Sozialfonds
ESG	Einstiegsgeld
FbW	Förderung der beruflichen Weiterbildung
gE	gemeinsame Einrichtung
GZ	Gründungszuschuss
HWK	Handwerkskammer
IHK	Industrie- und Handelskammer
JC	Jobcenter
KomBer	Kombination berufsbezogener Sprachförderung mit Arbeitsförderung
KompAS	Kompetenzfeststellung, frühzeitige Aktivierung und Spracherwerb
MAG	Maßnahme bei einem Arbeitgeber
MAT	Maßnahme bei einem Träger
PerF	Perspektiven für Flüchtlinge
PerjuF	Perspektive für junge Flüchtlinge
SGB	Sozialgesetzbuch
SGB II	Sozialgesetzbuch Zweites Buch
SGB III	Sozialgesetzbuch Drittes Buch

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

SVR	Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration
zkT	zugelassene kommunale Träger

Die Quellenangaben zu den im Bericht zitierten Interviewpassagen sind wie folgt aufgebaut:

Mit der *vorne* stehenden Ziffer wird der Fallstudienstandort bezeichnet (diese wurden in zufälliger Reihenfolge von 01 bis 16 durchnummeriert).

An *zweiter Stelle* folgt die Art der Einrichtung bzw. Organisation, in der das Interview geführt wurde. Wenn an einem Standort Interviews in mehrere Organisationen des gleichen Typs (z.B. Maßnahmenträger) geführt wurden, wurden sie durchnummeriert. Abkürzungen, die hierbei verwendet werden:

AA	Agentur für Arbeit
JC	Jobcenter
ÖS	Öffentliche Stelle
TR	Maßnahmenträger
ZG	Zivilgesellschaftliche Organisation

An *dritter Stelle* steht die Funktion der interviewten Person bzw. die Ebene innerhalb der Organisation, der diese zuzurechnen ist. Wenn mehrere Personen bei dem Interview zugegen waren, werden alle angeführt; es wird dann angegeben, von wem das Zitat stammt. Hierbei werden die folgenden Abkürzungen verwendet:

… in Jobcentern und Arbeitsagenturen:

BCA	Beauftragte_r für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt
BL	Bereichsleitung
GF	Geschäftsführung
IFK	Integrationsfachkraft
TL	Teamleitung

… in anderen Organisationen:

LE	Leitungsebene
OE	Operative Ebene
E	Ehrenamtlich tätige Person (in Verbindung mit ZG)

Die an *vierter Stelle* stehende Ziffer schließlich gibt den Abschnitt bzw. die Abschnitte im Interviewtranskript an, in dem bzw. denen das Zitat zu finden ist.

Beispiel:
Die Quellenangabe 14_AA_BL, 11 bezieht sich auf eine Passage des Interviews, das am Standort 14 mit der Bereichsleitung der Arbeitsagentur geführt wurde; die zitierte Passage befindet sich in Abschnitt 11 des Interviewtranskripts.
Quellenangaben, die mit einem Z versehen sind, beziehen sich auf die zusätzlichen Interviews, die im März und April 2021 – mit einigen der bereits im Rahmen der Fallstudienuntersuchung 2018/2019 Interviewten und weiteren Personen – geführt worden sind.

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

1 Einführung

1.1 Ausgangslage

Als im Jahr 2015 innerhalb kurzer Zeit eine sehr große Anzahl von Schutzsuchenden aus dem Nahen und Mittleren Osten, Afrika und nicht zuletzt Südosteuropa Deutschland erreichte,[1] war schnell klar, dass nicht nur eine akute humanitäre Notlage bestand, sondern dass diese Fluchtmigration langfristige Aufgaben für die gesamte Innenpolitik der Bundesrepublik bereithalten würde (Knuth 2019). Maßgeblich für die Bilanz und Akzeptanz der Zuwanderung in der Gesellschaft wird die Integration der Zugewanderten in den Arbeitsmarkt sein, und deshalb kommt der Arbeitsmarktpolitik insgesamt und der Arbeitsförderung im Besonderen eine hohe Bedeutung zu. Hinzu kommt, dass sich in der Bewältigung der spezifischen Herausforderungen aufgrund der Fluchtmigration zeigt, wie Arbeitsagenturen und Jobcenter mit gesellschaftlicher Pluralisierung generell umgehen. Vor diesem Hintergrund ist die Fluchtmigration keine singuläre Herausforderung, sondern in die Kontinuität des Einwanderungsgeschehens einzuordnen.

Die öffentliche Arbeitsverwaltung – die Bundesagentur für Arbeit mit den Arbeitsagenturen und die Jobcenter als Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende – hatte zu diesem Zeitpunkt bereits eine längere Geschichte in der Arbeitsförderung von Zugewanderten, die bis zur Anwerbung von „Gastarbeiter_innen" zunächst aus Südeuropa in den 1950er-Jahren zurückreicht. Hier ist vor allem die Neuordnung des Zuwanderungsrechts und des Rechts zur Integration von Zugewanderten ab dem Jahr 2000 relevant, die den Ausgangspunkt für den Umgang mit der aktuellen Flüchtlingszuwanderung darstellt *(a)*. Zugleich agieren Arbeitsagenturen und Jobcenter bei der Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten in

1 Degler und Liebig (2017) bezeichnen die Fluchtmigration 2015/2016 von ca. 1,2 Mio. Personen nach Deutschland als den „stärkste[n] Zuwanderungsstrom, der seit dem II. Weltkrieg in einem OECD-Land, mit Ausnahme der Türkei, verzeichnet wurde" (ebd., S. 15). Die Einschränkung auf OECD-Länder lässt den Libanon und Jordanien, die als unmittelbare Nachbarländer in besonderem Maße von den Flüchtlingen des syrischen Bürgerkrieges beansprucht wurden, unerwähnt. Relativ, d.h. bezogen auf 1.000 Einwohner, waren es hingegen in Schweden mit ca. 18 Geflüchteten mehr als in Deutschland mit 14 Geflüchteten (ebd., S. 16).

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

einem komplexen Akteursgefüge, das sich auf mehrere Ebenen verteilt, unterschiedliche Grade an Koordination und wechselseitiger Bezugnahme aufweist und sich bis zur Arbeit von Ehrenamtlichen erstreckt. Zentrale Bedeutung haben das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) und die kommunalen Ausländerbehörden, denn sie entscheiden darüber, ob die Geflüchteten einer geregelten Arbeit nachgehen dürfen *(b)*. Wenngleich es in Deutschland langjährige Erfahrungen mit der Förderung der Erwerbsintegration von Zugewanderten gibt, ist die aktuelle Situation dadurch gekennzeichnet, dass sich die zuletzt, d.h. ab ca. 2013, Geflüchteten von den zuvor Zugewanderten und anderen weiterhin Zuwandernden wie z.B. EU-Bürger_innen unterscheiden, woraus sich für die Umsetzung der Arbeitsförderung durch die Arbeitsagenturen und Jobcenter besondere Herausforderungen ergeben *(c)*. Für diesen Personenkreis wurden in Reaktion auf die sehr starke Fluchteinwanderung nach Deutschland noch im Jahr 2015 Rechtsänderungen eingeleitet, die neue Regelungen zur Arbeitsmarktintegration geschaffen haben *(d)*.

Diese Aspekte markieren das Untersuchungsfeld, ohne unmittelbar Bestandteil des Untersuchungsauftrags zu sein. Auf der Grundlage vorliegender Literatur soll deshalb an dieser Stelle eine Einführung in das Feld, auf dem Arbeitsagenturen und Jobcenter bei der Umsetzung von Maßnahmen der Arbeitsförderung agieren, skizziert werden, bevor im folgenden Unterkapitel 1.2 die Fragestellungen der Untersuchung benannt werden.

(a) Fluchtmigration ist im Zusammenhang mit den Möglichkeiten zur Arbeitsmigration zu betrachten. Zum einen wirkt sich die Regulierung der Arbeitsmigration auch darauf aus, in welchem Ausmaß und von wem Asylzugänge beansprucht werden (SVR 2019a und b), und zum anderen unterscheidet die einheimische Mehrheitsbevölkerung nicht immer nach den Gründen der Zuwanderung, wenn Fragen der gesellschaftlichen Integration verhandelt werden. Nach einer wechselhaften Geschichte der Regulierung von Zuwanderung und Arbeitsmigration (München 1993, 2013) verabschiedete der Gesetzgeber in Deutschland in den ersten Jahren nach der Jahrhundertwende eine Reihe von Gesetzen, mit denen Zuwanderung und Einbürgerung erleichtert und die Einwanderung von Fachkräften unterstützt werden sollten. Maßgeblich hierfür waren die politische Selbstwahrnehmung der Bundesrepublik als Einwanderungsgesellschaft, die europäische Integration und ein wachsendes Bewusstsein für die demographischen Risiken einer alternden und schrumpfenden Gesellschaft. Zu nennen sind insbesondere:

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

- Das *Zuwanderungsgesetz* (Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern, in Kraft seit 2005, novelliert 2007) vereinfachte in wesentlichen Aspekten die Zuwanderung nach Deutschland. Es setzte das *Aufenthaltsgesetz* und das *Freizügigkeitsgesetz/EU* in Kraft. Die Zahl der Aufenthaltstitel wurde auf zwei reduziert, nämlich die (befristete) Aufenthaltserlaubnis (§ 7 AufenthG) und die (unbefristete) Niederlassungserlaubnis (§ 9 AufenthG). Mit dem Zuwanderungsgesetz wanderte die Zuständigkeit für die Sprachförderung für Ausländer_innen von der Arbeitsförderung (SGB III) in das Aufenthaltsgesetz. Die Rolle des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) als integrationspolitischer Akteur wurde damit gestärkt (Goebel 2019).
- Das *Gesetz zur Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie der Europäischen Union* setzte 2012 die Richtlinie 2009/50/EG um („Richtlinie über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung", 2009). Es wurde eine befristete Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitssuche für Personen mit Hochschulabschluss eingeführt. Weiterhin wurde – nach einem Vorläufer, der Green Card, und nach Vereinheitlichungen auf europäischer Ebene – mit der Blauen Karte EU (§ 19a AufenthG) ein neuer Aufenthaltstitel für Akademiker_innen aus Drittstaaten eingeführt, der bei einer verbindlichen Stellenzusage bzw. einem Arbeitsvertrag mit einem festgelegten Mindestjahresbruttogehalt zugesprochen und nach 33 Monaten in eine unbefristete Niederlassungserlaubnis umgewandelt werden kann. Für festgestellte Mangelberufe gilt eine abgesenkte Einkommensschwelle.
- Mit der *Neufassung der Beschäftigungsverordnung* (2013) wurde die Arbeitsmigration von Personen mit einem nichtakademischen beruflichen Abschluss in einem Mangelberuf erleichtert, indem die zuvor übliche Vorrangprüfung entfiel; in allen anderen Berufen blieb sie erforderlich. Die Vorrangprüfung entfiel für alle anerkannten Flüchtlinge ebenfalls.
- Das *Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz (BQFG)* (2012 zunächst auf Bundesebene eingeführt, in den Folgejahren durch Landesgesetze ergänzt) führte einen – bis dahin nur für bestimmte Personengruppen bzw. Ausbildungsabschlüsse geltenden – allgemeinen Anspruch ein, im Ausland erworbene Abschlüsse auf ihre Gleichwertigkeit zu inländischen Abschlüssen in Referenzberufen prüfen zu lassen.

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Die OECD stellte hierzu fest: „Nach den jüngsten Reformen des Zuwanderungsrechts ist die Bundesrepublik Deutschland mittlerweile eines der OECD-Länder mit den geringsten Beschränkungen für die beschäftigungsorientierte Zuwanderung hochqualifizierter Fachkräfte“ (OECD 2013, S. 15).

Neben diesen Personen, die im Zuge der Fachkräftezuwanderung angeworben wurden, gibt es zahlreiche weitere Personen mit Zuwanderungsgeschichte und Migrationshintergrund[2], die teilweise schon sehr lange und mitunter von Geburt an in Deutschland leben. Arbeitslosigkeit und Armut sind unter Personen mit Migrationshintergrund überdurchschnittlich verbreitet und infolgedessen ist auch ihr Anteil in der Grundsicherung für Arbeitsuchende überdurchschnittlich. Einer Untersuchung von 2009 – also deutlich vor dem jüngsten Zuwanderungsschub – zufolge war der Ausländeranteil im SGB II mit ca. 18 Prozent etwa doppelt so hoch wie in der Gesamtbevölkerung; der Migrationsanteil im SGB II betrug über ein Viertel, und es war davon auszugehen, dass er in einigen Großstädten Westdeutschlands bei etwa der Hälfte aller Personen im SGB II lag (Brussig et al. 2010). Bei zu diesem Zeitpunkt ca. 4,8 Mio. erwerbsfähigen Hilfebedürftigen wiesen demnach ca. 1,2 Mio. Personen im SGB II einen Migrationshintergrund auf; knapp 1 Mio. Personen im SGB II hatten eine ausländische Staatsangehörigkeit.

Das zum Jahresbeginn 2005 in Kraft gesetzte SGB II hat das arbeitsmarkt- und sozialpolitische Instrumentarium durch die Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe erheblich erweitert. Gleichwohl gab es ursprünglich keine Vorschriften im SGB II, die explizit auf die besonderen Belange von Personen im SGB II mit Zuwanderungsgeschichte ausgerichtet wären, wie z.B. Sprachkurse oder Hilfen bei der Anerkennung ausländischer Abschlüsse (Knuth 2010b, S. 16).[3] In den Jahren 2007

2 Nach der Definition des Statistischen Bundesamtes hat „eine Person einen Migrationshintergrund, wenn sie selbst oder mindestens ein Elternteil nicht mit deutscher Staatsangehörigkeit geboren wurde. Im Einzelnen umfasst diese Definition zugewanderte und nicht zugewanderte Ausländerinnen und Ausländer, zugewanderte und nicht zugewanderte Eingebürgerte, (Spät-)Aussiedlerinnen und (Spät-)Aussiedler sowie die als Deutsche geborenen Nachkommen dieser Gruppen.“ Quelle: https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/Glossar/migrationshintergrund.html (zuletzt abgerufen am: 30.08.2022). Das mitunter zusätzlich betrachtete Merkmal einer nicht-deutschen Familiensprache erweitert den Personenkreis nur geringfügig, siehe Brussig et al. 2010.

3 Beispielsweise wurde die Bestimmung, dass im SGB II darauf hinzuwirken ist, dass erwerbsfähige Leistungsberechtigte an einem Integrations- oder Sprachkurs

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

bis 2009 untersuchte ein vom BMAS beauftragtes Forschungsprojekt die Aktivierung von Personen mit Migrationshintergrund im SGB II (Knuth 2010a). Ein wichtiges Ergebnis – neben der Feststellung der großen Anzahl an betroffenen Personen und der fehlenden expliziten Thematisierung migrationsspezifischer Fragestellungen im SGB II – war, dass Migrant_innen und zuwanderungsspezifische Aspekte in der Maßnahmenplanung der Jobcenter nur eine nachrangige Rolle spielten und Migrant_innen überwiegend nicht als spezifische Zielgruppe behandelt wurden (Brussig und Dittmar 2010). Dies wurde auch darauf zurückgeführt, dass im Organisationsleitbild der Bundesagentur für Arbeit (BA) Migrant_innen nur am Rande vorkamen. Wo es Fachkräfte in den Jobcentern gab, die migrationsbezogene Spezialfunktionen hatten („Migrationsbeauftragte" mit besonderen Rechtskenntnissen und z.B. einer Verbindung zum BAMF), kamen diese fast immer zu den übrigen Funktionen der betreffenden Fachkräfte hinzu; Personen mit einer ausschließlichen Zuständigkeit als Migrationsbeauftragte wurden nur im Ausnahmefall angetroffen. Spezielle Teams für Migrant_innen gab es praktisch nicht, wie auch in den Jobcentern Migrant_innen nicht als spezielle Zielgruppe angesprochen wurden, was mit dem Argument der Gleichbehandlung begründet wurde (ebd., S. 134).

Es wurde weiterhin festgestellt, dass es – trotz einer breit publizierten Diversity-Strategie der BA (siehe hierzu auch Brussig et al. 2017) – keine Personalstrategie gab, Personen mit Migrationshintergrund gezielt einzustellen (Brussig und Dittmar 2010); und dies, obwohl Personalaufbau und Fluktuation in den Jobcentern in den Jahren nach 2005 reichlich Gelegenheit für Neueinstellungen gaben (Sell 2015). Der Aufbau an interkultureller Kompetenz wurde ambivalent bewertet: Zwar gab es in einer Mehrheit der untersuchten Jobcenter entsprechende Weiterbildungsangebote, doch sie wurden weniger nachgefragt als Basisschulungen in Verwaltungsvorschriften und EDV. Aufgrund der hohen Fluktuation in den Jobcentern droht dem Kompetenzaufbau durch Weiterbildung ohnehin das Risiko, vielfach entwertet zu werden (Brussig und Dittmar 2010).

Hinsichtlich der Aktivierung wurde festgestellt, dass sich die Integrationsfachkräfte wenig entgegenkommend bei Verständigungsproblemen zeigten und an der Idee der „Amtssprache Deutsch" festhielten. Bei der Verwertung von beruflichen Kompetenzen, die im Herkunftsland erwor-

---

teilnehmen sollen, sofern sie nicht über ausreichende Sprachkenntnisse verfügen und auch sonst teilnahmeberechtigt sind (§ 3, Abs. 2a), erst 2016 in das SGB II eingefügt.

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

ben worden waren, konnten die Betroffenen von den Jobcentern keine wesentliche Unterstützung erwarten (zum Zeitpunkt der Untersuchung bestand noch kein genereller Anspruch auf ein Anerkennungsverfahren; dieser wurde erst 2012 mit dem BQFG und den nachfolgenden landesgesetzlichen Regelungen geschaffen). Nachdem das BQFG eingeführt worden war, erschwerten die Vielfalt der für die Anerkennung zuständigen Stellen und weitere bürokratische Anforderungen die Durchführung von Anerkennungsverfahren (Sommer 2015). Boockmann et al. (2020) heben auf der Basis einer neueren Untersuchung, die auch Anerkennungsverfahren als Gegenstand hat, hervor, dass es aufgrund der Vielfalt der zuständigen Stellen für die Arbeitsagenturen nach wie vor sehr schwer ist, die Ansprechpartner_innen zu identifizieren, die für einen gegebenen Beruf tatsächlich zuständig sind. Schwierigkeiten beim Finden der zuständigen Stellen, das erforderliche Ineinandergreifen mehrerer Behörden, unvollständige und – erst recht, wenn Anerkennungsverfahren bereits aus dem Ausland heraus betrieben werden – nur langwierig bereitgestellte Unterlagen bewirken, dass die vorgesehene Bearbeitungsdauer von drei Monaten „meist überschritten" wird (Boockmann et al. 2020, S. 52). Hinzu kommt, dass die grundsätzliche Nachrangigkeit des SGB II gegenüber anderen Möglichkeiten zur Existenzsicherung und der daraus abgeleitete Vermittlungsvorrang tendenziell mit längerfristigen Integrationsstrategien, die auf einer Anerkennung ausländischer Abschlüsse aufbauen, in Konflikt geraten könnte.[4]

In anderen wichtigen Indikatoren der Aktivierung, etwa der Zahl der Beratungsgespräche, dem Abschluss von Eingliederungsvereinbarungen, der Einbeziehung der ganzen Bedarfsgemeinschaft, dem Unterbreiten von Arbeits- und Ausbildungsangeboten und nicht zuletzt in der Androhung und Durchführung von Sanktionen zeigten sich in dem oben angeführten Forschungsvorhaben Unterschiede zwischen Herkunftsgruppen und teilweise erhebliche Unterschiede zwischen Männern und Frauen mit Migrationshintergrund (Brussig und Dittmar 2010). Jedoch wurde keine generell schwächere Aktivierung von Personen mit Migrationshintergrund gegenüber jenen ohne festgestellt (ebd.). Personen mit Migrationshinter-

4 Es ist offen, wie stark der Vermittlungsvorrang ausgelegt bzw. wie eng er interpretiert wurde. Einer Untersuchung von 2009 zufolge stand für zwei Drittel der Integrationsfachkräfte im SGB II das Ziel einer „nachhaltigen Vermittlung" an oberster Stelle; nicht einmal jede fünfte Fachkraft (und damit nur halb so viele wie die Vermittlungsfachkräfte in den Arbeitsagenturen) setzte eine „möglichst schnelle Eingliederung" an die Spitze der „vorrangigen Ziele" (Boockmann et al. 2010, S. 3).

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

grund im SGB II, die im Rahmen dieses Forschungsvorhabens explorativ befragt wurden, sahen die Balance von Fördern und Fordern nicht gewahrt und hofften kaum, dass die Grundsicherungsträger ihnen zu einer Beschäftigung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt verhelfen würden. Teilweise standen sie Arbeitsgelegenheiten und Qualifizierungsmaßnahmen kritisch-ablehnend bzw. zögerlich gegenüber, weil sie sich eher auf eine – dem vorhandenen und sei es auch gering qualifizierten Leistungsvermögen entsprechende – Beschäftigung hin orientierten (Sauer 2010).

In diese Ausgangslage hinein initiierte die BA gemeinsam mit dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) und dem vom Europäischen Sozialfonds (ESF) geförderten Bundesprogramm „XENOS – Arbeitsmarktliche Unterstützung für Flüchtlinge und Bleibeberechtigte" Anfang 2014 ein Modellprojekt. Unter der Bezeichnung „Early Intervention" und unter dem Eindruck von stark steigenden Flüchtlingszahlen sollten vor allem zwei Probleme in Angriff genommen werden, die als wesentliche Hemmnisse bei der Erwerbsintegration erkannt wurden und mit dem bisherigen Instrumentarium nur unzureichend bearbeitet werden konnten, nämlich eine frühzeitige und kontinuierliche Begleitung in der Arbeitsförderung und eine systematische Erfassung und Nutzung der Potenziale, welche die Geflüchteten mitbringen (siehe Daumann et al. 2015; Büschel et al. 2015; Knapp et al. 2017 sowie Aumüller 2016, S. 23).

In zunächst sechs und später neun Arbeitsagenturen wurden Personen angesprochen, die sich noch im Asylverfahren befanden und aus Ländern kamen, die hohe Anerkennungsquoten aufwiesen. Unter diesen Geflüchteten mit guter Bleibeperspektive wurden gut qualifizierte Personen für eine Förderung und Vermittlung noch vor Abschluss des Asylverfahrens ausgewählt. Um Teilnehmer_innen zu gewinnen, suchten Mitarbeiter_innen der BA Flüchtlingsunterkünfte auf.

In den Modellagenturen wurde jeweils eine neue Stelle geschaffen, die mit Personen mit akademischem Abschluss (zur Hälfte in Islamwissenschaften bzw. mit Schwerpunkt auf dem Islam) besetzt wurden, die überwiegend erstmals als arbeitnehmerorientierte Vermittlungsfachkräfte arbeiteten und hierfür Kurzschulungen durchliefen. Mit Blick auf die Zielgruppe verfügten sie also über Vorkenntnisse und wurden, da sie ausschließlich in dem Modellprojekt tätig waren, speziell für die Zielgruppe eingesetzt (Daumann et al. 2015, S. 7f.).

Die Beratungsgespräche mit den Geflüchteten nahmen mit 60 bis 120 Minuten im Durchschnitt teilweise deutlich mehr Zeit in Anspruch, als im Regelgeschäft vorgesehen war. Die Teilnehmenden waren hoch motiviert; die Kompetenzfeststellung gestaltete sich wegen sprachlicher Schwierigkei-

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

ten und langer Dauer der Anerkennungsverfahren gleichwohl schwierig. Das Erlernen der deutschen Sprache wurde von allen Fachkräften als wesentlich für eine gelingende Arbeitsmarktintegration angesehen. Ein flächendeckendes Sprachlernangebot war nicht vorhanden. Teilweise wurden für das Projekt eigene ESF-BAMF-Sprachkurse eingerichtet. Ohne dass dies im Abschlussbericht ausdrücklich erwähnt wurde, geht aus den Darlegungen hervor, dass die Kommunikation entweder in der Muttersprache der Geflüchteten (mit oder ohne Dolmetscher_in) oder einer Brückensprache stattfand, jedenfalls nicht in der „Amtssprache Deutsch". In der Festlegung der Integrationsziele – die gemeinsam mit den Geflüchteten vorgenommen wurde – erwies es sich als eine Herausforderung, den Wert einer Ausbildung bzw. abgeschlossenen Qualifikation zu erläutern, da viele der Geflüchteten möglichst rasch – auch unterhalb ihres qualifikatorischen Potenzials – eine Arbeit aufnehmen wollten. Als weitere „Stolpersteine" (Daumann et al. 2015, S. 17ff.) erwiesen sich ein sicherer Umgang mit veränderlichen rechtlichen Rahmenbedingungen sowie der Rechtskreiswechsel vom SGB III in das SGB II[5] und damit in die Zuständigkeit der Jobcenter. Der Rechtskreiswechsel war vorprogrammiert, da die Teilnehmer_innen am „Early Intervention"-Projekt wegen ihrer guten Bleibeperspektive ausgewählt wurden und somit eine Anerkennung als Geflüchtete absehbar war. Für Rechtskreiswechsel aufgrund eines abgeschlossenen Asylverfahrens gab es keine etablierten Verfahren, und auch im Modellprojekt waren keine Standardroutinen zur Erprobung vorgesehen. Die teilnehmenden Modellagenturen organisierten daher den Rechtskreiswechsel lokal unterschiedlich.

Aufgrund der sehr früh einsetzenden Betreuungsarbeit der BA wurde „Early Intervention" als „Meilenstein" und „Paradigmenwechsel" im Umgang mit Geflüchteten bewertet (Aumüller 2016, S. 17). Mit der Spezialisierung der Fachkräfte und dem Umgang mit Kommunikationsproblemen gab es zwei markante Unterschiede zum Regelgeschäft gegenüber Personen mit Migrationshintergrund in den Jobcentern, wie es wenige Jahre zuvor festgestellt worden war (s.o.). Die vom Modellprojekt eingeschlagenen Ansätze wurden als vielversprechend bewertet und in verschiedenen Richtungen ausgeweitet: Zum einen wurden weitere Maßnahmen geschaffen, die den Grundgedanken einer frühzeitigen Intervention fortführten (z.B. „Perspektiven für Flüchtlinge" (PerF), „Perspektive für weibliche Flüchtlinge" (PerF-W) und „Perspektiven für jugendliche Flüchtlinge" (PerjuF))

5 Ein Rechtskreiswechsel ins SGB II erfolgt bei Geflüchteten, die nach ihrer Anerkennung Grundsicherungsleistungen wegen Arbeitslosigkeit beantragen.

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

– vgl. hierzu Abschnitt 6.2.3 – und zum anderen wurden in den Jahren 2015 und 2016 Integrationsanlaufstellen in der öffentlichen Arbeitsverwaltung geschaffen, welche Geflüchtete vor und nach dem Abschluss des Asylverfahrens friktionsfrei durch den Rechtskreiswechsel begleiten sollten. Derartige Integrationsanlaufstellen waren unter der Bezeichnung „Integration Points" in Nordrhein-Westfalen phasenweise flächendeckend tätig (Projektgruppe Flüchtlinge 2015; Aumüller 2016, S. 24), aber auch im gesamten Bundesgebiet anzutreffen (siehe Abschnitt 5.4.1).

Die Ausweitung von flüchtlingsspezifischen Programmen auf alle Arbeitsagenturen und Jobcenter ist das eine, doch das andere ist, ob bundesweit Vermittlungsfachkräfte bzw. Integrationsfachkräfte mit den notwendigen Kompetenzen in hinreichender Anzahl bereitstehen. Die frühe Untersuchung über Personen im SGB II mit Migrationshintergrund (s.o., Knuth 2010a) weckt hieran Zweifel. In einem Positionspapier hat die BA die bestehenden und geplanten Schulungsangebote für Mitarbeiter_innen, die mit Geflüchteten arbeiten, dargelegt (Bundesagentur für Arbeit 2016). Mit Blick auf die Vermittlungsfachkräfte heißt es dort: „Für die Arbeit mit Flüchtlingen wurden vor allem erfahrene und unmittelbar geeignete Mitarbeiter/innen beider Rechtskreise identifiziert, die weitgehend über die erforderlichen Kompetenzen verfügen" (ebd., S. 7). Doch bereits die Begleitforschung des Modellprojektes „Early Intervention" hatte auf erhebliche Lücken aufmerksam gemacht: „Neben Quereinsteigerinnen und Quereinsteigern arbeiten überwiegend Beschäftigte ohne Beratungshintergrund in den Expertenteams" (Knapp et al. 2017, S. 50). Hierbei handelt es sich wohlgemerkt um Modellagenturen, für die man eher günstigere Voraussetzungen aufseiten des Personals unterstellen kann als für den Durchschnitt. Boockmann und Scheu (2019), die über „Ziele, Strategien und Hemmnisse der Jobcenter" bei der Integration von Geflüchteten in den Arbeitsmarkt zu einem relativ frühen Zeitpunkt der aktuellen Flüchtlingszuwanderung auf der Grundlage von fünf explorativen Fallstudien in Jobcentern berichten, konnten in vier der fünf Jobcenter inzwischen Flüchtlingsteams und damit eine gewisse Spezialisierung innerhalb der Jobcenter beobachten (ebd., S. 405).

(b) In ihren Vermittlungsbemühungen sind Arbeitsagenturen und Jobcenter in ein *komplexes Akteursgeflecht* eingebunden. Zu den Innovationen des Modellprojektes „Early Intervention" gehörte gerade, die Netzwerkarbeit innerhalb, vor allem aber außerhalb der Agenturen zu entwickeln. Hierfür konnte an Erfahrungen aus dem Fallmanagement angeknüpft werden (Kempkens 2015; Brandl und Brussig 2018). Der rechtliche Rahmen zum

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Arbeitsmarktzugang und zur Arbeitsförderung wird von unterschiedlichen Akteuren auf Bundes- und Landesebene sowie auf Ebene der Kommunen umgesetzt.

Für den Arbeitsmarktzugang – also die Erlaubnis, legal einer Erwerbsarbeit nachgehen zu können – bedeutend sind die Entscheidungen des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) und der kommunalen Ausländerbehörden (vgl. zum folgenden BAMF 2019). Das BAMF prüft die Plausibilität und Glaubwürdigkeit eines Asylantrags. Für die Dauer des Asylverfahrens stellen die kommunalen Ausländerbehörden eine Aufenthaltsgestattung aus. Auf der Grundlage der vom BAMF vorgenommenen Prüfungen und Entscheidungen stellen die Ausländerbehörden sodann die Aufenthaltstitel aus und verlängern diese. Bei der Zuerkennung eines Schutzstatus (Asylberechtigung, Flüchtlingsschutz, subsidiärer Schutz) ist ein vollumfänglicher Zugang zum Arbeitsmarkt und damit auch zu den Maßnahmen der Arbeitsförderung gegeben. Wird der Asylantrag abgelehnt und eine Duldung ausgesprochen (und ebenso, wenn ein Abschiebungsverbot nach § 60 AufenthG erlassen wurde), kann die Ausländerbehörde eine Arbeitserlaubnis erteilen; dies gilt auch schon für die Aufenthaltsgestattung, also während des Asylverfahrens. Für die Erteilung einer Arbeitserlaubnis bedient sich die Ausländerbehörde der Arbeitsagentur. Diese nimmt beispielweise die Arbeitsbedingungsprüfung vor, wenn Personen in oder nach einem Asylverfahren ohne vollen Zugang zum Arbeitsmarkt eine konkrete Erwerbstätigkeit aufnehmen können. Da die Aufenthaltstitel während eines Asylverfahrens befristet erteilt werden und folglich verlängert werden müssen, kommen Geflüchtete regelmäßig in Kontakt mit den Ausländerbehörden. Sie sind darauf angewiesen, dass die Ausländerbehörden Aufenthaltstitel zügig verlängern und rechtzeitig Informationen anfordern.

Obwohl die Ausländerbehörden in einem einheitlichen, durch Bund und Länder sowie die Europäische Union gesetzten, Rechtsrahmen handeln, gibt es doch erhebliche Unterschiede in der Entscheidungspraxis (Schammann 2017). Eule (2017) kommt auf der Grundlage von Fallstudien in vier Ausländerbehörden zu dem Schluss, „dass gerade in der Entscheidungsfindung und Sachverhaltsklärung sowohl innerhalb als auch zwischen Ausländerbehörden immense Unterschiede bestehen. Diese Unterschiedlichkeit scheint dabei mit der zunehmenden Prekarität des Aufenthaltsstatus zu steigen: je unsicherer der Verbleib in Deutschland, desto unterschiedlicher die Verwaltungspraxen in den beforschten Ämtern“ (ebd., S. 177). Die Gründe dafür sieht Eule (2017) sowohl in Unterschieden in der Größe und personellen Ausstattung der Ausländerbehörden

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

als auch in einem hohen Grad an Informalität – und daraus resultierend einer hohen Varianz – in der Entscheidungsfindung sowie schließlich in unterschiedlichen Beziehungen zu den relevanten Umwelten, etwa zur Kommunalpolitik, zur kommunalen Wirtschaft und zur Zivilgesellschaft. Auch wenn man in Rechnung stellt, dass diese Fallstudien in den Ausländerbehörden schon einige Zeit vor der Flüchtlingszuwanderung durchgeführt wurden, die im Mittelpunkt der vorliegenden Studie steht, so ist nicht anzunehmen, dass sich seither die Lage grundlegend geändert hat.

Der relevante Rechtsrahmen betrifft aber nicht nur das Ausländer-, Asyl- und Aufenthaltsrecht, sondern ebenso das Sozialrecht, und hier insbesondere das Recht der Arbeitsförderung (SGB III). Auch dies liegt in der Regelungskompetenz des Bundes. Speziell zur Arbeitsförderung und Integrationspolitik hat der Bund einschlägige Programme aufgelegt, die in den Kommunen jeweils umgesetzt werden; beispielhaft erwähnen kann man das Förderprogramm „Integration durch Qualifizierung (IQ)“ und den Jugendmigrationsdienst.

Die Bundesländer sind für die Umsetzung des Rechtsrahmens zuständig und verfügen häufig über einen beträchtlichen Freiraum, hierbei eigene Schwerpunkte zu setzen. Dies gilt insbesondere im SGB II. Zudem können die Bundesländer eigenständig Integrationsgesetze erlassen und Programme zur Arbeitsmarktintegration durchführen, was viele Bundesländer auch genutzt haben bzw. nutzen (SVR 2017). Die kommunalen Gebietskörperschaften unterscheiden sich darin, ob und welche Förderstrukturen in „Mehrebenensystemen“ (Schlee 2019) entwickelt und umgesetzt werden. Die Kommunen haben in verschiedenen Politikfeldern, etwa der Jugendpolitik, der Schulpolitik, der Gesundheits- oder der Arbeitsmarktpolitik jeweils eigene Strukturen und spezifische Ziele und sie unterscheiden sich darin, ob und inwieweit in derartigen „multi-actor-policy Netzwerken“ eine Integration unterschiedlicher Förderstrukturen gelingt, die spezifische Ziele gegenüber Geflüchteten umsetzt (Schlee 2019; Schammann und Kühn 2017).

Neben dem rechtlichen Rahmen zum Arbeitsmarktzugang und zur Arbeitsförderung, der auf den verschiedenen staatlichen Ebenen jeweils präzisiert wird, gibt es weitere Akteure, die an der Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten mitwirken. Hier sind zum einen Organisationen der Wirtschaft zu nennen, insbesondere die Kammern (Industrie- und Handelskammern, Handwerkskammern und weitere) und deren Dach- und Spitzenverbände, die besondere Aufgaben in der Ausbildung (und Prüfung nach Ausbildungsgängen) haben. Des Weiteren sind hier Wohlfahrtsorganisationen anzuführen, die zu großen Teilen ebenfalls zu Verbänden

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

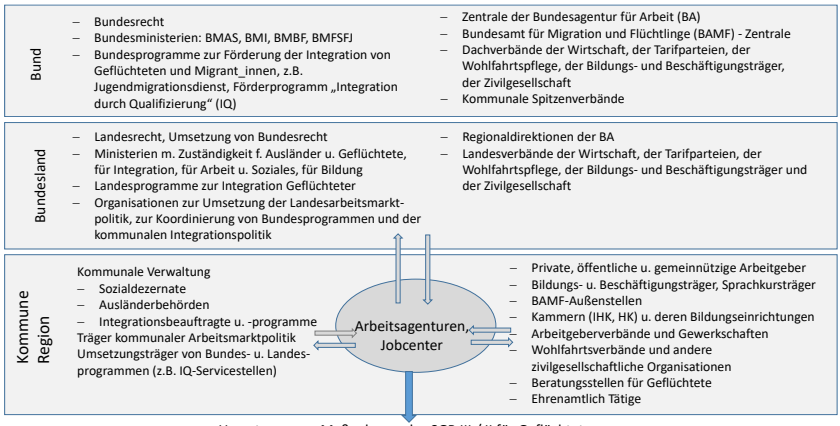
zusammengeschlossen sind. Diese Organisationen nutzen zum Teil Eigenmittel und teilweise Drittmittel aus bestehenden Förderprogrammen, um Angebote für Geflüchtete zu entwickeln; zum Teil werden sie – nebst anderen privatwirtschaftlich organisierten Bildungsunternehmen – im Auftrag von Arbeitsagenturen und Jobcentern tätig. Bei diesen Trägern von Arbeitsmarktdienstleistungen handelt es sich insgesamt um ein breites Spektrum von nicht nur gemeinnützigen, sondern auch kommerziellen (zum Teil bundesweit) tätigen Organisationen in unterschiedlicher Trägerschaft und Verbandszugehörigkeit (siehe ausführlicher Unterkapitel 4.3).

Schließlich gibt es das ehrenamtliche Engagement, das lokal sehr unterschiedlich entwickelt ist und – verglichen mit den anderen Akteuren und bezogen auf das Gebiet der Arbeitsmarktintegration – deutlich schwächer überregional vernetzt ist. Die Grenzen zwischen den Wohlfahrtsorganisationen und dem Ehrenamt lassen sich nicht immer scharf ziehen, weil die Wohlfahrtsorganisationen auch auf ehrenamtlichem Engagement beruhen und es in ihre Arbeit einbeziehen.

In diesem komplexen Akteursgefüge agiert die öffentliche Arbeitsvermittlung, die, soweit es die Bundesagentur für Arbeit betrifft, selbst – analog zu den drei Ebenen der staatlichen Verwaltung – in Gestalt der Zentrale, der zehn Regionaldirektionen und der 156 Arbeitsagenturen aktiv ist. Die öffentliche Arbeitsvermittlung muss die sie umgebenden Akteure in Rechnung stellen, weil andere und nicht sie selbst über den Arbeitsmarktzugang entscheiden (über die Erteilung des Aufenthaltsstatus, der Arbeitserlaubnis und die Zuweisung eines Wohnortes im Fall der Wohnsitzauflage), weil andere (auch) Programme der Integrationsförderung betreiben und nicht zuletzt weil (auch) Geflüchtete oftmals eine Beschäftigung ohne Zutun der Arbeitsagenturen und Jobcenter finden (Brücker et al. 2016, S. 4).

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Abbildung 1: Akteurs- und Institutionengefüge der öffentlichen Arbeitsvermittlung



Quelle: eigene Darstellung.

Die Akteure der unterschiedlichen Ebenen sind vielfältig miteinander verbunden. So informieren Arbeitsagenturen bzw. Jobcenter Bildungs- und Beschäftigungsträger über Maßnahmenbedarfe und beauftragen diese mit Maßnahmen zur Förderung der Arbeitsmarktintegration Geflüchteter. Weiterhin vermitteln Arbeitsagenturen bzw. Jobcenter Geflüchtete an Unternehmen und andere Arbeitgeber in Arbeit oder Ausbildung. Auch Bildungs- und Beschäftigungsträger sind an der Vermittlung von Geflüchteten an Arbeitgeber in Arbeit oder Ausbildung beteiligt. Die Arbeitsagentur tauscht sich mit der kommunalen Ausländerbehörde aus, um eine Prüfung der Beschäftigungsbedingungen eines Arbeitsverhältnisses einzuholen, was eine Voraussetzung der Arbeitserlaubnis darstellt. Das Jobcenter stimmt sich mit der BAMF-Außenstelle über Angebot und Bedarf an Plätzen in Integrationskursen und berufsbezogener Sprachförderung ab. Und vieles andere mehr.

Die vorliegende Forschung zum Zusammenspiel dieser Akteure arbeitet übereinstimmend heraus, dass die Integrationsangebote für Geflüchtete stark fragmentiert sind und kaum koordiniert werden. Matthias Knuth spricht hier von einer „Willkommenskultur ohne Willkommensstruktur" (Knuth 2019, dort auch mit zahlreichen gut begründeten Vorschlägen zur

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Weiterentwicklung).[6] Interventionen wären effektiver, „wenn sie in einer sinnvollen Reihenfolge angeboten und Synergien aus ihrer Kombination genutzt würden“ (Boockmann et al. 2017, S. 41) und insbesondere frühzeitig einsetzen würden (Martín et al. 2016a, 2016b; Aumüller 2016; Brenzel und Kosyakova 2019).

Eine Reihe von Arbeiten beschäftigt sich mit dem ehrenamtlichen Engagement (Aumüller et al. 2015; Degler und Liebig 2017; Erler et al. 2018; Zick et al. 2018; siehe ausführlicher Abschnitt 4.5.3). Hierzu wird festgestellt, dass die 2015/2016 außerordentlich hohe Unterstützungsbereitschaft zwar rückläufig, aber aktuell (2018) insgesamt immer noch hoch sei (Erler et al. 2018). Es fehle jedoch an langfristiger Unterstützung, etwa in Gestalt von Patenschaften. Die Unterstützungsangebote könnten erst mit einigem Zeitverzug greifen, da die Geflüchteten zunächst zumindest grundlegende Kenntnisse der deutschen Sprache erwerben müssen. Die Unterstützung durch Ehrenamtliche bestehe zu großen Teilen in der Begleitung zu Ämtern und Hilfen beim Umgang mit Formularen und Anträgen. Viele Ehrenamtliche nehmen wahr, dass die Hauptamtlichen ihre Arbeit nur unzureichend würdigen und sie nicht oder nur unzureichend einbeziehen. Umgekehrt beklagen sich Hauptamtliche über fehlende Professionalität und Wissensmängel aufseiten der Ehrenamtlichen. Insgesamt hätten sich aber die Beziehungen zwischen Hauptamtlichen und Ehrenamtlichen professionalisiert und die Strukturen ehrenamtlicher Arbeit (Anlauf- und Koordinationsstellen) gefestigt.

(c) Die bisherigen Erfahrungen von Arbeitsagenturen und Jobcentern werden schon deshalb auf die Probe gestellt, weil sich die Geflüchteten des zurückliegenden Jahrzehnts von den Zuwanderern früherer Jahre unterscheiden, wie auch generell eine zunehmende Heterogenität unter den Zugewanderten festzustellen ist. Nie zuvor kamen so viele Menschen aus Syrien – die im Jahr 2016 ein Drittel aller Anträge auf Asyl ausmachten –, Afghanistan, Irak, Iran und Eritrea (BAMF-Asylgeschäftsstatistik für Dezember 2016, zitiert nach Boockmann et al. 2017, S. 22), und nie zuvor waren in diesem Ausmaß Krieg und unmittelbare Bedrohungen der Auslöser für die Flucht. Die IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten zeichnet die soziodemografischen Charakteristika der Geflüchteten nach, die zwischen 2013 und Anfang 2016 nach Deutschland eingereist sind und hier einen Asylantrag gestellt haben. Demnach sind fast drei Viertel

6 Besonders weitreichende Vorschläge zur Vereinfachung und Beschleunigung der Prozesse finden sich in Bogumil et al. 2017.

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

der erwachsenen Geflüchteten Männer. Der Anteil von Erwachsenen im Alter von 30 Jahren und darunter liegt bei 58 Prozent; die Gruppe der Geflüchteten – vor allem der Männer unter ihnen – ist also vergleichsweise jung (Brücker et al. 2016, S. 17f.). Die Altersverteilung der Frauen ist demgegenüber etwas gleichmäßiger (Degler und Liebig 2017, S. 19). Etwas mehr als die Hälfte der Geflüchteten (58 Prozent) haben zehn Schuljahre und mehr mit schulischer, hochschulischer oder beruflicher Bildung verbracht; in der deutschen Wohnbevölkerung sind dies 88 Prozent. 13 Prozent der Geflüchteten haben einen Hochschulabschluss (Brücker et al. 2016, S. 6). Zwischen den Hauptherkunftsländern gibt es erhebliche Unterschiede. Flüchtlinge aus dem Iran haben zu knapp 30 Prozent eine Hochschulbildung, diejenigen aus Afghanistan und Eritrea hingegen nur zu ca. 5 Prozent (Degler und Liebig 2017, S. 20). Die meisten Geflüchteten (90 Prozent) hatten zum Zeitpunkt der Einreise nach Deutschland keine Deutschkenntnisse. Die IAB-BAMF-SOEP-Befragung ermittelt unter den Geflüchteten eine höhere Zufriedenheit mit der Gesundheit als in der Gesamtbevölkerung, was möglicherweise auf das niedrige Durchschnittsalter zurückzuführen ist und durch die Tatsache bedingt sein kann, dass eher gesunde Menschen eine Flucht starten und vollenden können. Zugleich stellt sie eine höhere Verbreitung von Einsamkeit und Depressionen fest (Brücker et al. 2016, S. 88f.). Der Literaturüberblick von Johansson (2016) legt – auf der Grundlage von Studien anderer Flüchtlingskohorten – eine deutlich höhere Krankheitsbelastung nahe, ohne jedoch Vergleichszahlen zur deutschen Wohnbevölkerung zu bieten (S. 77–85; siehe auch Frank et al. 2017).[7]

Die Erwerbsorientierung der Geflüchteten ist hoch. Die meisten Männer (81 Prozent) und die Hälfte der Frauen (50 Prozent) hatten vor der Flucht Berufserfahrungen gesammelt (Brücker et al. 2016, S. 64f.). Das Ausmaß der Erwerbsintegration steigt mit der Dauer des Aufenthalts in Deutschland. Von denjenigen, die zum Zeitpunkt der ersten Welle der IAB-BAMF-SOEP-Befragung nicht erwerbstätig waren, wollten fast alle Männer „ganz sicher" oder „wahrscheinlich" (97 Prozent) und nahezu ebenso viele der Frauen (87 Prozent) arbeiten (ebd., S. 70f.). Die Ergebnisse der Befragung legen nahe, dass Integrationsfördermaßnahmen wie „Perspektiven für Flüchtlinge" und eine allgemeine Arbeitsmarkt- und Berufsberatung die Beschäftigungschancen verbessern (ebd., S. 75f.). Aus frü-

7 „Ein belastbarer quantitativer Gesamtüberblick über die körperliche und seelische Gesundheit von Flüchtlingen, der zudem auf Vergleichsdaten zur Allgemeinbevölkerung zurückgreifen kann, fehlt." (Johansson 2016, S. 84).

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

heren Untersuchungen ist bekannt, dass unter Zugewanderten Vorbehalte gegenüber Maßnahmen der Arbeitsförderung bestehen und stattdessen ein schneller Beginn einer Erwerbstätigkeit bevorzugt wird (so Sauer 2010 aus der Perspektive von Zugewanderten und Daumann et al. 2015, S. 14 als Erfahrung aus dem Modellprojekt „Early Intervention").[8]

Zahlreiche Studien stellen die besonderen Diskriminierungsrisiken für die Erwerbsteilhabe von geflüchteten Frauen heraus. Der Anteil von Frauen unter den Asylsuchenden ist in den letzten Jahren gestiegen (Fendel 2019), jedoch bleibt die Erwerbsbeteiligung geflüchteter Frauen deutlich hinter derjenigen der Männer zurück[9] – und dies obwohl der Bildungsstand geflüchteter Frauen dem der Männer entspricht (Menke 2020) und sie eine hohe Erwerbsmotivation mitbringen (Farrokhzad 2018; Fendel 2019).

Liebig (2018) spricht von einer „dreifachen Benachteiligung": Die Beschäftigungsquoten geflüchteter Frauen sind niedriger als die der geflüchteten Männer (die ihrerseits niedriger sind als die der einheimischen Bevölkerung), der Integrationsprozess und die Annäherung an die generelle Erwerbsbeteiligung im Ankunftsland verläuft besonders langsam, und die Qualifikationen von geflüchteten Frauen werden im Zielland oft nicht genutzt. Diese Befunde der dreifachen Benachteiligung sind nicht auf Deutschland beschränkt, aber auch in Deutschland anzutreffen. Als wichtige Ursachen hierfür kommen neben einer Diskriminierung von geflüchteten (überwiegend muslimischen) Frauen am Arbeitsmarkt (Menke 2020; Farrokhzad 2018) die schlechte Verfügbarkeit von Angeboten der institutionellen Kindertagesbetreuung und nicht zuletzt Probleme innerhalb der Arbeitsförderung durch Arbeitsagenturen und Jobcenter infrage (siehe Abschnitte 3.2.4 sowie 5.2.5).

(d) Unter dem Eindruck der sehr starken Fluchtmigration im Jahr 2015, der vorübergehenden Überforderung der Behörden bei der Registrierung und Bearbeitung der Asylanträge und des hohen gesellschaftlichen Konfliktpotenzials wurde in den Jahren 2015 bis 2016 eine Reihe von Gesetzesänderungen beschlossen. Diese Gesetzesänderungen zielten darauf ab, die

8 Zum Zielkonflikt zwischen einer schnellen und einer qualifikationsadäquaten Beschäftigung siehe auch Daumann et al. (2015), S. 22f.

9 „Während sich die Erwerbsbeteiligung geflüchteter Männer von 15 Prozent in 2016 auf 30 Prozent in 2017 verdoppelt hat, hat sich der Anteil der Frauen nur um zwei Prozent auf sechs Prozent erhöht" (Fendel 2019, S. 1). Eine differenzierte Darstellung findet sich bei Brücker et al. 2020a, S. 50–58.

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

zuständigen Behörden zu stärken, Zuwanderung und insbesondere Fluchtmigration besser zu steuern (und zu begrenzen) sowie die Voraussetzungen zur Integration der Geflüchteten zu verbessern. Das Jahresgutachten 2019 des Sachverständigenrates deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) bilanziert die Rechtsänderungen der jüngeren Vergangenheit mit der Feststellung, dass „insgesamt […] die gesetzgeberischen Maßnahmen der letzten fünf Jahre […] als Balanceakt [erscheinen], der versucht, in dem strukturell unauflösbaren Spannungsverhältnis zwischen Migrationssteuerung und Integrationsförderung einen politisch gangbaren Weg zu finden" (SVR 2019a, S. 66).

Für den Gegenstand der vorliegenden Untersuchung – die Umsetzung der Maßnahmen der Arbeitsförderung im SGB III und SGB II durch Arbeitsagenturen und Jobcenter für Geflüchtete – sind insbesondere folgende Gesetzesänderungen zu nennen (zitiert nach ebd., S. 67f.):

- Einführung einer Duldungsmöglichkeit während der Ausbildung (jeweils für ein Jahr, § 60a Abs. 2 AufenthG) und die Gleichstellung von subsidiär Schutzberechtigten mit anerkannten Flüchtlingen beim Familiennachzug (§ 29 Abs. 2 AufenthG), beides eingeführt durch das Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung vom 27.07.2015 (BGBl. I, S. 1386),
- Öffnung der Integrationskurse für Asylsuchende mit guter Bleibeperspektive (§ 44 AufenthG) bei gleichzeitiger Einführung der sogenannten Westbalkan-Regelung für Arbeitsmigranten und Arbeitsmigrantinnen aus Balkanstaaten in Verbindung mit der Aufnahme von Albanien, des Kosovo und Montenegro in die Liste der sicheren Herkunftsstaaten,[10] geregelt durch das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz (sogenanntes Asylpaket I) vom 20.10.2015 (BGBl. I, S. 1722),
- Ausbildungsförderung für Asylsuchende mit guter Bleibeperspektive und Geduldete je nach Aufenthaltsdauer (§ 132 Abs. 1 u. 2 SGB III) einschließlich der sogenannten Drei-plus-Zwei-Regelung für geduldete Auszubildende, d.h. Anspruch auf Duldung für die Dauer der Ausbildung und anschließendes Aufenthaltsrecht zur Beschäftigung für zwei Jahre (§§ 60a Abs. 2 S. 4 u. 18a Abs. 1a AufenthG) sowie gleichzeitig Aussetzung der Vorrangprüfung für Asylsuchende und Geduldete in den meisten Arbeitsagenturbezirken für drei Jahre

10 Auf diese Weise wurde die Zuwanderung aus den Westbalkanstaaten auf dem Weg der Asylbeantragung unterbunden, aber zum Zwecke der Erwerbstätigkeit eröffnet.

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

(§ 32 Abs. 5 Nr. 3 BeschV) durch das Integrationsgesetz vom 31.07.2016 (BGBl. I, S. 1939),
- Verlängerung der Frist für eine Niederlassungserlaubnis für anerkannte Flüchtlinge von drei auf fünf Jahre und Knüpfung an weitere Voraussetzungen (§ 26 Abs. 3 AufenthG) sowie die Einführung einer auf drei Jahre befristeten Wohnsitzzuweisung für anerkannte Flüchtlinge (§ 12a AufenthG), ebenfalls geregelt durch das Integrationsgesetz vom 31.07.2016 (BGBl. I, S. 1939).

Diese gesetzlichen Regelungen (die weitere, hier nicht aufgezählte Bestandteile insbesondere für das Asylverfahren und den Umgang mit Asylbewerber_innen während des Verfahrens und nach einer Ablehnung des Asylgesuchs beinhalten) haben die Tendenz, Regelungen früherer Jahre zu verschärfen und bis dahin erreichte Liberalisierungen – die für den Bereich der Arbeitsmigration von der OECD positiv hervorgehoben worden waren, siehe oben – zurückzunehmen, soweit es das Asylrecht betraf. Der Sachverständigenrat betont aber auch: „Dennoch kann auch in diesem Zeitraum nicht von einer durchgängigen Linie der Verschärfung gesprochen werden, denn mit dem Integrationsgesetz von 2016 wurde wiederum manchen Asylsuchenden und Geduldeten der Zugang zu Ausbildung und Beschäftigung erleichtert“ (SVR 2019a, S. 66).

Eine besondere Rolle spielt die Wohnsitzauflage. Mit dem Integrationsgesetz (2016) wurde geregelt, dass Geflüchteten mit einem Schutzstatus, d.h. nach Abschluss des Asylverfahrens, das Bundesland zugewiesen werden kann, in dem sie zu wohnen haben. Zuvor galt diese Beschränkung der Freizügigkeit nur bis zum Abschluss des Asylverfahrens. Einige Bundesländer (Baden-Württemberg, Bayern, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt, Saarland) wenden bzw. wendeten die Wohnsitzauflage darüber hinaus kleinräumig an, indem sie den Wohnsitz auf einen bestimmten Kreis oder eine bestimmte Gemeinde festlegen. Die Wohnsitzauflage gilt im Regelfall für drei Jahre nach Abschluss des Asylverfahrens. Der Gesetzgeber begründete die Wohnsitzauflage mit der „Vermeidung integrationshemmender Segregation – insbesondere in den Ballungsräumen – von Personen, die keiner sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung, keiner Ausbildung oder keinem Studium nachgehen und die aufgrund ihres Fluchthintergrundes vor besonderen Integrationsherausforderungen stehen“ (Deutscher Bundestag 2016, S. 42).

Die Wohnsitzauflage soll der „Entstehung von Parallelgesellschaften, Ghettoisierung und Verdrängungseffekten auf dem Arbeits- und Wohnungsmarkt als Folge hoher räumlicher Konzentration von Geflüchteten und anderen Ausländergruppen“ entgegenwirken (Brücker et al. 2020b,

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

S. 3). Eine aktuelle Analyse, die auch kleinräumige Beschränkungen der Mobilität unterhalb der Ebene der Bundesländer berücksichtigt („regionale Wohnsitzauflage"), zeigt, dass „Geflüchtete mit regionaler Wohnsitzauflage eine geringere Wahrscheinlichkeit aufweisen, erwerbstätig zu sein. Dies gilt auch dann, wenn man individuelle und regionale Unterschiede berücksichtigt" (ebd., S. 1).

Als Grund dafür ist zu vermuten, dass Arbeitsuchende den Beschäftigungsmöglichkeiten entsprechend mobil sind, die Wohnsitzauflage aber diese Mobilität einschränkt. Die Untersuchung stellt außerdem fest: „Die Wahrscheinlichkeit, in einer privaten Unterkunft zu wohnen, ist […] geringer als bei Geflüchteten ohne regionale Wohnsitzauflage" (ebd., S. 1). Dies könnte man als Indikator für eine integrationshemmende Wirkung der Wohnsitzauflage verstehen. Die Studie kommt aber auch zu dem Schluss: „Demgegenüber ergeben die Schätzungen keine eindeutigen Befunde im Hinblick auf die Teilnahme an Integrationskursen und den Erwerb deutscher Sprachkenntnisse" (ebd., S. 1). Dies beschreibt die individuellen Effekte. Ob die Wohnsitzauflage tatsächlich dazu beigetragen hat, Segregation insbesondere in Großstädten zu vermeiden, wurde nicht untersucht.

1.2 Die Fragestellungen zur Untersuchung der Umsetzung von Maßnahmen für Geflüchtete durch Jobcenter und Arbeitsagenturen

Die vorliegende Untersuchung richtet sich an vier zentralen Leitfragen aus: Sie fragt nach den *Rahmenbedingungen,* unter denen die Jobcenter und Arbeitsagenturen agieren, nach den *Erwartungen und Zielvorstellungen* der Akteure sowie deren *Vorgehensweisen* und sie analysiert den Einsatz der verschiedenen *Maßnahmen, ihre Kombinationen und gegenseitigen Wechselwirkungen*.

1. Unter welchen lokalen Rahmenbedingungen agieren die Jobcenter und Arbeitsagenturen sowie weitere Akteure?
   - Wie sind die Rahmenbedingungen vor Ort beschaffen, etwa hinsichtlich der Existenz von Unterstützungsstrukturen und der Zusammenarbeit der relevanten Arbeitsmarktakteure, und wie beeinflusst das die Strategien und Ergebnisse der Jobcenter und Arbeitsagenturen?
   - Welche Vorerfahrungen weisen die Jobcenter in der Arbeit mit Migrantinnen und Migranten auf?

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

- Welche Rolle spielen die betrieblichen Rahmenbedingungen und die Unternehmenskultur? Inwieweit begünstigen oder behindern sie die soziale Integration von Geflüchteten im Betrieb?
- Welche Relevanz haben vorhandene persönliche Beziehungen bzw. soziale Netzwerke der Geflüchteten? Welche Rolle spielt deren soziale und kulturelle Integration in Deutschland?
- Welche Rolle spielt die räumliche Situation, insbesondere in ländlichen Regionen und im Hinblick auf Regelungen zur Wohnsitzauflage?

2. Welche Erwartungen und Zielvorstellungen haben insbesondere die Jobcenter und Arbeitsagenturen, aber auch weitere beteiligte Akteure?
   - Welche Integrationsfortschritte sind aus Sicht der Beteiligten in welchem Zeitraum zu erwarten? Was sind insofern realistische Zielgrößen? Welche Zwischenschritte gibt es?
   - Welche möglichen Rückschläge im Integrationsprozess müssen im Auge behalten werden? Von welchen Kontextmerkmalen hängt dies ab und wie differenziert es sich bei unterschiedlichen Gruppen von Geflüchteten?
3. Welche Vorgehensweisen werden eingeschlagen?
   - Wie gehen Jobcenter und Arbeitsagenturen vor? Integrieren sie die Arbeit mit Geflüchteten in ihre Standardprozesse der Beratung und Vermittlung sowie Leistungsgewährung oder richten sie eigenständige Prozesse ein? In welchem Umfang bedienen sie sich externer Akteure?
   - In welcher Intensität werden bestimmte Gruppen der Geflüchteten erreicht (beispielsweise Jugendliche, Frauen, Ältere)? Welche Hemmnisse gibt es dabei?
4. Welche Maßnahmen oder Kombinationen von Maßnahmen werden aus welchen Gründen gewählt und welche Wechselwirkungen sind zu beobachten?
   - Welche Maßnahmen des Regelinstrumentariums werden für die Geflüchteten für sinnvoll gehalten? Welche Schwierigkeiten sehen die Beteiligten bei der Anwendung dieser Maßnahmen auf Geflüchtete?
   - Wie werden bestimmte Gruppen der Geflüchteten erreicht und wie werden unterschiedliche Maßnahmen bei diesen Gruppen eingesetzt?
   - Welche Kombinationen von Maßnahmeneinsätzen (Förderketten, integrierte Maßnahmen usw.) werden eingesetzt oder für sinnvoll und notwendig gehalten?

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

- Welchen Einfluss übt das zur Verfügung stehende Sprachförderinstrumentarium auf die Integrationsstrategien aus?
- Werden Zielkonflikte zwischen verschiedenen Zielsetzungen der Integrationspolitik des Bundes thematisiert, wie zum Beispiel rasche Eingliederung in Beschäftigung, Verbesserung der individuellen Beschäftigungsfähigkeit, Qualifizierung in Engpassberufen, räumliche Verteilung der Schutzberechtigten? Wie wird damit umgegangen?
- Lassen sich übertragbare Beispiele guter Praxis für eine wirksame und nachhaltige Integration von Geflüchteten in Ausbildung und Arbeit identifizieren?

1.3 Zum Aufbau der Untersuchung

Die vorliegende Untersuchung gliedert sich wie folgt. In Kapitel 2 wird zunächst das Untersuchungsdesign und das methodische Vorgehen bei der Erhebung und Auswertung der Daten beschrieben (2.1), bevor das Fallstudiensample (einschließlich der Auswahlkriterien) umrissen und differenziert dargestellt wird, welche Akteursgruppen mit wie vielen Interviews in die Untersuchung einbezogen wurden (2.2). Kapitel 3 widmet sich sodann ausführlich den Rahmenbedingungen der Flüchtlingsintegration, die an den 16 Fallstudienstandorten angetroffen wurden. Neben den arbeitsmarkt- und ausbildungsbezogenen Rahmenbedingungen (3.2) gehören hierzu auch die flüchtlingsbezogenen Netzwerke, Unterstützungsstrukturen und Förderprogramme (3.3) sowie das weitere Spektrum der lokalen politischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen (3.4).

Kapitel 4 beleuchtet die Ziele und Strategien der unterschiedlichen Akteursgruppen, die an den Fallstudienstandorten direkt oder indirekt an der Arbeitsmarktintegration Geflüchteter beteiligt sind und – wie in Unterkapitel 2.2 beschrieben – im Rahmen der Fallstudien interviewt wurden: Arbeitsagenturen und Jobcenter (4.2), Bildungs- und Beschäftigungsträger sowie Betriebe (4.3), öffentliche Stellen und Kammern (4.4) sowie zivilgesellschaftliche Organisationen und ehrenamtlich tätige Personen, die Geflüchtete unterstützen (4.5). Kapitel 5 richtet den Blick auf die Beratungs- und Vermittlungsstrukturen in den Jobcentern (5.2) – mit einem Exkurs über die Wahrnehmung geflüchteter Frauen (5.2.5) – und den Agenturen für Arbeit (5.3) an den Fallstudienstandorten. Des Weiteren wird in diesem Kapitel die Zusammenarbeit der beiden Einrichtungen untereinander (5.4) sowie mit externen Akteuren (5.5) bei der Arbeitsmarktintegration

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Geflüchteter beleuchtet. Das Kapitel wird abgerundet durch einen weiteren Exkurs, in dem auf Basis von im Frühjahr 2021 geführten zusätzlichen Interviews (siehe 2.1) die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie auf die Arbeitsmarktintegration Geflüchteter thematisiert werden (5.6). Kapitel 6 widmet sich der Frage, in welcher Weise die fünf Gruppen von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik nach SGB III bzw. SGB II, die im Zentrum des vorliegenden Evaluationsprojekts stehen, beim Bemühen um die Arbeitsmarktintegration Geflüchteter an den Fallstudienstandorten eingesetzt werden. Im Einzelnen handelt es sich um die Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung (6.2), die Maßnahmen zur Berufswahl und Berufsbildung (6.3), die Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung (6.4), die Maßnahmen zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit (6.5) und die Beschäftigung schaffenden Maßnahmen (6.6).

Der Bericht wird in Kapitel 7 abgerundet durch ein Fazit in Form von Handlungsempfehlungen, die aus der Untersuchung abgeleitet werden.[11]

11 Die Handlungsempfehlungen wurden in einem ersten Entwurf bei 17 zusätzlichen Interviews, die zwischen März und April 2021 geführt wurden (vgl. Unterkapitel 2.1), zur Diskussion gestellt und daran anschließend überarbeitet.

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

2 Methodische Grundlagen

2.1 Untersuchungsdesign, Erhebung und Auswertung

Die aufgeworfenen Untersuchungsfragen (siehe Unterkapitel 1.2) wurden über 16 umfassende Fallstudien zu verschiedenen Jobcenterregionen (Landkreise und kreisfreie Städte) mit den Verfahren der qualitativen Sozialforschung bearbeitet. Der Weg über Fallstudien erlaubte es zu untersuchen, welche Bedeutung institutionelle Rahmenbedingungen und Akteurskonstellationen für die Gestaltung und Umsetzung der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete haben, und über welche Mechanismen diese wiederum die Wirksamkeit der zu bewertenden Maßnahmen beeinflussen können.

In die Fallstudien war die Akteursvielfalt einzubeziehen, innerhalb derer die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen für Geflüchtete umgesetzt werden. Einbezogen wurden:

- Die *öffentliche Arbeitsvermittlung* (Jobcenter und Arbeitsagenturen einschließlich Integrationsanlaufstellen): Sie entwickeln und spezifizieren das Angebot an Maßnahmen für Geflüchtete und beauftragen Bildungsträger sowie weitere Organisationen mit deren Durchführung. Dies geschieht einerseits aus einer Bewertung der Chancen auf dem Arbeitsmarkt und der Einschätzung der Trägerlandschaft heraus, andererseits unter Berücksichtigung der organisatorischen Bedingungen innerhalb der Jobcenter und Arbeitsagenturen.
- *Maßnahmenträger*: Sie setzen die Maßnahmen um und sind in direktem Kontakt mit Geflüchteten und oft auch mit Arbeitgebern. Von ihnen ist zu erwarten, dass sie einen konkreten Eindruck von den Potenzialen und Bedarfen der Geflüchteten haben und auch die Beschäftigungsmöglichkeiten einschätzen können. Bei den Bildungs- und Beschäftigungsträgern handelt es sich um vielfältige und verschieden große Organisationen mit unterschiedlichem Grad der Spezialisierung auf SGB III- und SGB II-finanzierte Arbeitsmarktdienstleistungen. Das Spektrum umfasst gemeinnützige und privatwirtschaftliche Organisationen, von denen einige bundesweit tätig sind, während andere als regionale Qualifizierungsdienstleister für Branchen mit Fachkräfteknapp-

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

heit fungieren. Auch *Betriebe*[12] selbst können arbeitsmarktpolitische Maßnahmen umsetzen, so insbesondere Eingliederungszuschüsse und „Maßnahmen beim Arbeitgeber".

- *Einrichtungen der Zivilgesellschaft und Ehrenamtliche*: Die in die vorliegende Untersuchung einbezogenen Einrichtungen der Zivilgesellschaft und Ehrenamtlichen verstehen sich als Interessensvertreter der Geflüchteten. Es ist zu erwarten, dass sie sowohl deren Lebenslagen und Interessen besonders gut kennen und ganzheitlich in den Blick nehmen als auch einen eigenständigen Blick auf die Probleme bei der Entwicklung, Vergabe und Umsetzung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen haben.
- *Weitere öffentliche Stellen* sind mitunter als Unterstützer_innen und Lotsen, mitunter aber auch als zertifizierende Stellen am Arbeitsmarktzugang von Geflüchteten beteiligt, etwa wenn es um die Beurteilung vorgelegter ausländischer Qualifikationsnachweise geht. Zu diesen Stellen gehören auch kommunale Akteure, die lokale Netzwerke zur Unterstützung der Integration Geflüchteter koordinieren, sowie Ehrenamtskoordinator_innen. Unter den öffentlichen Organisationen hervorzuheben sind insbesondere die Kammern (IHK und HK), die durch vielfältige Tätigkeiten den Zugang von Geflüchteten zum Arbeits- und vor allem Ausbildungsmarkt unterstützen. Sie können dabei mit Maßnahmenträgern, Jobcentern und Arbeitsagenturen zusammenarbeiten, aber auch eigene Programme verfolgen, auf die wiederum die Jobcenter und Maßnahmenträger reagieren.

Der hauptsächliche Weg, um Daten in den lokalen Fallstudien zu gewinnen, waren leitfadengestützte Interviews. Ergänzt wurden diese Daten durch Dokumente etwa in Gestalt von lokalen Arbeitsmarktprogrammen, Maßnahmenbeschreibungen, Strategiepapieren usw. Leitfadengestützte Experteninterviews sind ein Standardinstrument der qualitativen Sozialforschung (Gläser und Laudel 2004; Liebold und Trinczek 2009). Gestützt auf einen Leitfaden wurden Interviews geführt, die fest vorgegebene thematische Bereiche beinhalteten, aber zugleich offen genug waren, um Erklä-

12 Im Rahmen der Fallstudien wurden Interviews in 17 Betrieben zum Einsatz von Maßnahmen für Geflüchtete geführt. Darunter waren sechs Industriebetriebe, drei Dienstleistungsbetriebe und ein Handwerksbetrieb. Das Branchenspektrum war vielfältig und umfasste u.a. Fahrzeugbau, Maschinenbau, Kunststoffverarbeitung, Mess- und Regeltechnik, IT-Dienstleistungen, Handel und Logistik. Die meisten dieser Betriebe haben eine mittlere dreistellige Zahl von Beschäftigten; es waren aber auch zwei Betriebe mit mehr als 3.000 Mitarbeiter_innen und ein Betrieb mit nur 15 Beschäftigten darunter.

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

rungen und Bedeutungsakzente der Gesprächspartner_innen aufnehmen zu können. Die Interviews wurden mit Zustimmung der Interviewten und je nach Bedeutung und Informationsdichte vollständig (und in wenigen Ausnahmefällen teilweise oder gar nicht) transkribiert. Standardmäßig wurde zu jedem Interview eine Gesprächszusammenfassung (Gesprächs-Memo) und zu jedem Fallstudienstandort eine Kurzbeschreibung angelegt (Standort-Memo).

Diese Texte – Transkripte, Gesprächs-Memos, Standort-Memos sowie Dokumente – wurden inhaltsanalytisch ausgewertet (Mayring 2008). In der inhaltsanalytischen Auswertung wird zunächst ein Codebaum angelegt, der in hierarchischer Ordnung Kategorien enthält, die für die Auswertung von Interesse sind. Die Definition der Auswertungskategorien ist ein entscheidender Schritt in der inhaltsanalytischen Auswertung. Ein erster Anhaltspunkt für die Kategorien bzw. den Codebaum sind die Untersuchungsfragen bzw. -hypothesen. Daran anschließend werden erste Interviews codiert, d.h. es werden Textstellen aus dem Interview den Kategorien zugeordnet. Im Regelfall erweisen sich die zunächst gewählten Kategorien als zu grob. Es werden deshalb neue Kategorien geschaffen, die entweder Unterkategorien schon bestehender Kategorien sind oder als ganz neue Kategorien in den Codebaum eingefügt werden. Auf diese Art geht die Offenheit der Antworten in den leitfadengestützten Interviews in die Auswertung ein. Nach der ersten Durchsicht des Materials – erfahrungsgemäß nach einem Fünftel bis maximal einem Drittel – wird die Konstruktion des Codebaums bzw. des Kategoriensystems abgeschlossen. Daran anschließend werden alle Interviews mithilfe dieses Kategoriensystems bearbeitet („codiert"). Um die Analysefragen zu beantworten, werden die den Kategorien zugeordneten Textstellen analysiert, etwa hinsichtlich ihrer Ähnlichkeit, des Antwortspektrums, der Begründungen, der befragten Person bzw. deren Funktion usw. Mit der inhaltsanalytischen Auswertung werden eine zusammenfassende bzw. verdichtende Darstellung erreicht, die Vielfalt der Umsetzungsformen beschrieben, Zusammenhänge und Mechanismen dargestellt und nach Möglichkeit Typisierungen vorgenommen.

Den eigentlichen Fallstudienerhebungen vorgeschaltet war eine Explorationsphase, um über das schon vorhandene Vorwissen hinaus Informationen darüber zu erlangen, von welchen Merkmalen der Jobcenter und Arbeitsagenturen die Umsetzung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen für Geflüchtete abhängen könnte. Hierfür wurden im vierten Quartal 2017 in sechs Jobcenterregionen Gespräche geführt, und zwar jeweils mit der Geschäftsführung bzw. einer Ansprechperson für die Arbeitsmarktintegra-

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

tion von Geflüchteten im Jobcenter und in der zugehörigen Agentur für Arbeit sowie, sofern vorhanden, beim Integration Point oder einer anderen Schnittstelle von Arbeitsagentur und Jobcenter (siehe IZA et al. 2018, S. 68–73).

Rund 18 Monate nach Abschluss der Feldphase der Fallstudien wurden im Zeitraum März bis April 2021 weitere 17 Experteninterviews (mit insgesamt 20 Personen) geführt, die pandemiebedingt telefonisch oder mit einem Videotool stattfanden. Zwölf dieser Interviews wurden mit Fach- und Führungskräften aus Jobcentern und Arbeitsagenturen an vier ausgewählten Standorten des Fallstudiensamples geführt, die fünf weiteren Interviews mit Akteuren aus einem Landesministerium, einer Beratungseinrichtung, einem Wohlfahrtsverband, einer Regionaldirektion der BA und der Wissenschaft. Diese Interviews dienten zum einen der Validierung der im vorliegenden Projekt erarbeiteten Handlungsempfehlungen (Kap. 7), zum anderen wurden zwei (Problem-)Bereiche der Arbeitsmarktintegration Geflüchteter fokussiert: Zum einen die Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die Praxis der Beratung und Vermittlung in den Jobcentern und Arbeitsagenturen sowie die Durchführung von Maßnahmen (siehe den diesbezüglichen Exkurs in Unterkapitel 5.6). Zum anderen werden die statistisch feststellbaren deutlich unterdurchschnittlichen Integrationserfolge bei geflüchteten Frauen (Brücker et al. 2020a, S. 50ff.) sowie deren im Geschlechtervergleich schlechteren Chancen, an Maßnahmen der Arbeitsförderung teilzunehmen (IZA et al. 2021, S. 41ff.) zum Anlass genommen, nach den Ursachen dieser Entwicklung zu fragen und die Wahrnehmung geflüchteter Frauen durch die Fach- und Führungskräfte in Jobcentern und Arbeitsagenturen explorativ zu beleuchten (siehe den diesbezüglichen Exkurs in Abschnitt 5.2.5).

2.2 *Die empirische Grundlage für die Untersuchung: Fallstudienstandorte und Interviewpartner_innen*

Untersuchungseinheiten für die Fallstudien sind Jobcenterregionen, die in der Regel jeweils deckungsgleich mit einer Kommune – also einer kreisfreien Stadt oder einem (Land-)Kreis – sind. Aus den bundesweit 407 Jobcenterregionen, die zum Zeitpunkt der Fallstudienauswahl bestanden, wurden 16 ausgewählt, die in ihrer Gesamtheit ein möglichst breites Spektrum an Umsetzungsbedingungen für den Einsatz der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete repräsentieren und zugleich diese möglichst typisch abbilden (siehe IZA et al. 2018,

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

S. 75–88) sollten. Durch die Auswahl der Fallstudien-Jobcenter sollten zudem Unterschiede in der Nutzung der im Rahmen der Begleitevaluation zu bewertenden fünf Maßnahmentypen hinreichend abgedeckt werden. Konkret wurden zur Charakterisierung des regionalen Kontexts folgende Merkmale zugrunde gelegt: die Form der Aufgabenwahrnehmung nach dem SGB II (gemeinsame Einrichtung oder zugelassener kommunaler Träger), die Arbeitsmarktlage gemäß IAB-Vergleichstypen (Blien und Hirschenauer 2017), der Siedlungsstrukturtyp gemäß Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR-Typ) sowie der Ausländeranteil an der Bevölkerung gemäß Indikatoren und Karten zur Raum- und Stadtentwicklung (INKAR).[13] Genutzt wurden die zum Zeitpunkt der Fallstudienvorbereitung (2017) jeweils aktuell verfügbaren Daten, die allerdings zum Zeitpunkt der Feldarbeit teilweise bereits veraltet waren und nicht mehr zutrafen. Beispielsweise war unter den Fallstudienkommunen zum Erhebungszeitpunkt kein Standort mehr in „schlechter Arbeitsmarktlage".

Um Unterschiede im Hinblick auf den Einsatz verschiedener arbeitsmarktpolitischer Integrationsmaßnahmen abzubilden, wurden die Fallstudien-Jobcenter zudem anhand der Struktur ihres Maßnahmeneinsatzes geschichtet. Ausgewählt wurden je fünf Regionen, in denen kurz vor dem Auswahlzeitpunkt jeweils die Zugänge in Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung (Maßnahmentyp 1), in Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung (Maßnahmentyp 3) und in Maßnahmen zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit (Maßnahmentyp 4) die gesamten Maßnahmenzugänge dominierten. Hinzu kamen vier Regionen mit anscheinend intensiver Nutzung von Beschäftigung schaffenden Maßnahmen (Maßnahmentyp 5) und drei Regionen mit Dominanz von Zugängen in Maßnahmen zur Berufswahl und Berufsausbildung (Maßnahmentyp 2). Schließlich wurden zwei Jobcenter ausgewählt, bei denen für keinen einzigen Maßnahmentyp eine intensive Nutzung erkennbar war; für diese Auswahl wurden stark besetzte Kontexttypen herangezogen.[14]

Tabelle 1 fasst die Struktur der ausgewählten Jobcenter, die den Anker der regionalen Fallstudien bilden, nach Kontextfaktoren und dominierenden Maßnahmentypen zusammen.

13 Näheres unter https://www.inkar.de (zuletzt abgerufen am: 30.08.2022).

14 Basis für diese Klassifikation waren die für die Jobcenterregion von August bis November 2017 beobachteten Zugänge von Personen im Kontext von Fluchtmigration, differenziert nach Maßnahmentypen. Die später im Rahmen der Fallstudien geführten Interviews vor Ort ergaben häufig ein anderes Bild.

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Tabelle 1: Merkmale der Standorte der Fallstudien in Rahmen der Implementationsanalyse

Kürzel	Aufgabenwahrnehmung	Arbeitsmarktlage	Siedlungsstrukturtyp	Ausländeranteil	Maßnahmentyp mit Intensivnutzung	Bundesland
01	gE	mittel	ländlich	Mittel	1	BY
02	gE	schlecht	städtisch	hoch	1 + 3	NW
03	gE	gut	ländlich	niedrig	NN	BY
04	gE	gut	städtisch	hoch	3 + 4	BW
05	gE	mittel	städtisch	hoch	1	HE
06	gE	gut	verstädtert	mittel	2 + 4	BW
07	gE	schlecht	verstädtert	niedrig	1	TH
08	zkT	mittel	verstädtert	mittel	3	NI
09	gE	schlecht	ländlich	niedrig	4 + 5	ST
10	gE	schlecht	ländlich	niedrig	NN	MV
11	zkT	mittel	städtisch	hoch	1 + 5	HE
12	gE	gut	ländlich	niedrig	2	BY
13	gE	mittel	verstädtert	niedrig	3 + 5	SH
14	zkT	schlecht	ländlich	niedrig	1 + 4	BB
15	gE	gut	ländlich	mittel	4	BY
16	gE	mittel	verstädtert	mittel	2 + 3	RP

Erläuterungen: gE gemeinsame Einrichtung; zkT zugelassener kommunaler Träger; Maßnahmentypen: 1 Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung; 2 Maßnahmen zur Berufswahl und Berufsausbildung; 3 Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung; 4 Maßnahmen zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit; 5 Beschäftigung schaffende Maßnahmen; NN kein intensiv genutzter Maßnahmentyp. Bundesländer: BB Brandenburg; BW Baden-Württemberg; BY Bayern; HE Hessen; MV Mecklenburg-Vorpommern; NI Niedersachsen; NW Nordrhein-Westfalen; RP Rheinland-Pfalz; SH Schleswig-Holstein; ST Sachsen-Anhalt; TH Thüringen.

Quelle: Eigene Darstellung.

Im Rahmen der Fallstudien wurden insgesamt 230 leitfadengestützte Interviews geführt (für weitere Details der folgenden Darstellung siehe IZA et al. 2020, S. 236–240). Davon fanden rund 88 Prozent „face-to-face“ statt, die übrigen telefonisch. Die Gesamtzahl der Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner ist um gut 40 Prozent höher als die Gesamtzahl der Interviews, da oft mit mehreren Personen gleichzeitig gesprochen wurde. So kam es vor, dass in Jobcentern Interviews mit der Geschäftsführung gemeinsam mit einer Teamleitung oder Beauftragten für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt stattfanden. Die Interviews waren aber überwiegend (ca.

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

65 Prozent) Einzelgespräche. Insgesamt wurden 187 Stunden Gesprächsmaterial aufgezeichnet.[15] Jedes Interview dauerte also im Durchschnitt ungefähr 52 Minuten; hierbei gibt es allerdings teilweise erhebliche Unterschiede: Neben Gesprächen, die nach ca. 30 Minuten beendet waren, befinden sich in dem Sample auch Interviews, die bis zu zwei Stunden dauerten.

Tabelle 2 gibt Auskunft über die Anzahl der Interviews und deren Verteilung auf die Fallstudienstandorte und Akteursgruppen. An nahezu allen Standorten wurden alle Akteursgruppen einbezogen. Lediglich an Standort 02 wurde kein Interview mit einer öffentlichen Stelle geführt und an Standort 09 konnte keine zivilgesellschaftliche Einrichtung bzw. ehrenamtlich tätige Person einbezogen werden. Vertreter_innen von Betrieben wurden nur an acht Standorten interviewt, diese wurden jedoch nicht in ihrer Eigenschaft als Arbeitgeber, sondern als Träger von Maßnahmen angesprochen, da sie den Eingliederungszuschuss oder eine andere arbeitgeberbezogene Maßnahme umsetzten. Die Verteilung der Akteursgruppen ist an den einzelnen Standorten unterschiedlich. So entfällt an einem Standort mehr als die Hälfte der Interviews auf Einrichtungen der Zivilgesellschaft bzw. Ehrenamtliche und an einem anderen Standort fast die Hälfte der Interviews auf Akteure aus der öffentlichen Arbeitsvermittlung. Dies ist zum einen Ausdruck lokaler Verschiedenheit, zum anderen aber auch Folge der Tatsache, dass die genaue Zusammensetzung und Auswahl der Interviewpartner_innen vor Ort durch das Forschungsteam erfolgten, das sich sowohl von Empfehlungen als auch der Notwendigkeit leiten ließ, bestehende Lücken zu füllen.

Trotz Flexibilität bei der Verteilung der geplanten Ressourcen für Interviews in Abhängigkeit von den Konstellationen vor Ort zeigt das Gesamtbild, dass die adressierten (groben) Akteurskategorien – Arbeitsverwaltung, Bildungsträger/Betriebe und weitere öffentliche Stellen/Einrichtungen der Zivilgesellschaft – mit jeweils rund 29 bis 39 Prozent aller Interviews in etwa gleichgewichtig vertreten sind (siehe Tabelle 2). Die Perspektiven der unterschiedlichen an der Integration von Geflüchteten mitwirkenden Akteure können also mit den Befragungsergebnissen hinreichend abgebildet werden.

15 Bei einem Interview wurde die (regelmäßig schriftlich eingeholte) Einwilligung zur Tonaufnahme nicht erteilt. Dieses Interview wurde detailliert protokolliert.

