

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

6.1 Das Instrumentarium der Fördermaßnahmen

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

- *Maßnahmentyp 1:* Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung – Maßnahmen bei einem Träger (MAT) nach § 45 SGB III i. V. m. § 16 Abs. 1 Nr. 2 SGB II (mit einem Exkurs zu den flüchtlingsspezifischen Maßnahmen PerF, PerJuF, KompAS und KomBer⁹⁴);
- *Maßnahmentyp 2:* Maßnahmen zur Berufswahl und Berufsausbildung mit den Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen (BvB) nach §§ 51ff. SGB III, der Einstiegsqualifizierung (EQ) nach § 54a SGB III, den Ausbildungsbegleitenden Hilfen (abH) nach § 75 SGB III a. F., der Assistierten Ausbildung (AsA) nach § 130 SGB III a. F.⁹⁵ und der Außerbetrieblichen Berufsausbildung (BaE) nach § 76 SGB III (für abH,

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

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

AsA, BaE und EQ gelten die genannten §§ des SGB III i. V. m. § 16 Abs. 1 Nr. 3 SGB II);

- *Maßnahmentyp 3*: Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung (FbW) nach §§ 81ff. SGB III i. V. m. § 16 Abs. 1 Nr. 4 SGB II;
- *Maßnahmentyp 4*: Maßnahmen zur Förderung der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit nach §§ 88–94 SGB III (i. V. m. § 16 Abs. 1 Nr. 5 SGB II) und § 16c SGB II sowie Maßnahmen bei einem Arbeitgeber nach § 45 SGB III⁹⁶ (i. V. m. § 16 Abs. 1 Nr. 2 SGB II);
- *Maßnahmentyp 5*: Beschäftigung schaffende Maßnahmen mit den Arbeitsgelegenheiten (AGH) nach § 16d SGB II.

Die untersuchten Maßnahmen lassen sich in mehrfacher Hinsicht unterscheiden:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6.2 Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung

6.2.1 Einführung und rechtliche Grundlagen

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

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

ber 2017 bis Februar 2021) im Durchschnitt 72 Prozent der Maßnahmenzugänge von Leistungsbeziehenden mit Fluchthintergrund im Rechtskreis SGB II auf die Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung⁹⁸ (IZA et al. 2021, S. 38f.). Dies spiegelt sich auch an den 16 Fallstudienstandorten der Implementationsanalyse wider. An jedem von ihnen werden Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung vom jeweiligen Jobcenter für Geflüchtete eingesetzt; in elf Kommunen gilt dies auch für die Arbeitsagentur. Mit einer Ausnahme finden sich in allen untersuchten Kommunen Maßnahmen dieses Typs, die für Geflüchtete (teilweise auch für Migrant_innen insgesamt) besonders ausgestaltet wurden.

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

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

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

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

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

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

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

Zur Abgrenzung zu anderen Instrumenten des SGB III wird klargestellt, dass in Maßnahmen nach § 45 SGB III (i. V. m. § 16 Abs. 1 Nr. 2 SGB II) Ausbildungssuchende an den Ausbildungsmarkt lediglich herangeführt werden sollen¹⁰⁰ und die Vermittlung beruflicher Kenntnisse maximal acht Wochen mit je 40 Unterrichtsstunden umfassen darf.

Die Maßnahmen können bei einem zugelassenen Maßnahmenträger (vgl. § 176 ff. SGB III) oder bei einem Arbeitgeber¹⁰¹ durchgeführt werden. Bei Arbeitgebern können auch Teile von Maßnahmen, die in der Verantwortung eines Trägers liegen (etwa in Form von Praktika) absolviert werden.

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

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

¹⁰⁰ Vgl. Fachliche Weisungen MAT 45.03.

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

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

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

- Zugewiesen wird ein_e Arbeitsuchende_r in eine Maßnahme, mit der das Jobcenter bzw. die Arbeitsagentur einen Träger nach Durchführung eines vergaberechtlichen Verfahrens beauftragt hat; Ziele, Inhalte und Platzvolumen der Maßnahme werden vom Auftraggeber vorab festgelegt¹⁰² und die Preisbildung erfolgt ‚am Markt‘;
- Ein_e Inhaber_in eines AVGS dagegen kann aus einem Angebot an Maßnahmen auswählen, die auf Antrag der jeweiligen Maßnahmenträger durch eine „Fachkundige Stelle“ zugelassen wurden (§§ 176 Abs. 2 u. 179 SGB III¹⁰³); dabei müssen die Inhalte dieser Maßnahmen dem im Gutschein festgelegten Maßnahmenziel und -inhalt entsprechen. Die Vergütung erfolgt auf Basis der sogenannten Bundes-Durchschnittskostensätze¹⁰⁴; diese enthalten nach Maßnahmen- und Durchführungsarten (insbesondere Einzel- oder Gruppenmaßnahme) differenzierte Stundensätze.

Unabhängig von dieser Systematik sind zwei Punkte festzuhalten: (1) die Zugangssteuerung in Maßnahmen bei einem Arbeitgeber¹⁰⁵ erfolgt nach freiem Ermessen der Arbeitsagentur/des Jobcenters entweder mit AVGS oder per Zuweisung. (2) Das Jobcenter bzw. die Arbeitsagentur kann nach § 45 Abs. 6f. SGB III einen AVGS für eine reine Arbeitsvermittlung, die dem Träger ausschließlich erfolgsabhängig vergütet wird, ausstellen.

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

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

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

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

Bezüglich der Dauer der Maßnahmen und der wöchentlichen oder gesamten Stundenzahl trifft § 45 SGB III keine allgemeinen Festlegungen. Betriebliche Maßnahmen bei einem Arbeitgeber dürfen allerdings nicht mehr als sechs Wochen umfassen (bei Langzeitarbeitslosen oder Personen mit besonders schweren Vermittlungshemmnissen maximal zwölf Wochen¹⁰⁶). Dies gilt auch für betriebliche Phasen im Rahmen von Maßnahmen bei einem Träger. Bezüglich der Maßnahmen bei einem Träger findet sich darüber hinaus lediglich die Anforderung, dass die Inhalte „an mindestens zwei Tagen in der Woche zu erbringen“ sind.¹⁰⁷

6.2.2 Inhalte und Einsatzarten der Maßnahmen für Geflüchtete an den Fallstudienstandorten

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

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

¹⁰⁶ Vgl. Fachliche Weisungen MAG 45.10.

¹⁰⁷ Fachliche Weisungen MAT 45.11.3 und 45.12.6.

Inhalte der Maßnahmen und Funktion im Integrationsprozess

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

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

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

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

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

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

Zu (3): Den Geflüchteten wird im Rahmen von Gruppen- und Einzelmaßnahmen ein breites Spektrum an Unterstützungsleistungen beim Bemühen um Erwerbsintegration angeboten. Dabei geht es zum einen um grundlegende Richtungsentscheidungen im Rahmen von Kompetenzfeststellung – wobei ggf. an im Herkunftsland ausgeübte Tätigkeiten angeknüpft wird – und Berufsorientierung. Hierzu werden auch mehrwöchige praktische Erprobungsphasen in verschiedenen Fachrichtungen in den Werkstätten der Träger, aber auch in Partnerbetrieben, eingeschaltet. Wurden in den Herkunftsländern berufliche Qualifikationen erworben, wird der Prozess von deren Anerkennung angestoßen (Verweisberatung). Im Anschluss an das Ergebnis der Kompetenzermittlung und beruflichen Orientierung¹⁰⁸ geht es darum, ob und ggf. in welchem Bereich eine Erwerbstätigkeit, eine Berufsausbildung oder eine berufliche Weiterbildung angestrebt wird.¹⁰⁹ Die Vermittlung Geflüchteter in Erwerbsarbeit wird durch die Träger der Maßnahmen auf mehrere Arten unterstützt: Informationen über Strategien der Jobsuche, Suche nach geeigneten Arbeitgebern

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

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

bzw. offenen Stellen (dabei auch Rückgriff auf eigene Arbeitgeberkontakte), Zusammenstellung und Gestaltung der Bewerbungsunterlagen, Bewerbungstrainings, Begleitung zu Vorstellungsgesprächen sowie – nach Einschaltung der zuständigen Integrationsfachkraft des Jobcenters bzw. der Arbeitsagentur – Anbahnung betrieblicher Kennenlernphasen und bei Bedarf kurzer Qualifizierungsmaßnahmen.¹¹⁰ Darüber hinaus stehen einige der interviewten Träger nach Beginn eines Beschäftigungsverhältnisses – nach eigenen Angaben oft auch ohne, dass dies eigens vergütet wird – für die Moderation möglicher Konflikte zur Verfügung. Zu einem solchem Bewerbungscoaching gehört es nicht zuletzt auch, dass Maßnahmenträger gegenüber der Ausländerbehörde auf die rechtzeitige Ausstellung einer Arbeitserlaubnis dringen, sofern geflüchtete Teilnehmende aufgrund ihres Aufenthaltsstatus¹¹¹ diese für eine Beschäftigungsaufnahme benötigen. In einem Großteil der Fallstudienkommunen ist es nach Interviewangaben verschiedener Akteure nicht selbstverständlich, dass die Ausländerbehörde Anträge auf Ausstellung einer Arbeitserlaubnis zeitnah prüft und ggf. genehmigt.

Zu (4): Die Feststellung, es bestehe Handlungsbedarf bei der Förderung des Erwerbs der deutschen Sprache, zog sich durch die Interviews mit allen Akteuren, die mit Geflüchteten arbeiten. Es wurde insbesondere darauf verwiesen, dass erworbene Sprachkompetenzen rasch wieder schwächer werden, wenn das Erlernte nach Beendigung eines Sprachkurses nicht regelmäßig praktiziert wird. Man konstatierte außerdem, dass man im Kontakt mit Geflüchteten immer wieder erlebe, dass die tatsächlichen sprachlichen Fähigkeiten dem zertifizierten Sprachstand nicht entsprechen. Vor diesem Hintergrund gehören Module bzw. Anteile des Lernens der deutschen Sprache¹¹¹ zum Programm vieler für Geflüchtete aufgelegter Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung.¹¹² Das Lernen findet dabei in Gruppenmaßnahmen in Verbindung mit der Vermittlung der Inhalte, die unter (1) skizziert wurden, statt. In anderen Maßnahmen wird angezielt, in ausgewählten Bereichen die Beherrschung berufsspezifischer sprachlicher Kompetenzen zu fördern (z.B. „Metall mit Sprache“

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Zustandekommen und Umsetzung der Maßnahmen

Wie in Abschnitt 6.2.1 gezeigt, kennt § 45 SGB III (i. V. m. § 16 Abs. 1 Nr. 2 SGB II) zwei grundlegend verschiedene Varianten¹¹⁷ des Zustandekommens und der Umsetzung der Maßnahmen:¹¹⁸

1. Beauftragung eines Trägers durch das Jobcenter bzw. die Arbeitsagentur mit einer zuvor ausgeschriebenen Maßnahme nach Durchführung eines vergaberechtlichen Verfahrens, wobei der Zugang der Teilnehmenden durch Zuweisung erfolgt;
2. Einkauf von Plätzen in einer Maßnahme, die ein Träger inhaltlich selbst konzipiert und in einem Verfahren nach AZAV¹¹⁹ hat zertifizieren lassen, nach Auswahl der Maßnahme durch Arbeitsuchende, denen das Jobcenter bzw. die Arbeitsagentur zuvor einen Aktivierungs- und Vermittlungsgutschein (AVGS) ausgestellt hat.

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

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

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

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

119 AZAV: Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung Arbeitsförderung.

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

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

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

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

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

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

121 Fachliche Weisungen MAT 45.12.

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

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

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

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

Charakteristika der Maßnahmen

Gegenstand dieses Exkurses sind vier Arten von Maßnahmen, welche die BA zwischen 2015 und 2018 zur Förderung der Arbeitsmarktintegration Geflüchteter konzipiert hat. Dabei handelt es sich um PerF (Perspektiven für Flüchtlinge), PerJuF (Perspektiven für junge Flüchtlinge), KompAS (Kompetenzfeststellung, frühzeitige Aktivierung und Spracherwerb) und KomBer (Kombination berufsbezogener Sprachförderung mit Arbeitsförderung). Sie werden in der Begrifflichkeit der BA als „Standardprodukte“ bezeichnet; auf sie können die örtlichen Arbeitsagenturen und Jobcenter¹²⁴ bei den wettbewerblich organisierten Prozessen des Maßnahmeneinkaufs (unter Einschaltung des jeweils zuständigen Regionalen Einkaufszentrums der BA) zurückgreifen.¹²⁵ Die verschiedenen Maßnahmen sind durch feste Strukturelemente gekennzeichnet, wobei die Details in mehr oder weniger großem Maße von den Jobcentern und Arbeitsagenturen durch entsprechende Gestaltung der Leistungsbeschreibungen in den Vergabeunterlagen an die jeweiligen lokalen Gegebenheiten angepasst werden können. Die wichtigste Gemeinsamkeit dieser Maßnahmen ist zunächst, dass sie zur Förderung der Arbeitsmarktintegration Geflüchteter aufgelegt wurden. Die Maßnahmen stimmen des Weiteren darin überein – und deshalb werden sie im Rahmen dieses Unterkapitels behandelt –, dass sie förderrechtlich den Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung nach § 45 SGB III (i. V. m. § 16 Abs. 1 Nr. 2 SGB II) zuzuordnen sind. Gemeinsam ist ihnen zudem, dass das Vergaberecht angewendet wird und die Teilnahme auf Basis einer Zuweisung erfolgt.¹²⁶ Die Maßnahmen

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

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

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

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

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

PerF – Perspektiven für Flüchtlinge

Zielgruppe der Maßnahme sind arbeitslose Geflüchtete, darunter neben Asylberechtigten und anerkannten Flüchtlingen auch Asylbewerber_innen und Personen mit einer Duldung, wenn Zugang zum Arbeitsmarkt besteht. Teilnehmen können darüber hinaus auch Personen, die (noch) keinen Zugang zum Arbeitsmarkt, aber eine gute Bleibeperspektive¹²⁷ haben. Eine Teilnahme ist möglich, wenn die Sprachkenntnisse es nach Einschätzung der Integrationsfachkraft erlauben, den Maßnahmeninhalten zu folgen.¹²⁸ Eine PerF-Teilnahme ist dem BAMF-Integrationskurs – wenn Zugang zu ihm besteht – in der Regel zeitlich nachgeordnet. Im Zentrum der Maßnahme steht die Feststellung der berufsfachlichen Kompetenzen und Potenziale des/der Teilnehmenden im „Echtbetrieb“; hierdurch erhält die jeweils zuständige Vermittlungsfachkraft eine Informationsbasis für die weiteren Integrationsbemühungen. Weitere Elemente sind Wissensvermittlung über den deutschen Arbeitsmarkt, die Vorbereitung von Bewerber-

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

128 Es wird kein bestimmtes Sprachniveau zur Teilnahmevoraussetzung gemacht.

bungsaktivitäten und die Vermittlung berufsbezogener Sprachkenntnisse. Die zwölfwöchige Laufzeit gliedert sich in (1) eine vierwöchige Phase bei einem Träger, in der u. a. die individuellen Handlungsbedarfe der Teilnehmenden abgeklärt werden, (2) eine sechswöchige Phase der Kompetenzfeststellung in einem vom Träger im Anschluss an Phase 1 ausgewählten Betrieb¹²⁹ und (3) eine zweiwöchige Phase mit Einführung in Strategien der Jobsuche und Bewerbungsunterstützung durch den Träger.

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

PerJuF – Perspektiven für junge Flüchtlinge

An der Maßnahme teilnehmen können neben jungen¹³¹ Asylberechtigten und anerkannten Geflüchteten auch junge Menschen mit einer Aufenthaltsgestattung oder einer Duldung, sofern Zugang zum Arbeitsmarkt besteht. Die Teilnehmenden müssen die Vollzeitschulpflicht erfüllt haben; sie dürfen weder eine in Deutschland anerkannte Berufsausbildung absolviert, noch nennenswerte berufliche Erfahrungen in Deutschland gemacht haben. Wie bei PerF ist die Teilnahme an kein bestimmtes Sprachniveau gebunden. Wenn Zugang zum Integrationskurs besteht, wird PerJuF diesem zeitlich nachgeschaltet.

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

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

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

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

Die Maßnahme dauert – bei wöchentlich 30 Zeitstunden – in der Regel sechs bis acht Monate und gliedert sich in (1) eine zweiwöchige vorbereitende Phase mit Standortbestimmung und Feststellung der Kompetenzen und Integrationshemmnisse der Teilnehmenden; (2) eine Phase in Werkstätten des Trägers mit sogenannten Projektansätzen, in denen die Teilnehmenden fachtheoretische und praktische Kenntnisse zum Umgang mit den Materialien Holz, Metall, Farbe und zum hauswirtschaftlichen Bereich erwerben sollen¹³²; (3) eine betriebliche Phase, in der die Teilnehmenden ihre Eignung und Neigungen in den genannten Berufsfeldern praktisch erproben können. Abgestimmt auf die individuellen Bedarfe der Teilnehmenden soll der Träger zudem Fördermodule in den Bereichen berufsbezogene Sprachkenntnisse, Bewerbungstraining, Sucht- und Schuldenprävention sowie Grundlagen gesunder Lebensführung umsetzen.

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

KompAS – Kompetenzfeststellung, frühzeitige Aktivierung und Spracherwerb

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

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

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

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

Der Zugang zu KompAS-Maßnahmen war an die Zugangsbedingungen zum ‚allgemeinen‘ Integrationskurs¹³⁴ gekoppelt. Neben Asylberechtigten und anerkannten Flüchtlingen im Rechtskreis des SGB II gehörten zur Zielgruppe also auch Asylbewerber_innen im SGB III mit guter Bleibeperspektive, die eine Zulassung des BAMF zur Teilnahme am Integrationskurs hatten.

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

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

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

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

KomBer – Kombination berufsbezogener Sprachförderung mit Arbeitsförderung

KomBer kombiniert seit Anfang 2018 einen Kurs der berufsbezogenen Deutschsprachförderung¹³⁶ mit einer Maßnahme zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung nach § 45 SGB III (i. V. m. § 16 Abs. 1 Nr. 2 SGB II). Im Unterschied zu KompAS wird KomBer als Gesamtmaßnahme ausgeschrieben und an Träger vergeben. Der Teilnehmenden-Zugang zu KomBer-Maßnahmen erfolgt durch Zuweisung seitens des Jobcenters bzw. der Arbeitsagentur.

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

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

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

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

Zugangsvoraussetzungen sollen Geflüchtete seitdem vorrangig KomBer zugewiesen werden.¹³⁸

Praxiserfahrungen an den Fallstudienstandorten

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

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

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

ten Maßnahmen (KomBer wurde oft in die diesbezügliche Kritik mit einbezogen) von unrealistischen Annahmen bezüglich der Leistungsfähigkeit, über die Geflüchtete beim Lernen verfügen, ausgegangen sei. Denn bei der Umsetzung der Maßnahme habe sich gezeigt, dass die meisten Teilnehmenden durch sechs bis acht Stunden Frontalunterricht an fünf Tagen in der Woche schlicht überfordert würden. Es wurde die Wahrnehmung wiedergegeben, dass insbesondere solche Personen, deren Flucht erst einige Wochen zurückliegt, den ‚Kopf noch nicht frei hätten‘, um täglich Lernstoff im vorgesehenen Umfang aufnehmen zu können. Zudem hätten Personen, die noch in Gemeinschaftsunterkünften leben, kaum Rückzugsmöglichkeiten für die eigenständige Nachbereitung des Gelernten. Für viele sei KompAS einfach zu früh angesetzt gewesen. In einigen Statements wurde die Parallelität von Sprach- und Informationsvermittlung auch ganz grundsätzlich kritisiert. Dies geschah aus der Erfahrung heraus, dass viele Teilnehmende dem Aktivierungsmodul von KompAS aus sprachlichen Gründen nicht folgen konnten. Vor diesem Hintergrund wird ein sukzessives Vorgehen präferiert: Berufs- und arbeitsmarktbezogene Inhalte sollten erst dann vermittelt werden, wenn die Teilnehmenden ein hinreichendes Niveau an sprachlicher Kompetenz erreicht haben, um die vermittelten Inhalte ohne größere Probleme zu verstehen. Sehr häufig wurde auf eine spezifische Schwierigkeit hingewiesen, die bei kombinierten Maßnahmen immer dann auftrat, wenn nicht alle Teilnehmende beide Module absolvieren. So erlebten KompAS-Teilnehmende, dass ihre Kurskolleg_innen, die nur den Integrationskurs absolvierten, ihre Nachmittage frei gestalten konnten, während sie selbst noch zur Teilnahme an der Aktivierungsmaßnahme verpflichtet waren. Aus diesem alltäglichen Vergleich resultierten nach der Beobachtung der Interviewpersonen bei den KompAS-Teilnehmenden Motivationsprobleme, die umso gravierender waren, je weniger gewinnbringend sie die Aktivierungsmaßnahme für sich erlebten. Es wurde in diesem Zusammenhang über hohe Absentismusraten (vor allem am Nachmittag¹³⁹), aber auch überdurchschnittlich viele Teilnahmeabbrüche berichtet. In einigen Kommunen war die Maßnahme für die Teilnehmenden auch mit besonderem Mobilitätsaufwand verbunden; dies war immer dann der Fall, wenn die beiden Module nicht

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

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

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

Viele der in die Untersuchung einbezogenen Jobcenter und Arbeitsagenturen sind im Laufe der Zeit – nicht nur wegen des Mangels an Teilnehmerkandidat_innen, sondern auch vor dem Hintergrund negativer Erfahrungen bei der Durchführung von KompAS – dazu übergegangen, für Geflüchtete vorrangig andere Maßnahmen einzusetzen¹⁴²; genannt wurden insbesondere von Trägern entwickelte Maßnahmen, zu denen Zugang mit AVGS besteht. Insgesamt spiegeln die Interviewaussagen die oben erwähnte abnehmende Bedeutung des Einsatzes von KompAS wider. Spätestens 2018 konnte die Maßnahme vor dem Hintergrund eines schrumpfenden Potenzials an Teilnehmenden nur noch genutzt werden, wenn Jobcenter und Arbeitsagentur sich bei ihrem Einkauf zusammenschlossen; 2019 wurde KompAS an keinem Fallstudienstandort mehr eingekauft.

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

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

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

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

dass seit dem Start der Maßnahme die Zugangsmöglichkeiten für Gestattete und Geduldete zunehmend verengt worden seien¹⁴³, weshalb die Maßnahme ab einem bestimmten Zeitpunkt wegen eines zu geringen Teilnehmendenpotenzials nicht mehr eingekauft wurde. Aus einem anderen Grund hat sich ein Jobcenter gegen die Nutzung von KomBer entschieden: Es verwies darauf, dass seine Kund_innen mit Fluchthintergrund, die an Maßnahmen der Deutschsprachförderung teilnehmen, mehrheitlich einen Brückenkurs¹⁴⁴ besuchen, wohingegen nur der DeuFöV-Basiskurs im Rahmen von KomBer förderfähig ist. Es wurde vor diesem Hintergrund dafür plädiert, KomBer auch für Brückenkurs-Teilnehmende – für die eine begleitende Aktivierung nach Einschätzung der Integrationsfachkräfte gewinnbringend wäre – zu öffnen.

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

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

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

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

dann auch an diesen Standorten nicht mehr eingekauft. Die interviewten Akteure aus Jobcentern und Arbeitsagenturen beurteilten es im Nachhinein positiv, dass sie PerF jeweils für eine hohe Zahl Geflüchteter¹⁴⁵ einsetzen konnten. Auf diesem Wege sei gelungen, was man zu jener Zeit mit eigenem Personal nicht geschafft hätte: Informationen über die Kompetenzen und Förderbedarfe der einzelnen Geflüchteten zu gewinnen, wodurch die Integrationsfachkräfte eine Grundlage für ihre weitere Beratungs- und Vermittlungsaktivitäten erhielten. Mehrere Jobcenter berichteten von Vermittlungserfolgen im Anschluss an PerF; eines von ihnen bezifferte den Anteil der Teilnehmenden, die danach in Beschäftigung übergangen, auf ein Viertel. Es wurde – ähnlich wie in Bezug auf KomBer – grundsätzlich positiv bewertet, dass PerF eine betriebliche Praktikumsphase enthält. Der Wert des Praktikums wurde auch darin gesehen, dass den Geflüchteten auf diese Art Gelegenheit gegeben wurde, die mit Erwerbsarbeit verbundene Tages- und Wochenstruktur kennenzulernen. Es wurde jedoch auch von erheblichen Verständigungsschwierigkeiten zwischen betrieblichen Leitungskräften und PerF-Teilnehmenden mit schlechten Sprachkenntnissen berichtet; bei diesen Personen stand infrage, ob das betriebliche Praktikum für die Teilnehmenden gewinnbringend war. Mit Verweis auf diese Probleme wurde bemängelt, dass für den Zugang zu PerF kein bestimmtes formales Sprachniveau vorausgesetzt wird.

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

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

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

6.2.4 Zusammenfassung

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

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

6.3 Maßnahmen zur Berufswahl und Berufsbildung

6.3.1 Einführung und rechtliche Grundlagen

Gegenstand dieses Unterkapitels sind Maßnahmen, mit denen junge Menschen, die einer solchen Hilfe bedürfen, dabei unterstützt werden sollen, eine Berufsausbildung aufzunehmen, weiterzuführen und/oder erfolgreich abzuschließen. Es handelt sich um insgesamt fünf¹⁴⁶ Maßnahmen:

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

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

147 Hier wird der im wesentlichen Teil des Fallstudienzeitraums (09/2018 bis 09/2019) geltende Rechtsstand wiedergegeben. Die damals noch getrennten Instrumente abH und AsA sind inzwischen (mit dem Gesetz zur Förderung der beruflichen Weiterbildung im Strukturwandel und zur Weiterentwicklung der Ausbildungsförderung) in der neuen AsA nach §§ 74–75a SGB III aufgegangen.

- Außerbetriebliche Berufsausbildung (BaE) nach § 76 SGB III (i. V. m. § 16 Abs. 1 Nr. 3 SGB II)

Die Maßnahmen lassen sich danach unterscheiden, ob sie der Berufsausbildung zeitlich vorgelagert sind (BvB, EQ, AsA – ausbildungsvorbereitende Phase) oder sie unterstützend begleiten (abH, AsA, BaE) und ob sie durch einen Träger (BvB, abH, BaE, AsA – ausbildungsbegleitende Phase) oder einen ‚normalen‘ Ausbildungsbetrieb (EQ) durchgeführt werden. Die Berufsausbildung, die durch die Maßnahme unterstützend begleitet wird, kann wiederum entweder in einem Betrieb (abH, AsA) oder bei einem Träger (BaE) durchgeführt werden. Weiterhin können die Instrumente danach unterschieden werden, ob sie zur Finanzierung einer Dienstleistung¹⁴⁸ (BvB, abH, AsA, BaE) oder des Entgelts der Teilnehmenden (EQ, BaE) eingesetzt werden; einige der Instrumente (BvB, BaE) sehen darüber hinaus eine Prämie für den Fall vor, dass Teilnehmende aus der Maßnahme nachhaltig in eine betriebliche Ausbildung vermittelt werden. Ein weiteres Unterscheidungsmerkmal kann schließlich sein, ob die Maßnahme in einem wettbewerblichen Verfahren seitens der Arbeitsverwaltung an einen Träger bzw. Betrieb vergeben wird (BvB, abH, AsA, BaE) oder nicht (EQ).

