

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

Arbeitsförderung für Geflüchtete

Instrumente, Herausforderungen, Erfahrungen



Nomos

Migration & Integration

herausgegeben von

**Prof. Dr. Anna Mratschkowski,
FOM Hochschule, Essen**

Band 11

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

Arbeitsförderung für Geflüchtete

Instrumente, Herausforderungen, Erfahrungen

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

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

1. Auflage 2022

© Die Autor:innen

Publiziert von

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

Gesamtherstellung:

Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG
Walzseestraße 3–5 | 76530 Baden-Baden

ISBN (Print): 978-3-8487-8744-9

ISBN (ePDF): 978-3-7489-3182-9

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



Onlineversion
Nomos eLibrary



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

Vorwort

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	17
1 Einführung	19
1.1 Ausgangslage	19
1.2 Die Fragestellungen zur Untersuchung der Umsetzung von Maßnahmen für Geflüchtete durch Jobcenter und Arbeitsagenturen	37
1.3 Zum Aufbau der Untersuchung	39
2 Methodische Grundlagen	41
2.1 Untersuchungsdesign, Erhebung und Auswertung	41
2.2 Die empirische Grundlage für die Untersuchung: Fallstudienstandorte und Interviewpartner_innen	44
3 Rahmenbedingungen der Arbeitsförderung von Geflüchteten	52
3.1 Einleitung	52
3.2 Lokale arbeitsmarkt- und ausbildungsbezogene Rahmenbedingungen	53
3.2.1 Lage auf dem Arbeitsmarkt und wirtschaftliche Situation vor Ort	53
3.2.2 Mobilität und Wohnsituation	56
3.2.3 Bewertung von Wohnsitzauflagen	57
3.2.4 Institutionelle Kindertagesbetreuung	59
3.2.5 Zusammenfassung	61
3.3 Lokale Netzwerke und Unterstützungsstrukturen	62
3.3.1 Rolle lokaler Netzwerke und Unterstützungsstrukturen	62
3.3.2 Lokale Netzwerke – Akteure und Formen	63
3.3.3 Förderprogramme zur Integration Geflüchteter in den Arbeitsmarkt	67
3.3.4 Lokale Netzwerke und Förderprogramme	71
3.3.5 Zusammenfassung	74

Inhaltsverzeichnis

3.4 Politische und gesellschaftliche Rahmenbedingungen	76
3.4.1 Gesellschaftliche Positionierungen gegenüber Geflüchteten	76
3.4.2 Kommunale Handlungsspielräume und Integrationskonzepte	80
3.4.3 Bedeutung finanzieller und materieller Rahmenbedingungen	84
3.4.4 Zusammenfassung	85
4 Ziele und Strategien der beteiligten Akteure	87
4.1 Einleitung	87
4.2 Agenturen für Arbeit und Jobcenter	88
4.2.1 Die Agenturen für Arbeit	89
4.2.2 Die Jobcenter	93
4.2.3 Zusammenfassung	105
4.3 Maßnahmenträger und Betriebe	106
4.3.1 Träger, die überwiegend SGB III- bzw. SGB II-Maßnahmen umsetzen	106
4.3.2 Träger von hauptsächlich durch Programme des Bundes, der Länder und der Kommunen geförderten Maßnahmen	110
4.3.3 Betriebe als Maßnahmenträger	113
4.3.4 Zusammenfassung	115
4.4 Öffentliche Stellen und Kammern	117
4.4.1 Kommunale und öffentliche Stellen	117
4.4.2 Kammern (IHK und HWK)	118
4.4.3 Zusammenfassung	122
4.5 Zivilgesellschaft und Ehrenamt	122
4.5.1 Einleitung	122
4.5.2 Zivilgesellschaftliche Organisationen	123
4.5.3 Ehrenamtlich tätige Personen	124
4.5.4 Zusammenfassung	126
5 Strukturen zur Beratung und Vermittlung von Geflüchteten in Arbeitsagenturen und Jobcentern	127
5.1 Einleitung	127
5.2 Strukturen zur Beratung und Vermittlung in den Jobcentern	129
5.2.1 Einleitung	129
5.2.2 Arbeitsorganisation	129

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

Inhaltsverzeichnis

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

7 Handlungsempfehlungen	281
7.1 Einleitung	281
7.2 Zur Weiterentwicklung der Beratungsstrukturen Handlungsempfehlungen der öffentlichen Arbeitsvermittlung für die Arbeitsmarktintegration Geflüchteter	282
7.2.1 Erfahrungen weiter nutzen	282
7.2.2 Intensive und individuelle Beratung durch verbesserten Betreuungsschlüssel und spezialisierte Beratungs- und Vermittlungsansätze in Jobcentern und Arbeitsagenturen	283
7.2.3 Rechtskreiswechsel organisatorisch unterstützen	284
7.3 Zur Weiterentwicklung von Maßnahmen der Arbeitsförderung	284
7.3.1 Zeitnahe Verfügbarkeit der für die Arbeitsmarktintegration Geflüchteter benötigten Maßnahmen für Jobcenter und Arbeitsagenturen herstellen	285
7.3.2 Gleichberechtigten Zugang der Arbeitsuchenden mit Fluchthintergrund zu den benötigten Maßnahmen sicherstellen	288
7.3.3 Zielgruppenadäquate Ausgestaltung der Maßnahmen für Arbeitsuchende mit Fluchthintergrund	290
7.4 Weitere Handlungsempfehlungen	291
7.4.1 Vorhandene Kompetenzen anerkennen, Anerkennungsverfahren transparenter gestalten	291
7.4.2 Vernetzung mit externen Angeboten fördern	292
7.4.3 Vergabe von Fördermitteln an bestehende Angebote vor Ort binden	293
Literaturverzeichnis	295

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Merkmale der Standorte der Fallstudien in Rahmen der Implementationsanalyse	46
Tabelle 2: Anzahl der Interviews mit den einbezogenen Akteursgruppen	48
Tabelle 3: Anzahl der interviewten Personen nach Position/ Funktion	49

Abkürzungsverzeichnis

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

Abkürzungsverzeichnis

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

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

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

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

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

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

... in Jobcentern und Arbeitsagenturen:

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

... in anderen Organisationen:

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

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

Beispiel:

Die Quellenangabe 14_AA_BL_11 bezieht sich auf eine Passage des Interviews, das am Standort 14 mit der Bereichsleitung der Arbeitsagentur geführt wurde; die zitierte Passage befindet sich in Abschnitt 11 des Interviewtranskripts.

Quellenangaben, die mit einem Z versehen sind, beziehen sich auf die zusätzlichen Interviews, die im März und April 2021 – mit einigen der bereits im Rahmen der Fallstudienuntersuchung 2018/2019 Interviewten und weiteren Personen – geführt worden sind.