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Tabelle 2: Anzahl der Interviews mit den einbezogenen Akteursgruppen

Fallstudien-standorte	AA	JC (incl. IA)	Träger	Betriebe	ZG/EA	ÖS	Summe
01	4	2	4	1	4	1	16
02	2	2	6	0	3	2	15
03	6	1	3	0	5	0	15
04	4	3	0	1	10	1	19
05	4	1	3	1	1	4	14
06	2	2	3	5	5	1	18
07	4	1	4	0	5	2	16
08	3	1	4	0	2	4	14
09	4	1	1	3	0	3	12
10	1	1	4	0	2	4	12
11	3	2	3	1	5	1	15
12	5	1	3	2	1	1	13
13	3	2	4	0	6	2	17
14	2	1	4	0	3	3	13
15	4	1	0	3	3	1	12
16	1	1	3	0	2	2	9
Summe	52	23	49	17	57	32	230

Erläuterungen: AA Agentur für Arbeit; JC Jobcenter; IA Integrationsanlaufstelle; ZG Zivilgesellschaftliche Organisation; EA Ehrenamtliche_r Unterstützer_in; ÖS weitere öffentliche Stellen.

Quelle: eigene Darstellung.

Im Forschungsdesign waren für die Jobcenter und Arbeitsagenturen Gespräche mit Personen unterschiedlicher Positionen und Funktionen vorgesehen: Geschäftsführung, Bereichsleitung, Teamleitung, Integrationsfachkräfte sowie Beauftragte für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt bzw. Migrationsbeauftragte. Die Akteure aus anderen Einrichtungen wurden ebenfalls danach differenziert, ob sie ihre Tätigkeit auf Leitungsebene oder auf operativer Ebene ausführen; hinzu kamen auch ehrenamtlich Engagierte. Die Zuordnung der interviewten Personen zu diesen Positionen und Funktionen wurde vom Forschungsteam jeweils unmittelbar im Anschluss an die Interviews vorgenommen. Bündelt man die Anteile der Gesprächspersonen nach Position, zeigt sich, dass sich die strategische und die operative Ebene innerhalb der realisierten Stichprobe ungefähr die Waage halten (siehe Tabelle 3).

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Tabelle 3: Anzahl der interviewten Personen nach Position/Funktion

Stand-orte	Öffentliche AV (AA und JC)					Weitere Akteure				
	GF	BL	TL	IFK	BCA	LE	OE	EA	Sonst.	Summe
01	1	1	2	4	0	11	3	0	0	22
02	2	1	3	2	0	8	6	1	0	23
03	2	0	2	2	1	5	8	2	0	22
04	1	1	1	3	2	5	4	2	1	20
05	2	2	2	1	0	9	4	0	0	20
06	1	1	2	3	0	5	12	1	0	25
07	1	1	1	3	1	3	14	3	0	27
08	1	0	3	1	0	5	7	2	0	19
09	2	1	4	1	0	5	3	0	0	16
10	1	0	0	2	1	4	9	2	0	19
11	2	0	1	4	0	7	3	3	0	20
12	2	0	1	4	0	4	5	1	0	17
13	2	0	1	4	0	4	8	6	0	25
14	1	1	1	2	0	6	5	4	0	20
15	1	0	2	3	0	3	3	0	0	12
16	1	1	1	3	0	5	9	1	0	21
Summe	23	10	27	42	5	89	103	28	1	328

Erläuterungen: AV Arbeitsverwaltung; AA Agentur für Arbeit; JC Jobcenter; GF Geschäftsführung; BL Bereichsleitung; TL Teamleitung; IFK Integrationsfachkraft; BCA Beauftragte_r für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt; LE Leitungsebene; OE Operative Ebene; EA Ehrenamtliche Unterstützer_in.

Quelle: eigene Darstellung.

Nach der Auswahl der Fallstudienstandorte wurden die relevanten Akteure vor Ort angesprochen und nach ihrer Teilnahmebereitschaft an den Interviews gefragt. Zunächst wurde die Geschäftsführung des Jobcenters mittels eines Informationsschreibens über die Inhalte und Zielsetzungen des Forschungsprojektes informiert und um Teilnahme gebeten. Danach wurde zeitnah mit der Geschäftsführung der Arbeitsagentur Kontakt aufgenommen und deren Bereitschaft, an der Erhebung teilzunehmen, erfragt. Nachdem mit der Geschäftsführung Teilnahmebereitschaft und Zeitraum zur Durchführung der Fallstudien grundsätzlich geklärt waren, erfolgte die terminliche Feinabstimmung mit den jeweils Verantwortlichen innerhalb des Jobcenters und der Arbeitsagentur. Von allen kontaktierten Jobcentern und Arbeitsagenturen gab es letztlich positive Rückmeldungen. Insbesondere in ländlichen Regionen wurde die Anfrage begrüßt, da nach

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Einschätzung der dortigen Akteure gerade die im ländlichen Raum bestehenden Herausforderungen in der allgemeinen politischen Diskussion zu wenig berücksichtigt werden.

An der Förderung der Arbeitsmarktintegration Geflüchteter beteiligte Maßnahmenträger, öffentliche Stellen und Akteure der Zivilgesellschaft wurden im Vorfeld der Durchführung der Fallstudien durch das Forschungsteam recherchiert und auf ihre Eignung als Interviewpartner geprüft. Beispielsweise wurde bei Maßnahmenträgern darauf geachtet, dass ihr Leistungsportfolio Maßnahmen enthält, die für den jeweiligen Fallstudienschwerpunkt relevant sind. Wenn dies der Fall war, wurden sie über ein Informationsschreiben und/oder einen Anruf kontaktiert.

Ergänzend zu den eigenen Recherchen wurden zentrale Netzwerkakteure sowie die für die Terminabsprachen Verantwortlichen in den Jobcentern und Agenturen um zusätzliche Informationen zu relevanten Einrichtungen innerhalb des regionalen Netzwerkes gebeten. Die Kontaktdaten der betreffenden Ansprechpersonen wurden – zumeist nach Rücksprache mit diesen – an das Forschungsteam übermittelt. Vor allem für die Akquise von Betrieben mit Nutzung von Maßnahmen der Arbeitsförderung für Beschäftigte mit Fluchthintergrund war das Forschungsteam auf Hinweise durch Mitarbeitende der Jobcenter und der Arbeitsagenturen angewiesen. Selektionseffekte, also die Vermittlung von Kontakten zu solchen Betrieben, die in einem guten Kooperationsverhältnis zur lokalen Arbeitsverwaltung stehen, konnten hierbei nicht ausgeschlossen werden. Bezogen auf die Maßnahmenträger, öffentlichen Stellen und zivilgesellschaftlichen Akteure wurde versucht, Selektionseffekten vorzubeugen, indem stets zusätzlich zu den von der Arbeitsverwaltung genannten Akteuren auch solche kontaktiert wurden, die das Forschungsteam selbst recherchiert hatte.

Die Akquise von Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartnern aus dem ehrenamtlichen Bereich verlief meist unkompliziert; die Kontaktaufnahme erfolgte in der Regel über die Koordinatorinnen und Koordinatoren für ehrenamtliche Angelegenheiten, die entweder bei der Kommune oder einem Wohlfahrtsverband angestellt waren. Diese kontaktierten Ehrenamtliche und informierten sie über die Untersuchung. Bei einer Zusage wurden entweder die Kontaktdaten der Ehrenamtlichen an das Forschungsteam übermittelt, sodass sie direkt angesprochen werden konnten, oder die Koordinatorinnen und Koordinatoren vermittelten die Termine für das Forschungsteam und luden die Ehrenamtlichen zu den Gesprächen ein. Es fanden sowohl Einzel- als auch Gruppengespräche statt.

In der Regel konnten Gesprächstermine innerhalb des geplanten Fallstudienzeitraums vor Ort (meist drei Tage ‚en bloc') vereinbart werden. Wo

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

dies nicht möglich war, wurden einzelne Interviews im Nachgang zumeist telefonisch geführt. Ferner wurden während der Durchführung der Fallstudien oft Hinweise auf weitere potenziell relevante Gesprächspersonen gegeben. Diese wurden bei Bedarf im Nachgang telefonisch kontaktiert und gegebenenfalls interviewt.

Jedoch ist auf die folgende wesentliche Einschränkung hinzuweisen. Dass den kommunalen Ausländerbehörden bei der Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten eine zentrale Rolle zukommt, ist evident (siehe Unterkapitel 1.1). Ihre Auslegung des Aufenthaltsrechts entscheidet maßgeblich, wie gut Geflüchtete Zugang zum Arbeitsmarkt bekommen, und beeinflusst darüber offenbar auch wesentlich die lokale Ausrichtung der Integrationsförderung. Deshalb wurden auch Interviews mit den lokalen Ausländerbehörden angestrebt. Allerdings haben diese zum größten Teil Interviewanfragen abgelehnt oder nicht beantwortet. Deshalb sind auf Grundlage der Fallstudien nur äußerst begrenzte Aussagen über die Bedeutung der Nutzung rechtlicher Spielräume durch die Ausländerbehörden und den mutmaßlich sehr wichtigen Einfluss dieser Behörden auf die Arbeit der Jobcenter und Arbeitsagenturen sowie die Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten möglich.

Die Durchführung der Fallstudien erfolgte von September 2018 bis September 2019. Vereinzelte nachgelagerte Telefoninterviews wurden noch im Oktober 2019 geführt.

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

3 Rahmenbedingungen der Arbeitsförderung von Geflüchteten

3.1 Einleitung

Neben den allgemeinen rechtlichen Rahmenbedingungen und den individuellen Voraussetzungen der Geflüchteten prägen regionalspezifische Faktoren das Integrationsgeschehen in den Kommunen und beeinflussen maßgeblich dessen Erfolg. Dieses Kapitel beleuchtet diese lokalen Rahmenbedingungen und deren Einfluss auf die Arbeitsförderung Geflüchteter durch die Agenturen für Arbeit und Jobcenter an den 16 untersuchten Standorten. Dabei werden zunächst die wirtschaftliche Lage und die Aufnahmefähigkeit des Arbeitsmarktes, die Mobilitätsinfrastruktur und die Lage auf dem Wohnungsmarkt vor Ort skizziert. In diesem Zusammenhang wird auch die Rolle von Wohnsitzauflagen für Geflüchtete näher beleuchtet (siehe Abschnitt 3.2.3). Ein wichtiger Einflussfaktor der Erwerbsbeteiligung und Maßnahmenteilnahme Geflüchteter ist das vor Ort jeweils bestehende Angebot institutioneller Kindertagesbetreuung; hierauf wird in Abschnitt 3.2.4 eingegangen. Danach richtet sich der Fokus auf die kommunalen Unterstützungsstrukturen (siehe Unterkapitel 3.3). Dazu zählen zum einen die lokalen Netzwerke, die (vorwiegend) unter kommunaler Federführung von den verschiedenen Akteuren zum Informations- und Meinungsaustausch sowie zur Fallarbeit mit Geflüchteten genutzt werden. Zum anderen gehört auch eine Reihe flankierender bzw. ergänzender bundes- und landesspezifischer Fördermittel und -programme dazu, die darauf abzielen, die Kommunen bei der Integration Geflüchteter insbesondere durch die Finanzierung strategischer und koordinierender Personalstellen zu unterstützen.

Weitere wichtige Faktoren stellen die politischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen vor Ort dar, die in Abschnitt 3.4.1 als Einstellung und Haltung gegenüber Geflüchteten diskutiert werden (oft wird in diesem Zusammenhang auch von „Willkommenskultur“[16] gesprochen). Da-

16 Im Allgemeinen wird hierunter meist eine positive Einstellung gegenüber Geflüchteten verstanden, wie diese beispielsweise von Heckmann definiert wird. Die Willkommenskultur bezeichnet einen „nicht ganz trennscharf abgrenzbaren Bereich gesellschaftlicher und individueller Einstellungen und Praktiken, […

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

mit sind die Einstellungen und die Verhaltensweisen der zivilgesellschaftlichen Akteure und der Bevölkerung gegenüber Geflüchteten gemeint, die sich in einem Spektrum zwischen Offenheit und Ablehnung bis hin zu (rassistischer) Diskriminierung bewegen (können). Daran anschließend geht es in Abschnitt 3.4.2 um die Vielfalt und die Kohärenz kommunaler Aktivitäten, die im Idealfall auf schriftlich fixierten kommunalen Integrationskonzepten beruhen. Letztere werden wiederum maßgeblich dadurch bestimmt, in welchem Maße vor Ort Ressourcen für die Erbringung freiwilliger kommunaler Leistungen zur Verfügung stehen. In Abhängigkeit davon können Integrationsleistungen teilweise weit über die Erbringung der aufenthaltsrechtlichen und existenzsichernden Pflichtaufgaben der Kommunen hinausgehen (vgl. Abschnitt 3.4.3). Das Unterkapitel 3.4 fragt also danach, wodurch sich das politische und gesellschaftliche Klima gegenüber Geflüchteten an den Untersuchungsstandorten auszeichnet und welche Handlungsspielräume Kommunen haben, um Angebote zur Unterstützung der Integration Geflüchteter bereitzustellen.

3.2 Lokale arbeitsmarkt- und ausbildungsbezogene Rahmenbedingungen

3.2.1 Lage auf dem Arbeitsmarkt und wirtschaftliche Situation vor Ort

Seit der Wirtschafts- und Finanzkrise von 2008/2009 befand sich die deutsche Wirtschaft bis 2019 ununterbrochen auf einem Wachstumskurs. So wies das preisbereinigte Bruttoinlandsprodukt in diesem Zeitraum jährliche Wachstumsraten zwischen +0,4 und +4,2 Prozent auf. Zugleich stieg auch die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung deutlich an, während sich die marginale Beschäftigung in Form geringfügiger und auch sogenannter prekärer Beschäftigung rückläufig entwickelte. Im Jahresdurchschnitt 2019 gab es in Deutschland 41,1 Mio. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die Zahl der registrierten Arbeitslosen lag bei 2,27 Mio. Perso-

---

die] sich auf das Verhalten der Mehrheitsgesellschaft gegenüber Migranten bezieht. […] Der Begriff steht für eine positive, akzeptierende Haltung gegenüber der Migration als gesellschaftlichem Phänomen und gegenüber den einzelnen Migranten. In negativer Abgrenzung lässt sich zunächst einmal sagen, dass der Begriff Diskriminierung ausschließt, gewissermaßen das Gegenkonzept dazu ist" (Heckmann 2015, S. 203). Da sich an den untersuchten Standorten sowohl positive als auch negative Einstellungen gegenüber Geflüchteten zeigen, wird im Folgenden von Einstellungen und Haltungen gegenüber Geflüchteten gesprochen.

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

nen und die jahresdurchschnittliche Arbeitslosenquote betrug 5,0 Prozent (vgl. Hauf und Schäfer 2020, S. 23–24).

Es überrascht daher nicht, dass an den 16 untersuchten Standorten sowohl die wirtschaftliche Lage als auch die Aufnahmekapazität des Arbeitsmarktes vom Gros der Interviewten als „überdurchschnittlich gut" bis „super" bzw. als „hoch" bis „extrem aufnahmefähig" eingeschätzt wurde.[17] Die Interviewangaben zur jeweiligen lokalen Arbeitslosenquote variierten zwischen zwei bis drei Prozent in traditionell eher wirtschaftsstarken Regionen und rund sechs Prozent in Regionen, die einige Jahre zuvor noch zweistellige Arbeitslosenquoten verzeichnet hatten. Dabei wurde unabhängig von der jeweiligen regionalen Wirtschaftsstruktur an sämtlichen Standorten von einer sehr hohen Nachfrage nach Fachkräften, aber auch von einer nicht unerheblichen Nachfrage nach gering qualifizierten Arbeitskräften für Helfertätigkeiten berichtet. Des Weiteren wurde ein sehr breites Spektrum an Wirtschaftszweigen und Berufen genannt, die eine „hohe" bis „extreme" Nachfrage nach Arbeitskräften aufwiesen und in denen auch Geflüchtete – allerdings in sehr unterschiedlichem Maße – untergekommen sind. Je nach regionalem Betriebsgrößen- und Branchenmix waren Lastkraftwagen- und Busfahrer, diverse Handwerkerberufe (Kraftfahrzeuggewerbe, Sanitär, Heizung, Klima und Bauhandwerk), Gebäudereinigung, Lagerlogistik und industrielle Fertigung, kaufmännische Berufe im Handel, Fachkräfte in Call-Centern, im Gastronomie- und Hotelgewerbe (Tourismus), in der Landwirtschaft, in Hauswirtschaft und Pflege sowie im IT-Bereich mehr oder minder stark nachgefragt. Auch das Angebot an betrieblichen Ausbildungsstellen wurde von den meisten Interviewpersonen als groß eingeschätzt. Als größte Herausforderungen für die erfolgreiche Arbeitsmarktintegration Geflüchteter zeichnete sich in den Interviews (innerhalb wie außerhalb der öffentlichen Arbeitsverwaltung) jedoch ab, dass die sprachlichen und qualifikatorischen Voraussetzungen[18] dieser Zielgruppe in der Regel nicht ausreichten, um die starke

17 Es war angestrebt worden, in das Fallstudiensample auch Standorte mit schlechter Arbeitsmarktlage (die in bestimmten Regionen Deutschlands selbstverständlich nach wie vor existieren) einzubeziehen. Die Standorte, bei denen dies aufgrund der Zuordnung zu dem entsprechenden IAB-Vergleichstyp (siehe Abschnitt 2.2 oben) erwartet worden war, erwiesen sich zum Untersuchungszeitpunkt dann aber als solche mit durchschnittlicher bis guter Arbeitsmarktlage.

18 So hatten der 2. Welle der IAB-BAMF-SOEP-Befragung zufolge im Jahr 2016 nur etwa 16 Prozent der volljährigen Geflüchteten einen Hochschulabschluss oder eine abgeschlossene Berufsausbildung, während ca. 18 Prozent (2017 etwa ein

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Nachfrage nach Fachkräften und Auszubildenden zu befriedigen.[19] Daher führte nach Ansicht der meisten Befragten der Weg für das Gros der Geflüchteten zunächst in Beschäftigungsverhältnisse mit relativ geringem sprachlichen und qualifikatorischen Anforderungsniveau.

Hinsichtlich der Bereitschaft von Betrieben, Geflüchtete zu beschäftigen, zeigten sich in den Interviews an den 16 Standorten kaum regionalspezifische Unterschiede. Allerdings lässt sich anhand der getätigten Äußerungen ein gespaltenes Verhaltensmuster erkennen: Einerseits waren viele Betriebe bereit, Geflüchtete zu beschäftigten und dabei auch „mögliche Einschränkungen bei den Personen hinzunehmen" (03_JC_GF, 163–165)[20], andererseits lehnten manche Betriebe (vornehmlich kleinerer und mittlerer Größe) eine Beschäftigung Geflüchteter mit Verweis auf (vermutete wie tatsächliche) Vorbehalte seitens ihrer Kundschaft und/oder der Belegschaft ab, wie nachfolgendes Zitat illustriert:

> „Da hatten wir schon einige Fälle, vor allem die Handwerksbetriebe […], die bei den Kunden vor Ort sind: […], ich [gemeint ist der Betrieb, d. A.] hätte ihn gerne genommen, aber meine Kunden lehnen es ab, dass ich einen Asylbewerber mitbringe' […]. Ein Fensterbauer, der einen Bautischler sucht: ‚Nein, kann ich nicht machen, lehnen meine Kunden ab. Lehnt meine Belegschaft ab.'" (01_AA_TL_IFK, Aussage der IFK, 349–350)

Schließlich wurde in den Interviews auch die Bedeutung von Zeitarbeit für die Arbeitsmarktintegration Geflüchteter thematisiert. Auch diesbezüglich waren die Ansichten – vor dem Hintergrund der regionalen Wirtschaftsstruktur und entsprechend der jeweiligen Vermittlungspraxis – geteilt: Manche der interviewten Akteure aus den Arbeitsverwaltungen sahen in der Nutzung von Zeitarbeit einen durchaus gangbaren Weg, um erste Arbeitserfahrungen sammeln zu können und insbesondere auch Phasen zwischen einzelnen Maßnahmen zu überbrücken; andere wiederum lehn-

---

Drittel) von ihnen über gute Deutschkenntnisse verfügten (vgl. Brücker et al. 2019).

19 Als weitere Hemmnisse wurden die mangelnde Kenntnis des deutschen Arbeitsmarkts, woraus oft unrealistische Erwartungen bezüglich der eigenen Beschäftigungschancen entstünden, sowie mangelnde soziale Integration (teilweise auch erfahrene Diskriminierung) und – mit etwas Abstand – psychische Probleme genannt. Auf diese zentralen Hindernisse wird auch in der einschlägigen Literatur vielfach verwiesen (vgl. stellvertretend Kiziak et al. 2019, S. 8ff.).

20 Erklärung der Abkürzungen in den Quellenangaben der zitierten Interviewpassagen finden sich am Anfang des Buches (S. 18).

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

ten die Nutzung von Zeitarbeit ab, weil dies kein Weg zur nachhaltigen Integration in Arbeit sei („eine nachhaltige Vermittlung über Zeitarbeit ist schon eher selten", 11_JC_TL, 126–127).

3.2.2 Mobilität und Wohnsituation

Beruflich bedingte räumliche Mobilität hat in Deutschland nicht zuletzt aufgrund eines steigenden Beschäftigungsniveaus seit Anfang der 2000er-Jahre wachsende Bedeutung. Eine im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr und Infrastruktur (BMVI) erstellte Studie stellte 2019 fest, dass im Vergleich der verschiedenen Verkehrsmittel die Zufriedenheit mit dem Auto bundesweit weiterhin am höchsten ausfällt (durchschnittlich 70 Prozent – in kleinstädtischen und ländlichen Gebieten sogar 80 Prozent – der Befragten waren „zufrieden"). Hingegen wurde der öffentliche Personennahverkehr deutlich schlechter bewertet: Er wurde mehrheitlich bestenfalls als „befriedigend" eingestuft und insbesondere außerhalb von Metropolen und städtischen Räumen wurde diesbezüglich deutlicher Verbesserungsbedarf gesehen (BMVI 2019, S. 18 und 24).

Problematisch stellt sich auch die Lage auf dem Wohnungsmarkt in Deutschland dar, denn dieser befindet sich – mit deutlichem Nachfrageüberhang und ausgeprägter Angebotsknappheit – bereits seit Längerem im Ungleichgewicht. Der Fehlbestand beläuft sich rein rechnerisch auf rund eine Million Wohnungen. Allerdings gibt es starke regionale Differenzen: Neben akutem Wohnraummangel in den Großstädten und deren Umland sind in ländlichen Regionen und in strukturschwachen urbanen Räumen durchaus erhebliche Leerstände zu verzeichnen (Thomsen et al. 2019, S. 9).

Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, dass die in den 16 Untersuchungsregionen der Implementationsanalyse interviewten Akteure das regionale ÖPNV-Angebot und/oder die Lage auf dem Wohnungsmarkt überwiegend als „prekär" bzw. „sehr angespannt" bezeichneten. Während in sämtlichen untersuchten ländlichen Regionen vor allem die mangelhafte Anbindung der Gewerbegebiete via öffentlichen Nahverkehr moniert wurde („Das ist die Problemlage, Mobilität ist hier das Thema Nummer eins", 14_AA_BL, 11), stand insbesondere in den urbanen Agglomerationsräumen eindeutig das Problem des fehlenden Wohnraums im Vordergrund („Wohnsituation ist eine Katastrophe", 05_JC_BL, 43). Beide Problemlagen behindern nach Ansicht zahlreicher Interviewpersonen mögliche Integrationserfolge, zum einen, weil ein pünktliches Erscheinen am Arbeits- oder Ausbildungsplatz für viele Geflüchtete mangels passender

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

ÖPNV-Anbindung und der fehlenden Option, sich einen eigenen PKW anzuschaffen, erschwert oder gar verunmöglicht wird; zum anderen, weil die Wohnsituation vieler Geflüchteter ihre Möglichkeiten zur Regeneration und zum Lernen zu Hause limitiert. Letzteres betrifft insbesondere jene Geflüchteten, die längere Zeit in Gemeinschaftsunterkünften untergebracht sind, die oft fern der Zentren und der Gewerbegebiete gelegen sind. Da beide Problemlagen wohl nur in längerer Frist substanziell verbessert werden können, bedarf es angesichts der Doppelbelastung vieler Geflüchteter durch den Erwerb der deutschen Sprache und Erwerbstätigkeit oder Qualifizierung eines besonderen Engagements aller einschlägigen Akteure (insbesondere der Arbeitgeber und der Maßnahmenträger), um vor Ort zumindest für einen Teil der Betroffenen pragmatische Lösungen zu finden, die ein pünktliches Erscheinen am Ausbildungs- oder Arbeitsplatz bzw. zum Förderkurs ermöglichen. In den Interviews wurden diesbezüglich eine Reihe an Beispielen genannt; dazu zählen die Einrichtung von privaten Shuttlediensten durch Arbeitgeber, die Abstimmung von ÖPNV-Fahrplänen mit den Betriebszeiten, eine Flexibilisierung der betrieblichen Arbeitszeiten, eine bessere Synchronisierung der Sprachkurs- und Qualifizierungstermine sowie die Unterstützung von Geflüchteten bei der Anmietung von Wohnraum durch private wie öffentliche Akteure.

3.2.3 Bewertung von Wohnsitzauflagen

Die durch das Integrationsgesetz vom 6. August 2016 wieder eingeführte Möglichkeit von Wohnsitzauflagen für anerkannte Geflüchtete (mit einer Dauer von bis zu drei Jahren nach Anerkennung des Asylantrags) wurde an mehreren Untersuchungsstandorten thematisiert. Wie in Unterkapitel 1.1 dargestellt, zeigt die vorliegende Forschung (Brücker et al. 2020b), dass das mit Wohnsitzauflagen verbundene Ziel, die Chancen Geflüchteter auf Erwerbsintegration zu erhöhen, meist nicht erreicht wird.

Insofern überrascht es nicht, dass die interviewten Personen Wohnsitzauflagen mehrheitlich eher als ein Hemmnis der Arbeitsmarktintegration Geflüchteter wahrnahmen.[21] Zwar spiele an Standorten, an denen bloß

21 Die Wohnsitzauflage für Geflüchtete gilt grundsätzlich für das Bundesland, in dem auch das Asylverfahren durchgeführt wurde. Neben der allgemeingültigen landesweiten Wohnsitzauflage, besteht zudem die Möglichkeit, lokale, kleinräumige Wohnsitzauflagen für Geflüchtete auszusprechen, die eine Wohnsitznahme auf bestimmte Kreise, kreisfreie Städte oder Gemeinden beschränken. Die grund-

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

eine landesweite Wohnsitzauflage gilt, diese für das lokale Geschehen meist „keine Rolle“ oder sei „unproblematisch“. Denn mit dem Nachweis einer Erwerbstätigkeit, einer geplanten Arbeitsaufnahme oder einer Ausbildung könne ein Antrag auf Aufhebung der Wohnsitzauflage gestellt werden, dem auch von den Ausländerbehörden an zahlreichen Standorten meist entsprochen werde. Problematisch sei es jedoch in Einzelfällen gewesen, wenn Geflüchtete mit Wohnsitz in Nähe einer Landesgrenze zwecks Aufnahme eines Beschäftigungsverhältnisses in das benachbarte Bundesland ziehen wollten und die Ausländerbehörde dem mit Verweis auf die Wohnsitzauflage nicht zustimmte. Dies zeigt, dass eine restriktive Auslegung der Wohnsitzauflage durch die zuständige lokale Ausländerbehörde der Arbeitsmarktintegration Geflüchteter entgegenstehen kann. Wohnsitzauflagen, die innerhalb des jeweiligen Bundeslandes regional enger begrenzt sind, wurden in den Interviews auf Basis von Erfahrungen mit der Auslegungspraxis der lokalen Ausländerbehörde erst recht kritisch bewertet. Dies ist insbesondere in ländlichen und eher strukturschwachen Regionen mit einem unzureichenden Wohnungs- und ÖPNV-Angebot der Fall. Die für eine erfolgreiche Integration in den Arbeitsmarkt dort notwendige Mobilität über kommunale Grenzen hinweg wird nach Ansicht der befragten Akteure durch unterschiedliche lokale Auslegungspraktiken der Wohnsitzauflage stark beeinträchtigt oder sogar verhindert.

Die restriktive Entscheidungspraxis der kommunalen Ausländerbehörden im Zusammenhang mit der Wohnsitzauflage wurde von einigen Interviewten u.a. mit dem Verweis darauf kritisiert, dass sie nur bei Vorlage eines unbefristeten Arbeitsvertrags aufgehoben werde. Des Weiteren wurde der Fall einer geflüchteten Person angeführt, die eine Montagetätigkeit hätte antreten können, wenn die Ausländerbehörde die Ausstellung einer Arbeitserlaubnis nicht mit dem Hinweis darauf verweigert hätte, dass die Arbeitseinsätze überwiegend außerhalb des Geltungsbereichs der Wohnsitzauflage vorgesehen seien. Wenngleich regionale Wohnsitzauflagen mehrheitlich kritisiert wurden, wurde zumindest in einem Fall auch der Wunsch geäußert, eine solche einzuführen, um Geflüchtete in der betreffenden Region zu halten, damit ausreichende Gruppengrößen für die Umsetzung von Integrationsmaßnahmen zustande kommen können.

sätzliche Wohnsitzregelung gilt für alle Untersuchungsstandorte. Regionalspezifische Wohnsitzauflagen fanden sich in zehn der 16 Untersuchungsstandorte.

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

3.2.4 Institutionelle Kindertagesbetreuung

Der Anteil von Frauen unter den Geflüchteten ist in den letzten Jahren gestiegen (Fendel 2019), jedoch bleibt ihre Erwerbsbeteiligung deutlich hinter derjenigen der Männer zurück[22] – und dies obwohl der Bildungsstand geflüchteter Frauen dem der Männer entspricht (Menke 2020) und sie eine hohe Erwerbsmotivation mitbringen (Farrokhzad 2018; Fendel 2019) (siehe hierzu Näheres in den Abschnitten 1.1 (c) sowie 5.2.5). Als eine wichtige Ursache hierfür kann neben einer Diskriminierung von geflüchteten (überwiegend muslimischen) Frauen am Arbeitsmarkt (Menke 2020; Farrokhzad 2018) die schlechte Verfügbarkeit von Angeboten der institutionellen Kindertagesbetreuung identifiziert werden. Drei Viertel der geflüchteten Frauen sind Mütter; diese sind viermal so häufig alleinerziehend wie geflüchtete Männer (Brücker et al. 2020a, S. 14). Damit in Familien beide Partner_innen die gleichen Chancen haben, eine Erwerbstätigkeit auszuüben, sind Familien (mit oder ohne Fluchthintergrund) auf Angebote der Kinderbetreuung in Kindertagesstätten (Kita) oder der Kindertagespflege angewiesen; dies gilt ebenso für die Möglichkeit zur Teilnahme an Fördermaßnahmen.[23] Zur Verfügbarkeit der institutionellen Kindertagesbetreuung veröffentlicht das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend regelmäßig Daten. Nach dem jüngsten Bericht (BMFSFJ 2020) gab es im Jahr 2019 trotz eines in den letzten Jahren erfolgten Ausbaus der Kindertagesbetreuung bundesweit eine Lücke zwischen dem Betreuungsbedarf und der Betreuungsquote; diese betrug bei Kindern im Alter von bis zu drei Jahren 15,1 Prozentpunkte und bei Kindern im Alter von drei bis fünf Jahren 4,2 Prozentpunkte.[24] Die Bedeutung

22 „Während sich die Erwerbsbeteiligung geflüchteter Männer von 15 Prozent in 2016 auf 30 Prozent in 2017 verdoppelt hat, hat sich der Anteil der Frauen nur um zwei Prozent auf sechs Prozent erhöht“ (Fendel 2019, S. 1). Eine differenzierte Darstellung findet sich bei Brücker et al. 2020a, S. 50–58.

23 Im Beobachtungszeitraum des Projekts „Begleitevaluation der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete“ (09/2017 – 02/2021) waren geflüchtete Frauen – gemessen an ihrem Anteil an den Arbeitsuchenden mit Fluchthintergrund – beim Zugang zu den evaluierten Maßnahmen deutlich unterrepräsentiert (IZA et al. 2021, S. 41–44).

24 Während 2019 97,5 Prozent der Eltern von drei- bis fünfjährigen Kindern für diese eine institutionelle Betreuung wünschten, ging dieser Wunsch tatsächlich nur für 93,3 Prozent dieser Eltern in Erfüllung. Bei Eltern von unter Dreijährigen war diese Differenz zwischen Betreuungsbedarf (49,4 Prozent) und Betreuungsquote (34,3 Prozent) noch deutlich größer (BMFSFJ 2020, S. 3). Rauschenbach und Meiner-Teubner (2019) gehen davon aus, dass bis zum Jahr 2025 aufgrund der zu

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

der institutionellen Kindertagesbetreuung für die Integration geflüchteter Frauen arbeiten Gambaro et al. (2019) auf Basis der IAB-BAMF-SOEP-Befragungsdaten von 2016–17 heraus: Sie zeigen, dass Mütter mit Fluchthintergrund deutlich besser integriert sind, wenn ihre Kinder im Vorschulalter in einer Kita betreut werden, als wenn dies nicht der Fall ist.[25] Zugleich liegen die Kita-Nutzungsquoten bei Kindern mit Fluchthintergrund unter dem Durchschnitt, wobei die Differenz umso größer ist, je jünger die Kinder sind (vgl. ebd., S. 809).[26]

An fast allen Fallstudienstandorten wurde – wenngleich in unterschiedlicher Intensität – von den in den Jobcentern interviewten Akteuren beklagt, dass man vor dem Hintergrund eines in der jeweiligen Kommune bestehenden Mangels an institutionellen Kinderbetreuungskapazitäten so lange keine Möglichkeiten habe, geflüchtete Mütter von Kindern im Vorschulalter in Integrationsmaßnahmen oder in Erwerbsarbeit zu vermitteln, wie tagsüber keine außerfamiliäre Kinderbetreuung gewährleistet ist. Diese Problematik stellt sich jedoch auch für nicht-geflüchtete Kundinnen und Kunden und ist insofern kein ausschließlich flüchtlingsbezogenes Problem. Sie fordern deshalb deutlich größere Investitionen in Kinderbetreuungseinrichtungen. Mit besonderer Eindringlichkeit schildert dies eine Beauftragte für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt (BCA) mit Bezugnahme auf Mütter mit Fluchthintergrund, die – weil ihre Kinder unter drei Jahren alt sind – nach § 10 Abs. 1 Nr. 3 SGB II vorläufig von der Verpflichtung zum Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung befreit sind:

> „Und die größte Herausforderung, vor der ich jetzt momentan als BCA stehe, ist: Ich würde diese Mütter sehr, sehr gerne ganz intensiv beraten und würde ihnen gerne empfehlen, dass die Kinder so früh wie möglich in die Kitas gehen, aber wir haben hier im Landkreis mittlerweile das Problem, dass wir nicht genügend Kita-Plätze zur

---

erwartenden Geburtenzahlen, der Zuwanderung und eines weiter steigenden Betreuungsbedarfs das Angebot an Betreuungsplätzen im Vorschulalter um 740.000 erhöht werden muss.

25 Der Unterschied bei dem von den Forscher_innen gebildeten „Integrationsindex" liegt bei 42 Prozent. Der Integrationsindex erfasst u.a. auch die Teilnahme an Integrationskursen, die Erwerbsneigung und eine Erwerbstätigkeit (vgl. Gambaro et al. 2019, S. 810).

26 Während 2017 nur 24 Prozent der zweijährigen Kinder mit Fluchthintergrund eine Kita besuchten, galt dies für 58 Prozent aller Kinder; bei vier- und fünfjährigen Kindern war der Unterschied (72 Prozent bei Kindern mit Fluchthintergrund gegenüber mehr als 90 bzw. 95 Prozent aller Kinder) noch immer deutlich, aber nicht mehr ganz so groß.

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

> Verfügung haben. Das ist also wirklich ein riesengroßes Problem, sodass ich im Prinzip Gespräche führen kann über die Möglichkeiten, aber mir oftmals die Hände gebunden sind und ich nicht sagen kann: ‚Okay wir haben hier zwei Plätze.'" (10_JC_GF_BCA_IFK, Aussage der BCA, 77)

An vier Fallstudienstandorten berichteten interviewte Vertreter_innen aus Jobcentern, dass sie vor dem Hintergrund mangelnder Strukturen der öffentlichen Kinderbetreuung dazu übergegangen sind, in Zusammenarbeit mit Maßnahmenträgern spezifische Aktivierungsmaßnahmen (nach § 45 SGB III) für geflüchtete Frauen mit begleitender Kinderbetreuung einzurichten. In einigen anderen Fallstudienkommunen wurde berichtet, dass entsprechende Versuche aufgegeben wurden, weil sich herausgestellt habe, dass für den Träger der organisatorische und finanzielle Aufwand, der mit einer Kinderbetreuung verbunden ist (geeignete Räume, Personal, Einhaltung einschlägiger rechtlicher Normen) zu groß gewesen sei. Dabei handelte es sich insbesondere um ländliche Standorte, an denen die Betreuung für jeweils wenige Kinder parallel an mehreren Standorten hätte gewährleistet werden müssen.

3.2.5 Zusammenfassung

Insgesamt lässt sich festhalten, dass die Arbeitsmarktintegration Geflüchteter aufgrund der anhaltend guten Konjunktur an den 16 untersuchten Standorten bis einschließlich 2019 auf gute wirtschaftliche Rahmenbedingungen traf, insofern eine hohe Nachfrage nach qualifizierten Fachkräften bestand und es auch ein großes Angebot an Helfer_innenstellen gab, für die nur geringe Deutschkenntnisse erforderlich sind. Allerdings standen einer nachhaltigen Integration Geflüchteter in Ausbildung und Arbeit immer noch substanzielle Hemmnisse im Wege: So ließen mangelnde Sprachkompetenz und zu geringe schulische und fachliche Vorkenntnisse für viele (noch) keine Vermittlung in qualifizierte Tätigkeiten zu. Bezüglich der Bereitschaft von Betrieben zur Einstellung Geflüchteter und deren Integrationschancen bei Vermittlung in Zeitarbeit gab es konträre Meinungen. Das Bemühen um Integrationserfolge wurde zudem durch die an mehreren Standorten gegebene Verkehrs- und Wohninfrastruktur erschwert: Zum einen ist das ÖPNV-Angebot in ländlichen Räumen häufig unzureichend, sodass es Geflüchteten dort oft kaum möglich ist, ohne eigenen PKW die Ausbildungs-, die Arbeitsstelle bzw. den Förderkurs (pünktlich) zu erreichen. Zum anderen ist es wegen des bestehenden Man-

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

gels an kostengünstigem Wohnraum kaum leistbar, alle Geflüchteten mit akzeptablen Wohnungen zu versorgen. Es ist davon auszugehen, dass dies deren psychosoziales Wohlbefinden und mittelbar auch ihre Lernmotivation stark beeinträchtigt. Die Wohnsitzauflage wird mehrheitlich als hinderlich für eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration Geflüchteter bewertet. Ein wesentliches Hemmnis der Arbeitsmarktintegration von Frauen mit Fluchthintergrund sowie ihrer Teilnahme an Integrationsmaßnahmen ist schließlich der verbreitete Mangel an Kapazitäten institutioneller Kindertagesbetreuung. Diese Problematik gilt jedoch auch für nicht-geflüchtete Kundinnen und Kunden. Vor diesem Hintergrund bemüht man sich teilweise um die Schaffung von Maßnahmen mit begleitender Kinderbetreuung für geflüchtete Frauen, was aber organisatorisch vielerorts schwierig umzusetzen ist.

3.3 Lokale Netzwerke und Unterstützungsstrukturen

3.3.1 Rolle lokaler Netzwerke und Unterstützungsstrukturen

Integration stellt eine Querschnittsaufgabe dar, die eine enge Zusammenarbeit ganz unterschiedlicher Akteure erfordert (siehe Unterkapitel 1.1). Im deutschen Kontext – in dem die staatlichen Zuständigkeiten aufgrund der föderalen Struktur ohnehin besonders komplex verteilt sind – spielen traditionell neben staatlichen Stellen auch Nichtregierungsorganisationen, Migrantenverbände, lokale Initiativen und Sozialpartner eine wichtige Rolle, wobei diese vonseiten der öffentlichen Hand häufig finanziell unterstützt werden. Angesichts des besonders hohen Zustroms von Geflüchteten im Sommer und Herbst 2015 engagierten sich die zivilgesellschaftlichen Akteure rasch überall dort, wo (aus ihrer Sicht) staatliche Maßnahmen nicht ausreichend oder schnell genug angeboten wurden (vgl. Erler et al. 2018, S. 65). Für das Gros der Geflüchteten gab es nur relativ begrenzte Möglichkeiten, sich vorab über die rechtlichen Gegebenheiten und die sozialen und kulturellen Gepflogenheiten in Deutschland fundiert zu informieren und darauf einzustellen.[27] Daher ist dieser Personenkreis ganz besonders auf geeignete Unterstützungsmaßnahmen vor Ort angewiesen, die helfen, diese und weitere fluchtbedingte Nachteile gegenüber regulä-

27 Das schließt nicht aus, dass es Fälle gibt, in denen auch bei kurzfristiger Entscheidung zur Flucht eine Planung, die hauptsächlich auf Informationen aus persönlichen Netzwerken basiert, vorgenommen wird (vgl. Treibel 2011, S. 171).

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

ren Erwerbszuwanderer_innen zu kompensieren. Zu den wichtigsten Hürden, die Geflüchtete auf dem Weg zur Arbeitsmarktintegration überwinden müssen, zählen neben einer unzureichenden Kenntnis der deutschen Sprache und einem Mangel an schulischer und fachlicher Bildung auch fehlende Kenntnisse des deutschen Arbeitsmarkts, mangelnde soziale Kontakte zur einheimischen Bevölkerung und psychische Probleme, die auf die Flucht und auf die teilweise prekären Aufenthaltsbedingungen vor Ort zurückzuführen sind (vgl. Boockmann und Scheu 2019). Darüber hinaus stehen erhebliche bürokratische Hemmnisse einer raschen und erfolgreichen Integration von Geflüchteten in den Arbeitsmarkt (sei es in Ausbildung, Nachqualifizierung oder Beschäftigung) entgegen.

Vor diesem Hintergrund kommt nicht nur der effizienten Zusammenarbeit und dem Datenaustausch zwischen Arbeitsagenturen und Jobcentern, sondern darüber hinaus auch der Kooperation zwischen der Arbeitsverwaltung und der örtlichen Ausländerbehörde zentrale Bedeutung zu (siehe Abschnitt 5.5.3). Weiterhin ist der Aufbau von Netzwerken erfolgversprechend für die Integration von Geflüchteten, „vor allem wenn in diesen Netzwerken auch die Arbeitsgesellschaft [Arbeitgeber, Gewerkschaften, Kammern, Innungen, d. A.] vertreten ist" (Thränhardt 2015, S. 27). In solchen Netzwerken, die im Idealfall professionell gemanagt werden, bemüht man sich um eine Koordination der zahlreichen haupt- und ehrenamtlichen[28] Akteure, die auf den verschiedenen für eine erfolgreiche Erwerbsintegration der Geflüchteten relevanten Feldern agieren. Die Bedeutung von Netzwerken zeigt sich auch darin, dass – wie Untersuchungen gezeigt haben – Arbeitsplätze (nicht nur für Erwerbsmigrant_innen und Geflüchtete) sehr häufig über persönliche Kontakte vermittelt werden (Thränhardt 2015, S. 25).

3.3.2 Lokale Netzwerke – Akteure und Formen

An allen 16 Untersuchungsstandorten wurden zur Integration der Geflüchteten lokale und regionale Netzwerke unterschiedlicher Zusammensetzung und Komplexität aufgebaut und weiterentwickelt. Die unterschiedlichen Akteure wie Bildungsträger, Kammern, Agenturen für Arbeit,

28 Erler et al. (2018, S. 65) weisen darauf hin, dass „bei über 40 Prozent der Arbeitgeber, die an der Umfrage der OECD, des DIHK und des BMAS teilnahmen und Asylbewerber und Flüchtlinge eingestellt hatten, […] die Kontaktaufnahme zumindest in einigen Fällen über zivilgesellschaftliche Initiativen" erfolgte.

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Jobcenter, lokale Ausländerbehörden, Ehrenamtliche, Wohlfahrtsverbände, Kommunen und weitere Akteure (z.B. Schulen) waren an den einzelnen Standorten unterschiedlich involviert. Auch hinsichtlich der Frequenz, Intensität und Organisation der Netzwerkaktivitäten gab es deutliche Unterschiede. Während an manchen Standorten im Wesentlichen anlassbezogene Austauschrunden zwischen einzelnen Akteuren stattfanden, wurden an anderen Standorten daneben auch in (halb-)jährlichem Rhythmus größere Veranstaltungen (wie z.B. „Integrationskonferenzen") durchgeführt, die einen Austausch zwischen sämtlichen relevanten Akteuren gewährleisten sollten. Derartige Austauschrunden dienten der Beschreibung und Bewertung der aktuellen Lage vor Ort, der Vermittlung rechtlicher Informationen (insbesondere zum Asyl- und Aufenthaltsrecht), der (Zwischen-)Bilanzierung bisheriger Aktivitäten sowie der Abschätzung der künftigen Entwicklung und der Planung geeigneter lokaler Maßnahmen. Mit dem Rückgang der Anzahl Geflüchteter ist inzwischen der Bedarf an solchen Großformaten vielerorts deutlich gesunken. Die Koordination bzw. Steuerung der diversen Interaktions- und Austauschformate erfolgte ebenfalls uneinheitlich; sie lag am häufigsten bei kommunalen Stellen oder Jobcentern, vereinzelt aber auch bei Kammern, Arbeitsagenturen und lokalen Einrichtungen der Wohlfahrtsverbände bis hin zur Volkshochschule vor Ort.

Die an den untersuchten Standorten vorhandenen lokalen Netzwerke zur Integration Geflüchteter sind überwiegend schon vor 2015 entstanden und hatten ursprünglich oft – und zum Untersuchungszeitpunkt häufig auch weiterhin – Migrant_innengruppen ohne Fluchthintergrund im Fokus, beispielsweise russlanddeutsche Spätaussiedler_innen. In der Regel gab es auch nicht nur ein Netzwerk vor Ort, sondern meist mehrere Arbeitsgemeinschaften, Arbeitsgruppen, Arbeitskreise, Beiräte, Bündnisse, Bürgerwerkstätten, Koordinationsstellen, Pakte oder Runde Tische, die wiederum mehr oder minder formell miteinander kooperierten und sich in unterschiedlicher Häufigkeit und Form sowohl thematisch als auch fachlich gegenseitig informierten und abstimmten.

Angesichts der im Spätsommer/Herbst 2015 eingetretenen Ausnahmesituation standen Arbeitsverwaltung und Kommunen zunächst vor der Aufgabe, sich möglichst rasch personell und organisatorisch auf die hohe Anzahl zugewanderter Geflüchteter einzustellen. Zum einen wurde eine regelmäßige und systematische Zusammenarbeit zwischen Arbeitsagenturen, Jobcentern, Ausländerbehörden und dem BAMF eingeführt („was wir einmal im Quartal hatten, [… war] der fachliche Austausch mit BAMF, Sozialamt, Ausländerbehörde", 07_AA_BCA_IFK, 130), zum anderen wur-

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

den die Aktivitäten des breiten Spektrums an weiteren relevanten Akteuren (Kommunen, Bildungs- und Maßnahmenträger, Einrichtungen der Wohlfahrtspflege, Kammern, Sozialpartner, Ehrenamtliche) abgestimmt und koordiniert. An den untersuchten Standorten geschah dies hauptsächlich in kommunaler Regie, wie die Aussage einer Integrationsfachkraft der Arbeitsagentur an einem ländlich geprägten Standort exemplarisch zeigt:

> „Es gibt verschiedene Arbeitskreise […] was hauptsächlich durch das Landratsamt organisiert wird […]. Zum Beispiel wir treffen uns zweimal im Jahr, Arbeitskreis gegen Gewalt heißt das, aber was sich hauptsächlich mit der Integration von Flüchtlingen beschäftigt, wo auch wieder Integrationskursträger drin sind, die Migrationsberatungsstellen sind drin, das Jobcenter ist drin." (07_AA_BCA_IFK, 130)

Nach Einschätzung der befragten Akteure aus den Arbeitsverwaltungen bestand eine besondere Herausforderung darin, den oft sehr heterogenen Informationsstand der involvierten Akteure bezüglich der Rechtslage und der komplexen Zuständigkeiten im Handlungsfeld der Geflüchtetenintegration anzugleichen. Daher galt es zum einen, geeignete Informations- und Begegnungsformate zu entwickeln, um einen zügigen Informations- und Meinungsaustausch zwischen den Akteuren zu gewährleisten, und zum anderen waren die zahlreichen Maßnahmen und Aktivitäten zur Integration Geflüchteter aufeinander abzustimmen und ggf. anzupassen.

Der Komplexität der Gesetzeslage und der Zersplitterung der Zuständigkeiten im Handlungsfeld der Geflüchtetenintegration wurde an mehreren Standorten mit der Einrichtung kommunaler (Stabs-) Stellen zur Koordination der haupt- und der ehrenamtlichen Flüchtlingsarbeit begegnet; diese wurden aus regulären Haushalts- und/oder aus Projektfördermitteln finanziert.[29] An einem Standort wurde sogar eine übergeordnete kommunale Koordinationsstelle eingerichtet, welche die Aufgabe hat, die über den Landkreis verstreuten rund 30 Koordinationsstellen zeitnah mit allen relevanten Informationen zu versorgen. Aber auch von eher informellen Kooperationsformen zwischen kommunalen Stellen, freien Trägern, Kirchen, Ehrenamtlichen und Migrantencommunities, die auf die soziale Integration Geflüchteter abzielten, wurde häufig berichtet:

> „Im Landkreis gibt es ziemlich klar definierte Helferkreise, die sich um die Einrichtung oder die dezentralen Unterkünfte oder die Blei-

29 Diese kommunalen Stelleninhaber_innen tragen je nach Aufgabenschwerpunkt die Bezeichnung Integrations-, Migrations- oder auch Flüchtlingsbeauftragte(r).

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

> beberechtigten kümmern. […] Und da gibt es auch eine syrische Community, ein syrischer Kreis, der sich gefunden hat, der Leute, die relativ neu da sind oder neu eben Bleiberecht kriegen, unterstützt." (03_ÖS_LE_OE, 220)

Die auf die Arbeitsmarktintegration Geflüchteter ausgerichteten Netzwerke können auch weitere Akteursgruppen umfassen, wie das folgende Beispiel illustriert:

> „Da sind die Agentur für Arbeit und das Jobcenter und verschiedene Träger, die in dem Bereich Maßnahmen machen. Die Volkshochschule, die die berufsbezogene Sprachförderung anbietet, die beruflichen Schulen, der Unternehmensverband und die Kammern sind auch vertreten." (13_ÖS_OE, 51)

Als ein Beispiel der in solchen Netzwerken thematisierten Probleme sei die bestehende Unübersichtlichkeit der Förderangebote angeführt, die sich negativ auf die Einstellungsbereitschaft von Arbeitgebern gegenüber Geflüchteten auswirke:

> „Die potenziellen Arbeitgeber, das Jobcenter, die Bundesagentur für Arbeit, die Ehrenamtlichen, die Sozialbetreuer, die Stadtverwaltung haben wir praktisch alle an einen Tisch gebracht und das Ende vom Lied war vonseiten der potenziellen Arbeitgeber, dass die sich in diesem Dschungel von Angeboten und Maßnahmen und alles, was da so durch die Luft schwirrt, die haben gesagt: ‚damit sind wir überfordert'." (04_ÖS_LE, 14)

Als Lösungsansatz wurde insbesondere von Arbeitgeberseite die Einrichtung einer „one-stop-agency" angeregt, an die sich interessierte Betriebe vor Ort mit ihren Fragen wenden können:

> „Wir wollen einen einzigen Ansprechpartner für diese Arbeitsgeschichte und wenn wir einen genannt bekommen, an den wir uns wenden können, und der uns zur Seite steht, wenn wir Fragen haben, dann sind wir bereit, Flüchtlingen einen Job anzubieten und uns auch da ein bisschen integrativ zu bemühen." (04_ÖS_LE, 14)

Dieser Forderung wurde an dem betreffenden Standort durch ein kommunales „Low-Budget-Projekt" entsprochen, in dessen Rahmen eine hauptamtliche zentrale Ansprechperson (in Teilzeit) bei ihrer Arbeit durch bis zu 20 ehrenamtliche „Profiler" und „Fallmanager" unterstützt wurde. Diese hatten die Aufgabe, die Geflüchteten während des gesamten Vermittlungsprozesses – von der Bewerbung, über die Vorstellung beim Arbeitge-

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

ber und eine eventuelle praktische Erprobung bis hin zur Überprüfung des Arbeitsvertrags – zu begleiten und zu unterstützen.

3.3.3 Förderprogramme zur Integration Geflüchteter in den Arbeitsmarkt

Die lokalen Bemühungen um die Integration Geflüchteter werden flankiert durch verschiedene spezifische Förderprogramme und -maßnahmen des Bundes oder des jeweiligen Bundeslandes (die zum Teil durch den ESF kofinanziert werden); auf sie können die Kommunen und andere Akteure zurückgreifen. Einige dieser Programme gab es bereits vor dem Sommer 2015; viele von ihnen wurden jedoch in Reaktion auf die damals einsetzende erhöhte Zuwanderung Geflüchteter sukzessive neu aufgelegt, ausgeweitet oder zielgruppengerecht angepasst. An den 16 untersuchten Standorten wurden diese Programme in unterschiedlichem Ausmaß genutzt.

Zu den bereits vor 2015 existierenden Programmen und Fördermaßnahmen auf Bundesebene, die für die Gruppe der Geflüchteten geöffnet wurden, zählen insbesondere die Jugendmigrationsdienste (JMD)[30] und die Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer (MBE).[31] Des Weiteren wurden an mehreren Standorten das Förderprogramm „Integration durch Qualifizierung" (IQ) oder die Beratungsstellen der Koordinierungsstellen Ausbildung und Migration (KAUSA)[32] als wichtige lokale bzw. regionale Anlaufstellen für die Integration Geflüchteter in Arbeit genannt. Für die

30 Die Aufgaben der Jugendmigrationsdienste bestehen darin, junge Menschen mit Migrationshintergrund im Alter von 12 bis 27 Jahren professionell zu begleiten; sie unterstützen den Integrationsprozess auf schulischer, beruflicher und sozialer Ebene durch Beratungsangebote. Hierzu findet eine Vernetzung mit lokalen Bildungsakteuren statt (siehe auch: https://www.jugendmigrationsdienste.de/ueber-jmd/ (zuletzt abgerufen am: 30.08.2022)).

31 Die „Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer" steht Neuzugewanderten nach Ankunft für drei Jahre zur Verfügung. Ergänzend zum Integrationskurs sollen mit dem Programm die sprachliche, berufliche und soziale Integration gefördert und Neuzugewanderte zu einem selbstständigen Handeln im Alltag befähigt werden, siehe auch: https://www.bmi.bund.de/DE/themen/heimat-integration/integration/migrationsberatung/migrationsberatung-node.html (zuletzt abgerufen am: 30.08.2022).

32 Die Ziele der KAUSA-Beratungsstellen bestehen darin, Netzwerkarbeit zu leisten und Strukturen zur Unterstützung des Einstiegs in den Beruf für Migrantinnen und Migranten aufzubauen, siehe auch https://www.bildungsketten.de/bildungsketten/de/ausbildung/massnahmen-zur-integration/kausa-projekte/kausa-projekte (zuletzt abgerufen am: 30.08.2022).

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Ausbildungsintegration Geflüchteter spielten an manchen der untersuchten Standorte auch Projekte des Bundesprogramms „Bildungsketten (VerA-Senior-ExpertInnen)“ oder des Programms „Jobstarter“[33] eine wichtige Rolle.

Die Unterstützung der Integration von Geflüchteten durch Bildung ist eine kommunale Querschnittsaufgabe mit sehr hohem Koordinationsbedarf. Den Kommunen steht hierbei die Förderlinie des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) „Kommunale Koordinierung der Bildungsangebote für Neuzugewanderte“ [34] (von Januar 2016) zur Verfügung, durch die in knapp der Hälfte der 16 Untersuchungsstandorte sogenannte Bildungskoordinator_innen finanziert wurden.

Für die Integration Geflüchteter in Arbeit und Ausbildung sind die beiden Programme „Willkommenslotsen“[35] und „Passgenaue Besetzung“[36] bedeutsam, an deren Finanzierung sich das Bundeswirtschaftsministerium maßgeblich beteiligt. Seit Frühjahr 2016 werden kleine und mittelgroße Unternehmen (KMU) bei der Besetzung offener Ausbildungs- und Arbeitsplätze mit Geflüchteten durch insgesamt etwa 120 sogenannte „Willkommenslotsen“ unterstützt, seit Herbst 2017 können auch große Unternehmen auf deren Hilfe zurückgreifen. Die Willkommenslotsen sind deutschlandweit an über 80 Kammern sowie weiteren Organisationen der Wirtschaft angesiedelt und damit in den Regionen für Unternehmen gut erreichbar. Durch das Programm „Passgenaue Besetzung“ werden Beratungsleistungen und Unterstützungsmaßnahmen der Kammern sowie anderer gemeinnütziger Organisationen der Wirtschaft gefördert; durch sie

33 Der Schwerpunkt der Jobstarterprojekte besteht darin, Betriebe dabei zu unterstützen, die Ausbildungsbereitschaft aufrechtzuerhalten, siehe auch https://www.jobstarter.de/jobstarter/de/home/home_node.html (zuletzt abgerufen am: 30.08.2022).

34 https://www.transferinitiative.de/bildung-fuer-neuzugewanderte.php (zuletzt abgerufen am: 30.08.2022).

35 Das Bundeswirtschaftsministerium fördert die Willkommenslotsen als Teil der Maßnahmen zur Integration von Geflüchteten in Arbeit und Ausbildung, die unter dem Dach der Allianz für Aus- und Weiterbildung fortgeführt werden, siehe https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Wirtschaft/willkommenslotsen.html (zuletzt abgerufen am: 30.08.2022).

36 „Passgenaue Besetzung" ist das Nachfolgeprogramm der „Passgenauen Vermittlung" aus der Förderperiode 2007–2013 des Europäischen Sozialfonds (ESF). Das Programm wird aus Mitteln des ESF und des BMWi-Haushalts finanziert. Die Wirtschaft beteiligt sich mit 30 Prozent an den Kosten, siehe https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Ausbildung-und-Beruf/passgenaue-besetzung.html (zuletzt abgerufen am: 30.08.2022).

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

erhalten KMU Hilfestellung bei der Besetzung offener Ausbildungsstellen mit in- und ausländischen Jugendlichen (auch ohne Flüchtlingsstatus).

Auch auf Ebene der Bundesländer gibt es eine Reihe von Fördermaßnahmen, die auf die Integration Geflüchteter in Arbeit und Ausbildung sowie auf eine spezifische Sprachförderung abzielen. Letztere richtet sich insbesondere an jene Geflüchteten, die keinen gesicherten Aufenthaltsstatus haben (wie zum Beispiel Geduldete), und denen deshalb der Zugang zu den regulären Sprachkursen verwehrt ist, was in mehreren Interviews sehr kritisch bewertet wurde. Zum einen handelt es sich um Maßnahmen, die Bestandteil bereits bestehender Landesprogramme sind (etwa der „Arbeitsmarktfonds Bayern", der „Integrationsfonds Mecklenburg-Vorpommern", das hessische Programm „Wirtschaft integriert" oder die Thüringer Richtlinie zur Armutsprävention); diese werden – zum Teil mit Kofinanzierung durch den ESF – jeweils durch Bildungsträger oder kommunale Einrichtungen umgesetzt. Zum anderen sind es Förderangebote, die ausschließlich auf die Gruppe der Geflüchteten fokussieren, so der „Pakt für Integration" in Baden-Württemberg, der „Integrationspakt Bayern" oder die „Thüringer Initiative für lokales Integrationsmanagement in Kommunen (TILIK)." Diese und weitere Landesprogramme waren den interviewten Akteuren an allen untersuchten Standorten bekannt und wurden fast überall auch genutzt. Eine spezifische Form der Unterstützung an der Schnittstelle von Haupt- und Ehrenamt stellen die „Integrationslots_innen"[37] dar, deren Aufgaben und Einsatzgebiete sich zum Teil zwischen den Bundesländern unterschieden (und die in einigen Ländern auch unter anderer Bezeichnung tätig sind). In Bayern beispielsweise werden hauptamtliche Integrationslots_innen, die in kommunale Strukturen eingebettet sind, seitens der Landesregierung mit dem Ziel gefördert,[38] einerseits den Ehrenamtlichen als zentrale Ansprechperson zu den Themen Integration und Asyl zur Verfügung zu stehen; andererseits sollen sie vor Ort auch als Ko-

37 Hierbei handelt es sich um haupt- oder ehrenamtlich aktive Personen (mit oder ohne Migrationshintergrund), die Migrant_innen in Angelegenheiten des Alltags, insbesondere bei der Kommunikation mit Behörden unterstützen. In der Praxis variiert ihre Tätigkeit zwischen Begleitung, Beratung, Vermittlung und Kulturübersetzung.

38 Vgl. Richtlinie für die Förderung der sozialen Beratung, Betreuung und Integration von Menschen mit Migrationshintergrund (Beratungs- und Integrationsrichtlinie – BIR). Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums für Arbeit und Soziales, Familie und Integration vom 16. November 2017, Az. V4.1/6722-1/52 (https://www.stmi.bayern.de/assets/stmi/mui/asylsozialpolitik/171116_bir.pdf (zuletzt abgerufen am: 30.08.2022)).

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

ordinatoren und Netzwerker in diesem Handlungsfeld wirken. In Niedersachsen wiederum werden ehrenamtliche Integrationslots_innen durch die auf kommunaler Ebene eingerichteten Koordinierungsstellen für Migration und Teilhabe in die Arbeit der Hauptamtlichen eingebunden. Gleichzeitig bezuschusst die Landesregierung dort seit 2015 Maßnahmen der Qualifizierung und Weiterbildung ehrenamtlicher Integrationslots_innen. Das Land Nordrhein-Westfalen hat im Jahr 2016 mit „KOMM-AN NRW" ein Programm „zur Förderung der Integration von Flüchtlingen in den Kommunen und zur Unterstützung des bürgerschaftlichen Engagements in der Flüchtlingshilfe" aufgelegt, das (a) durch Personal- und Sachkostenzuschüsse die vorhandenen kommunalen Integrationszentren[39] und (b) Sachausgaben für bedarfsorientierte Maßnahmen von Kommunen fördert. Darüber hinaus werden durch dieses Landesprogramm (c) den Trägern der Freien Wohlfahrtspflege Mittel zur Verfügung gestellt, um bedarfsorientierte Maßnahmen der Integrationsagenturen[40] im Lebensumfeld von Geflüchteten zu entwickeln, umzusetzen oder zu begleiten.

Der insbesondere von Arbeitgeberseite geforderte Lösungsansatz einer „one-stop-agency" (siehe Abschnitt 3.3.2) steht nicht nur im Zentrum der Bundesprogramme „Willkommenslotsen" und „Passgenaue Besetzung", sondern auch des sogenannten „Kümmerer-Programms"[41] des Wirtschaftsministeriums Baden-Württemberg, das seit Anfang 2016 auf die Integration Geflüchteter in Ausbildung abzielt. Aufgabe der Kümmerer ist es, Jugendliche und junge Erwachsene möglichst passgenau in Praktika, Ein-

39 Kommunale Integrationszentren wurden auf Grundlage des Gesetzes zur Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe und Integration vom 8.02.2012 mit Förderung des Landes in fast allen Kreisen und kreisfreien Städten Nordrhein-Westfalens eingerichtet (https://www.mkffi.nrw/kommunale-integrationszentren (zuletzt abgerufen am: 30.08.2022)).

40 Seit 2007 fördert das Land Nordrhein-Westfalen Integrationsagenturen (in Trägerschaft der Organisationen der Freien Wohlfahrtspflege) für die Belange von Menschen mit Zuwanderungsgeschichte (https://www.bra.nrw.de/integration-migration/kompetenzzentrum-fuer-integration/integrationsagenturen-und-interkulturelle-zentren/integrationsagenturen-ia (zuletzt abgerufen am: 30.08.2022)).

41 Mit dem Programm „Integration durch Ausbildung – Perspektiven für Flüchtlinge" fördert das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau Baden-Württemberg seit Januar 2016 flächendeckend rund 50 sogenannte regionale „Kümmerer". 2016/2017 wurden insgesamt 37,5 Vollzeitstellen bei 27 Projektträgern gefördert, in der Periode 2018/2019 waren es 40 Vollzeitstellen bei 26 Projektträgern. Vgl. FamilienForschung Baden-Württemberg (2020) (https://wm.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-wm/intern/Dateien_Downloads/Arbeit/Arbeitsmarktpolitik_Arbeitsschutz/Monitoring_K%C3%BCmmerer_April_2020.pdf (zuletzt abgerufen am: 30.08.2022)).

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

stiegsqualifizierungen und betriebliche Ausbildungsverhältnisse zu vermitteln, sie während der ersten sechs Monate der Ausbildung zu begleiten sowie die Ausbildungsbetriebe zu beraten und zu unterstützen.[42] Wichtige Partner im Kümmerer-Programm sind auch die Netzwerke und Initiativen Ehrenamtlicher, denn dem Programmmonitoring zufolge entstehen die Erstkontakte zu betreuten Geflüchteten zu rund einem Viertel über Ehrenamtliche (FamilienForschung Baden-Württemberg 2019, S. 15).

3.3.4 Lokale Netzwerke und Förderprogramme

Angesichts der großen Vielfalt an Förderprogrammen und Netzwerkstrukturen überrascht es nicht, dass die Vertreter_innen öffentlicher Stellen an mehreren Untersuchungsstandorten monierten, es komme zur Bildung von Doppelstrukturen und zur Überschneidung von Angeboten, insofern gleich mehrere Projekte zum Teil sehr ähnliche Zielsetzungen verfolgten. Wenn es gelänge, derartige Fehlallokationen zu vermeiden, so die Erwartung, könnten vor Ort mehr Ressourcen für eine qualitativ hochwertige Betreuung Geflüchteter zur Verfügung stehen.

> „Teilweise […] hat man schon manchmal noch das Gefühl, dass da Maßnahmen von verschiedenen Stellen auch von Bundesebene, von Landesebene begonnen werden, ohne dass miteinander abgestimmt wurde. Und dass es dann für manche Gruppen zu viel gibt, für andere zu wenig auch, also dass einfach dann parallel Sachen stattfinden, wo man eigentlich vielleicht, wo eine Sache auch gereicht hätte." (13_ÖS1_OE, 162)

Diese Kritik an einer unzureichenden Koordination und Abstimmung zwischen den Akteuren richtete sich sowohl an die lokale als auch an die Landes- und an die Bundesebene. Sie stellte heraus, dass meist bundes- und landespezifische Programmziele im Vordergrund stehen, die inhaltlich und organisatorisch oft nicht hinreichend aufeinander und auf die Bedarfe vor Ort abgestimmt seien.

---

42 Zur vorläufigen Bilanz des Kümmerer-Programms (Stichtag 30.04.2020): Rd. 5.000 Informationsveranstaltungen, rd. 4.700 Beratungen von Ausbildungsbetrieben (davon rd. 2/3 Kleinst- und Kleinbetriebe), rd. 7.100 Vermittlungen von Geflüchteten in Ausbildung, Vorab-Beschäftigung, Einstiegsqualifizierung, einjährige Berufsfachschule oder Praktikum, rd. 2.200 begonnene Ausbildungsverhältnisse. Quelle: FamilienForschung Baden-Württemberg (2020).

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Darüber hinaus wurde in mehreren Interviews kritisiert, dass die zeitliche Befristung der Bundes- und Landesprogramme eine längerfristige Arbeit und Strategieplanung zur Integration Geflüchteter erschwere, und zwar vor allem an jenen Standorten, an denen eine Verstetigung der von den Programmen angestoßenen Fördermaßnahmen durch die Kommunen aufgrund einer prekären Lage des jeweiligen kommunalen Haushalts nicht möglich war.

Ein weiterer, nur vereinzelt geäußerter Kritikpunkt zielte darauf ab, dass die Nutzung vorhandener Programme nicht immer ziel- und bedarfsorientiert erfolge, sondern auch Mitnahmeeffekte und ein möglicher „Druck von außen" eine Rolle spielten. Demnach würden manche Förderprogramme (z.B. die o.g. BMBF-Förderlinie Bildungskoordinator_innen) hauptsächlich deshalb in Anspruch genommen, um zusätzliche Mittel zu akquirieren, den kommunalen Haushalt zu entlasten und gleichzeitig zu signalisieren, dass man auf Forderungen der Zivilgesellschaft nach einer besseren Steuerung der Maßnahmen und Aktivitäten reagiert.

Insgesamt stießen die Programme und Fördermittel des Bundes und der Länder an den 16 Untersuchungsstandorten jedoch meist auf positive Resonanz. Zum einen wurden diese Ressourcen hauptsächlich dazu genutzt, die vielfältigen Maßnahmen und Aktivitäten vor Ort zu strukturieren, zu koordinieren und zu steuern, zum anderen – dies gilt insbesondere für die Fördermittel seitens der Länder – wurden sie dafür eingesetzt, kommunale Projekte und Maßnahmen für diejenigen Geflüchteten ins Leben zu rufen, die aufgrund ihres prekären Aufenthaltsstatus von der Teilnahme an regulären Integrationsmaßnahmen (vor allem im Bereich der Sprachförderung) ausgeschlossen sind.

Trotz unterschiedlicher Rahmenbedingungen, Vorerfahrungen und verfügbarer Ressourcen vor Ort ist die durch die Netzwerkarbeit angestrebte Koordination und Steuerung der vielfältigen Aktivitäten und Maßnahmen zur Integration Geflüchteter in Arbeit und Ausbildung insgesamt relativ gut verlaufen, an einigen Standorten sogar „außerordentlich gut" oder „super": „Also unser Netzwerk, […] also das ist ein großes Plus für unsere Region." (03_JC_GF, 201)

Bei mancher Kritik im Detail wurde Netzwerkarbeit vor Ort alles in allem als unerlässlich in diesem komplexen Handlungsfeld erachtet. „Wir verfolgen in erster Linie einen Netzwerkansatz, das heißt, die Arbeit, die ich hier mache, könnte ich natürlich nicht machen, wenn ich nicht gut vernetzt wäre mit diversen Expertengremien" (07_ZG1_OE, 22). Zu den Aspekten der Netzwerkarbeit, die von verschiedenen Akteuren kritisch hervorgehoben wurden, zählen:

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

- die teilweise (zu) hohe Anzahl von Treffen sowie die im Zeitverlauf zunehmenden personellen und thematischen Überschneidungen: „Also das könnte man etwas straffen." (01_JC_TL, 263);
- die an mehreren Standorten konstatierten anfänglichen Spannungen im Verhältnis zu den ehrenamtlichen Integrationshelfer_innen, die allerdings durch diverse Informationsveranstaltungen inzwischen weitgehend abgebaut werden konnten: „Also seitdem ist die Zusammenarbeit deutlich unkomplizierter." (04_JC_BCA, 218); und
- die teilweise unzureichende Einbeziehung von Migranten_innen in die Netzwerkarbeit vor Ort: „Das ist [...] nicht besonders gut gelaufen, ja, muss ich dann ganz ehrlich auch zugeben. Da sind manche Migrantenselbstorganisationen vertreten, nicht viele." (04_ÖS4_LE, 30)

Dabei fiel das Gros der Bewertungen seitens der hauptamtlichen Gesprächspartner_innen aus der Arbeitsverwaltung und den Kommunen in der Regel positiver aus als aus Sicht der Träger und vor allem der Ehrenamtlichen, die sich öfter (teilweise auch sehr) kritisch zu den Netzwerken äußerten, wie die nachfolgende Aussage illustriert:

> „Ich glaube, dass die Angebote, die hier […] sind, […] das wird von Leuten gemacht, die weit weg sind. Also die einen theoretischen Überbau haben und dann auch so entsprechend da 'rangehen, wo ich manchmal denke: ‚Oh nein! Das ist schlecht, das klappt überhaupt nicht.'" (02_ZG_E, 26)

Die Kritik der Ehrenamtlichen richtete sich nicht primär an die Adresse der handelnden Personen selbst, ihr Gegenstand war vielmehr die Fragmentierung der Zuständigkeiten und die teilweise mangelnde Unterstützung seitens der Hauptamtlichen in den Kommunen und in der Arbeitsverwaltung:

> „Also das ist alles kompliziert. Und dieses Komplizierte macht diesen ganzen Arbeits- und damit auch Integrationsprozess langwierig und schwierig. […] Das klappt so nicht. Sondern man wird von einem zum anderen nach da geschickt. Überall sitzen Menschen, die freundlich sind, aber das ist so schwierig." (02_ZG_E, 61)

Und nicht zuletzt wurde an einigen Standorten auch eine mangelnde Wertschätzung des ehrenamtlichen Engagements im Bereich der Geflüchtetenintegration beklagt:

> „Aber von dieser Verwaltung hätte ich mir wirklich gewünscht, dass die einmal sagen: ‚Wir schätzen das wert, dass ihr da seid und uns unterstützt und so. Und wir organisieren da etwas. Wir geben euch

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

> auch Unterstützung. Wir geben euch Infos.‘ Überhaupt nicht.“ (06_E, 149)

Widrige Rahmenbedingungen dieser Art führten nach Ansicht mehrerer Interviewpersonen mit der Zeit nicht selten zu einem deutlichen Nachlassen des Engagements der Ehrenamtlichen:

> „Die [Ehrenamtlichen] haben sich jetzt ein bisschen zurückgezogen bzw. ganz zurückgezogen, weil sie sich ein bisschen vernachlässigt gefühlt haben von den jeweiligen Kommunen, also Unterstützung auch im Rahmen über die Kommunen zu klären, und das war letztendlich für sie dann einfach zu viel, weil die arbeiten ehrenamtlich auch.“ (01_TR_LE, 48)

Angesichts der hohen Bedeutung, die den Ehrenamtlichen im Prozess der Arbeitsintegration Geflüchteter zukommt, ist das eine durchaus gravierende Konsequenz.

Die Bewertungen seitens der Kammern, Innungen und einzelner Maßnahmenträger (inklusive Betriebe) fielen weniger einheitlich aus. Einerseits wird gesehen, dass vieles gut funktioniert:

> „Das Fachkräftebündnis im Landkreis funktioniert, man kennt die Akteure, man weiß, wer wie tickt und man weiß, wer was macht. Ich glaube, man kann sehr viel auf kurzen Wegen abstimmen. […] Und die Bearbeitungszeiten haben sich auch reduziert. […]“ (04_ÖS7_LE, 56)

Andererseits wurde bemängelt, dass allen Informationsbemühungen der Arbeitsagenturen und Jobcenter zum Trotz wichtige und gängige arbeitsmarktpolitische Instrumente zur Ausbildungs- und Arbeitsmarktintegration Geflüchteter (wie z.B. die Einstiegsqualifizierung (EQ)) insbesondere unter den Klein- und Kleinstbetrieben immer noch weitgehend unbekannt sind.

3.3.5 Zusammenfassung

Im Rahmen der 16 Fallstudien wurde deutlich, dass im Handlungsfeld der Geflüchtetenintegration auf kommunaler Ebene Netzwerkarbeit unter Einbeziehung von Haupt- und Ehrenamtlichen gängig und auch unverzichtbar ist. In allen untersuchten Kommunen wurden die Akteure – unabhängig von ihrer Vorerfahrung in Fragen von Zuwanderung und Integration – durch das im Sommer 2015 einsetzende hohe Flüchtlings-

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

aufkommen vor große Herausforderungen gestellt, auf die sie mit schrittweisen organisatorischen Anpassungen und einer Neuausrichtung ihrer Integrationskonzepte und -aktivitäten reagierten.

Da zentrale integrationspolitische Handlungsfelder wie Spracherwerb, Eingliederung in (Aus-)Bildung und Erwerbsarbeit zu den freiwilligen kommunalen Aufgaben zählen, können Kommunen hier in der Regel nur in Kooperation mit anderen Akteuren aktiv werden. Hierbei wurden sie (insbesondere zur Schaffung von erforderlichen Koordinationsstellen) durch diverse Programme und Förderlinien des Bundes und der Länder (zumindest temporär) finanziell unterstützt. Da die neu aufgebauten Strukturen aber meist nicht auf Dauer ausgelegt sind, sind integrationspolitische Aufgaben nur zum Teil in den kommunalen Haushalten fest verankert, während viele Koordinationsstellen weiterhin auf externe Fördermittel angewiesen sind. Die freiwillige (Ko-)Finanzierung weiterer integrations- und migrationspolitischer Aktivitäten aus dem Kommunalhaushalt steht in vielen Kommunen permanent unter hohem Legitimationsdruck.

Darüber hinaus ist festzustellen, dass die kommunalen Integrationsinfrastrukturen keineswegs flächendeckend gleich stark ausgebaut wurden; vielmehr besteht trotz deutlicher Fortschritte an einigen Standorten „der Flickenteppich kommunaler Integrationspolitik“ (Schammann 2020, S. 51) fort. Neben den oft genannten Faktoren Ländlichkeit, Finanzkraft, politische Mehrheiten und rechtliche Handlungsspielräume spielen Einstellungen und Haltungen gegenüber Geflüchteten („Willkommenskultur“), sowie Schlüsselpersonen vor Ort eine wichtige Rolle.

Insofern die an den 16 Standorten vorhandenen Netzwerkstrukturen weitgehend zusätzlich zu fest institutionalisierten Regelstrukturen bestehen, überrascht es nicht, dass die beteiligten Akteure bei der Beurteilung ihrer Netzwerkaktivitäten teilweise „eine Tendenz zur Selbstbezogenheit“ (Fischer 2018, S. 5) offenbaren: Die Netzwerke werden von ihren Macher_innen weniger anhand ihrer Integrationswirkung bewertet, sondern meist danach, ob auf der Basis einer arbeitsfähigen Kommunikationsplattform bedarfsgerechte Angebote für die jeweilige Zielgruppe bereitgestellt werden konnten; Bedarfsgerechtigkeit und Erfolg wiederum bemessen sich an der Wahrnehmung dieser Angebote durch die Adressaten, die allerdings an deren Entwicklung selbst oft nicht hinreichend beteiligt waren.

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

3.4 Politische und gesellschaftliche Rahmenbedingungen

3.4.1 Gesellschaftliche Positionierungen gegenüber Geflüchteten

Die gesellschaftlichen Positionierungen gegenüber Geflüchteten zeigen sich für die Interviewpersonen in drei verschiedenen Bereichen: (1) in einer gefühlten Stimmung, die nicht direkt greifbar ist, (2) in Veränderungen des ehrenamtlichen Engagements für Geflüchtete und (3) in konkret wahrgenommener Diskriminierung von Geflüchteten. Diesen drei Aspekten wird eine hohe Bedeutung für die erfolgreiche Integration Geflüchteter zugeschrieben („ganz viel hängt an der Akzeptanz der Bevölkerung für diese Leute", 06_TR2_BL_OE,195).[43]

Die gefühlte Stimmungslage gegenüber Geflüchteten vor Ort wurde unterschiedlich beschrieben. So nahm eine Mitarbeiterin einer kommunalen Koordinierungsstelle für das Ehrenamt insbesondere in den kleineren Kommunen ihres Landkreises einen „eher größeren Skeptizismus" (04_ÖS_LE, 124) gegenüber Geflüchteten wahr. Einer anderen kommunalen Mitarbeiterin zufolge ist die Grundstimmung gegenüber Geflüchteten in ihrer Gemeinde zwar insgesamt „neutral, aber punktuell negativ" (03_ÖS_LE-OE, 113). In der Summe zeige sich dies aber nicht in Form öffentlicher Proteste oder gar fremdenfeindlicher Aktivitäten. Vereinzelt wurde in den Interviews erwähnt – ohne dass dies bewertet wird –, dass sich durch den Zuzug Geflüchteter auch das Stadtbild verändert habe. Andere Befragte wiederum schilderten, dass in der Bevölkerung die Stimmung gegenüber Geflüchteten „schwieriger" (06_ÖS3_OE, 80) werde, oder auch, dass Geflüchtete am Ort „nicht herzlich aufgenommen werden und das […] halt tagtäglich [spüren]" (09_TR_OE, 180). An einem Standort wird sogar berichtet, dass in der Bevölkerung der Widerstand gegen Geflüchtete größer werde und die Stimmung bereits „gekippt" sei. Aber auch Gegenteiliges wird wahrgenommen: „Sie [Geflüchtete] sagen, wir fühlen uns hier wohl, wir fühlen uns hier sicher" (13_TR1_LE, 57); die Bevölkerung sei „offen und freundlich" und auch ein „Wille" zur

43 Die nachfolgenden Äußerungen stammen vorwiegend von Interviewpersonen, die bei Beratungsstellen für Geflüchtete, Trägern von Arbeitsmarktdienstleistungen oder kommunalen Institutionen beschäftigt sind. Daneben gibt es vereinzelt auch Äußerungen von Interviewpersonen aus der Arbeitsverwaltung oder von Ehrenamtlichen. Da subjektive Eindrücke meist auch mit spezifischen Positionierungen oder Normvorstellungen verbunden sind, wurde in der Analyse darauf geachtet, solche Färbungen kritisch zu hinterfragen.

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Integration sei vorhanden, wird von einem ehrenamtlich Tätigen betont (13_ZG3_E, 563, 574).

Vereinzelt werden solche Besonderheiten – vor allem an ländlichen Standorten – auf die jeweilige regionale Mentalität zurückgeführt. In manchen Regionen werde man generell (ob als Deutscher oder als Ausländer) von der Bevölkerung nur schwer akzeptiert, „wenn man nicht dort [vor Ort] geboren ist" (15_TR2, 85). Angesichts einer solch grundsätzlichen Skepsis gegenüber allem Fremden sei es für Geflüchtete besonders wichtig, eine hohe Bereitschaft zur Erwerbsintegration und zur Anpassung an die geltenden Regeln und Gepflogenheiten zu zeigen, um von der lokalen Bevölkerung akzeptiert zu werden. Auf der anderen Seite macht man in der Integrationsarbeit auch die Erfahrung, dass es (nicht nur) aufgrund sprachlicher Barrieren schwierig ist, Geflüchteten nahezubringen, dass die Gesellschaft in Deutschland durch Pluralität gekennzeichnet ist. Dies schildert eine Mitarbeiterin einer Beratungsstelle so:

> „Es wird ja immer, von unseren Werten groß geredet, aber wenn man dann mal nachfragt, dann ist es auch sehr diffus. Selbst bei den Deutschen. Und dass dann [Geflüchtete] ein Gesamtbild kriegen, was man den Leuten dann weitergibt so und so ticken die Deutschen, das ist dann schwierig. Also tatsächlich ist die Schwierigkeit eigentlich die Pluralität eigentlich, die es in Deutschland schon gibt, den Leuten zu vermitteln." (15_ZG_OE, 35)

Analysiert man, wie sich die Gesellschaft vor Ort gegenüber Geflüchteten positioniert, müssen auch die entsprechenden lokalen ehrenamtlichen Unterstützungsstrukturen näher betrachtet werden. Über alle 16 Standorte hinweg stimmten die dazu interviewten Personen darin überein, dass es einen Rückgang des ehrenamtlichen Engagements für Geflüchtete gibt (siehe auch Abschnitt 5.5.4). So seien beispielsweise an einem Standort von einem ursprünglich breit getragenen Engagement „nur noch fünf, sechs Leute übrig geblieben" (14_ÖS1_LE, 32) und auch die anfänglich „helfende Euphorie [… sei] relativ schnell abgeebbt" (11_TR4_LE_OE, 315). Obwohl es nach wie vor ein durchaus substanzielles ehrenamtliches Engagement für Geflüchtete gebe, sei es schwierig, neue Unterstützerinnen und Unterstützer zu finden. Ein Grund hierfür sei, dass die Zustimmung in der Bevölkerung für die Flüchtlingshilfe abgenommen habe und Anfeindungen aus dem sozialen Umfeld der Helfenden deren Motivation, sich weiter für Geflüchtete zu engagieren, schwächen würden. Dieses vielfach bedauerte Abklingen der sogenannten „Willkommenskultur" führe dazu, dass Geflüchtete zunehmend „alleingelassen" (06_ÖS3_OE, 80) wür-

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

den, also keine Unterstützung mehr durch Ehrenamtliche erhielten. Der schleichende Wegfall ehrenamtlicher Unterstützungsleistungen habe zur Konsequenz, dass hauptamtliche Kräfte dies (zumindest teilweise) kompensieren müssten.