Bevor in Abschnitt 6.3.2 darauf eingegangen wird, was zur Nutzung der genannten Maßnahmen für junge Geflüchtete an den Fallstudienstandorten beobachtet werden konnte, werden im Folgenden zunächst kurz ihre rechtlichen Grundlagen vorgestellt. Wie bei den anderen Maßnahmen werden auch hier neben dem Gesetzestext die jeweils einschlägigen Fachlichen Weisungen¹⁴⁹ der Bundesagentur für Arbeit zugrunde gelegt.

148 Genauer geht es um die maßnahmenbezogene Erstattung der Personal-, Sach- und Verwaltungskosten des Trägers.

149 Bundesagentur für Arbeit (2020c): Fachliche Weisungen: Assistierte Ausbildung (AsA), § 130 SGB III. Stand: Februar 2020, Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2020d): Fachliche Weisungen: Ausbildungsbegleitende Hilfen (abH), § 75 SGB III. Stand: Februar 2020, Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2020e): Fachliche Weisungen: Außerbetriebliche Berufsausbildung (BaE), § 76 SGB III. Stand: Februar 2020, Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2020f): Fachliche Weisungen: Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen (BvB), §§ 51 ff. SGB III. Stand: Februar 2020, Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (2020g): Fachliche Weisungen: Einstiegsqualifizierung (EQ), § 54a SGB III. Stand: Februar 2020, Nürnberg.

Zitiert werden die Fachlichen Weisungen jeweils mit Angabe der Randziffer.

Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen (BvB)

Die in §§ 51–54 SGB III geregelten Maßnahmen dienen vorrangig der Vorbereitung der Aufnahme einer beruflichen Erstausbildung und der Eingliederung in eine solche. Falls in der Person der Teilnehmenden liegende Gründe die Aufnahme einer Ausbildung nicht zulassen, kann mit den BvB auch die Aufnahme einer Beschäftigung angezielt werden. Unter dieser allgemeinen Zielsetzung dienen die BvB zum einen der Vorbereitung der Berufswahlentscheidung (auch durch praktisches Erproben) und zum anderen der Schaffung der Voraussetzungen der Aufnahme einer Ausbildung durch Abbau von Defiziten im Bereich der „erforderlichen Kenntnisse und Fertigkeiten“ (Fachliche Weisungen BvB 51.11); nach § 53 SGB III gehört dazu auch die Vorbereitung auf den Erwerb eines Hauptschulabschlusses. Die Maßnahmen finden jeweils bei einem Träger statt und können auch betriebliche Praktika einschließen. Die Inhalte der BvB richten sich jeweils nach einem von der örtlich zuständigen Arbeitsagentur (bzw. dem Jobcenter) erstellten individuellen Fachkonzept, das wesentlicher Bestandteil der für die Vergabe der Maßnahme relevanten Vergabeunterlagen ist. Allgemein gilt, dass die maximale Regelförderdauer¹⁵⁰ zehn – bei Vorbereitung auf einen Hauptschulabschluss und bei Personen mit komplexem Förderbedarf zwölf – Monate beträgt; zwölf Monate gefördert werden können auch Zuwanderer_innen, die parallel zur BvB an einem vom BAMF geförderten berufsbezogenem Sprachkurs teilnehmen. Ein Maßnahmenein- und -austritt ist jederzeit möglich; geht letzterer mit einem nachhaltigen Übergang in ein betriebliches Berufsausbildungsverhältnis einher, wird dem Maßnahmenträger eine Vermittlungspauschale gezahlt.¹⁵¹

Für eine Teilnahme an BvB infrage kommen Personen, die ihre Schulpflicht erfüllt haben, weniger als 25 Jahre alt sind und grundsätzlich eine Berufsausbildung anstreben. Die Fachlichen Weisungen BvB 51.12 und 51.13 grenzen die Zielgruppe der Förderung¹⁵² ein auf junge Menschen mit mangelnder „Ausbildungsreife oder Berufseignung“ und solche mit „fehlender Übereinstimmung zwischen den Anforderungen des Ausbildungsmarktes und dem persönlichen Bewerberprofil“; dazu gehören

150 Zur Förderhöchstdauer enthalten die Fachlichen Weisungen BvB 51.26 – 51.27 zahlreiche Sonderbestimmungen, die hier nicht referiert werden können.

151 Vgl. Berufsvorbereitungs-Vermittlungspauschale-Anordnung des Verwaltungsrats der BA, in: Fachliche Weisungen BvB S. 24f.

152 Zumindest erwähnt werden soll hier, dass zu den Zielgruppen der Förderung auch junge Menschen mit einer Behinderung gehören; für diese sind die Varianten BvB 2 und 3 vorgesehen (vgl. Fachliche Weisungen BvB 51.16 und 51.27).

auch Personen „mit komplexem Förderbedarf, bei denen die persönlichen Rahmenbedingungen und die familiäre Situation verstärkt berücksichtigt werden müssen.“

Anerkannte Geflüchtete haben ohne rechtliche Beschränkungen Zugang zu dem Instrument. Was den Zugang von Personen mit Aufenthaltsgestattung und solchen mit einer Duldung angeht, galten im Fallstudienzeitraum die folgenden Regelungen:¹⁵³ Gestattete konnten BvB gemäß § 132 Abs. 2 SGB III a.F. nach drei Monaten Aufenthalt unter der Bedingung nutzen, dass ein dauerhafter und rechtmäßiger Aufenthalt zu erwarten war (was vom Herkunftsland abhing). Fördervoraussetzung war zudem, dass „die Kenntnisse der deutschen Sprache einen erfolgreichen Übergang in Berufsausbildung erwarten lassen“ (§ 132 Abs. 2 Nr. 2 SGB III a.F.). Geflüchtete mit einer Duldung hatten gemäß § 132 Abs. 2 SGB III a.F. erst nach sechs Jahren Voraufenthaltszeit Zugang zu der Maßnahme. Unabhängig davon galten für Geduldete die ausländerrechtlichen Bedingungen des § 59 Abs. 3 SGB III a.F., die eine Förderung von Ausländer_innen mit BvB (und anderen Instrumenten) zuließen, wenn „zumindest ein Elternteil während der letzten sechs Jahre vor Beginn der Berufsausbildung sich insgesamt drei Jahre im Inland aufgehalten hat und rechtmäßig erwerbstätig gewesen ist“ (ebd.).

Schließlich sei noch herausgestellt, dass BvB stets im Auftrag und unter der Regie der Arbeitsagentur durchgeführt werden. Jobcenter müssen ihre diesbezüglichen Bedarfe der jeweils zuständigen Arbeitsagentur melden und die betreffenden „Förderberechtigten für die Teilnahme an BvB der zuständigen Agentur für Arbeit zuleiten“ (Fachliche Weisungen BvB 02).

Einstiegsqualifizierung (EQ)

Die von der BA als „Brücke in die Berufsausbildung“¹⁵⁴ beworbene Einstiegsqualifizierung wird in ausbildenden Betrieben durchgeführt, und zwar stets in einer Fachrichtung, die der Berufsausbildung in einem an-

153 Mit Inkrafttreten des Ausländerbeschäftigungsförderungsgesetzes vom 08.07.2019 sind diese Bestimmungen zum 1. August 2019 geändert worden.

154 Bundesagentur für Arbeit, Flyer: Informationen für Arbeitgeber, Brücke in die Berufsausbildung – Betriebliche Einstiegsqualifizierung (EQ). Nürnberg, August 2019.

erkannten Ausbildungsberuf¹⁵⁵ zugeordnet ist. Mit der mindestens sechs- und maximal zwölfmonatigen Förderung soll der anschließende Übergang der Teilnehmenden in ein reguläres Ausbildungsverhältnis bei dem betreffenden Arbeitgeber vorbereitet werden. § 54a Abs. 1 SGB III zufolge „dient (die EQ) der Vermittlung und Vertiefung von Grundlagen für den Erwerb beruflicher Handlungsfähigkeit.“ Der Beginn einer EQ ist nicht zu jeder Zeit möglich, sondern frühestens am 1. Oktober und spätestens am 1. März. Damit soll sichergestellt werden, dass nur solche Personen an der EQ teilnehmen, für die auch bei den jährlichen bundesweiten Nachvermittlungsbemühungen keine Ausbildungsstellen gefunden wurden. Um einen nahtlosen Übergang in eine anschließende reguläre Berufsausbildung zu ermöglichen, soll die EQ in dem Monat vor deren Beginn enden.

Gegenstand der Förderung ist keine Dienstleistung, sondern die Vergütung, die der Arbeitgeber dem/der Teilnehmenden (ähnlich wie eine Ausbildungsvergütung) auszahlt; diese wird von der Arbeitsverwaltung mit monatlich 243 Euro plus Sozialversicherungsbeitrag¹⁵⁶ subventioniert. Der Betrieb muss sich verpflichten, die EQ auf Grundlage eines für die entsprechende Fachrichtung ausgearbeiteten didaktisch-methodischen Konzepts durchzuführen, und dieses zusammen mit dem EQ-Vertrag¹⁵⁷ der für die Ausbildungsrichtung zuständigen Stelle (i.d.R. IHK oder HWK) anzuzeigen. Letztere stellt nach erfolgreichem Abschluss der EQ ein Zertifikat aus, das der/die Teilnehmende zusätzlich zum Zeugnis des Arbeitgebers erhält. Bei guter Leistung des/der Teilnehmenden kann die EQ auf die anschließende Ausbildungszeit angerechnet werden. Auch zu diesem Zweck wird während der EQ der Besuch einer Fachklasse der Berufsschule empfohlen (Fachliche Weisungen EQ 25).

Die EQ wird in der Regel in Vollzeit durchgeführt; bei familiären Verpflichtungen zu Kinderbetreuung oder Pflege ist auch Teilzeit (mindestens 20 Wochenstunden) möglich. Bei Vorliegen der entsprechenden Förder Voraussetzungen kann die EQ mit ausbildungsbegleitenden Hilfen nach § 75 SGB III (i. V. m. § 16 Abs. 1 Nr. 3 SGB II – abH, siehe folgenden Unterabschnitt) kombiniert werden; die Unterstützung durch abH soll i.d.R.

155 Rein schulische Ausbildungsgänge sind von der Förderung ausgeschlossen; gefördert werden kann aber eine EQ, die auf eine Ausbildung in der Pflege vorbereitet.

156 Der pauschalisierte Anteil am durchschnittlichen Gesamtsozialversicherungsbeitrag wird dem Arbeitgeber gezahlt, weil die EQ einem sozialversicherungspflichtigen Ausbildungsverhältnis mit Beitragspflicht in allen Zweigen der Sozialversicherung gleichgestellt ist.

157 Dabei handelt es sich um einen Vertrag nach § 26 Berufsbildungsgesetz.

in der Freizeit erfolgen. Förderfähige junge Menschen mit Migrationshintergrund sollen die Möglichkeit erhalten, während der EQ an einem „erforderlichen Deutschsprachkurs teilzunehmen“ (Fachliche Weisungen EQ 22). Bei Vorliegen einer diesbezüglichen tariflichen Vereinbarung kann in solchen Fällen der betriebliche Anteil der wöchentlichen Arbeitszeit auf bis zu 50 Prozent reduziert werden.¹⁵⁸

Mit einer EQ gefördert werden können Ausbildungssuchende ohne Ausbildungsabschluss in einem anderen Beruf und ohne (Fach-)Abitur im Alter von unter 25 Jahren. Bei der Altersgrenze gibt es Ausnahmetatbestände; im hier vorliegenden Zusammenhang ist insbesondere relevant, dass „bei Geflüchteten bis unter 35 Jahren vom Vorliegen eines Ausnahmetatbestands ausgegangen werden kann“ (Fachliche Weisungen EQ 44). Förderungsfähig sind nach § 54a Abs. 4 SGB III insgesamt Ausbildungssuchende „mit aus individuellen Gründen eingeschränkten Vermittlungsperspektiven“, Personen ohne „erforderliche Ausbildungsreife“ sowie „lernbeeinträchtigte und sozial benachteiligte Ausbildungssuchende.“ Zu letzteren werden auch

„junge Menschen mit Migrationshintergrund (gezählt), die aufgrund von Sprachdefiziten oder bestehender sozialer Eingewöhnungsschwierigkeiten in einem fremden soziokulturellen Umfeld der besonderen Unterstützung bedürfen.“ (Fachliche Weisungen BaE 76.51)¹⁵⁹

Demnach ist davon auszugehen, dass bis zu 35-jährige Personen mit Fluchthintergrund förderrechtlich grundsätzlich stets Zugang zur EQ haben.

Der Zugang Geflüchteter – einschließlich derjenigen mit einer Aufenthaltsgestattung oder Duldung – zur EQ war im Zeitraum der Durchführung der Fallstudien an keine besonderen Voraussetzungen in der Sphäre des Ausländerrechts (etwa bezüglich der Aufenthaltsdauer) gebunden. In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass die EQ nicht in die Regelungen zur Ausbildungsduldung („3+2“, siehe hierzu Abschnitt 6.3.3) einbezogen war (und ist).

Für die Förderung zuständig ist die Agentur für Arbeit des Bezirks, in dem der/die Teilnehmende wohnt oder – für Teilnehmende aus dem

158 § 3 Abs. 1a Einstiegsqualifizierungsförderungs-Anordnung (EQ FAO) in Bundesagentur für Arbeit 2020g, S. 13f.

159 Für die nähere Definition der Zielgruppenmerkmale „lernbeeinträchtigt“ und „sozial benachteiligt“ verweisen die Fachlichen Weisungen EQ auf die Fachlichen Weisungen BaE, weshalb diese hier zitiert werden.

Rechtskreis des SGB II – das Jobcenter des Wohnorts. Anders als die BvB wird die EQ für SGB II-Kund_innen in Eigenregie des Jobcenters durchgeführt.

Ausbildungsbegleitende Hilfen (abH)

Mit Ausbildungsbegleitenden Hilfen nach § 75 SGB III a.F.¹⁶⁰ (i. V. m. § 16 Abs. 1 Nr. 3 SGB II) können junge Menschen während der betrieblichen Ausbildung in einem anerkannten Ausbildungsberuf und während einer Einstiegsqualifizierung, aber auch nach einem Ausbildungsabbruch oder nach erfolgreicher Beendigung einer Ausbildung gefördert werden.¹⁶¹ Fördervoraussetzung ist ein entsprechender Bedarf; Indizien dafür sind den Fachlichen Weisungen abH 75.32 zufolge schlechte Schulnoten, Prüfungsängste, Lernprobleme, Konflikte am Ausbildungsplatz und/oder Probleme im sozialen Umfeld. Für den Zugang zu abH gibt es keine Altersbeschränkung.

Der Zugang zu abH unterlag im Fallstudienzeitraum¹⁶² bei Geflüchteten mit Aufenthaltsgestattung und solchen mit einer Duldung – im Unterschied zu denjenigen mit anerkanntem Aufenthaltsstatus – ausländerrechtlich besonderen Voraussetzungen: Gestattete konnten gemäß § 132 Abs. 1 SGB III a.F. nach drei Monaten Aufenthalt mit abH gefördert werden – vorausgesetzt, „ein rechtmäßiger und dauerhafter Aufenthalt“ war zu erwarten – und Geduldete nach zwölf Monaten. Unabhängig davon galten für beide Gruppen die Bestimmungen des § 59 Abs. 3 SGB III a.F.¹⁶³

Ausbildungsbegleitende Hilfen werden durch Bildungsträger und in der Regel außerhalb der Ausbildungszeit (und des Betriebs) bei Bedarf

160 Zu dem seit Ende Mai 2020 geltenden veränderten Rechtsstand siehe Fußnote 164 unten.

161 In den letzten beiden Fällen, die im Folgenden nicht weiter betrachtet werden, geht es um Unterstützung bei der Bewältigung des Übergangs bis zum Eintritt in ein neues Ausbildungsverhältnis bzw. in ein Beschäftigungsverhältnis.

162 Die Interviews waren vor dem Inkrafttreten des Ausländerbeschäftigungsförderungsgesetzes (am 01.08.2019) fast vollständig abgeschlossen.

163 Danach musste man sich vor Beginn der Berufsausbildung entweder selbst fünf Jahre in Deutschland aufgehalten haben und während dieser Zeit erwerbstätig gewesen sein oder „zumindest ein Elternteil (musste) während der letzten sechs Jahre (...) sich insgesamt drei Jahre im Inland aufgehalten“ haben und erwerbstätig gewesen sein (§ 59 Abs. 3 Nr. 1-2 SGB III a. F.).

während der gesamten Ausbildungsdauer erbracht. In wöchentlich drei bis acht Unterrichtsstunden sollen § 75 Abs. 1 SGB III a.F. zufolge Sprach- und Bildungsdefizite abgebaut, fachpraktische und fachtheoretische Fertigkeiten, Kenntnisse und Fähigkeiten gefördert und eine sozialpädagogische Begleitung angeboten werden. Die Maßnahmen sind förderfähig, wenn sie über die Vermittlung üblicher Inhalte der Ausbildung hinausgehen; dies gilt insbesondere für abH während einer Einstiegsqualifizierung.

AbH werden von der Arbeitsverwaltung in einem wettbewerblichen Verfahren an Bildungsträger vergeben. Sie finden für die Arbeitsuchenden der Rechtskreise SGB III und SGB II unter der jeweils eigenen Regie von Arbeitsagentur und Jobcenter statt.

Assistierte Ausbildung (AsA)

Durch die Assistierte Ausbildung nach § 130 SGB III a.F.¹⁶⁴ (i. V. m. § 16 Abs. 1 Nr. 3 SGB II) werden jungen Menschen (im Alter von bis unter 25 Jahren) Unterstützungsleistungen während einer betrieblichen Berufsausbildung, aber auch in den Monaten vor deren Beginn (ausbildungsvorbereitende Phase) angeboten. Da eine AsA zur Ausbildungsvorbereitung in den Fallstudien nicht angetroffen wurde, beschränkt sich die folgende Darstellung auf die ausbildungsbegleitende Phase. Gefördert werden können § 130 Abs. 2 SGB III a.F. zufolge

„lernbeeinträchtigte und sozial benachteiligte junge Menschen, die wegen in ihrer Person liegender Gründe ohne die Förderung eine betriebliche Berufsausbildung nicht beginnen, fortsetzen oder erfolgreich beenden können.“

Junge Geflüchtete dürften i.d.R. Zugang zur AsA erhalten, denn als „sozial benachteiligt“ definiert werden u.a.

164 Die AsA wurde seit dem Jahr 2015 befristet erprobt; Maßnahmen konnten bis zum 30.09.2020 beginnen (Fachliche Weisungen AsA 130.91). Die AsA wurde mit dem am 29.05.2020 in Kraft getretenen „Gesetz zur Förderung der beruflichen Weiterbildung im Strukturwandel und zur Weiterentwicklung der Ausbildungsförderung“ mit den abH zu einem neuen Regelinstrument zusammengeführt, das in § 74ff. SGB III geregelt ist. Hier wird der im Fallstudienzeitraum geltende Rechtsstand referiert und deshalb auf den alten § 130 SGB III Bezug genommen.

„junge Menschen mit Migrationshintergrund, die aufgrund von Sprachdefiziten oder bestehender sozialer Eingewöhnungsschwierigkeiten in einem fremden soziokulturellen Umfeld der besonderen Unterstützung bedürfen.“ (Fachliche Weisungen BaE 76.51)¹⁶⁵

Ausländerrechtlich unterlag der Zugang Geflüchteter zur AsA im Untersuchungszeitraum denselben Bestimmungen wie der Zugang zu den abH (d.h. drei Monate Aufenthalt bei Gestatteten bzw. zwölf Monate bei Geduldeten).

Die Unterstützungsleistungen gegenüber den Auszubildenden werden in § 130 Abs. 4 SGB III a.F. ähnlich umschrieben wie diejenigen bei den abH (Unterstützung beim „Abbau von Sprach- und Bildungsdefiziten“ sowie bei der „Förderung fachtheoretischer Fertigkeiten, Kenntnisse und Fähigkeiten“). Hinzugefügt wird hier noch die „Unterstützung bei der Stabilisierung des Ausbildungsverhältnisses“, was bedarfsweise eine sozialpädagogische Begleitung impliziert. Für all dies stehen – mit wöchentlich wenigstens vier und höchstens neun – etwas mehr Unterrichtsstunden zur Verfügung als bei den abH; sie liegen ebenfalls grundsätzlich außerhalb der Ausbildungszeit. Im Unterschied zu den abH wird nach § 130 Abs. 6 a.F. auch dem Ausbildungsbetrieb Unterstützung angeboten, und zwar „administrativ und organisatorisch“ und – wie gegenüber dem/der Auszubildenden – „zur Stabilisierung des Berufsausbildungsverhältnisses.“ Dies erfolgt jeweils im Rahmen einer Kooperationsvereinbarung zwischen Ausbildungsbetrieb und Bildungsträger. Als konkrete Unterstützungsleistungen führen die Fachlichen Weisungen AsA 130.63 unter anderem die „Koordination zwischen verschiedenen Lernorten und Ausbildungsbeteiligten“ an. Um Probleme und daraus resultierende Handlungsbedarfe möglichst frühzeitig zu erkennen, sollen „insbesondere regelmäßige Gespräche mit den an der Ausbildung Beteiligten im Betrieb“ geführt werden.

Auch die AsA wird nach Vergaberecht von der Arbeitsverwaltung an Bildungsträger vergeben. Arbeitsagentur und Jobcenter sind auch hier jeweils selbst für die Durchführung mit Arbeitsuchenden des je eigenen Rechtskreises zuständig.

165 Für die nähere Definition des Zielgruppenmerkmals „sozial benachteiligt“ verweisen die Fachlichen Weisungen AsA auf die hier zitierten Fachlichen Weisungen BaE 76.51.

Außerbetriebliche Berufsausbildung (BaE)

Die BaE ist nach § 76 Abs. 1–2 SGB III nachrangig gegenüber einer betrieblichen Ausbildung. Sie kommt nur für Personen (ohne Altersbeschränkung) infrage, die auch mit Unterstützung durch abH oder AsA nicht in der Lage sind, eine betriebliche Ausbildung erfolgreich zu beginnen bzw. zu absolvieren. Die Nachrangigkeit kommt auch darin zum Ausdruck, dass während der BaE alle Möglichkeiten ausgeschöpft werden sollen, „den Übergang der oder des Auszubildenden in ein betriebliches Berufsausbildungsverhältnis zu fördern.“¹⁶⁶ Nach dem Abbruch eines betrieblichen Ausbildungsverhältnisses soll die BaE als Auffanglösung fungieren, die es ermöglichen soll, die Ausbildung fortzusetzen (§ 76 Abs. 4). Unabhängig hiervon sind aber nach § 76 Abs. 5 Nr. 1 SGB III auch allgemein „lernbeeinträchtigte und sozial benachteiligte“ junge Menschen förderfähig; wie in den Fachlichen Weisungen zur EQ und zur AsA wird das Merkmal der sozialen Benachteiligung auf

„junge Menschen mit Migrationshintergrund, die aufgrund von Sprachdefiziten oder bestehender sozialer Eingewöhnungsschwierigkeiten in einem fremden soziokulturellen Umfeld der besonderen Unterstützung bedürfen“ (Fachliche Weisungen BaE 76.51)

bezogen. Das spricht dafür, dass Geflüchtete förderrechtlich grundsätzlich relativ guten Zugang zur BaE haben. Dies gilt allerdings nur für Personen mit anerkanntem Aufenthaltsstatus; Geflüchtete mit einer Aufenthaltsgestattung und solche mit einer Duldung können seit dem 1. August 2019 (Inkrafttreten des Ausländerbeschäftigungsförderungsgesetzes) nicht mehr an außerbetrieblicher Berufsausbildung teilnehmen. Im Zeitraum der Durchführung der Fallstudien hatten beide Gruppen noch unter den engen Voraussetzungen des § 59 Abs. 3 SGB III a. F. Zugang zu dem Instrument.¹⁶⁷

166 Bei erfolgreicher nachhaltiger Vermittlung eines BaE-Teilnehmenden in ein betriebliches Ausbildungsverhältnis (spätestens zwölf Monate vor Ablauf der Ausbildungszeit) wird dem Träger eine Vermittlungsprämie gezahlt. Außerdem muss der Träger der zuständigen Vermittlungsfachkraft im Jobcenter bzw. der Arbeitsagentur spätestens vier Monate vor Ende eines jeden Ausbildungsjahrs einen Bericht vorlegen, auf dessen Basis die Vermittlungsfachkraft entscheidet, ob sie Vermittlungsbemühungen in eine betriebliche Ausbildung einleitet.

167 Sie mussten entweder (1) „sich selbst vor Beginn der Berufsausbildung insgesamt fünf Jahre im Inland aufgehalten haben und rechtmäßig erwerbstätig gewesen sein oder (2) zumindest ein Elternteil (musste) während der letzten

Für die Durchführung der BaE ist ein Bildungsträger verantwortlich. Sie kann entweder im sogenannten integrativen Modell erfolgen – dann findet sowohl die fachtheoretische als auch die fachpraktische Unterweisung beim Bildungsträger statt – oder im sogenannten kooperativen Modell; in diesem Fall übernimmt der Bildungsträger nur die fachtheoretische Unterweisung, während die fachpraktische Unterweisung in einem Kooperationsbetrieb erfolgt, der von dem für die Durchführung der BaE verantwortlichen Bildungsträger hierfür gewonnen wurde. Die BaE im kooperativen Modell ist den Fachlichen Weisungen BaE 76.31 zufolge vorrangig anzustreben.

Die Förderleistungen der Arbeitsverwaltung umfassen sowohl die Maßnahmenkosten des Bildungsträgers als auch einen Zuschuss zur Ausbildungsvergütung. Die Maßnahme wird durch die Arbeitsverwaltung in einem wettbewerblichen Verfahren an einen Träger vergeben; sie wird von der Arbeitsagentur und dem Jobcenter jeweils separat beauftragt und finanziert.

6.3.2 Beobachtungen aus den Fallstudienregionen zum Einsatz der Maßnahmen für Geflüchtete

Bevor auf die Erfahrungen eingegangen wird, die an den Untersuchungsstandorten mit den verschiedenen Maßnahmen gemacht wurden, werden zunächst die spezifischen Unterstützungsbedarfe skizziert, die Geflüchtete nach Wahrnehmung der interviewten Akteure im Vorfeld und während der Berufsausbildung haben. Diese wurden zum einen im Bereich der für den Ausbildungserfolg notwendigen Bildungsvoraussetzungen gesehen, zum anderen aber auch in der Sphäre der Motivation und der Einstellungen der Geflüchteten.

Vor allem wegen (zumindest anfänglich noch) mangelhafter Beherrschung der deutschen Sprache, aber auch aufgrund eines zu schlechten Kenntnisstands zentraler Fächer wie z.B. Mathematik bedürfen die meisten Geflüchteten nach Einschätzung der diesbezüglich interviewten Akteure ausbildungsvorbereitender und -begleitender Hilfen, um eine Berufsausbildung erfolgreich zu absolvieren. Die Bedenken beziehen sich in erster Linie auf den schulischen Teil der Ausbildung. Zugleich wurde die Erfah-

sechs Jahre vor Beginn der Berufsausbildung sich insgesamt drei Jahre im Inland aufgehalten“ haben und erwerbstätig gewesen sein (§ 59 Abs. 3 Nr. 1–2 SGB III a. F.).

rung wiedergegeben, dass die individuellen Sprach- bzw. Bildungsniveaus der Geflüchteten sehr heterogen sind, woraus die Forderung abgeleitet wurde, mehr Spielraum für differenzierte Fördermaßnahmen zu schaffen. Der ausbildungsbezogene Förderbedarf wurde zweitens damit begründet, dass Geflüchteten das deutsche Ausbildungssystem und der Wert einer Berufsausbildung anfänglich noch weitgehend unbekannt seien und es von daher einer entsprechenden Heranführung bedürfe, damit sie den Weg einer Berufsausbildung als Option für sich begreifen und hierzu motiviert werden.¹⁶⁸ Zugleich wurde festgestellt, dass einige der Geflüchteten mit abhängiger Erwerbsarbeit und der damit verbundenen regelmäßigen Tagesstruktur nicht vertraut seien. Auf der anderen Seite sei für viele Betriebe die Ausbildung Geflüchteter Neuland; es wurde – z.B. vonseiten der Kammern – betont, dass viele Betriebe das Risiko scheuten, sich per Ausbildungsvertrag an Geflüchtete zu binden, wenn sie nicht die Möglichkeit hatten, sie vorher über einen längeren Zeitraum – und mit der Option einer relativ unkomplizierten Trennung – kennenzulernen.

