

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).

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). Wenn- gleich 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 Arbeitsmarktinintegration 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 (Münch 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 demografischen Risiken einer alternden und schrumpfenden Gesellschaft. Zu nennen sind insbesondere:

- 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.

Die OECD stellte hierzu fest: „Nach den jüngsten Reformen des Zuwandergrechts 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 Migrationshintergrund², 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

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.

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, erschweren 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.).

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 Schwierigkeiten

ten und langer Dauer der Anerkennungsverfahren gleichwohl schwierig. Das Erlernen der deutschen Sprache wurde von allen Fachkräften als wesentlich für eine gelingende Arbeitsmarktinintegration 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 II⁵ 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.

– 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

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, Flüchtlingschutz, subsidiärer Schutz) ist ein voluminöser 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

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).

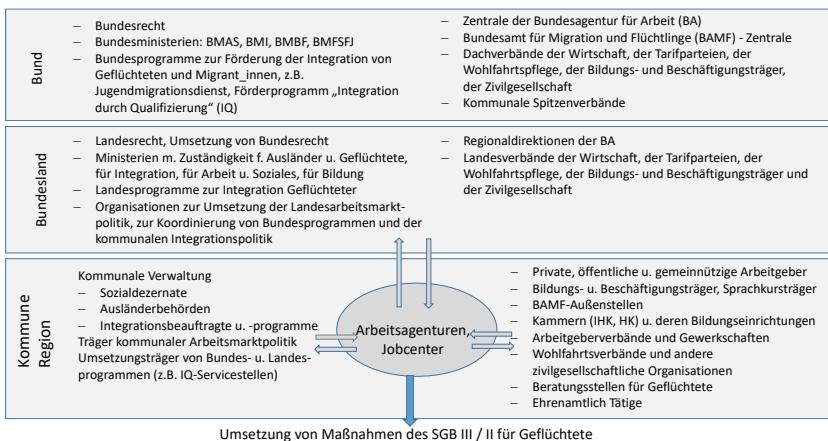
Neben dem rechtlichen Rahmen zum Arbeitsmarktzugang und zur Arbeitsförderung, der auf den verschiedenen staatlichen Ebenen jeweils präzisiert wird, gibt es weitere Akteure, die an der Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten mitwirken. Hier sind zum einen Organisationen der Wirtschaft zu nennen, insbesondere 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

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).

Abbildung 1: Akteurs- und Institutionenengefüge 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

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 einem 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.

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).

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 zurück⁹ – 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.

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.

(§ 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,

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?

- 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?

- 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 Fallstudien-sample (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

1 Einführung

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.