Dennoch gebe es zahlreiche Ehrenamtliche, die weiterhin Geflüchtete unterstützen und sich dabei auch Anfeindungen aussetzen. Über Vorbehalte gegenüber dem Engagement für Geflüchtete berichteten auch Hauptamtliche in der Flüchtlingsberatung:

> „Wenn man irgendwo […] Leute trifft, mit denen man sich jetzt nicht unbedingt verabreden würde: ‚Ja und was machst du jetzt so?' Und dann wird es immer ganz schnell still am Tisch […], weil es auch unangenehm ist, sich damit auseinanderzusetzen." (15_ZG_OE, 47)

Vor diesem Hintergrund wurde darauf hingewiesen, dass man grundsätzlich noch an den Einstellungen und Haltungen gegenüber Geflüchteten vor Ort arbeiten müsse (01_ÖS2_LE, 183) oder dass es noch weiterer Zeit bedürfe, bis sich eine positive Einstellung gegenüber Geflüchteten durchsetze („also hier in O. sind wir ja immer ein bisschen langsamer" 08_ZG_1_OE, 528). In einem Fall schilderten Interviewpersonen, dass es auch politisch motivierte Angriffe auf ihre Beratungsinstitutionen gegeben habe, dass also rechtsradikale politische Strömungen das Klima gegenüber Geflüchteten negativ beeinflussten.

Des Weiteren zeigte sich an manchen Standorten, dass Geflüchtete im Alltag konkrete Anfeindungen oder Diskriminierungen erfahren. Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS) (2016, S. 1) verweist darauf, dass Asylsuchende und anerkannte Geflüchtete grundsätzlich einem hohen Diskriminierungsrisiko unterliegen. Dies zeige sich am Arbeits- und am Ausbildungsplatz, bei der Wohnungssuche, könne aber auch bei Ämtern und Behörden der Fall sein (ebd.). Häufig handele es sich hierbei um intersektionelle bzw. Mehrfachdiskriminierung (ADS 2016, S. 13–14). Auch einige interviewte Mitarbeiter_innen von Beratungsstellen berichteten von Diskriminierungserfahrungen, die ihnen Geflüchtete geschildert haben. Schließlich gebe es nach wie vor Vorurteile gegenüber Geflüchteten, welche die Stimmung vor Ort negativ beeinflussen würden.

An ländlichen Standorten mit geringem Migrantenanteil an der Bevölkerung wurde die soziale Integration Geflüchteter insgesamt als eine größere Herausforderung angesehen, als dies an städtischen Standorten mit hohen Migrantenanteilen der Fall war. Dies wurde darauf zurückgeführt, dass an letzteren bereits Strukturen zur Förderung der Integration und Partizipation von Ausländerinnen und Ausländern und auch lokale

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Communities existierten, welche die Integration der seit 2015 zugewanderten Geflüchteten unterstützten. Solche Strukturen seien an ländlichen Standorten bislang eher selten vorhanden. Demgegenüber gab es an städtischen Standorten auch Hinweise auf spezifische Problemstellungen, die aus einem hohen Migrantenanteil resultierten, wie das folgende Zitat illustriert:

> „Wir haben ja so viele Migranten, aber ich habe jetzt nicht den Eindruck, dass das hier wirklich die Sache entscheidend voranbringt. Was wir durchaus haben, das kann ich jetzt aber nicht beziffern, wir haben schon den Neid der alten auf die neuen Migranten: ‚die kriegen alles, wir hatten ja damals nichts', das habe ich öfters wahrgenommen." (05_ÖS3_LE, 44)

Neiddebatten, die von Migrant_innen früherer Generationen mit Blick auf die erst kürzlich neu Zugewanderten geführt werden, wurden auch an kleineren und ländlichen Standorten in Einzelfällen wahrgenommen. Jedoch sei die Stimmungslage gegenüber Geflüchteten dort insgesamt negativer als an städtischen Standorten, weil der einheimischen Bevölkerung der Umgang mit ethnischer Vielfalt weniger vertraut sei. Allerdings zeigten die Äußerungen auch, dass es in ländlichen Kommunen in Ost- wie in Westdeutschland beides, sowohl ein starkes Engagement für Geflüchtete als auch eine deutliche Ablehnung von Geflüchteten gibt. Dies hänge vor allem davon ab, wie groß die Anzahl der zu betreuenden Geflüchteten vor Ort sei. Insofern sind die erwähnten Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland sowie diejenigen zwischen städtischen und ländlichen Regionen mit Vorsicht zu interpretieren.

Eine wichtige Rolle für die Haltung gegenüber Geflüchteten vor Ort wird auch der medialen Berichterstattung zugeschrieben. Studien zur Kontakthypothese (Schmidt und Weick 2017; Weber 2015) zeigen, dass fehlende Kontakte zu Geflüchteten oder wenig Erfahrung im Umgang mit Migrant_innen einen Anstieg von Fremdenangst nach sich ziehen können; beim Ausbleiben direkter Begegnungen bilde man sich seine Meinung dann eher über Dritte, zum Beispiel über die Medien. Insofern wurde auch an ländlichen Standorten eher davon berichtet, dass einzelne (negative) Vorfälle mit Geflüchteten „hochgespielt" würden, wodurch die Stimmung negativ beeinflusst werde. Gegenteilige Meinungen und Äußerungen ehrenamtlicher Helfer_innen würden indes im örtlichen medialen Diskurs kaum vorkommen.

Zusammenfassend zeigen die Interviews, dass die Haltung gegenüber Geflüchteten sehr unterschiedlich ist und ein Rückgang des ehrenamt-

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

lichen Engagements auch als Zeichen einer abnehmenden Unterstützung Geflüchteter gewertet werden kann. Zugleich gibt es nach wie vor nicht nur mehr oder minder latente gesellschaftliche Vorbehalte gegenüber Geflüchteten, sondern auch gegenüber Personen, die Geflüchtete unterstützen.

3.4.2 Kommunale Handlungsspielräume und Integrationskonzepte

Ähnlich wie das Handeln der Arbeitsverwaltung unterliegen auch die Aktivitäten der Kommunen im Bereich der Betreuung und Integration Geflüchteter rechtlichen Vorgaben und Verpflichtungen. So müssen Kommunen nach dem AsylbLG spezifische Aufgaben zur Unterbringung und Versorgung Geflüchteter erfüllen oder erhalten aufgrund bundes- oder landesrechtlicher Weisungen spezifische Aufgaben. Grundsätzlich sind drei Formen von kommunalen Aufgaben zu unterscheiden:

- Pflichtleistungen nach Weisung,[44]
- pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben, die aus der Inanspruchnahme dieser Leistungen durch Geflüchtete entstehen (zum Beispiel Kosten für den Schulbesuch, die Kinderbetreuung und die Jugendhilfe) und
- freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben.[45]

Freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben sind beispielsweise Maßnahmen zur sozialen Betreuung von Geflüchteten, zur Sprachförderung von Geduldeten oder Aktivitäten zur Förderung und Unterstützung des Ehrenamts. Bei der Umsetzung von freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben gibt es einen eigenen kommunalen Handlungsspielraum (Boockmann et al. 2018, S. 15f.), der – in Abhängigkeit von den jeweiligen kommunalen Ressourcen – genutzt werden kann, um auf spezifische lokale Problemlagen zu reagieren. Dieser Handlungsspielraum betrifft sowohl die Menge

44 Dies sind die Leistungen des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG) für Unterbringung und Unterkunft Geflüchteter, die Leistungen nach dem SGB XII, sowie teilweise Leistungen nach dem SGB II (zum Beispiel Kosten der Unterkunft).

45 Allerdings sind die Grenzen zwischen pflichtigen und freiwilligen Aufgaben nicht immer eindeutig (beispielsweise im Kontext der Unterbringung und sozialen Betreuung Geflüchteter); vgl. Boockmann et al. (2018, S. 15–16). So kann beispielsweise argumentiert werden, dass die Beschäftigung von Sozialarbeiter_innen in den Unterkünften entweder eine freiwillige Leistung der Kommune ist oder – im Sinne der Aufrechterhaltung von Sicherheit in den Gemeinschaftsunterkünften (durch die Sozialarbeit) – eine Pflichtleistung im Rahmen des AsylbLG zur Unterbringung Geflüchteter darstellt.

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

an bereitgestellten Angeboten als auch deren operative Umsetzung. Am Beispiel der Betreuung und Unterbringung Geflüchteter soll dies kurz verdeutlicht werden. Grundsätzlich wurden diesbezüglich zwei verschiedene Strategien verfolgt: Die Geflüchteten wurden nach der Erstaufnahme entweder in zentralen Gemeinschaftsunterkünften untergebracht oder dezentral in eigenen (privaten oder von der Kommunen angemieteten) Wohnungen. Hierbei waren insbesondere die regionalen Gegebenheiten von Bedeutung. Bei zentraler Unterbringung der Geflüchteten waren verschiedene Vorgehensweisen – mit Einbindung unterschiedlicher Akteure – anzutreffen:

1) Die Unterbringung Geflüchteter wurde zusammen mit ihrer sozialen Betreuung komplett durch die Kommune bestritten. Hierfür wurden neben Unterkünften auch zusätzliche Personalressourcen bereitgestellt.
2) Die Unterbringung Geflüchteter wurde durch die Kommune bewerkstelligt, allerdings erfolgt ihre Betreuung (Sozialarbeit und Begleitung) durch externe Träger.
3) Die Unterbringung Geflüchteter und deren Betreuung wurde vollständig in externe Trägerschaft übergeben (beispielsweise an einen Wohlfahrtsverband).

Die in den 16 untersuchten Kommunen befragten Mitarbeiter_innen öffentlicher Stellen berichteten überwiegend, dass im Rahmen freiwilliger Selbstverwaltungsaufgaben Sprachförderungen für Geflüchtete ohne regulären Zugang zum Integrationskurs angeboten werden und den Unterbringungsproblemen mit Maßnahmen der Wohnraumförderung für Geflüchtete begegnet werde. Eine solche bestand beispielsweise darin, dass die Kommune die Renovierung von Wohnungen fördert und dafür den Eigentümer verpflichtet, die betreffende Wohnung an Geflüchtete zu vermieten und diese darüber hinaus im Alltag zu unterstützen und als „Kümmerer“ zu begleiten.

In einigen untersuchten Kommunen wurde berichtet, dass eine kommunale institutionenübergreifende Anlaufstelle für Geflüchtete – beispielsweise bei einer Volkshochschule – eingerichtet wurde, die alle kommunalen Angebote für Geflüchtete bündelt und koordiniert; die dort angesiedelten Personalstellen wurden aus Bundes- oder Landesprogrammen finanziert (siehe Abschnitt 3.3.3). An Standorten ohne solche spezifischen Stellen wurde der Aufgabenbereich der Flüchtlingsintegration meist bereits bestehenden Gleichstellungs-, Integrations- oder Migrationsbeauftragten

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

übertragen. Vereinzelt wurde allerdings auch eine damit einhergehende Überlastung des Personals durch diese zusätzlichen Aufgaben beklagt.[46]

Die untersuchten Standorte unterscheiden sich hinsichtlich des Angebots an freiwilligen Leistungen für Geflüchtete. Maßgebliche Einflussfaktoren hierfür sind die Größe der Kommune, die örtlichen Ressourcen, die Vorerfahrungen mit Migrant_innen im Allgemeinen und die politische Bereitschaft, sich für Geflüchtete einzusetzen. Insbesondere an großstädtischen Standorten existierten bereits im Vorfeld der Fluchtzuwanderung von 2015 Integrationskonzepte, spezialisierte Stellen und Erfahrungen mit der Integration von Migrant_innen. Einen relevanten Einfluss auf kommunale Aktivitäten haben auch die durch Bund und Länder bereitgestellten spezifischen Förderprogramme und die landesspezifischen Weisungen an die lokalen Ausländerbehörden zur Umsetzung des Aufenthaltsrechts. In Bundesländern, in denen das Aufenthaltsrecht durch die Ausländerbehörden eher großzügig ausgelegt wird, wurde tendenziell auch die Integration Geflüchteter von den hierzu interviewten Personen als weniger problematisch empfunden.

Eine zentrale freiwillige Aufgabe besteht in der Entwicklung und Umsetzung von kommunalen Integrationskonzepten.[47] Nur an neun der 16 unter-

46 Eine Befragung von 92 Kommunen (Schammann 2020) weist überdies darauf hin, dass es auch auf kommunaler Ebene zu organisatorischen Veränderungen gekommen ist und verschiedene Abteilungen und Funktionen mit Geflüchtetenbezug (etwa Integrationsbeauftragte und Ausländerbehörden) in neuen organisatorischen Einheiten („lokalen Integrationsministerien") zusammengelegt wurden (ebd., S. 47). In den Fallstudien des hier vorliegenden Projekts lassen sich keine derart tiefer gehenden organisatorischen Umstrukturierungen infolge des Umgangs mit Geflüchteten beobachten.

47 Kommunale Integrationskonzepte legen „die strategischen Leitlinien des kommunalen Umgangs mit Migration und migrationsbedingter Vielfalt fest" (Schammann 2020, S. 48). Maßgeblich geht es also darum, mithilfe von Integrationskonzepten „eine vielfältiger gewordene Gesellschaft zu gestalten" (ebd.) und eine Einbindung Geflüchteter in lokale Kontexte zu ermöglichen. Daher sind Integrationskonzepte insbesondere in Kommunen vorzufinden, die über eine größere migrationsbedingte Vielfalt verfügen (ebd.). Eine verlässliche Aussage zur deutschlandweiten Verbreitung kommunaler Integrationskonzepte, die Migration und Integration vor Ort organisieren und strukturieren sollen, ist aufgrund der Tatsache, dass es sich um eine freiwillige Aufgabe handelt, die nicht zentral erfasst wird, nur eingeschränkt möglich (Damm 2019, S. 5). Für das Jahr 2017 konstatiert Damm (2019) auf Basis verschiedener Datenquellen, dass etwa 87 Prozent der deutschen Großstädte Integrationskonzepte umsetzen, während solche Konzepte nur in einem Drittel der Landkreise und in 17 Prozent der Mittel- und Kleinstädte vorzufinden sind.

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

suchten Standorte wurde von schriftlich ausformulierten Integrationskonzepten berichtet, die – laut Angaben aus der Kommunalverwaltung – als handlungsleitend für die Steuerung und Koordination der lokalen Integrationsprozesse einzustufen sind. Dabei handelt es sich überwiegend um städtische Standorte mit hohen Anteilen von Migrant_innen an der Bevölkerung – diese verfügen vor diesem Hintergrund bereits über ein Integrationskonzept – oder um Standorte, an denen ein solches Konzept aufgrund eines entsprechenden (kommunal)politischen Willens implementiert wurde. Die Konzepte wurden für die Zielgruppe der Geflüchteten neu entwickelt oder entsprechend erweitert.[48] Interviewpersonen aus Wohlfahrtsverbänden und Beratungseinrichtungen kritisierten, dass die Integrationskonzepte teilweise nur eine „Bedeutung auf dem Papier" hätten und insofern für die tägliche Praxis kaum tauglich seien, weil es vor Ort am politischen Willen und der Selbstverpflichtung zu ihrer Umsetzung fehle. Daher beschränke sich das Integrationsgeschehen im Alltag zumeist auf einen situativen Informations- und Meinungsaustausch der beteiligten Akteure.

An Standorten ohne ein solches Konzept wurde wiederum bemängelt, dass es an einer kommunalen Strategie zum Umgang mit und zur Integration von Geflüchteten fehle. Das Fehlen wurde von Akteuren einschlägiger öffentlicher Stellen (überwiegend Sozialreferate, vereinzelt auch lokale Migrationsbeauftragte bzw. -koordinator_innen) zumeist damit begründet, dass aufgrund eines guten Arbeitsmarktes oder eines geringen Ausländeranteils vor Ort kein entsprechender Handlungsbedarf bestehe. Zur Begründung wurde weiterhin angeführt, man sehe keine Möglichkeit die Entwicklung und Implementierung eines solchen Integrationskonzeptes zu steuern – so die Argumentation in einem großen Landkreis mit vielen kreisabhängigen Gemeinden – oder dass im Rahmen der Integration Geflüchteter andere Aufgaben Priorität hätten.

Demgegenüber liegt das Fehlen einer lokalen Integrationsstrategie aus Sicht von Interviewpersonen aus dem Bereich von Ehrenamt und zivilgesellschaftlichen Beratungsstellen darin begründet, dass keine (pro-)aktive Unterstützung und Betreuung für Geflüchtete durch die kommunalen Stellen erfolge, zivilgesellschaftliche Akteure nicht in politische Entschei-

48 Einige Interviewpersonen halten es nicht für nötig, Geflüchtete anders zu erfassen, als andere Migrant_innen. Mit dem Hinweis, dass die mit der Flüchtlingseigenschaft verbundenen Fragestellungen und Herausforderungen grundsätzlich die gleichen seien wie bei anderen Migrant_innen, sehen sie keine Notwendigkeit, über die jeweils bestehenden Integrationskonzepte hinaus eigene Konzepte für die Integration Geflüchteter zu entwickeln.

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

dungsprozesse eingebunden seien und die Kommune für deren Arbeit keine Ressourcen bereitstelle. Sie bemängelten des Weiteren, dass die Kommune keine Netzwerkarbeit betreibe bzw. keine Formate zum gegenseitigen Austausch der mit Fluchtzuwanderung befassten Akteure bereitstelle. Vereinzelt wurde die Vermutung geäußert, dass sich die politischen Leitungsebenen auch aufgrund der bundespolitischen Entwicklung zu dem Thema nicht positionieren wollen.

An jenen Standorten, an denen sich die kommunale Leitungsebene deutlich zur Integration Geflüchteter positionierte, wurde auch die Bedeutung des Vorhandenseins eines – partizipativ angelegten – kommunalen Integrationskonzepts und dessen Umsetzung hervorgehoben. Von einem klaren Bekenntnis der Leitungsebene zu einer strategisch vorausschauend angelegten Integration von Geflüchteten wurde allerdings nur an wenigen Untersuchungsstandorten berichtet.

Diese Interviewaussagen lassen die Schlussfolgerung zu, dass Integrationskonzepte einen praktischen Stellenwert insbesondere an solchen Standorten haben, an denen bereits umfangreiche Erfahrungen mit Migrant_innen vorliegen und an denen die Konzepte auch aktiv in die lokalpolitische Agenda eingebunden sind, weil hierfür auch schon vor 2015 ein grundsätzlicher Bedarf bestand. An Standorten, die nur über wenig Erfahrungen mit Migrant_innen verfügen, fokussiert man sich bei der Flüchtlingsintegration offenbar verstärkt auf den bilateralen Austausch und die konkrete Fallarbeit. Dies dürfte neben einem mangelnden Erfahrungswissen auch daran liegen, dass dort für die Flüchtlingsintegration keine zusätzlichen Ressourcen zur Verfügung standen.

3.4.3 Bedeutung finanzieller und materieller Rahmenbedingungen

Maßgeblich für die Erfüllung pflichtiger und freiwilliger Aufgaben der Kommunen zur Betreuung und Integration Geflüchteter sind ihre jeweils verfügbaren materiellen und finanziellen Ressourcen. An den untersuchten Standorten wurde mehrheitlich berichtet, dass in der Anfangsphase der Fluchtzuwanderung diesbezügliche Aktivitäten vor allem aus Eigenmitteln finanziert wurden, indem die Aufgabenbereiche bestehender Stellen um die Flüchtlingsintegration erweitert wurden.

Nach der Auflage neuer Förderprogramme zur Integration Geflüchteter durch den Bund und die Länder konnten viele der ursprünglich aus kommunalen Eigenmitteln finanzierten Stellen dann – befristet – über diese Programme finanziell abgesichert werden. Mit der zeitlichen Befristung

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

der Förderprogramme wurde unterschiedlich umgegangen. In den meisten untersuchten Kommunen sollten die betreffenden Stellen nach dem Auslaufen der Förderung in die kommunalen Regelstrukturen übergehen und so verstetigt werden. In einigen untersuchten Kommunen – diese bilden die Minderheit – entschied man sich dafür, die geförderten Stellen nicht zu verlängern, was damit begründet wurde, dass die Ergebnisse der dort geleisteten Arbeit nicht den Erwartungen entsprochen hätten.

Besondere Herausforderungen für die Umsetzung von Aktivitäten für Geflüchtete bestehen in den Kommunen, die einer Haushaltssicherung unterliegen. Diese haben nur sehr eingeschränkte Möglichkeiten, freiwillige Leistungen aus Eigenmitteln zu finanzieren. In den zwei Kommunen des Untersuchungssamples, die einer Haushaltssicherung unterliegen, wurde berichtet, dass man sich weitgehend auf die Erfüllung der Pflichtaufgaben beschränke. Eine zentrale Schwierigkeit bestand dort darin, die für den Bereich der Flüchtlingsintegration benötigten Personalstellen nicht finanzieren zu können. Des Weiteren reichten die dort verfügbaren Ressourcen nicht aus, um die bei bestimmten Förderungen verlangte Kofinanzierung bereitzustellen. Daher müsse teilweise auf die Inanspruchnahme entsprechender Förderangebote verzichtet werden. In einer Kommune mit Haushaltssicherung wurde außerdem berichtet, dass man die Unterstützungsangebote zentralisiere, um effektiver arbeiten zu können und die Transparenz zu verbessern. Zentralisiert wurde zum Beispiel die Unterbringung unbegleiteter minderjähriger Geflüchteter, die zunächst verstreut in dem – sehr ausgedehnten – Kreisgebiet gewohnt hatten.[49]

Insgesamt zeigte sich, dass die Kommunen spezifische Förderprogramme aktiv nutzen, um die Integration Geflüchteter zu unterstützen. Mit solchen Förderungen konnten entweder bereits bestehende Strukturen erhalten und fortgeführt oder zusätzliche Stellen geschaffen werden. Hinsichtlich der Verstetigung der Strukturen nach Auslaufen der Förderung zeigten sich indes Unterschiede.

3.4.4 Zusammenfassung

Von großer Bedeutung für die Integration der Geflüchteten in Gesellschaft und Arbeitsmarkt ist die lokale ‚Willkommenskultur' und die Akzeptanz der Geflüchteten in der Bevölkerung. An den untersuchten Standorten tra-

49 Die Zentralisierung hatte allerdings den negativen Nebeneffekt, dass sich die an den einzelnen Orten bestehenden Unterstützungsnetzwerke auflösten.

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

ten unterschiedliche Einstellungen im Umgang mit Geflüchteten zutage. Fehlende Erfahrungen mit Migrantinnen und Migranten im Allgemeinen fördern eine eher zurückhaltende und teilweise ablehnende Haltung gegenüber Geflüchteten. Auf der anderen Seite wurde insbesondere in denjenigen Regionen, in denen schon länger Erfahrungen mit Migrant_innen vorliegen, von einer offenen Willkommenskultur berichtet. Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland ließen sich hierbei nur bedingt feststellen. Zentral für die Willkommenskultur ist auch die ehrenamtliche Unterstützung Geflüchteter. An den meisten Standorten wurde von einem Rückgang des ehrenamtlichen Engagements und in diesem Zusammenhang auch von einer sich verstärkenden latenten Ablehnung der Geflüchtetenhilfe durch die Bevölkerung berichtet.

Kommunen haben im Rahmen der freiwilligen Aufgabenwahrnehmung Handlungsspielräume, um die (soziale) Integration Geflüchteter zu unterstützen. Die Ausgestaltung und Umsetzung entsprechender Angebote hängt zum einen von den kommunalen Ressourcen und zum anderen von der Nutzung einschlägiger Förderprogramme des Bundes bzw. des betreffenden Bundeslandes ab. In den meisten untersuchten Kommunen wurden spezifische Förderangebote für solche Geflüchtete aufgelegt, die aufgrund ihres unsicheren Aufenthaltsstatus nur eingeschränkten Zugang zu Sprachkursen und Maßnahmen der Arbeitsmarktintegration haben. Zur Steuerung der Integrationsprozesse griffen die Kommunen, in denen Migration schon länger ein Thema ist, auf bestehende Integrationskonzepte zurück, erweiterten diese um die Zielgruppe der Geflüchteten oder entwickelten gänzlich neue Konzepte. Die Integrationskonzepte hatten einen eher geringen praktischen Stellenwert. Den Interviews zufolge wurde das Konzept nur an wenigen Standorten tatsächlich in die Praxis umgesetzt. Die zentrale Ursache einer ausbleibenden Umsetzung wurde in der Regel im Fehlen eines diesbezüglichen Commitments der politischen Leitungsebenen gesehen. An Standorten ohne Integrationskonzept wurde meist von einer situativen und bilateralen Zusammenarbeit der lokalen Akteure hinsichtlich der Integration von Geflüchteten berichtet.

Die Kommunen, die finanziellen Restriktionen (z.B. aufgrund einer Haushaltssicherung) unterliegen, beschränken sich den Interviews zufolge meist auf die ihnen zugewiesenen Pflichtleistungen, da sie keine finanziellen Spielräume für (freiwillige) Aktivitäten der Integrationsförderung haben. Auch fehlte es dort an Mitteln, um Personalstellen im Bereich der Geflüchtetenintegration zu finanzieren und um den bei bestimmten Förderprogrammen verlangten Eigenanteil beisteuern zu können. Deshalb können diese Kommunen solche Förderprogramme nur eingeschränkt nutzen.

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

4 Ziele und Strategien der beteiligten Akteure

4.1 Einleitung

Im Mittelpunkt dieses Kapitels stehen die Ziele, welche die in die Implementationsanalyse einbezogenen Akteure im Rahmen der Arbeit mit Geflüchteten verfolgen. Es wird zudem der Frage nachgegangen, welche Strategien die jeweiligen Akteure zur Erreichung ihrer Ziele einschlagen und ob sich diese im Zeitverlauf verändert haben. Darüber hinaus werden die Erwartungen der befragten Akteure bezogen auf die Integration Geflüchteter in den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt beleuchtet und es wird aus Sicht der Befragten auf erreichte Zwischenschritte und Rückschläge im Integrationsprozess eingegangen.

Ein besonderes Interesse gilt der öffentlichen Arbeitsverwaltung (Arbeitsagenturen und Jobcenter), da sie als zentraler Akteur neben der Beratung und Betreuung von Geflüchteten auch für die Entwicklung und Spezifizierung von Maßnahmen für Geflüchtete sowie für die Beauftragung von Bildungsträgern und weiteren Einrichtungen für die Maßnahmendurchführung verantwortlich ist (siehe Unterkapitel 4.2). Darüber hinaus werden Maßnahmenträger und Betriebe betrachtet, die Maßnahmen der Arbeitsförderung nach SGB III und nach SGB II umsetzen sowie zum Teil auch solche Maßnahmen, die durch Programme des Bundes, des betreffenden Bundeslandes oder der Kommune finanziert werden. Aufgrund ihres alltäglichen Kontakts zu den Geflüchteten sehen die Träger und die Betriebe das Integrationsgeschehen aus einer anderen Perspektive als die Arbeitsverwaltung (siehe Unterkapitel 4.3). Auch kommunale und öffentliche Stellen sowie Kammern (IHK und HWK) sind – teils als unterstützende Einrichtungen, teils als Zertifizierungsstellen ausländischer beruflicher Qualifikationen – am Arbeitsmarktzugang geflüchteter Personen beteiligt. Sie werden mit ihren Zielsetzungen und strategischen Vorgehensweisen ebenfalls in dieses Kapitel einbezogen (siehe Unterkapitel 4.4). Und schließlich wird im Rahmen dieses Kapitels auch auf Einrichtungen der Zivilgesellschaft und ehrenamtliche Unterstützer_innen von Geflüchteten eingegangen. Beide zeichnen sich dadurch aus, dass sie sich für die Interessen der Geflüchteten einsetzen und aufgrund eines oftmals engen Austausches die Lebenssituation der Geflüchteten – insbesondere

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

in sozialer und psychischer Hinsicht – kennengelernt haben (siehe Unterkapitel 4.5).

4.2 Agenturen für Arbeit und Jobcenter

§ 1 SGB III Ziele der Arbeitsförderung

(1) Die Arbeitsförderung soll dem Entstehen von Arbeitslosigkeit entgegenwirken, die Dauer der Arbeitslosigkeit verkürzen und den Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt unterstützen. Dabei ist insbesondere durch die Verbesserung der individuellen Beschäftigungsfähigkeit Langzeitarbeitslosigkeit zu vermeiden. Die Gleichstellung von Frauen und Männern ist als durchgängiges Prinzip der Arbeitsförderung zu verfolgen. Die Arbeitsförderung soll dazu beitragen, dass ein hoher Beschäftigungsstand erreicht und die Beschäftigungsstruktur ständig verbessert wird. Sie ist so auszurichten, dass sie der beschäftigungspolitischen Zielsetzung der Sozial-, Wirtschafts- und Finanzpolitik der Bundesregierung entspricht.

(2) Die Leistungen der Arbeitsförderung sollen insbesondere
   1. die Transparenz auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt erhöhen, die berufliche und regionale Mobilität unterstützen und die zügige Besetzung offener Stellen ermöglichen,
   2. die individuelle Beschäftigungsfähigkeit durch Erhalt und Ausbau von Fertigkeiten, Kenntnissen und Fähigkeiten fördern,
   3. unterwertiger Beschäftigung entgegenwirken und
   4. die berufliche Situation von Frauen verbessern, indem sie auf die Beseitigung bestehender Nachteile sowie auf die Überwindung eines geschlechtsspezifisch geprägten Ausbildungs- und Arbeitsmarktes hinwirken und Frauen mindestens entsprechend ihrem Anteil an den Arbeitslosen und ihrer relativen Betroffenheit von Arbeitslosigkeit gefördert werden.

(3) Die Bundesregierung soll mit der Bundesagentur zur Durchführung der Arbeitsförderung Rahmenziele vereinbaren. Diese dienen der Umsetzung der Grundsätze dieses Buches. Die Rahmenziele werden spätestens zu Beginn einer Legislaturperiode überprüft.

Quelle: https://www.gesetze-im-internet.de/sgb_3/__1.html (zuletzt abgerufen am 30.08.2022)

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

4.2.1 Die Agenturen für Arbeit

Die Agenturen für Arbeit sind bei der Festlegung ihrer jeweiligen Ziele und grundlegenden Handlungsmaximen an den rechtlichen Rahmen des Dritten Buchs Sozialgesetzbuch (SGB III) gebunden. Das Hauptziel der Arbeitsförderung der Agenturen für Arbeit ist demnach, Arbeitslosigkeit zu verhindern bzw. zu verkürzen und Personen ungeachtet des Geschlechts so zu fördern, dass ihre Beschäftigungsfähigkeit erhöht wird. Die Integration in Arbeit ist die leitende Handlungsmaxime. Die Arbeitsmarktintegration ist aber an Bedingungen geknüpft wie beispielsweise an die Ausrichtung der Sozial-, Wirtschafts- und Finanzpolitik der Bundesregierung oder die Vermeidung sogenannter „unterwertiger Beschäftigung" (siehe Kasten).

Während des Höhepunkts der Fluchtmigration (im Spätsommer/Herbst 2015) verfolgten die Agenturen für Arbeit bei ihren Kontaktaufnahmen mit Geflüchteten zunächst das Ziel, einen ersten Überblick über die Anzahl der Geflüchteten im jeweiligen Zuständigkeitsbereich zu gewinnen und deren berufliche Qualifikationen und individuelle Voraussetzungen kennenzulernen, auch um diesbezügliche Anfragen von Arbeitgebern bedienen zu können (Knapp et al. 2017, S. 22). Diesen orientierenden Überblick verschafften sich die Arbeitsagenturen durch Präsenz in den Erstaufnahmeeinrichtungen, wo sie aktiv mit Geflüchteten in Kontakt traten (ebd., S. 23; Bundesagentur für Arbeit 2016, S. 5). Ein weiteres Ziel der Agenturen für Arbeit war bzw. ist eine möglichst friktionslose Übergabe anerkannter Geflüchteter an die Jobcenter. Hier wurden mit dem Modellprojekt „Early Intervention" bereits vor 2015 neue Wege der Zusammenarbeit erprobt (siehe Unterkapitel 1.1).

Die an den Untersuchungsstandorten geführten Interviews mit Führungskräften und operativen Mitarbeiter_innen der Agenturen für Arbeit bestätigten, dass die Zielsetzungen und das strategische Vorgehen der Agenturen bezogen auf Geflüchtete grundlegend davon bestimmt werden, welchen rechtlichen Aufenthaltsstatus die betreuten Geflüchteten haben. Die Agenturen für Arbeit kümmern sich zum einen um Geflüchtete, deren Asylverfahren noch laufen und die deshalb (noch) keinen Aufenthaltstitel, sondern nur eine Aufenthaltsgestattung besitzen, welche durch eine Bescheinigung über die Meldung als Asylsuchende (BüMA-Bescheinigung) nachgewiesen wird. Anders als anerkannte Schutzsuchende haben diese Personen im Falle von Bedürftigkeit kein Anrecht auf Leistungen des SGB II. Auch Personen mit negativem Asylbescheid, die eine Duldung besitzen, werden von den Arbeitsagenturen betreut. Zum anderen betreuen

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

die Arbeitsagenturen Geflüchtete, die nach Ausübung einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung arbeitslos geworden sind und Anspruch auf Arbeitslosengeld haben. Diese Fälle traten im Untersuchungszeitraum vermehrt auf, während die Arbeitsagenturen immer weniger mit Geflüchteten im Asylverfahren zu tun hatten, was vor dem Hintergrund der ab 2017 gegenüber den beiden Vorjahren rückläufigen Zahl der in Deutschland ankommenden Geflüchteten zu sehen ist.

Das zentrale und übergeordnete Ziel der Agenturen für Arbeit ist nach ihren eigenen Angaben, die Geflüchteten langfristig in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Zu den Zielen gehört auch die soziale Integration in die lokale Gesellschaft, wobei dem Erwerb deutscher Sprachkenntnisse eine zentrale Rolle beigemessen wird. Ihrem in den Interviews einhellig geäußerten Anspruch zufolge gehen die Fach- und Führungskräfte der Agenturen bei ihren Bemühungen von den persönlichen Aspirationen und Interessen der Geflüchteten sowie den mitgebrachten schulischen und beruflichen Qualifikationen aus. Dabei stellten sie fest, dass die Interessen der Geflüchteten vielfältig sind; das Spektrum reicht von einer möglichst raschen Integration in – auch geringqualifizierte – Arbeit, um mit dem Erwerbseinkommen Schulden und andere finanzielle Verpflichtungen bedienen zu können, bis zur Aufnahme einer Berufsausbildung oder eines Studiums. Für Geflüchtete mit Duldung besteht über die sogenannte Drei-plus-Zwei-Regelung die Möglichkeit, durch die Aufnahme einer Berufsausbildung den Aufenthalt in Deutschland zu stabilisieren und mittelbis langfristig einen Aufenthaltstitel zu erhalten (siehe hierzu ausführlich Abschnitt 6.3.3).

Bei Geflüchteten im Asylverfahren und bei Geduldeten beruht die Teilnahme an Beratungsgesprächen und an Maßnahmen der Arbeitsförderung auf Freiwilligkeit. Die interviewten Arbeitsagenturen gaben an, mit diesen Geflüchteten auf unterschiedlichen Wegen in Kontakt zu treten. Dies geschieht beispielsweise durch Vermittlung der Stelle in der Kommunalverwaltung, die für die Auszahlung der Leistungen nach AsylbLG zuständig ist und von daher systematisch zu den Geflüchteten mit Aufenthaltsgestattung oder Duldung Kontakt hat. Der Teilnahme Geflüchteter an Maßnahmen zur Arbeitsmarktintegration maßen die Arbeitsagenturen unterschiedlichen Stellenwert bei. Während einige von ihnen nach eigener Aussage möglichst viele Geflüchtete in Maßnahmen vermittelten, wählten andere dafür gezielt solche Personen aus, bei denen sie größere Integrationschancen und eine höhere Bleibewahrscheinlichkeit vermuteten.

Die an den 16 Untersuchungsstandorten geführten Interviews mit Vermittlungsfachkräften der Arbeitsagenturen enthalten zwei dominierende

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Perspektiven auf die Strategien der Arbeitsagenturen zur Erwerbsintegration Geflüchteter und deren Erfolgsaussichten: Zum einen wurden Geflüchtete als eine Kundengruppe beschrieben, die eine langwierige und intensive Betreuung benötigt. Diese zeichnet sich durch viel Netzwerkarbeit und eine häufig langjährige Betreuung mit vielen kleinen Zwischenschritten aus. Diesen Prozess beschrieb eine Vermittlungsfachkraft einer Arbeitsagentur folgendermaßen:

> „Und genau das meine ich: Diese intensive Betreuung für ein und dieselbe Person, wo man so viele verschiedene Kontakte knüpfen muss und so viele verschiedene Ansprechpartner zusammenbringen muss, um für eine einzige Person einen Erfolg zu bringen." (11_AA_IFK, 106)

Einige der Fach- und Führungskräfte der Arbeitsagenturen hielten es dagegen nicht für erforderlich, für Arbeitsuchende mit Fluchthintergrund eine spezielle Betreuung vorzusehen. Alle Kundinnen und Kunden der Arbeitsagentur werden ihnen zufolge grundsätzlich gleichbehandelt; handlungsleitend sei allein die jeweils individuelle Situation der Personen.

Die Arbeitsagenturen richten ihr Handeln gegenüber Geflüchteten nach eigenen Angaben – wie bereits erwähnt – an der Maxime einer langfristigen Arbeitsmarktintegration aus. So gaben die in den Arbeitsagenturen Interviewten mehrheitlich an, dass eine rasche Vermittlung in den Helferbereich oder an Zeitarbeitsfirmen kontraproduktiv sei. Um Geflüchtete langfristig in den Arbeitsmarkt zu integrieren, wurde der Förderung des Erwerbs der deutschen Sprache hohe Priorität beigemessen. Eine aktive Zusammenarbeit von Arbeitsagenturen und Ausländerbehörden, um Sprachkurse zu ermöglichen, war jedoch nicht an allen Untersuchungsstandorten anzutreffen. Die in den Arbeitsagenturen interviewten Vermittlungsfachkräfte gaben zum Teil an, die Vermittlung von Geflüchteten in Sprachkurse liege außerhalb ihres Handlungsspielraums, vielmehr liege es in der Verantwortung der Geflüchteten selbst, sich um eine Sprachkursteilnahme zu kümmern.

Die Vermittlung deutscher Sprachkenntnisse für Arbeitsuchende mit Fluchthintergrund findet oft innerhalb der SGB III- bzw. SGB II-Maßnahmen statt – und hier weisen die untersuchten Arbeitsagenturen einige Varianten auf. Den interviewten Personen zufolge erwiesen sich Sprachkurse mit Praxiselementen bzw. umgekehrt Praktika mit Sprachlernelementen als hilfreich, also Maßnahmen, welche die Förderung der Sprachvermittlung mit qualifizierenden Elementen und Praktika kombinieren (siehe hierzu ausführlicher Kapitel 6).

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Einige Vermittlungsfachkräfte rückten nach einiger Zeit von der anfänglich gewählten Strategie ab, eine Vermittlung in Erwerbsarbeit zugunsten der als vordringlich betrachteten Förderung deutscher Sprachkompetenzen zurückzustellen. Sie machten die Erfahrung, dass viele Geflüchtete daran interessiert waren, möglichst rasch eine – mehr oder weniger beliebige – Erwerbstätigkeit aufzunehmen. Solche persönlich begründeten Motivlagen der Geflüchteten wollten die betreffenden Vermittlungsfachkräfte nach eigenen Angaben fortan stärker berücksichtigen. Die von seinem Haus vollzogene Strategieverschiebung von der Priorität der Förderung des Erwerbs der deutschen Sprache hin zu kombinierten und eher auf eine rasche Arbeitsmarktintegration angelegten Maßnahmen begründete der Geschäftsführer einer Arbeitsagentur im Interview wie folgt:

> „[…] wir haben immer gesagt: Sprache, Sprache, Sprache, Sprache, Sprache. Dann haben wir wahrnehmen müssen, dass die Menschen trotzdem in Arbeit drängen, weil viele Schlepperkosten bezahlen mussten. Da reden wir ja locker mal von acht- bis zehntausend Dollar oder eben auch junge [Geflüchtete] vorgeschickt worden sind und die Familie gesagt hat: ‚Schickt uns Geld, wir wollen nachkommen'. Und dann haben wir tatsächlich als Bundesagentur insofern auch unsere Geschäftspolitik korrigiert und haben gesagt: ‚Gut, also schnell im Markt ist auch eine gute Lösung', dann müssen wir darauf achten, wo es nur geht, dass die dann aber in der Phase auch trotzdem weiter Sprache lernen, weil mittel- und langfristig ist unter [Sprachniveau] B1, B2 ist besser, hier nichts zu wuppen und haben deswegen diese Kombimaßnahmen [eingerichtet]. Das hat das regionale Einkaufszentrum entwickelt, dass man dann sagt: ‚Komm, dann kannst du da ein bisschen arbeiten, kriegst ein paar Euro und lernst die Sprache'. Bei diesem Thema ist es aber auch so, dass ich nicht als Chef des Hauses alle beeinflussen kann." (02_AA_GF, 16)

Dass Arbeitsuchende mit Fluchthintergrund beruflich qualifiziert werden, betrachteten die interviewten Vermittlungsfachkräfte der Arbeitsagenturen mehrheitlich als zentrales Ziel ihrer Beratungsarbeit. Bei der Bestimmung des Qualifizierungsziels orientiere man sich stark an den individuellen und auch herkunftsspezifischen Merkmalen der Personen. Dies betrifft das Niveau der Schulbildung, die (im Durchschnitt) zwischen den Herkunftsländern stark variiert, berufliche Qualifikationen und Erfahrungen, die Lernfähigkeit, aber auch das Alter und die familiäre Situation. So wurden alleinerziehende Frauen und über 55-jährige Geflüchtete als besondere Kundengruppen beschrieben. Die mit den Fach- und Führungskräften der

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Arbeitsagenturen geführten Interviews lassen darauf schließen, dass sich deren Arbeit – im Unterschied zu derjenigen der Jobcenter – häufig auf Geflüchtete konzentriert, deren Chancen auf langfristige Arbeitsmarktintegration als hoch eingeschätzt werden, und die als gut qualifizierbar gelten.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Vermittlungsfachkräfte der Arbeitsagenturen in ihrer Arbeit mit Geflüchteten in Abhängigkeit von deren individuellen Merkmalen – hier sind vor allem der Aufenthaltsstatus (bzw. die Bleibewahrscheinlichkeit) und die mitgebrachte schulische und berufliche Qualifikation zu nennen – unterschiedliche Ziele und Strategien verfolgen. Für die Strategiewahl spielen nicht zuletzt aber auch die persönlichen Ziele der Geflüchteten eine wichtige Rolle. Aus diesem Grund hat in einigen Arbeitsagenturen im Laufe der Zeit eine Strategieverschiebung weg vom Vorrang der reinen Sprachvermittlung stattgefunden.

4.2.2 Die Jobcenter

Die grundlegende Zielsetzung der Jobcenter ist durch das Zweite Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) vorgegeben (siehe Kasten). Dort wird als vorrangiges Ziel der Grundsicherung für Arbeitsuchende die Stärkung der Eigenverantwortlichkeit der Leistungsbeziehenden genannt, sodass diese ein Leben unabhängig von der Grundsicherung aus eigenen Mitteln und Kräften führen können. § 1 SGB II legt als Ziele der Jobcenter die Verringerung der Hilfebedürftigkeit, Integration in Erwerbstätigkeit und Sicherung des Lebensunterhaltes der Leistungsbezieher_innen im SGB II fest.

Auf Grundlage dieser Zielsetzungen entwickeln die Jobcenter ihre Strategien und Handlungsschwerpunkte.

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

§ 1 SGB II Aufgabe und Ziel der Grundsicherung für Arbeitsuchende

(1) Die Grundsicherung für Arbeitsuchende soll es Leistungsberechtigten ermöglichen, ein Leben zu führen, das der Würde des Menschen entspricht.

(2) Die Grundsicherung für Arbeitsuchende soll die Eigenverantwortung von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten und Personen, die mit ihnen in einer Bedarfsgemeinschaft leben, stärken und dazu beitragen, dass sie ihren Lebensunterhalt unabhängig von der Grundsicherung aus eigenen Mitteln und Kräften bestreiten können. Sie soll erwerbsfähige Leistungsberechtigte bei der Aufnahme oder Beibehaltung einer Erwerbstätigkeit unterstützen und den Lebensunterhalt sichern, soweit sie ihn nicht auf andere Weise bestreiten können. Die Gleichstellung von Männern und Frauen ist als durchgängiges Prinzip zu verfolgen. Die Leistungen der Grundsicherung sind insbesondere darauf auszurichten, dass
   1. durch eine Erwerbstätigkeit Hilfebedürftigkeit vermieden oder beseitigt, die Dauer der Hilfebedürftigkeit verkürzt oder der Umfang der Hilfebedürftigkeit verringert wird,
   2. die Erwerbsfähigkeit einer leistungsberechtigten Person erhalten, verbessert oder wiederhergestellt wird,
   3. geschlechtsspezifischen Nachteilen von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten entgegengewirkt wird,
   4. die familienspezifischen Lebensverhältnisse von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten, die Kinder erziehen oder pflegebedürftige Angehörige betreuen, berücksichtigt werden,
   5. behindertenspezifische Nachteile überwunden werden,
   6. Anreize zur Aufnahme und Ausübung einer Erwerbstätigkeit geschaffen und aufrechterhalten werden.

(3) Die Grundsicherung für Arbeitsuchende umfasst Leistungen zur
   1. Beratung,
   2. Beendigung oder Verringerung der Hilfebedürftigkeit insbesondere durch Eingliederung in Ausbildung oder Arbeit und
   3. Sicherung des Lebensunterhalts.

Quelle: https://www.gesetze-im-internet.de/sgb_2/SGB_2.pdf (zuletzt abgerufen am: 30.08.2022)

Laut einschlägiger Studien folgen die Jobcenter in ihrer Betreuungs- und Vermittlungsarbeit mit Geflüchteten den genannten gesetzlichen Zielvorgaben und setzen sich die Aufnahme einer bedarfsdeckenden Erwerbstä-

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

tigkeit, die Vermeidung von Langzeitleistungsbezug und die Beendigung bzw. Verringerung der Hilfebedürftigkeit der Geflüchteten zum Ziel (vgl. u.a. Bähr et al. 2017, S. 11f. sowie Boockmann und Scheu 2018, S. 16). Hierbei stellen sich jedoch – nicht nur zu Beginn der Fluchtzuwanderung, sondern auch aktuell – „neue Herausforderungen an die Vermittlungspraxis im SGB II" (Bähr et al. 2017, S. 12). Vor allem mangelnde Deutschkenntnisse, aber auch nicht vorhandene berufliche Bildungsabschlüsse werden als zentrale Hemmnisse beschrieben, die im Vermittlungsprozess zu berücksichtigen sind (ebd.). Als wirksame Vorgehensweisen, um die genannten Ziele zu erreichen, werden von Boockmann und Scheu (2018, S. 16f.) die Einmündung in eine qualifizierte Beschäftigung genannt und von Aumüller (2016, S. 21ff.) die Teilnahme von Geflüchteten an beschäftigungsfördernden Maßnahmen. Da eine qualifizierte Beschäftigung oftmals erst nach einem langwierigen Prozess erreicht werden kann – vom Erwerb der deutschen Sprache über Qualifizierungs- und Fördermaßnahmen bis hin zu Praktika und Probearbeiten – können nach Boockmann und Scheu (2018) Jobcenter daneben auch die Strategie einer raschen Integration verfolgen, um aufseiten der Geflüchteten einem „Gewöhnungseffekt beim Bezug von Sozialleistungen" (ebd., S. 17) entgegenzuwirken und einen dadurch entstehenden allgemeinen Motivationsverlust zu vermeiden. Darüber hinaus werden als weitere Zielsetzungen die soziale und kulturelle Integration in die Gesellschaft genannt, womit das Risiko einer kulturellen Abschottung der Geflüchteten eingedämmt werden soll (vgl. Boockmann et al. 2017, S. 185).

Auch in der flächendeckenden Organisationsbefragung[50] im Rahmen der Evaluation wurden die Jobcenter nach ihren Zielen und Strategien bei der Integration von Geflüchteten gefragt. Die Ergebnisse der ersten – im Frühjahr 2018 durchgeführten – Befragungswelle zeigen, dass unter den Top-10-Zielen[51] der Jobcenter an erster Stelle (mit 79 Prozent) die Ver-

50 Die flächendeckende Organisationsbefragung der Arbeitsagenturen und Jobcenter wurde als Panelbefragung mit zwei Messpunkten angelegt (Frühjahr 2018 und Frühjahr 2020). In die Befragung einbezogen wurden alle Agenturen für Arbeit und Jobcenter. Die Befragung richtete sich an Verantwortliche auf der obersten Geschäftsführungs- oder Leitungsebene (vgl. IZA et al. 2018, S. 90–148 sowie IZA et al. 2021, S. 77–84).

51 Die Jobcenter wurden in der Organisationsbefragung danach gefragt, wie wichtig ihnen bei der Gestaltung der Geschäftspolitik ihres Jobcenters im Hinblick auf die Integration von Geflüchteten die als Itembatterie genannten Ziele sind. Zur Beantwortung dieser Frage stand eine 4er-Skala mit den Ausprägungen „völlig unwichtig", „eher unwichtig", „eher wichtig" und „sehr wichtig" zur Verfügung.

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

besserung der allgemeinen Deutschkenntnisse zu finden ist, gefolgt von der Verbesserung der berufsorientierten Deutschkenntnisse (68 Prozent), der nachhaltigen Integration in Arbeit (66 Prozent), der Verringerung des Langzeitleistungsbezugs (64 Prozent) und der Integration in Ausbildung (62 Prozent). Hohe Priorität haben auch die Ziele Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit (57 Prozent) und Abgang aus dem Leistungsbezug (51 Prozent).[52] Zur Erreichung dieser Ziele wählen die Jobcenter laut Organisationsbefragung in erster Linie die folgenden Strategien: Zusammenarbeit mit den Arbeitgebern (67 Prozent), berufsorientierte Sprachentwicklung (59 Prozent), Förderung durch arbeitsmarktpolitische Instrumente (55 Prozent) und Orientierung an den Kompetenzen der Geflüchteten (54 Prozent) (vgl. IZA et al. 2018, S. 115ff.).[53]

Die Fallstudieninterviews ergeben ein sehr ähnliches Bild wie die Organisationbefragung und entsprechen weitgehend den Erkenntnissen anderer Studien. In allen 16 in die Implementationsanalyse einbezogenen Jobcentern – und zwar unabhängig von der Form der Aufgabenwahrnehmung – haben gleichermaßen Führungs- und Integrationsfachkräfte eine dauerhafte Integration in Arbeit und die Unabhängigkeit von staatlicher Unterstützung als wesentliche Ziele der Integrationsarbeit mit Geflüchteten angeführt.[54] Ebenso wie bei den anderen Kundengruppen gelte der gesetzliche Auftrag des SGB II somit auch für die Gruppe der Geflüchteten:

> „Das Ziel ist, leitet sich ab von unserem Kernziel aus dem SGB II, die Leute nämlich soweit unabhängig von staatlichen Transferleistungen

---

Die Top-10-Ziele wurden anhand der prozentualen Anteile in der Antwortkategorie „sehr wichtig" gebildet (vgl. IZA et al. 2018, S. 115).

52 In der zweiten Befragungswelle (Februar bis April 2020) waren die Top-5-Ziele der Jobcenter: Nachhaltige Integration in Arbeit (74 Prozent), Integration in Ausbildung (72 Prozent), Verringerung des Langzeit-Leistungsbezugs (69 Prozent), Verbesserung der allgemeinen Deutschkenntnisse (69 Prozent und Förderung der Integration von geflüchteten Frauen (64 Prozent) (vgl. IZA et al. 2021 S. 78).

53 Die Top-5-Strategien der Jobcenter, die in der zweiten Welle der Organisationsbefragung erhoben wurden, waren: Förderung durch arbeitsmarktpolitische Instrumente (64 Prozent), Zusammenarbeit mit den Arbeitgebern (61 Prozent), Berufsorientierte Sprachentwicklung (61 Prozent), Enge Begleitung und Nachhalten der Arbeitsuche (58 Prozent) und Orientierung an den Arbeitsmarktchancen vor Ort (55 Prozent) (vgl. IZA et al. 2021, S. 79).

54 An diesem Punkt gibt es aus der Literatur kontrastierende Befunde. Menke und Wernerus (2022) sowie Krämer und Scherschel (2019) arbeiten bspw. heraus, dass es durchaus geschlechtsspezifische Adressierungen in der Arbeitsförderung gibt und das hier formulierte Ziel der dauerhaften Integration in den Arbeitsmarkt für geflüchtete Frauen nur eingeschränkt gilt.

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

> zu bringen. Möglichst durch Arbeitsaufnahme, dass sie mit uns gar nichts mehr zu tun haben müssen. Das ist das Ziel. Um das zu erreichen, ist zwangsläufig eine gute Ausbildung erforderlich, um dann auch letztendlich durch anschließende Arbeitsaufnahme so viel Geld zu verdienen, dass das auch realisierbar ist. Dazu ist zwangsläufig aber eine gute Sprachausbildung erforderlich. Unser Ziel ist in unserer Arbeit hier, die Menschen bestmöglich entsprechend ihrem Intellekt im Prinzip sprachlich so voranzubringen und aufzustellen, dass sie gute Chancen auf dem hiesigen Arbeitsmarkt haben." (08_JC_TL, 37-38)

Allerdings bedarf es – wie dem obigen Zitat zu entnehmen ist – der Schaffung bestimmter Grundlagen, um das genannte Ziel erreichen zu können. Hierzu zählt vor allem der Erwerb deutscher Sprachkenntnisse; darüber hinaus wurde in den Interviews aber auch die Anerkennung von Schul- und Berufsabschlüssen angeführt. Während die Anerkennung ausländischer Qualifikationen nicht in den Zuständigkeitsbereich der Jobcenter fällt, sondern durch unterschiedliche Stellen wie beispielsweise Hochschulen oder Kammern (HWK und IHK) erfolgt, ist die Sprachförderung wichtiger Bestandteil der Integrationsarbeit der Jobcenter.

Bezüglich der Anerkennung ausländischer Qualifikationen lassen sich auf Basis der Interviewaussagen der Fach- und Führungskräfte der Jobcenter im Wesentlichen zwei Vorgehensweisen identifizieren: Jobcenter raten einerseits dazu, ausländische Qualifikationen anerkennen zu lassen, um die Arbeitsmarktintegration zu vereinfachen; dies geschehe häufig bei Geflüchteten mit einem im Herkunftsland erworbenen akademischen Abschluss. Teilweise wurde die Begleitung der Anerkennungsverfahren an Träger vergeben, welche sie im Rahmen von Maßnahmen zur Kompetenzfeststellung einleiteten und bis zum Abschluss begleiteten. Die Träger stellten Kontakt zu den zuständigen Anerkennungsstellen her und unterstützten ggf. Bemühungen, fehlende Dokumente zu beschaffen. Andererseits werde von einem Anerkennungsverfahren dann eher Abstand genommen, wenn dem betreffenden Beruf in Deutschland weder ein akademischer Abschluss noch ein anerkannter beruflicher Ausbildungsabschluss entspricht; in einigen Fällen werde hier allerdings auf die Möglichkeit einer Anerkennung von Teilqualifikationen hingewiesen.

Der Beratungs- und Unterstützungsprozess Geflüchteter wurde von den Fach- und Führungskräften der Jobcenter als grundsätzlich individuell und ressourcenorientiert beschrieben. Im Unterschied zur ‚Regelklientel' stehe bei dieser Zielgruppe zunächst der Spracherwerb im Vordergrund. Ein abgeschlossener Integrationskurs und das Vorhandensein von Grundkenntnissen der deutschen Sprache wurde von den befragten Akteuren

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

übereinstimmend als Voraussetzung für weitere Schritte in Richtung einer Integration in Arbeit oder Ausbildung bezeichnet. Während in diesem Zusammenhang einige der befragten Jobcenter den Erwerb deutscher Sprachkenntnisse als eine eigene Phase im Prozess der Erwerbsintegration beschrieben und demzufolge den Geflüchteten ein ausschließlich für die Sprachvermittlung bestimmtes Zeitfenster bis zur Erreichung eines ausreichenden Sprachniveaus gewährten, verfolgten andere Jobcenter die Strategie, Spracherwerb und Arbeitsmarktintegration zeitlich parallel zu fördern. Unabhängig davon, welcher dieser Wege gewählt wird, ist die Vermittlung Geflüchteter in Arbeit oder Ausbildung nach Einschätzung der Fach- und Führungskräfte der Jobcenter nur dann nachhaltig, wenn die Personen über hinreichende Sprachkenntnisse verfügen. In diesem Sinne gelte es in der Beratung, die Geflüchteten von der Notwendigkeit des Erwerbs der deutschen Sprache zu überzeugen, wie die folgende Aussage verdeutlicht:

> „Aber das ist genau unser Beratungsansatz mit den Kunden und wichtig ist sicherlich immer [das] Thema Sprache, auch für eine nachhaltige Integration. Sich nicht damit zufriedengeben, dass man mit einem geringen Sprachniveau den Einstieg findet, entscheidend ist es wirklich, langfristig, nachhaltig diese Kompetenzen auch aufzubauen." (07_JC_GF, 87–88)

Die Jobcenter sahen sich hier allerdings mit folgenden Problemen konfrontiert: Viele Arbeitsuchende mit Fluchthintergrund strebten (vorläufig) nur Hilfstätigkeiten an und hielten es deshalb nicht für erforderlich, sich mehr als basale Sprachkenntnisse anzueignen. Eine Erwerbsarbeit zu finden, um Geld zu verdienen, habe für sie eine höhere Priorität als der Aufbau von Sprachkompetenzen. Die Jobcenter nahmen aber auch bei einigen Arbeitgebern die Einstellung wahr, dass zur Ausübung der Tätigkeiten, die sie für Geflüchtete anbieten, basale deutsche Sprachkenntnisse ausreichten. Beide Haltungen konterkarierten die Bemühungen der Jobcenter um eine nachhaltige Integration.

In den flüchtlingsbezogenen Strategien der Jobcenter war die Sprachförderung nicht nur auf dem Höhepunkt der Fluchtzuwanderung, sondern auch im Untersuchungszeitraum (2018–2019) eine wichtige Säule. Die allgemeine Sprachförderung fand zunächst in den vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) in Auftrag gegebenen Integrationskursen statt. Sie wurde im weiteren Verlauf – wie bereits angeführt – ergänzt durch Sprachkurse, die den Bemühungen um Erwerbsintegration entweder zeitlich vorgelagert waren oder parallel dazu durchgeführt wurden.

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Letzteres sollte dazu beitragen, Wartezeiten zu verkürzen und Integrationsprozesse zu beschleunigen.

Den diesbezüglichen Interviewaussagen zufolge fokussierten sich die Jobcenter nicht mehr nur auf Neuzugänge, sondern verstärkt auf solche Geflüchtete, die schon länger im Leistungsbezug waren, aber noch keinen Sprachkurs (erfolgreich) absolviert haben. Hierzu zählen nach Aussagen der Fach- und Führungskräfte insbesondere Frauen, die sich aufgrund des im Familienverbund vorherrschenden traditionellen Rollenverständnisses – fremdbestimmt oder aus eigener Motivation – einer Teilnahme an Sprachkursen bislang entzogen haben. Sie galt es aus Sicht der interviewten Jobcenterakteure von der Wichtigkeit deutscher Sprachkenntnisse zu überzeugen, insbesondere wenn ein dauerhafter Aufenthalt in Deutschland angestrebt wurde. Hierzu ist anzumerken, dass die untersuchten Jobcenter zur Verringerung bzw. Beendigung des Leistungsbezugs nach eigenen Angaben üblicherweise alle Mitglieder der jeweiligen Bedarfsgemeinschaft in den Blick nahmen.

Parallel zur Sprachförderung oder ihr zeitlich nachgelagert fand die Beratung und Vermittlung der Geflüchteten statt. Dabei legten die Jobcenter nach eigenen Angaben Wert darauf, die individuellen persönlichen und qualifikatorischen Voraussetzungen der Geflüchteten zu berücksichtigen, um so eine nachhaltige Integration in bedarfsdeckende Erwerbsarbeit zu erreichen. Auf Grundlage der Aussagen der interviewten Führungs- und Fachkräfte lassen sich dabei folgende strategische Herangehensweisen identifizieren.

Bei Geflüchteten mit guten Qualifikationen, bereits erfolgter Anerkennung von Berufsabschlüssen und ausreichenden Sprachkenntnissen konnte eine Integration in den Arbeitsmarkt zeitnah erfolgen:

> „Wichtig ist ja wirklich, dass man von Anfang an eine ordentliche Strategie hat, wo soll es hingehen, und derjenige, der schon gut qualifiziert war, da muss natürlich gesehen werden, dass so schnell wie möglich man sich um die Anerkennung der Abschlüsse kümmert und dann kriegt man die auch in den entsprechend gut qualifizierten Beruf unter." (07_JC_TL, 70–71)

Mitunter nutzten hier die in die Implementationsstudie einbezogenen Jobcenter Maßnahmen der Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW) nach §§ 81–87 SGB III zur Nach- bzw. Anpassungsqualifizierung bzw. Qualifikationserweiterung. Oftmals fanden im Vorfeld der Beschäftigungsaufnahme Praktika statt oder es wurde eine betriebliche Probearbeit im Rahmen einer Maßnahme bei einem Arbeitgeber (MAG) nach § 45 SGB III

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

veranlasst, um die grundsätzliche Eignung für die auszuübende Tätigkeit festzustellen (siehe Unterkapitel 6.2, 6.4 und 6.5).

Bei Geflüchteten, die als ihr vorrangiges Ziel angaben, möglichst schnell Geld verdienen zu wollen, bemühte man sich nach Aussage der Fach- und Führungskräfte um eine rasche Vermittlung in Beschäftigung, und zwar auch dann, wenn die Kenntnisse der deutschen Sprache noch gering waren und keine Qualifikationen vorlagen. Die Vermittlung erfolge dann in der Regel in Helfertätigkeiten, die häufig durch geringe Stabilität und eine niedrige Entlohnung gekennzeichnet seien.

Nachdem in der Anfangsphase der Fluchtzuwanderung für Jugendliche und junge Erwachsene[55] vor allem flüchtlingsspezifische Maßnahmen wie beispielsweise PerjuF (Perspektiven für junge Flüchtlinge) oder vereinzelt auch Förderketten genutzt worden waren, spielten diese in der Strategie der im Untersuchungszeitraum befragten Jobcenter keine oder nur noch eine untergeordnete Rolle (siehe hierzu auch Abschnitt 6.2.3). Die Jobcenter waren nach eigenen Aussagen dazu übergegangen, vermehrt das Standardportfolio der zur Verfügung stehenden Maßnahmen der Arbeitsförderung[56] zu nutzen und diese ‚gemischt' mit Arbeitsuchenden mit und ohne Fluchthintergrund zu besetzen (siehe Kapitel 5 und 6). An den ländlich geprägten Untersuchungsstandorten wurde dieses Vorgehen oftmals mit der geringen Zahl der – nach Wellen des Wegzugs – vor Ort verbliebenen Arbeitsuchenden mit Fluchthintergrund begründet. Geflüchtete, die nicht mehr an die Wohnsitzauflage gebunden waren, seien aus ländlichen Regionen oft in Großstädte gezogen, weil dort bereits Familienmitglieder oder Verwandte wohnten und/oder weil man dort bessere Chancen sah, Arbeit zu finden. Jobcenter in ländlichen Regionen haben in dieser Situation vom Einkauf flüchtlingsspezifischer Maßnahmen Abstand genommen. Die Durchführung solcher Maßnahmen wäre nur dann wirtschaftlich tragfähig gewesen, wenn auch Personen daran teilgenommen hätten, die eine solche Maßnahme nicht benötigen. Ein solches Vorgehen wurde von Jobcentern jedoch als kontraproduktiv beschrieben. Von flüchtlingsspezifischen Standardmaßnahmen nahmen die Jobcenter im Untersuchungszeitraum auch Abstand, da sie ihre Maßnahmen nach eigenen Angaben mehr und mehr individuell – teils auch kombiniert mit Coaching – ausgestal-

55 In einigen der befragten Jobcenter wurde im U25-Bereich die Altersgrenze bei Geflüchteten auf 27 Jahre angehoben, da die Erfahrung gemacht wurde, dass es bei dieser Gruppe länger dauere, bis sie in Ausbildung vermittelt werden können.

56 Siehe hierzu im Detail die Ausführungen in den Unterkapiteln 6.2 und 6.3.

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

tet haben. Dies geschah auch, weil bei den Geflüchteten „eine gewisse Müdigkeit erkennbar" gewesen sei (12_JC_GF, 192). Nicht anders als bei anderen jungen Erwachsenen im SGB II insgesamt strebten die Jobcenter auch bei jungen Menschen mit Fluchthintergrund vorrangig eine Vermittlung in Berufsausbildung an, wozu auf die verschiedenen ausbildungsvorbereitenden und begleitenden Maßnahmen zurückgegriffen wurde (siehe Unterkapitel 6.3). Wurde festgestellt, dass dies aktuell chancenlos war, erfolgte – wie beim Regelklientel – eine Beratung und Unterstützung zur Erwerbsaufnahme im Bereich un- oder angelernter Tätigkeiten.

Beim Gros der Geflüchteten verfolgten die Jobcenter an den 16 Fallstudienstandorten die Strategie, sie im Rahmen eines längerfristig angelegten Unterstützungsprozesses, der meist auch eine weitere Sprachförderung beinhaltete, schrittweise an den Arbeitsmarkt heranzuführen. Diesem Vorgehen lag – so die Ausführungen der befragten Fach- und Führungskräfte – die SGB II-Beratungskonzeption (BA 2014) zugrunde, beginnend mit dem Profiling, über die Stärken-Schwächen-Analyse bis hin zur Bestimmung des Zielberufs und der Festlegung der Handlungsstrategie. In diesem Rahmen konnte der Einsatz von Maßnahmen zu unterschiedlichen Zwecken erfolgen:

Stabilisierung durch Arbeitsgelegenheiten und Heranführen an die Anforderungen einer Beschäftigung durch Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung

Mit dem Einsatz von Arbeitsgelegenheiten (AGH) verfolgten die befragten Jobcenter im Wesentlichen zwei Intentionen: Zum einen wurden AGH insbesondere zu Beginn der Integrationsarbeit genutzt, um Wartezeiten bis zum Start des Integrationskurses auszufüllen und den Geflüchteten während dieser Zeiten eine Tagesstruktur zu geben. Zum anderen wurden sie aufgrund ihrer Niederschwelligkeit als geeignetes Instrument betrachtet, um soziale und arbeitsbezogene Kompetenzen festzustellen und auszubauen (siehe Unterkapitel 6.6). Auch Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung bei einem Träger (MAT) nach § 45 SGB III dienten der Kompetenzfeststellung, daneben ging es hier um die Ermittlung der beruflichen Interessen der Teilnehmenden und die Klärung der Frage, inwieweit und auf welchen Wegen sie in die Praxis umgesetzt werden können. Teilweise wurden diese Maßnahmen mit Elementen einer (berufsbezogenen oder allgemeinen) Sprachförderung kombiniert (siehe Unterkapitel 6.2).

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Einblicke in die betriebliche Praxis durch Praktika und Probearbeiten

Praktika und betriebliches Probearbeiten im Rahmen einer Maßnahme bei einem Arbeitgeber (MAG) nach § 45 SGB III wurden eingesetzt, um den Geflüchteten praktische Einblicke in ausgewählte Berufsfelder zu vermitteln (siehe Unterkapitel 6.5). In Einzelfällen wurde dieses Instrument auch bei Geflüchteten mit (noch) mangelnden Sprachkenntnissen, aber hoher Arbeitsmotivation eingesetzt. Damit wollte man diesen Personen aufzeigen, wie wichtig deutsche Sprachkenntnisse für die Ausübung einer Beschäftigung sind, und sie zum Spracherwerb motivieren.

Aufbau bzw. Anpassung beruflicher Kenntnisse durch Qualifizierungsmaßnahmen

Im Rahmen von Maßnahmen der Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW) nach §§ 81 ff. SGB III (siehe Unterkapitel 6.4) sollten berufliche Kenntnisse erworben oder vorhandene Kompetenzen den Anforderungen des deutschen Arbeitsmarkts entsprechend angepasst und ausgebaut werden.

Die Aussagen der in den Jobcentern befragten Akteure ergeben insgesamt ein übereinstimmendes Bild von deren Zielen und Strategien. Dass diesbezüglich kaum Unterschiede zwischen den Jobcentern zu erkennen sind, kann auf ihren im SGB II formulierten gesetzlichen Auftrag zurückgeführt werden; darauf haben sich die in den Jobcentern interviewten Personen immer wieder bezogen. Das einheitliche Bild bezüglich der Ziele und Strategien der Jobcenter, das die Fallstudien zutage brachten, deckt sich größtenteils mit den Ergebnissen der ersten Welle der im vorliegenden Projekt durchgeführten standardisierten Organisationsbefragung. Auch hier sind keine großen Unterschiede im Antwortverhalten der Jobcenter zu erkennen. Gleichwohl unterscheiden sich die Jobcenter vielfach im praktischen Vorgehen; dies wird in den nachfolgenden Kapiteln 5 und 6 aufgezeigt.

Im Folgenden richtet sich der Blick noch auf die Organisation der Beratung und Vermittlung von Geflüchteten durch die Jobcenter. Auch hier sollen zunächst wieder die Ergebnisse der ersten Welle der flächendeckenden Organisationsbefragung der Jobcenter herangezogen werden. Sie zeigen, dass zum Zeitpunkt der Befragung (Frühjahr 2018) lediglich 14 Prozent der Jobcenter keine spezialisierte Organisationseinheit für die Beratung und Vermittlung Geflüchteter aufgebaut hatten. In diesen Jobcentern

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

hatte also grundsätzlich jede Vermittlungsfachkraft in ihrem Zuständigkeitsbereich potenziell auch mit Geflüchteten zu tun (vgl. IZA et al. 2018, S. 108). Die befragten Jobcenter hatten hingegen zur großen Mehrheit eine Spezialisierung vorgenommen; dort waren entweder ganze Teams entsprechend spezialisierter Vermittlungsfachkräfte tätig (51 Prozent), oder es arbeiteten in den regulären Teams einzelne auf die Arbeit mit Geflüchteten spezialisierte Vermittlungsfachkräfte (34 Prozent). Ein ganz ähnliches Bild ergaben auch die zwischen September 2018 und September 2019 durchgeführten Fallstudien. Zu Beginn der Fluchtzuwanderung, also 2015/2016, hatten etwa drei Viertel der in die Fallstudien einbezogenen Jobcenter aufgrund der Komplexität der Materie jeweils ein spezialisiertes Vermittlungsteam für Geflüchtete eingerichtet. Im Fallstudienzeitraum existierten diese spezialisierten Teams zum Teil nicht mehr, da die Arbeit mit Geflüchteten in die Regelstruktur der Beratung und Vermittlung integriert worden war. Als Grund wurden sinkende Zuwanderungszahlen angeführt. Die an einigen wenigen Standorten zu beobachtende Aufrechterhaltung spezialisierter Strukturen wurde von den Befragten mit dem weiterhin bestehenden besonderen Betreuungsbedarf der Geflüchteten begründet (siehe hierzu auch Abschnitt 5.2.2).

Im Großen und Ganzen sahen die in den Jobcentern befragten Akteure sowohl auf Führungs- als auch auf Fachkräfteebene die Integrationsarbeit auf einem guten Weg. Geflüchtete mit guten Voraussetzungen und/oder hoher Motivation seien mittlerweile im Rahmen ihrer jeweiligen Möglichkeiten in Erwerbsarbeit integriert worden. Bei dem Teil ihrer aktuellen Kund_innen mit Fluchthintergrund, bei denen die Fachkräfte ein aktives Bemühen um Arbeitsaufnahme und Spracherwerb wahrnahmen, sahen sie eine hohe Wahrscheinlichkeit, dass sie die Hilfebedürftigkeit in absehbarer Zeit verlassen „oder halt gegebenenfalls nur aufstockend Kunden sind, weil die halt aufgrund einer größeren Familie doch noch weiterhin bei uns sind“ (01_JC_IFK, 270). Auch die Zusammenarbeit des Jobcenters mit den verschiedenen einschlägigen Organisationen und Einrichtungen in der jeweiligen Region wurde positiv bewertet. An den meisten Standorten habe sich den Interviewangaben zufolge ein funktionierendes Netzwerk entwickelt, das auch gepflegt werde, sodass man bei einer eventuell wieder vermehrten Fluchtzuwanderung davon ausgehen könne, gut vorbereitet zu sein.

Insgesamt äußerten sich die in den Jobcentern interviewten Fach- und Führungskräfte bezüglich der weiteren Arbeitsmarktintegration der Geflüchteten optimistisch. Dies wurde damit begründet, dass die meisten von ihnen „auf eigenen Füßen stehen wollen“ (01_JC_GF, 144). Es wur-

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

de bei den allermeisten Geflüchteten wahrgenommen, dass sie – auch dann, wenn kein dauerhafter Aufenthalt in Deutschland angestrebt werde – möglichst schnell unabhängig von staatlicher Unterstützung werden wollten. In den Interviews wurde aber auch darauf hingewiesen, dass der weitere Verlauf der Erwerbsintegration Geflüchteter von der Entwicklung des Arbeitsmarkts abhängt. Aufgrund der in den letzten Jahren bestehenden hohen Arbeitskräftenachfrage habe man bislang viele Geflüchtete in Erwerbsarbeit integrieren können. An einigen Standorten mit tendenzieller Arbeitskräfteknappheit – insbesondere im ländlichen Bereich – wurde festgestellt, dass man von der Fluchtzuwanderung profitiere, weil den Betrieben hierdurch (wieder) ein größeres Arbeitskräftepotenzial zur Verfügung stehe. Auf der anderen Seite wurde aber auch beobachtet, dass ein wachsender Teil der arbeitsuchenden Geflüchteten schon zwei Jahre oder länger arbeitslos waren und sich demzufolge im Langzeitleistungsbezug befanden. Diese Entwicklung wurde einerseits darauf zurückgeführt, dass bis zum Eintritt in einen Integrationskurs in der Regel Wartezeiten anfallen, die meist im Leistungsbezug verbracht werden, andererseits wurde aber durchaus auch gesehen, dass nicht alle arbeitsuchenden Geflüchteten ausreichende Voraussetzungen im Bereich von Bildung und Kompetenzen mitbringen, um in den Arbeitsmarkt integrierten werden zu können.

Neben einer optimistischen Haltung enthalten die in den in Jobcentern geführten Interviews auch skeptische Töne. So berichteten die Vertreter_innen eines Jobcenters von der Erfahrung, dass die Erwartungshaltung der Geflüchteten oft nicht mit der auf Ausbildung ausgerichteten Zielvorstellung des Jobcenters übereinstimme. Dies sei beispielsweise dann der Fall, wenn die Geflüchteten möglichst schnell Geld verdienen wollen, was nicht selten durch den Wunsch motiviert sei, Familienmitglieder nach Deutschland nachzuholen oder die Familie im Herkunftsland finanziell zu unterstützen. An einem anderen Standort wurde von der Erfahrung berichtet, dass die Integrationskurse für einen Großteil der Geflüchteten „schlichtweg zu schwierig" seien (12_JC_IFK, 19). Man solle sich von der Vorstellung verabschieden, dass jede geflüchtete Person, die einen Integrationskurs kontinuierlich besucht, am Ende des Kurses über das dann zu erwartende Sprachniveau verfügt. Als möglicher Grund für die Defizite wurde die Qualität der Kurse und in diesem Zusammenhang insbesondere die Methode des Unterrichts angeführt. Es wurde kritisiert, dass in den Integrationskursen die gleichen Methoden wie in der allgemeinen Erwachsenenbildung angewendet würden, diese aber nicht für die besonderen Lernbedarfe der Geflüchteten geeignet seien. Die Hoffnung, dass dies erkannt und eine spezifische Didaktik für Integrationskurse entwickelt

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

werden würde, habe sich nicht erfüllt. Darüber hinaus haben Jobcentervertreter_innen bei jungen Geflüchteten in Ausbildung Überforderungssituationen wahrgenommen. Dies wurde darauf zurückgeführt, dass die Anforderungen einer dualen Ausbildung für junge Geflüchtete oftmals zu hoch seien. Dies bezog sich vor allem auf den Berufsschulunterricht, der Kenntnisse der deutschen Sprache auf B1-Niveau (besser noch B2) erfordere, um ihm folgen zu können. Über ein solches Sprachniveau würden aber nur sehr wenige junge Geflüchtete verfügen.

Insgesamt haben die Jobcenter bei einigen Geflüchteten auch Unzufriedenheit feststellen können. Diese bestehe einerseits bei qualifizierten jungen Erwachsenen – der Grund liege hier im langwierigen Prozess der Anerkennung der im Herkunftsland erworbenen Qualifikation – andererseits aber auch bei weniger gut qualifizierten Geflüchteten, deren berufliche Vorstellungen sich aufgrund fehlender Ausbildungsabschlüsse oder mangelnder Deutschkenntnisse in absehbarer Zeit nicht verwirklichen ließen. Bei dieser Gruppe bestehe die Gefahr, dass sie in Perspektivlosigkeit abdrifften, mit sich und der Welt hadern und sich nicht mehr motivieren lassen, wie das folgende Zitat verdeutlicht: „Wir haben jetzt auch welche, die unzufrieden sind und die dann, wie sage ich immer, bockig am Boden sitzen bleiben und sich nicht mehr bewegen“ (01_JC_BL, 246).

Solche persönlichen Entwicklungen müsse man – insbesondere bei jungen Geflüchteten – möglichst frühzeitig erkennen, um ihnen entgegenwirken zu können. Insbesondere Arbeitsgelegenheiten wurden als geeignetes Instrument angesehen, um jungen Geflüchteten, die in Resignation zu verfallen drohen, wieder eine Tagesstruktur zu geben und Motivation zu vermitteln.

4.2.3 Zusammenfassung

Bei Betrachtung der Zielsetzungen und Strategien ihrer Beratungs- und Vermittlungsarbeit gegenüber Geflüchteten zeigen sich neben Unterschieden auch Gemeinsamkeiten zwischen Arbeitsagenturen und Jobcentern. Zunächst ist zu berücksichtigen, dass die beiden Einrichtungen unterschiedliche Gruppen von Geflüchteten betreuen, die sich hinsichtlich ihres Aufenthaltstitels und den damit gegebenen Möglichkeiten der Arbeitsmarktintegration unterscheiden. Die Vermittlungsfachkräfte der Agenturen für Arbeit betreuen sowohl Geflüchtete mit (oder ohne) Aufenthaltstitel, die nach sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung arbeitslos geworden sind und Arbeitslosengeld beziehen, als auch Geflüchtete ohne

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Aufenthaltstitel (Gestattete und Geduldete), die keinen Anspruch auf ALG -Leistungen haben und zu denen die Agenturen deshalb keinen systematischen Kontakt haben. Viele Agenturen für Arbeit bemühen sich deshalb um frühzeitige Kontaktaufnahme zu diesen Geflüchteten, etwa durch Präsenz in den Erstaufnahmeeinrichtungen. Anders gestaltet sich das Bild in den Jobcentern. Sie sind für Geflüchtete mit Aufenthaltstitel zuständig und haben zu ihnen aufgrund von deren ALG II-Leistungsansprüchen systematischen und regelmäßigen Kontakt.

Die in den Interviews genannten Zielsetzungen der Agenturen für Arbeit und der Jobcenter orientieren sich an den einschlägigen Zielen des SGB III bzw. SGB II. Es wird versucht, Geflüchtete langfristig in Arbeit zu integrieren und dadurch ihre Hilfebedürftigkeit zu beseitigen oder zu verringern. Dabei greifen sie auf ähnliche Strategien zurück. Für beide Organisationen ist eine ausreichende Beherrschung der deutschen Sprache die zentrale Grundlage einer nachhaltigen und langfristigen Arbeitsmarktintegration. Auch die Anerkennung von Berufsabschlüssen und die berufliche Qualifizierung sind elementare Strategien. Beide Institutionen gaben an, dass sie bei geflüchteten Jugendlichen und jungen Erwachsenen in erster Linie die Aufnahme einer Ausbildung anzielen, um sie langfristig in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Nach eigenen Angaben konnten die Agenturen für Arbeit wie auch die Jobcenter ihre Strategien nicht problemlos umsetzen, da diese oft in Kontrast zur Präferenz der Geflüchteten stünden, möglichst rasch eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen. Jobcenter und Arbeitsagenturen sind vor diesem Hintergrund flexibel bei der Wahl ihrer Strategie. Geben sie grundsätzlich der Förderung des Erwerbs der deutschen Sprache – auch zeitlich – Vorrang vor einer Eingliederung in Erwerbsarbeit oder Qualifizierung, rücken sie davon bei solchen Personen auch ab, die aus persönlichen Gründen so bald wie möglich eine Erwerbstätigkeit anstreben. Insgesamt gaben beide Institutionen an, ihre Ziele und Strategien an den persönlichen Voraussetzungen und Bedarfen der Geflüchteten auszurichten.

4.3 Maßnahmenträger und Betriebe

4.3.1 Träger, die überwiegend SGB III- bzw. SGB II-Maßnahmen umsetzen

Im Mittelpunkt dieses Abschnitts stehen die Motivlagen, Zielvorstellungen und strategischen Herangehensweisen von Trägern, welche arbeits-

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

marktpolitische Maßnahmen nach dem SGB III bzw. SGB II umsetzen. Hierbei handelt es sich sowohl um gemeinnützige als auch um privatwirtschaftliche Organisationen. Positionspapiere, die unter Mitwirkung von Vertreter_innen der Maßnahmenträger entstanden sind, zeigen eine hohe Übereinstimmung in der Bewertung der Rolle der Sprachförderung für die Integration der Geflüchteten. So betont eine Stellungnahme des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge (2017), dass das Beherrschen der deutschen Sprache in Wort und Schrift für geflüchtete Menschen essentiell ist, „um den Anforderungen auf dem Arbeitsmarkt zu genügen" (ebd., S. 10). Die Umsetzung von Maßnahmen nach dem SGB III und SGB II sei daher eng mit dem Erwerb der deutschen Sprache zu verbinden, um Langzeitleistungsbezug vorzubeugen. Bei benachteiligten Personengruppen – wozu auch Geflüchtete gezählt werden – ist dem Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverband (2017, S. 11ff.) zufolge außerdem eine enge Verzahnung zwischen Maßnahmen der Arbeitsförderung und psychosozialen Hilfen vorzusehen. Des Weiteren wird darauf hingewiesen, dass Teilqualifizierungen die Möglichkeit bieten, Geflüchtete für eine abschlussorientierte Weiterbildung zu gewinnen.

Bei den in die Implementationsstudie einbezogenen Trägern handelt es sich um einen heterogenen Kreis: Neben gemeinnützigen Trägern, die meist einem Verband der freien Wohlfahrtspflege angehören, waren auch privatwirtschaftliche Bildungsträger und Volkshochschulen vertreten, sodass eine differenzierte Betrachtung nach privatwirtschaftlich und gemeinnützig orientierten Trägern vorgenommen werden kann.

Unabhängig davon, ob sie gemeinnützig oder privatwirtschaftlich ausgerichtet sind, verfügten fast alle befragten Träger über Vorerfahrungen in der Arbeit mit Geflüchteten oder Migrant_innen im weiteren Sinne. So führte beispielsweise ein Träger an, dass es für ihn „ein Stück weit eine logische Konsequenz" (08_TR1_LE_OE, 105) gewesen sei, die langjährigen Erfahrungen, die er im Rahmen der Durchführung von Integrationskursen gewonnen habe, auch für die Durchführung von Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung Geflüchteter zu nutzen. Ein anderer Träger wiederum beschrieb es als vorteilhaft, das in langjähriger Zusammenarbeit mit Betrieben entstandene Vertrauensverhältnis auch für seine Arbeit mit jungen Geflüchteten nutzen zu können. Allerdings wiesen einige Träger auch darauf hin, dass die Zahl der Geflüchteten, die 2015 und 2016 auf sie zugekommen sind, ihre Erwartungen weit übertroffen habe. Dadurch seien sie als Träger an die Grenzen ihrer personellen und räumlichen Kapazitäten gestoßen. Nur wenige der befragten Träger konnten auf keinerlei Vorerfahrungen in der Arbeit mit Geflüchteten zu-

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

rückgreifen. Man kann vermuten, dass manche dieser Träger seinerzeit die Arbeit mit Geflüchteten als wachsendes Geschäftsfeld wahrnahmen und deshalb entsprechende Maßnahmen in ihr Repertoire aufnahmen.