Vor diesem Hintergrund ist den Fallstudieninterviews zufolge vor allem die Einstiegsqualifizierung (EQ) eine häufig gewählte Maßnahme.¹⁶⁹ Aber auch die ausbildungsbegleitenden Hilfen (abH), die mit der EQ kombinierbar sind, und deren Alternative, die Assistierte Ausbildung (AsA) kommen in den Fallstudienregionen häufig zum Einsatz. Deshalb konzentrieren sich die folgenden Ausführungen auf diese drei Instrumente. Doch zuvor soll kurz auf die an den Fallstudienstandorten für Geflüchtete deutlich seltener eingesetzten Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen und die außerbetriebliche Ausbildung eingegangen werden.

Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen (BvB) werden den Fallstudien zufolge von jungen Geflüchteten vergleichsweise wenig in Anspruch genommen. Dies wurde von einigen interviewten Personen darauf zurückgeführt, dass man von der Arbeitsverwaltung nicht zur Teilnahme an dieser Vollzeitmaßnahme verpflichtet werden könne und junge Geflüchtete, denen

168 Hintergrund ist das Ziel der Arbeitsagenturen und Jobcenter (und der BA insgesamt), die Ausbildungsquote Geflüchteter zu erhöhen.

169 Dies bestätigen die Monitoringdaten des hier vorliegenden Projekts“ (vgl. IZA et al. 2020, S. 176–180). Danach wird die EQ von allen für Geflüchtete eingesetzten Maßnahmen der Berufswahl und Berufsausbildung deutlich am häufigsten genutzt. Es folgen die abH und danach mit deutlichem Abstand die BvB, was in etwa ebenfalls der Nutzungsintensität an den Fallstudienstandorten entspricht. Bei der Nutzung der AsA hingegen gibt es eine deutliche Abweichung. Hier lassen die Fallstudien auf eine häufigere Nutzung schließen, als durch die Monitoringdaten belegt wird.

eine BvB angeboten wird, sich eher für weniger zeitaufwändige Alternativen (Sprachkurse mit täglich vier Stunden) entscheiden. Die geringe Inanspruchnahme komme auch dadurch zustande, dass viele Geflüchtete mit Aufenthaltsgestattung oder Duldung keinen Zugang zu der Maßnahme haben; dies sei immer dann der Fall, wenn die Maßnahme länger dauert, als der Aufenthalt der betreffenden Person (etwa durch Aussetzung der Abschiebung) rechtlich abgesichert ist. Vor diesem Hintergrund wurde an zwei Standorten berichtet, dass eigens für Geflüchtete entwickelte und mit einem Sprachkurs kombinierte BvB wegen zu geringer Teilnehmerzahlen nicht zustande gekommen sind; an einem weiteren Standort war das Zustandekommen einer geplanten BvB plus Sprachkurs zum Interviewzeitpunkt aus dem gleichen Grund unsicher. An Standorten, an denen Erfahrungen mit BvB mit Teilnahme von Geflüchteten vorlagen, wurde kritisch angemerkt, dass es aus Finanzierungsgründen nicht möglich ist, die Maßnahmen entsprechend des sehr heterogenen Bildungsniveaus der Zielgruppe stärker differenziert, also mit kleineren Gruppengrößen, durchzuführen. Aus den Interviews ergibt sich insgesamt das Bild, dass es sich bei den BvB, an denen Geflüchtete teilnahmen, fast ausschließlich um ‚gemischt‘ besetzte Maßnahmen handelte. Den Interviewpartner_innen zufolge haben sie den Vorteil, Kontakte zwischen geflüchteten und einheimischen Jugendlichen zu ermöglichen, worin ein integrationsförderndes Potenzial gesehen wurde. Die interviewten Personen hielten BvB insgesamt eher für solche Personen geeignet, die schon einige Zeit in Deutschland leben und über relativ gute Sprachkenntnisse verfügen.

Die *außerbetriebliche Berufsausbildung (BaE)* mit Teilnahme Geflüchteter ist dem Forschungsteam lediglich an zwei der 16 untersuchten Standorte begegnet (an einem weiteren Standort war dies zum Untersuchungszeitpunkt geplant). In den diesbezüglichen Interviews stellten die BaE-Träger jeweils heraus, dass sie die Teilnehmenden intensiv mit (wöchentlich vier Stunden) Nachhilfeunterricht und sozialpädagogisch begleiten. Der Nachhilfeunterricht diene der vertiefenden Erklärung der für den jeweiligen Ausbildungsgang relevanten Fachbegriffe und fand – im Unterschied zu abH – während der regulären Ausbildungszeit statt. Dies hielt der interviewte Träger wegen des höheren Verbindlichkeitsgrads der Teilnahme gegenüber den abH für vorteilhaft. Der andere interviewte BaE-Träger investiert nach eigenen Angaben überdurchschnittlich viel in die sozialpädagogische Begleitung der Teilnehmenden; er betonte, dass diese nicht nur bedarfsweise „nebenher“ laufe, sondern in diesem Rahmen regelmäßig in der Gruppe über „Wertorientierung“ und „aktuelle Themen und was sie mit uns zu tun haben“ (11_TR1_LE, 40) gesprochen werde.

Interviewaussagen zur *Einstiegsqualifizierung (EQ)* liegen aus elf der 16 untersuchten Standorte vor. Fast alle interviewten Personen, die sich diesbezüglich äußerten, bezeichneten diese Maßnahme als *das* Instrument der Wahl, wenn es um die Ausbildungsvorbereitung Geflüchteter geht. Die Vorteile wurden vor allem darin gesehen, dass die Maßnahme in ausbildenden Betrieben stattfindet und konzeptionell nahe an der Ausbildung angesiedelt ist. Die EQ ermögliche es, dass sich Betrieb und potenzielle_r Auszubildende_r im Vorfeld eines Ausbildungsvertrags über einen längeren Zeitraum gegenseitig kennenlernen. Dabei gehe es für die geförderte Person um eine erste Einführung in das Berufsfeld, in dem die Ausbildung (potenziell) stattfinden soll, und darum zu prüfen, ob die Ausbildung den eigenen Vorstellungen und Neigungen entspricht¹⁷⁰; dies betrifft auch die damit verbundene Tages- und Wochenstruktur. Dem Ausbildungsbetrieb, genauer dem Ausbildungspersonal, wiederum biete die EQ den Vorteil einer verlängerten Probezeit, in der man Sozialverhalten, Disziplin, Kompetenz und Lernbereitschaft der potenziellen Auszubildenden näher kennenlernen könne, bevor man sich per Ausbildungsvertrag an sie bindet. Für die Bereitschaft von Betrieben, eine EQ anzubieten, sei entscheidend, so wurde in den Interviews betont, dass es nach sechs oder zwölf Monaten eine im Vergleich zum Ausbildungsvertrag unkomplizierte Ausstiegsoption gibt. Nach Interviewaussagen aus Kammern, Arbeitsagenturen und Jobcentern hat dieses Maßnahmenangebot in vielen Fällen geholfen, solche Betriebe für die Ausbildung von Geflüchteten zu gewinnen, die dem anfänglich noch mit Skepsis gegenüberstanden.

Bei der EQ geht es aber nicht nur um Kennenlernen und Eingewöhnung, sondern auch – wie der Name schon sagt – um Qualifizierung. Diese findet zum einen im Betrieb selbst statt; daneben aber auch teilweise in der Berufsschule¹⁷¹ und durch abH, die ja mit EQ kombinierbar sind. In diesem Zusammenhang hervorzuheben ist die an einem Standort

170 Dabei muss eine Entscheidung eines/einer EQ-Teilnehmenden gegen die Ausbildungsrichtung, auf welche die betreffende EQ vorbereitet, nicht zwangsläufig zum Abbruch der Maßnahme führen. Interviewaussagen zufolge kommt es durchaus vor, dass in einem Ausbildungsbetrieb die Ausbildungsrichtung bei weiterlaufendem EQ-Vertrag gewechselt wird.

171 An einigen Fallstudienstandorten haben Berufsschulen spezielle Klassen für migrantische EQ-Teilnehmende (sogenannte EQ-DaZ-Klassen) eingerichtet; dort geht es vornehmlich um Deutschsprachförderung, es wird aber auch Unterricht in anderen Fächern wie Mathematik gegeben. Grundsätzlich besteht während der EQ-Teilnahme außerdem die Möglichkeit zum Besuch der Berufsschulklasse des betreffenden ersten Ausbildungsjahrs.

beobachtete Teilnahme am Programm „EQ plus Sprache“, in dem mit Förderung durch das BAMF Deutschsprachkurse für EQ-Teilnehmende stattfanden, die auf die Prüfung auf B1-Niveau vorbereiteten, womit eine sprachliche Grundlage für den Ausbildungserfolg gelegt werden sollte. Ursprünglich war ein Vorbereitungskurs auf die B2-Prüfung geplant gewesen; dieses Ziel erwies sich nach Einstufungstests der EQ-Teilnehmenden¹⁷² dann aber als zu ambitioniert. Auf den Sprachkurs entfielen 30 Prozent der wöchentlichen Arbeitszeit, sodass der betriebliche Teil der EQ auf 70 Prozent verkürzt wurde. Die Kombination von betrieblichem Praktikum und Sprachkurs wurde von den hierzu am betreffenden Standort befragten Personen positiv bewertet, da Erfolgserfahrungen, die im Praktikum gemacht werden, die Motivation steigern, im Sprachkurs mitzuhalten.

In den Interviews wurde die Anrechenbarkeit der EQ auf die anschließende Ausbildungszeit erwähnt, zugleich aber auch herausgestellt, dass dies bei Geflüchteten eher selten genutzt werde. Es wurde die Erfahrung wiedergegeben, dass gerade in als schwierig geltenden Ausbildungsgängen (wie z.B. Kfz-Mechatroniker_in) Geflüchtete meist nur dann eine Chance auf Ausbildungserfolg haben, wenn die EQ der regulären Ausbildung vorgeschaltet und somit die Ausbildungszeit auf insgesamt vier Jahre ausgedehnt wird. Es wurde betont, dass dies aufseiten der Geflüchteten ein hohes Durchhaltevermögen bei geringem Einkommen erfordere. Bei der guten Arbeitsmarktlage, die im Untersuchungszeitraum bestand, war ein Wechsel in einen deutlich besser bezahlten Helferjob, so berichtete etwa ein interviewter Teamleiter einer Arbeitsagentur, für viele EQ-Teilnehmende mit Fluchthintergrund verlockend.

Kritische Stimmen zur EQ gab es aufseiten der interviewten Personen nur sehr wenige. Sie liefen darauf hinaus, den Einsatz der Maßnahme zu erleichtern; so sollte zur Vermeidung von Wartezeiten ein jederzeitiger

172 Es war eine entsprechend der unterschiedlichen Ausgangsniveaus differenzierte Sprachförderung in kleineren Gruppen angedacht, aber lediglich eine Person wäre für einen B2-Vorbereitungskurs infrage gekommen. Das niedrige Sprachniveau der Teilnehmenden wird darauf zurückgeführt, dass es sich bei den Personen um Geduldete handelt, die keinen Zugang zu einem Integrationskurs hatten. Nur vier der 15 Teilnehmenden an der EQ-Plus-Sprache-Maßnahme hatten den diesbezüglichen Interviewangaben zufolge eine realistische Chance, im Anschluss an die EQ eine Ausbildung zu beginnen, drei weitere hatten Aussicht auf ein Beschäftigungsverhältnis in ihrem Praktikumsbetrieb.

Einstieg in die EQ ermöglicht werden.¹⁷³ In Bezug auf den Bereich aufenthaltsrechtlicher Bestimmungen äußerten Vertreter_innen von Arbeitsagenturen den Wunsch, den Zeitraum der Teilnahme an einer EQ generell (und nicht nur in Ausnahmefällen) in die Ausbildungsduldung (siehe hierzu Abschnitt 6.3.3 unten) einzubeziehen. Und nicht zuletzt wurde im Hinblick auf Maßnahmen im Programm EQ-plus-Sprache eine verbesserte Finanzierung angemahnt, um eine differenzierte Sprachförderung in kleineren Gruppen, die entsprechend der heterogenen Ausgangsniveaus der Teilnehmenden zusammengesetzt würden, zu erlauben.

Über *ausbildungsbegleitende Hilfen* (abH) wurden an zwölf Standorten Interviewaussagen gemacht; sie lassen darauf schließen, dass es sich dabei um die insgesamt meistgenutzte Maßnahme der ausbildungsbegleitenden Förderung Geflüchteter handelt.¹⁷⁴ Die interviewten Personen vertraten die Einschätzung, dass Geflüchtete stets eine begleitende Unterstützung durch abH (oder AsA - siehe unten) – benötigen, um eine Berufsausbildung erfolgreich absolvieren zu können. So kommt es, dass mehrere interviewte Kammervorteilnehmer_innen Betrieben, die zur Ausbildung Geflüchteter bereit sind, stets raten, eine ausbildungsbegleitende Unterstützung durch abH vorzusehen. Bei der Maßnahme handelt es sich im Kern um Nachhilfestunden, in denen in erster Linie der Unterrichtsstoff der Berufsschule nachbereitet und vertieft wird. Wie auch sonst bei schulischer Nachhilfe üblich, findet dies außerhalb der regulären Ausbildungszeit statt.¹⁷⁵ Mit dem Hinweis darauf, dass diese bereits 40 Wochenstunden umfasst und zudem in nicht wenigen Ausbildungsgängen regelmäßig abends oder auf entfernten Baustellen gearbeitet wird, wurde in vielen Interviews auf die Schwierigkeiten verwiesen, bis zu acht Unterrichtsstunden in einer zeitlich bereits relativ eng getakteten Woche unterzubringen. Der Nachhilfeunterricht finde daher vielfach zu relativ späten Abendstunden oder am Wochenende statt, was nicht nur den Lehrkräften Bereitschaft

173 Dies würde eine Flexibilisierung der Dauer der EQ nach sich ziehen – zumindest dann, wenn daran festgehalten werden soll, einen möglichst nahtlosen Übergang in eine anschließende Berufsausbildung zu ermöglichen.

174 Dies wird auch durch die Monitoringdaten des vorliegenden Projekts belegt (vgl. IZA et al. 2020, S. 175 ff.). In der Förderstatistik der BA (vgl. Bundesagentur 2020a, Tabelle IV.1.1.) für das Jahr 2019 rangieren die abH mit 58 Prozent deutlich vor der BaE (27 Prozent) und der AsA (15 Prozent). Die Prozentuierung bezieht sich auf den jahresdurchschnittlichen Bestand an Teilnehmenden an den drei genannten Maßnahmen.

175 Es wird in den Interviews von einigen wenigen Ausbildungsbetrieben berichtet, die zulassen, dass die abH während der regulären Ausbildungszeit stattfindet.

zu zeitlicher Flexibilität abverlange, sondern und vor allem auch aufseiten der Teilnehmenden hohe Motivation und mentales Durchhaltevermögen voraussetze, um dem Unterricht folgen zu können. Einige interviewte Personen berichteten in diesem Zusammenhang von Anzeichen der Überforderung der Auszubildenden, gerade solcher mit Fluchthintergrund. Insgesamt impliziert die Maßnahme einen hohen organisatorischen Abstimmungsbedarf zwischen Teilnehmenden, Trägern und Betrieben.

In den Interviews findet sich vielfach die Forderung, durch eine Änderung der Förderbedingungen Spielräume für eine Maßnahmendurchführung in kleineren Gruppen zu schaffen; in Bezug auf abH wurde dieses Desiderat zweifach begründet: (1) In dünn besiedelten Gegenden können abH in den üblichen Mindestgruppengrößen nur an weit verstreuten Orten angeboten werden, sodass Auszubildende oft weite Wege und den damit verbundenen zusätzlichen Zeitaufwand in Kauf nehmen müssen.¹⁷⁶ (2) Gerade Auszubildende mit Fluchthintergrund benötigen aufgrund individuell unterschiedlicher Kompetenzen eine differenzierte Förderung, teilweise bis hin zum Einzelunterricht; dem steht jedoch entgegen, dass abH-Maßnahmen aufgrund der Finanzierungsbedingungen für Träger nur ab einer bestimmten Mindestgruppengröße wirtschaftlich tragfähig durchführbar sind.

An zwei der untersuchten Standorte enthalten die für Geflüchtete aufgelegten abH unter anderem auch eine berufsbezogene Sprachförderung. Dabei geht es ausdrücklich nicht darum, das Niveau der allgemeinen Deutschkenntnisse der Teilnehmenden zu erhöhen (bzw. sie auf eine Sprachprüfung vorzubereiten), sondern um die gezielte Erklärung und Vertiefung von Fachbegriffen aus der Sphäre des jeweiligen Ausbildungsberufs und somit die Verbesserung der Voraussetzungen, um dem Berufsschulunterricht zu folgen. Für diesen grundsätzlich als effektiv eingeschätzten Förderansatz sollte nach Interviewaussagen aus dem Bereich der Kammern und der Arbeitsagentur mehr Zeit zur Verfügung stehen, als es im Rahmen der abH derzeit möglich ist; in Anlehnung an das oben erwähnte Programm „EQ-plus-Sprache“ wurde hier der Vorschlag einer

176 Grundvoraussetzung der Teilnahme ist in ländlichen Gebieten eine ausreichende Mobilität; in Gegenden mit lückenhaftem ÖPNV-Angebot ist diese Voraussetzung bei vielen Geflüchteten nicht gegeben.

„abH-plus“ mit wöchentlich acht Stunden Sprachunterricht und vier bis fünf Stunden Fachunterricht ins Spiel gebracht.¹⁷⁷

Aussagen über die *Assistierte Ausbildung* (AsA)¹⁷⁸ liegen von neun Untersuchungsstandorten vor. An wenigstens sechs von ihnen wird den Interviews zufolge auch abH genutzt, was darauf hindeutet, dass die beiden – funktional weitgehend äquivalenten – Instrumente nicht als sich gegenseitig ausschließende Alternativen betrachtet werden. An einigen Standorten betonten die interviewten Jobcentervertreter_innen, dass sie für die Ausbildungsbegleitung Geflüchteter wegen der höheren Stundenzahl und der Möglichkeit, ein Coaching zu veranlassen, AsA bevorzugen. Hier wurde die insgesamt gute Akzeptanz des Coachings – auch aufseiten der Arbeitgeber – hervorgehoben. Wenn einzelne Akteure mit Bezug auf die AsA Schwierigkeiten und Verbesserungsvorschläge anführten, unterschied sich dies nicht grundsätzlich von den – oben angeführten – entsprechenden Stimmen zu abH: Im Handwerk muss die begleitende Unterstützung aufgrund von Baustelleneinsätzen der Auszubildenden vielfach relativ spät am Abend oder am Wochenende stattfinden; zudem wird vonseiten der Träger eine Änderung der Finanzierungsbedingungen gefordert, um – gerade bei Geflüchteten – eine stärker individualisierte Förderung in kleineren Gruppen zu ermöglichen.

Die AsA wird in einem der Bundesländer, in denen eine Fallstudie durchgeführt wurde, durch eine im Rahmen eines Landesprogramms finanzierte „Kammerkoordination“ flankiert. Dabei geht es darum, dass HWK und IHK den Ausbildungsbetrieben, für die sie jeweils zuständig sind, bei der Antragstellung auf AsA unterstützen und den Maßnahmen-einsatz begleiten, indem sie „die Kommunikation zwischen dem Betrieb, dem Auszubildenden, oftmals ein Migrant, der Arbeitsagentur und vor allem auch dem Bildungsträger organisiert“ (09_ÖS3_LE, 41). Hierzu wurde in jeder HWK und IHK eine vom Land finanzierte Personalstelle eingerichtet. Diese Dienstleistung wurde vor dem Hintergrund der Erfahrung eingerichtet, dass viele – insbesondere kleinere – Betriebe mit der Antragstellung von ausbildungsbezogenen Fördermaßnahmen und den koordinierenden Aufgaben während der Umsetzung überfordert sind. Die landesfinanzierten Koordinationsstellen tragen offenbar zu einer Steige-

177 Ein solcher Vorschlag wird sich jedoch realistischerweise nur umsetzen lassen, wenn der Unterricht nicht zusätzlich, sondern – zumindest teilweise – während der regulären Ausbildungszeit erfolgt.

178 Alle Interviewaussagen beziehen sich auf die ausbildungsbegleitende Phase der AsA.

rung der Nutzungszahl und einer Senkung der Maßnahmenabbrüche im Bereich der AsA bei, was sich für das betreffende Bundesland auf Basis der Förderstatistik belegen lässt.¹⁷⁹

An dieser Stelle soll noch erwähnt werden, dass in einem der anderen Bundesländer, auf die sich die vorliegende Untersuchung erstreckte, eine landesfinanzierte ausbildungsbegleitende Förderung für solche Auszubildende eingerichtet wurde, die aufgrund ihres Herkunftslandes keine hohe Bleibewahrscheinlichkeit und von daher nur erschwert Zugang zu abH und AsA haben. Nach Aussage einer interviewten Kammervorteilerin ist diese Ergänzung des SGB III-Instrumentariums wichtig, um auch Geflüchteten aus Ländern wie Afghanistan, für die es „aufgrund der rechtlichen Lage ganz, ganz schwierig ist, diese drei Jahre Ausbildung durchzuhalten“ (14_ÖS3_LE_OE, 52), eine Chance auf Ausbildungserfolg zu geben.

6.3.3 Exkurs: die Ausbildungsduldung nach § 60a (a.F.) AufenthG

Im Zusammenhang mit Fragen zu Ausbildung und Maßnahmen zur Ausbildungsförderung wurden die im Rahmen der Fallstudien interviewten Personen regelmäßig auch um Einschätzungen zur Ausbildungsduldung (bzw. zur sogenannten Drei-plus-Zwei-Regelung) und Schilderungen einschlägiger Praxiserfahrungen gebeten. Bevor weiter unten in diesem Abschnitt die wesentlichen diesbezüglichen Aussagen zusammengefasst werden, wird zunächst eine knappe Einführung in die einschlägigen rechtlichen Bestimmungen gegeben. Dies erfolgt auf Basis des im Untersuchungszeitraum (2018/2019) geltenden Rechtsstands; die seit Anfang 2020 (Inkrafttreten des „Gesetzes über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung“) geltenden neuen rechtlichen Bestimmungen¹⁸⁰ werden an dieser Stelle nicht berücksichtigt.

Nachdem die Berufsausbildung als Duldungsgrund zum 01.08.2015 ins Aufenthaltsgesetz aufgenommen worden war, wurde mit dem im August 2016 in Kraft getretenen „Integrationsgesetz“ ein unter bestimmten Voraussetzungen – ohne Altersbeschränkung – bestehender Rechtsanspruch auf Erteilung einer Duldung zum Zwecke der Berufsausbildung einge-

179 Nach der Förderstatistik der BA (Bundesagentur für Arbeit 2020a) erhöhte sich dort der jahresdurchschnittliche Bestand der AsA-Teilnehmenden zwischen 2018 und 2019 um gut 15 Prozent.

180 Die Ausbildungsduldung ist seit dem 01.01.2020 im neu eingeführten § 60c AufenthG geregelt.

führt. Die bis Ende 2019 geltenden Bestimmungen des § 60a Abs. 2 S. 4 ff. AufenthG a. F. sahen vor, dass bei rechtskräftig abgelehnten Asylbewerber_innen

„eine Duldung wegen dringender persönlicher Gründe [...] zu erteilen ist, wenn [die Person] eine qualifizierte Berufsausbildung in einem staatlich anerkannten oder vergleichbar geregelten Ausbildungsberuf¹⁸¹ aufnimmt oder aufgenommen hat,“

wenn „konkrete Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung nicht bevorstehen“ und die Person keinem Arbeitsverbot nach § 60a Abs. 6 AufenthG unterliegt. Letzteres betraf zum einen Staatsangehörige „sicherer Herkunftsländer“ gemäß § 29 AsylG; ein Arbeitsverbot war zudem gegen Personen zu verhängen, bei denen „aufenthaltsbeendende Maßnahmen [...] aus Gründen, die [diese] selbst zu vertreten [haben], nicht vollzogen werden können.“ Diese Bestimmung bezog sich in der Praxis in erster Linie auf Personen mit ungeklärter Identität aufgrund fehlender Ausweispapiere, genauer auf diejenigen unter ihnen, die an der Beschaffung von Identitätspapieren nicht mitwirkten (vgl. § 48 Abs. 3 AufenthG).

Nach vorzeitiger Beendigung des Ausbildungsverhältnisses wird einmalig eine sechsmonatige Duldung erteilt, um eine neue Ausbildungsstelle suchen zu können. Nach erfolgreichem Ausbildungsabschluss wird die Duldung ebenfalls um sechs Monate zum Zwecke der Jobsuche in dem erlernten Beruf verlängert, falls keine Anschlussbeschäftigung in dem ausbildenden Betrieb erfolgt. Nach erfolgreichem Ausbildungsabschluss hat die betreffende Person bei Berufsausübung in dem erlernten Beruf und der Erfüllung weiterer Bedingungen gemäß § 18a Abs. 1a (a.F.) AufenthG Rechtsanspruch auf Erteilung einer auf zwei Jahre befristeten Aufenthaltserlaubnis.¹⁸²

Während der Ausbildung ist eine Förderung der im hier beschriebenen Sinne geduldeten Auszubildenden durch abH oder AsA möglich, wenn sie sich seit mindestens zwölf Monaten in Deutschland aufhalten. Die Ausbildungsduldung wird nicht bei Teilnahme an einer BaE erteilt. Auch Zeiten der Teilnahme an EQ und an BvB fallen nicht unter die Ausbildungsdul-

181 Dabei kann es sich um eine betriebliche oder eine schulische Ausbildung handeln. Ausbildungsgänge, die weniger als zwei Jahre dauern, wie z.B. zum/zur Altenpflegehelfer_in, waren bis Ende 2019 von der Ausbildungsduldung ausgeschlossen.

182 Die umgangssprachliche Bezeichnung „Drei-plus-Zwei-Regelung“ meint diese Kombination aus dreijähriger Ausbildungsduldung und anschließender zweijähriger Aufenthaltserlaubnis zur Ausübung des erlernten Berufs.

dung, da es sich hierbei nicht um staatlich anerkannte Ausbildungsgänge handelt. Allerdings wird in einigen Bundesländern (z.B. Berlin und Niedersachsen) regelmäßig eine Ermessensduldung (gem. § 60a Abs. 2 Satz 3) für die Zeit der EQ-Teilnahme gewährt, wenn die betreffende Person einen Ausbildungsvertrag für eine anschließende qualifizierte Berufsausbildung vorlegt.

