

## 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

#### *4 Ziele und Strategien der beteiligten Akteure*

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](https://www.gesetze-im-internet.de/sgb_3/_1.html) (zuletzt abgerufen am 30.08.2022)

### 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

#### *4 Ziele und Strategien der beteiligten Akteure*

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 mittel- bis 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

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).

#### *4 Ziele und Strategien der beteiligten Akteure*

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] vorgeschnickt 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 orientierte man sich stark an den individuellen und auch herkunftsspezifischen Merkmalen der Personen. Dies betrifft das Niveau der Schulbildung, die (im Durchschnitt) zwischen den Herkunfts ländern 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

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.

#### *4 Ziele und Strategien der beteiligten Akteure*

##### *§ 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](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 Erwerbstätig-

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 Fluchtwanderung, 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<sup>50</sup> 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 durchgeföhrten – Befragungswelle zeigen, dass unter den Top-10-Zielen<sup>51</sup> der Jobcenter an erster Stelle (mit 79 Prozent) die Ver-

<sup>50</sup> 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).

<sup>51</sup> 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.

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).<sup>52</sup> 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.).<sup>53</sup>

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.<sup>54</sup> 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 Werner (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.

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

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 Hilfätigkeiten 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 Fluchtzwanderung, 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.

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

#### *4 Ziele und Strategien der beteiligten Akteure*

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 erfolgte 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<sup>55</sup> vor allem flüchtlingspezifische 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<sup>56</sup> 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 flüchtlingspezifischer 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 flüchtlingspezifischen 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-

---

<sup>55</sup> 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.

<sup>56</sup> Siehe hierzu im Detail die Ausführungen in den Unterkapiteln 6.2 und 6.3.

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 Fallstudiendienstorten 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).

## 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 durchgeföhrten 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

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 Vermittlungs- team 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-

#### *4 Ziele und Strategien der beteiligten Akteure*

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 Fluchtwanderung 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 integriert 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

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 abdriften, 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) Aufenthalts-titel, die nach sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung arbeitslos geworden sind und Arbeitslosengeld beziehen, als auch Geflüchtete ohne

#### *4 Ziele und Strategien der beteiligten Akteure*

Aufenthaltstitel (Gestattete und Geduldete), die keinen Anspruch auf ALG-II-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-

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, so dass eine differenzierte Betrachtung nach privatwirtschaftlich und gemeinnützig orientierten Trägern vorgenommen werden kann.

Unabhängig davon, ob sie gemeinnütziger 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-

#### *4 Ziele und Strategien der beteiligten Akteure*

rückgreifen. Man kann vermuten, dass manche dieser Träger seinerzeit die Arbeit mit Geflüchteten als wachsendes Geschäftsfeld wahrgenommen 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, röhrt 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.

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 durchgeföhrten 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

#### *4 Ziele und Strategien der beteiligten Akteure*

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.<sup>57</sup> Aus Bundesprogrammen gefördert werden vor allem Sprachkurse, Maßnahmen zur Anerkennung von Berufsabschlüssen, aber auch Maßnahmen zur Förderung der Arbeitsmarktinte-

---

<sup>57</sup> 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.

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 vermittele. 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\_OŠ2\_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:

#### *4 Ziele und Strategien der beteiligten Akteure*

„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 vorgesetztem Praktikum. Einzelne Träger berichteten auch, dass in der Beratungsarbeit mit Geflüchteten die Klärung aufenthaltsrechtlicher Fragen eine wichtige Rolle spielt.

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-

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

#### *4 Ziele und Strategien der beteiligten Akteure*

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 Teilnahme 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. „idealistiche“ 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

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. Anlern-tätigkeiten 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

#### *4 Ziele und Strategien der beteiligten Akteure*

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.

## 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-

#### *4 Ziele und Strategien der beteiligten Akteure*

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

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 Ausbildungskquisiteure für Geflüchtete, welche vom Bayerischen Staatsministerium für Familie, Arbeit und Soziales seit 2016 gefördert werden.<sup>58</sup> Den diesbezüglichen Interviewaussagen zufolge nutzen die Kammern in der Regel mehrere der hier genannten Wege.

---

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

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 vorgesetzte 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 ausbildungsbegleit-

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.

## *4 Ziele und Strategien der beteiligten Akteure*

### **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

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 durchgeföhrten 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 Aufnahmegerüssenschaft 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

#### *4 Ziele und Strategien der beteiligten Akteure*

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 Fluchtmigration 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 Fluchtmigration 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-

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.

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.