Neben den genannten Gründen konnten anhand der Fallstudieninterviews noch weitere Motivlagen von Maßnahmenträgern identifiziert werden, sich dem Personenkreis geflüchteter Menschen zu widmen. Privatwirtschaftliche Träger führten überwiegend an, dass man sich als Dienstleister verstehe, dessen Leistungen (für Geflüchtete oder andere Zielgruppen) zur Entlastung der Arbeitsverwaltung beitragen sollen. Andere Träger sahen sich indessen primär als Interessensvertretung derjenigen, die – wie eben Geflüchtete – unverschuldet in Not geraten sind, und denen es zu helfen gelte; diese Motivlage war größtenteils bei gemeinnützig orientierten Trägern vorzufinden und beruht auf einem Leitbild bzw. einer Geschäftsphilosophie, die sich exemplarisch mit dem folgenden Zitat illustrieren lässt:

> Die Motivation, sich im Themenbereich Flucht zu engagieren, rührt von der Zielsetzung […]: Wir kümmern uns um Kinder und Familien in Not – und dazu gehören auch Geflüchtete. […] Und dass wir uns insbesondere denen zuwenden, die nicht auf der Sonnenseite des Lebens stehen, sondern die unverschuldet in Not gekommen sind. Entweder in finanzielle oder familiäre Not und das unabhängig, von der Konfession, Religion oder Parteizugehörigkeit. Und insofern gehören dazu natürlich auch geflüchtete Kinder, geflüchtete Familien. […] Ist das auch ein Leitbild, dass wir arbeitslose Menschen, und dazu zählen auch diejenigen, die in unser Land kommen und die Sprache nicht können, befähigen, dass sie möglichst in Arbeit kommen." (13_TR3_LE, 123–187)

Des Weiteren führten einige Träger an, dass ihre Arbeit mit Geflüchteten dazu beitragen solle, von Fachkräftemangel betroffenen Betrieben qualifiziertes Personal zur Verfügung zu stellen. Dieses Motiv ist vor allem bei solchen Trägern anzutreffen, die engen Kontakt zu Unternehmen haben oder in Verbindung zu einer Kammerorganisation stehen. In der Regel bieten diese Träger Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung nach §§ 81ff. SGB III an (siehe Unterkapitel 6.4).

Den Interviews zufolge ist davon auszugehen, dass neben den genannten (Haupt-)Motiven noch weitere Beweggründe eine Rolle spielen, wenn Maßnahmenträger sich dafür entscheiden, mit Geflüchteten zu arbeiten, sodass oft jeweils ein ganzes Bündel von Motiven vorliegen dürfte.

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Unabhängig von ihrer Motivation stimmten die befragten Träger darin überein, dass das Hauptziel ihrer Arbeit mit Geflüchteten deren Integration in Arbeit beziehungsweise – bei jungen Erwachsenen – in Ausbildung sei. Einige der befragten Träger gaben zudem an, dass es ihnen darum gehe, das Selbstbewusstsein der Geflüchteten aufzubauen und zu stärken – ein Ziel, das in den meisten Fällen auf ein entsprechendes Leitbild des Trägers zurückzuführen ist.

Die Erreichung dieser Ziele ist aus Sicht aller befragten Träger an ausreichende Sprachkenntnisse gebunden. Wie das folgende Zitat illustriert, hat man die Erfahrung gemacht, dass dies die entscheidende Voraussetzung für den Ausbildungserfolg bzw. eine stabile Beschäftigung ist.

> „Es wird ja überall gesucht, es werden Azubis gesucht, händeringend. Nur habe ich gemerkt vom letzten Jahr, meine Schulausbildungsabbrecher, die waren zwischen 25 und 30, dass einfach auch, wenn sie ein Abitur haben in Syrien, es nicht geschafft haben, die Ausbildung als Verkäufer oder was schwerer ist, Verfahrensmechaniker zu schaffen. […] Die schaffen die Berufsschule nicht. Die tun sich so schwer. Und dann sind sie demotiviert. Wir müssen da andere Wege einschlagen und müssen sie erst mal dahin bringen, dass sie die Schule schaffen. Und das geht halt nur, wenn das Deutsch, ja, wenn sie Deutsch besser lernen." (12_TR_4_OE, 29–30)

Ein bestimmtes Mindestniveau an Sprachkenntnissen sei aber auch erforderlich, um erfolgreich an den von den Trägern durchgeführten Maßnahmen teilzunehmen. Es wurde allerdings festgestellt, dass nicht alle vom Jobcenter oder der Arbeitsagentur zugewiesenen Maßnahmenteilnehmer_innen ausreichend Deutsch sprechen und sich die Sprachkenntnisse zwischen den Teilnehmenden stark unterscheiden. Dies stellt vor allem diejenigen Träger, deren Maßnahmen keine Elemente der Sprachförderung beinhalteten, vor Herausforderungen.

Was die strategischen Vorgehensweisen zur Erreichung der genannten Ziele angeht, gab es zwischen den befragten Trägern keine größeren Unterschiede. Die Träger stützen sich – etwa bei der Durchführung von Maßnahmen nach § 45 SGB III – auf ein breites Spektrum von Einzelinstrumenten. So schilderte ein Träger, dass er erwachsenen Geflüchteten zunächst das deutsche Bewerbungsverfahren – angefangen bei der Erstellung des Lebenslaufs über die Stellensuche bis hin zum Vorstellungsgespräch – erläutere. Darüber hinaus schließe die Unterstützung auch die Suche nach Kinderbetreuungsplätzen und einer Wohnung mit ein. Ein anderer Träger schilderte, dass seine Maßnahmen (nach § 45 SGB III) zur

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Berufsorientierung jugendlicher Geflüchteter Wissensvermittlung über das deutsche Schul- und Ausbildungssystem sowie Praktika und Besuche in Berufsschulen umfassen (Näheres zu den Maßnahmen nach § 45 SGB III in Unterkapitel 6.2).

Nach Angaben der befragten Träger konnte mit den Maßnahmen den meisten Teilnehmenden mit Fluchthintergrund geholfen werden, eine Ausbildung oder eine Beschäftigung aufzunehmen. Teils sei dies auch mit zusätzlicher Unterstützung durch zivilgesellschaftliche Stellen oder Ehrenamtliche geschehen (siehe hierzu auch Unterkapitel 4.5). Wegen ihrer – nach Erfahrung der Träger – besonders schlechten Deutschkenntnisse wurde die Integration von Mitgliedern von Großfamilien als besondere Schwierigkeit betrachtet. Nach Einschätzung der interviewten Träger werden es große Bedarfsgemeinschaften mit Fluchthintergrund – auch wenn Arbeitsaufnahmen gelingen – kaum schaffen, den SGB II-Leistungsbezug vollständig zu verlassen. Als kritisch bewerteten die befragten Träger die Situation, dass es unter den Geflüchteten einen Personenkreis gibt, der sich seit 2015 in Deutschland befindet und trotz vielfacher Bemühungen – auch seitens der Träger – nicht in Arbeit oder Ausbildung integriert werden konnte. Bei vielen befragten Trägern hat sich diesbezüglich Resignation eingestellt, wie die folgende Aussage verdeutlicht: „Das ist dann, wo wir, ja, sehr ungern das ist nicht unsere Art, aber dafür nur mit Schultern zucken und sagen bringt nichts, kann man nichts machen, das gibt es auch“ (12_TR2_LE_OE, 186).

4.3.2 Träger von hauptsächlich durch Programme des Bundes, der Länder und der Kommunen geförderten Maßnahmen

Die in diesem Abschnitt behandelten Träger führen verschieden ausgestaltete Maßnahmen durch, die nicht auf dem SGB III bzw. SGB II basieren, sondern aus unterschiedlichen Programmen des Bundes, der Länder und der Kommunen finanziert werden.[57] Aus Bundesprogrammen gefördert werden vor allem Sprachkurse, Maßnahmen zur Anerkennung von Berufsabschlüssen, aber auch Maßnahmen zur Förderung der Arbeitsmarktinte-

57 Einige dieser Träger setzen sowohl Maßnahmen des SGB III und SGB II als auch Bundes- und Landesprogramme um. Da aber die Organisation dieser Maßnahmen bzw. Programme unterschiedlich ist, wird die Umsetzung der Bundes- und Landesprogramme einschließlich der kommunalen Maßnahmen in einem eigenen Abschnitt dargestellt.

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

gration (Aumüller 2016, S. 21ff.). Die verschiedenen Förderprogramme der Bundesländer beziehen sich indessen auf spezifische Aspekte der Arbeitsmarktintegration Geflüchteter (ebd., S. 25). Die Träger der so geförderten Maßnahmen gehören überwiegend zu Wohlfahrtsverbänden und zu Kammern. Auch der Literatur ist zu entnehmen, dass Wohlfahrtsverbände und Kammern wichtige Kooperationspartner der Arbeitsagenturen und Jobcenter sind (Knapp et al. 2017, S. 46f.).

Durch die erwähnten Programme werden Integrationsmaßnahmen gefördert, die jeweils spezifische Bedarfe der Geflüchteten, aber auch von Migranten und Migrantinnen im Allgemeinen adressieren. Allen diesen verschiedenen Maßnahmen liegt letztlich das Ziel zugrunde, die Geflüchteten in Arbeit oder Ausbildung und auf diesem Wege auch in die Gesellschaft zu integrieren.

Dieses Ziel wies bei den befragten Trägern jedoch unterschiedliche Ausformungen auf; so verfolgen manche Träger eher das Ziel einer langfristigen Arbeitsmarktintegration, während andere zunächst auf eine Heranführung an den Arbeitsmarkt setzen. Vonseiten der Förderprogramme wurden den Trägern mitunter quantitative Zielvorgaben gemacht, etwa hinsichtlich der Zahl der zu beratenden Personen oder der Vermittlungen in Ausbildung:

> „Nachhaltige Integration ist für mich das Hauptziel. Da geht es nicht darum, wie viel[e] Leute ich vermittle. Es ist schon, es gibt Richtlinien, die ich einhalten muss, die aber irgendwie automatisch dann passieren. Für mich ist eine nachhaltige Integration, dass der Jugendliche in die Ausbildung geht, in der Ausbildung verbleibt und die Ausbildung erfolgreich beendet." (07_ÖS2_OE, 32–35)

Die Maßnahmenträger betonten mehrheitlich, dass sie ihr Vorgehen bei der Verfolgung des Ziels der Arbeitsmarktintegration an den individuellen Vorstellungen und Präferenzen der Geflüchteten ausrichten. Die meisten dieser Träger setzen strategisch stark auf eine Vernetzung mit verschiedenen öffentlichen Akteuren und solchen aus dem Bereich der Wirtschaft. Viele von ihnen sehen ihre Hauptaufgabe im ‚Matching' zwischen Geflüchteten und passenden Arbeitgebern, entsprechend den Bedarfen und Interessen beider Seiten:

> „Also, wenn ich weiß, was wichtig ist für einen Betrieb, dann gucke ich halt, dass ich versuche, jemanden zu finden, der diese Bedürfnisse sozusagen erfüllt oder der ähnliche Bedürfnisse hat. Natürlich geht vieles über die Kompetenz. Zunächst einmal, also die ganzen harten Fakten, wie Schulbildung und so weiter. Aber dann ist es eben auch:

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

> ‚Was ist das für ein Typ Mensch?' Wie stark ist der vielleicht auch schon integriert, wie nah ist er dem Leben in Deutschland schon gekommen? Das erfahre ich in der Regel natürlich daraus, dass ich mich mit dem Menschen beschäftige, der dann vor mir sitzt. Da gibt es kein Formular, wo man ankreuzt. Das hat ganz mit Erfahrung und Gefühl zu tun. Ja." (13_ÖS2_OE, 44–47)

Um eine nachhaltige und langfristige Arbeitsmarktintegration zu erreichen, bemüht man sich bei jungen Geflüchteten vornehmlich um Vermittlung in Ausbildung, häufig mit vorgeschaltetem Praktikum. Einzelne Träger berichteten auch, dass in der Beratungsarbeit mit Geflüchteten die Klärung aufenthaltsrechtlicher Fragen eine wichtige Rolle spiele.

Viele dieser Maßnahmen richten sich nicht nur an Geflüchtete, sondern an Migrant_innen insgesamt; dies gilt insbesondere, wenn sie durch schon vor 2015 implementierte Programme finanziert wurden. Aber auch in diesen Fällen gestalten viele Träger ihre Maßnahmen differenziert – im Hinblick auf die jeweiligen Bedarfe der unterschiedlichen Zielgruppen – aus. Bei Geflüchteten wird auch oft eine Differenzierung nach Aufenthaltsstatus vorgenommen, da man etwa davon ausgeht, dass Geflüchtete im Status der Duldung andere Beratungsbedarfe haben als solche mit einem sicheren Aufenthaltstitel. Teilweise wird auch eine Konzentration auf eine dieser Gruppen angestrebt:

> „Also unser Bemühen war eigentlich schon länger, die beiden Bereiche für Asylbewerber und Bleibeberechtigte zu trennen, weil das eben beides so umfangreiche Gebiete sind und wenn man da immer aktuell sein will, ist das in meinen Augen zu viel verlangt, auf beiden Hochzeiten zu tanzen. Das tut man stückweise automatisch, aber in der Tiefe haben wir das eben getrennt. […] Da haben wir eine GU, eine Gemeinschaftsunterkunft, wo auch eine Kollegin sitzt in der Beratung für die Asylbewerber und dann noch einmal in, in einem Gebäude […] im Ort selber, wo wir für die Bleibeberechtigten etwas machen. Um das ein bisschen zu entzerren und dann für die Beratungskräfte auch inhaltlich machbar zu machen." (03_ÖS_LE-OE, 31–33)

Einige Träger binden den Zugang Geflüchteter zu den Maßnahmen an bestimmte Anforderungen, um die Wahrscheinlichkeit von Maßnahmenabbrüchen zu minimieren; neben einem Mindestniveau an Sprachkompetenzen wurden diesbezüglich eine hohe Eigenmotivation und Zuverlässigkeit angeführt. Andere Träger lehnten solche Zugangsbedingungen grundsätzlich ab, da sie ihre Maßnahmen möglichst offenhalten wollen für alle Per-

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

sonen mit Migrations- oder Fluchthintergrund. Aber auch sie haben die Erfahrung gemacht, dass dies nicht bei allen Maßnahmenarten möglich ist.

4.3.3 Betriebe als Maßnahmenträger

Maßnahmen der Arbeitsförderung für Geflüchtete werden auch durch Betriebe umgesetzt; zu nennen sind hier vor allem Maßnahmen bei einem Arbeitgeber (MAG) nach § 45 SGB III, Eingliederungszuschüsse nach §§ 88–92 SGB III sowie die Einstiegsqualifizierung nach § 54a SGB III. Deshalb wurden im Rahmen der Implementationsstudie auch Interviews mit betrieblichen Akteuren über aktuelle Erfahrungen mit Fördermaßnahmen für Geflüchtete geführt. Unter den zehn in die Untersuchung einbezogenen Betrieben waren unter anderem die Branchen Fahrzeugbau, Maschinenbau, Kunststoffverarbeitung, Mess- und Regeltechnik, IT-Dienstleistungen, Handel und Logistik vertreten. Ein Teil der befragten Betriebe hatte bereits in der Zeit vor der Phase der Fluchtzuwanderung von 2015–16 Migrant_innen beschäftigt und verfügte daher über entsprechende Vorerfahrungen. Für einige der Betriebe war die Beschäftigung von Geflüchteten hingegen völliges Neuland.

Mit den Motiven von Betrieben, Geflüchtete zu beschäftigen beziehungsweise auszubilden, haben sich bereits einige Studien befasst. So weisen beispielsweise Büschel et al. (2018, S. 31) und Boockmann et al. (2017, S. 10) darauf hin, dass ein wesentlicher Grund darin liegt, dass bei Geflüchteten eine hohe Motivation zur Erwerbstätigkeit bzw. Ausbildung wahrgenommen wird. Beiden Studien zufolge verbinden Unternehmen mit der Beschäftigung von Geflüchteten überwiegend das Ziel, neue Arbeitskräftepotenziale zu erschließen. Dieser Aspekt findet sich auch in der Studie von Roland Berger (2016) wieder, in deren Rahmen 132 Unternehmen befragt wurden. Dieser Untersuchung zufolge liegen dem unternehmerischen Engagement für Geflüchtete nicht nur persönliche bzw. soziale Motive zugrunde; das Thema Flüchtlinge wird von den Unternehmen auch unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten gesehen und Geflüchtete werden als potenzielle Arbeitskräfte betrachtet (Berger 2016, S. 23ff.). Den drei genannten Studien zufolge stellen jedoch mangelnde Sprach- und Fachkenntnisse sowie Unsicherheiten bezüglich der Bleibeperspektive wesentliche Hemmnisse dar, die eine Integration aus Sicht der Unternehmen erschweren.

Zu ganz ähnlichen Befunden kommt auch die hier vorliegende Implementationsstudie. So lassen sich aus den Aussagen der befragten Betriebe

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

zwei Motivlagen, die der Beschäftigung von Geflüchteten zugrunde liegen, ableiten. Dies ist zum einen soziale Verantwortung: Die interviewten betrieblichen Akteure stellten heraus, dass ihr Unternehmen Teil der Gesellschaft sei und als solcher auch eine Verpflichtung gegenüber der Gesellschaft habe. So setzen sie ihre Ausbildungs- und Beschäftigungskapazitäten nach eigenen Angaben bewusst dafür ein, Geflüchteten über eine Teilhabe am Arbeitsleben eine schrittweise Integration in die Gesellschaft zu ermöglichen. Die Beschäftigung und Ausbildung Geflüchteter diene aber nicht nur diesen selbst; gerade in Regionen mit Fachkräfte- und Nachwuchskräfteknappheit wurde angeführt, dass man damit dazu beitrage, neue Arbeitskräfte- und Fachkräftepotenziale zu erschließen. Diese ökonomischen bzw. pragmatischen Gründe hatten, wenn es um die Einstellung Geflüchteter geht, in der Argumentation der befragten Betriebe insgesamt einen größeren Stellenwert als der Verweis auf soziale Verantwortung bzw. ‚idealistische' Motive. Vereinzelt war in diesem Zusammenhang auch die Aussage zu hören, angesichts des regional schwachen Arbeitskräfteangebots betrachte man die Beschäftigung Geflüchteter eher als Notlösung:

> „Ja, Fachkräftemangel. Das ist mal das Hauptproblem. […] Also muss man eigentlich nehmen, was kommt. Man muss von [den Geflüchteten] schon auch was erwarten können. […] Und ich habe das Hauptproblem, dass wir einfach zu wenige Leute haben. Dann greift man eben auf die [Geflüchteten] auch zurück." (15_TR, 6)

Die meisten der befragten Betriebe nehmen Geflüchtete also hauptsächlich als Arbeitskräftepotenzial wahr; wenn sie Geflüchtete einstellten, ging es ihnen darum, nach Möglichkeit langfristige Mitarbeiter_innen zu gewinnen. Zur Erreichung dieses Ziels beschritten die befragten Betriebe unterschiedliche Wege. Ein Teil von ihnen setzte auf eine schrittweise Heranführung der Geflüchteten an das Arbeitsleben mittels Praktika oder Probearbeiten. Ein befragter Betrieb nutzte dreimonatige Praktika (die teils mit einem Deutschkurs kombiniert wurden), um potenzielle Mitarbeiter_innen mit Fluchthintergrund fachlich und persönlich kennenzulernen und diesen die Gelegenheit zu geben, herausfinden, ob die Tätigkeit ihren Vorstellungen entspricht. Im Idealfall ergebe sich dadurch ein ‚Klebeeffekt':

> „Und die Intention war schon, dass die Leute nach den drei Monaten einfach einfacher einen Einstieg in eine Festanstellung oder in eine Ausbildung finden. Und auch was wir festgestellt haben, dass wir auch einen Eindruck über die Praktikanten bekommen. […] Und ja, es ist einfach auch ein erster Schritt in eine Firma. Wenn sich Leute dann

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

> wirklich gut angestellt haben und wir haben bei uns im Unternehmen keine Stelle, dann kam es auch vor, dass wir uns in einem Monat oder zwei Monate später wieder gemeldet haben, wenn was frei wurde." (06_TR1_TL, 43)

Andere Betriebe dagegen wählten nicht den Weg über Probebeschäftigung oder Praktika, sondern stellten geeignete Bewerber_innen mit Fluchthintergrund unmittelbar ein. Dies wurde einerseits bei Einfach- bzw. Anlerntätigkeiten praktiziert, andererseits aber auch – wenn die entsprechenden Zeugnisse vorlagen – bei Jobs mit höheren Qualifikationsanforderungen.

Bezüglich der Erwartungen, welche die befragten Betriebe mit der Beschäftigung beziehungsweise der Ausbildung von Geflüchteten verbinden, zeigt sich ein recht homogenes Bild. So gingen die Betriebe zum großen Teil davon aus, dass die Geflüchteten nach Abschluss des Integrationskurses über Sprachkenntnisse auf A2-Niveau (oder höher) verfügen würden, was eine (basale) Verständigung ermögliche. Diese Annahme hat sich nach Aussage der befragten Betriebe aber nicht bestätigt; sie stellten vielmehr fest, dass die sprachlichen Voraussetzungen sehr unterschiedlich waren und auch noch sind. In einigen Fällen scheiterte aufgrund mangelnder oder fehlender deutscher Sprachkenntnisse auch die Aufnahme einer Beschäftigung oder einer Ausbildung, da eine Einstellung „erst ab einem bestimmten Deutschlevel […] überhaupt sinnvoll" (15_TR_3_LE, 107) sei. Einige Betriebe wiederum betonten, dass man die Einstellung von Geflüchteten mit schlechten Sprachkenntnissen nicht grundsätzlich ablehne, da man ihnen eine Chance geben wolle. Man setze darauf, dass der Spracherwerb hier als „Learning by Doing" stattfinden könne, was sich oftmals auch bestätigt habe. Die befragten Betriebe hatten zu Beginn der Fluchtzuwanderung häufig die Erwartung, dass mit den Geflüchteten qualifiziertes Fachpersonal nach Deutschland kommen würde. Doch auch diese Erwartung habe sich zerschlagen, da das mitgebrachte Qualifikationsniveau der Geflüchteten sehr unterschiedlich und oftmals eher niedrig gewesen sei. Trotz der beschriebenen Rückschläge gaben die befragten Betriebe an, dass sie insgesamt gute Erfahrungen mit Geflüchteten gemacht haben und auch weiterhin Personen mit Fluchthintergrund einstellen würden.

4.3.4 Zusammenfassung

Bei den Trägern, die Maßnahmen des SGB III und SGB II umsetzen, handelt es sich sowohl um gemeinnützige als auch privatwirtschaftliche Organisationen. Sie weisen mehrheitlich Vorerfahrungen in der Arbeit mit

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Geflüchteten und Migrant_innen auf. Privatwirtschaftliche Träger sehen sich überwiegend als Dienstleister der Arbeitsverwaltung, während sich gemeinnützige Träger auch als Interessenvertretung der schwächeren Mitglieder der Gesellschaft verstehen. Zentrales Ziel all dieser Träger ist die Integration der Geflüchteten in Erwerbsarbeit, wobei gesehen wird, dass dies nur bei ausreichender Beherrschung der deutschen Sprache erreicht werden kann. Die Träger machen die Erfahrung, dass das Sprachniveau vieler Geflüchteter deutlich schlechter ist, als nach Absolvierung des Integrationskurses zu erwarten wäre; dies erschwert die Durchführung der Maßnahmen zur Arbeitsmarktintegration.

Träger, die Maßnahmen durchführen, die durch Programme des Bundes, des Landes oder der Kommune gefördert werden, weisen ähnliche Zielsetzungen und Strategien auf wie die Träger, deren Schwerpunkt auf Maßnahmen des SGB III und SGB II liegt. Es handelt sich bei diesen Trägern insbesondere um Mitgliedsorganisationen großer Wohlfahrtsverbände und Tochterorganisationen von Kammern. Hauptziel auch dieser Träger ist die Integration der Geflüchteten in Arbeit und darüber in die Gesellschaft. Um dies zu erreichen, wählen die Träger unterschiedliche Vorgehensweisen. Während sich die einen auf die Heranführung der Geflüchteten an den Arbeitsmarkt konzentrieren, sind andere darauf fokussiert, dass ihre Maßnahmenteilnehmer_innen möglichst nahtlos in Beschäftigung einmünden. Die Strategien der Träger sind am Einzelfall ausgerichtet, man räumt nach Möglichkeit jedoch stets der beruflichen Qualifizierung Vorrang ein. Auch diese Träger verfügen meist über Vorerfahrungen in der Arbeit mit Migrant_innen.

Soweit Betriebe Maßnahmen mit Teilnahme Geflüchteter umsetzen (etwa Maßnahmen bei einem Arbeitgeber nach § 45 SGB III), liegen dem unterschiedliche Motive zugrunde; angeführt wurden neben sozialer Verantwortung auch Nachwuchssicherung und Mitarbeitergewinnung, dies spielt insbesondere bei regionaler Fachkräfteknappheit eine Rolle. Hierzu bieten die Betriebe Praktika und Probearbeiten an. Die Beschäftigung Geflüchteter stellt die Betriebe immer dann vor besondere Herausforderungen, wenn – was nicht selten vorkommt – deren Kenntnisse der deutschen Sprache defizitär sind.

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

4.4 Öffentliche Stellen und Kammern

4.4.1 Kommunale und öffentliche Stellen

Die im Rahmen der Implementationsanalyse befragten kommunalen und öffentlichen Stellen definierten sich in ihrer inhaltlichen Ausrichtung durch die Förderung der Integration. Es handelt sich vor allem um Integrations- und Migrationsbeauftragte sowie um Koordinierungsstellen für Migration und Zuwanderung der Landkreise und Städte. Ein zentraler Aufgabenbereich dieser Stellen liegt den Interviews zufolge in der Koordinierung der ehrenamtlich geleisteten Flüchtlingshilfe und in der inhaltlichen und strukturellen Unterstützung der ehrenamtlich Tätigen.

Der Arbeit der kommunalen und öffentlichen Stellen liegen den Interviews zufolge mehrheitlich zwei übergeordnete Zielsetzungen zugrunde: Die Arbeitsmarktintegration und die gesellschaftliche Integration der Geflüchteten. Das erstgenannte Ziel deckt sich grundsätzlich mit der Zielsetzung der Arbeitsagenturen und Jobcenter; die interviewten Vertreter_innen der kommunalen und öffentlichen Stellen betonten jedoch noch stärker als die öffentliche Arbeitsverwaltung die Wichtigkeit einer nachhaltigen Integration in den Arbeitsmarkt. Zum anderen geht es diesen Stellen, wie bereits erwähnt, um die soziale Integration der Geflüchteten:

> „Auch natürlich die Sprache, natürlich auch Integration in den Arbeitsmarkt, aber da sind sehr viele Stolpersteine, unser Ziel ist auch, dass sie die/ Integration heißt im Sozialem sich begegnen mit anderen, dass man Menschen zusammenbringt […], dass sie so ein Stück an Selbstständigkeit erfahren, auch was den Lebensunterhalt betrifft." (ÖS2_OE, 80–82).

Den übergeordneten Zielen sind laut Aussage der Interviewten verschiedene Teilziele vorgeschaltet, die als Wegmarken im Prozess der Integration der Geflüchteten in Arbeitsmarkt und Gesellschaft verstanden werden. Der Erwerb der deutschen Sprache – dies betonten ebenso wie andere Akteure auch die Vertreter_innen kommunaler und öffentlicher Stellen – ist die wichtigste Voraussetzung der Integration.

Als wichtiger Schritt zu einer nachhaltigen Arbeitsmarktintegration der Geflüchteten wird neben dem Erwerb der deutschen Sprache auch ihre berufliche Qualifizierung – vorrangig als abschlussbezogene Berufsausbildung – angesehen. Aber auch der Feststellung und Anerkennung von im Herkunftsland erworbenen beruflichen Kompetenzen und Qualifikationen wird eine hohe Bedeutung beigemessen, weil daran weitere Qualifi-

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

zierungsschritte anknüpfen können. Die Integrationsstrategie richtet sich den Interviewaussagen zufolge stets nach der jeweils individuellen Situation der Geflüchteten. Es wurde von einem Großteil der interviewten Vertreter_innen kommunaler Stellen betont, dass man bei den Integrationsbemühungen keine einheitliche Strategie verfolge, sondern sich an Leitlinien orientiere, die Spielraum für individuelle Anpassungen lassen.

An einigen Untersuchungsstandorten gehört auch die Verbesserung der Wohnsituation der Geflüchteten zu den Zielen der kommunalen und öffentlichen Stellen. Ein Schwerpunkt ihrer Bemühungen liegt dort darauf, die Geflüchteten aus den zentralen (Sammel-)Unterkünften ‚herauszuholen'; dies wird als ein wichtiger Zwischenschritt auf dem Weg der sozialen Integration dieser Personengruppe wahrgenommen. In den noch bestehenden Sammelunterkünften gab es in der Regel auch Beratungsangebote; einige interviewte Vertreter_innen öffentlicher Stellen hielten es allerdings ausdrücklich für sinnvoller, die Beratungsangebote außerhalb der Unterkünfte anzusiedeln, um den dort lebenden Geflüchteten Anlass zu geben, mehr Kontakte zu ihrer Umwelt aufzunehmen.

4.4.2 Kammern (IHK und HWK)

Mit den Kammern wurden in der Implementationsstudie Akteure berücksichtigt, die für Geflüchtete sowohl als unterstützende Einrichtung als auch bei der Anerkennung von im Herkunftsland erworbenen beruflichen Qualifikationen eine wichtige Rolle spielen. Interviews wurden sowohl in Industrie- und Handelskammern (IHK) als auch in Handwerkskammern (HWK) geführt.

Das Engagement der in die Untersuchung einbezogenen Kammern für die Arbeitsmarktintegration Geflüchteter ist vor dem Hintergrund eines rückläufigen Fachkräfteangebots zu sehen; die zugewanderten Geflüchteten nimmt man als Potenzial zur Sicherung der aktuellen und zukünftigen Fachkräfteversorgung der regionalen Wirtschaft wahr. Zum Untersuchungszeitpunkt hatten in den Fallstudienkommunen viele Betriebe schon seit längerer Zeit mangels geeigneter Bewerber_innen Probleme, ihre Ausbildungsplätze zu besetzen. Die in den Interviews geschilderten Besetzungsprobleme sind auch bundesweit feststellbar. So weist der Berufsbildungsbericht 2020 des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) zwar darauf hin, dass die Zusammenführung von Angebot und Nachfrage auf dem Ausbildungsmarkt im Jahr 2019 besser funktioniert hat als im Vorjahr, es jedoch weiterhin zu Problemen bei der Besetzung von

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Ausbildungsstellen gekommen ist: Im Ausbildungsjahr 2018/2019 blieben von den bundesweit gemeldeten 571.982 Ausbildungsstellen 53.100 (9,3 Prozent) unbesetzt (vgl. BMBF 2020). Der zentrale Grund dieser Besetzungsprobleme ist die seit Jahren rückläufige Zahl der Ausbildungsbewerber_innen; dies wiederum liegt auf der einen Seite an der demographisch bedingt rückläufigen Zahl von Schulabgänger_innen und zum anderen an der Entwicklung hin zu höheren Schulabschlüssen und der damit einhergehenden Veränderung des Berufswahlverhaltens junger Menschen (vgl. Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) 2020).

> „Denn die ausbildungsinteressierten Jugendlichen orientieren sich bei ihrer Berufswahl auch an ihren Schulabschlüssen und tendieren dazu, einen Ausbildungsberuf zu wählen, der für Personen mit ihrer schulischen Vorbildung typisch ist." (BIBB 2020, S. 17)

Die Folge war eine sinkende Nachfrage nach Ausbildungsplätzen, insbesondere im Bereich der dualen Ausbildung. Von diesem Trend war vor allem das Handwerk betroffen (vgl. BMBF 2020).

Vor diesem Hintergrund sehen die im Rahmen der Implementationsstudie befragten Kammervertreter_innen in der Integration junger Geflüchteter in den Ausbildungsmarkt die Chance, dem drohenden oder bereits aktuellen Fachkräftemangel in ihrer Region entgegenzuwirken. Um dieses Ziel zu erreichen bieten die Kammern Betrieben und Auszubildenden Beratungsgespräche an, in denen sowohl über arbeitsmarktpolitische Instrumente des SGB III – wie z.B. ausbildungsbegleitende Hilfen und Einstiegsqualifizierung – informiert wird, als auch kammereigene Unterstützungsangebote – wie beispielsweise interkulturelle Workshops für Ausbilderinnen und Ausbilder – vorgestellt werden. Ein anderer Weg ist die Beteiligung der Kammern an Bundes- oder Landesprogrammen. Ein Beispiel hierfür sind die durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie geförderten Willkommenslotsen, welche seit Frühjahr 2016 Unternehmen bei der betrieblichen Integration von Geflüchteten unterstützen (vgl. auch Abschnitt 3.3.3). Ein Beispiel für ein Landesprogramm sind die Ausbildungsakquisiteure für Geflüchtete, welche vom Bayerischen Staatsministerium für Familie, Arbeit und Soziales seit 2016 gefördert werden.[58] Den diesbezüglichen Interviewaussagen zufolge nutzen die Kammern in der Regel mehrere der hier genannten Wege.

58 Ausführliche Informationen zu den Ausbildungsakquisiteuren unter: https://www.stmas.bayern.de/berufsbildung/akquisiteure/index.php (zuletzt abgerufen am: 30.08.2022).

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Grundvoraussetzung einer nachhaltigen Vermittlung in ein Ausbildungsverhältnis ist allen befragten Kammervertreter_innen zufolge eine qualitativ hochwertige und möglichst früh einsetzende Sprachförderung; dieser sollten sich möglichst unmittelbar Berufsorientierung mit Praktikum und nachfolgend nach Möglichkeit eine Einstiegsqualifizierung anschließen. Einige Gesprächspartner_innen stellten besonders heraus, dass die Förderung des frühzeitigen Erwerbs der deutschen Sprache vor allem für junge weibliche Geflüchtete – darunter insbesondere jene, die im Rahmen des Familiennachzugs nach Deutschland gekommen sind – wichtig sei, um ihnen Chancen auf Teilnahme an beruflicher Qualifizierung zu eröffnen. Bei der diesbezüglichen Beratungsarbeit zeige man den jungen Frauen auf, dass sie durch eine Berufsausbildung „ein Stück Unabhängigkeit" (01_ÖS2_LE, 109) gewinnen würden, um sich gegebenenfalls auch allein versorgen zu können. Bei ihrer Überzeugungsarbeit stoßen die Berater_innen nach eigenen Angaben oft auf traditionelle Rollenbilder, die sie aber zu durchbrechen versuchten.

Im Vorfeld von Ausbildungsverhältnissen steht den Betrieben außer dem Praktikum auch das Instrument der Einstiegsqualifizierung (EQ, gemäß § 54a SGB III), die bis zu zwölf Monate dauern kann, zur Verfügung. Die EQ wurde von den befragten Kammervertreter_innen als sehr nützliches Instrument hervorgehoben, das Betrieben ermöglicht, ausbildungsinteressierte junge Geflüchtete im betrieblichen Alltag kennenzulernen, und umgekehrt auch diesen die Chance bietet, sich mit dem betreffenden Betrieb und Ausbildungsberuf vertraut zu machen, bevor ein Ausbildungsverhältnis eingegangen wird (siehe hierzu auch Abschnitt 6.3.2). Aus diesem Grund informieren die Kammern im Rahmen ihrer betriebsbezogenen Beratungsarbeit über die Möglichkeit der Nutzung dieses Instruments. Den Interviews zufolge wurde im Anschluss an die EQ das mit diesem Instrument verbundene Ziel der Aufnahme eines Ausbildungsverhältnisses sehr oft erreicht. In einigen Fällen konnte die Laufzeit der EQ aufgrund guter Leistungen auch auf die Zeit der Berufsausbildung angerechnet werden, sodass sich der Abschluss der Berufsausbildung durch die vorgeschaltete EQ zeitlich nicht verschob. Auch wenn eine solche Anrechnung den Interviewaussagen zufolge nur für wenige Auszubildende mit Fluchthintergrund infrage komme, sei dies doch ein wichtiger Aspekt, da Geflüchtete möglichst rasch in ihrem Ausbildungsberuf arbeiten und Geld verdienen wollen. Traten während der Ausbildung Probleme im schulischen Bereich auf, wiesen die Kammern in ihrer betriebsbezogenen Beratungsarbeit auf die Möglichkeit der Nutzung von ausbildungsbeglei-

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

tenden Hilfen (abH, gemäß § 75 SGB III) hin (siehe auch Unterkapitel 6.3).

Einige der in die Untersuchung einbezogenen Kammern ziehen immer wieder praktische Beispiele einer gelungenen Integration Geflüchteter in Ausbildung heran, um die Betriebe in ihrem Bezirk davon zu überzeugen, dass es sich lohnt, junge Geflüchtete auszubilden. Die Wirkung solcher betrieblichen Positivbeispiele schätzt ein interviewter Kammervertreter sehr hoch ein, insbesondere wenn die zuständigen Personalverantwortlichen selbst darüber berichten:

> „Es wirkt anders, wenn ein Unternehmerkollege oder ein Personalchef oder ein Ausbildungsleiter erzählt, wie er es macht und was die Herausforderungen sind, als wenn wir sagen, das ist so und du musst das machen. […] Und solche Multiplikatoren braucht man immer wieder, dann probieren es andere auch." (01_ÖS2_LE, 26–79)

Einige der befragten Kammern betrachten es auch als ihre Aufgabe, in Gesprächen mit betrieblichen Personal- und Ausbildungsverantwortlichen darauf hinzuwirken, dass diese mehr „Manpower in die direkte Betreuung" (01_ÖS2_LE, 29) der Auszubildenden mit Fluchthintergrund investieren. Über rein fachliche Belange hinausgehend sollten sich die Ausbilder_innen demnach auch Zeit für die privaten Fragen und Anliegen der geflüchteten Auszubildenden nehmen, die sich aufgrund der Verschiedenheit ihres jeweiligen kulturellen Hintergrunds ergeben. Um die Ausbilder_innen hierfür vorzubereiten, führten die Kammern an zwei Fallstudienstandorten Workshops zum Thema interkulturelle Kompetenzen durch.

Positiv auf das betriebliche Ausbildungsverhalten ausgewirkt hat sich nach Aussagen von befragten Kammervertreter_innen die sogenannte Drei-plus-Zwei-Regelung. Sie ermöglicht es, geduldete Geflüchtete während der Zeit ihrer Ausbildung und während einer zweijährigen Beschäftigung im Anschluss befristet vor Abschiebung zu schützen (siehe hierzu auch Abschnitt 6.3.3). Allerdings wurde in einigen Gesprächen kritisch angemerkt, dass es immer wieder zu einer ‚Verwässerung' dieser Regelung gekommen sei, sodass die betroffenen Betriebe zunehmend unsicher geworden seien, ob den Geflüchteten im Anschluss an die Ausbildung tatsächlich eine zweijährige Beschäftigung ohne Abschiebungsandrohung garantiert wird. Diesbezüglich wurde der Wunsch nach größerer Rechtssicherheit geäußert.

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

4.4.3 Zusammenfassung

Mit den kommunalen und öffentlichen Stellen und den Kammern wurden Akteursgruppen in das Untersuchungsdesign aufgenommen, die als unterstützende und zum Teil auch zertifizierende Stellen in unterschiedlicher Form am Arbeitsmarktzugang Geflüchteter beteiligt sind. Diese Akteursgruppen stimmen in der Zielsetzung überein, Geflüchtete nachhaltig in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Als wesentliche Voraussetzungen, um dieses Ziel zu erreichen, werden ausreichende deutsche Sprachkenntnisse und eine gute berufliche Qualifikation beschrieben.

Die Bemühungen der kommunalen und öffentlichen Stellen sind neben der Arbeitsmarktintegration auch auf die soziale Integration der Geflüchteten ausgerichtet. Eine niedrigschwellige Ansprache der Geflüchteten und die Unterstützung beim Finden von Wohnraum außerhalb der Gemeinschaftsunterkünfte werden als erste wichtige Schritte auf dem Weg zu sozialer Integration angesehen. Die Kammern indessen betrachten die Fluchtzuwanderung aus der Problemperspektive regionaler Fachkräfteengpässe und unbesetzter Ausbildungsstellen. Deshalb steht für sie das Ziel im Vordergrund, junge Geflüchtete in Ausbildung zu integrieren. Dabei setzen die Kammern vor allem auf die Beratung und Sensibilisierung von Unternehmen sowie auf die Unterstützungsangebote SGB III-Maßnahmen „Einstiegsqualifizierung“ und „ausbildungsbegleitende Hilfen“.

4.5 Zivilgesellschaft und Ehrenamt

4.5.1 Einleitung

Im Zuge der Fluchtzuwanderung, die im Herbst 2015 ihren Höhepunkt erreichte, entwickelte sich in Teilen der Bevölkerung eine große Bereitschaft, sich ehrenamtlich für Geflüchtete zu engagieren. Zivilgesellschaftliche Stellen und ehrenamtlich tätige Personen setzten sich für die Interessen der Geflüchteten ein und gewannen durch teilweise engen Kontakt zu den Geflüchteten Einblicke in deren Alltag und die Herausforderungen, die sie zu bewältigen haben. Aus diesem Grund wurden Interviews mit diesen Akteursgruppen in die Implementationsstudie aufgenommen.

Wie bereits in Unterkapitel 1.1 erwähnt, widmen sich einige Studien dem ehrenamtlichen Engagement im Bereich der Flüchtlingsarbeit. Sie zeigen unter anderem, dass das ehrenamtliche Engagement einen wichtigen Pfeiler in der Arbeit mit Geflüchteten bildet (vgl. u.a. Aumüller et

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

al. 2015; Erler et al. 2018). Als wesentliche Motive des ehrenamtlichen Engagements für Geflüchtete beschreiben Karakayali und Kleist (2016, S. 33) das Bestreben, Schwächeren zu helfen, die Gesellschaft mitzugestalten und ein Zeichen gegen Rassismus zu setzen. Dies wird auch durch die im Rahmen dieser Untersuchung durchgeführten Fallstudien bestätigt, wie die folgenden Ausführungen zunächst für die zivilgesellschaftlichen Stellen und anschließend – in Abschnitt 4.5.3 – auch für die ehrenamtlich tätigen Personen zeigen.

4.5.2 Zivilgesellschaftliche Organisationen

Die ‚Landschaft' der zivilgesellschaftlichen Organisationen, die im Bereich der Flüchtlingshilfe tätig sind, ist vielfältig; der Arbeit dieser Organisationen liegen dementsprechend unterschiedliche Motive zugrunde. In den Interviews mit Vertreter_innen der verschiedenen Organisationen wurden neben humanitär begründeter Hilfsbereitschaft für Schwächere und christlichen Motiven (bei den in diesem Bereich stark vertretenen kirchlichen Gruppen) auch politische Beweggründe angeführt. Viele dieser zivilgesellschaftlichen Organisationen wurden in hohem Maß von Ehrenamtlichen getragen; sie haben ihre Arbeit aufgenommen, da in der betreffenden Region viele Privatpersonen den Wunsch hatten, sich in ihrer Freizeit in der Flüchtlingshilfe zu engagieren. Vereinzelt berichteten diese Stellen auch von spontanen Gründungen in Reaktion auf das Aufkommen politisch rechter Strömungen oder auf subjektiv wahrgenommenes Versagen der öffentlichen Verwaltung.

Allen in die Untersuchung einbezogenen zivilgesellschaftlichen Organisationen geht es darum, die Integration Geflüchteter in die Gesellschaft zu unterstützen. Dabei legen die verschiedenen Organisationen den Akzent auf jeweils unterschiedliche Aspekte der Integration. So geht es einigen der befragten Organisationen darum, die individuellen Ressourcen der Geflüchteten zu stärken und für die Integration nutzbar zu machen; dies kann sich – neben anderen Kompetenzen – auf die mitgebrachten beruflichen Qualifikationen der Geflüchteten beziehen. Andere Stellen legen den Schwerpunkt ihrer Arbeit auf die Förderung der Selbstständigkeit der Geflüchteten. Wiederum andere zivilgesellschaftliche Organisationen zielen auf die Förderung des gegenseitigen Verständnisses zwischen Aufnahmegesellschaft und Geflüchteten. Ein wesentlicher Schwerpunkt der Arbeit der zivilgesellschaftlichen Stellen ist den Interviewangaben zufolge die Beratung der Geflüchteten, aber auch von Migrant_innen im Allgemeinen. Themen der

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Beratung sind Fragen der Arbeitsmarktintegration und des Umgangs mit Ämtern und Behörden, aber ebenso „alltägliche Kleinigkeiten" (07_ZG1_OE, 22) wie Verträge, z.B. mit Mobilfunkanbietern, oder der Rundfunkbeitrag. Aber auch der Familiennachzug wurde als häufiges und besonders schwieriges Beratungsthema von mehreren Stellen genannt.

4.5.3 Ehrenamtlich tätige Personen

Die Beweggründe von Privatpersonen, sich ehrenamtlich für Geflüchtete zu engagieren, sind ebenfalls vielfältig. Die befragten ehrenamtlich tätigen Personen haben sich zum Teil bereits vor der Fluchtzuwanderung des Jahres 2015 in unterschiedlichen Bereichen sozial engagiert und verfügten somit über entsprechende Erfahrungen. Das Engagement wurde typischerweise damit begründet, dass man, da es einem selbst gut gehe, anderen Menschen, denen es weniger gut geht, helfen wolle, ihre Lage zu verbessern. Man möchte sich für diejenigen einsetzen, die in der Gesellschaft am schwächsten sind und keine Lobby haben. Einige interviewte Personen sagten auch, dass das ehrenamtliche Engagement ihnen selbst ein gutes Gefühl verschaffe.

Ein ehrenamtliches Engagement für Geflüchtete kann aber auch aus der Erfahrung erwachsen, dass einem selbst in einer ähnlichen Situation früher geholfen worden ist. Dies schilderte eine interviewte Person, die vor einigen Jahren selbst nach Deutschland zugewandert ist. Sie ging vor diesem Erfahrungshintergrund davon aus, dass sie mit ihrem Engagement dazu beitragen könne, kulturelle Gegensätze zwischen Geflüchteten und der deutschen Gesellschaft zu überbrücken und damit ihre Integration zu befördern. Weitere Motive eines ehrenamtlichen Engagements im Bereich der Flüchtlingshilfe sind den Interviews zufolge das Interesse an anderen Kulturen und der Wunsch, den in Teilen der Gesellschaft bestehenden Ressentiments gegenüber Geflüchteten und den damit einhergehenden politischen Strömungen entgegenzutreten.

Die Unterstützungsleistungen der befragten Ehrenamtlichen reichen von der Organisation gemeinsamer Freizeitaktivitäten über Nachhilfe beim Deutschlernen, die Begleitung zu Ämtern und Ärzten bis hin zur Unterstützung bei der Ausbildungs- oder Arbeitsplatzsuche. Nachdem es in der Anfangsphase der Fluchtzuwanderung hauptsächlich darum gegangen war, die Geflüchteten mit einer Grundausstattung für das alltägliche Leben zu versorgen, wie zum Beispiel Kleidung und Möbel, haben sich die Schwerpunkte danach verlagert. Viele der ehrenamtlich Engagierten kon-

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

zentrierten ihre Hilfestellungen für Geflüchtete im Befragungszeitraum auf die Vermittlung von Praktikumsplätzen und die Suche nach Ausbildungs- und Arbeitsplätzen. Andere wiederum legten den Schwerpunkt ihrer Tätigkeit auf niedrigschwellige Angebote wie zum Beispiel gemeinsames Kochen oder Picknicken, um hierdurch die soziale Integration der Geflüchteten zu fördern.

Die Ehrenamtlichen verbinden mit ihrer Tätigkeit das Ziel, die Geflüchteten bestmöglich zu unterstützen und ihnen bei der Integration in die Gesellschaft und in den Arbeitsmarkt zu helfen. Darüber hinaus sehen einige Ehrenamtliche in ihrer Tätigkeit auch für sich selbst eine Bereicherung, da sie es ihnen ermögliche, neue Kontakte zu Menschen zu knüpfen und deren Kulturen kennenzulernen. In ihrer Arbeit erleben die Ehrenamtlichen aber auch belastende Momente. Gerade die Erzählungen der Geflüchteten über ihre Flucht und Schicksale, die oft vom Verlust nahestehender Menschen, darunter auch Ehepartner_innen und Kinder, geprägt sind, haben sich einigen interviewten Ehrenamtlichen tief eingeprägt. So sagte eine von ihnen, dass sie deshalb oft nachts nicht schlafen könne. Einige ehrenamtlich tätige Personen berichteten auch von der Erfahrung, dass nicht alle Geflüchteten ihre Hilfsangebote annehmen wollten; dabei handele es sich um dieselben – sehr wenigen – Personen, die sich auch der seitens der Ämter und der Arbeitsverwaltung angebotenen Unterstützung verweigerten.

In den Interviews wurde auch berichtet, dass einige – noch berufstätige – Helfer_innen ihr ehrenamtliches Engagement für geflüchteten Personen wieder aufgegeben haben; dies habe daran gelegen, dass sie durch die zahlreichen und – infolge von ‚Mund-Propaganda' der Geflüchteten – zunehmenden Unterstützungsanfragen ab einem bestimmten Punkt überfordert gewesen seien.

Als wichtige Richtschnur ehrenamtlicher Arbeit mit Geflüchteten wurde in den Interviews die Begegnung auf Augenhöhe bezeichnet. Die Geflüchteten sollten durch die Ehrenamtlichen dabei unterstützt werden, ihren eigenen Weg zu finden. „Wir wollen ja keine Vorgaben machen, sondern es sind erwachsene Menschen größtenteils, die müssen selber wissen, was sie wollen, oder Ideen entwickeln und wir unterstützen sie dabei" (11_ZG2_E, 21). Diese Aussage verdeutlicht exemplarisch ein Verständnis von ehrenamtlicher Tätigkeit im Kontext von Fluchtmigration, das auf Hilfe zur Selbsthilfe und Empowerment abzielt. Die ehrenamtliche Tätigkeit soll auf die Mobilisierung und Entwicklung der individuellen Stärken und Kompetenzen der Geflüchteten hinwirken, sodass sie ihr Leben (wieder) in die eigene Hand nehmen können.

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Ehrenamtliche nehmen des Weiteren oft eine Vermittlerrolle zwischen Behörden und Geflüchteten ein. Insbesondere aufgrund der Sprachbarrieren sei eine Begleitung der Geflüchteten zu Ämtern und Behörden wichtig, um eine Verständigung zu ermöglichen und so Regelungen im Sinne der geflüchteten Personen treffen zu können. Wenn ehrenamtliche Begleiter_innen ihre Vermittlerrolle darin sehen, den Geflüchteten Sachverhalte zu erläutern, sie aber nicht beeinflussen oder eigenmächtig Entscheidungen für sie treffen, wurde dies auch von den meisten befragten Arbeitsagenturen und Jobcentern als Unterstützung bewertet (siehe hierzu Abschnitt 5.5.4). Einige Ehrenamtliche sehen sich den Interviews zufolge aber in der Rolle eines ‚Vormunds' der geflüchteten Person, und zwar unabhängig von deren Alter. Die diesbezüglich interviewten Akteure bewerteten es durchweg als negativ, wenn sich ehrenamtlich engagierte Personen um sämtliche Alltagsangelegenheiten der Geflüchteten kümmern, ihnen vielleicht sogar ein bestimmtes Verhalten vorschreiben wollen und sie dadurch in ein Abhängigkeitsverhältnis führen.

4.5.4 Zusammenfassung

Die Beweggründe der im Rahmen der Implementationsanalyse befragten zivilgesellschaftlichen Organisationen und in der Flüchtlingshilfe ehrenamtlich tätigen Personen sind durchaus vielfältig. Als gemeinsames Motiv kann man den Wunsch feststellen, anderen – vor allem ‚schwächeren' – Personen zu helfen und einen Beitrag zur Verbesserung der Gesellschaft zu leisten. Darüber hinaus spielen bei einigen auch politische Motive eine Rolle, etwa wenn mit dem ehrenamtlichen Engagement ein Zeichen gegen die rassistisch motivierte Ablehnung von Geflüchteten gesetzt werden soll.

Das übergeordnete Ziel beider Akteursgruppen ist die Integration der Geflüchteten in die Gesellschaft. Um dies zu erreichen, setzen zivilgesellschaftliche Organisationen und ehrenamtlich tätige Personen vor allem auf Hilfe zur Selbsthilfe und Empowerment. Die Geflüchteten sollen befähigt werden, ihre Interessen (wieder) eigenmächtig, selbstverantwortlich und selbstbestimmt zu vertreten. Zivilgesellschaftliche Stellen versuchen hierzu vor allem durch die Beratung der Geflüchteten beizutragen, während ehrenamtlich engagierte Einzelpersonen sich eher auf gemeinsame Freizeitaktivitäten und die Begleitung der Geflüchteten zu Behördenterminen fokussieren.

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

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, am 24.04.2024, 04:22:02
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, am 24.04.2024, 04:22:02
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, am 24.04.2024, 04:22:02
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, am 24.04.2024, 04:22:02
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, am 24.04.2024, 04:22:02
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, am 24.04.2024, 04:22:02
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, am 24.04.2024, 04:22:02
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, am 24.04.2024, 04:22:02
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, am 24.04.2024, 04:22:02
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, am 24.04.2024, 04:22:02
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, am 24.04.2024, 04:22:02
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, am 24.04.2024, 04:22:02
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, am 24.04.2024, 04:22:02
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, am 24.04.2024, 04:22:02
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, am 24.04.2024, 04:22:02
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, am 24.04.2024, 04:22:02
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, am 24.04.2024, 04:22:02
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, am 24.04.2024, 04:22:02
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, am 24.04.2024, 04:22:02
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, am 24.04.2024, 04:22:02
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, am 24.04.2024, 04:22:02
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, am 24.04.2024, 04:22:02
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, am 24.04.2024, 04:22:02
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, am 24.04.2024, 04:22:02
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, am 24.04.2024, 04:22:02
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, am 24.04.2024, 04:22:02
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, am 24.04.2024, 04:22:02
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, am 24.04.2024, 04:22:02
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, am 24.04.2024, 04:22:02
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, am 24.04.2024, 04:22:02
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, am 24.04.2024, 04:22:02
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, am 24.04.2024, 04:22:02
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, am 24.04.2024, 04:22:02
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, am 24.04.2024, 04:22:02
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, am 24.04.2024, 04:22:02
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, am 24.04.2024, 04:22:02
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, am 24.04.2024, 04:22:02
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, am 24.04.2024, 04:22:02
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, am 24.04.2024, 04:22:02
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, am 24.04.2024, 04:22:02
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, am 24.04.2024, 04:22:02
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, am 24.04.2024, 04:22:02
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, am 24.04.2024, 04:22:02
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, am 24.04.2024, 04:22:02
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, am 24.04.2024, 04:22:02
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, am 24.04.2024, 04:22:02
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, am 24.04.2024, 04:22:02
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, am 24.04.2024, 04:22:02
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, am 24.04.2024, 04:22:02
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, am 24.04.2024, 04:22:02
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, am 24.04.2024, 04:22:02
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, am 24.04.2024, 04:22:02
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, am 24.04.2024, 04:22:02
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, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

6 Maßnahmen zur Arbeitsförderung – Planung, Einsatz, Erfahrungen, Verbesserungsvorschläge

6.1 Das Instrumentarium der Fördermaßnahmen

Dass wesentliche Teile der arbeitsmarktbezogenen Dienstleistungen an Arbeits- und Ausbildungssuchenden nicht von der öffentlichen Arbeitsverwaltung selbst, sondern in deren Auftrag (und mit deren Finanzierung) durch Dritte erbracht werden, hat in Deutschland eine lange Tradition (Knuth 2018). Diese – gemäß des in der Arbeitsförderung üblichen Sprachgebrauchs hier als „Maßnahmen" bezeichneten – unterschiedlichen Förderleistungen sind rechtlich im Sozialgesetzbuch Drittes Buch (SGB III) und im Sozialgesetzbuch Zweites Buch (SGB II) normiert, wobei jeweils Spielräume zu ihrer Ausgestaltung entsprechend lokaler Gegebenheiten und spezifischer Zielgruppenbedarfe bestehen. In dem vorliegenden Evaluationsprojekt wurde die Praxis des Einsatzes der folgenden fünf Typen von Maßnahmen für Geflüchtete untersucht; die Ergebnisse sind dementsprechend Gegenstand der folgenden Unterkapitel 6.2 bis 6.6:

- *Maßnahmentyp 1:* Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung – Maßnahmen bei einem Träger (MAT) nach § 45 SGB III i. V. m. § 16 Abs. 1 Nr. 2 SGB II (mit einem Exkurs zu den flüchtlingsspezifischen Maßnahmen PerF, PerjuF, KompAS und KomBer[94]);
- *Maßnahmentyp 2:* Maßnahmen zur Berufswahl und Berufsausbildung mit den Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen (BvB) nach §§ 51ff. SGB III, der Einstiegsqualifizierung (EQ) nach § 54a SGB III, den Ausbildungsbegleitenden Hilfen (abH) nach § 75 SGB III a. F., der Assistierten Ausbildung (AsA) nach § 130 SGB III a. F.[95] und der Außerbetrieblichen Berufsausbildung (BaE) nach § 76 SGB III (für abH,

94 PerF – Perspektiven für Flüchtlinge, PerjuF – Perspektiven für junge Flüchtlinge, KompAS – Kompetenzfeststellung, frühzeitige Aktivierung und Spracherwerb, KomBer – Kombination berufsbezogener Sprachförderung mit Arbeitsförderung.

95 Im Fallstudienzeitraum (09/2018 bis 09/2019) waren abH und AsA noch getrennte Instrumente. Mit dem Gesetz zur Förderung der beruflichen Weiterbildung im Strukturwandel und zur Weiterentwicklung der Ausbildungsförderung sind beide inzwischen zur neuen AsA nach §§ 74–75a SGB III verschmolzen. Hier wird der alte Rechtsstand wiedergegeben.

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

AsA, BaE und EQ gelten die genannten §§ des SGB III i. V. m. § 16 Abs. 1 Nr. 3 SGB II);
- *Maßnahmentyp 3:* Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung (FbW) nach §§ 81ff. SGB III i. V. m § 16 Abs. 1 Nr. 4 SGB II;
- *Maßnahmentyp 4:* Maßnahmen zur Förderung der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit nach §§ 88–94 SGB III (i. V. m. § 16 Abs. 1 Nr. 5 SGB II) und § 16c SGB II sowie Maßnahmen bei einem Arbeitgeber nach § 45 SGB III[96] (i. V. m. § 16 Abs. 1 Nr. 2 SGB II);
- *Maßnahmentyp 5:* Beschäftigung schaffende Maßnahmen mit den Arbeitsgelegenheiten (AGH) nach § 16d SGB II.

Die untersuchten Maßnahmen lassen sich in mehrfacher Hinsicht unterscheiden:

- Die ausführenden Akteure sind zum größten Teil gemeinnützige oder privatwirtschaftliche Bildungs- und Beschäftigungsträger, daneben aber auch Betriebe (Teil von Typ 2 und Typ 4).
- Bei den Maßnahmen handelt es sich ganz überwiegend um Beratungs- und Qualifizierungsdienstleistungen, die individuell oder in Kursform erbracht werden; ein Teil besteht aber auch aus Geldleistungen (z.B. Typ 4).
- Das inhaltliche Spektrum der Maßnahmen ist vielfältig und reicht von sozialer Stabilisierung, Berufsorientierung und der Heranführung an eine Erwerbsarbeit oder Ausbildung (Typ 1) über ausbildungsvorbereitende und -begleitende Hilfen (Typ 2), unterschiedliche Arten der Weiterbildung (Typ 3), Lohnzuschüsse zur Erhöhung der Einstellungsbereitschaft bei Arbeitgebern (Typ 4) bis hin zur Schaffung gemeinnützig geprägter Beschäftigung (Typ 5).
- Viele der Maßnahmen (in den Typen 1, 2 und 3) werden in Seminarform durchgeführt, sodass ihr Zustandekommen eine bestimmte Mindestzahl von Teilnehmenden erfordert; daneben sind die verschiedenen Maßnahmentypen aber auch in unterschiedlichem Ausmaß von Formen der Einzelförderung geprägt.
- Je nach Typ der Maßnahme können Träger und Betriebe seitens der Arbeitsagenturen und Jobcenter auf unterschiedlichen Wegen mit der Maßnahmenerbringung beauftragt werden: Bei einem Teil der Maß-

96 Obwohl die Maßnahmen bei einem Arbeitgeber rechtssystematisch den Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung (nach § 45 SGB III) zuzuordnen sind, werden sie hier im Abschnitt zu den Maßnahmen zur Förderung der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit behandelt, da sie diesen fördersystematisch näherstehen als den Maßnahmen des Typs 1.

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

nahmen kommt die – bei Einkaufsprozessen der öffentlichen Hand weithin übliche – wettbewerbliche Vergabe zur Anwendung (Teile von Typ 1 und Typ 2), bei einem anderen Teil erfolgt die Maßnahmenerbringung nach Einlösung von Gutscheinen, welche die Arbeitsverwaltung an Förderberechtigte ausgibt (Teil von Typ 1 und Typ 3), und ein wiederum anderer Teil der Maßnahmen schließlich gelangt auf Basis eines Antragsverfahrens an den Träger bzw. Betrieb (Typen 2, 4 und 6).

Im Folgenden wird zunächst knapp auf die besonderen Förderbedarfe Geflüchteter eingegangen, bevor wesentliche Spezifika der Maßnahmen, die vor diesem Hintergrund für Geflüchtete eingesetzt werden, beschrieben werden. Die Ausführungen stützen sich jeweils auf die im vorliegenden Projekt geführten Interviews mit Praktiker_innen aus Jobcentern, Arbeitsagenturen und von Maßnahmenträgern; sie haben also einen stark praktischen Bezug. Den nachstehenden Unterkapiteln 6.2 bis 6.6 wird hier nichts Neues hinzugefügt, vielmehr geht es in diesem Unterkapitel darum besonders markante Ergebnisse, die in den maßnahmenbezogenen Analysen zu finden sind, vorwegnehmend gebündelt darzustellen.

Die wichtigsten spezifischen Förderbedarfe, die den interviewten Akteuren zufolge bearbeitet werden müssen, um eine nachhaltige Eingliederung Geflüchteter in Arbeit oder Ausbildung zu ermöglichen, lassen sich den Bereichen (1) Sprache, (2) Wissen, (3) Einstellungen/Verhalten und (4) soziale Stabilisierung zuordnen.

(1) Die Integrationsfachkräfte in den Jobcentern und Arbeitsagenturen machen ebenso wie die pädagogischen Mitarbeiter_innen der Träger die Erfahrung, dass das nach Abschluss des Integrationskurses beurkundete Sprachniveau bei vielen Geflüchteten nicht ihrer tatsächlichen Sprachkompetenz entspricht. Sie führen dies zum einen auf die relativ kurze Dauer der Integrationskurse und teilweise auch auf qualitative Mängel zurück, aber hauptsächlich darauf, dass der von den Geflüchteten zum Prüfungszeitpunkt erreichte Stand der Sprachkompetenz rasch wieder verloren geht, wenn die Sprache in der Zeit danach nicht regelmäßig ‚trainiert' wird. Es wird vermutet, dass Letzteres nicht geschieht, da sich die Kontakte der Geflüchteten meist auf die jeweils eigene Community konzentrieren. Unabhängig davon wird sprachbezogener Förderbedarf insbesondere im Bereich der jeweiligen berufsspezifischen Fachbegriffe gesehen, ohne deren Kenntnis allenfalls eine Erwerbsintegration im Helferbereich infrage kommt.

(2) Ein Bedarf an Wissensvermittlung wird zum einen im alltagspraktisch und lebensweltlich relevanten Bereich gesehen; dabei geht es um grundlegendes Wissen, über das jede_r Bewohner_in Deutschlands

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

verfügen sollte, um im Alltag zurechtzukommen und wenigstens basal am gesellschaftlichen Leben teilzunehmen. Darüber hinaus wird bei Geflüchteten aber auch ein Förderbedarf im Bereich der (schulischen) Allgemeinbildung gesehen; dabei geht es um Wissensbestände etwa im Bereich der Mathematik, die beherrscht werden müssen, um erfolgreich eine Berufsausbildung zu absolvieren oder um überhaupt Erfolg bei der Bewerbung um einen Ausbildungsplatz zu haben. Es wird festgestellt, dass der diesbezügliche Förderbedarf sich – je nach Schulsystem des Herkunftslands – zwischen den einzelnen Gruppen von Geflüchteten stark unterscheidet.

(3) Viele der Interviewpartner_innen, die im direkten Kontakt mit Geflüchteten arbeiten, nehmen bei ihnen häufig unrealistische Erwartungen in Bezug auf die für sie erreichbaren Berufe, beruflichen Positionen und Einkommen wahr. Vor diesem Hintergrund wird der Bedarf gesehen, die Geflüchteten durch Berufsorientierung zu befähigen, sich berufliche Ziele zu setzen, die den jeweils eigenen Kompetenzen, Neigungen und ggf. Vorerfahrungen angemessen und zugleich realistisch erreichbar sind. In den Interviews wird darüber hinaus auch oft die Einschätzung geäußert, dass vielen Geflüchteten der Wert einer Berufsausbildung nicht bewusst und das deutsche Ausbildungssystem unbekannt sei. Hieraus wird ein Bedarf an Aufklärung und Einstellungsänderung abgeleitet, womit angezielt wird, mehr Geflüchtete für den vergleichsweise langen Weg einer Berufsausbildung zu gewinnen. In den Bereich erwerbsbezogener Einstellungen und Verhaltensweisen fällt darüber hinaus die Feststellung vieler Interviewpartner_innen, große Teile der Geflüchteten müssten – vor dem Hintergrund gänzlich anderer Erwerbsarbeitssysteme in ihren Herkunftsländern – zunächst die hierzulande wichtigen Tugenden wie Pünktlichkeit und Verlässlichkeit verinnerlichen und sich an die für abhängige Beschäftigung typischen Tages- und Wochenrhythmen gewöhnen.[97]

97 An dieser Stelle soll betont werden, dass hier nicht die empirisch festgestellten Einstellungen und Erwerbspräferenzen der Geflüchteten wiedergegeben werden (mit Geflüchteten selbst wurden im Projektmodul Implementationsanalyse keine Interviews geführt), sondern die Wahrnehmungen und Einschätzungen des überwiegenden Teils der interviewten Mitarbeiter_innen der öffentlichen Arbeitsvermittlung und von Trägern. Es ist nicht als wahrscheinlich zu betrachten, dass die realen Bedingungen von Erwerbsarbeit in den Herkunftsländern – wie die hier referierten Äußerungen nahelegen – flächendeckend durch Tagelöhnerstrukturen gekennzeichnet sind und es jungen Geflüchteten generell schwerfällt, sich

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

(4) Bei vielen Geflüchteten besteht nach Angaben der Interviewten die Notwendigkeit, Bemühungen um Erwerbsintegration zurückzustellen, da zunächst grundlegende Probleme bearbeitet werden müssen, deren Lösung die Voraussetzung dafür ist, dass eine Vermittlung in Arbeit oder Ausbildung erfolgen kann. Von zentraler Bedeutung ist bei allen die oft schwierig zu lösende Wohnungsfrage; oft stehen aber auch gesundheitliche Probleme an oder es muss zum Beispiel eine Kinderbetreuung organisiert werden. Für die Lösung dieser Probleme bedürfen die Geflüchteten individueller Unterstützung, die auf den jeweils anstehenden Bedarf abgestimmt ist.

Beim Einsatz arbeitsmarktpolitischer Integrationsmaßnahmen geht es – unabhängig von der Zielgruppe – im Wesentlichen um eine Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit und Arbeitsmarktnähe und damit Verbesserung der Vermittlungschancen der arbeitsuchenden Teilnehmenden. Je nach Zielgruppe werden bei der konkreten Umsetzung und Ausgestaltung der Maßnahmen unterschiedliche Akzente gesetzt. Was Arbeitsuchende mit Fluchthintergrund angeht, lassen sich aus den an den Fallstudienstandorten geführten Interviews – vor dem Hintergrund der skizzierten Förderbedarfe – ohne Vollständigkeitsanspruch einige wesentliche spezifische Ziele und Funktionen des Maßnahmeneinsatzes extrahieren:

- Aus der Feststellung heraus, dass sich in den Integrationsprozessen Geflüchteter zwischen Maßnahmen immer wieder längere zeitliche Lücken auftun, in denen Erlerntes (vor allem im Bereich Sprache) wieder verloren zu gehen droht, sind die Integrationsfachkräfte an vielen Standorten dazu übergegangen, kurzfristig verfügbare Maßnahmen der Typen 1 (hier: Gutscheinmaßnahmen) und 5 einzusetzen, um Phasen der Inaktivität der Geflüchteten zu minimieren. Es geht hier im Wesentlichen darum, den ‚Aktivierungslevel' der Arbeitsuchenden mit Fluchthintergrund möglichst kontinuierlich hochzuhalten; die Erreichung der Ziele einzelner Maßnahmen tritt dabei oft in den Hintergrund.
- Nach einer ersten Phase, in der für Geflüchtete größtenteils zielgruppenspezifische Maßnahmen aufgelegt wurden, ist man im Laufe des Jahres 2017 an den meisten Standorten dazu übergangen, sie bewusst ‚gemischt' – mit geflüchteten und einheimischen Arbeitsuchenden – besetzten Maßnahmen zuzuweisen. Dies geschieht nicht nur aus förderpraktischen Gründen – für reine Geflüchtetenmaßnahmen standen

für eine Berufsausbildung zu entscheiden oder pünktlich am Arbeitsplatz zu erscheinen.

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

ab einem bestimmten Zeitpunkt oft kaum noch ausreichend Teilnahmekandidat_innen zur Verfügung – sondern den Interviewangaben zufolge vor allem auch mit dem Ziel der Förderung des Aufbaus sozialer Kontakte jenseits der je eigenen Community. Dies soll zum einen dem kontinuierlichen Training des Gebrauchs der deutschen Sprache dienen, zum anderen soll auf diesem Wege – etwa durch die Zusammenarbeit in Arbeitsgelegenheiten – ermöglicht werden, dass deutsche Arbeitsuchende gängige Vorbehalte und Vorurteile gegenüber Geflüchteten abbauen. Als wichtiges Motiv einer ‚gemischten' Maßnahmenbesetzung wird von den Interviewten daher die Förderung der sozialen Integration der Geflüchteten angegeben.

- Ein großer Teil der untersuchten Maßnahmen zielt – vor dem Hintergrund der oben skizzierten Förderbedarfe – auf Einstellungs- und Verhaltensänderungen bei den Geflüchteten. So geht es etwa bei Arbeitsgelegenheiten, der Einstiegsqualifizierung und Maßnahmen bei einem Arbeitgeber um die Gewöhnung an die für Erwerbsarbeit typischen Tages- und Wochenstrukturen sowie pünktliches und verlässliches Erscheinen am Arbeitsplatz. Ein wesentliches Element der Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung sowie von Maßnahmen der Berufswahl und Berufsausbildung wiederum ist die Berufsorientierung, mit der erreicht werden soll, dass Geflüchtete sich angemessene und realistische berufliche Ziele setzen. Zudem wird mit der Berufsorientierung das Ziel verfolgt, die Geflüchteten zu einer Berufsausbildung zu motivieren.
- Um das Schließen von Wissenslücken im Bereich schulischer Bildungsinhalte und damit die Schaffung der Voraussetzungen für eine erfolgreiche Teilnahme Geflüchteter an Ausbildung geht es bei den verschiedenen ausbildungsvorbereitenden und begleitenden Unterstützungsmaßnahmen (BvB, EQ, abH, AsA und BaE). Den Interviews zufolge ist die Teilnahme an wenigstens einer dieser Maßnahmen bei den allermeisten Geflüchteten eine notwendige Bedingung, um eine Berufsausbildung absolvieren zu können und einen Ausbildungsabbruch zu vermeiden. Eine andere Form von Wissensvermittlung, und zwar zu alltagspraktischen Fragen des Lebens in Deutschland und zu landeskundlichen Themen, findet im Rahmen von Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung statt. Hier wird ein großes Spektrum von Themen (Gesundheits- und Sozialversicherungssystem, Verwaltung und Ämter, Schule, Wohnen, Arbeitsrecht, um nur einige Beispiele zu nennen) vermittelt und vertieft, von denen viele zum

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Curriculum des Integrationskurses gehören, dort aber offenbar nicht ausreichend behandelt werden können.

- Wissensvermittlung kann dazu beitragen, Geflüchtete schrittweise zu befähigen, in Deutschland ein eigenständiges Leben zu führen. Einen weiteren wichtigen Beitrag hierzu liefern einzelfallbezogene Beratungs- und Unterstützungsleistungen, die von Trägern zu einem weiten Spektrum sozialer Probleme angeboten werden. Zu diesen bedarfsweise zu nutzenden Einzelmaßnahmen erhalten arbeitsuchende Geflüchtete seitens des Jobcenters bzw. der Arbeitsagentur in der Regel auf Basis des § 45 SGB III (i. V. m. § 16 Abs. 1 Nr. 2 SGB II) per Aktivierungs- und Vermittlungsgutschein Zugang. Ebenso wie die unter dem vorstehenden Spiegelstrich beschriebene Art der Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung wird auch hier keine Integration in Erwerbsarbeit angestrebt; der Erfolg der Durchführung einer solchen Maßnahme wird sich deshalb auch nicht an den Integrationsquoten der daran Teilnehmenden messen lassen. Ziel ist es vielmehr, eine spätere Erwerbsintegration vorzubereiten, indem zunächst Probleme bearbeitet werden, die dieser vorgelagert sind.
- An Aktivitäten, die bei Geflüchteten der Arbeitsvermittlung im engeren Sinne vorgelagert sind, sind darüber hinaus Verfahren der Kompetenzfeststellung hervorzuheben. Diese haben in der Arbeit mit Geflüchteten in der Regel eine hohe praktische Bedeutung, weil Arbeitszeugnisse aus den Herkunftsländern meist nicht vorliegen oder wenig aussagekräftig sind. Solche Verfahren kommen häufig im Rahmen von Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung zum Einsatz. Die Ergebnisse werden an die zuständigen Integrationsfachkräfte des Jobcenters bzw. der Arbeitsagentur weitergeleitet und vergrößern die Informationsbasis, auf welcher die weitere Beratungs- und Vermittlungsarbeit aufbauen kann. Ggf. wird dann auch ein Prozess der Anerkennung einer beruflichen Qualifikation, die im Herkunftsland erworben wurde, angestoßen. Verfahren der Kompetenzfeststellung kommen bei Geflüchteten darüber hinaus auch zur Anwendung, wenn sie per Bildungsgutschein Zugang zu einer Maßnahme der beruflichen Weiterbildung haben. Bildungsträger schalten dem Start der Maßnahme – oft ist dies bei teilabschlussbezogenen Weiterbildungen der Fall – einen Kompetenztest vor, um auf dieser Grundlage das jeweils individuelle Curriculum der Weiterbildungsmaßnahme zusammenzustellen.
- Insgesamt fällt auf, dass viele interviewte Akteure aus Jobcentern und Arbeitsagenturen besonders großen Wert darauf legen, dass Maßnahmen für Geflüchtete nach Möglichkeit einen Betriebsbezug haben.

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Dabei wird zum einen die Bedeutung von Kennenlernphasen im Vermittlungsprozess hervorgehoben – etwa im Rahmen einer Maßnahme beim Arbeitgeber nach § 45 SGB III (i. V. m. § 16 Abs. 1 Nr. 2 SGB II) oder einer Einstiegsqualifizierung im Vorfeld einer Berufsausbildung. Hintergrund sind die auf Arbeitgeberseite häufig wahrgenommenen Unsicherheiten über die Kompetenzen und die Leistungsfähigkeit von Arbeits- und Ausbildungssuchenden mit Fluchthintergrund. Es wurde berichtet, dass für viele Betriebe die Einstellung einer geflüchteten Person nur infrage kommt, wenn deren Personalverantwortliche die Möglichkeit hatten, sie im Rahmen eines betrieblichen Praktikums genauer kennenzulernen. Die Präferenz für Maßnahmen, die praktische Phasen beinhalten, wird auch damit begründet, dass Geflüchtete oftmals selbst den Wunsch nach praktischer Tätigkeit äußern. Insbesondere im Anschluss an die monatelange Phase des Frontalunterrichts im Integrationskurs seien viele von ihnen des Lernens im Klassenverband überdrüssig und begrüßen Maßnahmen mit betrieblichen Praktika als willkommene Abwechslung.

- Und schließlich ist der wenig überraschende Befund festzuhalten, dass an den Untersuchungsstandorten bei so gut wie allen hier betrachteten Typen von Maßnahmen – mit Ausnahme der Maßnahmen zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit – Teilnehmenden mit Fluchthintergrund eine begleitende Sprachförderung angeboten wird. Die Sprachkurse haben ganz unterschiedlich elaborierte – und in der Regel von den Integrationskursen losgelöste – Curricula und sind inhaltlich und methodisch meist eng mit der jeweiligen Maßnahme verflochten. Oft geht es um das Erlernen und Vertiefen deutscher (Fach-)Begriffe im Zusammenhang mit berufsbezogenen Qualifizierungsinhalten. In einem Teil der Maßnahmen – vor allem im Bereich der Arbeitsgelegenheiten – findet Spracherwerb nicht durch systematischen Unterricht, sondern durch ‚Eintauchen' in reale Handlungszusammenhänge statt. Unter der Voraussetzung, dass die Maßnahme so zusammengesetzt ist, dass alle Teilnehmenden gezwungen sind, auf Deutsch zu kommunizieren, wird dies für erfolgversprechender gehalten als ein weiterer Sprachkurs in einer Klassenraumsituation.

Die folgenden Unterkapitel 6.2 bis 6.6 befassen sich mit den eingangs genannten fünf Typen von Maßnahmen. Nach einer Skizzierung der jeweiligen rechtlichen Rahmenbedingungen der verschiedenen Maßnahmen – hierbei werden auch die jeweiligen Fachlichen Weisungen der BA herangezogen – und ggf. einer Zusammenfassung vorliegender Untersuchungsergebnisse zu dem Maßnahmentyp, wird jeweils auf der empirischen Basis

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

der in den 16 Fallstudienstandorten geführten Interviews auf den Einsatz der Maßnahmen für Geflüchtete eingegangen. Dabei geht es um die Ziele und Funktionen der jeweiligen Maßnahme im Kontext der Arbeitsmarktintegration der Geflüchteten, um zentrale Maßnahmeninhalte, das Zustandekommen und die organisatorische Umsetzung der Maßnahme und nicht zuletzt auch um den Zugang der Geflüchteten zu der Maßnahme. Die Darstellung ist problemorientiert und relativ eng an den recht unterschiedlichen Spezifika der jeweiligen Maßnahmenarten ausrichtet. Die einzelnen Unterkapitel werden jeweils durch eine kurze Zusammenfassung abgerundet.

6.2 Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung

6.2.1 Einführung und rechtliche Grundlagen

Im Jahr 2009 wurden durch das Gesetz zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente – neben vielen anderen Neuregelungen – einige Fördermaßnahmen, die bis dahin verstreut an verschiedenen Stellen des SGB III zu finden waren, in § 45 zu den Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung zusammengefasst (Harrer et al. 2017, S. 6). Nach dem Willen des Gesetzgebers sollte die Neufassung „problemorientierte und ortsnahe Entscheidungen" (Deutscher Bundestag 2008, S. 24) ermöglichen; es sollten „passgenaue Unterstützungsangebote unterbreitet werden, die der Aktivierung, der Erzielung von Integrationsfortschritten oder der unmittelbaren Eingliederung in Arbeit dienen können" (ebd., S. 25). Durch die Reform wurden die Freiräume der Jobcenter und Arbeitsagenturen „bei der Zuweisung und Vermittlung der Geförderten sowie der Ausgestaltung und Durchführung der Maßnahmen" (Harrer et al. 2017, S. 6) gegenüber den Vorgängerinstrumenten deutlich erweitert. Als Konsequenz daraus entwickelten sich die Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung zu den am stärksten genutzten Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Im Durchschnitt des Jahres 2019 haben bundesweit rund 210.007 Personen an solchen Maßnahmen teilgenommen, darunter 9.722 an „Maßnahmen bei einem Arbeitgeber" (Bundesagentur für Arbeit 2020a, Tabelle IV.1.1).

Eine dementsprechend große Bedeutung haben diese Maßnahmen auch für die Zielgruppe der Arbeitsuchenden mit Fluchthintergrund. So entfielen im Beobachtungszeitraum des Projekts Begleitevaluation der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete (Septem-

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

ber 2017 bis Februar 2021) im Durchschnitt 72 Prozent der Maßnahmenzugänge von Leistungsbeziehenden mit Fluchthintergrund im Rechtskreis SGB II auf die Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung[98] (IZA et al. 2021, S. 38f.). Dies spiegelt sich auch an den 16 Fallstudienstandorten der Implementationsanalyse wider. An jedem von ihnen werden Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung vom jeweiligen Jobcenter für Geflüchtete eingesetzt; in elf Kommunen gilt dies auch für die Arbeitsagentur. Mit einer Ausnahme finden sich in allen untersuchten Kommunen Maßnahmen dieses Typs, die für Geflüchtete (teilweise auch für Migrant_innen insgesamt) besonders ausgestaltet wurden.

Diese verschiedenen vor Ort entwickelten und durchgeführten Maßnahmen sind Gegenstand des vorliegenden Unterkapitels. Fördersystematisch gehören dazu auch die von der BA bundesweit aufgelegten flüchtlingsspezifischen Standardmaßnahmen PerF, PerjuF, KompAS und KomBer. Diese werden aus Gründen der analytischen Präzision innerhalb dieses Unterkapitels in einem eigenen Exkurs (Abschnitt 6.2.3) analysiert. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass eine Maßnahme zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung entweder durch einen Träger (MAT) oder in Verantwortung eines Arbeitgebers durchgeführt werden kann. Da solche „Maßnahmen bei einem Arbeitgeber" (MAG) nur an einem Fallstudienstandort angetroffen wurden, wird der Praxiseinsatz von MAG an dieser Stelle ausgeklammert und stattdessen in Unterkapitel 6.5 analysiert. Dies bietet sich aus Gründen der Fördersystematik an, weil eine MAG in der Förderpraxis des betreffenden Jobcenters als direkte Vorstufe einer von Eingliederungszuschüssen flankierten Vermittlung behandelt wird.

Bevor in Abschnitt 6.2.2 der Frage nachgegangen wird, wie die Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung für Arbeitsuchende mit Fluchthintergrund an den Fallstudienstandorten umgesetzt werden, erfolgt zunächst eine kurze Beschreibung der rechtlichen Grundlagen. Basis der folgenden Ausführungen sind neben § 45 SGB III die Fachlichen Weisungen der BA zu diesen Maßnahmen.[99]

---

98 Im Rechtskreis des SGB III lag der entsprechende Anteil bei 60 Prozent (IZA et al. 2021, S. 39).

99 Bundesagentur für Arbeit (2019b): Maßnahmen bei einem Träger (MAT) nach § 45 SGB III im Rahmen der Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung – Fachliche Weisungen zur Durchführung des § 45 SGB III (Stand: 01.08.2019). Bundesagentur für Arbeit (2019a): Maßnahmen bei einem Arbeitgeber (MAG) nach § 45 SGB III im Rahmen der Maßnahmen zur Aktivierung

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Durch Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung gefördert werden können Arbeitslose, von Arbeitslosigkeit bedrohte Arbeitsuchende sowie Ausbildungssuchende. Zu den zuerst Genannten zählen neben Personen im Rechtskreis SGB III auch erwerbsfähige Leistungsberechtigte im SGB II (vgl. § 16 Abs. 1 Nr. 2 SGB II). Nach § 39a SGB III gehören zu den Zielgruppen auch Ausländer_innen mit Aufenthaltsgestattung nach dem Asylgesetz, die noch keine Erwerbstätigkeit ausüben dürfen, aber eine gute dauerhafte Aufenthaltsperspektive haben (siehe Fachliche Weisungen MAT, 54.03).