Insgesamt enthalten die – hier nur sehr grob skizzierten – Bestimmungen zur Ausbildungsduldung zahlreiche auslegungsbedürftige unbestimmte Rechtsbegriffe. Die Steuerung der Auslegungs- und Anwendungspraxis durch die hierfür zuständigen kommunalen Ausländerbehörden liegt in der Hand der Bundesländer; zwölf von ihnen haben hierzu jeweils einen Erlass zur Ausbildungsduldung herausgegeben; diese ergeben insgesamt ein sehr heterogenes Bild der Umsetzung (vgl. Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband 2018, S. 34). So hängen die Chancen der Erteilung einer Ausbildungsduldung nicht nur von den diesbezüglichen Verwaltungsvorschriften des jeweiligen Bundeslands ab, sondern auch von deren Auslegung durch die Ausländerbehörde am Wohnort der betreffenden Person. Bauer und Schreyer (2019) arbeiten heraus, dass die Ausländerbehörden „die zentralen institutionellen *gatekeeper*“ (ebd., S. 137, mit Verweis auf Struck 2001, Hervorheb. im Original) beim Zugang zur Ausbildungsduldung sind, die

„innerhalb des in Deutschland bestehenden rechtlichen Rahmens [...] Ermessen so ausüben [können], dass sie Ausbildung und Integration von jungen Menschen mit Duldung tendenziell eher unterstützen oder eher verhindern.“ (Bauer und Schreyer 2019, S. 138)

Dieses Bild eines Flickenteppichs der Ermessensausübung und Entscheidungspraxis der kommunalen Ausländerbehörden in Sachen Ausbildungsduldung wird durch die Fallstudieninterviews bestätigt: An mehreren Standorten berichteten Akteure wie Kammern und Arbeitsagenturen – die aufgrund der Größe der von ihnen betreuten Bezirke die Entscheidungspraxis mehrerer Kommunen überblicken – von entsprechenden Unterschieden; selbst innerhalb ein und desselben Bundeslands. Betrachtet man alle 16 Untersuchungsstandorte, reicht das Spektrum von grundsätzlicher Ablehnung der Anträge auf Ausbildungsduldung über die Bewilligung nur bei endgültig geklärter Identität bis hin zur regelmäßigen Erteilung einer Ermessensduldung (im Vorfeld der Ausbildungsduldung) für die Zeit der Teilnahme an einer Einstiegsqualifizierung.

Die Beurteilung der Ausbildungsduldung bzw. der Drei-plus-Zwei-Regelung durch die Arbeitgeber (wofür hier auch die Kammern stehen) hängt

von der Konsistenz und Geschwindigkeit der Entscheidungspraxis der Ausländerbehörde vor Ort ab. Die IHK in einer der untersuchten Großstädte, in der die Ausbildungsduldung von vielen Geflüchteten aus Afghanistan in Anspruch genommen wird, bewertete die Regelung grundsätzlich positiv, weil sie Rechtssicherheit schaffe, bemängelte aber, dass die diesbezüglichen Entscheidungen der Ausländerbehörde – aus Kapazitätsgründen, wofür man ein gewisses Verständnis hat – deutlich zu lange auf sich warten ließen. Fallen solche Entscheidungen erst kurz vor Ausbildungsbeginn, stehe dies in grundsätzlichem Konflikt mit der Praxis der Besetzung von Ausbildungsstellen, die zumindest in größeren Betrieben üblicherweise mit langem zeitlichen Vorlauf erfolgt. Aus einem anderen Grund beklagte die Arbeitsagentur an einem anderen Standort die Langsamkeit der Entscheidungsabläufe bzw. die Nicht-Erreichbarkeit verlässlicher Ansprechpersonen in der Ausländerbehörde: Vor der Vermittlung von abgelehnten Geflüchteten in Ausbildung bemühe sich die Arbeitsagentur jeweils im Gespräch mit der Ausländerbehörde zu klären, ob für die Person eine Ausbildungsduldung erteilt werden kann. Dabei mache sie die Erfahrung, dass die Ausländerbehörde aus Kapazitätsgründen nicht in der Lage sei, in der erforderlichen Frist hierüber eine verbindliche Auskunft zu geben.

An einigen Standorten wurde auf Arbeitgeberseite kritisiert, dass die Entscheidungspraxis der Ausländerbehörde zur Ausbildungsduldung (oft auch bezogen auf ein und dieselbe Person) in sich inkonsistent und nicht verlässlich sei; in zwei untersuchten Kommunen wurde berichtet, die Ausländerbehörde verweigere geduldeten Ausbildungsabsolvent_innen nicht selten die anschließende zweijährige Aufenthaltserlaubnis und führe zur Begründung die schlechte Deutschnote im Berufsschulzeugnis an. Gerade diese Möglichkeit einer zweijährigen Anschlussbeschäftigung wurde aufseiten der (wenigen) diesbezüglich befragten Betriebe aber sehr hoch bewertet. Aus ihrer Sicht würde sich ihr Ausbildungsaufwand eigentlich erst bei einer Verlängerung dieser Frist richtig auszahlen.

Mehrere befragte Akteure aus dem Bereich der Flüchtlingsberatung äußerten sich skeptisch zur Ausbildungsduldung und sagten, dass sie abgelehnte Asylbewerber_innen davor warnen, die Ausbildungsduldung als leicht zu beschreitenden Weg zu einer verbesserten aufenthaltsrechtlichen Position zu betrachten. Bei Fokussierung auf dieses Ziel – auch wegen fehlender Alternativen – würden häufig die mit einer Berufsausbildung verbundenen Schwierigkeiten insbesondere im schulischen Bereich deutlich unterschätzt; ein Scheitern bis hin zum Ausbildungsabbruch sei dann vielfach vorprogrammiert. In diesem Zusammenhang wurde auch von Interviewpartner_innen aus Arbeitsagenturen und aus dem Bereich

des Jugendmigrationsdienstes kritisch angemerkt, ehrenamtliche Unterstützer_innen würden abgelehnte Geflüchtete zuweilen allzu blauäugig zur Inanspruchnahme der Ausbildungsduldung raten. Auf der anderen Seite stellten einige Akteure aber auch fest, dass Geflüchtete im Status der Ausbildungsduldung gerade wegen des aufenthaltsrechtlich bedingten Drucks, dem sie unterliegen, eine vergleichsweise hohe Motivation zeigen, ihre Ausbildung erfolgreich zu Ende zu führen.

Und schließlich wurde in den Interviews immer wieder auf den besonderen Bedarf an begleitender Unterstützung von Geflüchteten im Status der Ausbildungsduldung hingewiesen. Dies wurde vor allem darauf zurückgeführt, dass sie – als Gestattete oder Geduldete – im Vorfeld der Ausbildung in der Regel schlechteren Zugang zu ausbildungsvorbereitenden Maßnahmen (EQ und BvB) hatten als anerkannte Geflüchtete.

6.3.4 Zusammenfassung

Da davon auszugehen ist, dass Geflüchtete in der Regel nur mit externer Unterstützung in der Lage sind, eine Berufsausbildung erfolgreich zu absolvieren, haben die ausbildungsvorbereitenden und -begleitenden Maßnahmen des SGB III für Ausbildungsaspirant_innen und Auszubildende mit Fluchthintergrund eine hohe Bedeutung. Diese wird zusätzlich dadurch erhöht, dass die duale Berufsausbildung für die allermeisten Geflüchteten der einzige Weg zur Erlangung einer beruflichen Qualifikation ist, denn eine jeweils äquivalente abschlussbezogene FbW-Maßnahme ist wegen des Verkürzungsgebots (nach § 180 Abs. 4 SGB III) nur für sehr wenige unter ihnen zu schaffen. An den Fallstudienstandorten werden für Geflüchtete insbesondere die Einstiegsqualifizierung (EQ), mit der die Ausbildungsphase um ein Jahr ausgedehnt werden kann, und die ausbildungsbegleitenden Hilfen (abH) eingesetzt. Der Vorteil der EQ wird vor allem darin gesehen, dass sie im Ausbildungsbetrieb stattfindet und inhaltlich eine enge Beziehung zur Ausbildung hat. Im Rahmen der abH wird Geflüchteten vor allem Nachhilfe beim Erlernen der schulischen Ausbildungsinhalte gegeben. Hier, wie bei den anderen ausbildungsbezogenen SGB III-Maßnahmen, sind für die teilnehmenden Geflüchteten meist zusätzlich Sprachfördermodule vorgesehen. Da sie jeweils an die tägliche Ausbildungszeit ‚angehängt‘ werden, sind die abH wie auch die Assistierte Ausbildung (AsA) für die Teilnehmenden mit besonderen zeitlichen Belastungen und für alle Beteiligten mit Koordinationsaufwand verbunden. Insofern setzen die Maßnahmen aufseiten der Geflüchteten viel Motivati-

on und Durchhaltevermögen voraus. Eine besondere Zugangshürde zu Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen (BvB) besteht bei Ausbildungsaspirant_innen ohne sicheren Aufenthaltsstatus darin, dass die verbleibende Laufzeit ihrer Aufenthaltsgenehmigung die Maßnahmendauer abdecken muss. In solchen Fällen entscheiden einige Arbeitsagenturen aber – nach Rücksprache mit der kommunalen Ausländerbehörde – zugunsten der Geflüchteten, auch wenn diese Bedingung nicht erfüllt ist. In hohem Maße von Ermessensentscheidungen – hier der Ausländerbehörde – abhängig ist auch die Praxis der Umsetzung der Drei-plus-Zwei-Regelung nach Aufenthaltsgesetz. Einige Ausländerbehörden entscheiden regelmäßig, zusätzlich zur Ausbildungszeit auch die einjährige Laufzeit der EQ aufenthaltsrechtlich abzusichern. Dies sollte nach Ansicht der meisten diesbezüglich interviewten Expert_innen allgemein praktiziert werden. Insgesamt ist die Ausbildungsduhlung auf der einen Seite aus Sicht der Betroffenen ein vielversprechender Weg zur Erlangung eines sichereren Aufenthaltsstatus, auf der anderen Seite warnen viele interviewte Akteure aus der Flüchtlingsberatung, dass die Schwierigkeiten einer Ausbildung von den betreffenden Geflüchteten oft unterschätzt werden, was häufig zum Ausbildungsabbruch führe.

6.4 Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung

6.4.1 Einführung und rechtliche Grundlagen

Auch in diesem Unterkapitel richtet sich der Blick zunächst – unter Heranziehung der Fachlichen Weisungen der BA¹⁸³ – auf die einschlägigen rechtlichen Grundlagen; anschließend werden dann in Abschnitt 6.4.2 die Ergebnisse der 16 Fallstudien zum Einsatz der beruflichen Weiterbildungsförderung für Geflüchtete vorgestellt.

183 Bundesagentur für Arbeit (2020b): Fachliche Weisungen. Förderung der beruflichen Weiterbildung. Arbeitslose und Beschäftigte §§ 81–87, 111a, 131a SGB III. Zulassung von Trägern und Maßnahmen §§ 177 Abs. 5, 180, 183 SGB III. Sonstiges § 327 SGB III. Gültig ab 01.01.2020. Nürnberg (nachfolgend zitiert als Fachliche Weisungen FbW).

Die Förderung der beruflichen Weiterbildung nach §§ 81 ff. SGB III (i. V. m. § 16 Abs. 1 Nr. 4 SGB II) bezieht sich insgesamt auf ein breites Spektrum von Maßnahmen:¹⁸⁴

- Umschulungen, die sich nach den Ausbildungsrahmenplänen des Berufsbildungsgesetzes und den in den Bundesländern geltenden IHK-Vorgaben richten;
- Umschulungsbegleitende Hilfen für Teilnehmende an einzelbetrieblichen Umschulungen;
- Maßnahmen zur Qualifizierung von beschäftigten Arbeitnehmer_innen;
- Berufsabschlussorientierte Teilqualifikationen;
- Berufspraktische Weiterbildungen;
- Maßnahmen zur Förderung von Grundkompetenzen;
- Maßnahmen zum nachträglichen Erwerb des Hauptschulabschlusses.

Dieses Spektrum umfasst nach der Definition von Kruppe und Baumann (2019) sowohl Maßnahmen der formalen Weiterbildung, „die mit dem Ziel verbunden sind, formale Abschlüsse oder zertifizierte, allgemein anerkannte Qualifikationen zu erwerben“ (ebd., S. 8) als auch Kurse und Lehrgänge der non-formalen Weiterbildung, die „nicht zu allgemein anerkannten Abschlüssen und Qualifikationen führen“ (ebd., S. 9). Wie weiter unten gezeigt wird, nehmen den Fallstudien zufolge Arbeitsuchende mit Fluchthintergrund, die nach §§ 81 ff. SGB III (i. V. m. § 16 Abs. 1 Nr. 4 SGB II) gefördert werden, derzeit überwiegend an Maßnahmen der nicht-formalen Weiterbildung, konkret an den meist relativ niederschweligen berufspraktischen Weiterbildungen teil. Im Bereich der formalen Weiterbildung haben berufsabschlussorientierte Teilqualifikationen für Geflüchtete eine zunehmende Bedeutung, während die klassischen Umschulungen – also abschlussbezogene Weiterbildungen, die als Äquivalent zur beruflichen Erstausbildung zu betrachten sind – für diese Zielgruppe derzeit nur eine sehr geringe Rolle spielen. Vor dem Hintergrund der bei vielen Geflüchteten bestehenden Präferenz für akademische Qualifikationen ist noch darauf hinzuweisen, dass die hier betrachteten Weiterbildungsmaßnahmen (maximal) auf die Erlangung von Abschlüssen des Berufsausbildungssystems – und nicht auf Hochschulabschlüsse – abzielen. Dies ist möglicherweise ein nicht ganz unwichtiger Einflussfaktor

184 Diese Aufzählung ist der Website einer AZAV-Beratungsstelle entnommen: <https://www.azav.com.de/massnahmen/fbw-weiterbildung.html> (zuletzt abgerufen am: 30.08.2022).

der Bereitschaft Geflüchteter zur Teilnahme an Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung.

Zugang zu Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung erhalten Arbeitssuchende mit einem sogenannten Bildungsgutschein, der ihnen durch die jeweils zuständige Integrationsfachkraft des Jobcenters bzw. der Arbeitsagentur ausgehändigt wird und den sie bei einem Bildungsträger einlösen können. Mit dem Anfang 2003 (durch das Erste Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt) eingeführten Bildungsgutschein sollte die geförderte Weiterbildung einer stärkeren Marktsteuerung unterworfen werden; flankierend dazu wurde mit verpflichtenden Zertifizierungsverfahren von Trägern und Maßnahmen durch sogenannte Fachkundige Stellen ein System der Qualitätssicherung eingeführt.¹⁸⁵ Gegenüber einem Zuweisungsverfahren birgt ein Gutscheinsystem stets das Risiko, dass nicht alle Förderberechtigten tatsächlich Zugang zu der betreffenden Maßnahme erhalten, dass also – aus unterschiedlichen Gründen – ein Teil der ausgegebenen Gutscheine nicht bei einem Träger eingelöst wird. Nach der schon etwas älteren Untersuchung von Kruppe (2008) werden immerhin 85 Prozent der ausgegebenen Bildungsgutscheine eingelöst;¹⁸⁶ allerdings liegt die Einlösungsquote bei Arbeitslosen mit geringer Qualifikation und solchen mit gesundheitlichen Einschränkungen deutlich unter diesem Durchschnitt. Die hiermit angesprochene Frage des Zugangs zu Maßnahmen der beruflichen Weiterbildungsförderung wird im folgenden Abschnitt in Bezug auf Arbeitssuchende mit Fluchthintergrund auf Basis der Fallstudieninterviews ausführlich thematisiert. Doch zunächst werden die in den §§ 81–87 SGB III enthaltenen rechtlichen Grundlagen der Förderung der beruflichen Weiterbildung vorgestellt.

§ 81 Abs. 1–2 SGB III enthält die Konstellationen, bei denen die Notwendigkeit einer Weiterbildung anerkannt werden kann. Dies ist der Fall,

185 Zur Vorgeschichte und Einführung des Gutscheinvfahrens siehe Kruppe 2008, S. 6 ff.

186 Es ist zu vermuten, dass die von Kruppe (2008) festgestellte hohe durchschnittliche Einlösungsquote damit zusammenhängt, dass in den Anfangsjahren Bildungsgutscheine nur ausgegeben wurden, wenn für die Teilnehmenden an der betreffenden Maßnahme eine anschließende Eingliederungswahrscheinlichkeit von wenigstens 70 Prozent prognostiziert wurde. Die Gutscheinausgabe wird sich also stark auf relativ arbeitsmarktnahe Personen mit einer hohen Teilnahmemotivation konzentriert haben. Wenn die genannte 70-Prozent-Regel auch heute nicht mehr gilt, wird die ihr zugrunde liegende Maxime bei der Ausgabe von Bildungsgutscheinen nach wie vor wirkmächtig sein.

- wenn die Weiterbildung dazu dient, Arbeitslose mit entsprechenden Qualifikationsdefiziten beruflich einzugliedern oder ihre individuelle Beschäftigungsfähigkeit¹⁸⁷ entsprechend der arbeitsmarktlichen Gegebenheiten in zweckmäßiger Weise zu erweitern;
- wenn die Weiterbildung beschäftigten Arbeitnehmer_innen hilft, eine drohende Arbeitslosigkeit zu vermeiden;¹⁸⁸
- bei Arbeitnehmer_innen mit Berufsabschluss, die nach wenigstens vier Jahren an- oder ungelernten Tätigkeiten ihren erlernten Beruf voraussichtlich nicht mehr ausüben können,
- bei Arbeitnehmer_innen ohne Berufsabschluss nach wenigstens dreijähriger Beschäftigung, es sei denn die Weiterbildung wird in einem Engpassberuf angestrebt.¹⁸⁹

Sonderformen der Weiterbildungsförderung zielen gemäß § 81 Abs. 3–3a zum einen auf den nachträglichen Erwerb eines Hauptschulabschlusses sowie zum anderen auf den „Erwerb von Grundkompetenzen“ bei Arbeitnehmer_innen, die „nicht über ausreichende Grundkompetenzen verfügen“,¹⁹⁰ um erfolgreich an einer beruflichen Weiterbildung teilzunehmen“ (Abs. 3a); die Maßnahme dient also hier der Vorbereitung auf eine abschlussbezogene berufliche Weiterbildung.

Die Förderung besteht in der Übernahme der Weiterbildungskosten. Diese umfassen §§ 83–87 SGB III zufolge die Kosten für die Lehrgänge und

187 Den Fachlichen Weisungen zu § 81 Abs. 1a SGB III zufolge kann eine Weiterbildungsförderung bei Arbeitslosen nicht nur bei Bedarf an „zwingenden qualifikatorischen Anpassungen“ erfolgen, sondern auch zur Erlangung von „zusätzlichen oder ergänzenden beruflichen Qualifikationen, die zu einer Kompetenzerweiterung und Verbesserung der Beschäftigungsmöglichkeiten führen“ (Fachliche Weisungen FbW, S. 8).

188 Die detaillierten Regelungen des § 82 SGB III zur Weiterbildungsförderung beschäftigter Arbeitnehmer_innen sind im Zusammenhang der vorliegenden Untersuchung nicht relevant und werden hier deshalb außer Acht gelassen.

189 Für Arbeitnehmer_innen ohne Berufsabschluss, die weniger als drei Jahre beschäftigt waren, kommt § 81 Abs. 2 zufolge vorrangig eine Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahme oder eine berufliche Erstausbildung infrage. Nur wenn dies aus in der Person liegenden Gründen (wie Alter oder Familiensituation) nicht möglich oder nicht zumutbar ist, kann die Notwendigkeit einer Weiterbildung anerkannt werden. Für die Definition der jeweils aktuellen „Engpassberufe“ ist die BA zuständig, die regelmäßig eine auf Basis statistischer Analysen ermittelte diesbezügliche Liste veröffentlicht (vgl. Fachliche Weisungen FbW, S. 9).

190 Den Fachlichen Weisungen FbW (S. 9) zufolge bezieht sich dies insbesondere auf die Bereiche „Lesen, Schreiben, Mathematik und Informations- und Kommunikationstechnologien.“

vorgeschalteten Eignungsfeststellungen,¹⁹¹ die Kosten für Fahrten zum Lehrgangsort und – wenn nötig – die Kosten für auswärtige Unterbringung und Verpflegung sowie Kinderbetreuung. Die Kosten des Lebensunterhalts sind kein Gegenstand der Förderung; die Teilnehmenden erhalten während der Weiterbildungsmaßnahme, je nachdem, ob sie Kund_innen der Arbeitsagentur oder Leistungsberechtigte gegenüber dem Jobcenter sind, Arbeitslosengeld I oder ALG II.

Wie bei anderen Maßnahmen nach SGB III gilt, dass die Weiterbildungs-träger und -maßnahmen jeweils durch eine Fachkundige Stelle zugelassen werden müssen.¹⁹² In § 180 SGB III finden sich für die Zulassung der nach §§ 81 ff. SGB III geförderten Maßnahmen „ergänzende Anforderungen.“ § 180 Abs. 2 SGB III zufolge sind die möglichen Ziele und Inhalte der Weiterbildungsmaßnahmen recht weit gefasst; danach ist eine Maßnahme förderfähig, wenn (1) „durch sie berufliche Fertigkeiten, Kenntnisse und Fähigkeiten erhalten, erweitert, der technischen Entwicklung angepasst werden oder ein beruflicher Aufstieg ermöglicht wird“, (2) sie „einen beruflichen Abschluss vermittelt“ oder eine abschlussbezogene betriebliche Weiterbildung unterstützend begleitet, oder (3) „zu einer anderen beruflichen Tätigkeit befähigt“. Die Inhalte der Weiterbildung sind stets in einem Abschlusszeugnis zu dokumentieren. Vollzeitige Weiterbildungsmaßnahmen, die zu einem anerkannten Ausbildungsabschluss führen, unterliegen nach § 180 Abs. 4 SGB III einem Verkürzungsgebot, das heißt, sie dürfen jeweils maximal zwei Drittel der Dauer einer entsprechenden Berufsausbildung umfassen.¹⁹³ Die Teilnehmenden solcher berufsabschlussbezogenen Weiterbildungsmaßnahmen erhalten gemäß § 131a Abs. 3 SGB III als Erfolgsanreiz jeweils eine Prämie in Höhe von 1.000 Euro bei Bestehen einer Zwischenprüfung und 1.500 Euro bei Erfolg in der Abschlussprüfung.

191 Die Förderung der Lehrgangskosten richtet sich jeweils nach den von der Bundesagentur für Arbeit für verschiedenen Bildungsziele jährlich festgelegten Bundesdurchschnittskostenätzen.

192 Zum Zertifizierungserfordernis siehe die detaillierteren Ausführungen in Kap. 6.2.1 (bezogen auf die Maßnahmen nach § 45 SGB III).

193 Für Ausbildungen, die aufgrund gesetzlicher Bestimmungen nicht verkürzbar sind, kann eine Weiterbildungsförderung nach SGB III nur erfolgen, wenn vor Beginn der Maßnahme die Finanzierung der gesamten Dauer aus anderen Quellen als der Arbeitsförderung abgesichert ist. Allerdings werden nicht verkürzbare Ausbildungen nach dem Pflegeberufegesetz über die gesamte Maßnahmendauer nach § 84 SGB III gefördert.

Das Anrecht auf Teilnahme an einer Weiterbildungsmaßnahme wird nach § 81 Abs. 4 SGB III seitens der Arbeitsagentur bzw. des Jobcenters durch Aushändigung eines Bildungsgutscheins verliehen, den der/die Förderberechtigte bei einem selbst gewählten Bildungsträger einlösen kann.¹⁹⁴ Die Gültigkeit des Gutscheins kann zeitlich,¹⁹⁵ regional und bezüglich der Bildungsziele beschränkt werden. Der Ausgabe des Bildungsgutscheins ist zwingend eine Beratung durch die zuständige Integrationsfachkraft der Arbeitsagentur bzw. des Jobcenters vorzuschalten.

6.4.2 Der Einsatz von Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung

Die im Rahmen der Fallstudien geführten Interviews enthalten bezogen auf den Maßnahmentyp Förderung der beruflichen Weiterbildung (nachfolgend FbW-Maßnahmen genannt) Aussagen zu den folgenden Fragen:

- 1) Welche Voraussetzungen sollten Arbeitslose mit Fluchthintergrund aus Sicht der Mitarbeiter_innen von Jobcentern und Arbeitsagenturen sowie Bildungsträgern mitbringen, um an FbW-Maßnahmen teilzunehmen?
- 2) Bei welchen dieser Teilnahmevoraussetzungen werden Defizite gesehen? Mit welchen Unterstützungsangeboten wird Geflüchteten im Zweifelsfall der Maßnahmenzugang und eine erfolgreiche Teilnahme erleichtert?
- 3) Welchen Zugang zu FbW-Maßnahmen geben Arbeitsagenturen Gestatteten und Geduldeten?
- 4) Gibt es abseits des Standardzugangs besondere Gelegenheitsstrukturen, über die Geflüchtete in FbW-Maßnahme gelangen?
- 5) Welchen Fachrichtungen sind die FbW-Maßnahmen, an denen Geflüchtete teilnehmen, zuzuordnen? Um welche Maßnahmenarten handelt es sich?

194 Bei Maßnahmen, die dem Erwerb von Grundkompetenzen dienen oder eine abschlussbezogene Berufsausbildung unterstützend begleiten, kann nach § 131a SGB III anstelle des Gutscheinverfahrens auch die Beauftragung von Bildungsträgern durch Anwendung des Vergaberechts erfolgen.

195 Bildungsgutscheine haben generell eine maximale Gültigkeitsdauer von drei Monaten.

- 6) Gibt es aufseiten der Bildungsträger Bemühungen, die Teilnehmenden im Anschluss an die FbW-Maßnahmen in Arbeitsverhältnisse zu vermitteln?

Zu 1) Ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache wurden von allen Interviewten, die sich diesbezüglich äußerten, als die wichtigste Voraussetzung der Teilnahme Geflüchteter an FbW-Maßnahmen genannt. Dabei wird aber zwischen den verschiedenen Maßnahmenarten differenziert: Bei abschlussbezogenen – auch teilqualifizierenden – Maßnahmen wird wegen der damit verbundenen externen Prüfungen ein höheres Niveau an Sprachkenntnissen vorausgesetzt¹⁹⁶ als bei berufspraktischen Weiterbildungen, bei denen – wenn überhaupt – die erworbenen Kenntnisse durch den Träger selbst geprüft werden. Einige Vertreter_innen der Arbeitsverwaltung und auf Trägerseite gaben an, dass sie Sprachkenntnisse auf B1- oder B2-Niveau zur Teilnahmevoraussetzung machen. Nicht wenige Träger machen die Sprachkenntnisse zu einer harten Zugangsbarriere zu FbW-Maßnahmen, und zwar in der Form, dass sie bei denjenigen Teilnahmekandidat_innen, bei denen sie bezweifeln, dass ihre tatsächlichen Sprachkenntnisse ihrem beurkundeten Sprachniveau entsprechen, eine externe Prüfung des Sprachstands veranlassen. Zugangsvoraussetzung zu einer Weiterbildungsmaßnahme in der Altenpflege ist (mindestens) Sprachniveau B1;¹⁹⁷ hier kommt hinzu, dass Teilnahmeinteressierte wenigstens über einen Hauptschulabschluss verfügen müssen.¹⁹⁸

Des Weiteren wurde aufseiten der interviewten Jobcenter angegeben, dass Bildungsgutscheine an Personen ohne Berufsausbildung – wozu Geflüchtete (wenn man diejenigen mit in Deutschland nicht anerkannter

196 Hierbei wird auch der Hinweis auf das nach § 180 Abs. 4 SGB III für abschlussbezogene FbW-Maßnahmen geltende Verkürzungsgebot und das damit relativ hohe Anspruchsniveau dieser Maßnahmen gegeben.

197 Auch wenn es keine gesetzlichen Regulierungen gibt, die ein bestimmtes Sprachniveau für Bewerber_innen in der Altenpflege, deren Muttersprache nicht Deutsch ist, vorschreiben, wird „aber vorausgesetzt, dass die deutschen Sprachkenntnisse ausreichen, um dem Unterricht mühelos folgen zu können. In der Praxis hat sich gezeigt, dass das Sprachniveau mindestens bei B1, besser aber bei B2 [...] liegen sollte.“ (BMWE 2018, S. 9).

198 Interviewaussagen eines Bildungsträgers der Altenpflege zufolge erschwert diese Bestimmung den Zugang von ausländischen Personen im Alter zwischen 19 und 24 Jahren – darunter viele Geflüchtete, die an einer Tätigkeit in der Altenpflege interessiert seien – zu FbW-Maßnahmen der Altenpflege. In diesem Alter sei man zu alt, um den Hauptschulabschluss noch an der Schule erwerben zu können, und zu jung, um ihn im Rahmen einer FbW Maßnahmen (nach § 81 Abs. 3) nachzuholen.

Qualifikation mitzählt) größtenteils gehören – nur ausgegeben werden, wenn sie wenigstens 25 Jahre alt sind. Ab diesem Alter sehe man auch von der Fördervoraussetzung der vorangegangenen dreijährigen Berufstätigkeit (nach § 81 Abs. 2 SGB III) ab, allerdings sei diese Bedingung bei Personen dieses Alters ohnehin meist erfüllt. Bei Jüngeren gelte für das Jobcenter stets der Vorrang der Vermittlung in eine normale berufliche Ausbildung bzw. der Zuweisung in eine BvB.

Darüber hinaus wurden neben dem Bestehen eines Gesundheits-Checks (der einer FbW-Maßnahme zum/zur Berufskraftfahrer_in stets vorgeschaltet ist) auch eher weiche, nicht eindeutig abprüfbare Voraussetzungen einer FbW-Maßnahmenteilnahme genannt: Stabilität des Berufswunschs bzw. Qualifizierungsziels (daran mangelt es nach Feststellung nicht weniger Integrationsfachkräfte vielen Geflüchteten), eine intrinsische Teilnahmemotivation, Fähigkeit zur Selbstorganisation, Durchhaltevermögen und Intellekt.

An einigen Standorten wird der Zugang zu – vor allem längeren – FbW-Maßnahmen an das erfolgreiche Bestehen einer vorausgehenden wenigstens zweiwöchigen Eignungsfeststellung – dies ist meist eine Maßnahme nach § 45 SGB III – geknüpft. Bestimmte Bildungsträger – wie z.B. eine Schweißwerkstatt – schalten dem Maßnahmenbeginn eine Erprobung vor, um mit der Qualifizierung jeweils auf dem Niveau der vorliegenden fachlichen Kompetenzen aufzusetzen. Dies sei insbesondere bei Personen mit Fluchthintergrund wichtig, die nach eigenen Angaben im Herkunftsland in einem bestimmten Beruf gearbeitet haben, aber über keine entsprechenden Zertifikate verfügen. Bei abschlussbezogenen FbW-Maßnahmen wird die Förderung vielfach auch von den Ergebnissen eines hierzu erstellten Gutachtens des Berufspsychologischen Service (BPS)¹⁹⁹ der BA abhängig gemacht; dabei soll insbesondere prognostiziert werden, ob die betreffende Person Probleme haben wird, die Qualifizierung in der gegenüber einer

199 Den Fachlichen Weisungen FbW S. 9 zufolge sollte die Einschaltung des BPS bei abschlussbezogenen Weiterbildungen den Regelfall darstellen. Der BPS bietet „vier Dienstleistungen zur Unterstützung der Kompetenzfeststellung von erwachsenen Kunden“ an: (1) einen „Fragebogen zur Selbsteinschätzung von Verhalten im Berufsleben“, (2) einen „Test zur Erfassung der Auffassungsgabe“, (3) eine „Begutachtung der Leistungsorientierung“ und (4) ein „Assessment Center zur Erfassung sozial-kommunikativer Kompetenzen für ausgewählte Berufszweige“ (siehe: https://www.agbf.de/dokumente/pdf/AGBFN_Geringqualifizierte_T_II_Block_4_1_Praesentation_BA_Sander.pdf (zuletzt abgerufen am: 30.08.2022)).

entsprechenden normalen Ausbildung um ein Drittel verkürzten Zeitdauer zu bewältigen.

Und schließlich soll mit der Bereitschaft zur Mobilität noch eine eher ‚weiche‘ Zugangsvoraussetzung erwähnt werden, die an ländlich strukturierten Standorten von den Vertreter_innen von Jobcentern und Arbeitsagenturen häufig hervorgehoben wurde. Die an diesen Standorten vorhandenen Träger bieten nach Angaben der interviewten Akteure aus der Arbeitsverwaltung in der Regel nur eine eingeschränkte Palette von Maßnahmen an, auch weil die für eine wirtschaftlich auskömmliche Maßnahmendurchführung erforderliche Mindestgruppengröße in vielen Kursen nicht zustande komme. Die Inhaber_innen von Bildungsgutscheinen bestimmter Fachrichtungen müssen dort längere Wege in benachbarte Großstädte oder Landkreise in Kauf nehmen, um an den Maßnahmen teilzunehmen. Dieses Problem der notwendigen Mindestgruppengrößen besteht nicht nur, aber in besonderer Weise in dünn besiedelten Regionen.

Zu 2) Barrieren, die einer Teilnahme von Arbeitsuchenden mit Fluchthintergrund an FbW-Maßnahmen entgegenstehen, sahen die interviewten Vertreter_innen von Trägern und Arbeitsverwaltung – abgesehen von häufig erlebter unklarer beruflicher Orientierung – ganz überwiegend im Bereich der sprachlichen Kompetenz. An zwei der untersuchten Standorte schlossen interviewte Vertreter_innen des Jobcenters bzw. der Arbeitsagentur eine Teilnahme Geflüchteter an FbW-Maßnahmen pauschal aus, weil davon ausgegangen wird, dass sie nicht über die dafür erforderlichen Sprachkenntnisse verfügen. Diese Einschätzung ist jedoch nur für eine Minderheit der interviewten Jobcenter bzw. Arbeitsagenturen handlungsleitend. In acht untersuchten Kommunen bemüht man sich dagegen darum, die Teilnahme von Geflüchteten an FbW-Maßnahmen durch ein Angebot begleitender sprachlicher Förderung zu ermöglichen. An einigen Standorten bieten gleich mehrere Träger von FbW-Maßnahmen unterschiedlicher Fachrichtungen eine solche sprachliche Förderung an. Meist handelt es sich um in die Maßnahme integrierte Sprachmodule, in denen die fachsprachlichen Begriffe, die in der jeweiligen Qualifizierung eine Rolle spielen, wiederholt und vertieft werden; es geht dabei ausdrücklich nicht um das Ziel einer Anhebung des Niveaus der allgemeinen Deutschkenntnisse.²⁰⁰ Es wurde betont, dass die für die sprachliche Förderung anfallenden Stunden nicht zulasten der Vermittlung der fachlichen Inhal-

200 Eine solche Sprachförderung ist auch bei Maßnahmen anzutreffen, bei denen ein bestimmtes Sprachniveau als harte Zugangsschranke gilt. Bei dieser Art von Sprachförderung geht es also nicht um eine Verbesserung der Zugangschancen

te gehe und es auch weder zu einer Verdichtung der fachlichen Curricula noch zu einer Ausdehnung der täglichen bzw. wöchentlichen Dauer der (meist vollzeitigen) FbW-Maßnahmen komme; vielmehr werde die Gesamtlaufzeit der Maßnahme entsprechend dem Stundenvolumen der Sprachförderung um – in der Regel – einige wenige Wochen verlängert.

Zu 3) Bezüglich des Zugangs von Gestatteten (laufendes Asylverfahren) und Geduldeten zu FbW-Maßnahmen finden sich in den §§ 81 ff. SGB III keine rechtlichen Bestimmungen; dementsprechend war zu erwarten, dass an den Fallstudienstandorten diesbezüglich unterschiedliche Praktiken anzutreffen sein würden, was sich auch bestätigte. Interviewaussagen aus vier Standorten geben das Spektrum wieder, in welchem Ausmaß und unter welchen Voraussetzungen Arbeitsagenturen Geflüchteten mit dem Status der Aufenthaltsgestattung und dem der Duldung Bildungsgutscheine aushändigen. An einem Standort berichtete die diesbezüglich interviewte Vermittlungsfachkraft, dass man in ihrem Hause davon ausgehe, dass Gestattete und Geduldete „ausländerrechtlich“ keinen Zugang zu FbW-Maßnahmen haben; sie persönlich bedauere es, dass sie ihnen deshalb keine Bildungsgutscheine aushändigen könne. Andere Arbeitsagenturen – dies scheint häufiger vorzukommen – schließen die Teilnahme dieser Personengruppen an FbW-Maßnahmen nicht in dieser Weise generell aus, sondern versuchen sie in Einzelfällen zu ermöglichen: Wenn die Arbeitsagenturen die Teilnahme eines Gestatteten oder Geduldeten in Erwägung ziehen, nehmen sie Kontakt mit der zuständigen Ausländerbehörde auf und erkundigen sich nach der Bleibeperspektive der betreffenden Person. Die Entscheidung über die Aushändigung eines Bildungsgutscheins erfolgt dann in Abhängigkeit von der Bleibeperspektive, aber in unterschiedlicher Weise. Über Vermittlungsfachkräfte der Arbeitsagentur an einem besuchten Standort wurde berichtet, dass sie Gestatteten und Geduldeten „mit schlechter Bleibeperspektive“ (präziser drückte sich die interviewte Mitarbeiterin einer Flüchtlingsberatungsstelle nicht aus) den Zugang zu FbW-Maßnahmen allgemein verweigern:

„Viele unserer Klienten sind an einer Weiterbildung in der Altenpflege interessiert. [...] Es wird aber von der Arbeitsagentur gesagt: ‚Keine gute Bleibeperspektive – dann investieren wir nicht.‘“ (02_ZG_OE, 158–160).

zu der Weiterbildung, sondern um eine Erhöhung der Erfolgchancen der Teilnahme.

An anderen Standorten richtet sich die Entscheidung über die Gutscheinvergabe an Geduldete nach der bis zum Auslaufen der jeweiligen Duldung ausstehenden Frist: Reicht diese über die Laufzeit der geplanten FbW-Maßnahme hinaus, wird der betreffenden Person der Bildungsgutschein ausgehändigt; als problematisch werden dagegen Fälle betrachtet, in denen die Duldungsfrist (genauer: die Aussetzung der Abschiebung) der Person ausläuft, bevor die Maßnahme beendet ist. Die Leitungsebene einer anderen Arbeitsagentur schloss auch in solchen Fällen eine Weiterbildungsförderung nicht generell aus, sondern gab an, dass man sich in Kontakt mit der Ausländerbehörde um eine Einschätzung über die Wahrscheinlichkeit bemühe, dass die Aussetzung der Abschiebung verlängert wird. Ist diese bei der betreffenden Person hoch, werde ihr der Bildungsgutschein in der Regel ausgehändigt.

Zu 4) Zugang zu einer FbW-Maßnahme erhält man als Arbeitsuchender stets durch Aushändigung eines Bildungsgutscheins seitens der zuständigen Integrationsfachkraft der Arbeitsagentur bzw. des Jobcenters nach vorausgegangenem Beratungsgespräch. Oft sind diesem aber andere Kontakte und Gespräche vorgelagert, welche als eigentlich entscheidende Auslöser der Weiterbildungsteilnahme betrachtet werden können. In den Interviews wurde immer wieder angeführt, dass das Interesse von Arbeitsuchenden – insbesondere auch solchen mit Fluchthintergrund – an FbW-Maßnahmen oft ursprünglich dadurch geweckt wird, dass Mitglieder des Familien- oder Bekanntenkreises über eigene (gute) Erfahrungen mit der Weiterbildung und die damit verbundenen verbesserten Erwerbschancen berichten. Aus solchen Kontakten erwachsen den Interviews zufolge in nicht wenigen Fällen Förderanfragen von Arbeitsuchenden bei der zuständigen Integrationsfachkraft und – bei Vorliegen der Fördervoraussetzungen – die Aushändigung des Bildungsgutscheins. Vom Ablauf her ähnlich sind die Fälle gelagert, in denen Geflüchtete bei einem Träger von FbW-Maßnahmen ihren Integrationskurs absolviert haben und bei dieser Gelegenheit ihr Interesse an den von dem Träger angebotenen Weiterbildungsmaßnahmen geweckt wurde. Einige Weiterbildungsträger berichteten, dass die Hoffnung auf solche Teilnahmekontinuitäten für sie der entscheidende Grund sei, neben ihrem Kerngeschäft auch Integrationskurse anzubieten. Erwähnt werden soll schließlich noch, dass Weiterbildungsteilnahmen von (nicht nur) geflüchteten Arbeitsuchenden zuweilen auch dadurch ausgelöst werden, dass ein grundsätzlich rekrutierungsbereiter Arbeitgeber eine Einstellung davon abhängig macht, dass vorab eine bestimmte Qualifizierungsmaßnahme durchgeführt wird.

In diesem Zusammenhang ist schließlich kurz auf die im obigen Abschnitt 6.4.1 aufgeworfene Frage einzugehen, inwieweit die an Arbeitssuchende mit Fluchthintergrund ausgegebenen Bildungsgutscheine tatsächlich auch zu Maßnahmenteilnahmen führen, also jeweils bei einem Bildungsträger eingelöst werden. Es liegt die Vermutung nahe, dass gerade Geflüchtete damit überfordert sein können, auf dem Bildungsmarkt einen passenden Träger zu finden, was dazu führen würde, dass die an diese Personengruppe ausgegebenen Bildungsgutscheine überdurchschnittlich oft verfallen. Deshalb wurde dieses (mögliche) Problem in den Interviews regelmäßig angesprochen. Insgesamt enthalten die Interviews mit Jobcentern, Arbeitsagenturen und Trägern jedoch keine Hinweise auf unterdurchschnittliche Einlösungsquoten bei an Geflüchtete ausgegebenen Bildungsgutscheinen. Dies wird zum einen damit zusammenhängen, dass die Integrationsfachkräfte in den Jobcentern und Arbeitsagenturen aus den infrage kommenden Arbeitssuchenden mit Fluchthintergrund in erster Linie solche für FbW-Maßnahmen auswählen, die eine hohe Teilnahmemotivation haben und von daher selbst darauf achten, dass sie ihren Bildungsgutschein auch einlösen. Zum anderen geben die Interviews Hinweise darauf, dass Gutscheininhaber_innen mit Fluchthintergrund bei der Suche nach einem passenden Bildungsträger von den Integrationsfachkräften nicht allein gelassen, sondern relativ eng geführt werden. Dies wird überall dort nicht in Konflikt mit dem Neutralitätsgebot bezüglich der Trägerwahl²⁰¹ stehen, wo – insbesondere in ländlich strukturierten Regionen – das Angebot an Trägern überschaubar ist. Und die in diesem Abschnitt unter (2) erwähnten FbW-Maßnahmen mit begleitender Sprachförderung werden in der betreffenden Region ohnehin nicht von mehreren Trägern parallel angeboten.

Zu 5) Angaben über die Fachrichtungen, in denen FbW-Maßnahmen mit Teilnahme von Arbeitssuchenden mit Fluchthintergrund durchgeführt werden, liegen aus acht Untersuchungsstandorten vor. Die folgende Auflistung zeigt, dass Geflüchtete schwerpunktmäßig an Weiterbildungsmaßnahmen im Bereich sogenannter Mangelberufe teilnehmen. Genannt wurden:²⁰²

-
- 201 Das hier angesprochene Neutralitätsgebot ergibt sich implizit aus § 81 Abs. 4 Satz 3 („Der von der Arbeitnehmerin bzw. dem Arbeitnehmer ausgewählte Träger [...]“; darüber hinaus sind weder in § 81 SGB III noch den diesbezüglichen Fachlichen Weisungen hierzu Bestimmungen zu finden).
- 202 Die Reihenfolge der hier aufgeführten Fachrichtungen spiegelt in etwa die Häufigkeit ihrer Nennungen in den Interviews wider. Zum Vergleich: Nach der BA-Statistik waren im Jahr 2019 bei den Eintritten in FbW-Maßnahmen

- Altenpflege (Altenpfleger_in, Altenpflegehelfer_in, Betreuungsassistent_in in stationären Pflegeeinrichtungen),
- Berufskraftfahrer_in mit Führerscheinerwerb (Auslieferungsfahrer_in, LKW-Fahrer_in, auch für Gefahrguttransporte),
- Schweißen,
- Metall und Elektro,
- Gastronomie,
- Einzelhandel,
- Gebäudereinigung,
- Konstrukteur_in,
- IT.

Geflüchtete nehmen überwiegend an teilqualifizierenden Maßnahmen und an berufspraktischen Weiterbildungen ohne Abschlussbezug teil, dagegen selten an vollqualifizierenden Maßnahmen („Umschulungen“), die einer dreijährigen (oder zweijährigen) Berufsausbildung gleichgestellt sind. Des Weiteren werden in den Interviews „Einzelförderungen“ für Angehörige bestimmter Berufsgruppen (wie Ärzt_innen) erwähnt, welche die betreffende Qualifizierungsmaßnahme benötigen, damit eine aus dem Herkunftsland mitgebrachte Qualifikation in Deutschland voll anerkannt werden kann.

Arbeitsuchende mit Fluchthintergrund, die einen Ausbildungsberuf erlernen möchten, werden von den Integrationsfachkräften – auch wenn sie schon älter als 25 Jahre sind – dazu ermutigt, eher eine ‚normale‘ Berufsausbildung zu absolvieren, als die Teilnahme an der entsprechenden FbW-Maßnahme anzustreben. Zur Begründung wird das für FbW-Maßnahmen geltende Verkürzungsgebot angeführt – das Curriculum wird hier in nur zwei Drittel der Zeit absolviert, die für eine äquivalente Berufsausbildung zur Verfügung steht – sowie das umfangreiche Angebot an Maßnahmen der ausbildungsbegleitenden Unterstützung (siehe Unterabschnitt 6.3), das Teilnehmenden an FbW-Maßnahmen nicht entsprechend zur Verfügung steht. Es erscheint plausibel, dass diese Bevorzugung einer ‚normalen‘ Ausbildung auch durch Kostengründe motiviert sein kann, da diese – wenn es sich nicht um eine außerbetriebliche Ausbildung handelt – für die Arbeits-

(in beiden Rechtskreisen) die folgenden Fachrichtungen am stärksten besetzt: Fahrzeugführung im Straßenverkehr: 15,8 Prozent, Büro und Sekretariat: 12,3 Prozent, Erziehung: 6,6 Prozent, Altenpflege: 5,6 Prozent (Bundesagentur für Arbeit 2020f, Tabelle 2a). Insbesondere bei der Besetzung der Altenpflege fällt der Kontrast zu den von Geflüchteten besuchten FbW-Maßnahmen an den Fallstudienstandorten auf.

verwaltung gegenüber einer äquivalenten FbW-Maßnahme mit deutlich geringeren (oder sogar überhaupt keinen) Kosten verbunden ist.

Zu 6) Einschätzungen zu der Frage, inwieweit die Teilnahme an FbW-Maßnahmen die anschließenden Eingliederungschancen von Arbeitssuchenden mit Fluchthintergrund erhöht, liegen nur von wenigen Fallstudienstandorten vor. Besonders markant sind diesbezüglich eine Reihe von privatwirtschaftlichen und fachlich spezialisierten Bildungsträgern, die sich jeweils ausdrücklich als Qualifizierungsdienstleister der Unternehmen einer bestimmten Branche in der Region verstehen; einige von ihnen wurden zu diesem Zweck von einem Zusammenschluss von Branchenunternehmen (z.B. von privaten Pflegeeinrichtungen) gegründet. Vor dem Hintergrund einer in den betreffenden Branchen bestehenden Fachkräfteknappheit (zu nennen sind hier beispielhaft Pflegekräfte, Schweißfachkräfte, Berufskraftfahrer_innen und Sicherheitsfachkräfte) nehmen diese Weiterbildungsträger Geflüchtete (und andere Migrant_innen) in erster Linie als Fachkräftepotenzial wahr, welches sie ihren Kundenunternehmen nach Durchlaufen entsprechender Auswahl- und Qualifikationsprozesse²⁰³ zur Bewältigung von deren Fachkräfteproblemen anbieten. Aus Sicht dieser Bildungsträger ist die anschließende Job-Vermittlung untrennbar mit ihren Qualifizierungsbemühungen verbunden. Es wird berichtet, dass viele Unternehmen diesen Bildungsträgern ihre Absolvent_innen – teilweise sogar unter Auslassung der üblichen Praktikumsphasen – ‚aus der Hand reißen‘.

6.4.3 Zusammenfassung

Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Weiterbildung weisen insgesamt ein breites Spektrum bezüglich Dauer, Anspruchsniveau und Formalisierungsgrad auf. FbW-Maßnahmen, an denen Arbeitssuchende mit Fluchthintergrund teilnehmen, sind den Fallstudien zufolge überwiegend der nicht formalen Weiterbildung zuzuordnen. Allerdings gewinnen be-

203 Nach eigenen Aussagen wählen diese Träger unter den Arbeitssuchenden, die mit einem Bildungsgutschein zu ihnen kommen, diejenigen aus, die sie nicht nur im Hinblick auf die Maßnahme, sondern auch eine sich daran anschließende Tätigkeit in dem betreffenden Beruf für geeignet halten. Diese Möglichkeit haben die Träger, da sie ja in Bezug auf die Gutscheininhaber – anders als bei Vergabemaßnahmen – keinem Kontrahierungszwang unterliegen. Allerdings sind die in den Interviews angegebenen Ablehnungsquoten mit rund zehn Prozent recht niedrig.

rufsabschlussbezogene Teilqualifikationen in dieser Zielgruppe an Bedeutung, während klassische Umschulungen für Geflüchtete nur sehr selten veranlasst werden. Dies hängt u.a. sicherlich damit zusammen, dass abschlussbezogene FbW-Maßnahmen in einer gegenüber einer äquivalenten Ausbildung deutlich verkürzten Zeit absolviert werden müssen, was Geflüchtete in der Regel überfordern wird.

Man könnte vermuten, dass Geflüchtete wegen des Systems der Bildungsgutscheine Zugangsprobleme zu Bildungsmaßnahmen haben. Dies ist den Fallstudien zufolge nicht der Fall, da Geflüchtete bei der – für sie grundsätzlich nicht einfachen – Wahl des Bildungsträgers, bei dem sie ihren jeweiligen Bildungsgutschein einlösen können, von der zuständigen Vermittlungsfachkraft nicht alleine gelassen werden. Wenn es Zugangsprobleme von Geflüchteten zu FbW-Maßnahmen gibt, dann weil ihnen die zuständigen Vermittlungsfachkräfte keinen Bildungsgutschein aushändigen. Eine solche Entscheidung erfolgt in den meisten Fällen aufgrund einer einzelfallbezogenen Prüfung, ob die Person die Voraussetzungen einer FbW-Teilnahme erfüllt, dabei spielt die Prüfung der Sprachkompetenz eine wichtige Rolle. Viele Jobcenter und Arbeitsagenturen haben erkannt, dass die Sprachkompetenz beim Eintritt in die Maßnahme bei vielen Teilnehmenden mit Fluchthintergrund noch verbesserungsbedürftig ist, und geben ihnen durch eine begleitende Sprachförderung die Chance, während der FbW-Teilnahme ihre deutschen Sprachkenntnisse zu verbessern. Allerdings wird an zwei Fallstudienstandorten Geflüchteten vom Jobcenter bzw. der Arbeitsagentur mit dem pauschalen Verweis auf zu geringe Sprachkenntnisse generell der Zugang zu FbW-Maßnahmen verweigert, also kein Bildungsgutschein ausgehändigt. Zugangsprobleme zu FbW-Maßnahmen haben des Weiteren Geflüchtete mit einer Duldung oder einer Gestattung – und zwar immer dann, wenn die ausstehende rechtlich abgesicherte Aufenthaltsfrist nicht die gesamte Maßnahmendauer umfasst. Die meisten Arbeitsagenturen bemühen sich in solchen Fällen um einzelfallbezogene Lösungen, aber an zwei Standorten werden Geduldete und Gestattete von der Arbeitsagentur mit dem Verweis auf ihren unsicheren Aufenthaltsstatus pauschal von der FbW-Förderung ausgeschlossen. Die unterschiedlichen Praktiken der Arbeitsagenturen hängen auch damit zusammen, dass sich in §§ 81 ff. SGB III bezüglich des Zugangs von Gestatteten und Geduldeten zu FbW-Maßnahmen keine Bestimmungen finden; dies führt bei den Akteuren in den Arbeitsagenturen vielfach zu Unsicherheiten. Und schließlich ist noch herauszustellen, dass das Interesse von Arbeitsuchenden mit Fluchthintergrund an FbW-Maßnahmen oft ursprünglich dadurch geweckt wird, dass Mitglieder ihres Familien- oder

Bekanntenkreis über eigene (positive) Erfahrungen mit Weiterbildung und die damit verbundenen verbesserten Erwerbschancen berichten. Anders als man erwarten würde, geht die Initiative zur Ausgabe von Bildungsgutscheinen also in bestimmten Fällen eher auf die Arbeitsuchenden selbst als auf die Vermittlungsfachkräfte zurück.

6.5 Maßnahmen zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit

6.5.1 Einführung und rechtliche Grundlagen

Unter der Gruppe der Maßnahmen zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit werden Eingliederungszuschüsse (EGZ), Maßnahmen bei einem Arbeitgeber (MAG)²⁰⁴, das Einstiegsgeld (ESG) sowie Hilfen zum Aufbau einer Selbstständigkeit zusammengefasst.²⁰⁵ Diese Maßnahmen zielen darauf, die Aufnahme einer konkreten Erwerbstätigkeit zu unterstützen, wobei sowohl – und ganz überwiegend – abhängige Beschäftigungsverhältnisse gefördert werden, als auch selbstständige Tätigkeiten. Die Inanspruchnahme dieser Maßnahmen variiert sowohl insgesamt als auch speziell für Geflüchtete sehr stark, und entsprechend liegt das Gewicht der folgenden Darstellung auf den häufig genutzten Eingliederungszuschüssen und Maßnahmen bei einem Arbeitgeber, während das Einstiegsgeld und Hilfen zum Aufbau einer Selbstständigkeit nur am Rande behandelt werden können. Zunächst werden in diesem Abschnitt die rechtlichen Rahmenbedingungen skizziert, bevor in Abschnitt 6.5.2 basierend auf vorliegender Literatur die Funktionsweise dieser Instrumente erläutert wird. Sodann werden auf der Basis der Fallstudien Strategien der Nutzung dieser Instrumente gegenüber Geflüchteten durch Arbeitsagenturen und Jobcenter

204 Die Maßnahmen bei einem Arbeitgeber nach § 45 SGB III i. V. m. § 16 Abs. 1 Nr. 2 gehören förderrechtlich zum Maßnahmentyp 1 (siehe Unterkapitel 6.2), werden aber hier behandelt, weil sie typischerweise im Vorfeld von Maßnahmen zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit eingesetzt werden und von daher fördersystematisch besser zu dem in diesem Unterkapitel behandelten Maßnahmentyp passen.

205 Im Angebot zu dem hier vorliegenden Projekt werden unter den Maßnahmen zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit außerdem der Beschäftigungszuschuss (nach § 16e SGB II) und das ESF-LZA-Programm angeführt. Da entsprechende Förderungen in den Fallstudien nicht angetroffen wurden, werden sie hier nicht behandelt.