Die möglichen Inhalte der Maßnahmen werden in § 45 Abs. 1 SGB III recht weit gefasst. Danach geht es um die Förderung der „berufliche(n) Eingliederung durch

1. Heranführung an den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt,
2. Feststellung, Verringerung oder Beseitigung von Vermittlungshemmnissen,
3. Vermittlung in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung,
4. Heranführung an eine selbstständige Tätigkeit oder
5. Stabilisierung einer Beschäftigungsaufnahme."

Zur Abgrenzung zu anderen Instrumenten des SGB III wird klargestellt, dass in Maßnahmen nach § 45 SGB III (i. V. m. § 16 Abs. 1 Nr. 2 SGB II) Ausbildungssuchende an den Ausbildungsmarkt lediglich herangeführt werden sollen[100] und die Vermittlung beruflicher Kenntnisse maximal acht Wochen mit je 40 Unterrichtsstunden umfassen darf.

Die Maßnahmen können bei einem zugelassenen Maßnahmenträger (vgl. § 176 ff. SGB III) oder bei einem Arbeitgeber[101] durchgeführt werden. Bei Arbeitgebern können auch Teile von Maßnahmen, die in der Verantwortung eines Trägers liegen (etwa in Form von Praktika) absolviert werden.

Die Steuerung des Zugangs der Teilnehmenden in Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung (bei Arbeitgebern und bei Trägern) erfolgt auf zwei alternativen Wegen:

---

und beruflichen Eingliederung – Fachliche Weisungen zur Durchführung des § 45 SGB III (Stand: 01.08.2019). Im Folgenden werden diese Dokumente zitiert als „Fachliche Weisungen MAT" bzw. „Fachliche Weisungen MAG", jeweils mit Angabe der Ziffer. Es wird der Rechtsstand referiert, der zur Zeit der Durchführung der Fallstudien (September 2018 bis September 2019) galt.

100 Vgl. Fachliche Weisungen MAT 45.03.

101 In letzterem Fall handelt es sich um eine „Maßnahme bei einem Arbeitgeber"; die Einsatzpraxis dieser Form der Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung wird wie bereits erwähnt in Kapitel 6.5 behandelt.

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

- Zuweisung durch die Arbeitsagentur bzw. das Jobcenter;
- Einlösung eines von der Arbeitsagentur/dem Jobcenter für ein bestimmtes Maßnahmenziel (und -inhalt) ausgestellten Aktivierungs- und Vermittlungsgutscheins (AVGS) bei einem passenden Träger bzw. einem Arbeitgeber, der von dem bzw. der Gutscheininhaber_in ausgewählt wurde.

Was die Maßnahmen bei Trägern angeht, entsprechen den beiden genannten Varianten zwei grundsätzlich verschiedene Arten des Zustandekommens von Maßnahmen:

- Zugewiesen wird ein_e Arbeitsuchende_r in eine Maßnahme, mit der das Jobcenter bzw. die Arbeitsagentur einen Träger nach Durchführung eines vergaberechtlichen Verfahrens beauftragt hat; Ziele, Inhalte und Platzvolumen der Maßnahme werden vom Auftraggeber vorab festgelegt[102] und die Preisbildung erfolgt ‚am Markt';
- Ein_e Inhaber_in eines AVGS dagegen kann aus einem Angebot an Maßnahmen auswählen, die auf Antrag der jeweiligen Maßnahmenträger durch eine „Fachkundige Stelle" zugelassen wurden (§§ 176 Abs. 2 u. 179 SGB III[103]); dabei müssen die Inhalte dieser Maßnahmen dem im Gutschein festgelegten Maßnahmenziel und -inhalt entsprechen. Die Vergütung erfolgt auf Basis der sogenannten Bundes-Durchschnittskostensätze[104]; diese enthalten nach Maßnahmen- und Durchführungsarten (insbesondere Einzel- oder Gruppenmaßnahme) differenzierte Stundensätze.

Unabhängig von dieser Systematik sind zwei Punkte festzuhalten: (1) die Zugangssteuerung in Maßnahmen bei einem Arbeitgeber[105] erfolgt nach freiem Ermessen der Arbeitsagentur/des Jobcenters entweder mit AVGS oder per Zuweisung. (2) Das Jobcenter bzw. die Arbeitsagentur kann nach § 45 Abs. 6f. SGB III einen AVGS für eine reine Arbeitsvermittlung, die dem Träger ausschließlich erfolgsabhängig vergütet wird, ausstellen.

---

102 Der Ausschreibung kann das Jobcenter/die Arbeitsagentur eines der Standardprodukte der BA oder ein selbst entwickeltes Produkt zugrunde legen.

103 Für das Zulassungsverfahren ist die Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung Arbeitsförderung (AZAV) relevant.

104 Für die im Untersuchungszeitraum der Fallstudien geltenden Sätze siehe https://www.arbeitsagentur.de/datei/BDKS-P-45-2019_ba044997.pdf (zuletzt abgerufen am: 30.08.2022).

105 Anders als Träger unterliegen Arbeitgeber keinem Zulassungserfordernis (vgl. Fachliche Weisungen MAT 45.02). Die Regelungen zur Übernahme der teilnehmerbezogenen Kosten für Maßnahmen beim Arbeitgeber (vgl. Fachliche Weisungen MAG 45.14) können hier nicht referiert werden.

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Bezüglich der Dauer der Maßnahmen und der wöchentlichen oder gesamten Stundenzahl trifft § 45 SGB III keine allgemeinen Festlegungen. Betriebliche Maßnahmen bei einem Arbeitgeber dürfen allerdings nicht mehr als sechs Wochen umfassen (bei Langzeitarbeitslosen oder Personen mit besonders schweren Vermittlungshemmnissen maximal zwölf Wochen[106]). Dies gilt auch für betriebliche Phasen im Rahmen von Maßnahmen bei einem Träger. Bezüglich der Maßnahmen bei einem Träger findet sich darüber hinaus lediglich die Anforderung, dass die Inhalte „an mindestens zwei Tagen in der Woche zu erbringen" sind.[107]

6.2.2 Inhalte und Einsatzarten der Maßnahmen für Geflüchtete an den Fallstudienstandorten

Die Darstellung der rechtlichen Grundlagen hat gezeigt, dass es für Jobcenter, Arbeitsagenturen und Maßnahmenträger große Spielräume der Ausgestaltung der Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung gibt. Dementsprechend ist dem Forschungsteam in den 16 Fallstudienregionen eine große Vielfalt an Maßnahmen dieses Typs begegnet. Im Folgenden wird der Versuch unternommen, diese Vielfalt zu sortieren, indem wesentliche Gemeinsamkeiten und Unterschiede der an den 16 Fallstudienstandorten für Geflüchtete eingesetzten Maßnahmen nach § 45 SGB III (i. V. m. § 16 Abs. 1 Nr. 2 SGB II) herausgearbeitet werden. Dabei werden folgende Fragen zugrunde gelegt:

- Welches sind die Inhalte der für Geflüchtete eingesetzten Maßnahmen? Welche Probleme werden mit dem Einsatz dieser Maßnahmen bearbeitet?
- In Zusammenhang mit den Inhalten ist die Funktion der Maßnahmen für die Arbeitsmarktintegration der Geflüchteten zu betrachten. An welcher Stelle des Integrationsprozesses sind die Maßnahmen mit ihren unterschiedlichen Inhalten jeweils zu verorten?
- Was lässt sich bezüglich des Zustandekommens und der organisatorischen Umsetzung der Maßnahmen feststellen?

106 Vgl. Fachliche Weisungen MAG 45.10.
107 Fachliche Weisungen MAT 45.11.3 und 45.12.6.

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Inhalte der Maßnahmen und Funktion im Integrationsprozess

Betrachtet man die Gesamtheit der in den 16 Fallstudienregionen eingesetzten Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung, lassen sich vier verschiedene inhaltliche Felder bzw. Problembezüge unterscheiden.

1. Wissensvermittlung über Leben und Arbeiten in Deutschland
2. Soziale Stabilisierung
3. Unterstützung bei der Berufsorientierung und Arbeitsmarktintegration
4. Begleitende Förderung des Erwerbs der deutschen Sprache

Zu (1): Vor dem Hintergrund der Wahrnehmung, dass es aufseiten vieler Geflüchteter an grundlegendem Wissen über das politische, gesellschaftliche und wirtschaftliche System in Deutschland – als grundlegende Voraussetzung der sozialen Teilhabe – mangelt, beinhalten die Curricula vieler Maßnahmen diesbezügliche Inhalte. Dabei geht es neben Sozialkunde vor allem um die Vermittlung von lebensweltlich relevantem Wissen, mit dem Geflüchtete und ihre Familien bei der Alltagsbewältigung unterstützt werden sollen. An Gegenstandsbereichen seien beispielhaft angeführt: Gesundheitssystem, Sozialversicherungen und öffentliche Verwaltung, Bildungssystem, Schule und öffentliche Kinderbetreuung, Wohnungsmarkt, Wohnen und Mietwesen (hier auch Mülltrennung) sowie Versicherungen. Großes Gewicht kommt arbeitsweltbezogenen Themen aus den Bereichen Arbeits(vertrags)recht, Arbeitsschutz, Berufs- und Berufsausbildungssystem, Tarifverträge und Entlohnung u.a. zu. Hintergrund ist die Wahrnehmung der für diese Maßnahmen verantwortlichen Akteure, dass Erwerbsarbeit und Berufsausübung in den Herkunftsländern der Geflüchteten gänzlich anders geregelt sind als in Deutschland. Hiermit wurde auch die Notwendigkeit begründet, den Teilnehmenden die Bedeutung von arbeitsbezogenen Tugenden wie pünktliches Erscheinen und zuverlässige Präsenz am Arbeitsplatz zu vermitteln.

All diese Themen – darunter sicherlich nicht wenige, die auch zum Curriculum von Integrationskursen gehören, aber dort wohl nicht hinreichend vertieft behandelt werden können – werden in Gruppenmaßnahmen in Unterrichtsform vermittelt. Hiervon zu unterscheiden sind Leistungen der Unterstützung bei der Bewältigung individueller Probleme und bei der konkreten Arbeitsmarktintegration der Teilnehmenden; diese werden im Folgenden behandelt.

Zu (2): Im Rahmen von Einzelmaßnahmen nach § 45 SGB III (i. V. m. § 16 Abs. 1 Nr. 2 SGB II) bieten Träger Geflüchteten Unterstützung bei der Bewältigung vielfältiger Probleme mit dem Ziel der sozialen Stabilisierung

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

an; dabei richten sie sich nach eigenen Angaben grundsätzlich nach den Bedarfen der Teilnehmenden und in der Regel auch der zugehörigen Bedarfsgemeinschaft. In den Interviews wurden beispielhaft angeführt: Sichtung, Sortierung und Hilfen bei der Bearbeitung des Schriftverkehrs mit Behörden, Banken, Versicherungen, Mobilfunkfirmen u.a.; Begleitung zu Terminen bei Ämtern; Verweisberatung und Vermittlung von Arztterminen bei gesundheitlichen Problemen; Hilfe bei der Wohnungssuche und -anmietung; Begleitung zu Terminen bei Vermietern. Diese Hilfen sind zum Teil dem Bemühen um eine Erwerbsintegration zeitlich vorgeschaltet (so bei schweren gesundheitlichen Problemen), teilweise finden sie aber auch parallel dazu statt (wie beispielsweise die Unterstützung bei der Wohnungssuche).

Zu (3): Den Geflüchteten wird im Rahmen von Gruppen- und Einzelmaßnahmen ein breites Spektrum an Unterstützungsleistungen beim Bemühen um Erwerbsintegration angeboten. Dabei geht es zum einen um grundlegende Richtungsentscheidungen im Rahmen von Kompetenzfeststellung – wobei ggf. an im Herkunftsland ausgeübte Tätigkeiten angeknüpft wird – und Berufsorientierung. Hierzu werden auch mehrwöchige praktische Erprobungsphasen in verschiedenen Fachrichtungen in den Werkstätten der Träger, aber auch in Partnerbetrieben, eingeschaltet. Wurden in den Herkunftsländern berufliche Qualifikationen erworben, wird der Prozess von deren Anerkennung angestoßen (Verweisberatung). Im Anschluss an das Ergebnis der Kompetenzermittlung und beruflichen Orientierung[108] geht es darum, ob und ggf. in welchem Bereich eine Erwerbstätigkeit, eine Berufsausbildung oder eine berufliche Weiterbildung angestrebt wird.[109] Die Vermittlung Geflüchteter in Erwerbsarbeit wird durch die Träger der Maßnahmen auf mehrere Arten unterstützt: Informationen über Strategien der Jobsuche, Suche nach geeigneten Arbeitgebern

108 Nach Aussagen zahlreicher Interviewpartner_innen in der Arbeitsverwaltung und bei Trägern äußern viele Geflüchtete die Präferenz, möglichst rasch – egal in welchem Bereich – erwerbstätig zu werden, um Geld zu verdienen. Es ist zu vermuten, dass in solchen Fällen der hier skizzierte Prozess der Kompetenzfeststellung und Berufsorientierung oft teilweise oder ganz ausfällt – und zwar, weil entweder keine Zuweisung in eine diesbezügliche Maßnahme erfolgt oder eine solche nach Aufnahme einer Erwerbstätigkeit vorzeitig verlassen wird.

109 Bei Präferenz für eine Berufsausbildung oder eine berufliche Weiterbildung wird die zuständige Integrationsfachkraft im Jobcenter oder der Arbeitsagentur eingeschaltet, die über das weitere Vorgehen (Einschaltung der Ausbildungsstellenvermittlung) bzw. den Einsatz von Förderinstrumenten (nach §§ 48 ff. bzw. nach §§ 81 ff. SGB III) entscheidet.

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

bzw. offenen Stellen (dabei auch Rückgriff auf eigene Arbeitgeberkontakte), Zusammenstellung und Gestaltung der Bewerbungsunterlagen, Bewerbungstrainings, Begleitung zu Vorstellungsgesprächen sowie – nach Einschaltung der zuständigen Integrationsfachkraft des Jobcenters bzw. der Arbeitsagentur – Anbahnung betrieblicher Kennenlernphasen und bei Bedarf kurzer Qualifizierungsmaßnahmen.[110] Darüber hinaus stehen einige der interviewten Träger nach Beginn eines Beschäftigungsverhältnisses – nach eigenen Angaben oft auch ohne, dass dies eigens vergütet wird – für die Moderation möglicher Konflikte zur Verfügung. Zu einem solchem Bewerbungscoaching gehört es nicht zuletzt auch, dass Maßnahmenträger gegenüber der Ausländerbehörde auf die rechtzeitige Ausstellung einer Arbeitserlaubnis dringen, sofern geflüchtete Teilnehmende aufgrund ihres Aufenthaltsstatus' diese für eine Beschäftigungsaufnahme benötigen. In einem Großteil der Fallstudienkommunen ist es nach Interviewangaben verschiedener Akteure nicht selbstverständlich, dass die Ausländerbehörde Anträge auf Ausstellung einer Arbeitserlaubnis zeitnah prüft und ggf. genehmigt.

Zu (4): Die Feststellung, es bestehe Handlungsbedarf bei der Förderung des Erwerbs der deutschen Sprache, zog sich durch die Interviews mit allen Akteuren, die mit Geflüchteten arbeiten. Es wurde insbesondere darauf verwiesen, dass erworbene Sprachkompetenzen rasch wieder schwächer werden, wenn das Erlernte nach Beendigung eines Sprachkurses nicht regelmäßig praktiziert wird. Man konstatierte außerdem, dass man im Kontakt mit Geflüchteten immer wieder erlebe, dass die tatsächlichen sprachlichen Fähigkeiten dem zertifizierten Sprachstand nicht entsprechen. Vor diesem Hintergrund gehören Module bzw. Anteile des Lernens der deutschen Sprache[111] zum Programm vieler für Geflüchtete aufgelegter Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung.[112] Das Lernen findet dabei in Gruppenmaßnahmen in Verbindung mit der Vermittlung der Inhalte, die unter (1) skizziert wurden, statt. In anderen Maßnahmen wird angezielt, in ausgewählten Bereichen die Beherrschung berufsspezifischer sprachlicher Kompetenzen zu fördern (z.B. „Metall mit Sprache"

110 Betriebliche Erprobungshasen dürfen nach § 45 Abs. 2 SGB III immerhin bis zu sechs Wochen dauern und Qualifizierungsmaßnahmen bis zu acht Wochen (siehe Abschnitt 6.2.1).

111 Hierauf darf nur weniger als die Hälfte der Seminarstunden von Maßnahmen nach § 45 SGB III entfallen.

112 Die betreffenden Träger verfügen hierzu über Lehrkräfte, die eine Zusatzqualifizierung im Bereich „Deutsch als Zweitsprache" (DaZ) absolviert haben.

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

oder „Holz mit Sprache").[113] Unter den Maßnahmen nach § 45 SGB III (i. V. m. § 16 Abs. 1 Nr. 2 SGB II) mit Spracherwerb finden sich auch Module, die ausdrücklich der Heranführung an eine Sprachprüfung (etwa auf B1-Niveau) dienen, um so die Voraussetzungen für eine Integration in Erwerbsarbeit zu verbessern. Und schließlich ist hier auch die implizite Förderung des Lernens der deutschen Sprache zu erwähnen: Indem bei der Zusammenstellung von Seminargruppen auf möglichst große muttersprachliche Heterogenität geachtet wird, werden die Teilnehmenden gezwungen, miteinander auf Deutsch zu kommunizieren, um auf diese Weise Sprachpraxis zu erwerben.

Quer zu dieser Systematik sollen an dieser Stelle Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung erwähnt werden, die speziell für geflüchtete Frauen aufgelegt wurden. Solche zielgruppenspezifischen Maßnahmen wurden in unterschiedlichen Formen an mehreren Fallstudienstandorten angetroffen;[114] ein Teil von ihnen umfasste auch eine begleitende Kinderbetreuung. Die oben beschriebenen Elemente fanden sich auch in diesen Maßnahmen; daneben – und das ist die zentrale Besonderheit – betonten die Bildungsträger, dass in den Curricula die Thematisierung geschlechtsbezogener sozialer Rollenbilder in den unterschiedlichen Kulturen breiten Raum einnimmt. Insgesamt gehe es um ein Empowerment der geflüchteten Frauen, eine dieser Maßnahmen trägt dieses Label auch im Titel. Angezielt wird die Förderung der Vernetzung der Teilnehmerinnen untereinander, wozu auch gemeinsame Aktivitäten wie das Kochen typischer Gerichte der Herkunftsländer beitragen sollen.[115]

Im Folgenden sollen zusammenfassend die unterschiedlichen Phasen in den individuellen Prozessen der Arbeitsmarktintegration Geflüchteter

113 Solche Ansätze des Sprachelernens sind dem Forschungsteam hauptsächlich im Bereich von flüchtlingsspezifischen Weiterbildungsmaßnahmen (nach §§ 81 ff. SGB III i. V. m. § 16 Abs. 1 Nr. 4) begegnet; sie finden sich aber auch unter den Maßnahmen nach § 45 SGB III.

114 An mehreren Standorten hat das Jobcenter auch auf Initiative der Beauftragten für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt (BCA) die Durchführung spezieller Maßnahmen für geflüchtete Mütter von Kleinkindern (von unter drei Jahren) veranlasst. Diese werden nicht als SGB II-Maßnahme finanziert, da Mütter mit Kindern dieses Alters nach § 10 Abs. 1 Nr. 3 dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen müssen, sollen hier aber dennoch erwähnt werden.

115 An einem Standort wurde im Auftrag des Jobcenters eine ESF-geförderte (und deshalb nur in dieser Fußnote erwähnte) Maßnahme durchgeführt, deren Plätze je zur Hälfte mit Migrantinnen und mit Frauen ohne Migrationshintergrund besetzt waren. Ziel war es, die private Vernetzung der (migrantischen und deutschen) Frauen zu fördern und bestehende kulturelle Grenzen aufzuweichen.

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

benannt werden, in denen die oben beschriebenen Maßnahmeninhalte zum Zuge kommen. Auf Grundlage des Interviewmaterials können hier die folgenden typischen Konstellationen unterschieden werden:

1. Bei ‚Neukund_innen' des Jobcenters dienen die Maßnahmen zunächst dem Kennenlernen und der Feststellung des weiteren Handlungsbedarfs.
2. Sind – was bei Geflüchteten offenbar nicht selten vorkommt – mehrmonatige Wartezeiten auf den Beginn von Integrationskursen, aufbauenden Sprachkursen oder anderen Fördermaßnahmen abzusehen, werden (insbesondere AVGS-) Maßnahmen nach § 45 SGB III (i. V. m. § 16 Abs. 1 Nr. 2 SGB II) häufig zur aktiven Gestaltung der Übergangszeit eingesetzt, ohne dass unmittelbar eine Erwerbsintegration der Arbeitsuchenden angestrebt wird.[116]
3. Bei Geflüchteten mit Problemen im sozialen und/oder gesundheitlichen Bereich, die so schwer sind, dass sie ihrer Erwerbsintegration absehbar im Wege stehen, werden entsprechend ausgestaltete Maßnahmen nach § 45 SGB III (i. V. m. § 16 Abs. 1 Nr. 2 SGB II) eingesetzt, um diese Probleme zu bearbeiten oder einer Bearbeitung durch Dritte zuzuführen; Maßnahmenziel ist auch hier nicht die Erwerbsintegration der Teilnehmenden, sondern ihre soziale bzw. gesundheitliche Stabilisierung.
4. Bei Arbeitsuchenden mit Fluchthintergrund, die als hinreichend arbeitsmarktnah eingestuft wurden, werden schließlich entsprechend ausgestaltete Maßnahmen nach § 45 SGB III eingesetzt, um eine möglichst rasche Erwerbsintegration zu erreichen oder eine solche – etwa durch kurze Qualifizierungsmaßnahmen – gezielt vorzubereiten.

116 Der Einsatz von Maßnahmen zur Überbrückung von Wartezeiten kann als spezifisch für Arbeitsuchende mit Fluchthintergrund (bzw. für Migrant_innen) angesehen werden, da es nur bei ihnen zu solchen Wartezeiten kommen kann.

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Zustandekommen und Umsetzung der Maßnahmen

Wie in Abschnitt 6.2.1 gezeigt, kennt § 45 SGB III (i. V. m. § 16 Abs. 1 Nr. 2 SGB II) zwei grundlegend verschiedene Varianten[117] des Zustandekommens und der Umsetzung der Maßnahmen:[118]

1. Beauftragung eines Trägers durch das Jobcenter bzw. die Arbeitsagentur mit einer zuvor ausgeschriebenen Maßnahme nach Durchführung eines vergaberechtlichen Verfahrens, wobei der Zugang der Teilnehmenden durch Zuweisung erfolgt;
2. Einkauf von Plätzen in einer Maßnahme, die ein Träger inhaltlich selbst konzipiert und in einem Verfahren nach AZAV[119] hat zertifizieren lassen, nach Auswahl der Maßnahme durch Arbeitsuchende, denen das Jobcenter bzw. die Arbeitsagentur zuvor einen Aktivierungs- und Vermittlungsgutschein (AVGS) ausgestellt hat.

In den Interviews mit den Akteuren in Jobcentern und Arbeitsagenturen sowie bei Trägern wurde thematisiert, welche Vor- und Nachteile die beiden Varianten aus Sicht der Verantwortlichen jeweils haben und welche Variante – allgemein und speziell im Hinblick auf die Maßnahmen für Geflüchtete – durch die Arbeitsverwaltung vor Ort bevorzugt wird. Dabei zeigte sich mehrheitlich eine Präferenz für die zweite Variante. Welches sind die von Jobcentern und Arbeitsagenturen hierfür vorgebrachten Argumente? Fasst man diese in einem Satz zusammen, geht es im Kern um die kurzfristige Verfügbarkeit von Maßnahmen mit bedarfsgerechten Inhalten bei bekannten Trägern und zu transparenten Preisen.

- *Kurzfristige Verfügbarkeit*: Gegen Ausschreibungsverfahren wurden vor allem die damit verbundenen langen Zeiträume (nach Interviewaussagen bis zu sechs Monate) zwischen der Feststellung des Bedarfs an einer Maßnahme und deren Beginn vorgebracht. Für Jobcenter und Arbeitsagenturen sei es schwierig, den lokalen Bedarf an Maßnahmenplätzen über einen so langen Zeitraum zu prognostizieren. Infolgedessen würden bei ausgeschriebenen Maßnahmen oft nicht benötigte (aber be-

117 Zusätzlich gibt es in § 45 Abs. 6 SGB III noch eine dritte Variante in Form des AVGS, bei dem die reine Vermittlungsleistung erfolgsbezogen vergütet wird. Diese Art des Gutscheins wird hier ausgeklammert, weil er an den Fallstudienstandorten nicht angetroffen wurde. Wie in Abschnitt 6.2.1 erläutert, werden hier ebenso die Maßnahmen bei einem Arbeitgeber außer Acht gelassen.

118 Für eine Beschreibung und kritische Bewertung des Einsatzes von wettbewerblichen Vergabeverfahren und von Gutscheinverfahren bei der Beschaffung von Arbeitsmarktdienstleistungen vgl. Knuth 2018.

119 AZAV: Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung Arbeitsförderung.

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

zahlte) Plätze mit nicht ‚passenden' Personen besetzt. Im Unterschied dazu kann im Gutscheinverfahren ein einschlägig versierter Träger eine selbst konzipierte Maßnahme innerhalb deutlich kürzerer Zeit (hier ist von zwei Wochen die Rede) zertifizieren lassen und ‚auf dem Markt' anbieten.

- *Bedarfsgerechte Inhalte bei bekannten Trägern*: Die in Jobcentern und Arbeitsagenturen angetroffenen Verfechter des Gutscheinverfahrens stellten heraus, dass sie mit den Bildungsträgern in ihrer Region regelmäßig Gespräche führen, um sie über aktuelle spezifische Maßnahmenbedarfe zu informieren; dabei stehen insbesondere auch die Bedarfe der Zielgruppe der Geflüchteten im Fokus. So werden die Träger in die Lage versetzt, Maßnahmen zu konzipieren und zertifizieren zu lassen, die auf die regionalen bzw. zielgruppenspezifischen Bedingungen inhaltlich abgestimmt sind.[120] Das damit angesprochene gut funktionierende Beziehungsgefüge zwischen Arbeitsverwaltung und regionalen Bildungsträgern wurde auch aufseiten der interviewten Träger als vorteilhaft angesehen. Im Kontrast dazu besteht bei Ausschreibungen verfahrensbedingt (Abwicklung über das jeweilige Regionale Einkaufzentrum der BA oder – bei zkTen – über die zentrale Beschaffungsstelle der Kommune) für das Jobcenter bzw. die Arbeitsagentur grundsätzlich Unsicherheit darüber, wem der Zuschlag für die Durchführung der Maßnahme erteilt wird. An einem solchen Verfahren können sich Anbieter aus dem gesamten Bundesgebiet beteiligen.
- *Transparente Preise*: Während sich der Preis bei einer Ausschreibung in einem wettbewerblichen Verfahren herausbildet, also vorab – abgesehen von einer bestimmten Spannbreite – unbekannt ist, liegt dem Gutscheinverfahren die Tabelle der Bundesdurchschnittskostensätze zugrunde, die Einzel- und Gruppenmaßnahmen für die Jobcenter und Arbeitsagenturen besser kalkulierbar macht.

Insgesamt ist die beschriebene Präferenz für Gutscheinmaßnahmen jedoch voraussetzungsvoll. Neben der skizzierten Gesprächskultur zwischen Arbeitsverwaltung und Trägern muss es dem Jobcenter bzw. der Arbeitsagentur trotz der Neutralitätspflicht, die es Integrationsfachkräften untersagt, einem/einer Gutscheininhaber_in einen bestimmten Maßnahmenträger zu

120 Viele der in den Fallstudienregionen angetroffenen AVGS-Maßnahmen für Geflüchtete sind modular aufgebaut, wobei der Gutschein je nach festgestelltem individuellem Bedarf zur Nutzung ausgewählter Module berechtigt. Oft werden bei diesen modular aufgebauten Maßnahmen auch Module, die in Gruppenarbeit durchgeführt werden, mit Einzelarbeit kombiniert.

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

empfehlen,[121] gelingen, diese dennoch in Richtung der jeweils ‚gewünschten' Maßnahmen zu lenken.[122] Dies ist umso wichtiger, je geringer die Zahl der Gutscheininhaber_innen bei inhaltlich ausdifferenziertem Maßnahme-Angebot ist. Denn zumindest bei Gruppenmaßnahmen benötigen Träger ein bestimmtes Mindestvolumen an Teilnehmenden, um eine Maßnahme wirtschaftlich tragfähig durchführen zu können. Bei insgesamt rückläufiger Zahl an arbeitsuchenden Geflüchteten ist die Einhaltung der mit dem Gutscheinsystem verbundenen Neutralitätspflicht insbesondere in ländlich strukturierten Regionen – so zeigen die Interviews – vielfach eine Gratwanderung.

Auf der anderen Seite wurden von einigen in der Arbeitsverwaltung und bei Trägern interviewten Personen (wie auch in der diesbezüglichen Forschung) auch kritische Einwände gegen das Gutscheinsystem vorgebracht und die Vorteile der Ausschreibung von Maßnahmen hervorgehoben. So wurde auf die grundlegende Unsicherheit verwiesen, dass Gutscheininhaber_innen – insbesondere solche mit schlechten Sprachkenntnissen und/oder geringem Bildungsstand – den Weg zu einem passenden Träger finden.[123] Im Unterschied zur Nichtteilnahme an einer ausgeschriebenen Maßnahme, der man zugewiesen wurde, ist die Nichteinlösung eines AVGS nicht sanktionsbewehrt. Die Zuweisung in eine Maßnahme hat somit einen stärker verpflichtenden Charakter als die Ausgabe eines Gutscheins. Letzteres sei deshalb nicht für alle Arbeitsuchenden der angemessene Weg. Gegen das oben angeführte Verfügbarkeitsargument wurde eingewandt, dass es auch bei AVGS-Maßnahmen bei zu wenigen Teilnahmekandidat_innen zum verzögerten Start kommen kann. Aus Trägersicht schließlich bieten ausgeschriebene Maßnahmen den Vorteil einer höheren Einkommenssicherheit in Fällen des vorzeitigen Ausscheidens von Teil-

121 Fachliche Weisungen MAT 45.12.

122 Interviewaussagen zufolge sind ein Mittel hierzu im Jobcenter bzw. in der Arbeitsagentur durchgeführte Informationsveranstaltungen, bei denen die Träger den Inhaber_innen der jeweils ‚passenden' Gutscheine ihr Maßnahme-Angebot vorstellen.

123 Das hier angesprochene Problem der Selektivität der Einlösung von Gutscheinen in der Arbeitsförderung wird in der Literatur vor allem bezogen auf den Bildungsgutschein nach § 81 ff. SGB III diskutiert (vgl. Doerr et al. 2014). Dieses Problem wurde auch in den Interviews der Implementationsanalyse thematisiert. Im Unterkapitel 6.4 wird darauf eingegangen, inwieweit dieses Problem von den interviewten Akteuren in der Arbeitsverwaltung wahrgenommen wird und wie damit umgegangen wird.

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

nehmenden. Im Unterschied zu AVGS-Maßnahmen werden in solchen Fällen die betreffenden Plätze weiterhin vergütet.

6.2.3 Exkurs: die flüchtlingsspezifischen Maßnahmen PerF, PerjuF, KompAS und KomBer

Charakteristika der Maßnahmen

Gegenstand dieses Exkurses sind vier Arten von Maßnahmen, welche die BA zwischen 2015 und 2018 zur Förderung der Arbeitsmarktintegration Geflüchteter konzipiert hat. Dabei handelt es sich um PerF (Perspektiven für Flüchtlinge), PerjuF (Perspektiven für junge Flüchtlinge), KompAS (Kompetenzfeststellung, frühzeitige Aktivierung und Spracherwerb) und KomBer (Kombination berufsbezogener Sprachförderung mit Arbeitsförderung). Sie werden in der Begrifflichkeit der BA als „Standardprodukte" bezeichnet; auf sie können die örtlichen Arbeitsagenturen und Jobcenter[124] bei den wettbewerblich organisierten Prozessen des Maßnahmeneinkaufs (unter Einschaltung des jeweils zuständigen Regionalen Einkaufszentrums der BA) zurückgreifen.[125] Die verschiedenen Maßnahmen sind durch feste Strukturelemente gekennzeichnet, wobei die Details in mehr oder weniger großem Maße von den Jobcentern und Arbeitsagenturen durch entsprechende Gestaltung der Leistungsbeschreibungen in den Vergabeunterlagen an die jeweiligen lokalen Gegebenheiten angepasst werden können. Die wichtigste Gemeinsamkeit dieser Maßnahmen ist zunächst, dass sie zur Förderung der Arbeitsmarktintegration Geflüchteter aufgelegt wurden. Die Maßnahmen stimmen des Weiteren darin überein – und deshalb werden sie im Rahmen dieses Unterkapitels behandelt –, dass sie förderrechtlich den Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung nach § 45 SGB III (i. V. m. § 16 Abs. 1 Nr. 2 SGB II) zuzuordnen sind. Gemeinsam ist ihnen zudem, dass das Vergaberecht angewendet wird und die Teilnahme auf Basis einer Zuweisung erfolgt.[126] Die Maßnahmen

124 Da es sich um von der BA entwickelte Maßnahmen handelt, steht ihr Einkauf nur solchen Jobcentern offen, die als gemeinsame Einrichtung (gE) organisiert sind.

125 Dabei handelt es sich um rechtlich hochgradig normierte Vergabeverfahren; vgl. hierzu Knuth (2018) und Abschnitt 6.2.1 oben.

126 Zum Zusammenhang der Anwendung von Vergaberecht beim Maßnahmeneinkauf und der Zuweisung von Arbeitsuchenden in Maßnahmen (in Abgrenzung zur Wahlfreiheit bei Gutscheinverfahren) siehe Abschnitte 6.2.1 und 6.2.2.

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

KompAS und KomBer heben sich von den beiden anderen (PerF und PerjuF) dadurch ab, dass sie jeweils mit einer zeitlich parallel stattfindenden Maßnahme der Sprachförderung kombiniert werden: Bei KompAS ist dies ein BAMF-Integrationskurs und bei KomBer eine Maßnahme der berufsbezogenen Sprachförderung nach der Verordnung über berufsbezogene Deutschsprachförderung (DeuFöV).

Im Folgenden werden zunächst die Zugangsvoraussetzungen, Zielgruppen, Ziele und Kernelemente dieser vier Maßnahmen vorgestellt. Im Anschluss daran wird zusammengefasst, wie die interviewten Akteure (Arbeitsagenturen, Jobcenter und Bildungsträger) diese Maßnahmen aus praktischer Perspektive beschrieben und ihren Nutzen für die Integration Geflüchteter bewerteten. Dies erfolgte im Untersuchungszeitraum überwiegend retrospektiv, da diese Maßnahmen vor dem Hintergrund eines deutlich geschrumpften Teilnehmendenpotenzials an den untersuchten Standorten nicht mehr genutzt wurden oder ihre Nutzung gerade auslief.

PerF – Perspektiven für Flüchtlinge

Zielgruppe der Maßnahme sind arbeitslose Geflüchtete, darunter neben Asylberechtigten und anerkannten Flüchtlingen auch Asylbewerber_innen und Personen mit einer Duldung, wenn Zugang zum Arbeitsmarkt besteht. Teilnehmen können darüber hinaus auch Personen, die (noch) keinen Zugang zum Arbeitsmarkt, aber eine gute Bleibeperspektive[127] haben. Eine Teilnahme ist möglich, wenn die Sprachkenntnisse es nach Einschätzung der Integrationsfachkraft erlauben, den Maßnahmeninhalten zu folgen.[128] Eine PerF-Teilnahme ist dem BAMF-Integrationskurs – wenn Zugang zu ihm besteht – in der Regel zeitlich nachgeordnet. Im Zentrum der Maßnahme steht die Feststellung der berufsfachlichen Kompetenzen und Potenziale des/der Teilnehmenden im „Echtbetrieb"; hierdurch erhält die jeweils zuständige Vermittlungsfachkraft eine Informationsbasis für die weiteren Integrationsbemühungen. Weitere Elemente sind Wissensvermittlung über den deutschen Arbeitsmarkt, die Vorbereitung von Bewer-

127 Konkret sind dies Personen aus nicht-sicheren Herkunftsländern, die sich seit weniger als drei Monaten in Deutschland aufhalten oder noch in einer Erstaufnahmeeinrichtung wohnen. „PerF kann also im Integrationsprozess früher einsetzen als PerjuF und definiert deshalb kein Mindestalter." (Knuth 2016, S. 13).

128 Es wird kein bestimmtes Sprachniveau zur Teilnahmevoraussetzung gemacht.

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

bungsaktivitäten und die Vermittlung berufsbezogener Sprachkenntnisse. Die zwölfwöchige Laufzeit gliedert sich in (1) eine vierwöchige Phase bei einem Träger, in der u. a. die individuellen Handlungsbedarfe der Teilnehmenden abgeklärt werden, (2) eine sechswöchige Phase der Kompetenzfeststellung in einem vom Träger im Anschluss an Phase 1 ausgewählten Betrieb[129] und (3) eine zweiwöchige Phase mit Einführung in Strategien der Jobsuche und Bewerbungsunterstützung durch den Träger.

Die Maßnahme PerF hat die BA den Arbeitsagenturen und Jobcentern (gE) seit Ende Oktober 2015 zum Einkauf zur Verfügung gestellt. Ab Anfang 2018 sollte PerF schrittweise durch die für Geflüchtete vorrangig zu nutzende Maßnahme KomBer (siehe unten) abgelöst werden.[130]

PerjuF – Perspektiven für junge Flüchtlinge

An der Maßnahme teilnehmen können neben jungen[131] Asylberechtigten und anerkannten Geflüchteten auch junge Menschen mit einer Aufenthaltsgestattung oder einer Duldung, sofern Zugang zum Arbeitsmarkt besteht. Die Teilnehmenden müssen die Vollzeitschulpflicht erfüllt haben; sie dürfen weder eine in Deutschland anerkannte Berufsausbildung absolviert, noch nennenswerte berufliche Erfahrungen in Deutschland gemacht haben. Wie bei PerF ist die Teilnahme an kein bestimmtes Sprachniveau gebunden. Wenn Zugang zum Integrationskurs besteht, wird PerjuF diesem zeitlich nachgeschaltet.

Ziel der niedrigschwelligen Maßnahme ist die Befähigung zu einer eigenständigen Berufswahlentscheidung durch Berufsorientierung und Informationsvermittlung über das deutsche Ausbildungs- und Beschäftigungssystem; dabei sollen die Teilnehmenden vorrangig zur Aufnahme einer Berufsausbildung motiviert und an den Ausbildungsmarkt herangeführt werden.

---

129 In Ausnahmefällen kann die zweite Phase auch in einer Werkstatt des Trägers absolviert werden.

130 Jedoch stand die Nutzung von PerF auch danach noch für solche Geflüchtete offen, die keinen Zugang zu Maßnahmen der berufsbezogenen Sprachförderung nach § 45a AufenthG in Verbindung mit DeuFöV (an den die Maßnahme KomBer gebunden ist) haben. Am Ende des Untersuchungszeitraums (September 2019) nahmen bundesweit noch 332 Personen im Kontext von Fluchtmigration an PerF teil (Bundesagentur für Arbeit 2019c, Tabelle 11).

131 Eine harte Altersgrenze gibt es nicht; die Maßnahme ist insbesondere für Unter-25-Jährige bestimmt.

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Die Maßnahme dauert – bei wöchentlich 30 Zeitstunden – in der Regel sechs bis acht Monate und gliedert sich in (1) eine zweiwöchige vorbereitende Phase mit Standortbestimmung und Feststellung der Kompetenzen und Integrationshemmnisse der Teilnehmenden; (2) eine Phase in Werkstätten des Trägers mit sogenannten Projektansätzen, in denen die Teilnehmenden fachtheoretische und praktische Kenntnisse zum Umgang mit den Materialien Holz, Metall, Farbe und zum hauswirtschaftlichen Bereich erwerben sollen[132]; (3) eine betriebliche Phase, in der die Teilnehmenden ihre Eignung und Neigungen in den genannten Berufsfeldern praktisch erproben können. Abgestimmt auf die individuellen Bedarfe der Teilnehmenden soll der Träger zudem Fördermodule in den Bereichen berufsbezogene Sprachkenntnisse, Bewerbungstraining, Sucht- und Schuldenprävention sowie Grundlagen gesunder Lebensführung umsetzen.

Das ‚Standardprodukt' PerjuF hat die BA den Arbeitsagenturen und Jobcentern (gE) für ihre jeweiligen Einkaufsprozesse ab Anfang 2016 zur Verfügung gestellt.[133]

KompAS – Kompetenzfeststellung, frühzeitige Aktivierung und Spracherwerb

Mit KompAS wurde im Sommer 2016 eine Maßnahmenkombination aufgelegt, die den Integrationskurs mit einer Maßnahme zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung nach § 45 SGB III (i. V. m. § 16 Abs. 1 Nr. 2 SGB II) verband – und zwar in der Form, dass beides zeitlich parallel stattfand. Mit dieser Kombination wurde das Ziel einer frühzeitigen Kompetenzfeststellung und möglichst raschen Vermittlung in Arbeit, Ausbildung oder weiterführende Qualifizierungsmaßnahmen im Anschluss an den Integrationskurs verbunden. Zudem sollte den Teilnehmenden Gelegenheit zum zeitnahen Training der im Integrationskurs erlernten Sprachkenntnisse gegeben werden. Anders als bei PerF und PerjuF ließ die BA den Jobcentern und Arbeitsagenturen hier bei der Ausgestaltung der maßnahmenbezogenen Vergabeunterlagen relativ großen Gestaltungsspielraum. Die wenigen diesbezüglichen Informationen der BA und des

132 Die einzelnen Teilnehmenden müssen Projektansätze in mindestens drei dieser Felder durchlaufen.

133 Am Ende des Untersuchungszeitraums (September 2019) nahmen bundesweit nur noch 339 Personen im Kontext von Fluchtmigration an PerjuF teil (Bundesagentur für Arbeit 2019c, Tabelle 11).

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

BAMF, die im Internet verfügbar sind, enthalten lediglich Elemente, welche die Maßnahme enthalten sollte: Kompetenzfeststellung, Heranführung an das deutsche Ausbildungs- und Beschäftigungssystem sowie die hierzulande bestehenden (kulturellen) Normen, Herstellung von Kontakten zu verschiedenen Organisationen wie Behörden, Beratungsstellen und Kammern, betriebliche Erprobung.

Der Zugang zu KompAS-Maßnahmen war an die Zugangsbedingungen zum ‚allgemeinen' Integrationskurs[134] gekoppelt. Neben Asylberechtigten und anerkannten Flüchtlingen im Rechtskreis des SGB II gehörten zur Zielgruppe also auch Asylbewerber_innen im SGB III mit guter Bleibeperspektive, die eine Zulassung des BAMF zur Teilnahme am Integrationskurs hatten.

Die Maßnahme dauerte etwa ein halbes Jahr. Auf den Integrationskurs entfielen in diesem Zeitraum 700 Unterrichtseinheiten (UE) à 45 Minuten und auf die zeitgleich beginnende Maßnahme zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung je nach Ausgestaltung 200 bis 400 UE. Die beiden Module wurden zeitlich oft so gelegt, dass der Integrationskurs vormittags mit fünf UE stattfand und am Nachmittag die Eingliederungsmaßnahme mit bis zu drei UE folgte. Es war aber auch eine andere Aufteilung – wie z.B. tageweiser Wechsel zwischen den beiden Modulen oder eine ungleichmäßige Verteilung der UE beider Module zwischen verschiedenen Maßnahmenphasen – möglich. Da beide Module unabhängig voneinander an Träger vergeben, von diesen durchgeführt und administrativ abgewickelt wurden, bestand ein hoher Koordinierungsaufwand.

Nachdem im August 2016 KompAS an den Start gegangen war, gab es in den darauffolgenden zwölf Monaten bundesweit mehr als 16.000 Eintritte (Bundesinstitut für Berufsbildung 2018, Tabelle A12.2.1–1). Die Nutzung war jedoch ab Herbst 2017 wieder stark rückläufig. Seit September 2018 wurde KompAS bundesweit nur noch in sehr marginalem Umfang eingesetzt.[135]

134 Teilnehmende an Alphabetisierungskursen oder anderen Sonderformen des Integrationskurses hatten dagegen keinen Zugang.

135 Am Ende des Fallstudienzeitraums (September 2019) nahmen bundesweit nur noch 29 Personen im Kontext von Fluchtmigration an KompAS teil (Bundesagentur für Arbeit 2019c, Tabelle 11).

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

KomBer – Kombination berufsbezogener Sprachförderung mit Arbeitsförderung

KomBer kombiniert seit Anfang 2018 einen Kurs der berufsbezogenen Deutschsprachförderung[136] mit einer Maßnahme zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung nach § 45 SGB III (i. V. m. § 16 Abs. 1 Nr. 2 SGB II). Im Unterschied zu KompAS wird KomBer als Gesamtmaßnahme ausgeschrieben und an Träger vergeben. Der Teilnehmenden-Zugang zu KomBer-Maßnahmen erfolgt durch Zuweisung seitens des Jobcenters bzw. der Arbeitsagentur.

Zugang zur Maßnahme haben neben anerkannten Flüchtlingen und Asylberechtigten unter bestimmten Bedingungen auch Geflüchtete mit einer Duldung und solche mit einer Aufenthaltsgestattung bei Herkunft aus einem Land mit guter Bleibeperspektive.[137] In jedem Fall muss der Integrationskurs erfolgreich beendet worden sein. Die zentralen Ziele der Maßnahme sind – neben der Sprachförderung – die Heranführung an den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt, die Verringerung von Vermittlungshemmnissen und die Vermittlung in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Zu den Elementen der 24 Wochen dauernden Maßnahme gehören eine Eignungsfeststellung, eine Kenntnisvermittlung zu allgemeinen berufsbezogenen Inhalten oder im gewerblich-technischen Bereich, eine wenigstens fünfwöchige Phase der betrieblichen Erprobung und ein Bewerbungscoaching. Bei der Berufssprachförderung kann je nach den individuellen Ausgangsbedingungen ein Basiskurs mit dem Zielsprachniveau B1 oder B2 gewählt werden. Zusammen mit den beiden Richtungen der Kenntnisvermittlung ergeben sich somit vier verschiedene Kombinationsmöglichkeiten.

Seitdem die BA KomBer aufgelegt hat – die ersten Maßnahmen wurden im Januar 2018 durchgeführt – hat sie die Kapazitäten der Maßnahmen PerF und KompAS schrittweise zurückgefahren. Bei Erfüllung der

136 Rechtgrundlage dieser Kurse ist die Verordnung über die berufsbezogene Deutschsprachförderung (DeuFöV), durch welche die berufsbezogene Deutschsprachförderung seit dem 1. Juli 2016 zum Regelinstrument des Bundes für Menschen mit Migrationshintergrund gemacht wurde.

137 Der Zugang für Geflüchtete zu Maßnahmen der berufsbezogenen Deutschsprachförderung – und damit auch zu KomBer – wird in § 4 Abs. 1 DeuFöV i. V. m. § 45a AufenthG geregelt. Neben Geflüchteten haben auch andere Personen mit Migrationshintergrund (wie EU-Ausländer_innen) Zugang zu der Maßnahme.

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Zugangsvoraussetzungen sollen Geflüchtete seitdem vorrangig KomBer zugewiesen werden.[138]

Praxiserfahrungen an den Fallstudienstandorten

Interviewäußerungen von Akteuren aus Jobcentern, Arbeitsagenturen und von Maßnahmenträgern zum Einsatz der angeführten flüchtlingsspezifischen Maßnahmen liegen aus zwölf der 16 untersuchten Standorte vor. Die meisten von ihnen bezogen sich auf die beiden kombinierten Maßnahmen, insbesondere auf KompAS. Deshalb wird im Folgenden mit den Beschreibungen und Bewertungen zur Umsetzungspraxis von KompAS und KomBer begonnen, bevor diejenigen zu PerF und PerjuF zusammengefasst werden. Doch zunächst ist ein übergreifender Hinweis anzuführen, den Führungskräfte einiger Jobcenter (in der Organisationsform der gemeinsamen Einrichtung) in größeren Kommunen in den Interviews gaben: Es wurde kritisch angemerkt, dass die betreffenden Jobcenter beim Einkauf von Maßnahmen für Geflüchtete kaum Handlungsspielraum gehabt hätten, da aufseiten der BA-Zentrale die klare Erwartung an das Jobcenter bestanden habe, bestimmte Kontingente der von der BA entwickelten flüchtlingsspezifischen ‚Standardprodukte' einzukaufen. Dies wurde von den lokalen Akteuren umso kritischer gesehen, je stärker man aus der Umsetzungserfahrung mit den Standardprodukten heraus selbst entwickelte Maßnahmen präferierte, diese aber nicht im gewünschten Umfang einsetzen konnte, weil große Teile der für den Maßnahmeneinkauf verfügbaren Ressourcen gezwungenermaßen in die Beschaffung der Standardmaßnahmen flossen. Dies war aus Sicht der interviewten Akteure vor allem dann ärgerlich, wenn – was offenbar nicht selten vorkam – die bei Ausschreibungsverfahren eingekauften Plätze nicht alle mit Teilnehmenden besetzt werden konnten, wenn die Maßnahme einige Monate nach ihrer Ausschreibung startete.

KompAS wurde von so gut wie allen interviewten Personen, die sich diesbezüglich äußerten, kritisch bewertet. Viele hielten die Idee, in dieser Art Maßnahmen zu kombinieren, grundsätzlich für gut und nachvollziehbar, stellten aber heraus, dass man bei der Konzipierung der kombinier-

138 Jedoch verzeichnete die BA-Statistik am Ende des Fallstudienzeitraums (September 2019) bundesweit nicht mehr als 540 Personen im Kontext von Fluchtmigration, die an KomBer teilnahmen (Bundesagentur für Arbeit 2019c, Tabelle 11).

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

ten Maßnahmen (KomBer wurde oft in die diesbezügliche Kritik mit einbezogen) von unrealistischen Annahmen bezüglich der Leistungsfähigkeit, über die Geflüchtete beim Lernen verfügen, ausgegangen sei. Denn bei der Umsetzung der Maßnahme habe sich gezeigt, dass die meisten Teilnehmenden durch sechs bis acht Stunden Frontalunterricht an fünf Tagen in der Woche schlicht überfordert würden. Es wurde die Wahrnehmung wiedergegeben, dass insbesondere solche Personen, deren Flucht erst einige Wochen zurückliegt, den ‚Kopf noch nicht frei hätten', um täglich Lernstoff im vorgesehenen Umfang aufnehmen zu können. Zudem hätten Personen, die noch in Gemeinschaftsunterkünften leben, kaum Rückzugsmöglichkeiten für die eigenständige Nachbereitung des Gelernten. Für viele sei KompAS einfach zu früh angesetzt gewesen. In einigen Statements wurde die Parallelität von Sprach- und Informationsvermittlung auch ganz grundsätzlich kritisiert. Dies geschah aus der Erfahrung heraus, dass viele Teilnehmende dem Aktivierungsmodul von KompAS aus sprachlichen Gründen nicht folgen konnten. Vor diesem Hintergrund wird ein sukzessives Vorgehen präferiert: Berufs- und arbeitsmarktbezogene Inhalte sollten erst dann vermittelt werden, wenn die Teilnehmenden ein hinreichendes Niveau an sprachlicher Kompetenz erreicht haben, um die vermittelten Inhalte ohne größere Probleme zu verstehen. Sehr häufig wurde auf eine spezifische Schwierigkeit hingewiesen, die bei kombinierten Maßnahmen immer dann auftrat, wenn nicht alle Teilnehmende beide Module absolvieren. So erlebten KompAS-Teilnehmende, dass ihre Kurskolleg_innen, die nur den Integrationskurs absolvierten, ihre Nachmittage frei gestalten konnten, während sie selbst noch zur Teilnahme an der Aktivierungsmaßnahme verpflichtet waren. Aus diesem alltäglichen Vergleich resultierten nach der Beobachtung der Interviewpersonen bei den KompAS-Teilnehmenden Motivationsprobleme, die umso gravierender waren, je weniger gewinnbringend sie die Aktivierungsmaßnahme für sich erlebten. Es wurde in diesem Zusammenhang über hohe Absentismusraten (vor allem am Nachmittag[139]), aber auch überdurchschnittlich viele Teilnahmeabbrüche berichtet. In einigen Kommunen war die Maßnahme für die Teilnehmenden auch mit besonderem Mobilitätsaufwand verbunden; dies war immer dann der Fall, wenn die beiden Module nicht

139 Abwesenheit in den Nachmittagseinheiten wurde besonders oft bei Familienvätern beobachtet; dies wurde darauf zurückgeführt, dass sie in dieser Zeit oft ihre Ehefrauen und/oder Kinder zu Außenterminen (etwa beim Arzt) begleiten.

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

nur bei zwei verschiedenen Trägern, sondern auch an unterschiedlichen Orten stattfanden.[140]

Für die Jobcenter und Arbeitsagenturen war der Einkauf von KompAS nach eigenen Angaben stets mit der Unsicherheit behaftet, ob die für die Durchführung grundsätzlich erforderliche Mindestgruppengröße von 17 Teilnehmenden erreicht werden konnte. Oft habe sich die ursprünglich erwartete – und der Ausschreibung zugrunde gelegte – Zahl an Teilnehmenden später als deutlich zu hoch angesetzt erwiesen; dies habe vor allem daran gelegen, dass bei den Eingangstests zum Integrationskurs bei vielen Geflüchteten Alphabetisierungsbedarf festgestellt wurde, weshalb eine KompAS-Teilnahme für sie nicht infrage kam.[141] Teilweise konnten KompAS-Maßnahmen aus diesem Grund erst deutlich später als geplant starten.

Viele der in die Untersuchung einbezogenen Jobcenter und Arbeitsagenturen sind im Laufe der Zeit – nicht nur wegen des Mangels an Teilnahmekandidat_innen, sondern auch vor dem Hintergrund negativer Erfahrungen bei der Durchführung von KompAS – dazu übergegangen, für Geflüchtete vorrangig andere Maßnahmen einzusetzen[142]; genannt wurden insbesondere von Trägern entwickelte Maßnahmen, zu denen Zugang mit AVGS besteht. Insgesamt spiegeln die Interviewaussagen die oben erwähnte abnehmende Bedeutung des Einsatzes von KompAS wider. Spätestens 2018 konnte die Maßnahme vor dem Hintergrund eines schrumpfenden Potenzials an Teilnehmenden nur noch genutzt werden, wenn Jobcenter und Arbeitsagentur sich bei ihrem Einkauf zusammenschlossen; 2019 wurde KompAS an keinem Fallstudienstandort mehr eingekauft.

Ein großer Teil der angeführten kritischen Bewertungen beziehen sich, wie bereits erwähnt, generell auf kombinierte Maßnahmen der Sprachförderung und Aktivierung, also auch auf KomBer. Hervorzuheben sind insbesondere die bei den Teilnehmenden wahrgenommenen Überforderungsgefühle und Motivationsprobleme. Mit besonderem Bezug zu KomBer wurde darüber hinaus aufseiten der Arbeitsagenturen kritisiert,

140 Dies kam offenbar insbesondere dann vor, wenn Jobcenter und Arbeitsagentur wegen eines zu geringen eigenen Potenzials an Teilnehmenden beim Einkauf der Maßnahme kooperierten.

141 Wie oben erwähnt, ist KompAS stets nur in Verbindung mit einem ‚allgemeinen' Integrationskurs möglich.

142 Dies setzte voraus, dass trotz der auf Wunsch der BA-Zentrale für die flüchtlingsspezifischen Standardprodukte verausgabten Mittel (siehe die oben referierte Kritik) vor Ort noch ausreichende Ressourcen für selbst entwickelte Maßnahmen zur Verfügung standen.

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

dass seit dem Start der Maßnahme die Zugangsmöglichkeiten für Gestattete und Geduldete zunehmend verengt worden seien[143], weshalb die Maßnahme ab einem bestimmten Zeitpunkt wegen eines zu geringen Teilnehmendenpotenzials nicht mehr eingekauft wurde. Aus einem anderen Grund hat sich ein Jobcenter gegen die Nutzung von KomBer entschieden: Es verwies darauf, dass seine Kund_innen mit Fluchthintergrund, die an Maßnahmen der Deutschsprachförderung teilnehmen, mehrheitlich einen Brückenkurs[144] besuchen, wohingegen nur der DeuFöV-Basiskurs im Rahmen von KomBer förderfähig ist. Es wurde vor diesem Hintergrund dafür plädiert, KomBer auch für Brückenkurs-Teilnehmende – für die eine begleitende Aktivierung nach Einschätzung der Integrationsfachkräfte gewinnbringend wäre – zu öffnen.

Zwei Punkte wurden an KomBer aber auch positiv hervorgehoben. Zum einen wurde wahrgenommen, dass die (wenigstens) fünfwöchige betriebliche Praktikumsphase von den Teilnehmenden sehr gut angenommen und eine praktische Tätigkeit nach dem monatelangen Frontalunterricht des Integrationskurses besonders wertgeschätzt wurde. Positiv bewertet wurde zum anderen die Möglichkeit, KomBer-Kurse mit vielfältiger Teilnehmer_innenschaft (neben Geflüchteten auch EU-Ausländer_innen) durchzuführen: Es wurde die Wahrnehmung wiedergegeben, dass Geflüchtete größere Lernerfolge erzielen, wenn sie in den Kursen nicht nur ihresgleichen begegnen, sondern auch in Kontakt zu EU-Bürger_innen treten und sich an ihnen messen können.

Die bereits im Herbst 2015 aufgelegte Standardmaßnahme PerF ist an den meisten untersuchten Standorten von den Jobcentern und Arbeitsagenturen in den Monaten mit hohen Zugängen an Arbeitsuchenden mit Fluchthintergrund stark eingesetzt worden. Im Zeitraum der Interviews wurde sie nur noch vereinzelt genutzt; die für die Maßnahmendurchführung erforderliche Mindestgruppengröße konnte zu diesem Zeitpunkt nur noch erreicht werden, wenn Jobcenter und Arbeitsagentur sich beim Einkauf der Maßnahme zusammenschlossen. Ab 2019 wurde die Maßnahme

143 Nach § 45a Abs. 2 AufenthG haben grundsätzlich nur solche Geflüchtete Zugang zur Berufsbezogenen Deutschsprachförderung, bei denen „ein dauerhafter und rechtmäßiger Aufenthalt“ in Deutschland zu erwarten ist. Im Zuge der schrittweisen Verkleinerung der Liste der Herkunftsstaaten, bei deren Staatsangehörigen hiervon ausgegangen wird, haben sich also die Zugangsmöglichkeiten von gestatteten Geflüchteten zu KomBer verengt.

144 Der Brückenkurs ist dem DeuFöV-Berufssprache-Basiskurs vorgeschaltet; er dient der Wiederholung und Festigung der im Integrationskurs erlernten B1-Inhalte.

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

dann auch an diesen Standorten nicht mehr eingekauft. Die interviewten Akteure aus Jobcentern und Arbeitsagenturen beurteilten es im Nachhinein positiv, dass sie PerF jeweils für eine hohe Zahl Geflüchteter[145] einsetzen konnten. Auf diesem Wege sei gelungen, was man zu jener Zeit mit eigenem Personal nicht geschafft hätte: Informationen über die Kompetenzen und Förderbedarfe der einzelnen Geflüchteten zu gewinnen, wodurch die Integrationsfachkräfte eine Grundlage für ihre weitere Beratungs- und Vermittlungsaktivitäten erhielten. Mehrere Jobcenter berichteten von Vermittlungserfolgen im Anschluss an PerF; eines von ihnen bezifferte den Anteil der Teilnehmenden, die danach in Beschäftigung übergingen, auf ein Viertel. Es wurde – ähnlich wie in Bezug auf KomBer – grundsätzlich positiv bewertet, dass PerF eine betriebliche Praktikumsphase enthält. Der Wert des Praktikums wurde auch darin gesehen, dass den Geflüchteten auf diese Art Gelegenheit gegeben wurde, die mit Erwerbsarbeit verbundene Tages- und Wochenstruktur kennenzulernen. Es wurde jedoch auch von erheblichen Verständigungsschwierigkeiten zwischen betrieblichen Anleitungskräften und PerF-Teilnehmenden mit schlechten Sprachkenntnissen berichtet; bei diesen Personen stand infrage, ob das betriebliche Praktikum für die Teilnehmenden gewinnbringend war. Mit Verweis auf diese Probleme wurde bemängelt, dass für den Zugang zu PerF kein bestimmtes formales Sprachniveau vorausgesetzt wird.

Von acht Fallstudienstandorten liegen Interviewaussagen über die Maßnahme PerjuF vor; diese ergeben insgesamt ein uneinheitliches Bild. Einige Interviewpersonen stellten im Rückblick fest, dass der Anfang 2016 aufgelegten Maßnahme anfangs nur Personen mit unzureichenden Deutschkenntnissen zugewiesen werden konnten. Die Teilnehmenden seien damals sprachlich noch nicht so weit gewesen, um den Inhalten von PerjuF sinnvoll folgen zu können, dementsprechend viele Teilnahmeabbrüche habe es gegeben. PerjuF wurde jedoch von der gegenüber KompAS erhobenen grundsätzlichen Kritik einer strukturellen Überforderung der Teilnehmenden ausgenommen. Die in einer anderen Arbeitsagentur interviewten Personen erinnerten sich, dass es mühsam war, genügend Teilnehmende für PerjuF zu gewinnen; die Maßnahme sei deshalb stets unterausgelastet gewesen. Dies wurde zum einen darauf zurückgeführt, dass viele junge Geflüchtete aus Einkommensgründen eher an Erwerbsarbeit als an Ausbildung interessiert waren. Zum anderen habe es für junge

145 Interviewaussagen zufolge hatten vorranging solche Geflüchteten Zugang zu PerF, bei denen vorab bekannt war, dass sie im Herkunftsland schon Berufserfahrungen gesammelt hatten.

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Geflüchtete stets viele mit PerjuF konkurrierende Angebote und Maßnahmen zur Ausbildungs- und Arbeitsmarktintegration gegeben. Wiederum andere Gesprächspartner_innen aus Arbeitsagenturen stellten die Erfolge heraus, die sich durch den Einsatz von PerjuF in ihrem jeweiligen Bereich ergeben haben; dies wurde an den Übergängen der Teilnehmenden in eine Einstiegsqualifizierung oder Ausbildung festgemacht. Viele Jugendliche mit Fluchthintergrund seien durch PerjuF auf den Weg in Richtung Ausbildung gebracht worden.

6.2.4 Zusammenfassung

Die Bestimmungen zu den Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung lassen Spielraum für vielfältige Ausprägungen und unterschiedliche Zielsetzungen. So wurden in den Fallstudien neben vermittlungsfördernden Maßnahmen im engeren Sinne auch solche angetroffen, die zur Bearbeitung sozialer Probleme vorgesehen sind, sowie Maßnahmen, in denen Informationen über das Leben in Deutschland vermittelt werden. Neben Maßnahmen im Seminarformat gibt es auch solche, deren Schwerpunkt in der individuellen Beratung liegt. Maßnahmen für Geflüchtete beinhalten zudem oftmals ein Modul der Sprachförderung. Die verschiedenen Maßnahmen lassen sich unterschiedlichen Phasen des Integrationsprozesses der Geflüchteten zuordnen. Wegen dieser Vielfalt kann der Erfolg der Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung nicht allein an den Integrationsquoten der Teilnehmenden festgemacht werden. Was das Zustandekommen der Maßnahmen und den Zugang zu ihnen angeht, sind wettbewerblich vergebene Maßnahmen, in welche Arbeitsuchende zugewiesen werden, von solchen zu unterscheiden, die örtliche Träger – in der Regel nach Absprache mit dem Jobcenter bzw. der Arbeitsagentur – entwickeln und in die der Zugang mit Aktivierungs- und Vermittlungsgutschein erfolgt. Vor allem wegen der höheren kurzfristigen Verfügbarkeit der Maßnahmen präferieren viele der befragten Jobcenter den zuletzt genannten Weg. Um es den Arbeitsagenturen und Jobcentern zu ermöglichen, den im Jahr 2015 einsetzenden starken Zuwachs an Arbeitsuchenden mit Fluchthintergrund zu bewältigen, legte die Zentrale der Bundesagentur für Arbeit in mehreren Wellen spezialisierte Maßnahmen für Geflüchtete auf. Diese wurden an den Fallstudienstandorten unterschiedlich aufgenommen. Rückblickend wurde durchweg betont, dass diese Maßnahmen in der ersten Phase entscheidend zur Entlastung der Agenturen und Jobcenter beigetragen haben. Auf der anderen Seite

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

wurde kritisiert, dass die Curricula einiger dieser Maßnahmen – dies gilt insbesondere für KompAS – die Teilnehmenden deutlich überforderten. Die Geschäftsführungen einiger Jobcenter (Gemeinsame Einrichtungen) gaben zudem kritisch zu Protokoll, sie seien von vorgesetzten Stellen der BA ohne Berücksichtigung der lokal bestehenden Bedarfe zum Einkauf dieser Maßnahmen verpflichtet worden. Im Fallstudienzeitraum spielten flüchtlingsspezifische Maßnahmen so gut wie keine Rolle mehr. Sie wurden abgelöst durch Maßnahmen, die gemischt – also durch Teilnehmende mit und ohne Fluchthintergrund – besetzt sind. Dafür entschied man sich nicht nur wegen der stark geschrumpften Zahl der geflüchteten Arbeitsuchenden, sondern vor allem auch, weil man sich von der gemischten Besetzung positive Effekte auf die Entwicklung der Sprachkompetenz und der sozialen Integration der Geflüchteten erhoffte.

6.3 Maßnahmen zur Berufswahl und Berufsbildung

6.3.1 Einführung und rechtliche Grundlagen

Gegenstand dieses Unterkapitels sind Maßnahmen, mit denen junge Menschen, die einer solchen Hilfe bedürfen, dabei unterstützt werden sollen, eine Berufsausbildung aufzunehmen, weiterzuführen und/oder erfolgreich abzuschließen. Es handelt sich um insgesamt fünf[146] Maßnahmen:

- Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen (BvB) nach §§ 51–54 SGB III
- Einstiegsqualifizierung (EQ) nach § 54a SGB III (i. V. m. § 16 Abs. 1 Nr. 3 SGB II)
- Ausbildungsbegleitende Hilfen (abH) nach § 75 SGB III a.F. (i. V. m. § 16 Abs. 1 Nr. 3 SGB II)[147]
- Assistierte Ausbildung (AsA) nach § 130 SGB III a.F. (i. V. m. § 16 Abs. 1 Nr. 3 SGB II)

146 Die Berufsorientierungsmaßnahme (nach § 48 SGB III), die Berufseinstiegsbegleitung (nach § 49 SGB III) und die Berufsausbildungsbeihilfe werden hier nicht behandelt, da die an den Fallstudienstandorten interviewten Akteure hierzu keine substantiellen Aussagen machten.

147 Hier wird der im wesentlichen Teil des Fallstudienzeitraums (09/2018 bis 09/2019) geltende Rechtsstand wiedergegeben. Die damals noch getrennten Instrumente abH und AsA sind inzwischen (mit dem Gesetz zur Förderung der beruflichen Weiterbildung im Strukturwandel und zur Weiterentwicklung der Ausbildungsförderung) in der neuen AsA nach §§ 74–75a SGB III aufgegangen.

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

- Außerbetriebliche Berufsausbildung (BaE) nach § 76 SGB III (i. V. m. § 16 Abs. 1 Nr. 3 SGB II)

Die Maßnahmen lassen sich danach unterscheiden, ob sie der Berufsausbildung zeitlich vorgelagert sind (BvB, EQ, AsA – ausbildungsvorbereitende Phase) oder sie unterstützend begleiten (abH, AsA, BaE) und ob sie durch einen Träger (BvB, abH, BaE, AsA – ausbildungsbegleitende Phase) oder einen ‚normalen' Ausbildungsbetrieb (EQ) durchgeführt werden. Die Berufsausbildung, die durch die Maßnahme unterstützend begleitet wird, kann wiederum entweder in einem Betrieb (abH, AsA) oder bei einem Träger (BaE) durchgeführt werden. Weiterhin können die Instrumente danach unterschieden werden, ob sie zur Finanzierung einer Dienstleistung[148] (BvB, abH, AsA, BaE) oder des Entgelts der Teilnehmenden (EQ, BaE) eingesetzt werden; einige der Instrumente (BvB, BaE) sehen darüber hinaus eine Prämie für den Fall vor, dass Teilnehmende aus der Maßnahme nachhaltig in eine betriebliche Ausbildung vermittelt werden. Ein weiteres Unterscheidungsmerkmal kann schließlich sein, ob die Maßnahme in einem wettwerblichen Verfahren seitens der Arbeitsverwaltung an einen Träger bzw. Betrieb vergeben wird (BvB, abH, AsA, BaE) oder nicht (EQ).

Bevor in Abschnitt 6.3.2 darauf eingegangen wird, was zur Nutzung der genannten Maßnahmen für junge Geflüchtete an den Fallstudienstandorten beobachtet werden konnte, werden im Folgenden zunächst kurz ihre rechtlichen Grundlagen vorgestellt. Wie bei den anderen Maßnahmen werden auch hier neben dem Gesetzestext die jeweils einschlägigen Fachlichen Weisungen[149] der Bundesagentur für Arbeit zugrunde gelegt.

148 Genauer geht es um die maßnahmenbezogene Erstattung der Personal-, Sach- und Verwaltungskosten des Trägers.

149 Bundesagentur für Arbeit (2020c): Fachliche Weisungen: Assistierte Ausbildung (AsA), § 130 SGB III. Stand: Februar 2020, Nürnberg.
Bundesagentur für Arbeit (2020d): Fachliche Weisungen: Ausbildungsbegleitende Hilfen (abH), § 75 SGB III. Stand: Februar 2020, Nürnberg.
Bundesagentur für Arbeit (2020e): Fachliche Weisungen: Außerbetriebliche Berufsausbildung (BaE), § 76 SGB III. Stand: Februar 2020, Nürnberg.
Bundesagentur für Arbeit (2020f): Fachliche Weisungen: Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen (BvB), §§ 51 ff. SGB III. Stand: Februar 2020, Nürnberg.
Bundesagentur für Arbeit (2020g): Fachliche Weisungen: Einstiegsqualifizierung (EQ), § 54a SGB III. Stand: Februar 2020, Nürnberg.
Zitiert werden die Fachlichen Weisungen jeweils mit Angabe der Randziffer.

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen (BvB)

Die in §§ 51–54 SGB III geregelten Maßnahmen dienen vorrangig der Vorbereitung der Aufnahme einer beruflichen Erstausbildung und der Eingliederung in eine solche. Falls in der Person der Teilnehmenden liegende Gründe die Aufnahme einer Ausbildung nicht zulassen, kann mit den BvB auch die Aufnahme einer Beschäftigung angezielt werden. Unter dieser allgemeinen Zielsetzung dienen die BvB zum einen der Vorbereitung der Berufswahlentscheidung (auch durch praktisches Erproben) und zum anderen der Schaffung der Voraussetzungen der Aufnahme einer Ausbildung durch Abbau von Defiziten im Bereich der „erforderlichen Kenntnisse und Fertigkeiten" (Fachliche Weisungen BvB 51.11); nach § 53 SGB III gehört dazu auch die Vorbereitung auf den Erwerb eines Hauptschulabschlusses. Die Maßnahmen finden jeweils bei einem Träger statt und können auch betriebliche Praktika einschließen. Die Inhalte der BvB richten sich jeweils nach einem von der örtlich zuständigen Arbeitsagentur (bzw. dem Jobcenter) erstellten individuellen Fachkonzept, das wesentlicher Bestandteil der für die Vergabe der Maßnahme relevanten Vergabeunterlagen ist. Allgemein gilt, dass die maximale Regelförderdauer[150] zehn – bei Vorbereitung auf einen Hauptschulabschluss und bei Personen mit komplexem Förderbedarf zwölf – Monate beträgt; zwölf Monate gefördert werden können auch Zuwanderer_innen, die parallel zur BvB an einem vom BAMF geförderten berufsbezogenem Sprachkurs teilnehmen. Ein Maßnahmenein- und -austritt ist jederzeit möglich; geht letzterer mit einem nachhaltigen Übergang in ein betriebliches Berufsausbildungsverhältnis einher, wird dem Maßnahmenträger eine Vermittlungspauschale gezahlt.[151]

Für eine Teilnahme an BvB infrage kommen Personen, die ihre Schulpflicht erfüllt haben, weniger als 25 Jahre alt sind und grundsätzlich eine Berufsausbildung anstreben. Die Fachlichen Weisungen BvB 51.12 und 51.13 grenzen die Zielgruppe der Förderung[152] ein auf junge Menschen mit mangelnder „Ausbildungsreife oder Berufseignung" und solche mit „fehlender Übereinstimmung zwischen den Anforderungen des Ausbildungsmarktes und dem persönlichen Bewerberprofil"; dazu gehören

150 Zur Förderhöchstdauer enthalten die Fachlichen Weisungen BvB 51.26 – 51.27 zahlreiche Sonderbestimmungen, die hier nicht referiert werden können.

151 Vgl. Berufsvorbereitungs-Vermittlungspauschale-Anordnung des Verwaltungsrats der BA, in: Fachliche Weisungen BvB S. 24f.

152 Zumindest erwähnt werden soll hier, dass zu den Zielgruppen der Förderung auch junge Menschen mit einer Behinderung gehören; für diese sind die Varianten BvB 2 und 3 vorgesehen (vgl. Fachliche Weisungen BvB 51.16 und 51.27).

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

auch Personen „mit komplexem Förderbedarf, bei denen die persönlichen Rahmenbedingungen und die familiäre Situation verstärkt berücksichtigt werden müssen."

Anerkannte Geflüchtete haben ohne rechtliche Beschränkungen Zugang zu dem Instrument. Was den Zugang von Personen mit Aufenthaltsgestattung und solchen mit einer Duldung angeht, galten im Fallstudienzeitraum die folgenden Regelungen:[153] Gestattete konnten BvB gemäß § 132 Abs. 2 SGB III a.F. nach drei Monaten Aufenthalt unter der Bedingung nutzen, dass ein dauerhafter und rechtmäßiger Aufenthalt zu erwarten war (was vom Herkunftsland abhing). Fördervoraussetzung war zudem, dass „die Kenntnisse der deutschen Sprache einen erfolgreichen Übergang in Berufsausbildung erwarten lassen" (§ 132 Abs. 2 Nr. 2 SGB III a.F.). Geflüchtete mit einer Duldung hatten gemäß § 132 Abs. 2 SGB III a.F. erst nach sechs Jahren Voraufenthaltszeit Zugang zu der Maßnahme. Unabhängig davon galten für Geduldete die ausländerrechtlichen Bedingungen des § 59 Abs. 3 SGB III a.F., die eine Förderung von Ausländer_innen mit BvB (und anderen Instrumenten) zuließen, wenn „zumindest ein Elternteil während der letzten sechs Jahre vor Beginn der Berufsausbildung sich insgesamt drei Jahre im Inland aufgehalten hat und rechtmäßig erwerbstätig gewesen ist" (ebd.).

Schließlich sei noch herausgestellt, dass BvB stets im Auftrag und unter der Regie der Arbeitsagentur durchgeführt werden. Jobcenter müssen ihre diesbezüglichen Bedarfe der jeweils zuständigen Arbeitsagentur melden und die betreffenden „Förderberechtigten für die Teilnahme an BvB der zuständigen Agentur für Arbeit zuleiten" (Fachliche Weisungen BvB 02).

Einstiegsqualifizierung (EQ)

Die von der BA als „Brücke in die Berufsausbildung"[154] beworbene Einstiegsqualifizierung wird in ausbildenden Betrieben durchgeführt, und zwar stets in einer Fachrichtung, die der Berufsausbildung in einem an-

153 Mit Inkrafttreten des Ausländerbeschäftigungsförderungsgesetzes vom 08.07.2019 sind diese Bestimmungen zum 1. August 2019 geändert worden.

154 Bundesagentur für Arbeit, Flyer: Informationen für Arbeitgeber, Brücke in die Berufsausbildung – Betriebliche Einstiegsqualifizierung (EQ). Nürnberg, August 2019.

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

erkannten Ausbildungsberuf[155] zugeordnet ist. Mit der mindestens sechs- und maximal zwölfmonatigen Förderung soll der anschließende Übergang der Teilnehmenden in ein reguläres Ausbildungsverhältnis bei dem betreffenden Arbeitgeber vorbereitet werden. § 54a Abs. 1 SGB III zufolge „dient (die EQ) der Vermittlung und Vertiefung von Grundlagen für den Erwerb beruflicher Handlungsfähigkeit." Der Beginn einer EQ ist nicht zu jeder Zeit möglich, sondern frühestens am 1. Oktober und spätestens am 1. März. Damit soll sichergestellt werden, dass nur solche Personen an der EQ teilnehmen, für die auch bei den jährlichen bundesweiten Nachvermittlungsbemühungen keine Ausbildungsstellen gefunden wurden. Um einen nahtlosen Übergang in eine anschließende reguläre Berufsausbildung zu ermöglichen, soll die EQ in dem Monat vor deren Beginn enden.

Gegenstand der Förderung ist keine Dienstleistung, sondern die Vergütung, die der Arbeitgeber dem/der Teilnehmenden (ähnlich wie eine Ausbildungsvergütung) auszahlt; diese wird von der Arbeitsverwaltung mit monatlich 243 Euro plus Sozialversicherungsbeitrag[156] subventioniert. Der Betrieb muss sich verpflichten, die EQ auf Grundlage eines für die entsprechende Fachrichtung ausgearbeiteten didaktisch-methodischen Konzepts durchzuführen, und dieses zusammen mit dem EQ-Vertrag[157] der für die Ausbildungsrichtung zuständigen Stelle (i.d.R. IHK oder HWK) anzuzeigen. Letztere stellt nach erfolgreichem Abschluss der EQ ein Zertifikat aus, das der/die Teilnehmende zusätzlich zum Zeugnis des Arbeitgebers erhält. Bei guter Leistung des/der Teilnehmenden kann die EQ auf die anschließende Ausbildungszeit angerechnet werden. Auch zu diesem Zweck wird während der EQ der Besuch einer Fachklasse der Berufsschule empfohlen (Fachliche Weisungen EQ 25).

Die EQ wird in der Regel in Vollzeit durchgeführt; bei familiären Verpflichtungen zu Kinderbetreuung oder Pflege ist auch Teilzeit (mindestens 20 Wochenstunden) möglich. Bei Vorliegen der entsprechenden Fördervoraussetzungen kann die EQ mit ausbildungsbegleitenden Hilfen nach § 75 SGB III (i. V. m. § 16 Abs. 1 Nr. 3 SGB II – abH, siehe folgenden Unterabschnitt) kombiniert werden; die Unterstützung durch abH soll i.d.R.

155 Rein schulische Ausbildungsgänge sind von der Förderung ausgeschlossen; gefördert werden kann aber eine EQ, die auf eine Ausbildung in der Pflege vorbereitet.

156 Der pauschalierte Anteil am durchschnittlichen Gesamtsozialversicherungsbeitrag wird dem Arbeitgeber gezahlt, weil die EQ einem sozialversicherungspflichtigen Ausbildungsverhältnis mit Beitragspflicht in allen Zweigen der Sozialversicherung gleichgestellt ist.

157 Dabei handelt es ich um einen Vertrag nach § 26 Berufsbildungsgesetz.

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

in der Freizeit erfolgen. Förderfähige junge Menschen mit Migrationshintergrund sollen die Möglichkeit erhalten, während der EQ an einem „erforderlichen Deutschsprachkurs teilzunehmen“ (Fachliche Weisungen EQ 22). Bei Vorliegen einer diesbezüglichen tariflichen Vereinbarung kann in solchen Fällen der betriebliche Anteil der wöchentlichen Arbeitszeit auf bis zu 50 Prozent reduziert werden.[158]

Mit einer EQ gefördert werden können Ausbildungssuchende ohne Ausbildungsabschluss in einem anderen Beruf und ohne (Fach-)Abitur im Alter von unter 25 Jahren. Bei der Altersgrenze gibt es Ausnahmetatbestände; im hier vorliegenden Zusammenhang ist insbesondere relevant, dass „bei Geflüchteten bis unter 35 Jahren vom Vorliegen eines Ausnahmetatbestands ausgegangen werden kann“ (Fachliche Weisungen EQ 44). Förderungsfähig sind nach § 54a Abs. 4 SGB III insgesamt Ausbildungssuchende „mit aus individuellen Gründen eingeschränkten Vermittlungsperspektiven“, Personen ohne „erforderliche Ausbildungsreife“ sowie „lernbeeinträchtige und sozial benachteiligte Ausbildungssuchende.“ Zu letzteren werden auch

> „junge Menschen mit Migrationshintergrund (gezählt), die aufgrund von Sprachdefiziten oder bestehender sozialer Eingewöhnungsschwierigkeiten in einem fremden soziokulturellen Umfeld der besonderen Unterstützung bedürfen.“ (Fachliche Weisungen BaE 76.51)[159]

Demnach ist davon auszugehen, dass bis zu 35-jährige Personen mit Fluchthintergrund förderrechtlich grundsätzlich stets Zugang zur EQ haben.

Der Zugang Geflüchteter – einschließlich derjenigen mit einer Aufenthaltsgestattung oder Duldung – zur EQ war im Zeitraum der Durchführung der Fallstudien an keine besonderen Voraussetzungen in der Sphäre des Ausländerrechts (etwa bezüglich der Aufenthaltsdauer) gebunden. In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass die EQ nicht in die Regelungen zur Ausbildungsduldung („3+2“, siehe hierzu Abschnitt 6.3.3) einbezogen war (und ist).

Für die Förderung zuständig ist die Agentur für Arbeit des Bezirks, in dem der/die Teilnehmende wohnt oder – für Teilnehmende aus dem

158 § 3 Abs. 1a Einstiegsqualifizierungsförderungs-Anordnung (EQ FAO) in Bundesagentur für Arbeit 2020g, S. 13f.

159 Für die nähere Definition der Zielgruppenmerkmale „lernbeeinträchtigt“ und „sozial benachteiligt“ verweisen die Fachlichen Weisungen EQ auf die Fachlichen Weisungen BaE, weshalb diese hier zitiert werden.

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Rechtskreis des SGB II – das Jobcenter des Wohnorts. Anders als die BvB wird die EQ für SGB II-Kund_innen in Eigenregie des Jobcenters durchgeführt.

Ausbildungsbegleitende Hilfen (abH)

Mit Ausbildungsbegleitenden Hilfen nach § 75 SGB III a.F.[160] (i. V. m. § 16 Abs. 1 Nr. 3 SGB II) können junge Menschen während der betrieblichen Ausbildung in einem anerkannten Ausbildungsberuf und während einer Einstiegsqualifizierung, aber auch nach einem Ausbildungsabbruch oder nach erfolgreicher Beendigung einer Ausbildung gefördert werden.[161] Fördervoraussetzung ist ein entsprechender Bedarf; Indizien dafür sind den Fachlichen Weisungen abH 75.32 zufolge schlechte Schulnoten, Prüfungsängste, Lernprobleme, Konflikte am Ausbildungsplatz und/oder Probleme im sozialen Umfeld. Für den Zugang zu abH gibt es keine Altersbeschränkung.

Der Zugang zu abH unterlag im Fallstudienzeitraum[162] bei Geflüchteten mit Aufenthaltsgestattung und solchen mit einer Duldung – im Unterschied zu denjenigen mit anerkanntem Aufenthaltsstatus – ausländerrechtlich besonderen Voraussetzungen: Gestattete konnten gemäß § 132 Abs. 1 SGB III a.F. nach drei Monaten Aufenthalt mit abH gefördert werden – vorausgesetzt, „ein rechtmäßiger und dauerhafter Aufenthalt" war zu erwarten – und Geduldete nach zwölf Monaten. Unabhängig davon galten für beide Gruppen die Bestimmungen des § 59 Abs. 3 SGB III a.F.[163]

Ausbildungsbegleitende Hilfen werden durch Bildungsträger und in der Regel außerhalb der Ausbildungszeit (und des Betriebs) bei Bedarf

160 Zu dem seit Ende Mai 2020 geltenden veränderten Rechtsstand siehe Fußnote 164 unten.

161 In den letzten beiden Fällen, die im Folgenden nicht weiter betrachtet werden, geht es um Unterstützung bei der Bewältigung des Übergangs bis zum Eintritt in ein neues Ausbildungsverhältnis bzw. in ein Beschäftigungsverhältnis.

162 Die Interviews waren vor dem Inkrafttreten des Ausländerbeschäftigungsförderungsgesetzes (am 01.08.2019) fast vollständig abgeschlossen.

163 Danach musste man sich vor Beginn der Berufsausbildung entweder selbst fünf Jahre in Deutschland aufgehalten haben und während dieser Zeit erwerbstätig gewesen sein oder „zumindest ein Elternteil (musste) während der letzten sechs Jahre (…) sich insgesamt drei Jahre im Inland aufgehalten" haben und erwerbstätig gewesen sein (§ 59 Abs. 3 Nr. 1-2 SGB III a. F.).

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

während der gesamten Ausbildungsdauer erbracht. In wöchentlich drei bis acht Unterrichtsstunden sollen § 75 Abs. 1 SGB III a.F. zufolge Sprach- und Bildungsdefizite abgebaut, fachpraktische und fachtheoretische Fertigkeiten, Kenntnisse und Fähigkeiten gefördert und eine sozialpädagogische Begleitung angeboten werden. Die Maßnahmen sind förderfähig, wenn sie über die Vermittlung üblicher Inhalte der Ausbildung hinausgehen; dies gilt insbesondere für abH während einer Einstiegsqualifizierung.

AbH werden von der Arbeitsverwaltung in einem wettbewerblichen Verfahren an Bildungsträger vergeben. Sie finden für die Arbeitsuchenden der Rechtskreise SGB III und SGB II unter der jeweils eigenen Regie von Arbeitsagentur und Jobcenter statt.

Assistierte Ausbildung (AsA)

Durch die Assistierte Ausbildung nach § 130 SGB III a.F.[164] (i. V. m. § 16 Abs. 1 Nr. 3 SGB II) werden jungen Menschen (im Alter von bis unter 25 Jahren) Unterstützungsleistungen während einer betrieblichen Berufsausbildung, aber auch in den Monaten vor deren Beginn (ausbildungsvorbereitende Phase) angeboten. Da eine AsA zur Ausbildungsvorbereitung in den Fallstudien nicht angetroffen wurde, beschränkt sich die folgende Darstellung auf die ausbildungsbegleitende Phase. Gefördert werden können § 130 Abs. 2 SGB III a.F. zufolge

> „lernbeeinträchtigte und sozial benachteiligte junge Menschen, die wegen in ihrer Person liegender Gründe ohne die Förderung eine betriebliche Berufsausbildung nicht beginnen, fortsetzen oder erfolgreich beenden können."

Junge Geflüchtete dürften i.d.R. Zugang zur AsA erhalten, denn als „sozial benachteiligt" definiert werden u.a.

---

164 Die AsA wurde seit dem Jahr 2015 befristet erprobt; Maßnahmen konnten bis zum 30.09.2020 beginnen (Fachliche Weisungen AsA 130.91). Die AsA wurde mit dem am 29.05.2020 in Kraft getretenen „Gesetz zur Förderung der beruflichen Weiterbildung im Strukturwandel und zur Weiterentwicklung der Ausbildungsförderung" mit den abH zu einem neuen Regelinstrument zusammengeführt, das in § 74ff. SGB III geregelt ist. Hier wird der im Fallstudienzeitraum geltende Rechtsstand referiert und deshalb auf den alten § 130 SGB III Bezug genommen.

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

> „junge Menschen mit Migrationshintergrund, die aufgrund von Sprachdefiziten oder bestehender sozialer Eingewöhnungsschwierigkeiten in einem fremden soziokulturellen Umfeld der besonderen Unterstützung bedürfen." (Fachliche Weisungen BaE 76.51)[165]

Ausländerrechtlich unterlag der Zugang Geflüchteter zur AsA im Untersuchungszeitraum denselben Bestimmungen wie der Zugang zu den abH (d.h. drei Monate Aufenthalt bei Gestatteten bzw. zwölf Monate bei Geduldeten).

Die Unterstützungsleistungen gegenüber den Auszubildenden werden in § 130 Abs. 4 SGB III a.F. ähnlich umschrieben wie diejenigen bei den abH (Unterstützung beim „Abbau von Sprach- und Bildungsdefiziten" sowie bei der „Förderung fachtheoretischer Fertigkeiten, Kenntnisse und Fähigkeiten"). Hinzugefügt wird hier noch die „Unterstützung bei der Stabilisierung des Ausbildungsverhältnisses", was bedarfsweise eine sozialpädagogische Begleitung impliziert. Für all dies stehen – mit wöchentlich wenigstens vier und höchstens neun – etwas mehr Unterrichtsstunden zur Verfügung als bei den abH; sie liegen ebenfalls grundsätzlich außerhalb der Ausbildungszeit. Im Unterschied zu den abH wird nach § 130 Abs. 6 a.F. auch dem Ausbildungsbetrieb Unterstützung angeboten, und zwar „administrativ und organisatorisch" und – wie gegenüber dem/der Auszubildenden – „zur Stabilisierung des Berufsausbildungsverhältnisses." Dies erfolgt jeweils im Rahmen einer Kooperationsvereinbarung zwischen Ausbildungsbetrieb und Bildungsträger. Als konkrete Unterstützungsleistungen führen die Fachlichen Weisungen AsA 130.63 unter anderem die „Koordination zwischen verschiedenen Lernorten und Ausbildungsbeteiligten" an. Um Probleme und daraus resultierende Handlungsbedarfe möglichst frühzeitig zu erkennen, sollen „insbesondere regelmäßige Gespräche mit den an der Ausbildung Beteiligten im Betrieb" geführt werden.

Auch die AsA wird nach Vergaberecht von der Arbeitsverwaltung an Bildungsträger vergeben. Arbeitsagentur und Jobcenter sind auch hier jeweils selbst für die Durchführung mit Arbeitsuchenden des je eigenen Rechtskreises zuständig.

---

165 Für die nähere Definition des Zielgruppenmerkmals „sozial benachteiligt" verweisen die Fachlichen Weisungen AsA auf die hier zitierten Fachlichen Weisungen BaE 76.51.

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Außerbetriebliche Berufsausbildung (BaE)

Die BaE ist nach § 76 Abs. 1–2 SGB III nachrangig gegenüber einer betrieblichen Ausbildung. Sie kommt nur für Personen (ohne Altersbeschränkung) infrage, die auch mit Unterstützung durch abH oder AsA nicht in der Lage sind, eine betriebliche Ausbildung erfolgreich zu beginnen bzw. zu absolvieren. Die Nachrangigkeit kommt auch darin zum Ausdruck, dass während der BaE alle Möglichkeiten ausgeschöpft werden sollen, „den Übergang der oder des Auszubildenden in ein betriebliches Berufsausbildungsverhältnis zu fördern."[166] Nach dem Abbruch eines betrieblichen Ausbildungsverhältnisses soll die BaE als Auffanglösung fungieren, die es ermöglichen soll, die Ausbildung fortzusetzen (§ 76 Abs. 4). Unabhängig hiervon sind aber nach § 76 Abs. 5 Nr. 1 SGB III auch allgemein „lernbeeinträchtigte und sozial benachteiligte" junge Menschen förderfähig; wie in den Fachlichen Weisungen zur EQ und zur AsA wird das Merkmal der sozialen Benachteiligung auf

> „junge Menschen mit Migrationshintergrund, die aufgrund von Sprachdefiziten oder bestehender sozialer Eingewöhnungsschwierigkeiten in einem fremden soziokulturellen Umfeld der besonderen Unterstützung bedürfen" (Fachliche Weisungen BaE 76.51)

bezogen. Das spricht dafür, dass Geflüchtete förderrechtlich grundsätzlich relativ guten Zugang zur BaE haben. Dies gilt allerdings nur für Personen mit anerkanntem Aufenthaltsstatus; Geflüchtete mit einer Aufenthaltsgestattung und solche mit einer Duldung können seit dem 1. August 2019 (Inkrafttreten des Ausländerbeschäftigungsförderungsgesetzes) nicht mehr an außerbetrieblicher Berufsausbildung teilnehmen. Im Zeitraum der Durchführung der Fallstudien hatten beide Gruppen noch unter den engen Voraussetzungen des § 59 Abs. 3 SGB III a. F. Zugang zu dem Instrument.[167]

---

166 Bei erfolgreicher nachhaltiger Vermittlung eines BaE-Teilnehmenden in ein betriebliches Ausbildungsverhältnis (spätestens zwölf Monate vor Ablauf der Ausbildungszeit) wird dem Träger eine Vermittlungsprämie gezahlt. Außerdem muss der Träger der zuständigen Vermittlungsfachkraft im Jobcenter bzw. der Arbeitsagentur spätestens vier Monate vor Ende eines jeden Ausbildungsjahrs einen Bericht vorlegen, auf dessen Basis die Vermittlungsfachkraft entscheidet, ob sie Vermittlungsbemühungen in eine betriebliche Ausbildung einleitet.

167 Sie mussten entweder (1) „sich selbst vor Beginn der Berufsausbildung insgesamt fünf Jahre im Inland aufgehalten haben und rechtmäßig erwerbstätig gewesen sein oder (2) zumindest ein Elternteil (musste) während der letzten

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Für die Durchführung der BaE ist ein Bildungsträger verantwortlich. Sie kann entweder im sogenannten integrativen Modell erfolgen – dann findet sowohl die fachtheoretische als auch die fachpraktische Unterweisung beim Bildungsträger statt – oder im sogenannten kooperativen Modell; in diesem Fall übernimmt der Bildungsträger nur die fachtheoretische Unterweisung, während die fachpraktische Unterweisung in einem Kooperationsbetrieb erfolgt, der von dem für die Durchführung der BaE verantwortlichen Bildungsträger hierfür gewonnen wurde. Die BaE im kooperativen Modell ist den Fachlichen Weisungen BaE 76.31 zufolge vorrangig anzustreben.

Die Förderleistungen der Arbeitsverwaltung umfassen sowohl die Maßnahmenkosten des Bildungsträgers als auch einen Zuschuss zur Ausbildungsvergütung. Die Maßnahme wird durch die Arbeitsverwaltung in einem wettbewerblichen Verfahren an einen Träger vergeben; sie wird von der Arbeitsagentur und dem Jobcenter jeweils separat beauftragt und finanziert.

6.3.2 Beobachtungen aus den Fallstudienregionen zum Einsatz der Maßnahmen für Geflüchtete

Bevor auf die Erfahrungen eingegangen wird, die an den Untersuchungsstandorten mit den verschiedenen Maßnahmen gemacht wurden, werden zunächst die spezifischen Unterstützungsbedarfe skizziert, die Geflüchtete nach Wahrnehmung der interviewten Akteure im Vorfeld und während der Berufsausbildung haben. Diese wurden zum einen im Bereich der für den Ausbildungserfolg notwendigen Bildungsvoraussetzungen gesehen, zum anderen aber auch in der Sphäre der Motivation und der Einstellungen der Geflüchteten.

Vor allem wegen (zumindest anfänglich noch) mangelhafter Beherrschung der deutschen Sprache, aber auch aufgrund eines zu schlechten Kenntnisstands zentraler Fächer wie z.B. Mathematik bedürfen die meisten Geflüchteten nach Einschätzung der diesbezüglich interviewten Akteure ausbildungsvorbereitender und -begleitender Hilfen, um eine Berufsausbildung erfolgreich zu absolvieren. Die Bedenken beziehen sich in erster Linie auf den schulischen Teil der Ausbildung. Zugleich wurde die Erfah-

---

sechs Jahre vor Beginn der Berufsausbildung sich insgesamt drei Jahre im Inland aufgehalten“ haben und erwerbstätig gewesen sein (§ 59 Abs. 3 Nr. 1–2 SGB III a. F.).

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

rung wiedergegeben, dass die individuellen Sprach- bzw. Bildungsniveaus der Geflüchteten sehr heterogen sind, woraus die Forderung abgeleitet wurde, mehr Spielraum für differenzierte Fördermaßnahmen zu schaffen. Der ausbildungsbezogene Förderbedarf wurde zweitens damit begründet, dass Geflüchteten das deutsche Ausbildungssystem und der Wert einer Berufsausbildung anfänglich noch weitgehend unbekannt seien und es von daher einer entsprechenden Heranführung bedürfe, damit sie den Weg einer Berufsausbildung als Option für sich begreifen und hierzu motiviert werden.[168] Zugleich wurde festgestellt, dass einige der Geflüchteten mit abhängiger Erwerbsarbeit und der damit verbundenen regelmäßigen Tagesstruktur nicht vertraut seien. Auf der anderen Seite sei für viele Betriebe die Ausbildung Geflüchteter Neuland; es wurde – z.B. vonseiten der Kammern – betont, dass viele Betriebe das Risiko scheuten, sich per Ausbildungsvertrag an Geflüchtete zu binden, wenn sie nicht die Möglichkeit hatten, sie vorher über einen längeren Zeitraum – und mit der Option einer relativ unkomplizierten Trennung – kennenzulernen.

Vor diesem Hintergrund ist den Fallstudieninterviews zufolge vor allem die Einstiegsqualifizierung (EQ) eine häufig gewählte Maßnahme.[169] Aber auch die ausbildungsbegleitenden Hilfen (abH), die mit der EQ kombinierbar sind, und deren Alternative, die Assistierte Ausbildung (AsA) kommen in den Fallstudienregionen häufig zum Einsatz. Deshalb konzentrieren sich die folgenden Ausführungen auf diese drei Instrumente. Doch zuvor soll kurz auf die an den Fallstudienstandorten für Geflüchtete deutlich seltener eingesetzten Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen und die außerbetriebliche Ausbildung eingegangen werden.

Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen (BvB) werden den Fallstudien zufolge von jungen Geflüchteten vergleichsweise wenig in Anspruch genommen. Dies wurde von einigen interviewten Personen darauf zurückgeführt, dass man von der Arbeitsverwaltung nicht zur Teilnahme an dieser Vollzeitmaßnahme verpflichtet werden könne und junge Geflüchtete, denen

168 Hintergrund ist das Ziel der Arbeitsagenturen und Jobcenter (und der BA insgesamt), die Ausbildungsquote Geflüchteter zu erhöhen.

169 Dies bestätigen die Monitoringdaten des hier vorliegenden Projekts“ (vgl. IZA et al. 2020, S. 176–180). Danach wird die EQ von allen für Geflüchtete eingesetzten Maßnahmen der Berufswahl und Berufsausbildung deutlich am häufigsten genutzt. Es folgen die abH und danach mit deutlichem Abstand die BvB, was in etwa ebenfalls der Nutzungsintensität an den Fallstudienstandorten entspricht. Bei der Nutzung der AsA hingegen gibt es eine deutliche Abweichung. Hier lassen die Fallstudien auf eine häufigere Nutzung schließen, als durch die Monitoringdaten belegt wird.

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

eine BvB angeboten wird, sich eher für weniger zeitaufwändige Alternativen (Sprachkurse mit täglich vier Stunden) entscheiden. Die geringe Inanspruchnahme komme auch dadurch zustande, dass viele Geflüchtete mit Aufenthaltsgestattung oder Duldung keinen Zugang zu der Maßnahme haben; dies sei immer dann der Fall, wenn die Maßnahme länger dauert, als der Aufenthalt der betreffenden Person (etwa durch Aussetzung der Abschiebung) rechtlich abgesichert ist. Vor diesem Hintergrund wurde an zwei Standorten berichtet, dass eigens für Geflüchtete entwickelte und mit einem Sprachkurs kombinierte BvB wegen zu geringer Teilnehmerzahlen nicht zustande gekommen sind; an einem weiteren Standort war das Zustandekommen einer geplanten BvB plus Sprachkurs zum Interviewzeitpunkt aus dem gleichen Grund unsicher. An Standorten, an denen Erfahrungen mit BvB mit Teilnahme von Geflüchteten vorlagen, wurde kritisch angemerkt, dass es aus Finanzierungsgründen nicht möglich ist, die Maßnahmen entsprechend des sehr heterogenen Bildungsniveaus der Zielgruppe stärker differenziert, also mit kleineren Gruppengrößen, durchzuführen. Aus den Interviews ergibt sich insgesamt das Bild, dass es sich bei den BvB, an denen Geflüchtete teilnahmen, fast ausschließlich um ‚gemischt' besetzte Maßnahmen handelte. Den Interviewpartner_innen zufolge haben sie den Vorteil, Kontakte zwischen geflüchteten und einheimischen Jugendlichen zu ermöglichen, worin ein integrationsförderndes Potenzial gesehen wurde. Die interviewten Personen hielten BvB insgesamt eher für solche Personen geeignet, die schon einige Zeit in Deutschland leben und über relativ gute Sprachkenntnisse verfügen.

Die *außerbetriebliche Berufsausbildung (BaE)* mit Teilnahme Geflüchteter ist dem Forschungsteam lediglich an zwei der 16 untersuchten Standorte begegnet (an einem weiteren Standort war dies zum Untersuchungszeitpunkt geplant). In den diesbezüglichen Interviews stellten die BaE-Träger jeweils heraus, dass sie die Teilnehmenden intensiv mit (wöchentlich vier Stunden) Nachhilfeunterricht und sozialpädagogisch begleiten. Der Nachhilfeunterricht diente der vertiefenden Erklärung der für den jeweiligen Ausbildungsgang relevanten Fachbegriffe und fand – im Unterschied zu abH – während der regulären Ausbildungszeit statt. Dies hielt der interviewte Träger wegen des höheren Verbindlichkeitsgrads der Teilnahme gegenüber den abH für vorteilhaft. Der andere interviewte BaE-Träger investiert nach eigenen Angaben überdurchschnittlich viel in die sozialpädagogische Begleitung der Teilnehmenden; er betonte, dass diese nicht nur bedarfsweise „nebenher" laufe, sondern in diesem Rahmen regelmäßig in der Gruppe über „Wertorientierung" und „aktuelle Themen und was sie mit uns zu tun haben" (11_TR1_LE, 40) gesprochen werde.

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Interviewaussagen zur *Einstiegsqualifizierung (EQ)* liegen aus elf der 16 untersuchten Standorte vor. Fast alle interviewten Personen, die sich diesbezüglich äußerten, bezeichneten diese Maßnahme als *das* Instrument der Wahl, wenn es um die Ausbildungsvorbereitung Geflüchteter geht. Die Vorteile wurden vor allem darin gesehen, dass die Maßnahme in ausbildenden Betrieben stattfindet und konzeptionell nahe an der Ausbildung angesiedelt ist. Die EQ ermögliche es, dass sich Betrieb und potenzielle_r Auszubildende_r im Vorfeld eines Ausbildungsvertrags über einen längeren Zeitraum gegenseitig kennenlernen. Dabei gehe es für die geförderte Person um eine erste Einführung in das Berufsfeld, in dem die Ausbildung (potenziell) stattfinden soll, und darum zu prüfen, ob die Ausbildung den eigenen Vorstellungen und Neigungen entspricht[170]; dies betrifft auch die damit verbundene Tages- und Wochenstruktur. Dem Ausbildungsbetrieb, genauer dem Ausbildungspersonal, wiederum biete die EQ den Vorteil einer verlängerten Probezeit, in der man Sozialverhalten, Disziplin, Kompetenz und Lernbereitschaft der potenziellen Auszubildenden näher kennenlernen könne, bevor man sich per Ausbildungsvertrag an sie bindet. Für die Bereitschaft von Betrieben, eine EQ anzubieten, sei entscheidend, so wurde in den Interviews betont, dass es nach sechs oder zwölf Monaten eine im Vergleich zum Ausbildungsvertrag unkomplizierte Ausstiegsoption gibt. Nach Interviewaussagen aus Kammern, Arbeitsagenturen und Jobcentern hat dieses Maßnahmenangebot in vielen Fällen geholfen, solche Betriebe für die Ausbildung von Geflüchteten zu gewinnen, die dem anfänglich noch mit Skepsis gegenüberstanden.

Bei der EQ geht es aber nicht nur um Kennenlernen und Eingewöhnung, sondern auch – wie der Name schon sagt – um Qualifizierung. Diese findet zum einen im Betrieb selbst statt; daneben aber auch teilweise in der Berufsschule[171] und durch abH, die ja mit EQ kombinierbar sind. In diesem Zusammenhang hervorzuheben ist die an einem Standort

170 Dabei muss eine Entscheidung eines/einer EQ-Teilnehmenden gegen die Ausbildungsrichtung, auf welche die betreffende EQ vorbereitet, nicht zwangsläufig zum Abbruch der Maßnahme führen. Interviewaussagen zufolge kommt es durchaus vor, dass in einem Ausbildungsbetrieb die Ausbildungsrichtung bei weiterlaufendem EQ-Vertrag gewechselt wird.

171 An einigen Fallstudienstandorten haben Berufsschulen spezielle Klassen für migrantische EQ-Teilnehmende (sogenannte EQ-DaZ-Klassen) eingerichtet; dort geht es vornehmlich um Deutschsprachförderung, es wird aber auch Unterricht in anderen Fächern wie Mathematik gegeben. Grundsätzlich besteht während der EQ-Teilnahme außerdem die Möglichkeit zum Besuch der Berufsschulklasse des betreffenden ersten Ausbildungsjahrs.

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

beobachtete Teilnahme am Programm „EQ plus Sprache“, in dem mit Förderung durch das BAMF Deutschsprachkurse für EQ-Teilnehmende stattfanden, die auf die Prüfung auf B1-Niveau vorbereiteten, womit eine sprachliche Grundlage für den Ausbildungserfolg gelegt werden sollte. Ursprünglich war ein Vorbereitungskurs auf die B2-Prüfung geplant gewesen; dieses Ziel erwies sich nach Einstufungstests der EQ-Teilnehmenden[172] dann aber als zu ambitioniert. Auf den Sprachkurs entfielen 30 Prozent der wöchentlichen Arbeitszeit, sodass der betriebliche Teil der EQ auf 70 Prozent verkürzt wurde. Die Kombination von betrieblichem Praktikum und Sprachkurs wurde von den hierzu am betreffenden Standort befragten Personen positiv bewertet, da Erfolgserfahrungen, die im Praktikum gemacht werden, die Motivation steigern, im Sprachkurs mitzuhalten.

In den Interviews wurde die Anrechenbarkeit der EQ auf die anschließende Ausbildungszeit erwähnt, zugleich aber auch herausgestellt, dass dies bei Geflüchteten eher selten genutzt werde. Es wurde die Erfahrung wiedergegeben, dass gerade in als schwierig geltenden Ausbildungsgängen (wie z.B. Kfz-Mechatroniker_in) Geflüchtete meist nur dann eine Chance auf Ausbildungserfolg haben, wenn die EQ der regulären Ausbildung vorgeschaltet und somit die Ausbildungszeit auf insgesamt vier Jahre ausgedehnt wird. Es wurde betont, dass dies aufseiten der Geflüchteten ein hohes Durchhaltevermögen bei geringem Einkommen erfordere. Bei der guten Arbeitsmarktlage, die im Untersuchungszeitraum bestand, war ein Wechsel in einen deutlich besser bezahlten Helferjob, so berichtete etwa ein interviewter Teamleiter einer Arbeitsagentur, für viele EQ-Teilnehmende mit Fluchthintergrund verlockend.

Kritische Stimmen zur EQ gab es aufseiten der interviewten Personen nur sehr wenige. Sie liefen darauf hinaus, den Einsatz der Maßnahme zu erleichtern; so sollte zur Vermeidung von Wartezeiten ein jederzeitiger

172 Es war eine entsprechend der unterschiedlichen Ausgangsniveaus differenzierte Sprachförderung in kleineren Gruppen angedacht, aber lediglich eine Person wäre für einen B2-Vorbereitungskurs infrage gekommen. Das niedrige Sprachniveau der Teilnehmenden wird darauf zurückgeführt, dass es sich bei den Personen um Geduldete handelt, die keinen Zugang zu einem Integrationskurs hatten. Nur vier der 15 Teilnehmenden an der EQ-Plus-Sprache-Maßnahme hatten den diesbezüglichen Interviewangaben zufolge eine realistische Chance, im Anschluss an die EQ eine Ausbildung zu beginnen, drei weitere hatten Aussicht auf ein Beschäftigungsverhältnis in ihrem Praktikumsbetrieb.

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Einstieg in die EQ ermöglicht werden.[173] In Bezug auf den Bereich aufenthaltsrechtlicher Bestimmungen äußerten Vertreter_innen von Arbeitsagenturen den Wunsch, den Zeitraum der Teilnahme an einer EQ generell (und nicht nur in Ausnahmefällen) in die Ausbildungsduldung (siehe hierzu Abschnitt 6.3.3 unten) einzubeziehen. Und nicht zuletzt wurde im Hinblick auf Maßnahmen im Programm EQ-plus-Sprache eine verbesserte Finanzierung angemahnt, um eine differenzierte Sprachförderung in kleineren Gruppen, die entsprechend der heterogenen Ausgangsniveaus der Teilnehmenden zusammengesetzt würden, zu erlauben.

Über *ausbildungsbegleitende Hilfen* (abH) wurden an zwölf Standorten Interviewaussagen gemacht; sie lassen darauf schließen, dass es sich dabei um die insgesamt meistgenutzte Maßnahme der ausbildungsbegleitenden Förderung Geflüchteter handelt.[174] Die interviewten Personen vertraten die Einschätzung, dass Geflüchtete stets eine begleitende Unterstützung durch abH (oder AsA - siehe unten) – benötigen, um eine Berufsausbildung erfolgreich absolvieren zu können. So kommt es, dass mehrere interviewte Kammervertreter_innen Betrieben, die zur Ausbildung Geflüchteter bereit sind, stets raten, eine ausbildungsbegleitende Unterstützung durch abH vorzusehen. Bei der Maßnahme handelt es sich im Kern um Nachhilfestunden, in denen in erster Linie der Unterrichtstoff der Berufsschule nachbereitet und vertieft wird. Wie auch sonst bei schulischer Nachhilfe üblich, findet dies außerhalb der regulären Ausbildungszeit statt.[175] Mit dem Hinweis darauf, dass diese bereits 40 Wochenstunden umfasst und zudem in nicht wenigen Ausbildungsgängen regelmäßig abends oder auf entfernten Baustellen gearbeitet wird, wurde in vielen Interviews auf die Schwierigkeiten verwiesen, bis zu acht Unterrichtsstunden in einer zeitlich bereits relativ eng getakteten Woche unterzubringen. Der Nachhilfeunterricht finde daher vielfach zu relativ späten Abendstunden oder am Wochenende statt, was nicht nur den Lehrkräften Bereitschaft

173 Dies würde eine Flexibilisierung der Dauer der EQ nach sich ziehen – zumindest dann, wenn daran festgehalten werden soll, einen möglichst nahtlosen Übergang in eine anschließende Berufsausbildung zu ermöglichen.

174 Dies wird auch durch die Monitoringdaten des vorliegenden Projekts belegt (vgl. IZA et al. 2020, S. 175 ff.). In der Förderstatistik der BA (vgl. Bundesagentur 2020a, Tabelle IV.1.1.) für das Jahr 2019 rangieren die abH mit 58 Prozent deutlich vor der BaE (27 Prozent) und der AsA (15 Prozent). Die Prozentuierung bezieht sich auf den jahresdurchschnittlichen Bestand an Teilnehmenden an den drei genannten Maßnahmen.

175 Es wird in den Interviews von einigen wenigen Ausbildungsbetrieben berichtet, die zulassen, dass die abH während der regulären Ausbildungszeit stattfindet.

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

zu zeitlicher Flexibilität abverlange, sondern und vor allem auch aufseiten der Teilnehmenden hohe Motivation und mentales Durchhaltevermögen voraussetze, um dem Unterricht folgen zu können. Einige interviewte Personen berichteten in diesem Zusammenhang von Anzeichen der Überforderung der Auszubildenden, gerade solcher mit Fluchthintergrund. Insgesamt impliziert die Maßnahme einen hohen organisatorischen Abstimmungsbedarf zwischen Teilnehmenden, Trägern und Betrieben.

In den Interviews findet sich vielfach die Forderung, durch eine Änderung der Förderbedingungen Spielräume für eine Maßnahmendurchführung in kleineren Gruppen zu schaffen; in Bezug auf abH wurde dieses Desiderat zweifach begründet: (1) In dünn besiedelten Gegenden können abH in den üblichen Mindestgruppengrößen nur an weit verstreuten Orten angeboten werden, sodass Auszubildende oft weite Wege und den damit verbundenen zusätzlichen Zeitaufwand in Kauf nehmen müssen.[176] (2) Gerade Auszubildende mit Fluchthintergrund benötigen aufgrund individuell unterschiedlicher Kompetenzen eine differenzierte Förderung, teilweise bis hin zum Einzelunterricht; dem steht jedoch entgegen, dass abH-Maßnahmen aufgrund der Finanzierungsbedingungen für Träger nur ab einer bestimmten Mindestgruppengröße wirtschaftlich tragfähig durchführbar sind.

An zwei der untersuchten Standorte enthalten die für Geflüchtete aufgelegten abH unter anderem auch eine berufsbezogene Sprachförderung. Dabei geht es ausdrücklich nicht darum, das Niveau der allgemeinen Deutschkenntnisse der Teilnehmenden zu erhöhen (bzw. sie auf eine Sprachprüfung vorzubereiten), sondern um die gezielte Erklärung und Vertiefung von Fachbegriffen aus der Sphäre des jeweiligen Ausbildungsberufs und somit die Verbesserung der Voraussetzungen, um dem Berufsschulunterricht zu folgen. Für diesen grundsätzlich als effektiv eingeschätzten Förderansatz sollte nach Interviewaussagen aus dem Bereich der Kammern und der Arbeitsagentur mehr Zeit zur Verfügung stehen, als es im Rahmen der abH derzeit möglich ist; in Anlehnung an das oben erwähnte Programm „EQ-plus-Sprache“ wurde hier der Vorschlag einer

176 Grundvoraussetzung der Teilnahme ist in ländlichen Gebieten eine ausreichende Mobilität; in Gegenden mit lückenhaftem ÖPNV-Angebot ist diese Voraussetzung bei vielen Geflüchteten nicht gegeben.

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

„abH-plus“ mit wöchentlich acht Stunden Sprachunterricht und vier bis fünf Stunden Fachunterricht ins Spiel gebracht.[177]

Aussagen über die *Assistierte Ausbildung* (AsA)[178] liegen von neun Untersuchungsstandorten vor. An wenigstens sechs von ihnen wird den Interviews zufolge auch abH genutzt, was darauf hindeutet, dass die beiden – funktional weitgehend äquivalenten – Instrumente nicht als sich gegenseitig ausschließende Alternativen betrachtet werden. An einigen Standorten betonten die interviewten Jobcentervertreter_innen, dass sie für die Ausbildungsbegleitung Geflüchteter wegen der höheren Stundenzahl und der Möglichkeit, ein Coaching zu veranlassen, AsA bevorzugen. Hier wurde die insgesamt gute Akzeptanz des Coachings – auch aufseiten der Arbeitgeber – hervorgehoben. Wenn einzelne Akteure mit Bezug auf die AsA Schwierigkeiten und Verbesserungsvorschläge anführten, unterschied sich dies nicht grundsätzlich von den – oben angeführten – entsprechenden Stimmen zu abH: Im Handwerk muss die begleitende Unterstützung aufgrund von Baustelleneinsätzen der Auszubildenden vielfach relativ spät am Abend oder am Wochenende stattfinden; zudem wird vonseiten der Träger eine Änderung der Finanzierungsbedingungen gefordert, um – gerade bei Geflüchteten – eine stärker individualisierte Förderung in kleineren Gruppen zu ermöglichen.

Die AsA wird in einem der Bundesländer, in denen eine Fallstudie durchgeführt wurde, durch eine im Rahmen eines Landesprogramms finanzierte „Kammerkoordination“ flankiert. Dabei geht es darum, dass HWK und IHK den Ausbildungsbetrieben, für die sie jeweils zuständig sind, bei der Antragstellung auf AsA unterstützen und den Maßnahmeneinsatz begleiten, indem sie „die Kommunikation zwischen dem Betrieb, dem Auszubildenden, oftmals ein Migrant, der Arbeitsagentur und vor allem auch dem Bildungsträger organisiert“ (09_ÖS3_LE, 41). Hierzu wurde in jeder HWK und IHK eine vom Land finanzierte Personalstelle eingerichtet. Diese Dienstleistung wurde vor dem Hintergrund der Erfahrung eingerichtet, dass viele – insbesondere kleinere – Betriebe mit der Antragstellung von ausbildungsbezogenen Fördermaßnahmen und den koordinierenden Aufgaben während der Umsetzung überfordert sind. Die landesfinanzierten Koordinationsstellen tragen offenbar zu einer Steige-

177 Ein solcher Vorschlag wird sich jedoch realistischerweise nur umsetzen lassen, wenn der Unterricht nicht zusätzlich, sondern – zumindest teilweise – während der regulären Ausbildungszeit erfolgt.

178 Alle Interviewaussagen beziehen sich auf die ausbildungsbegleitende Phase der AsA.

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

rung der Nutzungszahl und einer Senkung der Maßnahmenabbrüche im Bereich der AsA bei, was sich für das betreffende Bundesland auf Basis der Förderstatistik belegen lässt.[179]

An dieser Stelle soll noch erwähnt werden, dass in einem der anderen Bundesländer, auf die sich die vorliegende Untersuchung erstreckte, eine landesfinanzierte ausbildungsbegleitende Förderung für solche Auszubildende eingerichtet wurde, die aufgrund ihres Herkunftslandes keine hohe Bleibewahrscheinlichkeit und von daher nur erschwert Zugang zu abH und AsA haben. Nach Aussage einer interviewten Kammervertreterin ist diese Ergänzung des SGB III-Instrumentariums wichtig, um auch Geflüchteten aus Ländern wie Afghanistan, für die es „aufgrund der rechtlichen Lage ganz, ganz schwierig ist, diese drei Jahre Ausbildung durchzuhalten" (14_ÖS3_LE_OE, 52), eine Chance auf Ausbildungserfolg zu geben.

6.3.3 Exkurs: die Ausbildungsduldung nach § 60a (a.F.) AufenthG

Im Zusammenhang mit Fragen zu Ausbildung und Maßnahmen zur Ausbildungsförderung wurden die im Rahmen der Fallstudien interviewten Personen regelmäßig auch um Einschätzungen zur Ausbildungsduldung (bzw. zur sogenannten Drei-plus-Zwei-Regelung) und Schilderungen einschlägiger Praxiserfahrungen gebeten. Bevor weiter unten in diesem Abschnitt die wesentlichen diesbezüglichen Aussagen zusammengefasst werden, wird zunächst eine knappe Einführung in die einschlägigen rechtlichen Bestimmungen gegeben. Dies erfolgt auf Basis des im Untersuchungszeitraum (2018/2019) geltenden Rechtsstands; die seit Anfang 2020 (Inkrafttreten des „Gesetzes über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung") geltenden neuen rechtlichen Bestimmungen[180] werden an dieser Stelle nicht berücksichtigt.

Nachdem die Berufsausbildung als Duldungsgrund zum 01.08.2015 ins Aufenthaltsgesetz aufgenommen worden war, wurde mit dem im August 2016 in Kraft getretenen „Integrationsgesetz" ein unter bestimmten Voraussetzungen – ohne Altersbeschränkung – bestehender Rechtsanspruch auf Erteilung einer Duldung zum Zwecke der Berufsausbildung einge-

179 Nach der Förderstatistik der BA (Bundesagentur für Arbeit 2020a) erhöhte sich dort der jahresdurchschnittliche Bestand der AsA-Teilnehmenden zwischen 2018 und 2019 um gut 15 Prozent.

180 Die Ausbildungsduldung ist seit dem 01.01.2020 im neu eingeführten § 60c AufenthG geregelt.

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

führt. Die bis Ende 2019 geltenden Bestimmungen des § 60a Abs. 2 S. 4 ff. AufenthG a. F. sahen vor, dass bei rechtskräftig abgelehnten Asylbewerber_innen

> „eine Duldung wegen dringender persönlicher Gründe […] zu erteilen ist, wenn [die Person] eine qualifizierte Berufsausbildung in einem staatlich anerkannten oder vergleichbar geregelten Ausbildungsberuf[181] aufnimmt oder aufgenommen hat,"

wenn „konkrete Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung nicht bevorstehen" und die Person keinem Arbeitsverbot nach § 60a Abs. 6 AufenthG unterliegt. Letzteres betraf zum einen Staatsangehörige „sicherer Herkunftsländer" gemäß § 29 AsylG; ein Arbeitsverbot war zudem gegen Personen zu verhängen, bei denen „aufenthaltsbeendende Maßnahmen […] aus Gründen, die [diese] selbst zu vertreten [haben], nicht vollzogen werden können." Diese Bestimmung bezog sich in der Praxis in erster Linie auf Personen mit ungeklärter Identität aufgrund fehlender Ausweispapiere, genauer auf diejenigen unter ihnen, die an der Beschaffung von Identitätspapieren nicht mitwirkten (vgl. § 48 Abs. 3 AufenthG).

Nach vorzeitiger Beendigung des Ausbildungsverhältnisses wird einmalig eine sechsmonatige Duldung erteilt, um eine neue Ausbildungsstelle suchen zu können. Nach erfolgreichem Ausbildungsabschluss wird die Duldung ebenfalls um sechs Monate zum Zwecke der Jobsuche in dem erlernten Beruf verlängert, falls keine Anschlussbeschäftigung in dem ausbildenden Betrieb erfolgt. Nach erfolgreichem Ausbildungsabschluss hat die betreffende Person bei Berufsausübung in dem erlernten Beruf und der Erfüllung weiterer Bedingungen gemäß § 18a Abs. 1a (a.F.) AufenthG Rechtsanspruch auf Erteilung einer auf zwei Jahre befristeten Aufenthaltserlaubnis.[182]

Während der Ausbildung ist eine Förderung der im hier beschriebenen Sinne geduldeten Auszubildenden durch abH oder AsA möglich, wenn sie sich seit mindestens zwölf Monaten in Deutschland aufhalten. Die Ausbildungsduldung wird nicht bei Teilnahme an einer BaE erteilt. Auch Zeiten der Teilnahme an EQ und an BvB fallen nicht unter die Ausbildungsdul-

181 Dabei kann es sich um eine betriebliche oder eine schulische Ausbildung handeln. Ausbildungsgänge, die weniger als zwei Jahre dauern, wie z.B. zum/zur Altenpflegehelfer_in, waren bis Ende 2019 von der Ausbildungsduldung ausgenommen.

182 Die umgangssprachliche Bezeichnung „Drei-plus-Zwei-Regelung" meint diese Kombination aus dreijähriger Ausbildungsduldung und anschließender zweijähriger Aufenthaltserlaubnis zur Ausübung des erlernten Berufs.

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

dung, da es sich hierbei nicht um staatlich anerkannte Ausbildungsgänge handelt. Allerdings wird in einigen Bundesländern (z.B. Berlin und Niedersachsen) regelmäßig eine Ermessensduldung (gem. § 60a Abs. 2 Satz 3) für die Zeit der EQ-Teilnahme gewährt, wenn die betreffende Person einen Ausbildungsvertrag für eine anschließende qualifizierte Berufsausbildung vorlegt.

Insgesamt enthalten die – hier nur sehr grob skizzierten – Bestimmungen zur Ausbildungsduldung zahlreiche auslegungsbedürftige unbestimmte Rechtsbegriffe. Die Steuerung der Auslegungs- und Anwendungspraxis durch die hierfür zuständigen kommunalen Ausländerbehörden liegt in der Hand der Bundesländer; zwölf von ihnen haben hierzu jeweils einen Erlass zur Ausbildungsduldung herausgegeben; diese ergeben insgesamt ein sehr heterogenes Bild der Umsetzung (vgl. Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband 2018, S. 34). So hängen die Chancen der Erteilung einer Ausbildungsduldung nicht nur von den diesbezüglichen Verwaltungsvorschriften des jeweiligen Bundeslands ab, sondern auch von deren Auslegung durch die Ausländerbehörde am Wohnort der betreffenden Person. Bauer und Schreyer (2019) arbeiten heraus, dass die Ausländerbehörden „die zentralen institutionellen *gatekeeper*" (ebd., S. 137, mit Verweis auf Struck 2001, Hervorheb. im Original) beim Zugang zur Ausbildungsduldung sind, die

> „innerhalb des in Deutschland bestehenden rechtlichen Rahmens […] Ermessen so ausüben [können], dass sie Ausbildung und Integration von jungen Menschen mit Duldung tendenziell eher unterstützen oder eher verhindern." (Bauer und Schreyer 2019, S. 138)

Dieses Bild eines Flickenteppichs der Ermessensausübung und Entscheidungspraxis der kommunalen Ausländerbehörden in Sachen Ausbildungsduldung wird durch die Fallstudieninterviews bestätigt: An mehreren Standorten berichteten Akteure wie Kammern und Arbeitsagenturen – die aufgrund der Größe der von ihnen betreuten Bezirke die Entscheidungspraxis mehrerer Kommunen überblicken – von entsprechenden Unterschieden; selbst innerhalb ein und desselben Bundelands. Betrachtet man alle 16 Untersuchungsstandorte, reicht das Spektrum von grundsätzlicher Ablehnung der Anträge auf Ausbildungsduldung über die Bewilligung nur bei endgültig geklärter Identität bis hin zur regelmäßigen Erteilung einer Ermessensduldung (im Vorfeld der Ausbildungsduldung) für die Zeit der Teilnahme an einer Einstiegsqualifizierung.

Die Beurteilung der Ausbildungsduldung bzw. der Drei-plus-Zwei-Regelung durch die Arbeitgeber (wofür hier auch die Kammern stehen) hängt

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

von der Konsistenz und Geschwindigkeit der Entscheidungspraxis der Ausländerbehörde vor Ort ab. Die IHK in einer der untersuchten Großstädte, in der die Ausbildungsduldung von vielen Geflüchteten aus Afghanistan in Anspruch genommen wird, bewertete die Regelung grundsätzlich positiv, weil sie Rechtssicherheit schaffe, bemängelte aber, dass die diesbezüglichen Entscheidungen der Ausländerbehörde – aus Kapazitätsgründen, wofür man ein gewisses Verständnis hat – deutlich zu lange auf sich warten ließen. Fallen solche Entscheidungen erst kurz vor Ausbildungsbeginn, stehe dies in grundsätzlichem Konflikt mit der Praxis der Besetzung von Ausbildungsstellen, die zumindest in größeren Betrieben üblicherweise mit langem zeitlichen Vorlauf erfolgt. Aus einem anderen Grund beklagte die Arbeitsagentur an einem anderen Standort die Langsamkeit der Entscheidungsabläufe bzw. die Nicht-Erreichbarkeit verlässlicher Ansprechpersonen in der Ausländerbehörde: Vor der Vermittlung von abgelehnten Geflüchteten in Ausbildung bemühe sich die Arbeitsagentur jeweils im Gespräch mit der Ausländerbehörde zu klären, ob für die Person eine Ausbildungsduldung erteilt werden kann. Dabei mache sie die Erfahrung, dass die Ausländerbehörde aus Kapazitätsgründen nicht in der Lage sei, in der erforderlichen Frist hierüber eine verbindliche Auskunft zu geben.

An einigen Standorten wurde auf Arbeitgeberseite kritisiert, dass die Entscheidungspraxis der Ausländerbehörde zur Ausbildungsduldung (oft auch bezogen auf ein und dieselbe Person) in sich inkonsistent und nicht verlässlich sei; in zwei untersuchten Kommunen wurde berichtet, die Ausländerbehörde verweigere geduldeten Ausbildungsabsolvent_innen nicht selten die anschließende zweijährige Aufenthaltserlaubnis und führe zur Begründung die schlechte Deutschnote im Berufsschulzeugnis an. Gerade diese Möglichkeit einer zweijährigen Anschlussbeschäftigung wurde aufseiten der (wenigen) diesbezüglich befragten Betriebe aber sehr hoch bewertet. Aus ihrer Sicht würde sich ihr Ausbildungsaufwand eigentlich erst bei einer Verlängerung dieser Frist richtig auszahlen.

Mehrere befragte Akteure aus dem Bereich der Flüchtlingsberatung äußerten sich skeptisch zur Ausbildungsduldung und sagten, dass sie abgelehnte Asylbewerber_innen davor warnen, die Ausbildungsduldung als leicht zu beschreitenden Weg zu einer verbesserten aufenthaltsrechtlichen Position zu betrachten. Bei Fokussierung auf dieses Ziel – auch wegen fehlender Alternativen – würden häufig die mit einer Berufsausbildung verbundenen Schwierigkeiten insbesondere im schulischen Bereich deutlich unterschätzt; ein Scheitern bis hin zum Ausbildungsabbruch sei dann vielfach vorprogrammiert. In diesem Zusammenhang wurde auch von Interviewpartner_innen aus Arbeitsagenturen und aus dem Bereich

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

des Jugendmigrationsdienstes kritisch angemerkt, ehrenamtliche Unterstützer_innen würden abgelehnte Geflüchtete zuweilen allzu blauäugig zur Inanspruchnahme der Ausbildungsduldung raten. Auf der anderen Seite stellten einige Akteure aber auch fest, dass Geflüchtete im Status der Ausbildungsduldung gerade wegen des aufenthaltsrechtlich bedingten Drucks, dem sie unterliegen, eine vergleichsweise hohe Motivation zeigen, ihre Ausbildung erfolgreich zu Ende zu führen.

Und schließlich wurde in den Interviews immer wieder auf den besonderen Bedarf an begleitender Unterstützung von Geflüchteten im Status der Ausbildungsduldung hingewiesen. Dies wurde vor allem darauf zurückgeführt, dass sie – als Gestattete oder Geduldete – im Vorfeld der Ausbildung in der Regel schlechteren Zugang zu ausbildungsvorbereitenden Maßnahmen (EQ und BvB) hatten als anerkannte Geflüchtete.

6.3.4 Zusammenfassung

Da davon auszugehen ist, dass Geflüchtete in der Regel nur mit externer Unterstützung in der Lage sind, eine Berufsausbildung erfolgreich zu absolvieren, haben die ausbildungsvorbereitenden und -begleitenden Maßnahmen des SGB III für Ausbildungsaspirant_innen und Auszubildende mit Fluchthintergrund eine hohe Bedeutung. Diese wird zusätzlich dadurch erhöht, dass die duale Berufsausbildung für die allermeisten Geflüchteten der einzige Weg zur Erlangung einer beruflichen Qualifikation ist, denn eine jeweils äquivalente abschlussbezogene FbW-Maßnahme ist wegen des Verkürzungsgebots (nach § 180 Abs. 4 SGB III) nur für sehr wenige unter ihnen zu schaffen. An den Fallstudienstandorten werden für Geflüchtete insbesondere die Einstiegsqualifizierung (EQ), mit der die Ausbildungsphase um ein Jahr ausgedehnt werden kann, und die ausbildungsbegleitenden Hilfen (abH) eingesetzt. Der Vorteil der EQ wird vor allem darin gesehen, dass sie im Ausbildungsbetrieb stattfindet und inhaltlich eine enge Beziehung zur Ausbildung hat. Im Rahmen der abH wird Geflüchteten vor allem Nachhilfe beim Erlernen der schulischen Ausbildungsinhalte gegeben. Hier, wie bei den anderen ausbildungsbezogenen SGB III-Maßnahmen, sind für die teilnehmenden Geflüchteten meist zusätzlich Sprachfördermodule vorgesehen. Da sie jeweils an die tägliche Ausbildungszeit ‚angehängt' werden, sind die abH wie auch die Assistierte Ausbildung (AsA) für die Teilnehmenden mit besonderen zeitlichen Belastungen und für alle Beteiligten mit Koordinationsaufwand verbunden. Insofern setzen die Maßnahmen aufseiten der Geflüchteten viel Motivati-

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

on und Durchhaltevermögen voraus. Eine besondere Zugangshürde zu Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen (BvB) besteht bei Ausbildungsaspirant_innen ohne sicheren Aufenthaltsstatus darin, dass die verbleibende Laufzeit ihrer Aufenthaltsgenehmigung die Maßnahmendauer abdecken muss. In solchen Fällen entscheiden einige Arbeitsagenturen aber – nach Rücksprache mit der kommunalen Ausländerbehörde – zugunsten der Geflüchteten, auch wenn diese Bedingung nicht erfüllt ist. In hohem Maße von Ermessensentscheidungen – hier der Ausländerbehörde – abhängig ist auch die Praxis der Umsetzung der Drei-plus-Zwei-Regelung nach Aufenthaltsgesetz. Einige Ausländerbehörden entscheiden regelmäßig, zusätzlich zur Ausbildungszeit auch die einjährige Laufzeit der EQ aufenthaltsrechtlich abzusichern. Dies sollte nach Ansicht der meisten diesbezüglich interviewten Expert_innen allgemein praktiziert werden. Insgesamt ist die Ausbildungsduldung auf der einen Seite aus Sicht der Betroffenen ein vielversprechender Weg zur Erlangung eines sichereren Aufenthaltsstatus, auf der anderen Seite warnen viele interviewte Akteure aus der Flüchtlingsberatung, dass die Schwierigkeiten einer Ausbildung von den betreffenden Geflüchteten oft unterschätzt werden, was häufig zum Ausbildungsabbruch führe.

6.4 Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung

6.4.1 Einführung und rechtliche Grundlagen

Auch in diesem Unterkapitel richtet sich der Blick zunächst – unter Heranziehung der Fachlichen Weisungen der BA[183] – auf die einschlägigen rechtlichen Grundlagen; anschließend werden dann in Abschnitt 6.4.2 die Ergebnisse der 16 Fallstudien zum Einsatz der beruflichen Weiterbildungsförderung für Geflüchtete vorgestellt.

183 Bundesagentur für Arbeit (2020b): Fachliche Weisungen. Förderung der beruflichen Weiterbildung. Arbeitslose und Beschäftigte §§ 81–87, 111a, 131a SGB III. Zulassung von Trägern und Maßnahmen §§ 177 Abs. 5, 180, 183 SGB III. Sonstiges § 327 SGB III. Gültig ab 01.01.2020. Nürnberg (nachfolgend zitiert als Fachliche Weisungen FbW).

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Die Förderung der beruflichen Weiterbildung nach §§ 81 ff. SGB III (i. V. m. § 16 Abs. 1 Nr. 4 SGB II) bezieht sich insgesamt auf ein breites Spektrum von Maßnahmen:[184]

- Umschulungen, die sich nach den Ausbildungsrahmenplänen des Berufsbildungsgesetzes und den in den Bundesländern geltenden IHK-Vorgaben richten;
- Umschulungsbegleitende Hilfen für Teilnehmende an einzelbetrieblichen Umschulungen;
- Maßnahmen zur Qualifizierung von beschäftigten Arbeitnehmer_innen;
- Berufsabschlussorientierte Teilqualifikationen;
- Berufspraktische Weiterbildungen;
- Maßnahmen zur Förderung von Grundkompetenzen;
- Maßnahmen zum nachträglichen Erwerb des Hauptschulabschlusses.

Dieses Spektrum umfasst nach der Definition von Kruppe und Baumann (2019) sowohl Maßnahmen der formalen Weiterbildung, „die mit dem Ziel verbunden sind, formale Abschlüsse oder zertifizierte, allgemein anerkannte Qualifikationen zu erwerben" (ebd., S. 8) als auch Kurse und Lehrgänge der non-formalen Weiterbildung, die „nicht zu allgemein anerkannten Abschlüssen und Qualifikationen führen" (ebd., S. 9). Wie weiter unten gezeigt wird, nehmen den Fallstudien zufolge Arbeitsuchende mit Fluchthintergrund, die nach §§ 81 ff. SGB III (i. V. m. § 16 Abs. 1 Nr. 4 SGB II) gefördert werden, derzeit überwiegend an Maßnahmen der nicht-formalen Weiterbildung, konkret an den meist relativ niederschwelligen berufspraktischen Weiterbildungen teil. Im Bereich der formalen Weiterbildung haben berufsabschlussorientierte Teilqualifikationen für Geflüchtete eine zunehmende Bedeutung, während die klassischen Umschulungen – also abschlussbezogene Weiterbildungen, die als Äquivalent zur beruflichen Erstausbildung zu betrachten sind – für diese Zielgruppe derzeit nur eine sehr geringe Rolle spielen. Vor dem Hintergrund der bei vielen Geflüchteten bestehenden Präferenz für akademische Qualifikationen ist noch darauf hinzuweisen, dass die hier betrachteten Weiterbildungsmaßnahmen (maximal) auf die Erlangung von Abschlüssen des Berufsausbildungssystems – und nicht auf Hochschulabschlüsse – abzielen. Dies ist möglicherweise ein nicht ganz unwichtiger Einflussfaktor

184 Diese Aufzählung ist der Website einer AZAV-Beratungsstelle entnommen: https://www.azav.com.de/massnahmen/fbw-weiterbildung.html (zuletzt abgerufen am: 30.08.2022).

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

der Bereitschaft Geflüchteter zur Teilnahme an Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung.

Zugang zu Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung erhalten Arbeitsuchende mit einem sogenannten Bildungsgutschein, der ihnen durch die jeweils zuständige Integrationsfachkraft des Jobcenters bzw. der Arbeitsagentur ausgehändigt wird und den sie bei einem Bildungsträger einlösen können. Mit dem Anfang 2003 (durch das Erste Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt) eingeführten Bildungsgutschein sollte die geförderte Weiterbildung einer stärkeren Marktsteuerung unterworfen werden; flankierend dazu wurde mit verpflichtenden Zertifizierungsverfahren von Trägern und Maßnahmen durch sogenannte Fachkundige Stellen ein System der Qualitätssicherung eingeführt.[185] Gegenüber einem Zuweisungsverfahren birgt ein Gutscheinsystem stets das Risiko, dass nicht alle Förderberechtigten tatsächlich Zugang zu der betreffenden Maßnahme erhalten, dass also – aus unterschiedlichen Gründen – ein Teil der ausgegebenen Gutscheine nicht bei einem Träger eingelöst wird. Nach der schon etwas älteren Untersuchung von Kruppe (2008) werden immerhin 85 Prozent der ausgegebenen Bildungsgutscheine eingelöst;[186] allerdings liegt die Einlösungsquote bei Arbeitslosen mit geringer Qualifikation und solchen mit gesundheitlichen Einschränkungen deutlich unter diesem Durchschnitt. Die hiermit angesprochene Frage des Zugangs zu Maßnahmen der beruflichen Weiterbildungsförderung wird im folgenden Abschnitt in Bezug auf Arbeitsuchende mit Fluchthintergrund auf Basis der Fallstudieninterviews ausführlich thematisiert. Doch zunächst werden die in den §§ 81–87 SGB III enthaltenen rechtlichen Grundlagen der Förderung der beruflichen Weiterbildung vorgestellt.

§ 81 Abs. 1–2 SGB III enthält die Konstellationen, bei denen die Notwendigkeit einer Weiterbildung anerkannt werden kann. Dies ist der Fall,

185 Zur Vorgeschichte und Einführung des Gutscheinverfahrens siehe Kruppe 2008, S. 6 ff.

186 Es ist zu vermuten, dass die von Kruppe (2008) festgestellte hohe durchschnittliche Einlösungsquote damit zusammenhängt, dass in den Anfangsjahren Bildungsgutscheine nur ausgegeben wurden, wenn für die Teilnehmenden an der betreffenden Maßnahme eine anschließende Eingliederungswahrscheinlichkeit von wenigstens 70 Prozent prognostiziert wurde. Die Gutscheinausgabe wird sich also stark auf relativ arbeitsmarktnahe Personen mit einer hohen Teilnahmemotivation konzentriert haben. Wenn die genannte 70-Prozent-Regel auch heute nicht mehr gilt, wird die ihr zugrunde liegende Maxime bei der Ausgabe von Bildungsgutscheinen nach wie vor wirkmächtig sein.

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

- wenn die Weiterbildung dazu dient, Arbeitslose mit entsprechenden Qualifikationsdefiziten beruflich einzugliedern oder ihre individuelle Beschäftigungsfähigkeit[187] entsprechend der arbeitsmarktlichen Gegebenheiten in zweckmäßiger Weise zu erweitern;
- wenn die Weiterbildung beschäftigten Arbeitnehmer_innen hilft, eine drohende Arbeitslosigkeit zu vermeiden;[188]
- bei Arbeitnehmer_innen mit Berufsabschluss, die nach wenigstens vier Jahren an- oder ungelernten Tätigkeiten ihren erlernten Beruf voraussichtlich nicht mehr ausüben können,
- bei Arbeitnehmer_innen ohne Berufsabschluss nach wenigstens dreijähriger Beschäftigung, es sei denn die Weiterbildung wird in einem Engpassberuf angestrebt.[189]

Sonderformen der Weiterbildungsförderung zielen gemäß § 81 Abs. 3–3a zum einen auf den nachträglichen Erwerb eines Hauptschulabschlusses sowie zum anderen auf den „Erwerb von Grundkompetenzen" bei Arbeitnehmer_innen, die „nicht über ausreichende Grundkompetenzen verfügen,[190] um erfolgreich an einer beruflichen Weiterbildung teilzunehmen" (Abs. 3a); die Maßnahme dient also hier der Vorbereitung auf eine abschlussbezogene berufliche Weiterbildung.

Die Förderung besteht in der Übernahme der Weiterbildungskosten. Diese umfassen §§ 83–87 SGB III zufolge die Kosten für die Lehrgänge und

187 Den Fachlichen Weisungen zu § 81 Abs. 1a SGB III zufolge kann eine Weiterbildungsförderung bei Arbeitslosen nicht nur bei Bedarf an „zwingenden qualifikatorischen Anpassungen" erfolgen, sondern auch zur Erlangung von „zusätzlichen oder ergänzenden beruflichen Qualifikationen, die zu einer Kompetenzerweiterung und Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten führen" (Fachliche Weisungen FbW, S. 8).

188 Die detaillierten Regelungen des § 82 SGB III zur Weiterbildungsförderung beschäftigter Arbeitnehmer_innen sind im Zusammenhang der vorliegenden Untersuchung nicht relevant und werden hier deshalb außer Acht gelassen.

189 Für Arbeitnehmer_innen ohne Berufsabschluss, die weniger als drei Jahre beschäftigt waren, kommt § 81 Abs. 2 zufolge vorrangig eine Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahme oder eine berufliche Erstausbildung infrage. Nur wenn dies aus in der Person liegenden Gründen (wie Alter oder Familiensituation) nicht möglich oder nicht zumutbar ist, kann die Notwendigkeit einer Weiterbildung anerkannt werden. Für die Definition der jeweils aktuellen „Engpassberufe" ist die BA zuständig, die regelmäßig eine auf Basis statistischer Analysen ermittelte diesbezügliche Liste veröffentlicht (vgl. Fachliche Weisungen FbW, S. 9).

190 Den Fachlichen Weisungen FbW (S. 9) zufolge bezieht sich dies insbesondere auf die Bereiche „Lesen, Schreiben, Mathematik und Informations- und Kommunikationstechnologien."

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

vorgeschalteten Eignungsfeststellungen,[191] die Kosten für Fahrten zum Lehrgangsort und – wenn nötig – die Kosten für auswärtige Unterbringung und Verpflegung sowie Kinderbetreuung. Die Kosten des Lebensunterhalts sind kein Gegenstand der Förderung; die Teilnehmenden erhalten während der Weiterbildungsmaßnahme, je nachdem, ob sie Kund_innen der Arbeitsagentur oder Leistungsberechtigte gegenüber dem Jobcenter sind, Arbeitslosengeld I oder ALG II.

Wie bei anderen Maßnahmen nach SGB III gilt, dass die Weiterbildungsträger und -maßnahmen jeweils durch eine Fachkundige Stelle zugelassen werden müssen.[192] In § 180 SGB III finden sich für die Zulassung der nach §§ 81 ff. SGB III geförderten Maßnahmen „ergänzende Anforderungen." § 180 Abs. 2 SGB III zufolge sind die möglichen Ziele und Inhalte der Weiterbildungsmaßnahmen recht weit gefasst; danach ist eine Maßnahme förderfähig, wenn (1) „durch sie berufliche Fertigkeiten, Kenntnisse und Fähigkeiten erhalten, erweitert, der technischen Entwicklung angepasst werden oder ein beruflicher Aufstieg ermöglicht wird", (2) sie „einen beruflichen Abschluss vermittelt" oder eine abschlussbezogene betriebliche Weiterbildung unterstützend begleitet, oder (3) „zu einer anderen beruflichen Tätigkeit befähigt". Die Inhalte der Weiterbildung sind stets in einem Abschlusszeugnis zu dokumentieren. Vollzeitige Weiterbildungsmaßnahmen, die zu einem anerkannten Ausbildungsabschluss führen, unterliegen nach § 180 Abs. 4 SGB III einem Verkürzungsgebot, das heißt, sie dürfen jeweils maximal zwei Drittel der Dauer einer entsprechenden Berufsausbildung umfassen.[193] Die Teilnehmenden solcher berufsabschlussbezogenen Weiterbildungsmaßnahmen erhalten gemäß § 131a Abs. 3 SGB III als Erfolgsanreiz jeweils eine Prämie in Höhe von 1.000 Euro bei Bestehen einer Zwischenprüfung und 1.500 Euro bei Erfolg in der Abschlussprüfung.

191 Die Förderung der Lehrgangskosten richtet sich jeweils nach den von der Bundesagentur für Arbeit für verschiedenen Bildungsziele jährlich festgelegten Bundesdurchschnittskostensätzen.

192 Zum Zertifizierungserfordernis siehe die detaillierteren Ausführungen in Kap. 6.2.1 (bezogen auf die Maßnahmen nach § 45 SGB III).

193 Für Ausbildungen, die aufgrund gesetzlicher Bestimmungen nicht verkürzbar sind, kann eine Weiterbildungsförderung nach SGB III nur erfolgen, wenn vor Beginn der Maßnahme die Finanzierung der gesamten Dauer aus anderen Quellen als der Arbeitsförderung abgesichert ist. Allerdings werden nicht verkürzbare Ausbildungen nach dem Pflegeberufegesetz über die gesamte Maßnahmendauer nach § 84 SGB III gefördert.

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Das Anrecht auf Teilnahme an einer Weiterbildungsmaßnahme wird nach § 81 Abs. 4 SGB III seitens der Arbeitsagentur bzw. des Jobcenters durch Aushändigung eines Bildungsgutscheins verliehen, den der/die Förderberechtigte bei einem selbst gewählten Bildungsträger einlösen kann.[194] Die Gültigkeit des Gutscheins kann zeitlich,[195] regional und bezüglich der Bildungsziele beschränkt werden. Der Ausgabe des Bildungsgutscheins ist zwingend eine Beratung durch die zuständige Integrationsfachkraft der Arbeitsagentur bzw. des Jobcenters vorzuschalten.

6.4.2 Der Einsatz von Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung

Die im Rahmen der Fallstudien geführten Interviews enthalten bezogen auf den Maßnahmentyp Förderung der beruflichen Weiterbildung (nachfolgend FbW-Maßnahmen genannt) Aussagen zu den folgenden Fragen:

1) Welche Voraussetzungen sollten Arbeitslose mit Fluchthintergrund aus Sicht der Mitarbeiter_innen von Jobcentern und Arbeitsagenturen sowie Bildungsträgern mitbringen, um an FbW-Maßnahmen teilzunehmen?
2) Bei welchen dieser Teilnahmevoraussetzungen werden Defizite gesehen? Mit welchen Unterstützungsangeboten wird Geflüchteten im Zweifelsfall der Maßnahmenzugang und eine erfolgreiche Teilnahme erleichtert?
3) Welchen Zugang zu FbW-Maßnahmen geben Arbeitsagenturen Gestatteten und Geduldeten?
4) Gibt es abseits des Standardzugangs besondere Gelegenheitsstrukturen, über die Geflüchtete in FbW-Maßnahme gelangen?
5) Welchen Fachrichtungen sind die FbW-Maßnahmen, an denen Geflüchtete teilnehmen, zuzuordnen? Um welche Maßnahmenarten handelt es sich?

194 Bei Maßnahmen, die dem Erwerb von Grundkompetenzen dienen oder eine abschlussbezogene Berufsausbildung unterstützend begleiten, kann nach § 131a SGB III anstelle des Gutscheinverfahrens auch die Beauftragung von Bildungsträgern durch Anwendung des Vergaberechts erfolgen.

195 Bildungsgutscheine haben generell eine maximale Gültigkeitsdauer von drei Monaten.

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

6) Gibt es aufseiten der Bildungsträger Bemühungen, die Teilnehmenden im Anschluss an die FbW-Maßnahmen in Arbeitsverhältnisse zu vermitteln?

Zu 1) Ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache wurden von allen Interviewten, die sich diesbezüglich äußerten, als die wichtigste Voraussetzung der Teilnahme Geflüchteter an FbW-Maßnahmen genannt. Dabei wird aber zwischen den verschiedenen Maßnahmenarten differenziert: Bei abschlussbezogenen – auch teilqualifizierenden – Maßnahmen wird wegen der damit verbundenen externen Prüfungen ein höheres Niveau an Sprachkenntnissen vorausgesetzt[196] als bei berufspraktischen Weiterbildungen, bei denen – wenn überhaupt – die erworbenen Kenntnisse durch den Träger selbst geprüft werden. Einige Vertreter_innen der Arbeitsverwaltung und auf Trägerseite gaben an, dass sie Sprachkenntnisse auf B1- oder B2-Niveau zur Teilnahmevoraussetzung machen. Nicht wenige Träger machen die Sprachkenntnisse zu einer harten Zugangsbarriere zu FbW-Maßnahmen, und zwar in der Form, dass sie bei denjenigen Teilnahmekandidat_innen, bei denen sie bezweifeln, dass ihre tatsächlichen Sprachkenntnisse ihrem beurkundeten Sprachniveau entsprechen, eine externe Prüfung des Sprachstands veranlassen. Zugangsvoraussetzung zu einer Weiterbildungsmaßnahme in der Altenpflege ist (mindestens) Sprachniveau B1;[197] hier kommt hinzu, dass Teilnahmeinteressierte wenigstens über einen Hauptschulabschluss verfügen müssen.[198]

Des Weiteren wurde aufseiten der interviewten Jobcenter angegeben, dass Bildungsgutscheine an Personen ohne Berufsausbildung – wozu Geflüchtete (wenn man diejenigen mit in Deutschland nicht anerkannter

196 Hierbei wird auch der Hinweis auf das nach § 180 Abs. 4 SGB III für abschlussbezogene FbW-Maßnahmen geltende Verkürzungsgebot und das damit relativ hohe Anspruchsniveau dieser Maßnahmen gegeben.

197 Auch wenn es keine gesetzlichen Regulierungen gibt, die ein bestimmtes Sprachniveau für Bewerber_innen in der Altenpflege, deren Muttersprache nicht Deutsch ist, vorschreiben, wird „aber vorausgesetzt, dass die deutschen Sprachkenntnisse ausreichen, um dem Unterricht mühelos folgen zu können. In der Praxis hat sich gezeigt, dass das Sprachniveau mindestens bei B1, besser aber bei B2 […] liegen sollte." (BMWE 2018, S. 9).

198 Interviewaussagen eines Bildungsträgers der Altenpflege zufolge erschwert diese Bestimmung den Zugang von ausländischen Personen im Alter zwischen 19 und 24 Jahren – darunter viele Geflüchtete, die an einer Tätigkeit in der Altenpflege interessiert seien – zu FbW-Maßnahmen der Altenpflege. In diesem Alter sei man zu alt, um den Hauptschulabschluss noch an der Schule erwerben zu können, und zu jung, um ihn im Rahmen einer FbW Maßnahmen (nach § 81 Abs. 3) nachzuholen.

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Qualifikation mitzählt) größtenteils gehören – nur ausgegeben werden, wenn sie wenigstens 25 Jahre alt sind. Ab diesem Alter sehe man auch von der Fördervoraussetzung der vorangegangenen dreijährigen Berufstätigkeit (nach § 81 Abs. 2 SGB III) ab, allerdings sei diese Bedingung bei Personen dieses Alters ohnehin meist erfüllt. Bei Jüngeren gelte für das Jobcenter stets der Vorrang der Vermittlung in eine normale berufliche Ausbildung bzw. der Zuweisung in eine BvB.

Darüber hinaus wurden neben dem Bestehen eines Gesundheits-Checks (der einer FbW-Maßnahme zum/zur Berufskraftfahrer_in stets vorgeschaltet ist) auch eher weiche, nicht eindeutig abprüfbare Voraussetzungen einer FbW-Maßnahmenteilnahme genannt: Stabilität des Berufswunschs bzw. Qualifizierungsziels (daran mangelt es nach Feststellung nicht weniger Integrationsfachkräfte vielen Geflüchteten), eine intrinsische Teilnahmemotivation, Fähigkeit zur Selbstorganisation, Durchhaltevermögen und Intellekt.

An einigen Standorten wird der Zugang zu – vor allem längeren – FbW-Maßnahmen an das erfolgreiche Bestehen einer vorausgehenden wenigstens zweiwöchigen Eignungsfeststellung – dies ist meist eine Maßnahme nach § 45 SGB III – geknüpft. Bestimmte Bildungsträger – wie z.B. eine Schweißwerkstatt – schalten dem Maßnahmenbeginn eine Erprobung vor, um mit der Qualifizierung jeweils auf dem Niveau der vorliegenden fachlichen Kompetenzen aufzusetzen. Dies sei insbesondere bei Personen mit Fluchthintergrund wichtig, die nach eigenen Angaben im Herkunftsland in einem bestimmten Beruf gearbeitet haben, aber über keine entsprechenden Zertifikate verfügen. Bei abschlussbezogenen FbW-Maßnahmen wird die Förderung vielfach auch von den Ergebnissen eines hierzu erstellten Gutachtens des Berufspsychologischen Service (BPS)[199] der BA abhängig gemacht; dabei soll insbesondere prognostiziert werden, ob die betreffende Person Probleme haben wird, die Qualifizierung in der gegenüber einer

199 Den Fachlichen Weisungen FbW S. 9 zufolge sollte die Einschaltung des BPS bei abschlussbezogenen Weiterbildungen den Regelfall darstellen. Der BPS bietet „vier Dienstleistungen zur Unterstützung der Kompetenzfeststellung von erwachsenen Kunden“ an: (1) einen „Fragebogen zur Selbsteinschätzung von Verhalten im Berufsleben“, (2) einen „Test zur Erfassung der Auffassungsgabe“, (3) eine „Begutachtung der Leistungsorientierung“ und (4) ein „Assessment Center zur Erfassung sozial-kommunikativer Kompetenzen für ausgewählte Berufszweige“ (siehe: https://www.agbfn.de/dokumente/pdf/AGBFN_Geringqualifizierte_T_II_Block_4_1_Praesentation_BA_Sander.pdf (zuletzt abgerufen am: 30.08.2022)).

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

entsprechenden normalen Ausbildung um ein Drittel verkürzten Zeitdauer zu bewältigen.

Und schließlich soll mit der Bereitschaft zur Mobilität noch eine eher ‚weiche' Zugangsvoraussetzung erwähnt werden, die an ländlich strukturierten Standorten von den Vertreter_innen von Jobcentern und Arbeitsagenturen häufig hervorgehoben wurde. Die an diesen Standorten vorhandenen Träger bieten nach Angaben der interviewten Akteure aus der Arbeitsverwaltung in der Regel nur eine eingeschränkte Palette von Maßnahmen an, auch weil die für eine wirtschaftlich auskömmliche Maßnahmendurchführung erforderliche Mindestgruppengröße in vielen Kursen nicht zustande komme. Die Inhaber_innen von Bildungsgutscheinen bestimmter Fachrichtungen müssen dort längere Wege in benachbarte Großstädte oder Landkreise in Kauf nehmen, um an den Maßnahmen teilzunehmen. Dieses Problem der notwendigen Mindestgruppengrößen besteht nicht nur, aber in besonderer Weise in dünn besiedelten Regionen.

Zu 2) Barrieren, die einer Teilnahme von Arbeitsuchenden mit Fluchthintergrund an FbW-Maßnahmen entgegenstehen, sahen die interviewten Vertreter_innen von Trägern und Arbeitsverwaltung – abgesehen von häufig erlebter unklarer beruflicher Orientierung – ganz überwiegend im Bereich der sprachlichen Kompetenz. An zwei der untersuchten Standorte schlossen interviewte Vertreter_innen des Jobcenters bzw. der Arbeitsagentur eine Teilnahme Geflüchteter an FbW-Maßnahmen pauschal aus, weil davon ausgegangen wird, dass sie nicht über die dafür erforderlichen Sprachkenntnisse verfügen. Diese Einschätzung ist jedoch nur für eine Minderheit der interviewten Jobcenter bzw. Arbeitsagenturen handlungsleitend. In acht untersuchten Kommunen bemüht man sich dagegen darum, die Teilnahme von Geflüchteten an FbW-Maßnahmen durch ein Angebot begleitender sprachlicher Förderung zu ermöglichen. An einigen Standorten bieten gleich mehrere Träger von FbW-Maßnahmen unterschiedlicher Fachrichtungen eine solche sprachliche Förderung an. Meist handelt es sich um in die Maßnahme integrierte Sprachmodule, in denen die fachsprachlichen Begriffe, die in der jeweiligen Qualifizierung eine Rolle spielen, wiederholt und vertieft werden; es geht dabei ausdrücklich nicht um das Ziel einer Anhebung des Niveaus der allgemeinen Deutschkenntnisse.[200] Es wurde betont, dass die für die sprachliche Förderung anfallenden Stunden nicht zulasten der Vermittlung der fachlichen Inhal-

200 Eine solche Sprachförderung ist auch bei Maßnahmen anzutreffen, bei denen ein bestimmtes Sprachniveau als harte Zugangsschranke gilt. Bei dieser Art von Sprachförderung geht es also nicht um eine Verbesserung der Zugangschancen

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

te gehe und es auch weder zu einer Verdichtung der fachlichen Curricula noch zu einer Ausdehnung der täglichen bzw. wöchentliche Dauer der (meist vollzeitigen) FbW-Maßnahmen komme; vielmehr werde die Gesamtlaufzeit der Maßnahme entsprechend dem Stundenvolumen der Sprachförderung um – in der Regel – einige wenige Wochen verlängert.

Zu 3) Bezüglich des Zugangs von Gestatteten (laufendes Asylverfahren) und Geduldeten zu FbW-Maßnahmen finden sich in den §§ 81 ff. SGB III keine rechtlichen Bestimmungen; dementsprechend war zu erwarten, dass an den Fallstudienstandorten diesbezüglich unterschiedliche Praktiken anzutreffen sein würden, was sich auch bestätigte. Interviewaussagen aus vier Standorten geben das Spektrum wieder, in welchem Ausmaß und unter welchen Voraussetzungen Arbeitsagenturen Geflüchteten mit dem Status der Aufenthaltsgestattung und dem der Duldung Bildungsgutscheine aushändigen. An einem Standort berichtete die diesbezüglich interviewte Vermittlungsfachkraft, dass man in ihrem Hause davon ausgehe, dass Gestattete und Geduldete „ausländerrechtlich" keinen Zugang zu FbW-Maßnahmen haben; sie persönlich bedauere es, dass sie ihnen deshalb keine Bildungsgutscheine aushändigen könne. Andere Arbeitsagenturen – dies scheint häufiger vorzukommen – schließen die Teilnahme dieser Personengruppen an FbW-Maßnahmen nicht in dieser Weise generell aus, sondern versuchen sie in Einzelfällen zu ermöglichen: Wenn die Arbeitsagenturen die Teilnahme eines Gestatteten oder Geduldeten in Erwägung ziehen, nehmen sie Kontakt mit der zuständigen Ausländerbehörde auf und erkundigen sich nach der Bleibeperspektive der betreffenden Person. Die Entscheidung über die Aushändigung eines Bildungsgutscheins erfolgt dann in Abhängigkeit von der Bleibeperspektive, aber in unterschiedlicher Weise. Über Vermittlungsfachkräfte der Arbeitsagentur an einem besuchten Standort wurde berichtet, dass sie Gestatteten und Geduldeten „mit schlechter Bleibeperspektive" (präziser drückte sich die interviewte Mitarbeiterin einer Flüchtlingsberatungsstelle nicht aus) den Zugang zu FbW-Maßnahmen allgemein verweigern:

> „Viele unserer Klienten sind an einer Weiterbildung in der Altenpflege interessiert. […] Es wird aber von der Arbeitsagentur gesagt: ‚Keine gute Bleibeperspektive – dann investieren wir nicht.'" (02_ZG_OE, 158–160).

---

zu der Weiterbildung, sondern um eine Erhöhung der Erfolgschancen der Teilnahme.

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

An anderen Standorten richtet sich die Entscheidung über die Gutscheinvergabe an Geduldete nach der bis zum Auslaufen der jeweiligen Duldung ausstehenden Frist: Reicht diese über die Laufzeit der geplanten FbW-Maßnahme hinaus, wird der betreffenden Person der Bildungsgutschein ausgehändigt; als problematisch werden dagegen Fälle betrachtet, in denen die Duldungsfrist (genauer: die Aussetzung der Abschiebung) der Person ausläuft, bevor die Maßnahme beendet ist. Die Leitungsebene einer anderen Arbeitsagentur schloss auch in solchen Fällen eine Weiterbildungsförderung nicht generell aus, sondern gab an, dass man sich in Kontakt mit der Ausländerbehörde um eine Einschätzung über die Wahrscheinlichkeit bemühe, dass die Aussetzung der Abschiebung verlängert wird. Ist diese bei der betreffenden Person hoch, werde ihr der Bildungsgutschein in der Regel ausgehändigt.

Zu 4) Zugang zu einer FbW-Maßnahme erhält man als Arbeitsuchender stets durch Aushändigung eines Bildungsgutscheins seitens der zuständigen Integrationsfachkraft der Arbeitsagentur bzw. des Jobcenters nach vorausgegangenem Beratungsgespräch. Oft sind diesem aber andere Kontakte und Gespräche vorgelagert, welche als eigentlich entscheidende Auslöser der Weiterbildungsteilnahme betrachtet werden können. In den Interviews wurde immer wieder angeführt, dass das Interesse von Arbeitsuchenden – insbesondere auch solchen mit Fluchthintergrund – an FbW-Maßnahmen oft ursprünglich dadurch geweckt wird, dass Mitglieder des Familien- oder Bekanntenkreises über eigene (gute) Erfahrungen mit der Weiterbildung und die damit verbundenen verbesserten Erwerbschancen berichten. Aus solchen Kontakten erwachsen den Interviews zufolge in nicht wenigen Fällen Förderanfragen von Arbeitsuchenden bei der zuständigen Integrationsfachkraft und – bei Vorliegen der Fördervoraussetzungen – die Aushändigung des Bildungsgutscheins. Vom Ablauf her ähnlich sind die Fälle gelagert, in denen Geflüchtete bei einem Träger von FbW-Maßnahmen ihren Integrationskurs absolviert haben und bei dieser Gelegenheit ihr Interesse an den von dem Träger angebotenen Weiterbildungsmaßnahmen geweckt wurde. Einige Weiterbildungsträger berichteten, dass die Hoffnung auf solche Teilnahmekontinuitäten für sie der entscheidende Grund sei, neben ihrem Kerngeschäft auch Integrationskurse anzubieten. Erwähnt werden soll schließlich noch, dass Weiterbildungsteilnahmen von (nicht nur) geflüchteten Arbeitsuchenden zuweilen auch dadurch ausgelöst werden, dass ein grundsätzlich rekrutierungsbereiter Arbeitgeber eine Einstellung davon abhängig macht, dass vorab eine bestimmte Qualifizierungsmaßnahme durchgeführt wird.

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

In diesem Zusammenhang ist schließlich kurz auf die im obigen Abschnitt 6.4.1 aufgeworfene Frage einzugehen, inwieweit die an Arbeitsuchende mit Fluchthintergrund ausgegebenen Bildungsgutscheine tatsächlich auch zu Maßnahmenteilnahmen führen, also jeweils bei einem Bildungsträger eingelöst werden. Es liegt die Vermutung nahe, dass gerade Geflüchtete damit überfordert sein können, auf dem Bildungsmarkt einen passenden Träger zu finden, was dazu führen würde, dass die an diese Personengruppe ausgegebenen Bildungsgutscheine überdurchschnittlich oft verfallen. Deshalb wurde dieses (mögliche) Problem in den Interviews regelmäßig angesprochen. Insgesamt enthalten die Interviews mit Jobcentern, Arbeitsagenturen und Trägern jedoch keine Hinweise auf unterdurchschnittliche Einlösungsquoten bei an Geflüchtete ausgegebenen Bildungsgutscheinen. Dies wird zum einen damit zusammenhängen, dass die Integrationsfachkräfte in den Jobcentern und Arbeitsagenturen aus den infrage kommenden Arbeitsuchenden mit Fluchthintergrund in erster Linie solche für FbW-Maßnahmen auswählen, die eine hohe Teilnahmemotivation haben und von daher selbst darauf achten, dass sie ihren Bildungsgutschein auch einlösen. Zum anderen geben die Interviews Hinweise darauf, dass Gutscheininhaber_innen mit Fluchthintergrund bei der Suche nach einem passenden Bildungsträger von den Integrationsfachkräften nicht allein gelassen, sondern relativ eng geführt werden. Dies wird überall dort nicht in Konflikt mit dem Neutralitätsgebot bezüglich der Trägerwahl[201] stehen, wo – insbesondere in ländlich strukturierten Regionen – das Angebot an Trägern überschaubar ist. Und die in diesem Abschnitt unter (2) erwähnten FbW-Maßnahmen mit begleitender Sprachförderung werden in der betreffenden Region ohnehin nicht von mehreren Trägern parallel angeboten.

Zu 5) Angaben über die Fachrichtungen, in denen FbW-Maßnahmen mit Teilnahme von Arbeitsuchenden mit Fluchthintergrund durchgeführt werden, liegen aus acht Untersuchungsstandorten vor. Die folgende Auflistung zeigt, dass Geflüchtete schwerpunktmäßig an Weiterbildungsmaßnahmen im Bereich sogenannter Mangelberufe teilnehmen. Genannt wurden:[202]

201 Das hier angesprochene Neutralitätsgebot ergibt sich implizit aus § 81 Abs. 4 Satz 3 („Der von der Arbeitnehmerin bzw. dem Arbeitnehmer ausgewählte Träger […]“; darüber hinaus sind weder in § 81 SGB III noch den diesbezüglichen Fachlichen Weisungen hierzu Bestimmungen zu finden.

202 Die Reihenfolge der hier aufgeführten Fachrichtungen spiegelt in etwa die Häufigkeit ihrer Nennungen in den Interviews wider. Zum Vergleich: Nach der BA-Statistik waren im Jahr 2019 bei den Eintritten in FbW-Maßnahmen

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

- Altenpflege (Altenpfleger_in, Altenpflegehelfer_in, Betreuungsassistent_in in stationären Pflegeeinrichtungen),
- Berufskraftfahrer_in mit Führerscheinerwerb (Auslieferungsfahrer_in, LKW-Fahrer_in, auch für Gefahrguttransporte),
- Schweißen,
- Metall und Elektro,
- Gastronomie,
- Einzelhandel,
- Gebäudereinigung,
- Konstrukteur_in,
- IT.

Geflüchtete nehmen überwiegend an teilqualifizierenden Maßnahmen und an berufspraktischen Weiterbildungen ohne Abschlussbezug teil, dagegen selten an vollqualifizierenden Maßnahmen („Umschulungen"), die einer dreijährigen (oder zweijährigen) Berufsausbildung gleichgestellt sind. Des Weiteren werden in den Interviews „Einzelförderungen" für Angehörige bestimmter Berufsgruppen (wie Ärzt_innen) erwähnt, welche die betreffende Qualifizierungsmaßnahme benötigen, damit eine aus dem Herkunftsland mitgebrachte Qualifikation in Deutschland voll anerkannt werden kann.