(6.5.3) sowie Arbeitgeber (6.5.4) behandelt. In Abschnitt 6.5.5 werden die Ergebnisse dieses Unterkapitels zusammengefasst.

Eingliederungszuschüsse (EGZ) nach §§ 88 bis 92 SGB III (i. V. m. § 16 Abs. 1 Nr. 5 SGB II) sind zeitlich befristete Zuschüsse zum Arbeitsentgelt, die zum Ausgleich einer Minderleistung gewährt werden können, wenn die Vermittlung aus Gründen erschwert ist, die in der arbeitssuchenden Person liegen. Die Förderung kann im Regelfall bis zu 50 Prozent betragen und ist auf zwölf Monate begrenzt; für schwerbehinderte Menschen und für „besonders betroffene schwerbehinderte Menschen“ – dies sind Schwerbehinderte mit mehrfachen Vermittlungshemmnissen – gelten großzügigere Regelungen. Der Förderbedarf (Höhe und Dauer des Zuschusses) muss individuell bestimmt werden; die gesetzlichen Grenzen sind daher Obergrenzen für die jeweiligen Personengruppen. Mit dem EGZ ist eine Nachbeschäftigungsfrist verbunden, innerhalb derer das Beschäftigungsverhältnis im Grundsatz nicht arbeitgeberseitig gekündigt werden darf; die Dauer der Nachbeschäftigungsfrist entspricht der Förderdauer. Der EGZ für Schwerbehinderte unterliegt keiner Nachbeschäftigungspflicht.

Für die Untersuchung des Umgangs mit EGZ gegenüber Geflüchteten ist relevant, dass die Fachlichen Weisungen der BA festlegen, dass unzureichende Deutschkenntnisse sowohl ein Vermittlungshemmnis als auch – abhängig von den konkreten Anforderungen des Arbeitsplatzes – eine Minderleistung begründen können (BA 2020h, Rn. 88.15 sowie 88.12. und 88.13).²⁰⁶ Die Fachlichen Weisungen äußern sich darüber hinaus ausführlich zu der Problematik, die vorliegt, wenn ein von der Ausländerbehörde ausgestellter Aufenthaltstitel eine kürzere Zeitspanne umfasst, als sich aus Förderdauer einschließlich der Nachbeschäftigungsfrist ergibt (BA 2020h, Rn. 88.34–88.39). Die Fachlichen Weisungen lassen sich dahingehend zusammenfassen, dass eine Förderung zulässig ist, wenn ausländer- bzw. aufenthaltsrechtlich eine Erwerbstätigkeit möglich ist. Unbekannte Entscheidungen in der Zukunft durch Dritte (die Ausländerbehörde) verhindern nicht grundsätzlich Förderbewilligungen in der Gegenwart. Auch

206 Zitiert wird nach der zum Zeitpunkt der Verfassung dieses Kapitels (Mai 2020) aktuellen Fassung der Fachlichen Weisungen. Die Fachlichen Weisungen enthalten auf den ersten Seiten einen Nachweis über die Veränderungen gegenüber früheren Fassungen („Änderungshistorie“), sodass ersichtlich ist, dass diese Regelung auch zum Untersuchungszeitpunkt bestanden. Sie wurde zum 20.11.2016 eingeführt (BA 2020h, S. 2).

diese Hinweise wurden Ende 2016 in die Fachlichen Weisungen aufgenommen und Anfang 2020 ergänzt.

Maßnahmen bei einem Arbeitgeber (MAG) sind eine Variante der Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung (§ 45 SGB III i. V. m. § 16 Abs. 1 Nr. 2 SGB II). Sie werden wegen der Nähe zu Eingliederungszuschüssen, was ihren praktischen Einsatz durch Arbeitsagenturen und Jobcenter angeht, an dieser Stelle besprochen und nicht, wie die übrigen „45er-Maßnahmen“, im Unterkapitel 6.2 (siehe dort). Die Ziele und Inhalte sowie der förderfähige Personenkreis der MAG entsprechen den Vorgaben im § 45 SGB III mit dem wesentlichen Unterschied, dass die Maßnahmen, wenn sie bei einem Arbeitgeber durchgeführt werden – in der Regel ein betriebliches Praktikum unter Fortzahlung von Arbeitslosengeld bzw. ALG II und ohne Vergütung durch den Betrieb – im Regelfall höchstens sechs und bei Langzeitarbeitslosen oder Personen mit schwerwiegenden Vermittlungshemmnissen höchstens zwölf Wochen dauern dürfen.

Das *Einstiegsgehalt (ESG)* nach § 16b SGB II ist eine Geldleistung, die – anders als die Eingliederungszuschüsse – an Beschäftigte (bzw. Selbstständige) gezahlt wird und auf den Rechtskreis des SGB II, also auf ALG II-Empfänger_innen, beschränkt ist. Es kommt innerhalb des Personenkreises der Geflüchteten also nur für anerkannte Asylberechtigte bzw. Flüchtlinge infrage. Das Einstiegsgehalt wird für höchstens 24 Monate gezahlt. Förderkriterium ist, ob die Zahlung „für die Eingliederung auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt erforderlich ist“ (§ 16b, Abs. 1 SGB II). Eine Verbindung zu Minderleistungen oder Vermittlungshemmnissen erfolgt nicht. Die Förderhöhe wird durch das Gesetz nicht bestimmt; es wird lediglich gesagt, dass die vorherige Dauer der Arbeitslosigkeit und die Größe der Bedarfsgemeinschaft zu berücksichtigen sind (§ 16b, Abs. 2 SGB II). Bemessungskriterien für die Höhe der Förderung werden vom BMAS durch eine Rechtsverordnung benannt. Es ist sowohl eine einzelfallbezogene als auch eine pauschalisierte Bemessung möglich. Die einzelfallbezogene Förderung ist auf die Höhe des Regelbedarfs nach SGB II begrenzt. Bei der pauschalierten Bemessung werden Personen mit einem besonderen Förderbedarf pauschal mit bis zu 75 Prozent des Regelbedarfs gefördert. Die Fachlichen Weisungen der BA nennen unter anderem Personen mit Migrationshintergrund als eine Gruppe mit besonderem Förderbedarf; die Jobcenter können lokal weitere Personengruppen festlegen (BA 2019d, S. 12).

Der *Gründungszuschuss (GZ)* soll Arbeitslose bei der Gründung eines eigenen Gewerbes bzw. der Aufnahme einer selbstständigen Tätigkeit unterstützen (§§ 93f. SGB III). Sind alle Voraussetzungen erfüllt, dann ist der GZ eine Anspruchsleistung. Zu den Voraussetzungen gehören unter ande-

rem ein Arbeitslosengeldanspruch mit einer Restlaufzeit von mindestens 150 Tagen und ein tragfähiges Unternehmenskonzept. Der GZ nach § 93 SGB III kommt damit nur für Bezieher_innen von Arbeitslosengeld I infrage. Personen mit Leistungsbezug im SGB II können mit *Leistungen zur Eingliederung von Selbstständigen* (§ 16c SGB II) bei einer Unternehmensgründung unterstützt werden.²⁰⁷ Auch hier ist – wie beim Gründungszuschuss – ein tragfähiges Geschäftskonzept erforderlich. Die diesbezüglichen Fachlichen Weisungen der BA (2017b) geben keine besonderen Hinweise für die Förderung von Personen mit Migrationshintergrund bzw. Zugewanderten.

6.5.2 Stand der Literatur zur Umsetzung von Hilfen bei der Beschäftigungsaufnahme

Mehrere Studien haben zu unterschiedlichen Zeitpunkten Maßnahmen zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit aus quantitativer und qualitativer Perspektive untersucht. Zu *Eingliederungszuschüssen* (EGZ) wurde wiederholt festgestellt, dass geförderte Beschäftigungsverhältnisse stabiler sind und besser entlohnt werden als nicht geförderte Jobs (Ruppe und Stephan 2009; Stephan 2010; Heyer et al. 2012; Bellmann und Stephan 2014). Eine ökonometrische Bewertung der Frage, ob EGZ in Beschäftigung verhelfen, ist hingegen schwierig, da ein EGZ nur bei Aufnahme einer Beschäftigung bewilligt wird, es also geförderte Personen ohne Erwerbsintegration nicht gibt. Mitnahme- und Substitutionseffekte können nicht ausgeschlossen bzw. für die ökonometrische Analyse nicht isoliert werden. Aus qualitativer Sicht wird in der Forschung herausgestellt, dass es beim EGZ erhebliche Mitnahmerisiken gibt, also Förderbegehren und Bewilligungen für Personen, die wohl auch ohne Förderung eingestellt worden wären (Brussig und Schwarzkopf 2011). Qualitative Studien kommen des Weiteren zu dem Ergebnis, dass die umfangreichen und wechselhaften Versuche, durch präzise Fachliche Weisungen die Mitnahmerisiken zu begrenzen, teilweise ins Leere laufen. Mit Konzepten wie „Vermittlungshemmnisse“, „Minderleistung“ und „Eingliederungserfordernis“ werden zwar unterschiedliche Gründe für eine Förderung präzise beschrieben. Vermittlungsfachkräfte prüfen diese Voraussetzungen jedoch oft nur oberflächlich; sie treffen in der Regel keine individualisierten Förderentschei-

207 Auch das Einstiegsgeld kann zur Unterstützung einer selbstständigen Beschäftigung genutzt werden.

dungen, sondern nutzen mehr oder weniger Förderpauschalen (so bereits Semlinger 1982). Hierfür gibt es mehrere Gründe. Zu nennen ist erstens eine wechselnde Vielfalt von EGZ mit jeweils eigenen Fördervoraussetzungen, die den Vermittlungsfachkräften nicht immer genau bekannt sind. Eine Rolle spielt zweitens auch, dass in der Praxis vielfach Betriebe auf die Agenturen bzw. Jobcenter zugehen und für eine_n konkrete_n Bewerber_in einen EGZ ins Spiel bringen. Die Bewilligung von EGZ ist in diesen Fällen – aber auch dann, wenn Vermittlungsfachkräfte Betrieben Bewerber_innen mit Vermittlungshemmnissen vorschlagen – eher durch Verhandlungen gekennzeichnet, und weniger durch ein objektivierbares Nachmessen von Minderleistungen. Drittens und ganz entscheidend: Die EGZ sind budgetiert. Sie sind eine Ermessensleistung und werden von den Agenturen und Jobcentern entsprechend der Mittelverfügbarkeit und lokalen Strategie geplant; dabei strebt man danach, die jährlichen Planungen nach Möglichkeit aufrechtzuerhalten und auszuschöpfen und unter dieser Maßgabe eine möglichst gleichmäßige Entscheidungspraxis zu etablieren, was die Tendenz zu pauschalierten Bewilligungen fördert.

In den Verhandlungen mit Arbeitgebern um einen EGZ anlässlich einer anstehenden Stellenbesetzung werden von den Vermittlungsfachkräften mitunter *Maßnahmen bei einem Arbeitgeber (MAG)* nach § 45 SGB III als funktionale Äquivalente eingesetzt. Das heißt: Wenn ein Arbeitgeber begründen kann, warum eine Förderung erforderlich ist, für die Vermittlungsfachkraft das vorhandene Budget bzw. die lokalen Weisungen eine höhere Förderung aber nicht erlauben, dann kommen vielfach MAG zum Zuge.

Zum *Einstiegsgeld* liegt eine qualitative Studie vor, die jedoch das ESG nur als Gründungsförderung und nicht als Förderinstrument zur Aufnahme einer abhängigen Beschäftigung untersucht hat (Pongratz et al. 2013, aus demselben Projekt Bernhard et al. 2013 sowie Bernhard und Pongratz 2014; aus der Perspektive der Gründer_innen: Abbenhardt 2018). Diese Untersuchung gibt jedoch Hinweise auf die Funktionsweise weiterer Instrumente der Gründungsförderung, namentlich von *Leistungen zur Eingliederung von Selbstständigen* (nach § 16c SGB II). Demnach akzeptieren die Jobcenter die „Tragfähigkeitsbescheinigungen“, mit denen externe Stellen das Gründungskonzept beurteilen, und bewilligen dann meist eine Förderung. Doch die Integrationsfachkräfte sind gleichwohl skeptisch gegenüber den in diesen Bescheinigungen prognostizierten Erfolgsaussichten der Gründungen. Sie sind auch dann zurückhaltend mit der Förderung, wenn die absehbaren Erträge der Gründung den Leistungsanspruch im SGB II nur verringern, aber nicht beenden. Dies hängt jedoch nicht nur

von dem zu gründenden Geschäft ab, sondern auch von der Größe der Bedarfsgemeinschaft.

Auch zum *Gründungszuschuss* im SGB III gibt es eine – schon etwas ältere – qualitative Studie (Bernhard und Wolff 2011). Die Autoren stellen für dieses im Wesentlichen gut funktionierende Instrument heraus:

„Bemerkenswert ist, dass Vermittler und Agenturen mit Erfolg versuchen, ihren Handlungs- und Entscheidungsspielraum zu vergrößern, um somit auch bei gegebenem Rechtsanspruch die Vergabe des Gründungszuschusses lenken zu können.“ (ebd., S. 6)

Hierzu gehören insbesondere „beraterische Interventionen, über die die Vermittler versuchen, Gründungswillige dazu zu bringen, mögliche Risiken der Selbständigkeit stärker zu berücksichtigen oder das Gründungsprojekt insgesamt zu überdenken“ (ebd.). Die Vermittlungsfachkräfte erweisen sich damit auch bei Anspruchsleistungen als „gatekeeper“.

Die übergreifende Frage angesichts dieses Forschungsstandes ist im vorliegenden Zusammenhang, ob die Umsetzung der Maßnahmen gegenüber Geflüchteten anders erfolgt, als dies aus den vorliegenden Analysen erkennbar ist, die durchweg keinen Schwerpunkt auf Geflüchtete oder selbst Personen mit Migrationshintergrund setzen.

6.5.3 Die Nutzung von Maßnahmen zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit durch Arbeitsagenturen und Jobcenter

Beim Einsatz des *Eingliederungszuschusses* für Geflüchtete überwiegen die Gemeinsamkeiten der Interviewergebnisse mit dem, was bereits aus vorliegenden Untersuchungen zum EGZ bekannt ist. Dies betrifft insbesondere die Bewilligung auf Grundlage einer Verhandlungskonstellation zwischen Vermittlungsfachkraft und Arbeitgeber. Aus diesem Grund sei den Geförderten mitunter nicht bewusst, dass der Arbeitgeber anlässlich ihrer Einstellung eine Förderung erhält. Zwar geben Arbeitsagenturen und Jobcenter an, die betreffenden Personen über die Förderung zu informieren, aber diese seien in einigen Fällen nicht in der Lage, aus dem diesbezüglichen Schreiben abzuleiten, dass ein Eingliederungszuschuss gezahlt wird. Für die Arbeitgeber wiederum ist den diesbezüglichen Interviewangaben zufolge die Förderung oft nicht ausschlaggebend für die Einstellungsentscheidung, sondern eher ein „Zuckerl“ (06_JC_IFK, 272), also ein entscheidungserleichternder Baustein. In den Interviews wurde vereinzelt auf eine Förderkonkurrenz zwischen Arbeitsagentur und Jobcenter hingewiesen,

also die Tatsache, dass die lokalen Steuerungen beider Einrichtungen an einem Ort für ähnliche Sachverhalte unterschiedliche Förderhöhen vorsehen, was Arbeitgeber, wenn sie davon erfahren, zum einen verwirren dürfte und zum anderen, wenn sie strikt anreizorientiert handeln, zu der jeweils besser fördernden Einrichtung führt; mit entsprechenden Chancenvorteilen für die dort betreuten Arbeitsuchenden.

Die diesbezüglichen Interviews bestätigen zudem, dass die Fördervoraussetzungen zwar geprüft werden, dass dies aber recht pauschal und oberflächlich geschieht. Man unterstütze die Arbeitgeber bei der Antragstellung, und zwar nicht nur beim korrekten Ausfüllen der Dokumente, sondern wohl auch beim Formulieren von Begründungen zur Minderleistung. Es gibt, soweit erkennbar, durchweg pauschalisierte Förderbeträge und an einigen Standorten nur sehr wenige Entscheidungsoptionen (z.B. drei Monate 50 Prozent Förderung oder sechs Monate 50 Prozent). Es ist weiterhin erkennbar, dass Maßnahmen bei einem Arbeitgeber bei Bedarf vorgeschaltet oder – insbesondere, wenn die lokalen Richtlinien dies vorgeben bzw. ansonsten eine vorzeitige Ausschöpfung des Budgets für Eingliederungszuschüsse erwarten lässt – anstelle eines EGZ durchgeführt werden. Die Arbeitsmarktlage beeinflusst in der Wahrnehmung der Vermittlungsfachkräfte das Begehren der Arbeitgeber nach einem EGZ: In der jahrelangen günstigen Arbeitsmarktlage, wie sie zum Zeitpunkt der Fallstudien bestand, waren die Arbeitgeber in einigen Regionen froh, überhaupt noch Personal zu finden und reduzierten ihre Ansprüche an einen Eingliederungszuschuss. In all diesen Punkten gibt es kaum Unterschiede zwischen Agenturen für Arbeit und Jobcentern, und es gibt in diesen Punkten keine Unterschiede in der (intendierten) Förderung von Geflüchteten und anderen Arbeitsuchenden. Dies wurde in den Interviews mehrfach betont.

Gleichwohl lassen sich hinter diesen Gemeinsamkeiten auch einige Besonderheiten in der Förderung von Geflüchteten bei Aufnahme einer Erwerbstätigkeit erkennen. Zu nennen ist zunächst die hohe Bereitschaft der interviewten Personen, das vorhandene Förderinstrumentarium zu nutzen. Gerade betriebsnahe Instrumente – wie eben EGZ und MAG – wurden sehr positiv bewertet, und die Vermittlungsfachkräfte nutzen sie gern, wenn die Fördervoraussetzungen es rechtfertigen. Denn diese Instrumente kommen erst infrage, wenn die Geflüchteten kurz vor einer Erwerbsintegration stehen, und so wie ein Eingliederungszuschuss oder ein Praktikum aus Sicht eines Arbeitgebers nur noch ein entscheidungsbegleitendes „Zuckerl“ ist, so ist ein solches Instrument aus Sicht der Vermittlungsfachkräfte eine oftmals notwendige Unterstützung, um Barrieren abzubauen, für

die es eigentlich keinen richtigen Anlass mehr gibt. Als eine ernsthafte Barriere schätzen die Vermittlungsfachkräfte allerdings durchweg unzureichende Deutschkenntnisse ein und sehen diesbezüglich gerade in den betriebsnahen Instrumenten einen besonderen Vorteil. Denn über die praktische Tätigkeit können sich Sprachkenntnisse innerhalb von kurzer Zeit deutlich entwickeln: „Man staunt immer, wie schnell Personen doch auch ihre Sprachkenntnisse verbessern“ (02_AA_TL, 262). Zudem wurde darauf hingewiesen, dass es für die Geflüchteten oftmals – und anders als für Einheimische – um einen Ersteinstieg in Erwerbstätigkeit geht:

„Diese ersten paar Jahre, die sind ja ganz wichtig, weil später, wenn er ausgestellt [entlassen, Anm. d. Autor_innen] wird, kann er das zumindest in seinen Lebenslauf reinschreiben und sich bewerben; da tut er sich leichter. Aber diese ersten Berufserfahrungen in Deutschland, da sind wir einfach froh und da zahlen wir auch diesen Eingliederungszuschuss.“ (15_JC_TL, 38)

Mit dieser Aussage wird deutlich, dass die Förderung nicht nur vor dem Hintergrund eines konkreten Arbeitsplatzes beurteilt wird, sondern auch mit Blick auf die Erwerbsbiographie, die bislang noch keine Arbeitserfahrung in Deutschland aufweist.

Eine weitere Besonderheit betrifft die Maßnahmen bei einem Arbeitgeber (MAG). Sie werden, wie bei Einheimischen auch, als Vorstufe oder anstatt eines Eingliederungszuschusses eingesetzt, aber die Nutzung der MAG gegenüber Geflüchteten geht über die übliche Verlängerungsfunktion der Eingliederungsförderung hinaus. Auch viele „Maßnahmen bei einem Träger“ (nach § 45 SGB III) weisen Phasen mit Praktika in Betrieben auf, und auch daraus ergeben sich mitunter „Klebeeffekte“, aufgrund derer Geflüchtete in eine Erwerbstätigkeit wechseln können. Zumindest lernen sie Arbeitskulturen praktisch kennen und können zwischen eher schulischen und eher praktischen Phasen öfter wechseln, was von den Maßnahmenträgern und Vermittlungsfachkräften positiv bewertet wird (siehe auch Unterkapitel 6.2).

Eine Besonderheit ist des Weiteren, dass die Förderung von Geflüchteten mit einem Eingliederungszuschuss teilweise nicht als ausreichend angesehen wird; nötig wäre ein „Kümmerer“ (03_JC_GF, 229), den mehrere Interviewpartner_innen als hilfreich ansehen, um neu aufgenommene Beschäftigungsverhältnisse zu stabilisieren. Der Einsatz eines beschäftigungsbegleitenden Coaches war und ist im Instrumentarium der Arbeitsförderung durchaus vorgesehen, etwa beim Bundesprogramm Soziale Teilhabe am Arbeitsmarkt (2016 bis 2018) oder beim ESF-LZA-Programm (2015

bis 2020), und daran anschließend auch bei der öffentlich geförderten Beschäftigung (§ 16e und 16i SGB II, ab 2019). Die Figur des Coaches soll bislang aber bei schwer vermittelbaren, in ihrer Leistungsfähigkeit stark eingeschränkten Personen im SGB II aktiv werden.²⁰⁸ Ein Einsatz zur Unterstützung geflüchteter Arbeitnehmer_innen wäre neu, ist aber vorstellbar, etwa als Hilfestellung bei Sprachproblemen, Behördengängen und Konflikten im Betrieb. In den Fallstudien wurden derartige Kümmerer mit einer Zuständigkeit (auch) für Geflüchtete teilweise angetroffen, die nicht zwingend im Jobcenter bzw. der Arbeitsagentur arbeiten, sondern zum Teil bei externen Trägern tätig sind und durch Landesprogramme finanziert werden.

Eine letzte Besonderheit betrifft die oben angesprochene Konstellation einer befristeten Aufenthaltserlaubnis, die von der Ausländerbehörde zu verlängern ist. Wie oben dargestellt, legen die Fachlichen Hinweise fest, dass eine Förderung nicht ausgeschlossen ist, wenn in den Zeitraum der Förderung und Nachbeschäftigung eine Erneuerung der Aufenthaltserlaubnis ansteht. Gleichwohl wurde eine solche Konstellation von der Geschäftsführung einer Arbeitsagentur als praktisch problematisch beschrieben, weil eine tagesgenaue Prüfung des Aufenthaltsstatus erforderlich sei.

„(Wir) haben ja grundsätzlich die Möglichkeit, eine Maßnahme zu bewilligen, die über den Status hinausgeht, ja, aber wir müssen dann genau gucken, spätestens, wenn der Tag erreicht ist, wie sieht der Status aus, ansonsten müssen wir die Maßnahme auch abbrechen (...). Weil der Arbeitsmarktzugang ja dann vielleicht nicht mehr vorliegt und die Fördervoraussetzungen entfallen“ (09_AA_GF-TL, 122).

Dies verlangt von der Arbeitsagentur eine Aufmerksamkeit und einen Aufwand, der über das hinausgeht, was üblicherweise beim Eingliederungszuschuss zu leisten ist.

Das *Einstiegsgehalt* wurde in den Interviews nicht häufig angesprochen, aber wenn dies geschah, dann wurde es auch im Zusammenhang mit der Aufnahme einer abhängigen Beschäftigung – und nicht nur zur Unterstützung einer Gründung (dazu siehe unten) – thematisiert. In den Interviews ist eine gewisse Zurückhaltung gegenüber dem Einstiegsgehalt als Instrument für Geflüchtete im SGB II festzustellen. Die Vermittlungsfachkräfte sind hinsichtlich der Notwendigkeit des Einstiegsgehaltes bei Geflüchteten skeptisch. Sie sehen das Einstiegsgehalt als eine vorübergehende Kompensa-

208 Ein Coaching beider Seiten ist auch bei der Assistierten Ausbildung nach § 130 SGB III vorgesehen (siehe Unterkapitel 6.3).

tion eines zuvor höheren Einkommens und somit als Mittel, Konzessionsbereitschaft für eine schlechter entlohnte Arbeit zu erreichen; gewissermaßen als „Prämie“ für die Aufnahme einer eigentlich unterwertigen Arbeit. Mangels einer Erwerbsbiographie in Deutschland halten sie einen derartigen Anreiz für Geflüchtete, die erst vor Kurzem gekommen sind, nicht für notwendig. Teilweise zweifelten Vermittlungsfachkräfte offen an, ob die Geflüchteten überhaupt in der Lage sind, ihrer Arbeit nachzugehen, wenn sie es nicht schaffen, die Formulare für das Einstiegsgeld selbstständig auszufüllen. Hier werde etwas gefördert, für das es keine ausreichende Grundlage gebe. Die Vermittlungsfachkräfte sind in hohem Maße bereit, Erwerbsintegrationen von Geflüchteten zu fördern; sie brachten in den Interviews für eine finanzielle Entlastung der Arbeitsuchenden andere Möglichkeiten als das Einstiegsgeld ins Spiel, namentlich eine Übernahme von Fahrtkosten, in Einzelfällen auch die Übernahme der Kosten zum Erwerb eines Führerscheins. Hier zeigt sich – ähnlich wie bei der funktionalen Äquivalenz der MAG und EGZ gegenüber Arbeitgebern – erneut die Bereitschaft und Fähigkeit der Vermittlungsfachkräfte, das vorhandene Instrumentarium flexibel einzusetzen, wobei sie sich sowohl am Ziel der Integration als auch an den verfügbaren Budgets orientieren.²⁰⁹

Das Einstiegsgeld als Mittel der *Gründungsförderung* wurde von den interviewten Personen noch einmal kritischer gesehen als sein Einsatz für die Zwecke einer Beschäftigungsaufnahme. Hier werden breite Begehrlichkeiten befürchtet, derer man nicht mehr Herr werden könne:

„Wir haben uns bewusst dagegen entschieden. [...] Wir zahlen das nicht. [...] Weil sich das einfach verbreiten würde wie ein Lauffeuer und dann würde sich jeder selbstständig machen. Und wir würden dann zahlen ohne Ende und im Endeffekt, die paar Leute, die sich selbstständig gemacht haben, sind nicht aus der Hilfebedürftigkeit raus.“ (15_JC_TL, 178–180)

Dieses drastische Urteil – das in seiner Logik nicht bruchlos ist und in dem auch das Klischee von großen Bedarfsgemeinschaften bei Geflüchte-

209 In einem Fall gingen derartige Überlegungen so weit, dass statt des Einstiegsgeldes nicht einmal ein anderes arbeitnehmerbezogenes Instrument gewählt wurde, sondern stattdessen der Arbeitgeber unterstützt wurde: Statt ein Einstiegsgeld an (offenbar mehrere Geflüchtete) zu zahlen, wurde festgestellt, dass der Weg zur Arbeit erschwert ist, und es wurden Eingliederungszuschüsse an den Arbeitgeber bewilligt und mit der Erwartung verbunden, dass der Arbeitgeber diese Mittel nutzt, um einen Shuttleservice zwischen Wohnort und Unternehmen einzurichten.

ten mitschwingt – markiert einen Einzelfall. Aber Vorbehalte gegenüber migrantischen Gründungen sind in den Arbeitsagenturen und Jobcentern weitverbreitet. Bezüglich dieser Gründungen in der einfachen Dienstleistungsökonomie wurde auf die nur geringe Überlebenswahrscheinlichkeit bzw. hohe Scheiternsanfälligkeit und die geringen Einkommenschancen verwiesen. Mehrfach wurde bezweifelt, dass die Geflüchteten in der Lage sind, den bürokratisch-administrativen Anforderungen nachzukommen, die mit Gewerbebeanmeldungen und der Aufrechterhaltung eines geregelten Geschäftsbetriebs verbunden sind. Angesichts einer insgesamt hohen Bereitschaft von Fach- und Führungskräften in den Arbeitsagenturen und Jobcentern, Geflüchteten wirksam bei der Erwerbsintegration behilflich zu sein, ließ sich hier noch am deutlichsten eine gewisse Geringschätzung erkennen, wenn es um das Zutrauen in die Fähigkeit der Geflüchteten geht, mit Verwaltungs- und Aufsichtsbehörden in Deutschland selbstständig zurechtzukommen.