Arbeitsuchende mit Fluchthintergrund, die einen Ausbildungsberuf erlernen möchten, werden von den Integrationsfachkräften – auch wenn sie schon älter als 25 Jahre sind – dazu ermutigt, eher eine ‚normale' Berufsausbildung zu absolvieren, als die Teilnahme an der entsprechenden FbW-Maßnahme anzustreben. Zur Begründung wird das für FbW-Maßnahmen geltende Verkürzungsgebot angeführt – das Curriculum wird hier in nur zwei Drittel der Zeit absolviert, die für eine äquivalente Berufsausbildung zur Verfügung steht – sowie das umfangreiche Angebot an Maßnahmen der ausbildungsbegleitenden Unterstützung (siehe Unterabschnitt 6.3), das Teilnehmenden an FbW-Maßnahmen nicht entsprechend zur Verfügung steht. Es erscheint plausibel, dass diese Bevorzugung einer ‚normalen' Ausbildung auch durch Kostengründe motiviert sein kann, da diese – wenn es sich nicht um eine außerbetriebliche Ausbildung handelt – für die Arbeits-

(in beiden Rechtskreisen) die folgenden Fachrichtungen am stärksten besetzt: Fahrzeugführung im Straßenverkehr: 15,8 Prozent, Büro und Sekretariat: 12,3 Prozent, Erziehung: 6,6 Prozent, Altenpflege: 5,6 Prozent (Bundesagentur für Arbeit 2020l, Tabelle 2a). Insbesondere bei der Besetzung der Altenpflege fällt der Kontrast zu den von Geflüchteten besuchten FbW-Maßnahmen an den Fallstudienstandorten auf.

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

verwaltung gegenüber einer äquivalenten FbW-Maßnahme mit deutlich geringeren (oder sogar überhaupt keinen) Kosten verbunden ist.

Zu 6) Einschätzungen zu der Frage, inwieweit die Teilnahme an FbW-Maßnahmen die anschließenden Eingliederungschancen von Arbeitsuchenden mit Fluchthintergrund erhöht, liegen nur von wenigen Fallstudienstandorten vor. Besonders markant sind diesbezüglich eine Reihe von privatwirtschaftlichen und fachlich spezialisierten Bildungsträgern, die sich jeweils ausdrücklich als Qualifizierungsdienstleister der Unternehmen einer bestimmten Branche in der Region verstehen; einige von ihnen wurden zu diesem Zweck von einem Zusammenschluss von Branchenunternehmen (z.B. von privaten Pflegeeinrichtungen) gegründet. Vor dem Hintergrund einer in den betreffenden Branchen bestehenden Fachkräfteknappheit (zu nennen sind hier beispielhaft Pflegekräfte, Schweißfachkräfte, Berufskraftfahrer_innen und Sicherheitsfachkräfte) nehmen diese Weiterbildungsträger Geflüchtete (und andere Migrant_innen) in erster Linie als Fachkräftepotenzial wahr, welches sie ihren Kundenunternehmen nach Durchlaufen entsprechender Auswahl- und Qualifikationsprozesse[203] zur Bewältigung von deren Fachkräfteproblemen anbieten. Aus Sicht dieser Bildungsträger ist die anschließende Job-Vermittlung untrennbar mit ihren Qualifizierungsbemühungen verbunden. Es wird berichtet, dass viele Unternehmen diesen Bildungsträgern ihre Absolvent_innen – teilweise sogar unter Auslassung der üblichen Praktikumsphasen – ‚aus der Hand reißen'.

6.4.3 Zusammenfassung

Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung weisen insgesamt ein breites Spektrum bezüglich Dauer, Anspruchsniveau und Formalisierungsgrad auf. FbW-Maßnahmen, an denen Arbeitsuchende mit Fluchthintergrund teilnehmen, sind den Fallstudien zufolge überwiegend der nicht formalen Weiterbildung zuzuordnen. Allerdings gewinnen be-

203 Nach eigenen Aussagen wählen diese Träger unter den Arbeitsuchenden, die mit einem Bildungsgutscheinen zu ihnen kommen, diejenigen aus, die sie nicht nur im Hinblick auf die Maßnahme, sondern auch eine sich daran anschließende Tätigkeit in dem betreffenden Beruf für geeignet halten. Diese Möglichkeit haben die Träger, da sie ja in Bezug auf die Gutscheininhaber – anders als bei Vergabemaßnahmen – keinem Kontrahierungszwang unterliegen. Allerdings sind die in den Interviews angegebenen Ablehnungsquoten mit rund zehn Prozent recht niedrig.

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

rufsabschlussbezogene Teilqualifikationen in dieser Zielgruppe an Bedeutung, während klassische Umschulungen für Geflüchtete nur sehr selten veranlasst werden. Dies hängt u.a. sicherlich damit zusammen, dass abschlussbezogene FbW-Maßnahmen in einer gegenüber einer äquivalenten Ausbildung deutlich verkürzten Zeit absolviert werden müssen, was Geflüchtete in der Regel überfordern wird.

Man könnte vermuten, dass Geflüchtete wegen des Systems der Bildungsgutscheine Zugangsprobleme zu Bildungsmaßnahmen haben. Dies ist den Fallstudien zufolge nicht der Fall, da Geflüchtete bei der – für sie grundsätzlich nicht einfachen – Wahl des Bildungsträgers, bei dem sie ihren jeweiligen Bildungsgutschein einlösen können, von der zuständigen Vermittlungsfachkraft nicht alleine gelassen werden. Wenn es Zugangsprobleme von Geflüchteten zu FbW-Maßnahmen gibt, dann weil ihnen die zuständigen Vermittlungsfachkräfte keinen Bildungsgutschein aushändigen. Eine solche Entscheidung erfolgt in den meisten Fällen aufgrund einer einzelfallbezogenen Prüfung, ob die Person die Voraussetzungen einer FbW-Teilnahme erfüllt, dabei spielt die Prüfung der Sprachkompetenz eine wichtige Rolle. Viele Jobcenter und Arbeitsagenturen haben erkannt, dass die Sprachkompetenz beim Eintritt in die Maßnahme bei vielen Teilnehmenden mit Fluchthintergrund noch verbesserungsbedürftig ist, und geben ihnen durch eine begleitende Sprachförderung die Chance, während der FbW-Teilnahme ihre deutschen Sprachkenntnisse zu verbessern. Allerdings wird an zwei Fallstudienstandorten Geflüchteten vom Jobcenter bzw. der Arbeitsagentur mit dem pauschalen Verweis auf zu geringe Sprachkenntnisse generell der Zugang zu FbW-Maßnahmen verweigert, also kein Bildungsgutschein ausgehändigt. Zugangsprobleme zu FbW-Maßnahmen haben des Weiteren Geflüchtete mit einer Duldung oder einer Gestattung – und zwar immer dann, wenn die ausstehende rechtlich abgesicherte Aufenthaltsfrist nicht die gesamte Maßnahmendauer umfasst. Die meisten Arbeitsagenturen bemühen sich in solchen Fällen um einzelfallbezogene Lösungen, aber an zwei Standorten werden Geduldete und Gestattete von der Arbeitsagentur mit dem Verweis auf ihren unsicheren Aufenthaltsstatus pauschal von der FbW-Förderung ausgeschlossen. Die unterschiedlichen Praktiken der Arbeitsagenturen hängen auch damit zusammen, dass sich in §§ 81 ff. SGB III bezüglich des Zugangs von Gestatteten und Geduldeten zu FbW-Maßnahmen keine Bestimmungen finden; dies führt bei den Akteuren in den Arbeitsagenturen vielfach zu Unsicherheiten. Und schließlich ist noch herauszustellen, dass das Interesse von Arbeitsuchenden mit Fluchthintergrund an FbW-Maßnahmen oft ursprünglich dadurch geweckt wird, dass Mitglieder ihres Familien- oder

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Bekanntenkreises über eigene (positive) Erfahrungen mit Weiterbildung und die damit verbundenen verbesserten Erwerbschancen berichten. Anders als man erwarten würde, geht die Initiative zur Ausgabe von Bildungsgutscheinen also in bestimmten Fällen eher auf die Arbeitsuchenden selbst als auf die Vermittlungsfachkräfte zurück.

6.5 Maßnahmen zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit

6.5.1 Einführung und rechtliche Grundlagen

Unter der Gruppe der Maßnahmen zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit werden Eingliederungszuschüsse (EGZ), Maßnahmen bei einem Arbeitgeber (MAG)[204], das Einstiegsgeld (ESG) sowie Hilfen zum Aufbau einer Selbstständigkeit zusammengefasst.[205] Diese Maßnahmen zielen darauf, die Aufnahme einer konkreten Erwerbstätigkeit zu unterstützen, wobei sowohl – und ganz überwiegend – abhängige Beschäftigungsverhältnisse gefördert werden, als auch selbstständige Tätigkeiten. Die Inanspruchnahme dieser Maßnahmen variiert sowohl insgesamt als auch speziell für Geflüchtete sehr stark, und entsprechend liegt das Gewicht der folgenden Darstellung auf den häufig genutzten Eingliederungszuschüssen und Maßnahmen bei einem Arbeitgeber, während das Einstiegsgeld und Hilfen zum Aufbau einer Selbstständigkeit nur am Rande behandelt werden können. Zunächst werden in diesem Abschnitt die rechtlichen Rahmenbedingungen skizziert, bevor in Abschnitt 6.5.2 basierend auf vorliegender Literatur die Funktionsweise dieser Instrumente erläutert wird. Sodann werden auf der Basis der Fallstudien Strategien der Nutzung dieser Instrumente gegenüber Geflüchteten durch Arbeitsagenturen und Jobcenter

204 Die Maßnahmen bei einem Arbeitgeber nach § 45 SGB III i. V. m. § 16 Abs. 1 Nr. 2 gehören förderrechtlich zum Maßnahmentyp 1 (siehe Unterkapitel 6.2), werden aber hier behandelt, weil sie typischerweise im Vorfeld von Maßnahmen zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit eingesetzt werden und von daher fördersystematisch besser zu dem in diesem Unterkapitel behandelten Maßnahmentyp passen.

205 Im Angebot zu dem hier vorliegenden Projekt werden unter den Maßnahmen zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit außerdem der Beschäftigungszuschuss (nach § 16e SGB II) und das ESF-LZA-Programm angeführt. Da entsprechende Förderungen in den Fallstudien nicht angetroffen wurden, werden sie hier nicht behandelt.

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

(6.5.3) sowie Arbeitgeber (6.5.4) behandelt. In Abschnitt 6.5.5 werden die Ergebnisse dieses Unterkapitels zusammengefasst.

Eingliederungszuschüsse (EGZ) nach §§ 88 bis 92 SGB III (i. V. m. § 16 Abs. 1 Nr. 5 SGB II) sind zeitlich befristete Zuschüsse zum Arbeitsentgelt, die zum Ausgleich einer Minderleistung gewährt werden können, wenn die Vermittlung aus Gründen erschwert ist, die in der arbeitsuchenden Person liegen. Die Förderung kann im Regelfall bis zu 50 Prozent betragen und ist auf zwölf Monate begrenzt; für schwerbehinderte Menschen und für „besonders betroffene schwerbehinderte Menschen" – dies sind Schwerbehinderte mit mehrfachen Vermittlungshemmnissen – gelten großzügigere Regelungen. Der Förderbedarf (Höhe und Dauer des Zuschusses) muss individuell bestimmt werden; die gesetzlichen Grenzen sind daher Obergrenzen für die jeweiligen Personengruppen. Mit dem EGZ ist eine Nachbeschäftigungsfrist verbunden, innerhalb derer das Beschäftigungsverhältnis im Grundsatz nicht arbeitgeberseitig gekündigt werden darf; die Dauer der Nachbeschäftigungsfrist entspricht der Förderdauer. Der EGZ für Schwerbehinderte unterliegt keiner Nachbeschäftigungspflicht.

Für die Untersuchung des Umgangs mit EGZ gegenüber Geflüchteten ist relevant, dass die Fachlichen Weisungen der BA festlegen, dass unzureichende Deutschkenntnisse sowohl ein Vermittlungshemmnis als auch – abhängig von den konkreten Anforderungen des Arbeitsplatzes – eine Minderleistung begründen können (BA 2020h, Rn. 88.15 sowie 88.12. und 88.13).[206] Die Fachlichen Weisungen äußern sich darüber hinaus ausführlich zu der Problematik, die vorliegt, wenn ein von der Ausländerbehörde ausgestellter Aufenthaltstitel eine kürzere Zeitspanne umfasst, als sich aus Förderdauer einschließlich der Nachbeschäftigungsfrist ergibt (BA 2020h, Rn. 88.34–88.39). Die Fachlichen Weisungen lassen sich dahingehend zusammenfassen, dass eine Förderung zulässig ist, wenn ausländer- bzw. aufenthaltsrechtlich eine Erwerbstätigkeit möglich ist. Unbekannte Entscheidungen in der Zukunft durch Dritte (die Ausländerbehörde) verhindern nicht grundsätzlich Förderbewilligungen in der Gegenwart. Auch

206 Zitiert wird nach der zum Zeitpunkt der Verfassung dieses Kapitels (Mai 2020) aktuellen Fassung der Fachlichen Weisungen. Die Fachlichen Weisungen enthalten auf den ersten Seiten einen Nachweis über die Veränderungen gegenüber früheren Fassungen („Änderungshistorie"), sodass ersichtlich ist, dass diese Regelung auch zum Untersuchungszeitpunkt bestanden. Sie wurde zum 20.11.2016 eingeführt (BA 2020h, S. 2).

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

diese Hinweise wurden Ende 2016 in die Fachlichen Weisungen aufgenommen und Anfang 2020 ergänzt.

Maßnahmen bei einem Arbeitgeber (MAG) sind eine Variante der Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung (§ 45 SGB III i. V. m. § 16 Abs. 1 Nr. 2 SGB II). Sie werden wegen der Nähe zu Eingliederungszuschüssen, was ihren praktischen Einsatz durch Arbeitsagenturen und Jobcenter angeht, an dieser Stelle besprochen und nicht, wie die übrigen „45er-Maßnahmen", im Unterkapitel 6.2 (siehe dort). Die Ziele und Inhalte sowie der förderfähige Personenkreis der MAG entsprechen den Vorgaben im § 45 SGB III mit dem wesentlichen Unterschied, dass die Maßnahmen, wenn sie bei einem Arbeitgeber durchgeführt werden – in der Regel ein betriebliches Praktikum unter Fortzahlung von Arbeitslosengeld bzw. ALG II und ohne Vergütung durch den Betrieb – im Regelfall höchstens sechs und bei Langzeitarbeitslosen oder Personen mit schwerwiegenden Vermittlungshemmnissen höchstens zwölf Wochen dauern dürfen.

Das *Einstiegsgeld (ESG)* nach § 16b SGB II ist eine Geldleistung, die – anders als die Eingliederungszuschüsse – an Beschäftigte (bzw. Selbstständige) gezahlt wird und auf den Rechtskreis des SGB II, also auf ALG II-Empfänger_innen, beschränkt ist. Es kommt innerhalb des Personenkreises der Geflüchteten also nur für anerkannte Asylberechtigte bzw. Flüchtlinge infrage. Das Einstiegsgeld wird für höchsten 24 Monate gezahlt. Förderkriterium ist, ob die Zahlung „für die Eingliederung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt erforderlich ist" (§ 16b, Abs. 1 SGB II). Eine Verbindung zu Minderleistungen oder Vermittlungshemmnissen erfolgt nicht. Die Förderhöhe wird durch das Gesetz nicht bestimmt; es wird lediglich gesagt, dass die vorherige Dauer der Arbeitslosigkeit und die Größe der Bedarfsgemeinschaft zu berücksichtigen sind (§ 16b, Abs. 2 SGB II). Bemessungskriterien für die Höhe der Förderung werden vom BMAS durch eine Rechtsverordnung benannt. Es ist sowohl eine einzelfallbezogene als auch eine pauschalierte Bemessung möglich. Die einzelfallbezogene Förderung ist auf die Höhe des Regelbedarfs nach SGB II begrenzt. Bei der pauschalierten Bemessung werden Personen mit einem besonderen Förderbedarf pauschal mit bis zu 75 Prozent des Regelbedarfs gefördert. Die Fachlichen Weisungen der BA nennen unter anderem Personen mit Migrationshintergrund als eine Gruppe mit besonderem Förderbedarf; die Jobcenter können lokal weitere Personengruppen festlegen (BA 2019d, S. 12).

Der *Gründungszuschuss (GZ)* soll Arbeitslose bei der Gründung eines eigenen Gewerbes bzw. der Aufnahme einer selbstständigen Tätigkeit unterstützen (§§ 93f. SGB III). Sind alle Voraussetzungen erfüllt, dann ist der GZ eine Anspruchsleistung. Zu den Voraussetzungen gehören unter ande-

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

rem ein Arbeitslosengeldanspruch mit einer Restlaufzeit von mindestens 150 Tagen und ein tragfähiges Unternehmenskonzept. Der GZ nach § 93 SGB III kommt damit nur für Bezieher_innen von Arbeitslosengeld I infrage. Personen mit Leistungsbezug im SGB II können mit *Leistungen zur Eingliederung von Selbstständigen* (§ 16c SGB II) bei einer Unternehmensgründung unterstützt werden.[207] Auch hier ist – wie beim Gründungszuschuss – ein tragfähiges Geschäftskonzept erforderlich. Die diesbezüglichen Fachlichen Weisungen der BA (2017b) geben keine besonderen Hinweise für die Förderung von Personen mit Migrationshintergrund bzw. Zugewanderten.

6.5.2 Stand der Literatur zur Umsetzung von Hilfen bei der Beschäftigungsaufnahme

Mehrere Studien haben zu unterschiedlichen Zeitpunkten Maßnahmen zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit aus quantitativer und qualitativer Perspektive untersucht. Zu *Eingliederungszuschüssen (EGZ)* wurde wiederholt festgestellt, dass geförderte Beschäftigungsverhältnisse stabiler sind und besser entlohnt werden als nicht geförderte Jobs (Ruppe und Stephan 2009; Stephan 2010; Heyer et al. 2012; Bellmann und Stephan 2014). Eine ökonometrische Bewertung der Frage, ob EGZ in Beschäftigung verhelfen, ist hingegen schwierig, da ein EGZ nur bei Aufnahme einer Beschäftigung bewilligt wird, es also geförderte Personen ohne Erwerbsintegration nicht gibt. Mitnahme- und Substitutionseffekte können nicht ausgeschlossen bzw. für die ökonometrische Analyse nicht isoliert werden. Aus qualitativer Sicht wird in der Forschung herausgestellt, dass es beim EGZ erhebliche Mitnahmerisiken gibt, also Förderbegehren und Bewilligungen für Personen, die wohl auch ohne Förderung eingestellt worden wären (Brussig und Schwarzkopf 2011). Qualitative Studien kommen des Weiteren zu dem Ergebnis, dass die umfangreichen und wechselhaften Versuche, durch präzise Fachliche Weisungen die Mitnahmerisiken zu begrenzen, teilweise ins Leere laufen. Mit Konzepten wie „Vermittlungshemmnisse", „Minderleistung" und „Eingliederungserfordernis" werden zwar unterschiedliche Gründe für eine Förderung präzise beschrieben. Vermittlungsfachkräfte prüfen diese Voraussetzungen jedoch oft nur oberflächlich; sie treffen in der Regel keine individualisierten Förderentschei-

207 Auch das Einstiegsgeld kann zur Unterstützung einer selbstständigen Beschäftigung genutzt werden.

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

dungen, sondern nutzen mehr oder weniger Förderpauschalen (so bereits Semlinger 1982). Hierfür gibt es mehrere Gründe. Zu nennen ist erstens eine wechselnde Vielfalt von EGZ mit jeweils eigenen Fördervoraussetzungen, die den Vermittlungsfachkräften nicht immer genau bekannt sind. Eine Rolle spielt zweitens auch, dass in der Praxis vielfach Betriebe auf die Agenturen bzw. Jobcenter zugehen und für eine_n konkrete_n Bewerber_in einen EGZ ins Spiel bringen. Die Bewilligung von EGZ ist in diesen Fällen – aber auch dann, wenn Vermittlungsfachkräfte Betrieben Bewerber_innen mit Vermittlungshemmnissen vorschlagen – eher durch Verhandlungen gekennzeichnet, und weniger durch ein objektivierbares Nachmessen von Minderleistungen. Drittens und ganz entscheidend: Die EGZ sind budgetiert. Sie sind eine Ermessensleistung und werden von den Agenturen und Jobcentern entsprechend der Mittelverfügbarkeit und lokalen Strategie geplant; dabei strebt man danach, die jährlichen Planungen nach Möglichkeit aufrechtzuerhalten und auszuschöpfen und unter dieser Maßgabe eine möglichst gleichmäßige Entscheidungspraxis zu etablieren, was die Tendenz zu pauschalierten Bewilligungen fördert.

In den Verhandlungen mit Arbeitgebern um einen EGZ anlässlich einer anstehenden Stellenbesetzung werden von den Vermittlungsfachkräften mitunter *Maßnahmen bei einem Arbeitgeber (MAG)* nach § 45 SGB III als funktionale Äquivalente eingesetzt. Das heißt: Wenn ein Arbeitgeber begründen kann, warum eine Förderung erforderlich ist, für die Vermittlungsfachkraft das vorhandene Budget bzw. die lokalen Weisungen eine höhere Förderung aber nicht erlauben, dann kommen vielfach MAG zum Zuge.

Zum *Einstiegsgeld* liegt eine qualitative Studie vor, die jedoch das ESG nur als Gründungsförderung und nicht als Förderinstrument zur Aufnahme einer abhängigen Beschäftigung untersucht hat (Pongratz et al. 2013, aus demselben Projekt Bernhard et al. 2013 sowie Bernhard und Pongratz 2014; aus der Perspektive der Gründer_innen: Abbenhardt 2018). Diese Untersuchung gibt jedoch Hinweise auf die Funktionsweise weiterer Instrumente der Gründungsförderung, namentlich von *Leistungen zur Eingliederung von Selbstständigen* (nach § 16c SGB II). Demnach akzeptieren die Jobcenter die „Tragfähigkeitsbescheinigungen", mit denen externe Stellen das Gründungskonzept beurteilen, und bewilligen dann meist eine Förderung. Doch die Integrationsfachkräfte sind gleichwohl skeptisch gegenüber den in diesen Bescheinigungen prognostizierten Erfolgsaussichten der Gründungen. Sie sind auch dann zurückhaltend mit der Förderung, wenn die absehbaren Erträge der Gründung den Leistungsanspruch im SGB II nur verringern, aber nicht beenden. Dies hängt jedoch nicht nur

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

von dem zu gründenden Geschäft ab, sondern auch von der Größe der Bedarfsgemeinschaft.

Auch zum *Gründungszuschuss* im SGB III gibt es eine – schon etwas ältere – qualitative Studie (Bernhard und Wolff 2011). Die Autoren stellen für dieses im Wesentlichen gut funktionierende Instrument heraus:

> „Bemerkenswert ist, dass Vermittler und Agenturen mit Erfolg versuchen, ihren Handlungs- und Entscheidungsspielraum zu vergrößern, um somit auch bei gegebenem Rechtsanspruch die Vergabe des Gründungszuschusses lenken zu können." (ebd., S. 6)

Hierzu gehören insbesondere „beraterische Interventionen, über die die Vermittler versuchen, Gründungswillige dazu zu bringen, mögliche Risiken der Selbständigkeit stärker zu berücksichtigen oder das Gründungsprojekt insgesamt zu überdenken" (ebd.). Die Vermittlungsfachkräfte erweisen sich damit auch bei Anspruchsleistungen als „gatekeeper".

Die übergreifende Frage angesichts dieses Forschungsstandes ist im vorliegenden Zusammenhang, ob die Umsetzung der Maßnahmen gegenüber Geflüchteten anders erfolgt, als dies aus den vorliegenden Analysen erkennbar ist, die durchweg keinen Schwerpunkt auf Geflüchtete oder selbst Personen mit Migrationshintergrund setzen.

6.5.3 Die Nutzung von Maßnahmen zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit durch Arbeitsagenturen und Jobcenter

Beim Einsatz des *Eingliederungszuschusses* für Geflüchtete überwiegen die Gemeinsamkeiten der Interviewergebnisse mit dem, was bereits aus vorliegenden Untersuchungen zum EGZ bekannt ist. Dies betrifft insbesondere die Bewilligung auf Grundlage einer Verhandlungskonstellation zwischen Vermittlungsfachkraft und Arbeitgeber. Aus diesem Grund sei den Geförderten mitunter nicht bewusst, dass der Arbeitgeber anlässlich ihrer Einstellung eine Förderung erhält. Zwar geben Arbeitsagenturen und Jobcenter an, die betreffenden Personen über die Förderung zu informieren, aber diese seien in einigen Fällen nicht in der Lage, aus dem diesbezüglichen Schreiben abzuleiten, dass ein Eingliederungszuschuss gezahlt wird. Für die Arbeitgeber wiederum ist den diesbezüglichen Interviewangaben zufolge die Förderung oft nicht ausschlaggebend für die Einstellungsentscheidung, sondern eher ein „Zuckerl" (06_JC_IFK, 272), also ein entscheidungserleichternder Baustein. In den Interviews wurde vereinzelt auf eine Förderkonkurrenz zwischen Arbeitsagentur und Jobcenter hingewiesen,

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

also die Tatsache, dass die lokalen Steuerungen beider Einrichtungen an einem Ort für ähnliche Sachverhalte unterschiedliche Förderhöhen vorsehen, was Arbeitgeber, wenn sie davon erfahren, zum einen verwirren dürfte und zum anderen, wenn sie strikt anreizorientiert handeln, zu der jeweils besser fördernden Einrichtung führt; mit entsprechenden Chancenvorteilen für die dort betreuten Arbeitsuchenden.

Die diesbezüglichen Interviews bestätigen zudem, dass die Fördervoraussetzungen zwar geprüft werden, dass dies aber recht pauschal und oberflächlich geschieht. Man unterstütze die Arbeitgeber bei der Antragstellung, und zwar nicht nur beim korrekten Ausfüllen der Dokumente, sondern wohl auch beim Formulieren von Begründungen zur Minderleistung. Es gibt, soweit erkennbar, durchweg pauschalierte Förderbeträge und an einigen Standorten nur sehr wenige Entscheidungsoptionen (z.B. drei Monate 50 Prozent Förderung oder sechs Monate 50 Prozent). Es ist weiterhin erkennbar, dass Maßnahmen bei einem Arbeitgeber bei Bedarf vorgeschaltet oder – insbesondere, wenn die lokalen Richtlinien dies vorgeben bzw. ansonsten eine vorzeitige Ausschöpfung des Budgets für Eingliederungszuschüsse erwarten lässt – anstelle eines EGZ durchgeführt werden. Die Arbeitsmarktlage beeinflusst in der Wahrnehmung der Vermittlungsfachkräfte das Begehren der Arbeitgeber nach einem EGZ: In der jahrelangen günstigen Arbeitsmarktlage, wie sie zum Zeitpunkt der Fallstudien bestand, waren die Arbeitgeber in einigen Regionen froh, überhaupt noch Personal zu finden und reduzierten ihre Ansprüche an einen Eingliederungszuschuss. In all diesen Punkten gibt es kaum Unterschiede zwischen Agenturen für Arbeit und Jobcentern, und es gibt in diesen Punkten keine Unterschiede in der (intendierten) Förderung von Geflüchteten und anderen Arbeitsuchenden. Dies wurde in den Interviews mehrfach betont.

Gleichwohl lassen sich hinter diesen Gemeinsamkeiten auch einige Besonderheiten in der Förderung von Geflüchteten bei Aufnahme einer Erwerbstätigkeit erkennen. Zu nennen ist zunächst die hohe Bereitschaft der interviewten Personen, das vorhandene Förderinstrumentarium zu nutzen. Gerade betriebsnahe Instrumente – wie eben EGZ und MAG – wurden sehr positiv bewertet, und die Vermittlungsfachkräfte nutzen sie gern, wenn die Fördervoraussetzungen es rechtfertigen. Denn diese Instrumente kommen erst infrage, wenn die Geflüchteten kurz vor einer Erwerbsintegration stehen, und so wie ein Eingliederungszuschuss oder ein Praktikum aus Sicht eines Arbeitgebers nur noch ein entscheidungsbegleitendes „Zuckerl" ist, so ist ein solches Instrument aus Sicht der Vermittlungsfachkräfte eine oftmals notwendige Unterstützung, um Barrieren abzubauen, für

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

die es eigentlich keinen richtigen Anlass mehr gibt. Als eine ernsthafte Barriere schätzen die Vermittlungsfachkräfte allerdings durchweg unzureichende Deutschkenntnisse ein und sehen diesbezüglich gerade in den betriebsnahen Instrumenten einen besonderen Vorteil. Denn über die praktische Tätigkeit können sich Sprachkenntnisse innerhalb von kurzer Zeit deutlich entwickeln: „Man staunt immer, wie schnell Personen doch auch ihre Sprachkenntnisse verbessern" (02_AA_TL, 262). Zudem wurde darauf hingewiesen, dass es für die Geflüchteten oftmals – und anders als für Einheimische – um einen Ersteinstieg in Erwerbstätigkeit geht:

> „Diese ersten paar Jahre, die sind ja ganz wichtig, weil später, wenn er ausgestellt [entlassen, Anm. d. Autor_innen] wird, kann er das zumindest in seinen Lebenslauf reinschreiben und sich bewerben; da tut er sich leichter. Aber diese ersten Berufserfahrungen in Deutschland, da sind wir einfach froh und da zahlen wir auch diesen Eingliederungszuschuss." (15_JC_TL, 38)

Mit dieser Aussage wird deutlich, dass die Förderung nicht nur vor dem Hintergrund eines konkreten Arbeitsplatzes beurteilt wird, sondern auch mit Blick auf die Erwerbsbiographie, die bislang noch keine Arbeitserfahrung in Deutschland aufweist.

Eine weitere Besonderheit betrifft die Maßnahmen bei einem Arbeitgeber (MAG). Sie werden, wie bei Einheimischen auch, als Vorstufe oder anstatt eines Eingliederungszuschusses eingesetzt, aber die Nutzung der MAG gegenüber Geflüchteten geht über die übliche Verlängerungsfunktion der Eingliederungsförderung hinaus. Auch viele „Maßnahmen bei einem Träger" (nach § 45 SGB III) weisen Phasen mit Praktika in Betrieben auf, und auch daraus ergeben sich mitunter „Klebeeffekte", aufgrund derer Geflüchtete in eine Erwerbstätigkeit wechseln können. Zumindest lernen sie Arbeitskulturen praktisch kennen und können zwischen eher schulischen und eher praktischen Phasen öfter wechseln, was von den Maßnahmenträgern und Vermittlungsfachkräften positiv bewertet wird (siehe auch Unterkapitel 6.2).

Eine Besonderheit ist des Weiteren, dass die Förderung von Geflüchteten mit einem Eingliederungszuschuss teilweise nicht als ausreichend angesehen wird; nötig wäre ein „Kümmerer" (03_JC_GF, 229), den mehrere Interviewpartner_innen als hilfreich ansehen, um neu aufgenommene Beschäftigungsverhältnisse zu stabilisieren. Der Einsatz eines beschäftigungsbegleitenden Coaches war und ist im Instrumentarium der Arbeitsförderung durchaus vorgesehen, etwa beim Bundesprogramm Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt (2016 bis 2018) oder beim ESF-LZA-Programm (2015

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

bis 2020), und daran anschließend auch bei der öffentlich geförderten Beschäftigung (§ 16e und 16i SGB II, ab 2019). Die Figur des Coaches soll bislang aber bei schwer vermittelbaren, in ihrer Leistungsfähigkeit stark eingeschränkten Personen im SGB II aktiv werden.[208] Ein Einsatz zur Unterstützung geflüchteter Arbeitnehmer_innen wäre neu, ist aber vorstellbar, etwa als Hilfestellung bei Sprachproblemen, Behördengängen und Konflikten im Betrieb. In den Fallstudien wurden derartige Kümmerer mit einer Zuständigkeit (auch) für Geflüchtete teilweise angetroffen, die nicht zwingend im Jobcenter bzw. der Arbeitsagentur arbeiten, sondern zum Teil bei externen Trägern tätig sind und durch Landesprogramme finanziert werden.

Eine letzte Besonderheit betrifft die oben angesprochene Konstellation einer befristeten Aufenthaltserlaubnis, die von der Ausländerbehörde zu verlängern ist. Wie oben dargestellt, legen die Fachlichen Hinweise fest, dass eine Förderung nicht ausgeschlossen ist, wenn in den Zeitraum der Förderung und Nachbeschäftigung eine Erneuerung der Aufenthaltserlaubnis ansteht. Gleichwohl wurde eine solche Konstellation von der Geschäftsführung einer Arbeitsagentur als praktisch problematisch beschrieben, weil eine tagesgenaue Prüfung des Aufenthaltsstatus erforderlich sei.

> „(Wir) haben ja grundsätzlich die Möglichkeit, eine Maßnahme zu bewilligen, die über den Status hinausgeht, ja, aber wir müssen dann genau gucken, spätestens, wenn der Tag erreicht ist, wie sieht der Status aus, ansonsten müssen wir die Maßnahme auch abbrechen (…). Weil der Arbeitsmarktzugang ja dann vielleicht nicht mehr vorliegt und die Fördervoraussetzungen entfallen“ (09_AA_GF-TL, 122).

Dies verlangt von der Arbeitsagentur eine Aufmerksamkeit und einen Aufwand, der über das hinausgeht, was üblicherweise beim Eingliederungszuschuss zu leisten ist.

Das *Einstiegsgeld* wurde in den Interviews nicht häufig angesprochen, aber wenn dies geschah, dann wurde es auch im Zusammenhang mit der Aufnahme einer abhängigen Beschäftigung – und nicht nur zur Unterstützung einer Gründung (dazu siehe unten) – thematisiert. In den Interviews ist eine gewisse Zurückhaltung gegenüber dem Einstiegsgeld als Instrument für Geflüchtete im SGB II festzustellen. Die Vermittlungsfachkräfte sind hinsichtlich der Notwendigkeit des Einstiegsgeldes bei Geflüchteten skeptisch. Sie sehen das Einstiegsgeld als eine vorübergehende Kompensa-

208 Ein Coaching beider Seiten ist auch bei der Assistierten Ausbildung nach § 130 SGB III vorgesehen (siehe Unterkapitel 6.3).

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

tion eines zuvor höheren Einkommens und somit als Mittel, Konzessionsbereitschaft für eine schlechter entlohnte Arbeit zu erreichen; gewissermaßen als „Prämie" für die Aufnahme einer eigentlich unterwertigen Arbeit. Mangels einer Erwerbsbiographie in Deutschland halten sie einen derartigen Anreiz für Geflüchtete, die erst vor Kurzem gekommen sind, nicht für notwendig. Teilweise zweifelten Vermittlungsfachkräfte offen an, ob die Geflüchteten überhaupt in der Lage sind, ihrer Arbeit nachzugehen, wenn sie es nicht schaffen, die Formulare für das Einstiegsgeld selbstständig auszufüllen. Hier werde etwas gefördert, für das es keine ausreichende Grundlage gebe. Die Vermittlungsfachkräfte sind in hohem Maße bereit, Erwerbsintegrationen von Geflüchteten zu fördern; sie brachten in den Interviews für eine finanzielle Entlastung der Arbeitsuchenden andere Möglichkeiten als das Einstiegsgeld ins Spiel, namentlich eine Übernahme von Fahrtkosten, in Einzelfällen auch die Übernahme der Kosten zum Erwerb eines Führerscheins. Hier zeigt sich – ähnlich wie bei der funktionalen Äquivalenz der MAG und EGZ gegenüber Arbeitgebern – erneut die Bereitschaft und Fähigkeit der Vermittlungsfachkräfte, das vorhandene Instrumentarium flexibel einzusetzen, wobei sie sich sowohl am Ziel der Integration als auch an den verfügbaren Budgets orientieren.[209]

Das Einstiegsgeld als Mittel der *Gründungsförderung* wurde von den interviewten Personen noch einmal kritischer gesehen als sein Einsatz für die Zwecke einer Beschäftigungsaufnahme. Hier werden breite Begehrlichkeiten befürchtet, derer man nicht mehr Herr werden könne:

> „Wir haben uns bewusst dagegen entschieden. […] Wir zahlen das nicht. […] Weil sich das einfach verbreiten würde wie ein Lauffeuer und dann würde sich jeder selbstständig machen. Und wir würden dann zahlen ohne Ende und im Endeffekt, die paar Leute, die sich selbstständig gemacht haben, sind nicht aus der Hilfebedürftigkeit raus." (15_JC_TL, 178–180)

Dieses drastische Urteil – das in seiner Logik nicht bruchlos ist und in dem auch das Klischee von großen Bedarfsgemeinschaften bei Geflüchte-

209 In einem Fall gingen derartige Überlegungen so weit, dass statt des Einstiegsgeldes nicht einmal ein anderes arbeitnehmerbezogenes Instrument gewählt wurde, sondern stattdessen der Arbeitgeber unterstützt wurde: Statt ein Einstiegsgeld an (offenbar mehrere Geflüchtete) zu zahlen, wurde festgestellt, dass der Weg zur Arbeit erschwert ist, und es wurden Eingliederungszuschüsse an den Arbeitgeber bewilligt und mit der Erwartung verbunden, dass der Arbeitgeber diese Mittel nutzt, um einen Shuttleservice zwischen Wohnort und Unternehmen einzurichten.

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

ten mitschwingt – markiert einen Einzelfall. Aber Vorbehalte gegenüber migrantischen Gründungen sind in den Arbeitsagenturen und Jobcentern weitverbreitet. Bezüglich dieser Gründungen in der einfachen Dienstleistungsökonomie wurde auf die nur geringe Überlebenswahrscheinlichkeit bzw. hohe Scheiternsanfälligkeit und die geringen Einkommenschancen verwiesen. Mehrfach wurde bezweifelt, dass die Geflüchteten in der Lage sind, den bürokratisch-administrativen Anforderungen nachzukommen, die mit Gewerbeanmeldungen und der Aufrechterhaltung eines geregelten Geschäftsbetriebs verbunden sind. Angesichts einer insgesamt hohen Bereitschaft von Fach- und Führungskräften in den Arbeitsagenturen und Jobcentern, Geflüchteten wirksam bei der Erwerbsintegration behilflich zu sein, ließ sich hier noch am deutlichsten eine gewisse Geringschätzung erkennen, wenn es um das Zutrauen in die Fähigkeit der Geflüchteten geht, mit Verwaltungs- und Aufsichtsbehörden in Deutschland selbstständig zurechtzukommen.

6.5.4 Die Nutzung von Eingliederungszuschüssen durch Unternehmen

In den Aussagen von betrieblichen Personalverantwortlichen zur Nutzung von Eingliederungszuschüssen und Praktika wiederholt sich das, was aus anderen Studien bereits bekannt ist (Hartmann 2004; Brussig und Schwarzkopf 2011). EGZ sind kein Instrument, mit dem spezifisch oder in besonderer Weise den Geflüchteten geholfen werden kann, wohl aber ist es ein Instrument, das die Erwerbsintegrationen – auch von Geflüchteten – stabilisieren und den Kontakt zwischen Unternehmen und öffentlicher Arbeitsvermittlung verstetigen kann.

Für viele Betriebe ist der Umgang mit Eingliederungszuschüssen Routine. Der bürokratische Aufwand wurde von betrieblichen Personalverantwortlichen als vertretbar bewertet und dessen Notwendigkeit anerkannt. Recht offenherzig wurde in den Interviews eingeräumt, dass bei Neueinstellungen standardmäßig nach Eingliederungszuschüssen gefragt wird oder dass – bezogen auf die Einstellung eines konkreten Flüchtlings – die Einstellung auch ohne Eingliederungszuschuss erfolgt wäre. Hier ist in Rechnung zu stellen, dass in den Fallstudien betriebliche Personalverantwortliche interviewt wurden, die dem Evaluationsteam von den Agenturen für Arbeit bzw. Jobcentern oder Flüchtlingsnetzwerken empfohlen wurden, dabei handelte es sich um Personalverantwortliche mit Kooperationserfahrung.

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Das Interviewmaterial erlaubt keine Differenzierung nach Betrieben. In den Interviews mit den Vermittlungsfachkräften wurde jedoch deutlich, dass sich Betriebe in ihrem Umgang mit Eingliederungszuschüssen unterscheiden. Nach Wahrnehmung der Vermittlungsfachkräfte könne der Eingliederungszuschuss am ehesten bei Kleinbetrieben etwas bewirken, allerdings gebe es dort auch die meisten Personalverantwortlichen, denen das Instrument nicht bekannt sei und die Unterstützung bei der Beantragung und Abwicklung bräuchten. Größere Unternehmen seien hingegen oft nicht auf Eingliederungszuschüsse angewiesen; andererseits stellen Großunternehmen mitunter in größerem Umfang Personal ein, und bei diesen Gelegenheiten können mithilfe von Eingliederungszuschüssen auch Personen mit Vermittlungshemmnissen eingestellt werden. Eine weitere Gruppe von Betrieben nutze den Eingliederungszuschuss als dauerhafte Lohnsubvention, indem die Beschäftigten nach Auslaufen der Förderung möglichst rasch entlassen und gegen andere geförderte Beschäftigte ausgetauscht werden würden („Drehtüreffekt"). Sowohl die gesetzlichen Regelungen als auch die Fachlichen Weisungen erlauben dies nicht. So gibt es beispielsweise besondere Prüfroutinen gegenüber Zeitarbeitsfirmen, bei denen das Risiko von Drehtüreffekten besonders hoch ist. Gleichwohl sind Drehtüreffekte ein konstantes Thema bei der Umsetzung von Eingliederungszuschüssen, was darauf hindeutet, dass dies trotz aller Prüfroutinen ein Problem geblieben ist.

Erst recht gegenüber Geflüchteten, aber wahrscheinlich auch gegenüber jedem Bewerber bzw. jeder Bewerberin, setzt eine Neueinstellung – auch mit einem Eingliederungszuschuss – ein persönliches Kennenlernen zwischen Bewerber_in und betrieblichem Personalverantwortlichen voraus. Sofern dies nicht gegeben ist und eine Vermittlungsfachkraft einen Bewerber bzw. eine Bewerberin dem Betrieb vorstellt, der bzw. die dort nicht bekannt ist, würde mit hoher Wahrscheinlichkeit zunächst ein betriebliches Praktikum vereinbart werden. Generell ist außerdem festzuhalten, dass bei einer eingespielten Zusammenarbeit zwischen Betrieb und Arbeitsagentur bzw. Jobcenter die Verhandlungen um einen Eingliederungszuschuss schlanker ausfallen, wobei sich nicht sagen lässt, ob in einer Konstellation der vertrauten Zusammenarbeit ein Eingliederungszuschuss leichter bewilligt wird oder der Betrieb besser einschätzen kann, wann ein vorgetragenes Förderbegehren eine realistische Aussicht auf Erfolg hat. Aus der Perspektive der Vermittlungsfachkräfte ist der Eingliederungszuschuss mitunter aber auch ein Mittel, um mit einem Betrieb ins Gespräch zu kommen und eine Zusammenarbeit zu begründen.

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

6.5.5 Zusammenfassung

Die Instrumente zur Förderung einer Beschäftigungsaufnahme, insbesondere Eingliederungszuschüsse und Maßnahmen bei einem Arbeitgeber gehören zu den Standardinstrumenten für die Vermittlungsfachkräfte. Die Fachlichen Weisungen stellen klar, dass sie auch für Geflüchtete zur Verfügung stehen, sofern es diesen überhaupt gestattet ist zu arbeiten. Zudem stellen die Fachlichen Weisungen klar, dass fehlende sprachliche Kompetenzen ein Vermittlungshemmnis und damit ein Förderungsanlass darstellen können.

In der Handhabung von EGZ und MAG gegenüber Geflüchteten durch die Agenturen und Jobcenter gibt es wenig Unterschiede im Vergleich zur Förderung von einheimischen Arbeitsuchenden. Dies gilt insbesondere für das Zustandekommen der Förderung im Ergebnis eines Verhandlungsprozesses von Agentur/Jobcenter auf der einen und dem Betrieb auf der anderen Seite. Der oder die Arbeitsuchende tritt bei der Anfrage bzw. dem Angebot eines Eingliederungszuschusses selten aktiv bzw. als Impulsgeber auf. Bei den Vermittlungsfachkräften gibt es generell eine hohe Bereitschaft zur Nutzung betriebsnaher bzw. beschäftigungsnaher Instrumente, und dies gilt verstärkt beim Einsatz gegenüber Geflüchteten. Dies wird teilweise damit begründet, dass auf diese Weise erstmals Arbeitserfahrungen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt gesammelt werden können. Mitunter wird von Vermittlungsfachkräften, aber auch von Expert_innen bei Trägern, empfohlen, den Einstieg in Erwerbstätigkeit mit (weiterer) Sprachförderung zu verbinden und den Einstieg in Erwerbstätigkeit durch Coaches abzusichern.

Beim Einsatz von Instrumenten der Förderung selbstständiger Tätigkeiten gegenüber Geflüchteten zeigen sich Vermittlungsfachkräfte wiederholt skeptisch. Sie befürchten massenhafte Anfragen, wenig tragfähige Geschäftskonzepte, hohe Scheiternsrisiken der Neugründungen und nicht zuletzt Unvermögen bei den Geflüchteten, mit den administrativen Anforderungen zurechtzukommen, um die Förderung abzuwickeln.

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

6.6 Beschäftigung schaffende Maßnahmen

6.6.1 Einführung und rechtliche Grundlagen

Obwohl die Beschäftigung schaffenden Maßnahmen im SGB II ein größeres Instrumentenspektrum[210] umfassen, beschränken sich die Ausführungen in diesem Unterkapitel auf das Förderinstrument der in § 16d SGB II geregelten Arbeitsgelegenheiten (AGH) in der Mehraufwandsvariante. Das Instrument wurde Anfang 2005 im Zuge der letzten Stufe der „Hartz-Reformen" unter dem Leitsatz „Fördern und Fordern" eingeführt (Moczall und Rebien 2015, S. 4).[211] Bis 2009 wurden in jedem Jahr mehr als 700.000 ALG II-Beziehende einer Arbeitsgelegenheit[212] zugewiesen; zu jener Zeit war sie das Instrument mit den meisten Eintritten. In den Folgejahren waren die Förderzahlen rückläufig, sie befanden sich im Untersuchungszeitraum (2018–19) mit rund 183.000 (Eintritten) aber nach wie vor auf einem hohen Niveau (Bundesagentur für Arbeit 2020a, Tabelle VI.1.1). Dass AGH hier den „Beschäftigung schaffenden Maßnahmen" zugeordnet werden, darf nicht zu dem Missverständnis führen, durch die Teilnahme an AGH werde ein Arbeitsverhältnis begründet. Tatsächlich bleibt es für die Teilnehmenden bei einem Sozialrechtsverhältnis mit dem Jobcenter; dabei wird ihr unveränderter ALG II-Bezug jeweils durch eine Aufwandsentschädigung, deren Höhe sich nach den geleisteten Stunden richtet,

---

210 Zu erwähnen ist hier die in § 16e a.F. geregelte „Förderung von Arbeitsverhältnissen", die Anfang 2019 abgelöst wurde durch die Förderinstrumente der §§ 16e n.F. und 16 i n.F. SGB II. Letztere konnten nicht Gegenstand der Fallstudien sein, weil die Förderung im Untersuchungszeitraum gerade erst anlief. Die „Förderung von Arbeitsverhältnissen" wurde an keinem der Fallstudienstandorte für Geflüchtete eingesetzt – vermutlich liegt der wesentliche Grund darin, dass SGB II-Beziehende mit Fluchthintergrund meist nicht lange genug arbeitslos waren, um Zugang zu dem Instrument zu erhalten – und wird deshalb hier nicht behandelt. Zu den Beschäftigung schaffenden Maßnahmen kann man des Weiteren die Arbeitsgelegenheiten nach § 5 AsylbLG sowie die „Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen" (FIM) nach § 5a AsylbLG zählen. Da diese Instrumente aber weder im SGB II noch im SGB III verankert sind (bei den FIM handelt es sich um ein befristetes Arbeitsmarktprogramm des Bundes) sind sie nicht Gegenstand der vorliegenden Studie.

211 Das Instrument der Arbeitsgelegenheiten war vorher schon in § 19 des bis Ende 2004 geltenden Bundessozialhilfegesetzes verankert. Die AGH wurde von dort in das SGB II übernommen.

212 Die Zahl bezieht sich auf die Arbeitsgelegenheiten in der „Mehraufwandsvariante"; die bis 2012 daneben bestehenden Arbeitsgelegenheiten in der „Entgeltvariante" sind nicht berücksichtigt.

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

aufgestockt. Träger von Arbeitsgelegenheiten sind so gut wie ausschließlich Einrichtungen und Betriebe des Non-Profit-Sektors; dies hängt damit zusammen, dass die AGH-Förderung nach § 16d Abs. 1–4 SGB II an die Bedingungen der „Zusätzlichkeit", des „öffentlichen Interesses" und der „Wettbewerbsneutralität" (siehe hierzu mehr weiter unten in diesem Abschnitt) geknüpft ist.

In diesem Abschnitt werden zunächst die Rechtsgrundlagen des Instruments vorgestellt; wie bei den anderen Instrumenten werden auch hier neben den gesetzlichen Bestimmungen die einschlägigen Fachlichen Weisungen[213] der Bundesagentur für Arbeit herangezogen. In Abschnitt 6.6.2 wird dann auf die Ergebnisse vorliegender Forschungsarbeiten zu den Arbeitsgelegenheiten eingegangen, bevor in Abschnitt 6.6.3 die diesbezüglichen Resultate der im hier vorliegenden Projekt durchgeführten Fallstudien entlang der AGH-spezifischen untersuchungsleitenden Fragen vorgestellt werden. Dabei wird insbesondere auf die spezifischen Ziele und Funktionen eingegangen, die Arbeitsgelegenheiten zugesprochen werden, wenn es um die Integration Geflüchteter geht. Abgerundet wird das Unterkapitel schließlich durch eine Zusammenfassung (6.6.4).

Rechtsgrundlage des Förderinstruments „Arbeitsgelegenheiten" ist der § 16d SGB II; demnach sind ausschließlich erwerbsfähige Leistungsberechtigte (eLb) förderungsberechtigt. Mit dem Instrument wird angezielt, die Beschäftigungsfähigkeit der geförderten Personen zu erhalten oder wiederherzustellen (§ 16d Abs. 1 SGB II). Der Einsatz des Instruments soll nicht nur „das Ziel einer Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt unterstützen", sondern auch „eine (soziale) Teilhabe am Arbeitsleben ermöglichen" (Fachliche Weisungen AGH 1.2).[214] Zielgruppe sind „arbeitsmarktferne Personen, die einer besonderen Unterstützung und Begleitung bedürfen" (Fachliche Weisungen AGH 2.1); die Förderung wird nicht an eine bestimmte Mindestdauer der Arbeitslosigkeit oder des Leistungsbezugs geknüpft. Der Einsatz des Instruments folgt dem Ultima-Ratio-Prinzip, ist also nachrangig gegenüber der „Vermittlung in Arbeit und Ausbildung

213 Bundesagentur für Arbeit (2017a), Fachliche Weisungen Zweites Buch Sozialgesetzbuch § 16d SGB II: Arbeitsgelegenheiten, Stand 11.01.2017, Nürnberg (nachfolgend angeführt als Fachliche Weisungen AGH, jeweils mit Angabe der Randziffer).

214 Weiteren Aufschluss über die Ziele gibt die Empfehlung der Fachlichen Weisungen AGH 1.5, AGH bei den folgenden Handlungsstrategien „im Kontext des 4-Phasen-Modells" einzusetzen: „Heranführen an das Arbeitsleben (Tagesstruktur herstellen), Arbeits- und Sozialverhalten stärken, Perspektiven verändern, individuelle Wettbewerbsnachteile ausgleichen."

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

sowie der Berufsvorbereitung, der Berufsausbildung und der beruflichen Weiterbildung" (Fachliche Weisungen AGH 1.3).[215] Eine AGH kann jedoch – auch zeitgleich – mit einer Maßnahme zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung (nach § 45 SGB III bzw. § 16 Abs. 1 SGB II) kombiniert werden (vgl. Fachliche Weisungen AGH 1.4).

Der/die eLb erhält vom zuständigen Jobcenter eine stundenbezogene „Mehraufwandsentschädigung"[216] (MAE), die den geförderten eLb – ohne Anrechnung auf die Grundsicherungsleistungen – für den Einsatz in Tätigkeitsfeldern gezahlt wird, die drei Kriterien gerecht werden: Die Arbeiten müssen „zusätzlich", „im öffentlichen Interesse liegend" und „wettbewerbsneutral" sein; dies muss aus der vom jeweiligen AGH-Träger vorzulegenden Tätigkeitsbeschreibung hervorgehen. In § 16d Abs. 2–4 SGB II und in den diesbezüglichen Fachlichen Weisungen finden sich umfangreiche Ausführungen zur Auslegung dieser Begriffe und daraus abgeleitete Hinweise auf nicht förderfähige Tätigkeiten, die hier nicht referiert werden können. Es geht im Kern darum, mögliche Verdrängungseffekte der Förderung auf reguläre Beschäftigung, die entweder zur Erfüllung rechtlicher „Pflichtaufgaben" (Zusätzlichkeit) oder zur Erbringung von Leistungen durch am Markt agierende Privatunternehmen (Wettbewerbsneutralität) eingesetzt wird, zu vermeiden. Im öffentlichen Interesse liegt eine AGH, wenn ihr „Arbeitsergebnis einen […] Nutzen für die Allgemeinheit darstellt"; demzufolge ist eine Förderung „ausgeschlossen, wenn es sich überwiegend um erwerbswirtschaftliche, auf Gewinn ausgerichtete Arbeiten handelt" (Fachliche Weisungen AGH, 2.3). Bei ihren Förderentscheidungen über beantragte AGH-Projekte müssen die Jobcenter die diesbezüglichen Stellungnahmen der Mitglieder des gemäß § 18d SGB II gebildeten

215 Dies heißt, dass die zuständige Integrationsfachkraft vor Zuweisung in eine AGH feststellen muss, dass der/die betreffende eLb weder in ungeförderte Erwerbsarbeit oder Ausbildung vermittelt noch einer der genannten Maßnahmen zugewiesen werden kann (vgl. Fachliche Weisungen AGH 2.6). Die Nachrangigkeit impliziert zugleich, dass das Jobcenter Teilnehmende aus der AGH abberufen kann, wenn sie in zumutbare Arbeit oder Ausbildung oder eine andere Eingliederungsmaßnahme vermittelt werden können (vgl. Fachliche Weisungen AGH 2.19).

216 Über die Höhe der MAE machen weder § 16d Abs. 7 SGB II noch die Fachlichen Weisungen AGH Angaben; nach den Fachlichen Weisungen AGH 2.8 ist die MAE „vom Jobcenter zu bewilligen." Im Regelfall liegen die ausgezahlten MAE zwischen einem und zwei Euro je Arbeitsstunde (Kiesel und Wolff 2018, S. 2). Die MAE wird nur für tatsächliche geleistete Zeiten gezahlt, also nicht für Urlaubs- und Krankheitstage oder sonstige Fehlzeiten (Fachliche Weisungen AGH, 2.3.3).

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

örtlichen Jobcenterbeirats – hier insbesondere der Arbeitgeber- und der Arbeitnehmerseite – berücksichtigen.

Die Förderung durch das Jobcenter besteht gemäß § 16d Abs. 8 SGB II in der Erstattung der Sach- und Personalkosten (ggf. abzüglich von Einnahmen), die dem Träger für die Durchführung der AGH entstehen[217]. Dabei können Personalkosten für einen „besonderen Anleitungsbedarf" und eine „tätigkeitsbezogene Unterweisung" geltend gemacht werden. Nach den Fachlichen Weisungen AGH 2.11 ist die Anleitung auf die konkrete zu verrichtende Tätigkeit bezogen; darüber hinaus vermittelt die Unterweisung

> „sehr einfache, niederschwellige Fertigkeiten, Fähigkeiten und Kenntnisse, die zur Verrichtung der Tätigkeit erforderlich sind […] aber auch für Tätigkeiten in anderen Betriebsstätten bzw. späteren Betrieben nutzbar gemacht werden können." (ebd.)[218]

Ist dies zur Stabilisierung der Teilnehmenden und Vermeidung von Teilnahmeabbrüchen notwendig, können den AGH-Trägern auf Antrag darüber hinaus die Personalkosten für eine sozialpädagogische Betreuung der AGH-Kräfte erstattet werden (vgl. Fachliche Weisungen AGH 2.12).

Erwerbsfähige Leistungsberechtigte können gemäß § 16d Abs. 6 SGB II innerhalb eines Zeitraums von fünf Jahren maximal 24 Monate lang[219] einer AGH zugewiesen werden. Für den zeitlichen Umfang der AGH gibt es keine festen Grenzen; die wöchentliche Arbeitszeit soll „im Einzelfall" entsprechend „der individuellen und arbeitsmarktlichen Erforderlichkeit sowie der beruflichen Eingliederungsleistungen" festgelegt werden (Fachliche Weisungen AGH 2.3.2).

Die Entscheidung über die Förderung trifft das Jobcenter nach Prüfung der Eignung des Trägers[220] und der vom Träger vorgelegten Maßnahmen-

---

217 Die MAE ist dagegen „kein Bestandteil der bewilligten Maßnahmekosten an den Maßnahmeträger" (Fachliche Weisungen AGH 2.3.3).

218 In diesem Zusammenhang ordnen die Fachlichen Weisungen die AGH im Instrumentenvergleich als äußerst niedrigschwellig ein und grenzen sie ausdrücklich ab von Maßnahmen mit stärker qualifizierendem Charakter, darunter auch von den Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung nach § 45 SGB III bzw. § 16 Abs. 1 SGB II (vgl. Fachliche Weisungen AGH 2.11).

219 Die fünfjährige Rahmenfrist beginnt mit dem Start der ersten AGH. Innerhalb dieser Frist ist die maximale Förderdauer – hauptsächlich bei Älteren und bei Personen mit minderjährigen Kindern – einmalig um weitere zwölf Monate verlängerbar (Fachliche Weisungen AGH, 2.3.1).

220 Die Fachlichen Weisungen AGH 2.15 nennen hierfür Prüfkriterien (u.a. finanzielle Leistungsfähigkeit, maßnahmengerechte Ausstattung und tarifliche bzw.

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

beschreibung; im Unterschied zu vielen anderen Maßnahmen der Arbeitsförderung findet also keine wettbewerbliche Vergabe statt.

Der Zugang in eine – vom Jobcenter konkret zu bestimmende – AGH erfolgt per Zuweisung des/der betreffenden eLb, die grundsätzlich mit einer Sanktionsbewehrung versehen ist (vgl. Fachliche Weisungen AGH 2.17f.). Der AGH-Träger hat keinen Rechtsanspruch darauf, dass ihm das Jobcenter bestimmte gewünschte Personen zuweist (vgl. Fachliche Weisungen AGH 2.15).

6.6.2 Vorliegende Forschungsergebnisse zum Einsatz von Arbeitsgelegenheiten

Die Arbeitsgelegenheiten (AGH) sind seit ihrer Einführung regelmäßig Gegenstand von Analysen, unter anderem des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit. Dabei geht es im Wesentlichen darum, in welchem Maße die AGH zielgruppenadäquat eingesetzt werden und unter welchen Bedingungen mit dem Einsatz des Instruments dessen Ziele erreicht werden; dabei werden auch mögliche Konflikte zwischen den Zielen thematisiert.

Mit AGH sollen, wie im vorstehenden Abschnitt gezeigt, besonders schwer zu integrierende ALG II-Beziehende gefördert werden. Hohmeyer und Wolff (2010) weisen darauf hin, dass es insbesondere in Westdeutschland neben den AGH-Teilnehmenden ALG II-Beziehende mit noch schlechteren Beschäftigungschancen gibt; woraus sie schließen, dass die AGH nicht immer zielgruppenadäquat eingesetzt werden. Solche Creaming-Effekte führen sie zum einen auf das Bestreben der Träger zurück, für die AGH Personen zu gewinnen, die über eine gewisse Leistungsfähigkeit verfügen,[221] und zum anderen auf ein mögliches Interesse der Vermittlungsfachkräfte der Jobcenter, den AGH nicht nur sehr arbeitsmarktferne Personen zuzuweisen.[222]

---

ortsübliche Entlohnung des Personals). Eine AZAV-Zertifizierung der AGH-Träger wird nicht vorgeschrieben.

221 In die gleiche Richtung geht die Feststellung von Hohmeyer und Wolff (2010), dass mit der Länge der AGH-Förderung (in Monaten) und der Dauer der wöchentlichen Arbeitszeit die Arbeitsmarktnähe der Geförderten eher zunimmt.

222 Dies gilt vor allem dann, wenn ein jobcenterinternes Anreizsystem eine anschließende Vermittlung von AGH-Absolventen in nicht geförderte Beschäftigung honoriert.

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Eines der zentralen Ziele des AGH-Einsatzes ist die Verbesserung der Integrationschancen in nicht geförderte Erwerbsarbeit. Hohmeyer und Wolff (2010) stellen fest, dass bei (ehemaligen) AGH-Teilnehmenden mittelfristig – und zwar eher bei Frauen und stärker in Westdeutschland – Integrationserfolge zu verzeichnen sind.[223] Im Zusammenhang mit geförderter Beschäftigung wird häufig das Risiko von Lock-in-Effekten thematisiert, die das Ziel der Integration in den ersten Arbeitsmarkt konterkarieren können, da die geförderten Personen zu wenig Anreiz und Zeit haben, um sich um Jobs auf dem ersten Arbeitsmarkt zu bemühen. Hohmeyer und Wolff (2010) beobachten moderate Lock-in-Effekte, wenn AGH von vier bis zwölf Monaten Dauer geplant sind, weisen aber auch darauf hin, dass die Teilnahme an länger dauernden AGH die Eingliederungschancen langfristig erhöht. Zu einem ähnlichen Ergebnis kommen auch Kiesel und Wolff (2018). Sie plädieren dafür, den Erfolg der AGH eher an deren langfristigen Integrationswirkungen zu messen, vor allem auch weil der Einsatz dieses Instruments weitere Förderungen auslösen kann, welche die Integrationschancen erhöhen. In langfristiger Perspektive stellen sie – vor allem für weibliche Teilnehmende und in Westdeutschland – positive Effekte auf Erwerbsintegration und Einkommen fest. Was die Eingliederungswirkungen von AGH in den verschiedenen Einsatzfeldern betrifft, kommen Kiesel und Wolff (2018) zu dem – wenig überraschenden – Ergebnis, dass diese durch die Arbeitsnachfrage in den Wirtschaftszeigen und Berufsgruppen, die den AGH-Einsatzfeldern ähneln, beeinflusst werden. Sie sehen positive Effekte der AGH-Teilnahme insbesondere „in den Einsatzfeldern Gesundheit und Pflege sowie in der Kinderbetreuung und Jugendhilfe“ (ebd., S. 7), Branchen mit überdurchschnittlichem Beschäftigungswachstum, in denen überwiegend Frauen arbeiten. Geringe Eingliederungseffekte in nicht geförderte Erwerbstätigkeit gibt es dagegen bei ostdeutschen männlichen AGH-Teilnehmern, die im Umweltschutz, der Landschaftspflege und Infrastrukturverbesserung arbeiten. Sie führen dies darauf zurück, dass es in diesen stark durch geförderte Beschäftigung geprägten Sektoren kaum zusätzliche Arbeitskräftenachfrage im nicht geförderten Bereich gibt.

Wie in Abschnitt 6.6.1 gezeigt, sollen AGH des Weiteren die soziale Teilhabe der Teilnehmenden fördern. Christoph et al. (2015) untersuchen

223 Hohendanner et al. (2011) stellen für 2006 fest, dass Übergänge von AGH-Teilnehmenden in nicht geförderte Beschäftigung meist mit einem Arbeitgeberwechsel einhergehen; Integrationen im Einsatzbetrieb gelangen nur bei vier Prozent der AGH-Kräfte.

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

am Beispiel der AGH und des Beschäftigungszuschusses, „wie durch geförderte Beschäftigung die soziale Teilhabe von Langzeitarbeitslosen verbessert werden kann“ (ebd., S. 1). Sie zeigen anhand von Teilnehmendenbefragungen der Jahre 2006 bis 2009, dass die Teilnehmenden im Durchschnitt vor allem die teilhabefördernden Aspekte der AGH (z.B. verbesserte Kontaktmöglichkeiten, das Empfinden, sinnvolle Arbeiten zu erledigen und die verbesserte materielle Situation) hoch bewerten, während sie kaum erwarten, dass sich ihre Beschäftigungschancen am ersten Arbeitsmarkt verbessern. Den Autor_innen zufolge hat die Art des Maßnahmenzugangs große Bedeutung für die Teilhabewirkungen: Personen, die nur aufgrund einer expliziten Anordnung des Jobcenters teilnehmen, beurteilen die AGH bezüglich ihrer sozialintegrativen Wirkungen negativer als freiwillig Teilnehmende.[224] Dabei erfolgt die Teilnahme an AGH offenbar ganz überwiegend freiwillig; die Vermeidung von Sanktionen wird jedenfalls nur selten als ausschlaggebendes Teilnahmemotiv genannt.[225] Das Teilhabeempfinden von AGH-Teilnehmenden wird den Autoren zufolge des Weiteren umso größer, je länger (in Wochenstunden und Monaten) die Maßnahme dauert. Drittens spielt die Art der ausgeübten Tätigkeit eine Rolle: AGH mit qualifiziertem Tätigkeitsprofil werden von den Teilnehmenden – auch bezüglich sozialer Teilhabeaspekte – vergleichsweise positiv bewertet. Und viertens wird die Qualität der Beziehung zur Integrationsfachkraft des Jobcenters als wichtiger Faktor identifiziert: Teilhabeempfinden stellt sich bei AGH-Teilnehmenden umso eher ein, je stärker sie sich von ihrer Integrationsfachkraft unterstützt fühlen.

Zum Abschluss dieses Abschnitts soll mit Christoph und Hohmeyer (2012)[226] darauf hingewiesen werden, dass zwischen den Zielen, die dem AGH-Einsatz zugrunde liegen, verschiedene Spannungsverhältnisse bestehen. Den Autor_innen (S. 119) zufolge handelt es sich dabei um die folgenden vier Ziele:

(1) Heranführung von arbeitsmarktfernen Langzeitarbeitslosen an regelmäßige Erwerbstätigkeit um ihre Integrationschancen auf dem ersten Arbeitsmarkt und ihre Beschäftigungsfähigkeit zu verbessern; hierzu

224 Auch objektive Verbesserungen, die mit der AGH einhergehen (wie das höhere Einkommen) werden von den zwangsweise Teilnehmenden in ungünstigerem Licht betrachtet als von den freiwillig Teilnehmenden.

225 Daraus kann man schließen, dass Integrationsfachkräfte Arbeitsgelegenheiten eher selten als Instrument der— sanktionsbewehrten – Überprüfung der Arbeitsbereitschaft von Langzeitarbeitslosen einsetzen.

226 Die Arbeit beruht auf derselben Datengrundlage (AGH-Teilnehmendenbefragung) wie die oben angeführte Arbeit von Christoph et al. (2015).

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

gehört die Förderung erwerbsarbeitsbezogener Tugenden wie Zuverlässigkeit und Pünktlichkeit und die Gewöhnung an den bei Erwerbstätigkeit typischen Tagesrhythmus.

(2) „Verbesserung der sozialen Integration der Teilnehmer", was sowohl durch Einbindung in den Kolleg_innenkreis erreicht werden soll als auch dadurch, dass die Teilnehmenden „sich selbst als jemanden wahrnehmen lernen, der etwas Sinnvolles tut und ‚seinen Beitrag leistet'."

(3) Verbesserung der „Qualität öffentlich bereitgestellter Güter"; so können durch AGH in öffentlichen oder gemeinnützigen Einrichtungen zusätzliche Leistungen angeboten werden[227].

(4) Verbesserung der Informationsbasis des Jobcenters über die Interessen und Fähigkeiten sowie die Arbeitsbereitschaft der Leistungsbeziehenden; mit einem AGH-Einsatz können Hinweise für die weitere Integrationsstrategie gewonnen, aber auch die Arbeitsbereitschaft von Leistungsbeziehenden überprüft werden (‚Work Test').

Besonders zwischen dem zweiten (soziale Teilhabe) und – in Teilen – dem vierten Ziel (‚Work Test') ist ein Zielkonflikt augenfällig. Wie oben gezeigt wurde, korrespondiert das Ziel der Förderung sozialer Teilhabe mit freiwilliger Teilnahme. Werden AGH vom Jobcenter jedoch zum Zwecke des ‚Work Test' eingesetzt, geht dies in aller Regel mit erzwungener Teilnahme einher. Man wird also nicht beide Ziele – Förderung sozialer Teilhabe und Überprüfung der Arbeitsbereitschaft – gleichzeitig verfolgen können. Ein Spannungsverhältnis besteht aber auch zwischen der Integration möglichst arbeitsmarktferner Personen und der Bereitstellung öffentlicher Güter (drittes Ziel). Einerseits werden unter der Zielsetzung der Arbeitsmarktintegration zur Vermeidung von Lock-in-Effekten die wöchentlichen Arbeitszeiten der Teilnehmenden auf maximal 30 Stunden begrenzt und die Teilnahmedauer meist auf wenige Monate befristet, wobei für die Teilnahme vornehmlich sehr arbeitsmarktferne Personen ausgewählt werden sollten.[228] Das Ziel der Bereitstellung zusätzlicher öffentlicher Güter erfordert indes einigermaßen leistungsfähige Teilnehmende und eine möglichst hohe personelle Kontinuität, was beides im Spannungsverhält-

227 Es ist darauf hinzuweisen, dass diese in der Literatur beschriebene empirisch feststellbare Funktion von AGH sich nicht unter den gesetzlichen Zielen des Instruments findet.

228 Ebenso wie die oben angeführte Arbeit von Hohmeyer und Wolff (2010) stellen auch Christoph und Hohmeyer (2012) fest, dass die AGH-Teilnehmendenauswahl Creamingeffekten unterliegt, dass also arbeitsmarktnähere Personen höhere Teilnahmechancen haben als besonders arbeitsmarktferne Langzeitarbeitslose.

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

nis zum Integrationsziel steht. Und dass die von AGH-Teilnehmenden erbrachten Leistungen „zusätzlich" sein müssen, um Verdrängungseffekte auf nicht geförderte Beschäftigung zu vermeiden, korrespondiert logischerweise mit einer gewissen Arbeitsmarktferne der Tätigkeiten, was ebenfalls dem Integrationsziel widerspricht.

6.6.3 Zur Umsetzung von Beschäftigung schaffenden Maßnahmen

Ausführliche Berichte der interviewten Personen über den Einsatz von Arbeitsgelegenheiten nach § 16d SGB II liegen aus drei Fallstudienstandorten vor. In einem weiteren Standort werden Arbeitsgelegenheiten im Rahmen eines Pilotprojekts in Kombination mit Sprachförderung eingesetzt und aus Landesmitteln – also nicht aus den für das Jobcenter verfügbaren SGB II-Mitteln – finanziert. Obwohl Landesprogramme nicht Untersuchungsgegenstand der vorliegenden Studie sind, wird auch dieser Standort in die Darstellung einbezogen.

Die interviewten Akteure – Führungs- und Fachkräfte von Jobcentern sowie Mitarbeiter_innen von Trägern – äußerten sich – stets mit Blick auf die Zielgruppe der Geflüchteten – zu den *Zielen und Funktionen* der Arbeitsgelegenheiten, zu ihrer *inhaltlich-konzeptionellen Ausgestaltung* und zu *Auswahl und Struktur der Teilnehmenden* sowie *Zugangswegen* in die Arbeitsgelegenheiten. Im Folgenden werden die wesentlichen beschreibenden und bewertenden Aussagen aus den Interviews zu diesen drei Punkten zusammengefasst. Dabei soll jeweils das Spezifische des Einsatzes von Arbeitsgelegenheiten im Bereich der Integration von Geflüchteten in den Vordergrund gerückt werden.

Ziele, Strategien und Funktionen

An drei Fallstudienstandorten haben Arbeitsgelegenheiten eine sogenannte Überbrückungsfunktion[229]. Das bedeutet, dass die Geflüchteten vom Jobcenter AGH zugewiesen werden, um Zeiten der Inaktivität zu vermeiden, die entstehen können, wenn nach dem Integrationskurs die weitere Perspektive zunächst unklar ist oder eine geplante Folgemaßnahme erst

229 Diese in der Förderpraxis angetroffene Funktion steht streng genommen in Widerspruch zum oben angeführten Ultima-ratio-Prinzip, dem der Einsatz von AGH stets unterliegen sollte.

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

nach einer mehrmonatigen Lücke beginnt.[230] Daneben werden – in weniger Fällen – AGH-Einsätze auch veranlasst, um jeweils die Wartezeit auf den Start des Integrationskurses zu überbrücken. In den Interviews wurde herausgestellt, dass im Anschluss an den Integrationskurs erworbene Sprachkenntnisse rasch wieder verloren gehen, wenn sie nicht regelmäßig ‚trainiert' werden; dazu sollte durch die Teilnahme an – sprachlich ‚gemischt' zusammengesetzten – AGHs Gelegenheit gegeben werden.

Nach einer anfänglichen Phase ‚flüchtlingsspezifischer' Arbeitsgelegenheiten ist man an den genannten Standorten nach Angaben der Fach- und Führungskräfte der Jobcenter sowie der Beschäftigungsträger später bewusst dazu übergegangen, Arbeitsteams zu bilden, die aus geflüchteten und einheimischen AGH-Teilnehmenden zusammengesetzt sind. Neben dem angeführten Ziel (‚Training' der im Integrationskurs erworbenen Sprachkompetenzen) werde damit die Absicht verbunden, Vorbehalte und Vorurteile gegenüber Geflüchteten, die gerade bei vielen einheimischen ALG II-Beziehenden beobachtet werden, abzubauen. Man hofft, dass die AGH-Teilnehmenden in ‚gemischten Teams' durch ihre alltägliche Zusammenarbeit einen ‚Draht' zueinander finden und auch persönliche Beziehungen aufbauen, die diskriminierenden Einstellungen und Vorurteilen entgegenwirken – und beobachtet dabei durchaus Erfolge.

Ein weiteres Ziel, das mit dem Einsatz von Geflüchteten in AGH verbunden wird, ist öffentlich sichtbar zu machen, dass sie im Gegenzug zu den erhaltenen Sozialleistungen gesellschaftlich sinnvolle Arbeiten verrichten. Dies wird dadurch begünstigt, dass AGH – wie z.B. in der Grünpflege – oft im öffentlichen Raum stattfinden oder, wenn dies nicht der Fall ist, AGH-Teilnehmende bei ihren Einsätzen vielfach in Kontakt zu ‚Kund_innen' (z.B. bei personengebunden Dienstleistungen etwa in der Seniorenbetreuung) und Auftraggebern[231] kommen. Dieses durch das AGH-Instrument ermöglichte ‚Sichtbarmachen' der Arbeit von Geflüchteten im Leistungsbezug wird von den interviewten Akteuren aus Jobcentern und von Trägern mit dem Ziel verbunden, in der lokalen Gesellschaft bestehenden Vorurteilen und Anfeindungen gegenüber Geflüchteten entgegenzuwirken und ihre soziale Integration zu verbessern. Damit wird eines der rechtlichen Ziele der AGH – Förderung der sozialen Teilhabe

230 Eine solche Überbrückungsfunktion ist dem Forschungsteam auch bei Maßnahmen nach § 45 SGB III begegnet.

231 Viele Einsätze von AGH-Teilnehmenden finden nicht in den Räumen des Maßnahmenträgers selbst statt, sondern bei Dritten, die den Träger mit der Erbringung von Leistungen beauftragt haben.

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

der Teilnehmenden – in spezifischer Weise für die Zielgruppe der Geflüchteten umgesetzt. Mit der Erhöhung der Sichtbarkeit der Leistungsfähigkeit von AGH-Teilnehmenden mit Fluchthintergrund für Dritte wird auch die Hoffnung auf größere Chancen ‚überraschender' Vermittlungen in nicht geförderte Beschäftigung verbunden.[232]

Neben diesen spezifischen Zielen und Funktionen des Einsatzes von AGH für Geflüchtete führen die interviewten Akteure auch die Ziele, die – wie bereits erläutert – gemeinhin mit dem AGH-Instrument verbunden werden, an: Herstellung bzw. Erhaltung von Beschäftigungsfähigkeit und Arbeitsmarktnähe, Vermittlung erwerbsbezogener Normen und Tugenden, Schaffung eines strukturierten Tagesablaufs, Kennenlernen möglicher Berufsfelder[233] und Austesten der arbeitsbezogenen Stärken der Teilnehmenden. Es fällt auf, dass die befragten Jobcenter AGH einsetzen, um die eigene Informationsbasis über die Interessen und Fähigkeiten der geflüchteten Leistungsbeziehenden zu verbessern, aber ausdrücklich nicht zum (möglicherweise sanktionsbewehrten) Test ihrer Arbeitsbereitschaft (‚Work Test').[234] Schließlich soll noch erwähnt werden, dass an einem Untersuchungsstandort AGH im Rahmen eines Pilotprojekts mit dem Ziel eingesetzt werden, unter den Geflüchteten Arbeitskräftepotenziale im Bereich von Mangelberufen (u.a. Pflege) zu erschließen. Dieses Projekt wird im Rahmen des folgenden Unterabschnitts näher skizziert.

Konzeptionell-inhaltliche Ausgestaltung der AGH

Die Tätigkeitsbereiche, in denen die Arbeitsgelegenheiten angesiedelt sind, sind entsprechend den Förderkriterien der Zusätzlichkeit, des öffentlichen Interesses und der Wettbewerbsneutralität im Bereich gemeinnütziger und öffentlicher[235] Dienstleistungen angesiedelt. Die Teilnahme von Geflüchte-

232 Als Beispiel werden kleinere Betriebe angeführt, die bei der Rekrutierung von Personal anstelle von Stellenausschreibungen oft eher informellen Hinweise und Empfehlungen nachgehen.

233 Dies wird begünstigt durch das recht große Spektrum an Tätigkeitsbereichen, die an den einzelnen Standorten für AGH-Kräfte verfügbar sind (siehe die Aufstellung im folgenden Unterabschnitt).

234 Alle diesbezüglich interviewten Personen betonten, dass die AGH-Teilnahme der Geflüchteten auf Freiwilligkeit beruhe.

235 Bei den öffentlichen Dienstleistungen müssen die AGH von kommunalen Pflichtaufgaben abgrenzbar sein (siehe Abschn. 6.6.1). An zwei Untersuchungsstandorten wird die Einhaltung dieser Förderbestimmung in der Weise sicher-

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

ten hat diesbezüglich keinen größeren Einfluss auf die Ausgestaltung der AGH: An den untersuchten Standorten wurden – mit einer Ausnahme, auf die weiter unten einzugehen sein wird – für die Teilnehmenden mit Fluchthintergrund keine neuen Tätigkeitsbereiche eingerichtet. Die Tätigkeiten lassen sich den folgenden Feldern zuordnen:

Sozialkaufhäuser/Recycling
- Instandsetzung gebrauchter Fahrräder; Ausgabe gegen Entgelt an Bedürftige
- Elektro-, Möbel-, Computer-Recycling
- Kleiderkammer / Nähwerkstatt

Garten- und Landschaftsbau
- Pflege öffentlicher Grünanlagen
- Pflege von Streuobstwiesen
- Obsternte/Saftpressen
- Instandhaltung von Wanderwegen und Spielplätzen, Gewächshauspflege

Altenhilfe/Armenpflege/Kinderbetreuung
- Suppenküche
- Tafel
- Bahnhofsmission
- Ambulante und stationäre Seniorenhilfe
- Küche und Hauswirtschaft in Kitas
- Unterstützung Hausmeister
- Verkehrshelfer
- Herstellung von Holzspielzeugen für Kindergärten

Ein flüchtlingsspezifisches AGH-Tätigkeitsprofil wurde an einem Standort angetroffen. Dort arbeiten sechs weibliche AGH-Kräfte mit Fluchthintergrund, die schon einige Zeit in der Kommune leben, unter der Regie der kommunalen „Fachstelle für Geflüchtete“ als „Integrationslotsinnen“. Die Tätigkeit besteht darin, neu ankommende Geflüchtete unter anderem zu Ämtern zu begleiten, auf günstige Einkaufsmöglichkeiten hinzuweisen, ihnen bedarfsweise Arzttermine zu vermitteln – und ihnen bei all dem als Sprachmittlerin zur Verfügung zu stehen. Die Integrationslotsinnen nehmen begleitend zu ihrer Tätigkeit an modularen Qualifizierungsmaßnahmen teil, die aus dem kommunalen Haushalt finanziert werden und nicht zuletzt auch ihre Beschäftigungsperspektiven im Anschluss an die AGH verbessern sollen.

---

gestellt, dass die Kommunen in direktem Kontakt mit den AGH-Trägern treten, um sie mit öffentlichen Arbeiten (etwa in der Grünpflege) zu beauftragen.

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Den an AGH teilnehmenden Geflüchteten werden an den betreffenden Untersuchungsstandorten begleitende Kurse angeboten, in denen pädagogische Mitarbeiter_innen der AGH-Träger arbeitsmarktbezogene, landeskundliche und soziokulturelle Inhalte vermitteln. Darüber hinaus werden sie sozialpädagogisch begleitet und bedarfsweise beim Umgang mit Ämtern usw. unterstützt. Hierzu gehören auch Hinweise auf die in der Kommune bestehenden Hilfsangebote, günstige Einkaufsmöglichkeiten und behördliche Anlaufstellen im Rahmen gemeinsamer ‚Exkursionen.'

Die Zuweisung von Geflüchteten in AGH wird – wie oben erwähnt – mit dem Ziel verbunden, ihre erworbenen Sprachkompetenzen zu erhalten bzw. zu verbessern. Es wurde gezeigt, dass zu diesem Zweck bewusst ‚gemischt' zusammengesetzte Arbeitsteams gebildet werden. Außerdem geben den Interviewangaben der AGH-Träger zufolge die Anleitungskräfte während der Arbeitsprozesse immer wieder Erläuterungen zu relevanten deutschen Begriffen (Werkzeuge, Arbeitsgegenstände und -abläufe etc.). Über diese mehr informellen Arten des Lernens der deutschen Sprache hinaus wird an einigen Standorten begleitend zur AGH ein Sprachkurs für die Teilnehmenden mit Fluchthintergrund angeboten; dabei hängt das Niveau davon ab, ob die AGH-Teilnehmenden schon einen Integrationskurs absolviert haben. Die Sprachkurse für Fortgeschrittene sind aufwändiger gestaltet; für sie werden i.d.R. zwei ‚AGH-freie' Wochentage reserviert.

Ein besonders elaboriertes Beispiel ist die eingangs bereits erwähnte Kombination von AGH und Sprachelernen an einem Standort. Die an dem – aus Landesmitteln finanzierten – Pilotprojekt teilnehmenden Geflüchteten, die den Integrationskurs absolviert, danach aber keinen Erwerbseinstieg gefunden haben, arbeiten in verschiedenartigen von den örtlichen Wohlfahrtsverbänden getragenen sozialen Einrichtungen. Die Zuweisung erfolgt nach Angaben des Jobcenters unter Berücksichtigung der jeweiligen persönlichen Interessen und Neigungen, was dadurch ermöglicht wird, dass ein relativ breites Spektrum an Einsatzfeldern zur Verfügung steht. Die Besonderheit der begleitenden Sprachförderung – sie findet an drei Tagen in der Woche nachmittags statt – besteht in einem engen Bezug zu den im Rahmen der jeweiligen AGH ausgeübten Tätigkeiten.[236] In den Interviews wurde herausgestellt, dass der Sprachkursträger durch Abstimmung mit den verschiedenen AGH-Trägern in der Lage sei, individuell angepasste Curricula der berufs- bzw. tätigkeitsbezogenen

236 Der Sprachkursträger vergleicht im Interview die Vorgehensweise mit dem Konzept des bilingualen Unterrichts, der an manchen weiterführenden Schulen angeboten wird.

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Sprachförderung zu entwickeln, die Arbeit in den Sprachkursen finde dementsprechend differenziert – also eher in Kleingruppen als in Form von Frontalunterricht – statt.[237] Die Sprachkurse basieren auf einem von einer Hochschullehrerin des Fachbereichs Fremdsprachendidaktik entwickeltem Konzept. Ein wichtiges Motiv der Wohlfahrtsverbände an diesem Pilotprojekt teilzunehmen ist, auf diesem Wege geeignete Kandidat_innen zur Besetzung von Stellen bzw. Ausbildungsplätzen in sogenannte Mangelberufen (wie in der Altenpflege) zu finden. Doch ist das Projekt nicht auf diese Funktion beschränkt; der Sprachkursträger bemüht sich nach eigenen Angaben darüber hinaus auch um die Vermittlung der Teilnehmenden an ein breiteres Spektrum von Arbeitgebern in der Region.