6.5.4 Die Nutzung von Eingliederungszuschüssen durch Unternehmen

In den Aussagen von betrieblichen Personalverantwortlichen zur Nutzung von Eingliederungszuschüssen und Praktika wiederholt sich das, was aus anderen Studien bereits bekannt ist (Hartmann 2004; Brussig und Schwarzkopf 2011). EGZ sind kein Instrument, mit dem spezifisch oder in besonderer Weise den Geflüchteten geholfen werden kann, wohl aber ist es ein Instrument, das die Erwerbsintegrationen – auch von Geflüchteten – stabilisieren und den Kontakt zwischen Unternehmen und öffentlicher Arbeitsvermittlung verstetigen kann.

Für viele Betriebe ist der Umgang mit Eingliederungszuschüssen Routine. Der bürokratische Aufwand wurde von betrieblichen Personalverantwortlichen als vertretbar bewertet und dessen Notwendigkeit anerkannt. Recht offenherzig wurde in den Interviews eingeräumt, dass bei Neueinstellungen standardmäßig nach Eingliederungszuschüssen gefragt wird oder dass – bezogen auf die Einstellung eines konkreten Flüchtlings – die Einstellung auch ohne Eingliederungszuschuss erfolgt wäre. Hier ist in Rechnung zu stellen, dass in den Fallstudien betriebliche Personalverantwortliche interviewt wurden, die dem Evaluationsteam von den Agenturen für Arbeit bzw. Jobcentern oder Flüchtlingsnetzwerken empfohlen wurden, dabei handelte es sich um Personalverantwortliche mit Kooperationserfahrung.

Das Interviewmaterial erlaubt keine Differenzierung nach Betrieben. In den Interviews mit den Vermittlungsfachkräften wurde jedoch deutlich, dass sich Betriebe in ihrem Umgang mit Eingliederungszuschüssen unterscheiden. Nach Wahrnehmung der Vermittlungsfachkräfte könne der Eingliederungszuschuss am ehesten bei Kleinbetrieben etwas bewirken, allerdings gebe es dort auch die meisten Personalverantwortlichen, denen das Instrument nicht bekannt sei und die Unterstützung bei der Beantragung und Abwicklung bräuchten. Größere Unternehmen seien hingegen oft nicht auf Eingliederungszuschüsse angewiesen; andererseits stellen Großunternehmen mitunter in größerem Umfang Personal ein, und bei diesen Gelegenheiten können mithilfe von Eingliederungszuschüssen auch Personen mit Vermittlungshemmnissen eingestellt werden. Eine weitere Gruppe von Betrieben nutze den Eingliederungszuschuss als dauerhafte Lohnsubvention, indem die Beschäftigten nach Auslaufen der Förderung möglichst rasch entlassen und gegen andere geförderte Beschäftigte ausgetauscht werden würden („Drehtüreffekt“). Sowohl die gesetzlichen Regelungen als auch die fachlichen Weisungen erlauben dies nicht. So gibt es beispielsweise besondere Prüfroutinen gegenüber Zeitarbeitsfirmen, bei denen das Risiko von Drehtüreffekten besonders hoch ist. Gleichwohl sind Drehtüreffekte ein konstantes Thema bei der Umsetzung von Eingliederungszuschüssen, was darauf hindeutet, dass dies trotz aller Prüfroutinen ein Problem geblieben ist.

Erst recht gegenüber Geflüchteten, aber wahrscheinlich auch gegenüber jedem Bewerber bzw. jeder Bewerberin, setzt eine Neueinstellung – auch mit einem Eingliederungszuschuss – ein persönliches Kennenlernen zwischen Bewerber_in und betrieblichem Personalverantwortlichen voraus. Sofern dies nicht gegeben ist und eine Vermittlungsfachkraft einen Bewerber bzw. eine Bewerberin dem Betrieb vorstellt, der bzw. die dort nicht bekannt ist, würde mit hoher Wahrscheinlichkeit zunächst ein betriebliches Praktikum vereinbart werden. Generell ist außerdem festzuhalten, dass bei einer eingespielten Zusammenarbeit zwischen Betrieb und Arbeitsagentur bzw. Jobcenter die Verhandlungen um einen Eingliederungszuschuss schlanker ausfallen, wobei sich nicht sagen lässt, ob in einer Konstellation der vertrauten Zusammenarbeit ein Eingliederungszuschuss leichter bewilligt wird oder der Betrieb besser einschätzen kann, wann ein vorgetragenes Förderbegehren eine realistische Aussicht auf Erfolg hat. Aus der Perspektive der Vermittlungsfachkräfte ist der Eingliederungszuschuss mitunter aber auch ein Mittel, um mit einem Betrieb ins Gespräch zu kommen und eine Zusammenarbeit zu begründen.

6.5.5 Zusammenfassung

Die Instrumente zur Förderung einer Beschäftigungsaufnahme, insbesondere Eingliederungszuschüsse und Maßnahmen bei einem Arbeitgeber gehören zu den Standardinstrumenten für die Vermittlungsfachkräfte. Die Fachlichen Weisungen stellen klar, dass sie auch für Geflüchtete zur Verfügung stehen, sofern es diesen überhaupt gestattet ist zu arbeiten. Zudem stellen die Fachlichen Weisungen klar, dass fehlende sprachliche Kompetenzen ein Vermittlungshemmnis und damit ein Förderungsanlass darstellen können.

In der Handhabung von EGZ und MAG gegenüber Geflüchteten durch die Agenturen und Jobcenter gibt es wenig Unterschiede im Vergleich zur Förderung von einheimischen Arbeitsuchenden. Dies gilt insbesondere für das Zustandekommen der Förderung im Ergebnis eines Verhandlungsprozesses von Agentur/Jobcenter auf der einen und dem Betrieb auf der anderen Seite. Der oder die Arbeitsuchende tritt bei der Anfrage bzw. dem Angebot eines Eingliederungszuschusses selten aktiv bzw. als Impulsgeber auf. Bei den Vermittlungsfachkräften gibt es generell eine hohe Bereitschaft zur Nutzung betriebsnaher bzw. beschäftigungsnaher Instrumente, und dies gilt verstärkt beim Einsatz gegenüber Geflüchteten. Dies wird teilweise damit begründet, dass auf diese Weise erstmals Arbeitserfahrungen auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt gesammelt werden können. Mitunter wird von Vermittlungsfachkräften, aber auch von Expert_innen bei Trägern, empfohlen, den Einstieg in Erwerbstätigkeit mit (weiterer) Sprachförderung zu verbinden und den Einstieg in Erwerbstätigkeit durch Coaches abzusichern.

Beim Einsatz von Instrumenten der Förderung selbstständiger Tätigkeiten gegenüber Geflüchteten zeigen sich Vermittlungsfachkräfte wiederholt skeptisch. Sie befürchten massenhafte Anfragen, wenig tragfähige Geschäftskonzepte, hohe Scheiternsrisiken der Neugründungen und nicht zuletzt Unvermögen bei den Geflüchteten, mit den administrativen Anforderungen zurechtzukommen, um die Förderung abzuwickeln.

6.6 Beschäftigung schaffende Maßnahmen

6.6.1 Einführung und rechtliche Grundlagen

Obwohl die Beschäftigung schaffenden Maßnahmen im SGB II ein größeres Instrumentenspektrum²¹⁰ umfassen, beschränken sich die Ausführungen in diesem Unterkapitel auf das Förderinstrument der in § 16d SGB II geregelten Arbeitsgelegenheiten (AGH) in der Mehraufwandsvariante. Das Instrument wurde Anfang 2005 im Zuge der letzten Stufe der „Hartz-Reformen“ unter dem Leitsatz „Fördern und Fordern“ eingeführt (Moczall und Rebien 2015, S. 4).²¹¹ Bis 2009 wurden in jedem Jahr mehr als 700.000 ALG II-Beziehende einer Arbeitsgelegenheit²¹² zugewiesen; zu jener Zeit war sie das Instrument mit den meisten Eintritten. In den Folgejahren waren die Förderzahlen rückläufig, sie befanden sich im Untersuchungszeitraum (2018–19) mit rund 183.000 (Eintritten) aber nach wie vor auf einem hohen Niveau (Bundesagentur für Arbeit 2020a, Tabelle VI.1.1). Dass AGH hier den „Beschäftigung schaffenden Maßnahmen“ zugeordnet werden, darf nicht zu dem Missverständnis führen, durch die Teilnahme an AGH werde ein Arbeitsverhältnis begründet. Tatsächlich bleibt es für die Teilnehmenden bei einem Sozialrechtsverhältnis mit dem Jobcenter; dabei wird ihr unveränderter ALG II-Bezug jeweils durch eine Aufwandsentschädigung, deren Höhe sich nach den geleisteten Stunden richtet,

210 Zu erwähnen ist hier die in § 16e a.F. geregelte „Förderung von Arbeitsverhältnissen“, die Anfang 2019 abgelöst wurde durch die Förderinstrumente der §§ 16e n.F. und 16 i n.F. SGB II. Letztere konnten nicht Gegenstand der Fallstudien sein, weil die Förderung im Untersuchungszeitraum gerade erst anließ. Die „Förderung von Arbeitsverhältnissen“ wurde an keinem der Fallstudienstandorte für Geflüchtete eingesetzt – vermutlich liegt der wesentliche Grund darin, dass SGB II-Beziehende mit Fluchthintergrund meist nicht lange genug arbeitslos waren, um Zugang zu dem Instrument zu erhalten – und wird deshalb hier nicht behandelt. Zu den Beschäftigung schaffenden Maßnahmen kann man des Weiteren die Arbeitsgelegenheiten nach § 5 AsylbLG sowie die „Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen“ (FIM) nach § 5a AsylbLG zählen. Da diese Instrumente aber weder im SGB II noch im SGB III verankert sind (bei den FIM handelt es sich um ein befristetes Arbeitsmarktprogramm des Bundes) sind sie nicht Gegenstand der vorliegenden Studie.

211 Das Instrument der Arbeitsgelegenheiten war vorher schon in § 19 des bis Ende 2004 geltenden Bundessozialhilfegesetzes verankert. Die AGH wurde von dort in das SGB II übernommen.

212 Die Zahl bezieht sich auf die Arbeitsgelegenheiten in der „Mehraufwandsvariante“; die bis 2012 daneben bestehenden Arbeitsgelegenheiten in der „Entgeltvariante“ sind nicht berücksichtigt.

aufgestockt. Träger von Arbeitsgelegenheiten sind so gut wie ausschließlich Einrichtungen und Betriebe des Non-Profit-Sektors; dies hängt damit zusammen, dass die AGH-Förderung nach § 16d Abs. 1–4 SGB II an die Bedingungen der „Zusätzlichkeit“, des „öffentlichen Interesses“ und der „Wettbewerbsneutralität“ (siehe hierzu mehr weiter unten in diesem Abschnitt) geknüpft ist.

In diesem Abschnitt werden zunächst die Rechtsgrundlagen des Instruments vorgestellt; wie bei den anderen Instrumenten werden auch hier neben den gesetzlichen Bestimmungen die einschlägigen Fachlichen Weisungen²¹³ der Bundesagentur für Arbeit herangezogen. In Abschnitt 6.6.2 wird dann auf die Ergebnisse vorliegender Forschungsarbeiten zu den Arbeitsgelegenheiten eingegangen, bevor in Abschnitt 6.6.3 die diesbezüglichen Resultate der im hier vorliegenden Projekt durchgeführten Fallstudien entlang der AGH-spezifischen untersuchungsleitenden Fragen vorgestellt werden. Dabei wird insbesondere auf die spezifischen Ziele und Funktionen eingegangen, die Arbeitsgelegenheiten zugesprochen werden, wenn es um die Integration Geflüchteter geht. Abgerundet wird das Unterkapitel schließlich durch eine Zusammenfassung (6.6.4).

Rechtsgrundlage des Förderinstruments „Arbeitsgelegenheiten“ ist der § 16d SGB II; demnach sind ausschließlich erwerbsfähige Leistungsberechtigte (eLb) förderungsberechtigt. Mit dem Instrument wird angezielt, die Beschäftigungsfähigkeit der geförderten Personen zu erhalten oder wiederherzustellen (§ 16d Abs. 1 SGB II). Der Einsatz des Instruments soll nicht nur „das Ziel einer Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt unterstützen“, sondern auch „eine (soziale) Teilhabe am Arbeitsleben ermöglichen“ (Fachliche Weisungen AGH 1.2).²¹⁴ Zielgruppe sind „arbeitsmarktferne Personen, die einer besonderen Unterstützung und Begleitung bedürfen“ (Fachliche Weisungen AGH 2.1); die Förderung wird nicht an eine bestimmte Mindestdauer der Arbeitslosigkeit oder des Leistungsbezugs geknüpft. Der Einsatz des Instruments folgt dem Ultima-Ratio-Prinzip, ist also nachrangig gegenüber der „Vermittlung in Arbeit und Ausbildung

213 Bundesagentur für Arbeit (2017a), Fachliche Weisungen Zweites Buch Sozialgesetzbuch § 16d SGB II: Arbeitsgelegenheiten, Stand 11.01.2017, Nürnberg (nachfolgend angeführt als Fachliche Weisungen AGH, jeweils mit Angabe der Randziffer).

214 Weiteren Aufschluss über die Ziele gibt die Empfehlung der Fachlichen Weisungen AGH 1.5, AGH bei den folgenden Handlungsstrategien „im Kontext des 4-Phasen-Modells“ einzusetzen: „Heranführen an das Arbeitsleben (Tagesstruktur herstellen), Arbeits- und Sozialverhalten stärken, Perspektiven verändern, individuelle Wettbewerbsnachteile ausgleichen.“

sowie der Berufsvorbereitung, der Berufsausbildung und der beruflichen Weiterbildung“ (Fachliche Weisungen AGH 1.3).²¹⁵ Eine AGH kann jedoch – auch zeitgleich – mit einer Maßnahme zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung (nach § 45 SGB III bzw. § 16 Abs. 1 SGB II) kombiniert werden (vgl. Fachliche Weisungen AGH 1.4).

Der/die eLb erhält vom zuständigen Jobcenter eine stundenbezogene „Mehraufwandsentschädigung“²¹⁶ (MAE), die den geförderten eLb – ohne Anrechnung auf die Grundsicherungsleistungen – für den Einsatz in Tätigkeitsfeldern gezahlt wird, die drei Kriterien gerecht werden: Die Arbeiten müssen „zusätzlich“, „im öffentlichen Interesse liegend“ und „wettbewerbsneutral“ sein; dies muss aus der vom jeweiligen AGH-Träger vorzulegenden Tätigkeitsbeschreibung hervorgehen. In § 16d Abs. 2–4 SGB II und in den diesbezüglichen Fachlichen Weisungen finden sich umfangreiche Ausführungen zur Auslegung dieser Begriffe und daraus abgeleitete Hinweise auf nicht förderfähige Tätigkeiten, die hier nicht referiert werden können. Es geht im Kern darum, mögliche Verdrängungseffekte der Förderung auf reguläre Beschäftigung, die entweder zur Erfüllung rechtlicher „Pflichtaufgaben“ (Zusätzlichkeit) oder zur Erbringung von Leistungen durch am Markt agierende Privatunternehmen (Wettbewerbsneutralität) eingesetzt wird, zu vermeiden. Im öffentlichen Interesse liegt eine AGH, wenn ihr „Arbeitsergebnis einen [...] Nutzen für die Allgemeinheit darstellt“; demzufolge ist eine Förderung „ausgeschlossen, wenn es sich überwiegend um erwerbswirtschaftliche, auf Gewinn ausgerichtete Arbeiten handelt“ (Fachliche Weisungen AGH, 2.3). Bei ihren Förderentscheidungen über beantragte AGH-Projekte müssen die Jobcenter die diesbezüglichen Stellungnahmen der Mitglieder des gemäß § 18d SGB II gebildeten

215 Dies heißt, dass die zuständige Integrationsfachkraft vor Zuweisung in eine AGH feststellen muss, dass der/die betreffende eLb weder in ungeforderte Erwerbsarbeit oder Ausbildung vermittelt noch einer der genannten Maßnahmen zugewiesen werden kann (vgl. Fachliche Weisungen AGH 2.6). Die Nachrangigkeit impliziert zugleich, dass das Jobcenter Teilnehmende aus der AGH abberufen kann, wenn sie in zumutbare Arbeit oder Ausbildung oder eine andere Eingliederungsmaßnahme vermittelt werden können (vgl. Fachliche Weisungen AGH 2.19).

216 Über die Höhe der MAE machen weder § 16d Abs. 7 SGB II noch die Fachlichen Weisungen AGH Angaben; nach den Fachlichen Weisungen AGH 2.8 ist die MAE „vom Jobcenter zu bewilligen.“ Im Regelfall liegen die ausgezahlten MAE zwischen einem und zwei Euro je Arbeitsstunde (Kiesel und Wolff 2018, S. 2). Die MAE wird nur für tatsächliche geleistete Zeiten gezahlt, also nicht für Urlaubs- und Krankheitstage oder sonstige Fehlzeiten (Fachliche Weisungen AGH, 2.3.3).

örtlichen Jobcenterbeirats – hier insbesondere der Arbeitgeber- und der Arbeitnehmerseite – berücksichtigen.

Die Förderung durch das Jobcenter besteht gemäß § 16d Abs. 8 SGB II in der Erstattung der Sach- und Personalkosten (ggf. abzüglich von Einnahmen), die dem Träger für die Durchführung der AGH entstehen²¹⁷. Dabei können Personalkosten für einen „besonderen Anleitungsbedarf“ und eine „tätigkeitsbezogene Unterweisung“ geltend gemacht werden. Nach den Fachlichen Weisungen AGH 2.11 ist die Anleitung auf die konkrete zu verrichtende Tätigkeit bezogen; darüber hinaus vermittelt die Unterweisung

„sehr einfache, niederschwellige Fertigkeiten, Fähigkeiten und Kenntnisse, die zur Verrichtung der Tätigkeit erforderlich sind [...] aber auch für Tätigkeiten in anderen Betriebsstätten bzw. späteren Betrieben nutzbar gemacht werden können.“ (ebd.)²¹⁸

Ist dies zur Stabilisierung der Teilnehmenden und Vermeidung von Teilnahmeabbrüchen notwendig, können den AGH-Trägern auf Antrag darüber hinaus die Personalkosten für eine sozialpädagogische Betreuung der AGH-Kräfte erstattet werden (vgl. Fachliche Weisungen AGH 2.12).

Erwerbsfähige Leistungsberechtigte können gemäß § 16d Abs. 6 SGB II innerhalb eines Zeitraums von fünf Jahren maximal 24 Monate lang²¹⁹ einer AGH zugewiesen werden. Für den zeitlichen Umfang der AGH gibt es keine festen Grenzen; die wöchentliche Arbeitszeit soll „im Einzelfall“ entsprechend „der individuellen und arbeitsmarktlichen Erforderlichkeit sowie der beruflichen Eingliederungsleistungen“ festgelegt werden (Fachliche Weisungen AGH 2.3.2).

Die Entscheidung über die Förderung trifft das Jobcenter nach Prüfung der Eignung des Trägers²²⁰ und der vom Träger vorgelegten Maßnahmen-

217 Die MAE ist dagegen „kein Bestandteil der bewilligten Maßnahmekosten an den Maßnahmeträger“ (Fachliche Weisungen AGH 2.3.3).

218 In diesem Zusammenhang ordnen die Fachlichen Weisungen die AGH im Instrumentenvergleich als äußerst niedrigschwellig ein und grenzen sie ausdrücklich ab von Maßnahmen mit stärker qualifizierendem Charakter, darunter auch von den Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung nach § 45 SGB III bzw. § 16 Abs. 1 SGB II (vgl. Fachliche Weisungen AGH 2.11).

219 Die fünfjährige Rahmenfrist beginnt mit dem Start der ersten AGH. Innerhalb dieser Frist ist die maximale Förderdauer – hauptsächlich bei Älteren und bei Personen mit minderjährigen Kindern – einmalig um weitere zwölf Monate verlängerbar (Fachliche Weisungen AGH, 2.3.1).

220 Die Fachlichen Weisungen AGH 2.15 nennen hierfür Prüfkriterien (u.a. finanzielle Leistungsfähigkeit, maßnahmengerechte Ausstattung und tarifliche bzw.

beschreibung; im Unterschied zu vielen anderen Maßnahmen der Arbeitsförderung findet also keine wettbewerbliche Vergabe statt.

Der Zugang in eine – vom Jobcenter konkret zu bestimmende – AGH erfolgt per Zuweisung des/der betreffenden eLb, die grundsätzlich mit einer Sanktionsbewehrung versehen ist (vgl. Fachliche Weisungen AGH 2.17f.). Der AGH-Träger hat keinen Rechtsanspruch darauf, dass ihm das Jobcenter bestimmte gewünschte Personen zuweist (vgl. Fachliche Weisungen AGH 2.15).

6.6.2 Vorliegende Forschungsergebnisse zum Einsatz von Arbeitsgelegenheiten

Die Arbeitsgelegenheiten (AGH) sind seit ihrer Einführung regelmäßig Gegenstand von Analysen, unter anderem des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit. Dabei geht es im Wesentlichen darum, in welchem Maße die AGH zielgruppenadäquat eingesetzt werden und unter welchen Bedingungen mit dem Einsatz des Instruments dessen Ziele erreicht werden; dabei werden auch mögliche Konflikte zwischen den Zielen thematisiert.

Mit AGH sollen, wie im vorstehenden Abschnitt gezeigt, besonders schwer zu integrierende ALG II-Beziehende gefördert werden. Hohmeyer und Wolff (2010) weisen darauf hin, dass es insbesondere in Westdeutschland neben den AGH-Teilnehmenden ALG II-Beziehende mit noch schlechteren Beschäftigungschancen gibt; woraus sie schließen, dass die AGH nicht immer zielgruppenadäquat eingesetzt werden. Solche Creaming-Effekte führen sie zum einen auf das Bestreben der Träger zurück, für die AGH Personen zu gewinnen, die über eine gewisse Leistungsfähigkeit verfügen,²²¹ und zum anderen auf ein mögliches Interesse der Vermittlungsfachkräfte der Jobcenter, den AGH nicht nur sehr arbeitsmarktfremde Personen zuzuweisen.²²²

ortsübliche Entlohnung des Personals). Eine AZAV-Zertifizierung der AGH-Träger wird nicht vorgeschrieben.

221 In die gleiche Richtung geht die Feststellung von Hohmeyer und Wolff (2010), dass mit der Länge der AGH-Förderung (in Monaten) und der Dauer der wöchentlichen Arbeitszeit die Arbeitsmarktnähe der Geförderten eher zunimmt.

222 Dies gilt vor allem dann, wenn ein jobcenterinternes Anreizsystem eine anschließende Vermittlung von AGH-Absolventen in nicht geförderte Beschäftigung honoriert.

Eines der zentralen Ziele des AGH-Einsatzes ist die Verbesserung der Integrationschancen in nicht geförderte Erwerbsarbeit. Hohmeyer und Wolff (2010) stellen fest, dass bei (ehemaligen) AGH-Teilnehmenden mittelfristig – und zwar eher bei Frauen und stärker in Westdeutschland – Integrationserfolge zu verzeichnen sind.²²³ Im Zusammenhang mit geförderter Beschäftigung wird häufig das Risiko von Lock-in-Effekten thematisiert, die das Ziel der Integration in den ersten Arbeitsmarkt konterkarieren können, da die geförderten Personen zu wenig Anreiz und Zeit haben, um sich um Jobs auf dem ersten Arbeitsmarkt zu bemühen. Hohmeyer und Wolff (2010) beobachten moderate Lock-in-Effekte, wenn AGH von vier bis zwölf Monaten Dauer geplant sind, weisen aber auch darauf hin, dass die Teilnahme an länger dauernden AGH die Eingliederungschancen langfristig erhöht. Zu einem ähnlichen Ergebnis kommen auch Kiesel und Wolff (2018). Sie plädieren dafür, den Erfolg der AGH eher an deren langfristigen Integrationswirkungen zu messen, vor allem auch weil der Einsatz dieses Instruments weitere Förderungen auslösen kann, welche die Integrationschancen erhöhen. In langfristiger Perspektive stellen sie – vor allem für weibliche Teilnehmende und in Westdeutschland – positive Effekte auf Erwerbsintegration und Einkommen fest. Was die Eingliederungswirkungen von AGH in den verschiedenen Einsatzfeldern betrifft, kommen Kiesel und Wolff (2018) zu dem – wenig überraschenden – Ergebnis, dass diese durch die Arbeitsnachfrage in den Wirtschaftszeigen und Berufsgruppen, die den AGH-Einsatzfeldern ähneln, beeinflusst werden. Sie sehen positive Effekte der AGH-Teilnahme insbesondere „in den Einsatzfeldern Gesundheit und Pflege sowie in der Kinderbetreuung und Jugendhilfe“ (ebd., S. 7), Branchen mit überdurchschnittlichem Beschäftigungswachstum, in denen überwiegend Frauen arbeiten. Geringe Eingliederungseffekte in nicht geförderte Erwerbstätigkeit gibt es dagegen bei ostdeutschen männlichen AGH-Teilnehmern, die im Umweltschutz, der Landschaftspflege und Infrastrukturverbesserung arbeiten. Sie führen dies darauf zurück, dass es in diesen stark durch geförderte Beschäftigung geprägten Sektoren kaum zusätzliche Arbeitskräftenachfrage im nicht geförderten Bereich gibt.

Wie in Abschnitt 6.6.1 gezeigt, sollen AGH des Weiteren die soziale Teilhabe der Teilnehmenden fördern. Christoph et al. (2015) untersuchen

223 Hohendanner et al. (2011) stellen für 2006 fest, dass Übergänge von AGH-Teilnehmenden in nicht geförderte Beschäftigung meist mit einem Arbeitgeberwechsel einhergehen; Integrationen im Einsatzbetrieb gelangen nur bei vier Prozent der AGH-Kräfte.

am Beispiel der AGH und des Beschäftigungszuschusses, „wie durch geförderte Beschäftigung die soziale Teilhabe von Langzeitarbeitslosen verbessert werden kann“ (ebd., S. 1). Sie zeigen anhand von Teilnehmendenbefragungen der Jahre 2006 bis 2009, dass die Teilnehmenden im Durchschnitt vor allem die teilhabefördernden Aspekte der AGH (z.B. verbesserte Kontaktmöglichkeiten, das Empfinden, sinnvolle Arbeiten zu erledigen und die verbesserte materielle Situation) hoch bewerten, während sie kaum erwarten, dass sich ihre Beschäftigungschancen am ersten Arbeitsmarkt verbessern. Den Autor_innen zufolge hat die Art des Maßnahmenzugangs große Bedeutung für die Teilhabewirkungen: Personen, die nur aufgrund einer expliziten Anordnung des Jobcenters teilnehmen, beurteilen die AGH bezüglich ihrer sozialintegrativen Wirkungen negativer als freiwillig Teilnehmende.²²⁴ Dabei erfolgt die Teilnahme an AGH offenbar ganz überwiegend freiwillig; die Vermeidung von Sanktionen wird jedenfalls nur selten als ausschlaggebendes Teilnahmemotiv genannt.²²⁵ Das Teilhabeempfinden von AGH-Teilnehmenden wird den Autoren zufolge des Weiteren umso größer, je länger (in Wochenstunden und Monaten) die Maßnahme dauert. Drittens spielt die Art der ausgeübten Tätigkeit eine Rolle: AGH mit qualifiziertem Tätigkeitsprofil werden von den Teilnehmenden – auch bezüglich sozialer Teilhabeaspekte – vergleichsweise positiv bewertet. Und viertens wird die Qualität der Beziehung zur Integrationsfachkraft des Jobcenters als wichtiger Faktor identifiziert: Teilhabeempfinden stellt sich bei AGH-Teilnehmenden umso eher ein, je stärker sie sich von ihrer Integrationsfachkraft unterstützt fühlen.

Zum Abschluss dieses Abschnitts soll mit Christoph und Hohmeyer (2012)²²⁶ darauf hingewiesen werden, dass zwischen den Zielen, die dem AGH-Einsatz zugrunde liegen, verschiedene Spannungsverhältnisse bestehen. Den Autor_innen (S. 119) zufolge handelt es sich dabei um die folgenden vier Ziele:

- (1) Heranführung von arbeitsmarktfernen Langzeitarbeitslosen an regelmäßige Erwerbstätigkeit um ihre Integrationschancen auf dem ersten Arbeitsmarkt und ihre Beschäftigungsfähigkeit zu verbessern; hierzu

224 Auch objektive Verbesserungen, die mit der AGH einhergehen (wie das höhere Einkommen) werden von den zwangsweise Teilnehmenden in ungünstigerem Licht betrachtet als von den freiwillig Teilnehmenden.

225 Daraus kann man schließen, dass Integrationsfachkräfte Arbeitsgelegenheiten eher selten als Instrument der – sanktionsbewehrten – Überprüfung der Arbeitsbereitschaft von Langzeitarbeitslosen einsetzen.

226 Die Arbeit beruht auf derselben Datengrundlage (AGH-Teilnehmendenbefragung) wie die oben angeführte Arbeit von Christoph et al. (2015).

gehört die Förderung erwerbsarbeitsbezogener Tugenden wie Zuverlässigkeit und Pünktlichkeit und die Gewöhnung an den bei Erwerbstätigkeit typischen Tagesrhythmus.

- (2) „Verbesserung der sozialen Integration der Teilnehmer“, was sowohl durch Einbindung in den Kolleg_innenkreis erreicht werden soll als auch dadurch, dass die Teilnehmenden „sich selbst als jemanden wahrnehmen lernen, der etwas Sinnvolles tut und ‚seinen Beitrag leistet‘.“
- (3) Verbesserung der „Qualität öffentlich bereitgestellter Güter“; so können durch AGH in öffentlichen oder gemeinnützigen Einrichtungen zusätzliche Leistungen angeboten werden²²⁷.
- (4) Verbesserung der Informationsbasis des Jobcenters über die Interessen und Fähigkeiten sowie die Arbeitsbereitschaft der Leistungsbeziehenden; mit einem AGH-Einsatz können Hinweise für die weitere Integrationsstrategie gewonnen, aber auch die Arbeitsbereitschaft von Leistungsbeziehenden überprüft werden („Work Test“).

Besonders zwischen dem zweiten (soziale Teilhabe) und – in Teilen – dem vierten Ziel („Work Test“) ist ein Zielkonflikt augenfällig. Wie oben gezeigt wurde, korrespondiert das Ziel der Förderung sozialer Teilhabe mit freiwilliger Teilnahme. Werden AGH vom Jobcenter jedoch zum Zwecke des „Work Test“ eingesetzt, geht dies in aller Regel mit erzwungener Teilnahme einher. Man wird also nicht beide Ziele – Förderung sozialer Teilhabe und Überprüfung der Arbeitsbereitschaft – gleichzeitig verfolgen können. Ein Spannungsverhältnis besteht aber auch zwischen der Integration möglichst arbeitsmarktferner Personen und der Bereitstellung öffentlicher Güter (drittes Ziel). Einerseits werden unter der Zielsetzung der Arbeitsmarktintegration zur Vermeidung von Lock-in-Effekten die wöchentlichen Arbeitszeiten der Teilnehmenden auf maximal 30 Stunden begrenzt und die Teilnahmedauer meist auf wenige Monate befristet, wobei für die Teilnahme vornehmlich sehr arbeitsmarktferne Personen ausgewählt werden sollten.²²⁸ Das Ziel der Bereitstellung zusätzlicher öffentlicher Güter erfordert indes einigermaßen leistungsfähige Teilnehmende und eine möglichst hohe personelle Kontinuität, was beides im Spannungsverhältnis

227 Es ist darauf hinzuweisen, dass diese in der Literatur beschriebene empirisch feststellbare Funktion von AGH sich nicht unter den gesetzlichen Zielen des Instruments findet.

228 Ebenso wie die oben angeführte Arbeit von Hohmeyer und Wolff (2010) stellen auch Christoph und Hohmeyer (2012) fest, dass die AGH-Teilnehmendenauswahl Creamingeffekten unterliegt, dass also arbeitsmarktnähere Personen höhere Teilnahmekancen haben als besonders arbeitsmarktferne Langzeitarbeitslose.

nis zum Integrationsziel steht. Und dass die von AGH-Teilnehmenden erbrachten Leistungen „zusätzlich“ sein müssen, um Verdrängungseffekte auf nicht geförderte Beschäftigung zu vermeiden, korrespondiert logischerweise mit einer gewissen Arbeitsmarktferne der Tätigkeiten, was ebenfalls dem Integrationsziel widerspricht.

6.6.3 Zur Umsetzung von Beschäftigung schaffenden Maßnahmen

Ausführliche Berichte der interviewten Personen über den Einsatz von Arbeitsgelegenheiten nach § 16d SGB II liegen aus drei Fallstudienstandorten vor. In einem weiteren Standort werden Arbeitsgelegenheiten im Rahmen eines Pilotprojekts in Kombination mit Sprachförderung eingesetzt und aus Landesmitteln – also nicht aus den für das Jobcenter verfügbaren SGB II-Mitteln – finanziert. Obwohl Landesprogramme nicht Untersuchungsgegenstand der vorliegenden Studie sind, wird auch dieser Standort in die Darstellung einbezogen.

Die interviewten Akteure – Führungs- und Fachkräfte von Jobcentern sowie Mitarbeiter_innen von Trägern – äußerten sich – stets mit Blick auf die Zielgruppe der Geflüchteten – zu den *Zielen und Funktionen* der Arbeitsgelegenheiten, zu ihrer *inhaltlich-konzeptionellen Ausgestaltung* und zu *Auswahl und Struktur der Teilnehmenden* sowie *Zugangswegen* in die Arbeitsgelegenheiten. Im Folgenden werden die wesentlichen beschreibenden und bewertenden Aussagen aus den Interviews zu diesen drei Punkten zusammengefasst. Dabei soll jeweils das Spezifische des Einsatzes von Arbeitsgelegenheiten im Bereich der Integration von Geflüchteten in den Vordergrund gerückt werden.

Ziele, Strategien und Funktionen

An drei Fallstudienstandorten haben Arbeitsgelegenheiten eine sogenannte Überbrückungsfunktion²²⁹. Das bedeutet, dass die Geflüchteten vom Jobcenter AGH zugewiesen werden, um Zeiten der Inaktivität zu vermeiden, die entstehen können, wenn nach dem Integrationskurs die weitere Perspektive zunächst unklar ist oder eine geplante Folgemaßnahme erst

229 Diese in der Förderpraxis angetroffene Funktion steht streng genommen in Widerspruch zum oben angeführten Ultima-ratio-Prinzip, dem der Einsatz von AGH stets unterliegen sollte.

nach einer mehrmonatigen Lücke beginnt.²³⁰ Daneben werden – in weniger Fällen – AGH-Einsätze auch veranlasst, um jeweils die Wartezeit auf den Start des Integrationskurses zu überbrücken. In den Interviews wurde herausgestellt, dass im Anschluss an den Integrationskurs erworbene Sprachkenntnisse rasch wieder verloren gehen, wenn sie nicht regelmäßig ‚trainiert‘ werden; dazu sollte durch die Teilnahme an – sprachlich ‚gemischt‘ zusammengesetzten – AGHs Gelegenheit gegeben werden.

Nach einer anfänglichen Phase ‚flüchtlingsspezifischer‘ Arbeitsgelegenheiten ist man an den genannten Standorten nach Angaben der Fach- und Führungskräfte der Jobcenter sowie der Beschäftigungsträger später bewusst dazu übergegangen, Arbeitsteams zu bilden, die aus geflüchteten und einheimischen AGH-Teilnehmenden zusammengesetzt sind. Neben dem angeführten Ziel (‚Training‘ der im Integrationskurs erworbenen Sprachkompetenzen) werde damit die Absicht verbunden, Vorurteile und Vorurteile gegenüber Geflüchteten, die gerade bei vielen einheimischen ALG II-Beziehenden beobachtet werden, abzubauen. Man hofft, dass die AGH-Teilnehmenden in ‚gemischten Teams‘ durch ihre alltägliche Zusammenarbeit einen ‚Draht‘ zueinander finden und auch persönliche Beziehungen aufbauen, die diskriminierenden Einstellungen und Vorurteilen entgegenwirken – und beobachtet dabei durchaus Erfolge.

Ein weiteres Ziel, das mit dem Einsatz von Geflüchteten in AGH verbunden wird, ist öffentlich sichtbar zu machen, dass sie im Gegenzug zu den erhaltenen Sozialleistungen gesellschaftlich sinnvolle Arbeiten verrichten. Dies wird dadurch begünstigt, dass AGH – wie z.B. in der Grünpflege – oft im öffentlichen Raum stattfinden oder, wenn dies nicht der Fall ist, AGH-Teilnehmende bei ihren Einsätzen vielfach in Kontakt zu ‚Kund_innen‘ (z.B. bei personengebundenen Dienstleistungen etwa in der Seniorenbetreuung) und Auftraggebern²³¹ kommen. Dieses durch das AGH-Instrument ermöglichte ‚Sichtbarmachen‘ der Arbeit von Geflüchteten im Leistungsbezug wird von den interviewten Akteuren aus Jobcentern und von Trägern mit dem Ziel verbunden, in der lokalen Gesellschaft bestehenden Vorurteilen und Anfeindungen gegenüber Geflüchteten entgegenzuwirken und ihre soziale Integration zu verbessern. Damit wird eines der rechtlichen Ziele der AGH – Förderung der sozialen Teilhabe

230 Eine solche Überbrückungsfunktion ist dem Forschungsteam auch bei Maßnahmen nach § 45 SGB III begegnet.

231 Viele Einsätze von AGH-Teilnehmenden finden nicht in den Räumen des Maßnahmenträgers selbst statt, sondern bei Dritten, die den Träger mit der Erbringung von Leistungen beauftragt haben.

der Teilnehmenden – in spezifischer Weise für die Zielgruppe der Geflüchteten umgesetzt. Mit der Erhöhung der Sichtbarkeit der Leistungsfähigkeit von AGH-Teilnehmenden mit Fluchthintergrund für Dritte wird auch die Hoffnung auf größere Chancen ‚überraschender‘ Vermittlungen in nicht geförderte Beschäftigung verbunden.²³²

Neben diesen spezifischen Zielen und Funktionen des Einsatzes von AGH für Geflüchtete führen die interviewten Akteure auch die Ziele, die – wie bereits erläutert – gemeinhin mit dem AGH-Instrument verbunden werden, an: Herstellung bzw. Erhaltung von Beschäftigungsfähigkeit und Arbeitsmarktnähe, Vermittlung erwerbsbezogener Normen und Tugenden, Schaffung eines strukturierten Tagesablaufs, Kennenlernen möglicher Berufsfelder²³³ und Austesten der arbeitsbezogenen Stärken der Teilnehmenden. Es fällt auf, dass die befragten Jobcenter AGH einsetzen, um die eigene Informationsbasis über die Interessen und Fähigkeiten der geflüchteten Leistungsbeziehenden zu verbessern, aber ausdrücklich nicht zum (möglicherweise sanktionsbewehrten) Test ihrer Arbeitsbereitschaft („Work Test“).²³⁴ Schließlich soll noch erwähnt werden, dass an einem Untersuchungsstandort AGH im Rahmen eines Pilotprojekts mit dem Ziel eingesetzt werden, unter den Geflüchteten Arbeitskräftepotenziale im Bereich von Mangelberufen (u.a. Pflege) zu erschließen. Dieses Projekt wird im Rahmen des folgenden Unterabschnitts näher skizziert.

Konzeptionell-inhaltliche Ausgestaltung der AGH

Die Tätigkeitsbereiche, in denen die Arbeitsgelegenheiten angesiedelt sind, sind entsprechend den Förderkriterien der Zusätzlichkeit, des öffentlichen Interesses und der Wettbewerbsneutralität im Bereich gemeinnütziger und öffentlicher²³⁵ Dienstleistungen angesiedelt. Die Teilnahme von Geflüchte-

232 Als Beispiel werden kleinere Betriebe angeführt, die bei der Rekrutierung von Personal anstelle von Stellenausschreibungen oft eher informellen Hinweise und Empfehlungen nachgehen.

233 Dies wird begünstigt durch das recht große Spektrum an Tätigkeitsbereichen, die an den einzelnen Standorten für AGH-Kräfte verfügbar sind (siehe die Aufstellung im folgenden Unterabschnitt).

234 Alle diesbezüglich interviewten Personen betonten, dass die AGH-Teilnahme der Geflüchteten auf Freiwilligkeit beruhe.

235 Bei den öffentlichen Dienstleistungen müssen die AGH von kommunalen Pflichtaufgaben abgrenzbar sein (siehe Abschn. 6.6.1). An zwei Untersuchungsstandorten wird die Einhaltung dieser Förderbestimmung in der Weise sicher-

ten hat diesbezüglich keinen größeren Einfluss auf die Ausgestaltung der AGH: An den untersuchten Standorten wurden – mit einer Ausnahme, auf die weiter unten einzugehen sein wird – für die Teilnehmenden mit Fluchthintergrund keine neuen Tätigkeitsbereiche eingerichtet. Die Tätigkeiten lassen sich den folgenden Feldern zuordnen:

Sozialkaufhäuser/Recycling

- Instandsetzung gebrauchter Fahrräder; Ausgabe gegen Entgelt an Bedürftige
- Elektro-, Möbel-, Computer-Recycling
- Kleiderkammer / Nähwerkstatt

Garten- und Landschaftsbau

- Pflege öffentlicher Grünanlagen
- Pflege von Streuobstwiesen
- Obsternte/Saftpressen
- Instandhaltung von Wanderwegen und Spielplätzen, Gewächshauspflanze

Altenhilfe/Armenpflege/Kinderbetreuung

- Suppenküche
- Tafel
- Bahnhofsmission
- Ambulante und stationäre Seniorenhilfe
- Küche und Hauswirtschaft in Kitas
- Unterstützung Hausmeister
- Verkehrshelfer
- Herstellung von Holzspielzeugen für Kindergärten

Ein flüchtlingspezifisches AGH-Tätigkeitsprofil wurde an einem Standort angetroffen. Dort arbeiten sechs weibliche AGH-Kräfte mit Fluchthintergrund, die schon einige Zeit in der Kommune leben, unter der Regie der kommunalen „Fachstelle für Geflüchtete“ als „Integrationslotsinnen“. Die Tätigkeit besteht darin, neu ankommende Geflüchtete unter anderem zu Ämtern zu begleiten, auf günstige Einkaufsmöglichkeiten hinzuweisen, ihnen bedarfsweise Arzttermine zu vermitteln – und ihnen bei all dem als Sprachmittlerin zur Verfügung zu stehen. Die Integrationslotsinnen nehmen begleitend zu ihrer Tätigkeit an modularen Qualifizierungsmaßnahmen teil, die aus dem kommunalen Haushalt finanziert werden und nicht zuletzt auch ihre Beschäftigungsperspektiven im Anschluss an die AGH verbessern sollen.

gestellt, dass die Kommunen in direktem Kontakt mit den AGH-Trägern treten, um sie mit öffentlichen Arbeiten (etwa in der Grünpflege) zu beauftragen.

Den an AGH teilnehmenden Geflüchteten werden an den betreffenden Untersuchungsstandorten begleitende Kurse angeboten, in denen pädagogische Mitarbeiter_innen der AGH-Träger arbeitsmarktbezogene, landeskundliche und soziokulturelle Inhalte vermitteln. Darüber hinaus werden sie sozialpädagogisch begleitet und bedarfsweise beim Umgang mit Ämtern usw. unterstützt. Hierzu gehören auch Hinweise auf die in der Kommune bestehenden Hilfsangebote, günstige Einkaufsmöglichkeiten und behördliche Anlaufstellen im Rahmen gemeinsamer ‚Exkursionen‘.

Die Zuweisung von Geflüchteten in AGH wird – wie oben erwähnt – mit dem Ziel verbunden, ihre erworbenen Sprachkompetenzen zu erhalten bzw. zu verbessern. Es wurde gezeigt, dass zu diesem Zweck bewusst ‚gemischt‘ zusammengesetzte Arbeitsteams gebildet werden. Außerdem geben den Interviewangaben der AGH-Träger zufolge die Anleitungskräfte während der Arbeitsprozesse immer wieder Erläuterungen zu relevanten deutschen Begriffen (Werkzeuge, Arbeitsgegenstände und -abläufe etc.). Über diese mehr informellen Arten des Lernens der deutschen Sprache hinaus wird an einigen Standorten begleitend zur AGH ein Sprachkurs für die Teilnehmenden mit Fluchthintergrund angeboten; dabei hängt das Niveau davon ab, ob die AGH-Teilnehmenden schon einen Integrationskurs absolviert haben. Die Sprachkurse für Fortgeschrittene sind aufwändiger gestaltet; für sie werden i.d.R. zwei ‚AGH-freie‘ Wochentage reserviert.

Ein besonders elaboriertes Beispiel ist die eingangs bereits erwähnte Kombination von AGH und Sprachlernen an einem Standort. Die an dem – aus Landesmitteln finanzierten – Pilotprojekt teilnehmenden Geflüchteten, die den Integrationskurs absolviert, danach aber keinen Erwerbseinstieg gefunden haben, arbeiten in verschiedenartigen von den örtlichen Wohlfahrtsverbänden getragenen sozialen Einrichtungen. Die Zuweisung erfolgt nach Angaben des Jobcenters unter Berücksichtigung der jeweiligen persönlichen Interessen und Neigungen, was dadurch ermöglicht wird, dass ein relativ breites Spektrum an Einsatzfeldern zur Verfügung steht. Die Besonderheit der begleitenden Sprachförderung – sie findet an drei Tagen in der Woche nachmittags statt – besteht in einem engen Bezug zu den im Rahmen der jeweiligen AGH ausgeübten Tätigkeiten.²³⁶ In den Interviews wurde herausgestellt, dass der Sprachkursträger durch Abstimmung mit den verschiedenen AGH-Trägern in der Lage sei, individuell angepasste Curricula der berufs- bzw. tätigkeitsbezogenen

236 Der Sprachkursträger vergleicht im Interview die Vorgehensweise mit dem Konzept des bilingualen Unterrichts, der an manchen weiterführenden Schulen angeboten wird.

Sprachförderung zu entwickeln, die Arbeit in den Sprachkursen finde dementsprechend differenziert – also eher in Kleingruppen als in Form von Frontalunterricht – statt.²³⁷ Die Sprachkurse basieren auf einem von einer Hochschullehrerin des Fachbereichs Fremdsprachendidaktik entwickelten Konzept. Ein wichtiges Motiv der Wohlfahrtsverbände an diesem Pilotprojekt teilzunehmen ist, auf diesem Wege geeignete Kandidat_innen zur Besetzung von Stellen bzw. Ausbildungsplätzen in sogenannte Mangelberufen (wie in der Altenpflege) zu finden. Doch ist das Projekt nicht auf diese Funktion beschränkt; der Sprachkursträger bemüht sich nach eigenen Angaben darüber hinaus auch um die Vermittlung der Teilnehmenden an ein breiteres Spektrum von Arbeitgebern in der Region.

Teilnehmendenauswahl und -struktur, Zugangswege der Geflüchteten in AGH

Alle interviewten Akteure, die sich hierzu äußerten, betonten die Freiwilligkeit der AGH-Teilnahme. Diese werde den Leistungsbeziehenden entsprechend ihrer jeweiligen Interessen und Kompetenzen vom Jobcenter vorgeschlagen; es werde kein Zwang ausgeübt. Offenbar ist die Aussicht auf das mit der AGH verbundene zusätzliche ‚Einkommen‘ in Form der Mehraufwandsentschädigung für die ALG II-Beziehenden – insbesondere derjenigen mit Fluchthintergrund – so attraktiv, dass es regelmäßig mehr Interessent_innen als zu besetzende AGH-Stellen gibt. Auch gegenüber den AGH-Trägern wird vonseiten der Jobcenter offenbar kein Druck ausgeübt, bestimmte Personen in eine AGH zu übernehmen. Es wurde vielmehr berichtet, dass die Stellenbesetzung im Anschluss an Bewerbungsgespräche erfolge, die der Träger mit mehreren Kandidat_innen führe, die ihm vom Jobcenter vorgeschlagen werden. Die Maßnahmenzuweisung durch das Jobcenter richtet sich also nach der Auswahlentscheidung des Trägers. Es ist demnach stark zu vermuten, dass – wie im obigen Abschnitt 6.6.2 mit Bezug auf die einschlägige Forschung beschrieben – bei der Auswahl der AGH-Teilnehmenden tatsächlich nicht die Personen mit der größten Arbeitsmarktferne zum Zuge kommen; es liegt vielmehr nahe, dass aufgrund des Interesses der AGH-Träger an (einigermaßen) leistungsfähigen Teilnehmenden auch ein gewisses Creaming stattfindet. Gleich-

237 Es ist zu vermuten, dass hierzu ein im Vergleich zum Integrationskurs erhöhter Personalaufwand erforderlich ist und dieser aus dem Landesprogramm, in dessen Rahmen das Projekt stattfindet, finanziert werden kann.

wohl kann man den Interviewaussagen zufolge davon ausgehen, dass die Jobcenter den Trägern insgesamt eher ‚schwächere‘ Leistungsbeziehende für eine AGH-Teilnahme vorschlagen. Unter den Geflüchteten werden von den Integrationsfachkräften dafür eher solche in Betracht gezogen, die sich schwertun mit dem Deutschlernen, sowie Ältere und Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen. Darunter sind auch solche, für die nach Einschätzung der in den Jobcentern interviewten Akteure eine dauerhaft geförderte Beschäftigung angemessen wäre.²³⁸ Des Weiteren falle die Auswahl auch auf solche Personen, die nach Absolvierung des Integrationskurses nicht zur Teilnahme an weiteren Sprachkursen motiviert sind, sondern etwas anderes erleben wollen als Frontalunterricht.

Was schließlich die Verteilung der geflüchteten AGH-Teilnehmenden nach Geschlecht betrifft, wurde aufseiten der Jobcenter und Träger das sehr starke männliche Übergewicht beklagt; es wurde angesichts dessen das Desiderat gesehen, Strategien zu entwickeln, um den Frauenanteil an AGH-Teilnehmenden zu erhöhen. So denkt einer der interviewten Träger darüber nach, spezifische AGHs für geflüchtete Frauen aufzulegen.

6.6.4 Zusammenfassung

Entsprechend der Ergebnisse der Fallstudien beschränken sich die Ausführungen in diesem Unterkapitel auf das Instrument der Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante nach § 16d SGB II. Sie stützen sich auf die aus vier Fallstudienregionen vorliegenden ausführlichen Berichte über den Einsatz von AGH für SGB II-Leistungsbeziehende mit Fluchthintergrund. Den einschlägigen rechtlichen Bestimmungen und der Forschungsliteratur zufolge werden mit dem Einsatz von AGH die folgenden Ziele verfolgt: Heranführung an regelmäßige Erwerbstätigkeit und Vergrößerung der Integrationschancen, Verbesserung der sozialen Integration von arbeitsmarktfernen Arbeitslosen sowie Verbesserung der Informationsbasis des Jobcenters über die Kompetenzen und Interessen der Arbeitslosen sowie ihre Arbeitsbereitschaft. Der Einsatz von AGH soll sich auf besonders arbeitsmarktferne Langzeitarbeitslose konzentrieren und ist – nach dem Ultima-Ratio-Prinzip – nachrangig gegenüber anderen Instrumenten der Arbeitsmarktintegration. Um möglichen Verdrängungseffekten von

238 Zu nach § 16i SGB II geförderter Beschäftigung haben geflüchtete ALG II-Beziehende in aller Regel keinen Zugang, weil sie noch nicht lange genug im Leistungsbezug sind, um die Fördervoraussetzungen zu erfüllen.

AGH auf reguläre Beschäftigung entgegenzuwirken, soll eine Förderung nur erfolgen, wenn die Tätigkeiten „zusätzlich“ und „wettbewerbsneutral“ sind sowie im „öffentlichen Interesse“ liegen. Die genannten Ziele und Förderbedingungen von AGH sowie Funktionen, die dem Instrument in der Förderpraxis zukommen, stehen zum Teil in Spannung zueinander: So kontrastiert das Ultima-Ratio-Prinzip mit der in den Interviews häufig angeführten Funktion von AGH, zeitliche Lücken in individuellen Förderverläufen zu überbrücken.

Das zuletzt genannte Ziel ist den Interviews zufolge insbesondere beim AGH-Einsatz für Leistungsbeziehende mit Fluchthintergrund relevant: Es sollen ‚Leerläufe‘ im Integrationsprozess, die zwischen anderen Maßnahmen entstehen können, vermieden werden. AGH sollen bei Geflüchteten dazu dienen, die im Integrationskurs erworbenen Sprachkenntnisse zu ‚trainieren‘; deshalb legt man Wert darauf, dass Teilnehmende mit Fluchthintergrund Arbeiten in ‚gemischten‘ Teams zusammen mit Einheimischen verrichten. Letzteres soll auch die soziale Integration der Geflüchteten fördern sowie den Abbau von Vorurteilen, die ihnen gegenüber aufseiten deutscher Langzeitarbeitsloser häufig bestehen. Man hofft darüber hinaus, dass es die soziale Integration der Geflüchteten fördert, wenn ein Großteil der Arbeiten im öffentlichen Raum stattfindet, da hierdurch die Leistungsbereitschaft der Arbeitsuchenden mit Fluchthintergrund nach außen sichtbar gemacht werden kann.

Insgesamt wird der Bedarf gesehen, die bislang geringe Teilnahmequote geflüchteter Frauen an AGH zu erhöhen. Vor diesem Hintergrund ist ein in einer westdeutschen Großstadt aufgelegtes AGH-Projekt bemerkenswert, in dem Frauen mit Fluchthintergrund, die schon einige Zeit in Deutschland leben, als ‚Integrationslotsinnen‘ neu ankommende Geflüchtete dabei unterstützen, sich in der betreffenden Kommune zurechtzufinden und ihren Alltag zu bewältigen. Dabei werden den Teilnehmerinnen durch parallele Weiterbildungsmaßnahmen individuelle Erwerbsperspektiven geboten, die über die Arbeitsgelegenheit hinausreichen.