Teilnehmendenauswahl und -struktur, Zugangswege der Geflüchteten in AGH

Alle interviewten Akteure, die sich hierzu äußerten, betonten die Freiwilligkeit der AGH-Teilnahme. Diese werde den Leistungsbeziehenden entsprechend ihrer jeweiligen Interessen und Kompetenzen vom Jobcenter vorgeschlagen; es werde kein Zwang ausgeübt. Offenbar ist die Aussicht auf das mit der AGH verbundene zusätzliche ‚Einkommen' in Form der Mehraufwandsentschädigung für die ALG II-Beziehenden – insbesondere derjenigen mit Fluchthintergrund – so attraktiv, dass es regelmäßig mehr Interessent_innen als zu besetzende AGH-Stellen gibt. Auch gegenüber den AGH-Trägern wird vonseiten der Jobcenter offenbar kein Druck ausgeübt, bestimmte Personen in eine AGH zu übernehmen. Es wurde vielmehr berichtet, dass die Stellenbesetzung im Anschluss an Bewerbungsgespräche erfolge, die der Träger mit mehreren Kandidat_innen führe, die ihm vom Jobcenter vorgeschlagen werden. Die Maßnahmenzuweisung durch das Jobcenter richtet sich also nach der Auswahlentscheidung des Trägers. Es ist demnach stark zu vermuten, dass – wie im obigen Abschnitt 6.6.2 mit Bezug auf die einschlägige Forschung beschrieben – bei der Auswahl der AGH-Teilnehmenden tatsächlich nicht die Personen mit der größten Arbeitsmarktferne zum Zuge kommen; es liegt vielmehr nahe, dass aufgrund des Interesses der AGH-Träger an (einigermaßen) leistungsfähigen Teilnehmenden auch ein gewisses Creaming stattfindet. Gleich-

237 Es ist zu vermuten, dass hierzu ein im Vergleich zum Integrationskurs erhöhter Personalaufwand erforderlich ist und dieser aus dem Landesprogramm, in dessen Rahmen das Projekt stattfindet, finanziert werden kann.

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

wohl kann man den Interviewaussagen zufolge davon ausgehen, dass die Jobcenter den Trägern insgesamt eher ‚schwächere' Leistungsbeziehende für eine AGH-Teilnahme vorschlagen. Unter den Geflüchteten werden von den Integrationsfachkräften dafür eher solche in Betracht gezogen, die sich schwertun mit dem Deutschlernen, sowie Ältere und Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen. Darunter sind auch solche, für die nach Einschätzung der in den Jobcentern interviewten Akteure eine dauerhaft geförderte Beschäftigung angemessen wäre.[238] Des Weiteren falle die Auswahl auch auf solche Personen, die nach Absolvierung des Integrationskurses nicht zur Teilnahme an weiteren Sprachkursen motiviert sind, sondern etwas anderes erleben wollen als Frontalunterricht.

Was schließlich die Verteilung der geflüchteten AGH-Teilnehmenden nach Geschlecht betrifft, wurde aufseiten der Jobcenter und Träger das sehr starke männliche Übergewicht beklagt; es wurde angesichts dessen das Desiderat gesehen, Strategien zu entwickeln, um den Frauenanteil an AGH-Teilnehmenden zu erhöhen. So denkt einer der interviewten Träger darüber nach, spezifische AGHs für geflüchtete Frauen aufzulegen.

6.6.4 Zusammenfassung

Entsprechend der Ergebnisse der Fallstudien beschränken sich die Ausführungen in diesem Unterkapitel auf das Instrument der Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante nach § 16d SGB II. Sie stützen sich auf die aus vier Fallstudienregionen vorliegenden ausführlichen Berichte über den Einsatz von AGH für SGB II-Leistungsbeziehende mit Fluchthintergrund. Den einschlägigen rechtlichen Bestimmungen und der Forschungsliteratur zufolge werden mit dem Einsatz von AGH die folgenden Ziele verfolgt: Heranführung an regelmäßige Erwerbstätigkeit und Vergrößerung der Integrationschancen, Verbesserung der sozialen Integration von arbeitsmarktfernen Arbeitslosen sowie Verbesserung der Informationsbasis des Jobcenters über die Kompetenzen und Interessen der Arbeitslosen sowie ihre Arbeitsbereitschaft. Der Einsatz von AGH soll sich auf besonders arbeitsmarktferne Langzeitarbeitslose konzentrieren und ist – nach dem Ultima-Ratio-Prinzip – nachrangig gegenüber anderen Instrumenten der Arbeitsmarktintegration. Um möglichen Verdrängungseffekten von

238 Zu nach § 16i SGB II geförderter Beschäftigung haben geflüchtete ALG II-Beziehende in aller Regel keinen Zugang, weil sie noch nicht lange genug im Leistungsbezug sind, um die Fördervoraussetzungen zu erfüllen.

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

AGH auf reguläre Beschäftigung entgegenzuwirken, soll eine Förderung nur erfolgen, wenn die Tätigkeiten „zusätzlich" und „wettbewerbsneutral" sind sowie im „öffentlichen Interesse" liegen. Die genannten Ziele und Förderbedingungen von AGH sowie Funktionen, die dem Instrument in der Förderpraxis zukommen, stehen zum Teil in Spannung zueinander: So kontrastiert das Ultima-Ratio-Prinzip mit der in den Interviews häufig angeführten Funktion von AGH, zeitliche Lücken in individuellen Förderverläufen zu überbrücken.

Das zuletzt genannte Ziel ist den Interviews zufolge insbesondere beim AGH-Einsatz für Leistungsbeziehende mit Fluchthintergrund relevant: Es sollen ‚Leerläufe' im Integrationsprozess, die zwischen anderen Maßnahmen entstehen können, vermieden werden. AGH sollen bei Geflüchteten dazu dienen, die im Integrationskurs erworbenen Sprachkenntnisse zu ‚trainieren'; deshalb legt man Wert darauf, dass Teilnehmende mit Fluchthintergrund Arbeiten in ‚gemischten' Teams zusammen mit Einheimischen verrichten. Letzteres soll auch die soziale Integration der Geflüchteten fördern sowie den Abbau von Vorurteilen, die ihnen gegenüber aufseiten deutscher Langzeitarbeitsloser häufig bestehen. Man hofft darüber hinaus, dass es die soziale Integration der Geflüchteten fördert, wenn ein Großteil der Arbeiten im öffentlichen Raum stattfindet, da hierdurch die Leistungsbereitschaft der Arbeitsuchenden mit Fluchthintergrund nach außen sichtbar gemacht werden kann.

Insgesamt wird der Bedarf gesehen, die bislang geringe Teilnahmequote geflüchteter Frauen an AGH zu erhöhen. Vor diesem Hintergrund ist ein in einer westdeutschen Großstadt aufgelegtes AGH-Projekt bemerkenswert, in dem Frauen mit Fluchthintergrund, die schon einige Zeit in Deutschland leben, als ‚Integrationslotsinnen' neu ankommende Geflüchtete dabei unterstützen, sich in der betreffenden Kommune zurechtzufinden und ihren Alltag zu bewältigen. Dabei werden den Teilnehmerinnen durch parallele Weiterbildungsmaßnahmen individuelle Erwerbsperspektiven geboten, die über die Arbeitsgelegenheit hinausreichen.

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

7 Handlungsempfehlungen

7.1 Einleitung

In diesem abschließenden Kapitel werden Handlungsempfehlungen zur Förderung der Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten entwickelt. Die Handlungsempfehlungen bauen auf den Ergebnissen der vorliegenden Studie auf, d. h. sie lassen sich einerseits begründen durch die Prozesse, Ressourcen, aber auch Blockaden für eine Erwerbsintegration, wie sie im Rahmen der Implementationsanalyse ermittelt wurden. Zugleich sind sie andererseits in ihrer Reichweite auf die Ergebnisse der Implementationsanalyse begrenzt. Um die Rückbindung der Handlungsempfehlungen zu verdeutlichen, werden in den folgenden Abschnitten zunächst die Befunde zusammengefasst wiederholt, auf die dann eine bestimmte Handlungsempfehlung aufbaut. Die Adressaten der Handlungsempfehlungen sind überwiegend die Akteure der öffentlichen Arbeitsvermittlung auf unterschiedlichen Ebenen (Bundesagentur für Arbeit und Jobcenter) sowie weitere lokale Kooperationspartner der Arbeitsagenturen und Jobcenter einschließlich der Zivilgesellschaft, teilweise aber auch die Verwaltung auf Bundes- und Landesebene und in den Kommunen, sowie vereinzelt Betriebe.

Die Handlungsempfehlungen richten sich zunächst auf die Weiterentwicklung der öffentlichen Arbeitsvermittlung (Unterkapitel 7.2) und gehen danach speziell auf die Weiterentwicklung von Maßnahmen der Arbeitsförderung ein (Unterkapitel 7.3), bevor abschließend einige weitere Handlungsempfehlungen vorgestellt werden (Unterkapitel 7.4). Wo es sinnvoll ist, wird auf aus anderen Forschungsprojekten bereits vorliegende Handlungsempfehlungen Bezug genommen.

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

7.2 Zur Weiterentwicklung der Beratungsstrukturen Handlungsempfehlungen der öffentlichen Arbeitsvermittlung für die Arbeitsmarktintegration Geflüchteter

7.2.1 Erfahrungen weiter nutzen

Der Einsatz spezialisierter Vermittlungsfachkräfte war eine effektive Vorgehensweise der Agenturen für Arbeit und Jobcenter, um die Arbeitsmarktintegration Geflüchteter zu organisieren. Jedoch ist mit dem Rückgang der Zahl zu beratender und vermittelnder Geflüchteter seit 2017 das Potenzial für derartige Spezialisierungen nicht mehr gegeben. Zahlreiche Agenturen für Arbeit und Jobcenter begannen seitdem mit der Aufhebung der Spezialisierung. Dabei hat es sich an einigen Standorten als produktiv erwiesen, nach der Auflösung der Expertenteams, die Beratung und Vermittlung Geflüchteter weiterhin überwiegend bei einzelnen Vermittlungsfachkräften zu konzentrieren, bis weitere Fachkräfte entsprechend geschult sind (siehe Abschnitte 5.2.2 und 5.3.3). Bei Jobcentern, welche ihre Spezialisierung frühzeitig auflösten, war eine Überforderung des Personals festzustellen.

Trotz des Rückgangs der Anzahl Geflüchteter in der Arbeitsvermittlung wird es mit Blick auf die kommenden Jahre von Bedeutung sein, die angesammelten Kenntnisse nicht nur bei den Expert_innen, sondern auch für die Vermittlungsfachkräfte im Regelgeschäft verfügbar zu machen, damit erarbeitete Kenntnisse und Routinen – aufgrund der in der Arbeitsverwaltung üblichen hohen Personalfluktuation – nicht verloren gehen. Die Themen Migration allgemein und im Speziellen Fluchtmigration sollten in der Arbeitsförderung durch Arbeitsagenturen und Jobcenter weiterhin Beachtung finden, insbesondere an Standorten mit geringem Ausländeranteil. Naheliegend ist es hierbei, die Kenntnisse spezialisierter Fachkräfte durch interne Schulungen weiterzuvermitteln (siehe Abschnitt 5.2.3); Personal mit einschlägigen Erfahrungen kann diese hierfür zur Verfügung stellen und als Multiplikator dienen. Die Ergebnisse der Implementationsanalyse bekräftigen somit die Empfehlungen, die bereits im Zuge der Begleitforschung des „Early Intervention"-Projekts formuliert wurden und weiterhin als gültig betrachtet werden können (vgl. Büschel et al. 2015, S. 30). Des Weiteren können vertiefende Schulungsangebote der Bundesagentur für Arbeit oder der bundesweiten Netzwerke wie „Integration durch Qualifizierung (IQ)" und „Integration von Asylbewerberinnen, Asylbewerbern und Flüchtlingen (IvAF)" genutzt werden. Nicht zuletzt ist hier auch an begleitende Angebote der Bundesagentur für Arbeit, etwa die Supervisionen der Vermittlungsfachkräfte, zu denken, um Erkenntnisse zu

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

verstetigen (siehe allgemein zur Verbesserung der Beratung der Agenturen für Arbeit: Knapp 2017, S. 51).

7.2.2 Intensive und individuelle Beratung durch verbesserten Betreuungsschlüssel und spezialisierte Beratungs- und Vermittlungsansätze in Jobcentern und Arbeitsagenturen

Die Implementationsstudie zeigte, dass die Beratung und Vermittlung Geflüchteter im Durchschnitt aufwändiger und intensiver ist als von Personen ohne Fluchthintergrund. Doch nur sehr wenige der in den Fallstudien untersuchten Jobcenter wenden in der Arbeit mit Geflüchteten einen verbesserten Betreuungsschlüssel oder gesonderte Vermittlungsansätze an (siehe Abschnitt 5.2.4). Weiterhin ist zu vermuten, dass die feststellbare Schwächung der Unterstützungs- und Förderstrukturen für Geflüchtete außerhalb der Grundsicherung und der Arbeitslosenversicherung (siehe Abschnitt 5.5.4) zu einer Intensivierung der Arbeit der Vermittlungsfachkräfte führt, was zulasten der Beratungsqualität geht.

Aus diesen Gründen wird empfohlen, den Betreuungsschlüssel für erwachsene Geflüchtete in der regulären Arbeitsvermittlung – außerhalb der Zeiten der Teilnahme am Integrationskurs – auf 1 zu 75 zu verbessern. Ein günstigerer Betreuungsschlüssel kann zu einer Verbesserung der Beratungsqualität und zu einer individuelleren Förderplanung beitragen. Davon würden vor allem Menschen mit besonderen Vermittlungshemmnissen profitieren, von denen ein Teil auch einen Fluchthintergrund hat. Die Implementationsanalyse schließt sich damit internationalen Studien an, die eine positive Wirkung eines günstigeren Betreuungsschlüssels auf die Erwerbsintegrationsquote zeigen (vgl. hierzu IAB 2020, S. 21f.). Da aber viele Geflüchtete keine multiplen Vermittlungshemmnisse mit entsprechend intensivem Betreuungsbedarf aufweisen, können die zusätzlichen zeitlichen Ressourcen der Integrationsfachkräfte auch für Aufgaben eingesetzt werden, die bislang Träger übernehmen, etwa die Anerkennungsberatung. Ein solches ‚Insourcing' hätte für die Geflüchteten den Vorteil, ein größeres Spektrum von Beratungsdienstleitungen aus einer Hand zu erhalten. Eine derartige Aufgabenanreicherung von mit Geflüchteten arbeitenden Integrationsfachkräften würde zudem auch solchen Jobcentern und Arbeitsagenturen die (Wieder-)Aufnahme einer spezialisierten Betreuung von Geflüchteten ermöglichen, die infolge rückläufiger Zahlen von Arbeitsuchenden mit Fluchthintergrund davon abgerückt sind.

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

7.2.3 Rechtskreiswechsel organisatorisch unterstützen

Der Rechtskreiswechsel vom SGB III zum SGB II, der von Agenturen für Arbeit und Jobcentern im Untersuchungszeitraum stark über informelle Absprachen geregelt wurde, barg in der Mehrheit der Fallstudienstandorte keine Hindernisse für die Arbeitsförderung Geflüchteter. Dennoch handelt es sich um ein strukturelles Problem, das in vorliegenden Studien ausführlich beschrieben wird (vgl. insbes. Büschel et al. 2015, S. 37). An zwei Standorten mit Jobcentern in kommunaler Trägerschaft zeigte sich dies auch im Rahmen dieser Untersuchung (siehe Abschnitt 5.4.2).

Rechtskreisübergreifende Teams von Spezialist_innen – etwa in Form der ab 2015 in einigen Bundesländern eingerichteten „Integration Points" – werden von der Implementationsanalyse als wirkungsvolle Organisationsstruktur angesehen, um die Arbeitsmarktintegration Geflüchteter effektiv und einrichtungsübergreifend zu gewährleisten (siehe ebd.). Da jedoch aufgrund der abnehmenden Fluchtzuwanderung die diesbezüglichen Fallzahlen in den Agenturen für Arbeit und die Rechtskreiswechsel Geflüchteter vom SGB III ins SGB II stark rückläufig sind, wären rechtskreisübergreifende Teams in ihrer ursprünglichen Form aktuell wirtschaftlich kaum mehr tragbar. Als Minimallösung, um den strukturellen Schwächen des Rechtskreiswechsels – die nicht nur bei Arbeitsuchenden mit Fluchthintergrund bestehen – vom SGB III zum SGB II zu begegnen, empfehlen wir daher einen auf verbindlichen Vereinbarungen beruhenden Austausch zwischen den jeweiligen Spezialist_innen von Agentur für Arbeit und Jobcenter. In einen solchen Austausch sollten auch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge und die Ausländerbehörde einbezogen werden, da Rechtskreiswechsel von Geflüchteten sehr eng mit aufenthaltsrechtlichen Entscheidungen verbunden sind und bei Übergängen in das SGB II die Verfügbarkeit von Integrationskursen rasch geklärt werden muss.

7.3 Zur Weiterentwicklung von Maßnahmen der Arbeitsförderung

Maßnahmen der Arbeitsförderung haben eine wichtige Funktion im Bemühen der Arbeitsagenturen und Jobcenter um die Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten. Deshalb ist es von entscheidender Bedeutung, dass

- benötigte Maßnahmen für die Jobcenter und Arbeitsagenturen zeitnah verfügbar sind,
- Arbeitsuchende mit Fluchthintergrund ohne Einschränkungen Zugang zu jeweils passenden Maßnahmen haben,

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

– die Maßnahmen so ausgestaltet sind, dass die Geflüchteten effektiv gefördert werden.

In den folgenden drei Abschnitten werden diese Prämissen zunächst näher erläutert, bevor auf Grundlage der Fallstudien der Implementationsanalyse skizziert wird, an welchen Stellen sie bislang in der Praxis nicht oder nur unzureichend eingelöst werden. Sodann werden jeweils darauf bezogene Handlungsspielräume aufgezeigt bzw. Handlungsempfehlungen zur Behebung der beschriebenen Defizite gegeben.

7.3.1 Zeitnahe Verfügbarkeit der für die Arbeitsmarktintegration Geflüchteter benötigten Maßnahmen für Jobcenter und Arbeitsagenturen herstellen

Bei Arbeitsuchenden mit Fluchthintergrund sollten keine größeren zeitlichen Lücken zwischen den Maßnahmen zur Arbeitsmarktintegration entstehen; das ‚Aktivierungslevel' sollte möglichst durchgehend hochgehalten werden. Maßnahmenketten sind bei dieser Zielgruppe sinnvoll und notwendig, vor allem weil erlernte Sprachkompetenzen – die entscheidende Grundlage aller Integrationsbemühungen – erfahrungsgemäß rasch wieder verloren gehen, wenn sie nicht regelmäßig praktisch angewendet werden. Vor dem Hintergrund der Erfahrung, dass viele Geflüchtete privat nur wenig auf Deutsch kommunizieren, kann die Teilnahme an Maßnahmen – vorausgesetzt, sie sind sprachlich gemischt besetzt – diesbezüglich eine wichtige Funktion erfüllen (siehe Abschnitte 6.2.2 und 6.6.3). Zur Vermeidung von zeitlichen Lücken zwischen Maßnahmen sollten die Jobcenter und Agenturen für Arbeit also in der Lage sein, ihren Kund_innen mit Fluchthintergrund zeitnah eine jeweils individuell passende Integrationsmaßnahme anzubieten. Dies ist nicht nur im Hinblick auf Aktivierung und Sprachpraxis wichtig, sondern auch um den Geflüchteten die Möglichkeit zu geben, Qualifizierungsziele – wozu FbW-Maßnahmen eine wichtige Funktion erfüllen (siehe Abschnitt 6.4.2) – zu erreichen. Da sich die individuellen Maßnahmenbedarfe erst schrittweise zeigen, sollten Maßnahmenketten jedoch nicht langfristig fixiert, sondern möglichst flexibel gehandhabt werden.

In der Praxis sind nahtlose Anschlüsse innerhalb von Maßnahmenketten wichtig und diese beruhen auf kurzfristiger Verfügbarkeit, die jedoch bei vielen Maßnahmen nicht gegeben ist. Dies hängt vor allem mit den Wegen zusammen, auf denen Träger mit der Maßnahmendurchführung beauftragt werden. Sowohl bei wettbewerblichen Vergabeverfahren, über

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

die ein Großteil der in der Arbeit mit Geflüchteten wichtigen Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung (nach § 45 SGB III i. V. m. § 16 Abs. 1 Nr. 2 SGB II) eingekauft wird (siehe Unterkapitel 6.2), als auch im System der – für den Bereich FbW relevanten – Bildungsgutscheine (siehe Unterkapitel 6.4) haben Jobcenter und Arbeitsagenturen wenig Möglichkeiten, bei Bedarf eine entsprechende Maßnahme kurzfristig einzuschalten. Bei ersteren vergehen zwischen der Entscheidung zum Einkauf von Maßnahmen und deren Start verfahrensbedingt oft Monate und im System der Bildungsgutscheine besteht stets die grundsätzliche Unsicherheit, ob eine angestrebte Bildungsmaßnahme zustande kommt, weil jeweils eine bestimmte Mindestzahl von Gutscheininhaber_innen zusammenkommen muss, damit die Maßnahme wirtschaftlich tragfähig durchgeführt werden kann.

Zur Verbesserung der kurzfristigen Verfügbarkeit von Maßnahmen gibt es mehrere Handlungsmöglichkeiten:

- Jobcenter und Arbeitsagenturen können die Steuerung von Kund_innen in Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung – wie dies teilweise bereits geschieht (siehe Abschnitt 6.2.2) – verstärkt über Aktivierungs- und Vermittlungsgutscheine (AVGS) vornehmen. Die Träger, die solche Maßnahmen anbieten, können mit ihnen in der Regel kurzfristig beginnen, jedenfalls wenn es sich um Einzelmaßnahmen[239] handelt. Eine solche Umstellung ist jedoch an die grundsätzliche Voraussetzung gebunden, dass vor Ort auch Träger vorhanden sind, die für die Zielgruppe der Geflüchteten passende und entsprechend zertifizierte AVGS-Maßnahmen anbieten.
- Maßnahmen nach § 45 SGB III, die von Jobcentern und Arbeitsagenturen über wettbewerbliche Vergabeverfahren eingekauft werden, sollten im Hinblick auf die Bedarfe von Arbeitsuchenden mit Fluchthintergrund vermehrt so angelegt werden, dass sie – statt einer ‚blockweisen' Durchführung – jederzeit individuelle Ein- und Austritte zulassen. Damit einhergehend sollten die Verträge mit den Trägern solcher Vergabemaßnahmen möglichst lange Laufzeiten enthalten.
- Um sicherzustellen, dass benötigte Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung (FbW) zustande kommen – und zwar auch in ländlichen Regionen – sollte der Bundesgesetzgeber größere Flexibilitätsspielräume bei der Anwendung des Vergütungssystems der Bundesdurch-

239 Das Zustandekommen von Gruppenmaßnahmen ist hier an dieselben Voraussetzungen (ausreichende Gruppengröße) gebunden wie bei Bildungsgutscheinen.

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

schnittskostensätze (BDKS) vorsehen. Wenn die BDKS (also die Pro-Kopf-Vergütungen der Maßnahmenträger) bei FbW-Maßnahmen in ländlichen Regionen und/oder bei relativ selten nachgefragten Qualifizierungsrichtungen gezielt erhöht werden würden, wäre es Bildungsträgern wirtschaftlich möglich, auch mit kleineren Seminargruppen zu arbeiten, was das Angebot an FbW-Maßnahmen – gerade in strukturschwächeren ländlichen Regionen (siehe Abschnitt 6.4.2) – deutlich verbessern könnte. Auf diesem Wege würden die bei geringen Teilnehmendenzahlen regelmäßig entstehenden Wartezeiten auf den Start von Maßnahmen verringert und (nicht nur) bei Arbeitsuchenden mit Fluchthintergrund größere Förderlücken vermieden.

- In die gleiche Richtung zielt die Empfehlung, durch eine Verbesserung der Finanzierungsbedingungen (in Form einer höheren Kopfpauschale) die Möglichkeit zu schaffen, Maßnahmen wie EQ-plus-Sprache, abH und AsA im Bedarfsfall auch in kleineren Seminargruppen durchzuführen (siehe Abschnitt 6.3.2): Zum einen würde das den oft sehr heterogenen Ausgangsvoraussetzungen der Geflüchteten besser entsprechen und damit deren Lernerfolg fördern; bessere Möglichkeiten für eine entsprechend differenzierte Förderung wurden in den Interviews vor allem von Trägerseite angemahnt. Zum anderen würde die Bildung kleinerer Gruppen, die dem Kriterium räumlicher Nähe folgen, es insbesondere Teilnehmenden in ländlichen Regionen mit mangelhafter ÖPNV-Anbindung ermöglichen, ihre derzeit hohen Zeitaufwände für die Fahrten zum Maßnahmenort zu reduzieren und damit deren Bereitschaft, an diesen Maßnahmen teilzunehmen, erhöhen.
- Durch Videokonferenzen und andere digitale Tools, die in der Corona-Pandemie (auch) von Bildungsträgern verstärkt genutzt worden sind, können an verschiedenen Orten lebende Maßnahmenteilnehmende zusammengeschaltet werden. Würden diese Instrumente auch über die Pandemie hinaus genutzt werden, könnten Träger auch solche Maßnahmen zeitnah anbieten, die als Präsenzveranstaltungen wegen zu geringer Teilnehmendenzahlen nicht zustande kämen. Es wird deshalb empfohlen, die während der Corona-Pandemie gesammelten Erfahrungen mit digitaler Maßnahmendurchführung zu evaluieren und bewährte Ansätze nach dem Ende der Pandemie in Pilotprojekten weiter zu erproben. In diesem Rahmen sollten auch neue ortsübergreifende Kooperationen zwischen Bildungsträgern gefördert werden. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Barrieren für derartige Formate bei vielen Geflüchteten aufgrund fehlender Deutschkenntnisse höher sind,

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

insofern die Kommunikation in digitalen Formaten stärker als sonst durch sprachliche bzw. verbale Verständigung gekennzeichnet ist.

7.3.2 Gleichberechtigten Zugang der Arbeitsuchenden mit Fluchthintergrund zu den benötigten Maßnahmen sicherstellen

Um Schritte auf ihren individuellen Wegen zur Arbeitsmarktintegration gehen zu können, ist es für Arbeitsuchende mit Fluchthintergrund wichtig, wie jeder andere Arbeitsuchende gleichberechtigt Zugang zu allen Maßnahmen zu erhalten, die sie benötigen.

Der Zugang zu einem wichtigen Teil dieser Maßnahmen ist für Geflüchtete (und andere Zielgruppen) aber dadurch erschwert, dass Weiterbildung für Arbeitsuchende in Deutschland marktförmig organisiert ist: Arbeitsuchende erhalten vom Jobcenter bzw. der Arbeitsagentur Anspruch auf Teilnahme an einer Weiterbildung durch Aushändigung eines Bildungsgutscheins und werden aufgefordert, sich eine passende Maßnahme auf dem Bildungsmarkt zu suchen. Die Vermittlungsfachkräfte sind verpflichtet, sich neutral zu verhalten und die Gutscheininhaber_innen bei der Wahl des Bildungsträgers nicht zu beeinflussen. Da Geflüchtete jedoch häufig damit überfordert sind, sich auf dem regionalen Weiterbildungsmarkt zurechtzufinden, werden sie in ihrem Entscheidungsverhalten in der Regel von den Vermittlungsfachkräften nicht alleine gelassen, sondern – mehr oder weniger – explizit gelenkt (siehe Abschnitt 6.4.2). Um zu vermeiden, dass sich Vermittlungsfachkräfte mit dieser Praxis in einem rechtlichen Graubereich bewegen, was persönlich belastend sein kann, sollte der Bundesgesetzgeber die Neutralitätspflicht – zumindest in der Arbeit mit Zielgruppen wie Geflüchtete – lockern. Die Vermittlungsfachkräfte sollten erweiterte Möglichkeiten erhalten, den betreffenden Zielgruppen auf dem Weiterbildungsmarkt Orientierungshilfen zu geben. Dabei muss gewährleistet sein, dass das Recht der Arbeitsuchenden auf freie Wahl des Bildungsträgers eingehalten wird; die Entscheidungshoheit muss bei den Betroffenen (hier den Geflüchteten) bleiben. Ebenso ist unverändert darauf zu achten, dass Bildungsgutscheine nur an Personen mit einer entsprechenden Weiterbildungsmotivation ausgegeben werden.

Im Vergleich zu anerkannten Geflüchteten haben Geflüchtete mit Gestattung und Duldung Zugangsprobleme zu einem bestimmten Spektrum von Maßnahmen; dies gilt insbesondere für Maßnahmen der Berufswahl und Berufsbildung sowie für Weiterbildungsmaßnahmen (siehe Abschnitte 6.3.1 und 6.4.2). Es ist nachvollziehbar, dass Geflüchteten mit kurzfristig

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

vollziehbarer Ausreisepflicht – keine Weiterbildung finanziert wird. Bei einem großen Teil der Gestatteten und Geduldeten besteht jedoch faktisch eine hohe (wenn auch nicht rechtlich abgesicherte) Bleibewahrscheinlichkeit. Dieser Personenkreis sollte grundsätzlich den gleichen Zugang zu den Fördermaßnahmen des SGB III und SGB II erhalten wie anerkannte Geflüchtete. Ein besonderes Problem des Maßnahmenzugangs besteht bei Geduldeten immer dann, wenn die Dauer der Maßnahme über das Ende der von der Ausländerbehörde verhängten Duldungsfrist der betreffenden Person hinausreicht. Den Fallstudien zufolge ist in solchen Fällen die Praxis der Arbeitsagenturen bei der Bewilligung von Maßnahmenteilnahmen unterschiedlich restriktiv (siehe Abschnitte 6.4.2 und 6.5.3). Wir plädieren dafür, dass die Arbeitsagenturen bestehende Ermessensspielräume großzügig zugunsten der Maßnahmenteilnahme von Arbeitsuchenden mit Duldung auslegen; dieser Ansatz sollte in die einschlägigen Fachlichen Weisungen der Bundesagentur für Arbeit Eingang finden.

Für jüngere Geflüchtete ohne anerkannten Status ist die Ausbildungsduldung („Drei-plus-Zwei-Regelung") eine wichtige Möglichkeit, ihre Aufenthaltsperspektive zu verbessern (siehe Abschnitt 6.3.3). Nach übereinstimmender Meinung der diesbezüglich interviewten Personen ist es für Geflüchtete jedoch kaum möglich, eine Berufsausbildung ohne ausbildungsvorbereitende oder -begleitende Maßnahmen erfolgreich zu absolvieren. Diese gilt es bei der Bemessungsdauer der Ausbildungsduldung entsprechend zu berücksichtigen. In diesem Zusammenhang spielt insbesondere die Einstiegsqualifizierung (EQ) für Ausbildungsaspirant_innen mit Fluchthintergrund eine wichtige Rolle. Derzeit ist diese wichtige – der eigentlichen Ausbildung vorgeschaltete – Maßnahme jedoch nicht generell in den Zeitraum der Ausbildungsduldung integriert. Diesbezüglich gibt es Unterschiede in der Ermessensausübung der kommunalen Ausländerbehörden, die generell wiederum von der Weisungslage der jeweiligen Landesregierung[240] beeinflusst werden. Angesichts der Bedeutung der vorgeschalteten Einstiegsqualifizierung für den Ausbildungserfolg sollte die EQ in den Geltungszeitraum der Ausbildungsduldung einbezogen werden. Eine solche Transformation der bestehenden „Drei-plus-Zwei-Regelung" in eine „Vier-plus-Zwei-Regelung" müsste durch den Bundesgesetzgeber vollzogen werden.

240 Einige Ausländerbehörden sprechen Ermessensduldungen für die Zeit der Einstiegsqualifizierung aus.

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

7.3.3 Zielgruppenadäquate Ausgestaltung der Maßnahmen für Arbeitsuchende mit Fluchthintergrund

Maßnahmen zur Arbeitsmarktintegration Geflüchteter erfüllen ihren Zweck, wenn sie möglichst nah an den individuellen Voraussetzungen und Bedarfen der Teilnehmenden ansetzen; sie dürfen sie weder übernoch unterfordern. Außerdem ist zu berücksichtigen, dass sie neben ihrer eigentlichen Funktion (Aktivierung und/oder Qualifizierung) noch wichtige weitere Funktionen erfüllen. Wie oben (in Abschnitt 7.3.1) bereits erwähnt, können sie der Aufrechterhaltung der im Integrationskurs erworbenen Sprachkompetenz der Geflüchteten dienen; darüber hinaus können etwa Beschäftigung fördernde Maßnahme auch einen wichtigen Beitrag zur Förderung der sozialen Teilhabe der Geflüchteten leisten. Vor diesem Hintergrund gilt es, darauf zu achten, dass die Teilnahme an den jeweiligen Fördermaßnahmen die Geflüchteten auch in zeitlicher Hinsicht nicht überfordert. Die Fallstudien haben jedoch gezeigt, dass unzureichende Passgenauigkeit und mangelnde Flexibilität von Maßnahmen vielenorts weiterhin Probleme darstellen.

Daraus folgen einige Handlungsempfehlungen, die zu einem Teil Neuerungen, zum anderen Teil aber auch eine Fortschreibung bewährter Praktiken beinhalten:

- Der (impliziten) Sprachförderung und auch der sozialen Teilhabe der Geflüchteten dient es, wenn sie Maßnahmen zugewiesen werden, die möglichst ‚gemischt' – mit Arbeitsuchenden mit und ohne Fluchthintergrund – besetzt sind (siehe z.B. Abschnitte 6.2.2 und 6.6.3). Diese Praxis hat sich den Fallstudien zufolge weitgehend durchgesetzt und sollte weiter fortgeführt werden. Allerdings setzt die erfolgreiche Durchführung von Maßnahmen für gemischte Gruppen bereits ein ausreichendes Niveau der Beherrschung der deutschen Sprache bei allen Teilnehmenden voraus. Daher bietet es sich gegebenenfalls an, zunächst zielgruppenspezifische Maßnahmen zum Erwerb deutscher Sprachkenntnisse vorzuschalten.
- Beibehalten und nach Möglichkeit ausgeweitet werden sollten Maßnahmen, die praktische Phasen (möglichst auch in ‚realen' Betrieben) beinhalten. Die Präferenz vieler Geflüchteter für Praxisphasen, von der in zahlreichen Fallstudieninterviews berichtet wurde, leitet sich zum einen aus ihrer (im Durchschnitt) hohen Erwerbsneigung ab und zum anderen auch daraus, dass sie einen gewissen Überdruss gegenüber Frontalunterricht, der monatelang im Integrationskurs praktiziert wurde, entwickelt haben.

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

- Die Maßnahmen „ausbildungsbegleitende Hilfen“ (abH) und „Assistierte Ausbildung“ (AsA), die in der Regel während der Freizeit (oft abends und am Wochenende) stattfinden (siehe Abschnitt 6.3.2), sollten zur Vermeidung von zeitlicher Überbeanspruchung verbindlich und verlässlich in die reguläre Ausbildungszeit integriert werden; die Laufzeit der Ausbildung sollte entsprechend verlängert werden. Diese Option wäre nicht nur für Auszubildende mit Fluchthintergrund von Vorteil.
- In den ersten Jahren der neueren Fluchtzuwanderung hat die BA ab 2015 verschiedene flüchtlingsspezifische Standardmaßnahmen aufgelegt, von denen sich vor allem eine (KompAS) den Interviews zufolge als nicht geeignet erwiesen hat, weil sie die Geflüchteten mit einer Kombination von Integrationskurs und Aktivierungsmaßnahme deutlich überforderte (siehe Abschnitt 6.2.3). Diese Maßnahme ist inzwischen ausgelaufen, aber aus ihrem Scheitern sollte die Schlussfolgerung gezogen werden, dass man künftig bei der Konzeption von Maßnahmen frühzeitig das Wissen um die tatsächliche Leistungsfähigkeit, über die Geflüchtete beim Lernen (im Durchschnitt) verfügen, in Rechnung stellt.
- Die Teilnahme an abschlussbezogenen FbW-Maßnahmen ist aufgrund des Verkürzungsgebots (siehe Abschnitt 6.4.1) nur für überdurchschnittlich sprachkompetente und leistungsfähige Geflüchtete möglich. Vor diesem Hintergrund schließen nicht wenige der interviewten Vermittlungsfachkräfte pauschal aus, dass Arbeitsuchende mit Fluchthintergrund überhaupt an solchen Maßnahmen teilnehmen. Um den Zugang Geflüchteter zu FbW-Maßnahmen zu ermöglichen, sollte daher das Verkürzungsgebot für diese Zielgruppe (wie auch für den gesamten SGB II-Bereich) aufgehoben werden, also die Dauer der Förderung auf den Zeitraum der jeweils entsprechenden Berufsausbildung ausgedehnt werden. Diese Empfehlung richtet sich an den Bundesgesetzgeber.

7.4 Weitere Handlungsempfehlungen

7.4.1 Vorhandene Kompetenzen anerkennen, Anerkennungsverfahren transparenter gestalten

Als zentrales Hindernis der Arbeitsmarktintegration Geflüchteter wurde in den Fallstudien sehr häufig die Anerkennung vorhandener und zertifizierter schulischer und beruflicher Qualifikationen Geflüchteter genannt.

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

In diesem Zusammenhang wird vor allem kritisiert, dass es an hinreichender Prozesstransparenz mangele. Dieses Defizit wird insbesondere auf die Vielzahl der am Anerkennungsprozess beteiligten Akteure und der daraus resultierenden Unübersichtlichkeit zurückgeführt. Es fehle vielerorts an Ansprechpersonen, die verlässlich über den aktuellen Stand des Anerkennungsverfahrens Auskunft geben könnten. Sofern Geflüchtete keine Nachweise über schulische Abschlüsse oder berufliche Qualifikationen vorlegen könnten, gebe es für deren Nachweisbarkeit und Anerkennung (etwa durch berufspraktische Kompetenzfeststellungen) auch kein funktionierendes System. Es fehle an einheitlichen Standards für die Feststellung und Zertifizierung von im Ausland erworbenen beruflichen Qualifikationen. Vor diesem Hintergrund wird empfohlen, bestehende Projekte und Konzepte (etwa das Online-Tool MYSKILLS oder berufspraktische Kompetenzfeststellungen) zur Zertifizierung von Fähigkeiten und Kenntnissen, die nicht auf der Basis von Dokumenten festgestellt werden können, auszubauen und zusammenzuführen. Hierdurch würden Träger, Jobcenter und Agenturen für Arbeit über ein geeignetes Instrumentarium zur Feststellung der Kompetenzen Geflüchteter verfügen, wodurch zugleich auch die Vergleichbarkeit der Kompetenzen verbessert würde.

Nicht nur die Ergebnisse der Implementationsanalyse weisen darauf hin, dass in diesem Bereich Verbesserungsbedarfe bestehen, um die Integrationschancen von Geflüchteten zu erhöhen. Auch in der Evaluation des Modellprojekts PuMA zur Zuwanderung ausländischer Fachkräfte durch Boockmann et al. (2020) wurde deutlich, dass die Dauer des dokumentenbasierten Anerkennungsverfahrens ausländischer Qualifikationen ein zentrales Hemmnis der Arbeitsmarktintegration ausländischer Fachkräfte darstellt. Wir schlagen daher vor, im Rahmen des Anerkennungsprozesses entsprechende Auskunftsstellen einzurichten, die verbindliche Informationen über den jeweiligen Status der Anerkennungsverfahren geben können. Hierfür ist es notwendig, entsprechende Personalkapazitäten zur Verfügung zu stellen, um sowohl die Verfahrensdauern zu verkürzen als auch verbesserte Informationsflüsse über die Verfahren herzustellen. Die Ansprechpersonen sollen die Antragsstellenden möglichst während des ganzen Verfahrens begleiten.

7.4.2 Vernetzung mit externen Angeboten fördern

Die Fallstudien der Implementationsanalyse zeigen, dass es eine zentrale Herausforderung ist, geeignete Unterstützungsstrukturen für Geflüchtete

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

zu schaffen, die neben der Förderung der Arbeitsmarktintegration weitere Angebote beinhalten, wie etwa eine Beratung und Begleitung im Alltag. Geflüchtete haben hier im Vergleich zu anderen Migrantinnen und Migranten oft Nachteile, die vor allem aus mangelnden Sprachkenntnissen und fehlendem Wissen über das Leben und Arbeiten in Deutschland resultieren. Diese alltäglichen Unterstützungsbedarfe können von Beratungsfachkräften der Jobcenter und Agenturen für Arbeit meist nicht erfüllt werden, sodass oft auf Unterstützungsangebote zurückgegriffen wird, die aus der Zivilgesellschaft kommen (siehe Unterkapitel 4.5 und Abschnitt 5.5.4).

In der Praxis zeichnet sich diesbezüglich bislang noch kein „Königsweg" ab. An den Untersuchungsstandorten finden sich vielfältige solcher Unterstützungsangebote, die von situativen Einzelfallunterstützungen bis hin zu (längerfristigen) Mentoring-Programmen für Geflüchtete und für Betriebe reichen. Diese Vielfalt ist teilweise so groß, dass in den Jobcentern und Agenturen für Arbeit auf operativer Ebene kein hinreichender Überblick über die Gesamtheit der Unterstützungsangebote besteht, die vor Ort für die Integration Geflüchteter hilfreich sein können. Daher wird empfohlen, dass sich Jobcenter und Agenturen mit den zivilgesellschaftlichen Akteuren und deren Angeboten noch stärker vernetzen und diese systematischer in die Fallbearbeitung und bei konkreten Unterstützungsbedarfen einbinden. Es sollte vor Ort regelmäßig geprüft werden, inwieweit diese Bedarfe durch bereits bestehende Angebote für Geflüchtete gedeckt werden und an welchen Stellen es notwendig ist, neue Angebote zu schaffen. Die stärkere Einbindung sollte zu einer weiteren Professionalisierung der Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft führen, damit für Geflüchtete möglichst zielgenaue und bedarfsgerechte Maßnahmen aufgelegt und zugleich Doppelungen mit bestehenden Angeboten vermieden werden.

7.4.3 Vergabe von Fördermitteln an bestehende Angebote vor Ort binden

Durch Bund und Länder wurden im Zeitverlauf verschiedene Programme zur Förderung und Entwicklung von Strukturen und zur Begleitung der Arbeitsmarktintegration geflüchteter Personen aufgelegt (siehe Abschnitt 3.3.3). Diese Förderprogramme können auf der lokalen Ebene durch verschiedene Akteure (teilweise unter Einsatz komplementärer Eigenmittel) zu entsprechenden Angeboten für Geflüchtete genutzt werden. Dies führt dazu, dass an manchen Standorten zeitgleich mehrere Unterstützungsangebote für Geflüchtete entstehen, die sich inhaltlich gleichen,

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

was das Risiko einer Fehlallokation von Ressourcen beinhaltet (siehe Abschnitt 3.3.4).

Vorhandene Ressourcen zur Förderung der Arbeitsmarktintegration Geflüchteter könnten passgenauer, effizienter und effektiver genutzt werden, wenn deren Einsatz und Vergabe zielgerichteter erfolgt. Daher wird empfohlen vor der Vergabe von Fördermitteln stets zu prüfen, ob es bereits ähnliche Angebote in ausreichendem Umfang vor Ort gibt und die Antragsstellenden dazu aufzufordern, zu begründen, weshalb weitere Mittel benötigt werden. Die Vergabe der Fördermittel sollte zudem auf die Zusammenarbeit zwischen beantragten und bestehenden Projekten abzielen. Eine solche Vernetzung erhöht die Chancen, die verschiedenen Angebote entsprechend der spezifischen Bedarfe der verschiedenen Zielgruppen auszugestalten. Erfolgsversprechend dürfte sein, wenn Bund und Länder dabei die Bedarfe der Kommunen stärker berücksichtigen würden.

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Literaturverzeichnis

Abbenhardt, Lisa (2018): Prozesse sozialer Positionierungen. Gründende zwischen Hilfebezug und Selbstständigkeit. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS) (2016): Diskriminierungsrisiken für Geflüchtete in Deutschland. Eine Bestandsaufnahme der Antidiskriminierungsstelle des Bundes. Berlin.

Aumüller, Jutta (2016): Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen: bestehende Praxisansätze und weiterführende Empfehlungen. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Aumüller, Jutta; Daphi, Priska; Biesenkamp, Celine (2015): Die Aufnahme von Flüchtlingen in den Bundesländern und Kommunen. Behördliche Praxis und zivilgesellschaftliches Engagement. Stuttgart: Robert Bosch Stiftung.

Bähr, Sebastian; Beste, Jonas; Wenzig, Claudia (2017): Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten im SGB II. Hemmnisse abbauen und Potenziale nutzen. IAB-Kurzbericht 23/2017. Nürnberg.

Bauer, Angela; Schreyer, Franziska (2019): Ausländerbehörden und Ungleichheit: Unklare Identität junger Geflüchteter und der Zugang zur Ausbildung. In: Zeitschrift für Rechtssoziologie 39 (1), S. 112–142.

Bellmann, Lutz; Stephan, Gesine (2014): Which firms use targeted wage subsidies? An empirical note for Germany. In: Journal for Labour Market Research 47 (1-2), S. 165–175.

Berger, Roland (2016): Flüchtlinge erfolgreich integrieren. Chancen und Herausforderungen für unternehmerisches Engagement. Düsseldorf: Ralph und Judith Dommermuth Stiftung.

Bernhard, Stefan; Wolff, Joachim (2011): Die Praxis des Gründungszuschusses: Eine qualitative Implementationsstudie zur Gründungsförderung im SGB III. IAB-Forschungsbericht 3/2011. Nürnberg.

Bernhard, Stefan; Pongratz, Hans J.; Wolff, Joachim (2013): Einstiegsgeld im SGB II. Wie Jobcenter Gründungen fördern. IAB-Kurzbericht 27/2013. Nürnberg.

Bernhard, Stefan; Pongratz, Hans J. (2014): Routinen der Gründungsförderung in der Grundsicherung. In: WSI Mitteilungen 67 (3), S. 218–226.

Blien, Uwe; Hirschenauer, Franziska (2017): IAB Vergleichstypen. Aktualisierung der SGB III-Typisierung 2018. IAB-Forschungsbericht 11/2017. Nürnberg.

Bogumil, Jörg; Hafner, Jonas; Kastilan, André (2017): Städte und Gemeinden in der Flüchtlingspolitik. Welche Probleme gibt es – und wie kann man sie lösen? Essen: Stiftung Mercator.

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Boockmann, Bernhard; Thomsen, Stephan L.; Walter, Thomas (2009): Intensifying the Use of Benefit Sanctions? An Effective Tool to Shorten Welfare Receipt and Speed up Transitions to Employment? Mannheim: Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW).

Boockmann, Bernhard; Koch, Susanne; Rosemann, Martin; Stops, Michael; Verbeek, Hans (2010): Aktive Arbeitsmarktpolitik: Fördern und Fordern aus Sicht der Vermittler. IAB-Kurzbericht 25/2010. Nürnberg.

Boockmann, Bernhard; Hirschfeld, Heidi; Klee, Günther; Knirsch, Christiane; Lücke, Matthias; Puhe, Henry; Scheu, Tobias; Späth, Jochen; Stöhr, Tobias (2017): Wie kann eine gesamtwirtschaftlich erfolgreiche Integration der Flüchtlinge gelingen? Abschlussbericht an das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. Tübingen: Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung e. V. (IAW).

Boockmann, Bernhard; Klee, Günther; Scheu, Tobias (2018): Ausgaben im Zusammenhang mit Geflüchteten. Eine Untersuchung der Ausgabenstruktur in acht ausgewählten Kommunen. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Boockmann, Bernhard; Scheu, Tobias (2018): Integration der Geflüchteten in den Arbeitsmarkt: Ziele, Strategien und Hemmnisse aus Sicht der Jobcenter. IAW-Diskussionspapier Nr. 130. Tübingen.

Boockmann, Bernhard; Scheu, Tobias (2019): Integration der Geflüchteten in den Arbeitsmarkt: Ziele, Strategien und Hemmnisse aus Sicht der Jobcenter. In: Zeitschrift für Sozialreform 65 (4), S. 393–426.

Boockmann, Bernhard; Kalweit, René; Klee, Günther; Lücke, Matthias; Kleinemeier, Rita; Scheu, Tobias; Sippli, Khira; Stöhr, Tobias (2020): Evaluation des Punktebasierten Modellprojekts für ausländische Fachkräfte (PuMa). Abschlussbericht. Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales.

Brandl, Sebastian; Brussig, Martin (2018): Interaktive Arbeit mit Kunden und Netzwerkpartnern. In: Arbeit 27 (2), S. 109–128.

Brenzel, Hanna; Kosyakova, Yuliya (2019): Geflüchtete auf dem deutschen Arbeitsmarkt: Längere Asylverfahren verzögern Integration und Spracherwerb. IAB-Kurzbericht 6/2019. Nürnberg.

Brücker, Herbert; Rother, Nina; Schupp, Jürgen (Hg.) (2016): IAB-BAMF-SOEP Befragung von Geflüchteten: Überblick und erste Ergebnisse. Forschungsbericht 14/2016. Nürnberg.

Brücker, Herbert; Croisier, Johannes; Kosyakova, Yuliya; Kröger, Hannes; Pietrantuono, Guiseppe; Rother, Nina; Schupp, Jürgen (2019): Zweite Welle der IAB-BAMF-SOEP-Befragung: Geflüchtete machen Fortschritte bei Sprache und Beschäftigung. IAB-Kurzbericht 3/2019. Nürnberg.

Brücker, Herbert; Gundecker, Lidwina; Kalkum, Dorina (2020a): Geflüchtete Frauen und Familien: Der Weg nach Deutschland und ihre ökonomische und soziale Teilhabe nach Ankunft. IAB-Forschungsbericht 9/2020. Nürnberg.

Brücker, Herbert; Hauptmann, Andreas; Jaschke, Philipp (2020b): Beschränkungen der Wohnortwahl für anerkannte Geflüchtete: Wohnsitzauflagen reduzieren die Chancen auf Arbeitsmarktintegration. IAB-Kurzbericht 3/2020. Nürnberg.

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Brücker, Herbert; Gundacker, Lidwina; Hauptmann, Andreas; Jaschke, Philipp (2021): Arbeitsmarktwirkungen der Covid19-Pandemie. Stabile Beschäftigung, aber steigende Arbeitslosigkeit von Migrantinnen und Migranten. IAB-Kurzbericht 9/2021. Nürnberg.

Brussig, Martin; Dittmar, Vera (2010): Aktivierung von Kunden mit Migrationshintergrund durch die Grundsicherungsstellen. In: Knuth, Matthias (Hg.): Arbeitsmarktintegration und Integrationspolitik – zur notwendigen Verknüpfung zweier Politikfelder: eine Untersuchung über SGB II-Leistungsbeziehende mit Migrationshintergrund. Baden-Baden: Nomos, S. 131–150.

Brussig, Martin; Kaltenborn, Bruno; Wielage, Nina (2010): Hartz IV-Empfänger/innen mit Migrationshintergrund: Definition und Struktur. In: Knuth, Matthias (Hg.): Arbeitsmarktintegration und Integrationspolitik – zur notwendigen Verknüpfung zweier Politikfelder: eine Untersuchung über SGB II-Leistungsbeziehende mit Migrationshintergrund. Baden-Baden: Nomos, S. 43–59.

Brussig, Martin; Schwarzkopf, Manuela (2011): Eingliederungszuschüsse als Instrument der Arbeitsmarktpolitik. Eine Implementationsstudie. IAB-Bibliothek (Forschungsarbeiten) 329. Bielefeld: W. Bertelsmann Verlag.

Brussig, Martin; Frings, Dorothee; Kirsch, Johannes (2017): Diskriminierungsrisiken in der öffentlichen Arbeitsvermittlung. Baden-Baden: Nomos.

Bundesagentur für Arbeit (2014): Grundlagen einer Beratungskonzeption in der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Stand 01.11.2014. Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2016): Asylbewerber und Flüchtlinge. Überblick über wesentliche Aktivitäten der BA zur Integration von Flüchtlingen in den Arbeits- und Ausbildungsmarkt. Juli 2016. Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2017a): Fachliche Weisungen Zweites Buch Sozialgesetzbuch – SGB II. § 16d SGB II. Arbeitsgelegenheiten. Stand 11.01.2017. Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2017b): Fachliche Weisungen Zweites Buch Sozialgesetzbuch – SGB II. § 16c SGB II. Leistungen zur Eingliederung von Selbständigen. Stand 20.07.2017. Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2018): Unsere Vision. Strategie 2026 – Heute für morgen, Nürnberg, Dezember 2018. Online verfügbar unter: https://www.arbeitsagentur.de/datei/BA-2025---Unsere-Strategie_ba018005.pdf (zuletzt abgerufen am: 30.08.2022).

Bundesagentur für Arbeit (2019a): Maßnahmen bei einem Arbeitgeber (MAG) nach § 45 SGB III im Rahmen der Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung. Fachliche Weisungen zur Durchführung des § 45 SGB III. Stand 01.08.2019. Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2019b): Maßnahmen bei einem Träger (MAT) nach § 45 SGB III im Rahmen der Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung. Fachliche Weisungen zur Durchführung des § 45 SGB III. Stand 01.08.2019. Nürnberg.

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Bundesagentur für Arbeit (2019c): Personen im Kontext von Fluchtmigration – Deutschland, Länder, Kreise, Agenturen für Arbeit und Jobcenter (Monatszahlen). Stand: September 2019, Dezember 2019. Online verfügbar unter: https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html?nn=20832&topic_f=fluchtkontext (zuletzt abgerufen am: 30.08.2022).

Bundesagentur für Arbeit (2019d): Fachliche Weisungen Zweites Buch Sozialgesetzbuch SGB II: § 16b SGB II Einstiegsgeld. Stand: 21.11.2019. Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2019e): Fachliche Weisungen Zweites Buch Sozialgesetzbuch SGB II: §§ 31, 31a, 31b SGB II. Stand 03.12.2019. Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2020a): Amtliche Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit 2019. Teil IV Förderstatistik (Jahreszahlen). Deutschland und Bundesländer. 2019. Online verfügbar unter: https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html?nn=21064&topic_f=anba-foerderung (zuletzt abgerufen am: 30.08.2020).

Bundesagentur für Arbeit (2020b): Fachliche Weisungen. Förderung der beruflichen Weiterbildung. Arbeitslose und Beschäftigte. §§ 81 – 87, 111a, 131a SGB III. Zulassung von Trägern und Maßnahmen. §§ 177 Abs. 5, 180, 183 SGB III. Sonstiges § 327 SGB III. Stand 29.05.2020. Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2020c): Fachliche Weisungen. Assistierte Ausbildung (AsA). Drittes Buch Sozialgesetzbuch – SGB III. § 130 SGB III. Stand Februar 2020. Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2020d): Fachliche Weisungen. Ausbildungsbegleitende Hilfen (abH). Drittes Buch Sozialgesetzbuch – SGB III. § 75 SGB III. Stand Februar 2020. Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2020e): Fachliche Weisungen. Außerbetriebliche Berufsausbildung (BaE). Drittes Buch Sozialgesetzbuch – SGB III. § 76 SGB III. Stand Februar 2020. Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2020f): Fachliche Weisungen. Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen. (BvB 1 bis 3 und BvB-Pro). Drittes Buch Sozialgesetzbuch – SGB III. §§ 51 ff. SGB III. Stand Februar 2020. Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2020g): Fachliche Weisungen. Einstiegsqualifizierung (EQ). Drittes Buch Sozialgesetzbuch – SGB III. § 54a SGB III. Stand Februar 2020. Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2020h): Fachliche Weisungen zum Eingliederungszuschuss. §§ 88-92 SGB III. Stand Januar 2020. Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2020i): 2020. Geschäftsbericht der Bundesagentur für Arbeit. Online verfügbar unter: https://www.arbeitsagentur.de/datei/geschaeftsbericht-2020_ba146981.pdf (zuletzt abgerufen am: 30.08.2022).

Bundesagentur für Arbeit (2020j): Weisung 202010008 vom 28.10.2020 – Skype for Business (SfB) in der Bundesagentur für Arbeit. Online verfügbar unter: https://www.arbeitsagentur.de/datei/weisung-202010008_ba146706.pdf (zuletzt abgerufen am: 30.08.2022).

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Bundesagentur für Arbeit (2020k): Weisung 202011003 vom 02.11.2020 – Einführung der Online-Terminvergabe (OTV) für den Anwendungsfall Online-Arbeitssuchendmeldung (OASU). Online verfügbar unter: https://www.arbeitsagentur.de/datei/weisung-202011003_ba146709.pdf (zuletzt abgerufen am 30.08.2022).

Bundesagentur für Arbeit (2020l): Förderung der beruflichen Weiterbildung (Monatszahlen) Deutschland, Länder und Regionaldirektionen. Berichtsmonat: Dezember 2019. Statistik der Bundesagentur für Arbeit. Online verfügbar unter: https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html?submit=Suchen&topic_f=teilnehmer-massnahmen-fbw (zuletzt abgerufen am: 30.08.2022).

Bundesagentur für Arbeit (2021a): 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. (Loseblattsammlung). Online verfügbar unter: https://www.arbeitsagentur.de/datei/fachliche-weisungen-zu--67-sgb-ii_ba146402.pdf (zuletzt abgerufen am: 30.08.2022).

Bundesagentur für Arbeit (2021b): Weisung 202102005 vom 08.02.2021 – Vorübergehende erweiterte Nutzung der Videokommunikation im SGB III. Online verfügbar unter: https://www.arbeitsagentur.de/datei/weisung-202102005_ba146862.pdf (zuletzt abgerufen am: 30.08.2022).

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (2019): Ablauf des deutschen Asylverfahrens. Ein Überblick über die einzelnen Verfahrensschritte und rechtlichen Grundlagen. Nürnberg.

Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) (2018): Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2018. Informationen und Analysen zur Entwicklung der beruflichen Bildung. Online verfügbar unter: https://www.bibb.de/dokumente/pdf/bibb_datenreport_2018.pdf (zuletzt abgerufen am: 30.08.2022).

Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) (2020): Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2020. Informationen und Analysen zur Entwicklung der beruflichen Bildung. Online verfügbar unter: https://www.bibb.de/dienst/veroeffentlichungen/de/publication/show/16673 (zuletzt abgerufen am: 30.08.2022).

Bundesministerium für Bildung und Forschung (2020): Berufsbildungsbericht. Online verfügbar unter: https://www.bmbf.de/SharedDocs/Publikationen/de/bmbf/3/31609_Berufsbildungsbericht_2020.pdf?__blob=publicationFile&v=6 (zuletzt abgerufen am: 05.09.2022).

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2020): Kindertagesbetreuung Kompakt. Ausbaustand und Bedarf 2019. Ausgabe 5a. Online verfügbar unter: https://www.bmfsfj.de/blob/156672/aba616b5c3fc1cb9bd52e41aec73d246/kindertagesbetreuung-kompakt-ausbaustand-und-bedarf-2019-ausgabe05a-data.pdf (zuletzt abgerufen am: 30.08.2022).

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) (2019): Mobilität in Deutschland. Kurzreport. Verkehrsaufkommen-Struktur-Trends. Ausgabe September 2019. Bonn.

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWE) (2018): Ausbildung und Beschäftigung von Flüchtlingen in der Altenpflege: Informationen für Arbeitgeber. Berlin.

Büschel, Ulrike; Daumann, Volker; Dietz, Martin; Dony, Elke; Knapp, Barbara; Strien, Karsten (2015): Abschlussbericht Modellprojekt Early Intervention – Frühzeitige Arbeitsmarktintegration von Asylbewerbern und Asylbewerberinnen. Ergebnisse der qualitativen Begleitforschung durch das IAB. IAB-Forschungsbericht 10/2015. Nürnberg.

Büschel, Ulrike; Hense, Christine; Daumann, Volker; Dony Elke; Kubis, Alexander; Rebien, Martina; Stöhr, Stefan; Voit, Alfons (2018): Betriebe und Geflüchtete. 36 Interviews in Betrieben im vierten Quartal 2016. IAB-Forschungsbericht 2/2018. Nürnberg.

Christoph, Bernhard; Hohmeyer, Katrin (2012): Ein-Euro-Jobs aus Sicht der Betroffenen: Zur Binnenwahrnehmung eines kontroversen Instruments. In: Sozialer Fortschritt 61 (6), S. 118–126.

Christoph, Bernhard; Gundert, Stefanie; Hirseland, Andreas; Hohendanner, Christian; Hohmeyer, Katrin; Ramos Lobato, Philipp (2015): Ein-Euro-Jobs und Beschäftigungszuschuss. Mehr soziale Teilhabe durch geförderte Beschäftigung? IAB-Kurzbericht 3/2015. Nürnberg.

Damm, Ann-Christin (2019): Teilhabe und Vielfalt vor Ort – Kommunale Integrationskonzepte in Deutschland. MIDEM-Policy Paper 01/19. Dresden.

Daumann, Volker; Dietz, Martin; Knapp, Barbara; Strien, Karsten (2015): Early Intervention – Modellprojekt zur frühzeitigen Arbeitsmarktintegration von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern. Ergebnisse der qualitativen Begleitforschung. IAB-Forschungsbericht 3/2015. Nürnberg.

Degler, Eva; Liebig, Thomas (2017): Nach der Flucht: Der Weg in die Arbeit. Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen in Deutschland. Paris: OECD.

Deutscher Bundestag (2008): Entwurf eines Gesetzes zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente. BT-Drucksache 16/10810. Online verfügbar unter: http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/108/1610810.pdf (zuletzt abgerufen am: 30.08.2022).

Deutscher Bundestag (2016): Entwurf eines Integrationsgesetzes. Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD. BT-Drucksache 18/8615. Online verfügbar unter: https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/086/1808615.pdf (zuletzt abgerufen am: 30.08.2022).

Deutscher Bundestag (2021): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Pascal Kober, Michael Theurer, Jens Beeck, weiterer Abgeordneter und der Faktion der FDP – Drucksache 19/26382 – Zugang zu Leistungen der Jobcenter während der Corona-Pandemie. BT-Drucksache 19/27001. Online verfügbar unter: https://dserver.bundestag.de/btd/19/270/1927001.pdf (zuletzt abgerufen am: 30.08.2022).

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband Gesamtverband e. V. (2017): Mut zur Korrektur: Ein arbeitsmarktpolitischer Auftrag. Berlin. Online verfügbar unter: http://infothek.paritaet.org/pid/fachinfos.nsf/0/2d677279a6332ba9c125818600252f6c/$FILE/mut-zur-korrektur-arbeitsmarktpolitik_web.pdf (zuletzt abgerufen am: 30.08.2022).

Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband Gesamtverband e. V. (2018): Die Ausbildungsduldung nach § 60a Abs. 2 S. 4ff. AufenthG: Praxistipps und Hintergründe. Online verfügbar unter: https://www.der-paritaetische.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/doc/2018-08_ausbildungsduldung-2018_web.pdf (zuletzt abgerufen am: 30.08.2022).

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (2017): Empfehlungen des Deutschen Vereins für eine Weiterentwicklung der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II). Berlin. Online verfügbar unter: https://www.deutscher-verein.de/de/uploads/empfehlungen-stellungnahmen/2017/dv-10-17_grundsicherung.pdf (zuletzt abgerufen am: 30.08.2022).

Doerr, Annabelle; Fitzenberger, Bernd; Kruppe, Thomas; Paul, Marie; Strittmatter, Anthony (2014): Employment and earnings effects of awarding training vouchers in Germany. IAB-Discussion Paper 23/2014. Nürnberg.

Erler, Wolfgang; Prytula, Andrea; Grotheer, Angela (2018): „Ausbildung und Arbeit für Flüchtlinge? – Ohne die Freiwilligen können Sie das vergessen!". Über bürgerschaftliches Engagement zur Unterstützung der Arbeitsmarktintegration. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Eule, Tobias (2017): Ausländerbehörden im dynamischen Feld der Migrationssteuerung. In: Lahusen, Christian; Schneider, Stephanie (Hg.): Asyl verwalten. Zur bürokratischen Bearbeitung eines gesellschaftlichen Problems. Bielefeld: transcript Verlag, S. 175–194.

FamilienForschung Baden-Württemberg (2019): Integration durch Ausbildung – Perspektiven für Flüchtlinge (Kümmerer-Programm). Ergebnisse des Monitorings (Stichtag 30. September 2019). Stuttgart: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg.

FamilienForschung Baden-Württemberg (2020): Integration durch Ausbildung – Perspektiven für Zugewanderte (Kümmerer-Programm). Ergebnisse des Monitorings (Stichtag 30. April 2020). Stuttgart: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg.

Farrokhzad, Schahrzad (2018): Qualifikation und Teilhabe geflüchteter Frauen und Männer am Arbeitsmarkt. Eine geschlechterdifferenzierte Betrachtung. In: Ceylan, Rauf; Ottersbach, Markus; Wiedemann, Petra (Hg.): Neue Mobilitäts- und Migrationsprozesse und sozialräumliche Segregation. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 157–185.

Fendel, Tanja (2019): Die Arbeitsmarktintegration geflüchteter Frauen. (Direkt 02/2019). Online verfügbar unter: http://library.fes.de/pdf-files/wiso/15115.pdf (zuletzt abgerufen am: 30.08.2022).

Fischer, Jörg (2018): Wirkung in lokaler Netzwerkarbeit. Was Beteiligte darunter verstehen und warum es einer Wirkungsdiskussion bedarf – eine explorative Studie mit Praxisempfehlungen. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Frank, Laura; Yesil-Jürgens, Rahsan; Razum, Oliver; Bozorgmehr, Kayvan; Schenk, Liane; Gilsdorf, Andreas; Rommel, Alexander; Lampert, Thomas (2017): Gesundheit und gesundheitliche Versorgung von Asylsuchenden und Flüchtlingen in Deutschland. In: Journal of Health Monitoring 2 (1), S. 24–47.

Gambaro, Ludovica; Neidhöfer, Guido; Spieß, C. Katharina (2019): Kita-Besuch von Kindern aus Deutschland geflüchteter Familien verbessert Integration ihrer Mütter. DIW-Wochenbericht 44/2019. Berlin.

Gläser, Jochen; Laudel, Grit (2004): Experteninterviews und qualitative Interviews als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Goebel, Simon (2019): Push back and pull down. Arbeit als Steuerungsinstrument der Asylpolitik. In: David, Alexandra; Evans, Michaela; Hamburg, Ileana; Terstriep, Judith (Hg.): Migration und Arbeit. Herausforderungen, Problemlagen und Gestaltungsinstrumente. Opladen, Berlin, Toronto: Verlag Barbara Budrich GmbH.

Han-Broich, Misun (2012): Ehrenamt und Integration. Die Bedeutung sozialen Engagements in der (Flüchtlings-)Sozialarbeit. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Harrer, Tamar; Moczall, Andreas; Wolff, Joachim (2017): Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung: Höhere Beschäftigungseffekte für Langzeiterwerbslose. IAB-Kurzbericht 26/2017. Nürnberg.

Hartmann, Josef (2004): Lohnkostenzuschüsse und Integration schwervermittelbarer Personen in den ersten Arbeitsmarkt. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.

Hauf, Stefan; Schäfer, Dieter (2020): Bruttoinlandsprodukt 2019. In: WISTA – Wirtschaft und Statistik 72 (1), S. 22–31.

Heckmann, Friedrich (2015): Integration von Migranten. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Heyer, Gerd; Koch, Susanne; Stephan, Gesine; Wolff, Joachim (2012): Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik: Ein Sachstandsbericht für die Instrumentenreform 2011. In: Journal of Labour Market Research 45 (1), S. 41–62.

Hillmann, Katja; Hohenleitner, Ingrid (2012): Impact of Benefit Sanctions on Unemployment Outflow – Evidence from German Survey Data. Hamburg: Hamburg Institute of International Economics (HWWI).

Hohendanner, Christian; Klenn, Matthias; Promberger, Markus; Sowa, Frank (2011): Vom Ein-Euro-Jobber zum ‚regulären' Mitarbeiter? Eine Mixed-Methods-Evaluation zu innerbetrieblichen Übergängen aus öffentlich geförderter in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. IAB-Discussion Paper 22/2011. Nürnberg.

Hohmeyer, Katrin; Wolff, Joachim (2010): Wirkungen von Ein-Euro-Jobs für ALG-II-Bezieher – Macht die Dosierung den Unterschied? IAB-Kurzbericht 4/2010. Nürnberg.

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) (2020): Zur Arbeitsförderung und Beratungsqualität in den Jobcentern. Stellungnahme des IAB zur öffentlichen Anhörung im Bundestagsausschuss für Arbeit und Soziales am 4. Mai 2020. IAB-Stellungnahme 6/2020. Nürnberg.

IZA; DIW; Kantar; IAQ; IAW; IAB; RWI (2018): Begleitevaluation der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete. Erster Zwischenbericht. Bonn/Berlin. [unveröffentlicht]

IZA; DIW; Kantar; IAQ; IAW; IAB; RWI (2020): Begleitevaluation der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete. Zweiter Zwischenbericht. Forschungsbericht 546 des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. Berlin. Online verfügbar unter: https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/Forschungsberichte/fb546-begleitevaluation-arbeitsmarktpolitische-integrationsmassnahmen.pdf;jsessionid=738CA80E071596CC7831520B08A9EF93.delivery2-replication?__blob=publicationFile&v=1 (zuletzt abgerufen am: 30.08.2022).

IZA; Kantar; IAQ; IAW; IAB; RWI (2021): Begleitevaluation der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete. Schlussbericht. Forschungsbericht 587 des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. Berlin. Online verfügbar unter https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/Forschungsberichte/fb-587-arbeitsmarktpolitische-integrationsma%C3%9Fnahmen-gefluechtete.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (zuletzt abgerufen am: 30.08.2022).

Johansson, Susanne (2016): Was wir über Flüchtlinge (nicht) wissen. Der wissenschaftliche Erkenntnisstand zur Lebenssituation von Flüchtlingen in Deutschland. Eine Expertise im Auftrag der Robert Bosch Stiftung und des SVR-Forschungsbereichs. Unter Mitarbeit von David Schiefer und Nora Andres. Berlin: Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) und Robert Bosch Stiftung.

Karakayali, Serhat; Kleist, Olaf (2016): EFA-Studie 2. Strukturen und Motive der ehrenamtlichen Flüchtlingsarbeit (EFA) in Deutschland. 2. Forschungsbericht. Ergebnisse einer explorativen Umfrage vom November/Dezember 2015. Berlin.

Kempkens, Klaus (2015): Beratung bei Arbeitsagenturen und Jobcentern: Ein Vergleich der neuen SGB-III-Integrationsberatung (INGA) mit dem Hartz-IV-Fallmanagement. In: Soziale Sicherheit 64 (6), S. 230–232.

Kiesel, Markus; Wolff, Joachim (2018): Langfristige Teilnahmewirkungen von Ein-Euro-Jobs: Das Einsatzfeld hat Einfluss auf die Integrationschancen. IAB-Kurzbericht 8/2018. Nürnberg.

Kiziak, Tanja; Sixtus, Frederick; Klingholz, Reiner (2019): Von individuellen und institutionellen Hürden – Der lange Weg zur Arbeitsmarktintegration Geflüchteter. Discussion Paper 23. Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung.

Knapp, Barbara; Bähr, Holger; Dietz, Martin; Dony, Elke; Fausel, Gudrun; Müller, Maren; Strien, Karsten (2017): Beratung und Vermittlung von Flüchtlingen. IAB-Forschungsbericht 5/2017. Nürnberg.

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Knuth, Matthias (2010a): Arbeitsmarktintegration und Integrationspolitik – zur notwendigen Verknüpfung zweier Politikfelder: eine Untersuchung über SGB II-Leistungsbeziehende mit Migrationshintergrund. Baden-Baden: Nomos.

Knuth, Matthias (2010b): Einführung. In: Knuth, Matthias (Hg.): Arbeitsmarktintegration und Integrationspolitik – zur notwendigen Verknüpfung zweier Politikfelder: eine Untersuchung über SGB II-Leistungsbeziehende mit Migrationshintergrund. Baden-Baden: Nomos, S. 13–21.

Knuth, Matthias (2016): Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen. Arbeitsmarktpolitik reformieren, Qualifikationen vermitteln. WISO Diskurs 21/2016. Bonn.

Knuth, Matthias (2017): Fehl-(ende) Förderung geflüchteter Frauen. In: IQ Konkret 03/2017, Fachmagazin des Förderprogramms Integration durch Qualifizierung (IQ). Köln: ebb Entwicklungsgesellschaft für berufliche Bildung mbH, S. 12–13. Online verfügbar unter: https://www.netzwerk-iq.de/fileadmin/Redaktion/Downloads/IQ_Publikationen/IQ_konkret/2017_03_IQ_konkret.pdf , (zuletzt abgerufen am 30.08.2022).

Knuth, Matthias (2018): Vermarktlichung von Arbeitsmarktdienstleistungen als Legitimationsbeschaffung. In: Dobischat, Rolf; Elias, Arne; Rosendahl, Anna (Hg.): Das Personal in der Weiterbildung. Im Spannungsfeld von Professionalisierungsanspruch und Beschäftigungsrealität. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 345–375.

Knuth, Matthias (2019): Willkommenskultur ohne Willkommensstruktur. Fluchtmigration als Stresstest für die Integrationsfähigkeit des deutschen Bildungs- und Erwerbssystems. In: David, Alexandra; Evans, Michaela; Hamburg, Ileana; Terstriep, Judith (Hg.): Migration und Arbeit. Herausforderungen, Problemlagen und Gestaltungsinstrumente. Opladen, Berlin, Toronto: Verlag Barbara Budrich GmbH, S. 49–72.

Knuth, Matthias (2022): Der Corona-Effekt: Was wissen wir über die Arbeitsmarktsituation von Migrant_innen und Geflüchteten in der Pandemie? Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, FES diskurs. Online verfügbar unter: http://library.fes.de/pdf-files/a-p-b/18824.pdf (zuletzt abgerufen am 30.08.2022).

Kosyakova, Yuliya; Gundacker, Lidwina; Salikutluk, Zerrin; Trübswetter, Parvati (2021): Arbeitsmarktintegration in Deutschland – Geflüchtete Frauen müssen viele Hindernisse überwinden. IAB-Kurzbericht 8/2021. Nürnberg.

Krämer, Anna; Scherschel, Karin (2019): Flucht in die Aktivierung. Empirische Befunde einer qualitativen Studie zum Arbeitsmarktzugang von hochqualifizierten geflüchteten Frauen. In: Binner, Kristina; Scherschel, Karin (Hg.): Fluchtmigration und Gesellschaft. Von Nutzenkalkülen, Solidarität und Exklusion. Weinheim: Beltz, S. 169–189.

Kruppe, Thomas (2008): Selektivität bei der Einlösung von Bildungsgutscheinen. IAB-Discussion Paper 17/2008. Nürnberg.

Kruppe, Thomas; Baumann, Martina (2019): Weiterbildungsbeteiligung, formale Qualifikation, Kompetenzausstattung und Persönlichkeitsmerkmale. IAB-Forschungsbericht 1/2019. Nürnberg.

Liebig, Thomas (2018): Dreifach benachteiligt? Ein erster Überblick über die Integration weiblicher Flüchtlinge. Paris: OECD.

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Liebold, Renate; Trinczek, Rainer (2009): Experteninterview. In: Kühl, Stefan; Strodtholz, Petra; Taffertshofer, Andreas (Hg.): Handbuch Methoden der Organisationsforschung. Quantitative und qualitative Methoden. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 32–56.

Martín, Iván; Arcarons, Albert; Aumüller, Jutta; Bevelander, Pieter; Emilsson, Henrik; Kalantaryan, Sona; Maciver, Alastair; Mara, Isilda; Scalettaris, Giulia; Venturini, Alessandra; Vidovic, Hermine; Van der Welle, Inge; Windisch, Michael; Wolffberg, Rebecca; Zorlu, Aslan (2016a): From Refugees to Workers. Mapping Labour-Market Integration Support Measures for Asylum Seekers and Refugees in EU Member States. Bd. I: Comparative Analysis and Policy Findings. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Martín, Iván; Arcarons, Albert; Aumüller, Jutta; Bevelander, Pieter; Emilsson, Henrik; Kalantaryan, Sona; Maciver, Alastair; Mara, Isilda; Scalettaris, Giulia; Venturini, Alessandra; Vidovic, Hermine; Van der Welle, Inge; Windisch, Michael; Wolffberg, Rebecca; Zorlu, Aslan (2016b): From Refugees to Workers. Mapping Labour-Market Integration Support Measures for Asylum Seekers and Refugees in EU Member States. Bd. II: Literature Review and Country Case Studies. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Mayring, Philipp (2008). Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken. 10. Auflage. Weinheim: Beltz Verlag.

Menke, Katrin (2020): Geflüchtete Frauen haben kaum Chancen auf qualifizierte Erwerbstätigkeit. In: neue caritas 14, S. 17–20.

Menke, Katrin; Wernerus, Cora (2022): Geschlechtsspezifischer Rassismus am deutschen Arbeitsmarkt? Qualitative Forschungsergebnisse sexistisch-rassifizierender Adressierungen fluchtmigrierter Musliminnen und Schwarzer Frauen. NaDiRa Working Papers 5: Forschungsergebnisse aus Kurzstudien des Nationalen Diskriminierungs- und Rassismusmonitors (NaDiRa), Deutsches Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung (DeZIM). Berlin (i.E.).

Moczall, Andreas; Rebien, Martina (2015): Einschätzung der Ein-Euro-Jobs durch die Einsatzbetriebe: Auf den Zweck kommt es an. IAB-Kurzbericht 23/2015. Nürnberg.

Münch, Ursula (1993): Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Entwicklung und Alternativen. 2. überarbeitete und ergänzte Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Münch, Ursula (2013): Asylpolitik in Deutschland. Akteure, Interessen, Strategien. In: Schimany, Peter; Luft, Stefan (Hg.): 20 Jahre Asylkompromiss: Bilanz und Perspektiven. Bielefeld: transcript-Verlag, S. 69–86.

OECD (2013): Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte. Deutschland. Paris: OECD.

Pongratz, Hans J.; Bernhard, Stefan; Wolff, Joachim; Promberger, Markus (2013): Selbstständig statt leistungsberechtigt. Eine Implementationsanalyse zur Handhabung des Einstiegsgeldes in den Jobcentern. IAB-Forschungsbericht 3/2013. Nürnberg.

Projektgruppe Flüchtlinge (2015): Rahmenkonzept Integration Point (V2.0). Regionaldirektion Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf.

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Rauschenbach, Thomas; Meiner-Teubner, Christiane (2019): Kita-Ausbau in Deutschland: erstaunliche Erfolge, beträchtliche Herausforderungen. In: DJI-Impulse 121, S. 4–9.

Regionaldirektion Nordrhein-Westfalen der Bundesagentur für Arbeit (RD NRW) (2015): Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Integrationsausschusses im Landtag Nordrhein-Westfalen. 18. November 2015. Stellungnahme 16/3191. Online verfügbar unter: https://www.landtag.nrw.de/Dokumentenservice/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST16-3191.pdf;jsessionid=DFB87F5E56B193EE37D35589F224AE92 (zuletzt abgerufen am: 30.08.2022)

Ruppe, Kathi; Stephan, Gesine (2009): Förderung mit Eingliederungszuschüssen: Länger im Betrieb und gleicher Lohn. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. IAB-Kurzbericht 25/2009. Nürnberg.

Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) (2017): Papiertiger oder Meilensteine? Die Integrationsgesetze der Bundesländer im Vergleich. Berlin.

Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) (2019a): Bewegte Zeiten: Rückblick auf die Integrations- und Migrationspolitik der letzten Jahre. Jahresgutachten. Online verfügbar unter: https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2019/05/SVR_Jahresgutachten_2019.pdf (zuletzt abgerufen am: 30.08.2022).

Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) (2019b): Stellungnahme zum Entwurf der Bundesregierung eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes (FEG). Berlin.

Salikutluk, Zerrin; Menke, Katrin (2021): Gendered integration? How recently arrived male and female refugees fare on the German labour market. In: Journal of Family Research, Bd. 33 (2), S. 284-321.

Sauer, Martina (2010): Was Migrant/innen mit Jobcentern erlebt haben: Fallstudien in Bedarfsgemeinschaften mit Migrationshintergrund. In: Knuth, Matthias (Hg.): Arbeitsmarktintegration und Integrationspolitik – zur notwendigen Verknüpfung zweier Politikfelder: eine Untersuchung über SGB II-Leistungsbeziehende mit Migrationshintergrund. Baden-Baden: Nomos, S. 151–160.

Schammann, Hannes; Kühn, Boris (2017): Kommunale Flüchtlingspolitik in Deutschland. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.

Schammann, Hannes (2017): Stadt, Land, Flucht. Konzeptionelle Überlegungen zum Vergleich städtischer Flüchtlingspolitik in Deutschland. In: Barbehön, Marlon; Münch, Sybille (Hg.): Variationen des Städtischen – Variationen lokaler Politik. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 91–117.

Schammann, Hannes (2020): Kommunen in der Pflicht? Fluchtzuwanderung als Innovationsmotor für kommunale Integrationspolitik. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 70 (30-32), S. 45-52.

Schlee, Thorsten (2019) Gouvernementalität der Flucht: Flucht- und integrationspolitische Bruchlinien im Mehrebenensystem. In: Migration und Soziale Arbeit 41, S. 129–135.

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Schmidt, Peter; Weick, Stefan (2017): Kontakte und die Wahrnehmung von Bedrohungen besonders wichtig für die Einschätzung von Migranten. Einstellungen der deutschen Bevölkerung zu Zuwanderern von 1980 bis 2016. In: Informationsdienste Soziale Indikatoren 24 (57), S. 1–8.

Sell, Stefan (2015): Jobcenter: Die letzten Außenposten des Sozialstaats und ihr Personal. In: Soziale Sicherheit 6, S. 219–225.

Semlinger, Klaus (1982): Die Wiedereingliederung schwervermittelbarer Arbeitsloser. In: Scharpf, Fritz W.; Brockmann, Marlene et al. (Hg.): Aktive Arbeitsmarktpolitik: Erfahrungen und neue Wege. Frankfurt am Main, New York: Campus, S. 63–88.

Sommer, Ilka (2015): Die Gewalt des kollektiven Besserwissens. Kämpfe um die Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen in Deutschland. Bielefeld: transcript Verlag.

Stephan, Gesine (2010): Employer wage subsidies and wages in Germany: empirical evidence from individual data. In: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung 43, S. 53–71.

Struck, Olaf (2001): Gatekeeping zwischen Individuum, Organisation und Institution. Zur Bedeutung und Analyse von Gatekeeping am Beispiel von Übergängen im Lebensverlauf. In: Leisering, Lutz; Müller, Rainer; Schumann, Karl F. (Hg.), Institutionen und Lebensläufe im Wandel. Institutionelle Regulierungen von Lebensverläufen. Weinheim, München: Juventa, S. 29–54.

Thomsen, Stephan L.; Vogt, Daniel; Brausewetter, Lars (2019): Wohnungsmarkt und Wohnungspolitik in Deutschland: Situation und Optionen. IZA Standpunkte Nr. 97. Bonn.

Thränhardt, Dietrich (2015): Die Arbeitsintegration von Flüchtlingen in Deutschland. Humanität, Effektivität, Selbstbestimmung. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Treibel, Annette (2011): Migration in modernen Gesellschaften. Soziale Folgen von Einwanderung, Gastarbeit und Flucht. Weinheim, München: Juventa.

Weber, Hannes (2015): Mehr Zuwanderer, mehr Fremdenangst? Ein Überblick über den Forschungsstand und ein Erklärungsversuch aktueller Entwicklungen in Deutschland. In: Berliner Journal für Soziologie 25 (4), S. 397–428.

Zick, Andreas; Praßer, Thomas; Rumpel, Andrea (2018): Konflikte im Ehrenamt der Flüchtlingshilfe Eine Studie zu den Erfahrungen ehrenamtlicher und professioneller Akteure. IKG Forschungsbericht. Bielefeld.

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

https://doi.org/10.5771/9783748931829, am 24.04.2024, 04:22:02
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb