

7 Handlungsempfehlungen

7.1 Einleitung

In diesem abschließenden Kapitel werden Handlungsempfehlungen zur Förderung der Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten entwickelt. Die Handlungsempfehlungen bauen auf den Ergebnissen der vorliegenden Studie auf, d. h. sie lassen sich einerseits begründen durch die Prozesse, Ressourcen, aber auch Blockaden für eine Erwerbsintegration, wie sie im Rahmen der Implementationsanalyse ermittelt wurden. Zugleich sind sie andererseits in ihrer Reichweite auf die Ergebnisse der Implementationsanalyse begrenzt. Um die Rückbindung der Handlungsempfehlungen zu verdeutlichen, werden in den folgenden Abschnitten zunächst die Befunde zusammengefasst wiederholt, auf die dann eine bestimmte Handlungsempfehlung aufbaut. Die Adressaten der Handlungsempfehlungen sind überwiegend die Akteure der öffentlichen Arbeitsvermittlung auf unterschiedlichen Ebenen (Bundesagentur für Arbeit und Jobcenter) sowie weitere lokale Kooperationspartner der Arbeitsagenturen und Jobcenter einschließlich der Zivilgesellschaft, teilweise aber auch die Verwaltung auf Bundes- und Landesebene und in den Kommunen, sowie vereinzelt Betriebe.

Die Handlungsempfehlungen richten sich zunächst auf die Weiterentwicklung der öffentlichen Arbeitsvermittlung (Unterkapitel 7.2) und gehen danach speziell auf die Weiterentwicklung von Maßnahmen der Arbeitsförderung ein (Unterkapitel 7.3), bevor abschließend einige weitere Handlungsempfehlungen vorgestellt werden (Unterkapitel 7.4). Wo es sinnvoll ist, wird auf aus anderen Forschungsprojekten bereits vorliegende Handlungsempfehlungen Bezug genommen.

7.2 *Zur Weiterentwicklung der Beratungsstrukturen Handlungsempfehlungen der öffentlichen Arbeitsvermittlung für die Arbeitsmarktintegration Geflüchteter*

7.2.1 Erfahrungen weiter nutzen

Der Einsatz spezialisierter Vermittlungsfachkräfte war eine effektive Vorgehensweise der Agenturen für Arbeit und Jobcenter, um die Arbeitsmarktintegration Geflüchteter zu organisieren. Jedoch ist mit dem Rückgang der Zahl zu beratender und vermittelnder Geflüchteter seit 2017 das Potenzial für derartige Spezialisierungen nicht mehr gegeben. Zahlreiche Agenturen für Arbeit und Jobcenter begannen seitdem mit der Aufhebung der Spezialisierung. Dabei hat es sich an einigen Standorten als produktiv erwiesen, nach der Auflösung der Expertenteams, die Beratung und Vermittlung Geflüchteter weiterhin überwiegend bei einzelnen Vermittlungsfachkräften zu konzentrieren, bis weitere Fachkräfte entsprechend geschult sind (siehe Abschnitte 5.2.2 und 5.3.3). Bei Jobcentern, welche ihre Spezialisierung frühzeitig auflösten, war eine Überforderung des Personals festzustellen.

Trotz des Rückgangs der Anzahl Geflüchteter in der Arbeitsvermittlung wird es mit Blick auf die kommenden Jahre von Bedeutung sein, die angesammelten Kenntnisse nicht nur bei den Expert_innen, sondern auch für die Vermittlungsfachkräfte im Regelgeschäft verfügbar zu machen, damit erarbeitete Kenntnisse und Routinen – aufgrund der in der Arbeitsverwaltung üblichen hohen Personalfuktuation – nicht verloren gehen. Die Themen Migration allgemein und im Speziellen Fluchtmigration sollten in der Arbeitsförderung durch Arbeitsagenturen und Jobcenter weiterhin Beachtung finden, insbesondere an Standorten mit geringem Ausländeranteil. Naheliegend ist es hierbei, die Kenntnisse spezialisierter Fachkräfte durch interne Schulungen weiterzuvermitteln (siehe Abschnitt 5.2.3); Personal mit einschlägigen Erfahrungen kann diese hierfür zur Verfügung stellen und als Multiplikator dienen. Die Ergebnisse der Implementationsanalyse bekräftigen somit die Empfehlungen, die bereits im Zuge der Begleitforschung des „Early Intervention“-Projekts formuliert wurden und weiterhin als gültig betrachtet werden können (vgl. Büschel et al. 2015, S. 30). Des Weiteren können vertiefende Schulungsangebote der Bundesagentur für Arbeit oder der bundesweiten Netzwerke wie „Integration durch Qualifizierung (IQ)“ und „Integration von Asylbewerberinnen, Asylbewerbern und Flüchtlingen (IvAF)“ genutzt werden. Nicht zuletzt ist hier auch an begleitende Angebote der Bundesagentur für Arbeit, etwa die Supervisionen der Vermittlungsfachkräfte, zu denken, um Erkenntnisse zu

verstetigen (siehe allgemein zur Verbesserung der Beratung der Agenturen für Arbeit: Knapp 2017, S. 51).

7.2.2 Intensive und individuelle Beratung durch verbesserten Betreuungsschlüssel und spezialisierte Beratungs- und Vermittlungsansätze in Jobcentern und Arbeitsagenturen

Die Implementationsstudie zeigte, dass die Beratung und Vermittlung Geflüchteter im Durchschnitt aufwändiger und intensiver ist als von Personen ohne Fluchthintergrund. Doch nur sehr wenige der in den Fallstudien untersuchten Jobcenter wenden in der Arbeit mit Geflüchteten einen verbesserten Betreuungsschlüssel oder gesonderte Vermittlungsansätze an (siehe Abschnitt 5.2.4). Weiterhin ist zu vermuten, dass die feststellbare Schwächung der Unterstützungs- und Förderstrukturen für Geflüchtete außerhalb der Grundsicherung und der Arbeitslosenversicherung (siehe Abschnitt 5.5.4) zu einer Intensivierung der Arbeit der Vermittlungsfachkräfte führt, was zulasten der Beratungsqualität geht.

Aus diesen Gründen wird empfohlen, den Betreuungsschlüssel für erwachsene Geflüchtete in der regulären Arbeitsvermittlung – außerhalb der Zeiten der Teilnahme am Integrationskurs – auf 1 zu 75 zu verbessern. Ein günstigerer Betreuungsschlüssel kann zu einer Verbesserung der Beratungsqualität und zu einer individuelleren Förderplanung beitragen. Davon würden vor allem Menschen mit besonderen Vermittlungshemmnissen profitieren, von denen ein Teil auch einen Fluchthintergrund hat. Die Implementationsanalyse schließt sich damit internationalen Studien an, die eine positive Wirkung eines günstigeren Betreuungsschlüssels auf die Erwerbsintegrationsquote zeigen (vgl. hierzu IAB 2020, S. 21f.). Da aber viele Geflüchtete keine multiplen Vermittlungshemmnisse mit entsprechend intensivem Betreuungsbedarf aufweisen, können die zusätzlichen zeitlichen Ressourcen der Integrationsfachkräfte auch für Aufgaben eingesetzt werden, die bislang Träger übernehmen, etwa die Anerkennungsberatung. Ein solches ‚Insourcing‘ hätte für die Geflüchteten den Vorteil, ein größeres Spektrum von Beratungsdienstleitungen aus einer Hand zu erhalten. Eine derartige Aufgabenanreicherung von mit Geflüchteten arbeitenden Integrationsfachkräften würde zudem auch solchen Jobcentern und Arbeitsagenturen die (Wieder-)Aufnahme einer spezialisierten Betreuung von Geflüchteten ermöglichen, die infolge rückläufiger Zahlen von Arbeitsuchenden mit Fluchthintergrund davon abgerückt sind.

7.2.3 Rechtskreiswechsel organisatorisch unterstützen

Der Rechtskreiswechsel vom SGB III zum SGB II, der von Agenturen für Arbeit und Jobcentern im Untersuchungszeitraum stark über informelle Absprachen geregelt wurde, barg in der Mehrheit der Fallstudienstandorte keine Hindernisse für die Arbeitsförderung Geflüchteter. Dennoch handelt es sich um ein strukturelles Problem, das in vorliegenden Studien ausführlich beschrieben wird (vgl. insbes. Büschel et al. 2015, S. 37). An zwei Standorten mit Jobcentern in kommunaler Trägerschaft zeigte sich dies auch im Rahmen dieser Untersuchung (siehe Abschnitt 5.4.2).

Rechtskreisübergreifende Teams von Spezialist_innen – etwa in Form der ab 2015 in einigen Bundesländern eingerichteten „Integration Points“ – werden von der Implementationsanalyse als wirkungsvolle Organisationsstruktur angesehen, um die Arbeitsmarktintegration Geflüchteter effektiv und einrichtungsübergreifend zu gewährleisten (siehe ebd.). Da jedoch aufgrund der abnehmenden Fluchtzuwanderung die diesbezüglichen Fallzahlen in den Agenturen für Arbeit und die Rechtskreiswechsel Geflüchteter vom SGB III ins SGB II stark rückläufig sind, wären rechtskreisübergreifende Teams in ihrer ursprünglichen Form aktuell wirtschaftlich kaum mehr tragbar. Als Minimallösung, um den strukturellen Schwächen des Rechtskreiswechsels – die nicht nur bei Arbeitsuchenden mit Fluchthintergrund bestehen – vom SGB III zum SGB II zu begegnen, empfehlen wir daher einen auf verbindlichen Vereinbarungen beruhenden Austausch zwischen den jeweiligen Spezialist_innen von Agentur für Arbeit und Jobcenter. In einen solchen Austausch sollten auch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge und die Ausländerbehörde einbezogen werden, da Rechtskreiswechsel von Geflüchteten sehr eng mit aufenthaltsrechtlichen Entscheidungen verbunden sind und bei Übergängen in das SGB II die Verfügbarkeit von Integrationskursen rasch geklärt werden muss.

7.3 Zur Weiterentwicklung von Maßnahmen der Arbeitsförderung

Maßnahmen der Arbeitsförderung haben eine wichtige Funktion im Bemühen der Arbeitsagenturen und Jobcenter um die Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten. Deshalb ist es von entscheidender Bedeutung, dass

- benötigte Maßnahmen für die Jobcenter und Arbeitsagenturen zeitnah verfügbar sind,
- Arbeitsuchende mit Fluchthintergrund ohne Einschränkungen Zugang zu jeweils passenden Maßnahmen haben,

- die Maßnahmen so ausgestaltet sind, dass die Geflüchteten effektiv gefördert werden.

In den folgenden drei Abschnitten werden diese Prämissen zunächst näher erläutert, bevor auf Grundlage der Fallstudien der Implementationsanalyse skizziert wird, an welchen Stellen sie bislang in der Praxis nicht oder nur unzureichend eingelöst werden. Sodann werden jeweils darauf bezogene Handlungsspielräume aufgezeigt bzw. Handlungsempfehlungen zur Behebung der beschriebenen Defizite gegeben.

7.3.1 Zeitnahe Verfügbarkeit der für die Arbeitsmarktintegration Geflüchteter benötigten Maßnahmen für Jobcenter und Arbeitsagenturen herstellen

Bei Arbeitsuchenden mit Fluchthintergrund sollten keine größeren zeitlichen Lücken zwischen den Maßnahmen zur Arbeitsmarktintegration entstehen; das ‚Aktivierungslevel‘ sollte möglichst durchgehend hochgehalten werden. Maßnahmenketten sind bei dieser Zielgruppe sinnvoll und notwendig, vor allem weil erlernte Sprachkompetenzen – die entscheidende Grundlage aller Integrationsbemühungen – erfahrungsgemäß rasch wieder verloren gehen, wenn sie nicht regelmäßig praktisch angewendet werden. Vor dem Hintergrund der Erfahrung, dass viele Geflüchtete privat nur wenig auf Deutsch kommunizieren, kann die Teilnahme an Maßnahmen – vorausgesetzt, sie sind sprachlich gemischt besetzt – diesbezüglich eine wichtige Funktion erfüllen (siehe Abschnitte 6.2.2 und 6.6.3). Zur Vermeidung von zeitlichen Lücken zwischen Maßnahmen sollten die Jobcenter und Agenturen für Arbeit also in der Lage sein, ihren Kund_innen mit Fluchthintergrund zeitnah eine jeweils individuell passende Integrationsmaßnahme anzubieten. Dies ist nicht nur im Hinblick auf Aktivierung und Sprachpraxis wichtig, sondern auch um den Geflüchteten die Möglichkeit zu geben, Qualifizierungsziele – wozu FbW-Maßnahmen eine wichtige Funktion erfüllen (siehe Abschnitt 6.4.2) – zu erreichen. Da sich die individuellen Maßnahmenbedarfe erst schrittweise zeigen, sollten Maßnahmenketten jedoch nicht langfristig fixiert, sondern möglichst flexibel gehandhabt werden.

In der Praxis sind nahtlose Anschlüsse innerhalb von Maßnahmenketten wichtig und diese beruhen auf kurzfristiger Verfügbarkeit, die jedoch bei vielen Maßnahmen nicht gegeben ist. Dies hängt vor allem mit den Wegen zusammen, auf denen Träger mit der Maßnahmendurchführung beauftragt werden. Sowohl bei wettbewerblichen Vergabeverfahren, über

die ein Großteil der in der Arbeit mit Geflüchteten wichtigen Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung (nach § 45 SGB III i. V. m. § 16 Abs. 1 Nr. 2 SGB II) eingekauft wird (siehe Unterkapitel 6.2), als auch im System der – für den Bereich FbW relevanten – Bildungsgutscheine (siehe Unterkapitel 6.4) haben Jobcenter und Arbeitsagenturen wenig Möglichkeiten, bei Bedarf eine entsprechende Maßnahme kurzfristig einzuschalten. Bei ersteren vergehen zwischen der Entscheidung zum Einkauf von Maßnahmen und deren Start verfahrensbedingt oft Monate und im System der Bildungsgutscheine besteht stets die grundsätzliche Unsicherheit, ob eine angestrebte Bildungsmaßnahme zustande kommt, weil jeweils eine bestimmte Mindestzahl von Gutscheininhaber_innen zusammenkommen muss, damit die Maßnahme wirtschaftlich tragfähig durchgeführt werden kann.

Zur Verbesserung der kurzfristigen Verfügbarkeit von Maßnahmen gibt es mehrere Handlungsmöglichkeiten:

- Jobcenter und Arbeitsagenturen können die Steuerung von Kund_innen in Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung – wie dies teilweise bereits geschieht (siehe Abschnitt 6.2.2) – verstärkt über Aktivierungs- und Vermittlungsgutscheine (AVGS) vornehmen. Die Träger, die solche Maßnahmen anbieten, können mit ihnen in der Regel kurzfristig beginnen, jedenfalls wenn es sich um Einzelmaßnahmen²³⁹ handelt. Eine solche Umstellung ist jedoch an die grundsätzliche Voraussetzung gebunden, dass vor Ort auch Träger vorhanden sind, die für die Zielgruppe der Geflüchteten passende und entsprechend zertifizierte AVGS-Maßnahmen anbieten.
- Maßnahmen nach § 45 SGB III, die von Jobcentern und Arbeitsagenturen über wettbewerbliche Vergabeverfahren eingekauft werden, sollten im Hinblick auf die Bedarfe von Arbeitsuchenden mit Fluchthintergrund vermehrt so angelegt werden, dass sie – statt einer ‚blockweisen‘ Durchführung – jederzeit individuelle Ein- und Austritte zulassen. Damit einhergehend sollten die Verträge mit den Trägern solcher Vergabemaßnahmen möglichst lange Laufzeiten enthalten.
- Um sicherzustellen, dass benötigte Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung (FbW) zustande kommen – und zwar auch in ländlichen Regionen – sollte der Bundesgesetzgeber größere Flexibilitätsspielräume bei der Anwendung des Vergütungssystems der Bundesdurch-

239 Das Zustandekommen von Gruppenmaßnahmen ist hier an dieselben Voraussetzungen (ausreichende Gruppengröße) gebunden wie bei Bildungsgutscheinen.

schnittskostensätze (BDKS) vorsehen. Wenn die BDKS (also die Pro-Kopf-Vergütungen der Maßnahmenträger) bei FbW-Maßnahmen in ländlichen Regionen und/oder bei relativ selten nachgefragten Qualifizierungsrichtungen gezielt erhöht werden würden, wäre es Bildungsträgern wirtschaftlich möglich, auch mit kleineren Seminargruppen zu arbeiten, was das Angebot an FbW-Maßnahmen – gerade in strukturschwächeren ländlichen Regionen (siehe Abschnitt 6.4.2) – deutlich verbessern könnte. Auf diesem Wege würden die bei geringen Teilnehmendenzahlen regelmäßig entstehenden Wartezeiten auf den Start von Maßnahmen verringert und (nicht nur) bei Arbeitsuchenden mit Fluchthintergrund größere Förderlücken vermieden.

- In die gleiche Richtung zielt die Empfehlung, durch eine Verbesserung der Finanzierungsbedingungen (in Form einer höheren Kopfpauschale) die Möglichkeit zu schaffen, Maßnahmen wie EQ-plus-Sprache, abH und AsA im Bedarfsfall auch in kleineren Seminargruppen durchzuführen (siehe Abschnitt 6.3.2): Zum einen würde das den oft sehr heterogenen Ausgangsvoraussetzungen der Geflüchteten besser entsprechen und damit deren Lernerfolg fördern; bessere Möglichkeiten für eine entsprechend differenzierte Förderung wurden in den Interviews vor allem von Trägerseite angemahnt. Zum anderen würde die Bildung kleinerer Gruppen, die dem Kriterium räumlicher Nähe folgen, es insbesondere Teilnehmenden in ländlichen Regionen mit mangelhafter ÖPNV-Anbindung ermöglichen, ihre derzeit hohen Zeitaufwände für die Fahrten zum Maßnahmenort zu reduzieren und damit deren Bereitschaft, an diesen Maßnahmen teilzunehmen, erhöhen.
- Durch Videokonferenzen und andere digitale Tools, die in der Corona-Pandemie (auch) von Bildungsträgern verstärkt genutzt worden sind, können an verschiedenen Orten lebende Maßnahmenteilnehmende zusammengeschaltet werden. Würden diese Instrumente auch über die Pandemie hinaus genutzt werden, könnten Träger auch solche Maßnahmen zeitnah anbieten, die als Präsenzveranstaltungen wegen zu geringer Teilnehmendenzahlen nicht zustande kämen. Es wird deshalb empfohlen, die während der Corona-Pandemie gesammelten Erfahrungen mit digitaler Maßnahmendurchführung zu evaluieren und bewährte Ansätze nach dem Ende der Pandemie in Pilotprojekten weiter zu erproben. In diesem Rahmen sollten auch neue ortsübergreifende Kooperationen zwischen Bildungsträgern gefördert werden. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Barrieren für derartige Formate bei vielen Geflüchteten aufgrund fehlender Deutschkenntnisse höher sind,

insofern die Kommunikation in digitalen Formaten stärker als sonst durch sprachliche bzw. verbale Verständigung gekennzeichnet ist.

7.3.2 Gleichberechtigten Zugang der Arbeitsuchenden mit Fluchthintergrund zu den benötigten Maßnahmen sicherstellen

Um Schritte auf ihren individuellen Wegen zur Arbeitsmarktintegration gehen zu können, ist es für Arbeitsuchende mit Fluchthintergrund wichtig, wie jeder andere Arbeitsuchende gleichberechtigt Zugang zu allen Maßnahmen zu erhalten, die sie benötigen.

Der Zugang zu einem wichtigen Teil dieser Maßnahmen ist für Geflüchtete (und andere Zielgruppen) aber dadurch erschwert, dass Weiterbildung für Arbeitsuchende in Deutschland marktförmig organisiert ist: Arbeitsuchende erhalten vom Jobcenter bzw. der Arbeitsagentur Anspruch auf Teilnahme an einer Weiterbildung durch Aushändigung eines Bildungsgutscheins und werden aufgefordert, sich eine passende Maßnahme auf dem Bildungsmarkt zu suchen. Die Vermittlungsfachkräfte sind verpflichtet, sich neutral zu verhalten und die Gutscheininhaber_innen bei der Wahl des Bildungsträgers nicht zu beeinflussen. Da Geflüchtete jedoch häufig damit überfordert sind, sich auf dem regionalen Weiterbildungsmarkt zurechtzufinden, werden sie in ihrem Entscheidungsverhalten in der Regel von den Vermittlungsfachkräften nicht alleine gelassen, sondern – mehr oder weniger – explizit gelenkt (siehe Abschnitt 6.4.2). Um zu vermeiden, dass sich Vermittlungsfachkräfte mit dieser Praxis in einem rechtlichen Graubereich bewegen, was persönlich belastend sein kann, sollte der Bundesgesetzgeber die Neutralitätspflicht – zumindest in der Arbeit mit Zielgruppen wie Geflüchtete – lockern. Die Vermittlungsfachkräfte sollten erweiterte Möglichkeiten erhalten, den betreffenden Zielgruppen auf dem Weiterbildungsmarkt Orientierungshilfen zu geben. Dabei muss gewährleistet sein, dass das Recht der Arbeitsuchenden auf freie Wahl des Bildungsträgers eingehalten wird; die Entscheidungshoheit muss bei den Betroffenen (hier den Geflüchteten) bleiben. Ebenso ist unverändert darauf zu achten, dass Bildungsgutscheine nur an Personen mit einer entsprechenden Weiterbildungsmotivation ausgegeben werden.

Im Vergleich zu anerkannten Geflüchteten haben Geflüchtete mit Gestattung und Duldung Zugangsprobleme zu einem bestimmten Spektrum von Maßnahmen; dies gilt insbesondere für Maßnahmen der Berufswahl und Berufsbildung sowie für Weiterbildungsmaßnahmen (siehe Abschnitte 6.3.1 und 6.4.2). Es ist nachvollziehbar, dass Geflüchteten mit kurzfristig

vollziehbarer Ausreisepflicht – keine Weiterbildung finanziert wird. Bei einem großen Teil der Gestatteten und Geduldeten besteht jedoch faktisch eine hohe (wenn auch nicht rechtlich abgesicherte) Bleibewahrscheinlichkeit. Dieser Personenkreis sollte grundsätzlich den gleichen Zugang zu den Fördermaßnahmen des SGB III und SGB II erhalten wie anerkannte Geflüchtete. Ein besonderes Problem des Maßnahmenzugangs besteht bei Geduldeten immer dann, wenn die Dauer der Maßnahme über das Ende der von der Ausländerbehörde verhängten Duldungsfrist der betreffenden Person hinausreicht. Den Fallstudien zufolge ist in solchen Fällen die Praxis der Arbeitsagenturen bei der Bewilligung von Maßnahmenteilnahmen unterschiedlich restriktiv (siehe Abschnitte 6.4.2 und 6.5.3). Wir plädieren dafür, dass die Arbeitsagenturen bestehende Ermessensspielräume großzügig zugunsten der Maßnahmenteilnahme von Arbeitsuchenden mit Duldung auslegen; dieser Ansatz sollte in die einschlägigen Fachlichen Weisungen der Bundesagentur für Arbeit Eingang finden.

Für jüngere Geflüchtete ohne anerkannten Status ist die Ausbildungsduhlung („Drei-plus-Zwei-Regelung“) eine wichtige Möglichkeit, ihre Aufenthaltsperspektive zu verbessern (siehe Abschnitt 6.3.3). Nach übereinstimmender Meinung der diesbezüglich interviewten Personen ist es für Geflüchtete jedoch kaum möglich, eine Berufsausbildung ohne ausbildungsvorbereitende oder -begleitende Maßnahmen erfolgreich zu absolvieren. Diese gilt es bei der Bemessungsdauer der Ausbildungsduhlung entsprechend zu berücksichtigen. In diesem Zusammenhang spielt insbesondere die Einstiegsqualifizierung (EQ) für Ausbildungsaspirant_innen mit Fluchthintergrund eine wichtige Rolle. Derzeit ist diese wichtige – der eigentlichen Ausbildung vorgeschaltete – Maßnahme jedoch nicht generell in den Zeitraum der Ausbildungsduhlung integriert. Diesbezüglich gibt es Unterschiede in der Ermessensausübung der kommunalen Ausländerbehörden, die generell wiederum von der Weisungslage der jeweiligen Landesregierung²⁴⁰ beeinflusst werden. Angesichts der Bedeutung der vorgeschalteten Einstiegsqualifizierung für den Ausbildungserfolg sollte die EQ in den Geltungszeitraum der Ausbildungsduhlung einbezogen werden. Eine solche Transformation der bestehenden „Drei-plus-Zwei-Regelung“ in eine „Vier-plus-Zwei-Regelung“ müsste durch den Bundesgesetzgeber vollzogen werden.

240 Einige Ausländerbehörden sprechen Ermessensduldungen für die Zeit der Einstiegsqualifizierung aus.

7.3.3 Zielgruppenadäquate Ausgestaltung der Maßnahmen für Arbeitsuchende mit Fluchthintergrund

Maßnahmen zur Arbeitsmarktintegration Geflüchteter erfüllen ihren Zweck, wenn sie möglichst nah an den individuellen Voraussetzungen und Bedarfen der Teilnehmenden ansetzen; sie dürfen sie weder über- noch unterfordern. Außerdem ist zu berücksichtigen, dass sie neben ihrer eigentlichen Funktion (Aktivierung und/oder Qualifizierung) noch wichtige weitere Funktionen erfüllen. Wie oben (in Abschnitt 7.3.1) bereits erwähnt, können sie der Aufrechterhaltung der im Integrationskurs erworbenen Sprachkompetenz der Geflüchteten dienen; darüber hinaus können etwa Beschäftigung fördernde Maßnahme auch einen wichtigen Beitrag zur Förderung der sozialen Teilhabe der Geflüchteten leisten. Vor diesem Hintergrund gilt es, darauf zu achten, dass die Teilnahme an den jeweiligen Fördermaßnahmen die Geflüchteten auch in zeitlicher Hinsicht nicht überfordert. Die Fallstudien haben jedoch gezeigt, dass unzureichende Passgenauigkeit und mangelnde Flexibilität von Maßnahmen vielenorts weiterhin Probleme darstellen.

Daraus folgen einige Handlungsempfehlungen, die zu einem Teil Neuerungen, zum anderen Teil aber auch eine Fortschreibung bewährter Praktiken beinhalten:

- Der (impliziten) Sprachförderung und auch der sozialen Teilhabe der Geflüchteten dient es, wenn sie Maßnahmen zugewiesen werden, die möglichst ‚gemischt‘ – mit Arbeitsuchenden mit und ohne Fluchthintergrund – besetzt sind (siehe z.B. Abschnitte 6.2.2 und 6.6.3). Diese Praxis hat sich den Fallstudien zufolge weitgehend durchgesetzt und sollte weiter fortgeführt werden. Allerdings setzt die erfolgreiche Durchführung von Maßnahmen für gemischte Gruppen bereits ein ausreichendes Niveau der Beherrschung der deutschen Sprache bei allen Teilnehmenden voraus. Daher bietet es sich gegebenenfalls an, zunächst zielgruppenspezifische Maßnahmen zum Erwerb deutscher Sprachkenntnisse vorzuschalten.
- Beibehalten und nach Möglichkeit ausgeweitet werden sollten Maßnahmen, die praktische Phasen (möglichst auch in ‚realen‘ Betrieben) beinhalten. Die Präferenz vieler Geflüchteter für Praxisphasen, von der in zahlreichen Fallstudieninterviews berichtet wurde, leitet sich zum einen aus ihrer (im Durchschnitt) hohen Erwerbsneigung ab und zum anderen auch daraus, dass sie einen gewissen Überdruß gegenüber Frontalunterricht, der monatelang im Integrationskurs praktiziert wurde, entwickelt haben.

- Die Maßnahmen „ausbildungsbegleitende Hilfen“ (abH) und „Assistierte Ausbildung“ (AsA), die in der Regel während der Freizeit (oft abends und am Wochenende) stattfinden (siehe Abschnitt 6.3.2), sollten zur Vermeidung von zeitlicher Überbeanspruchung verbindlich und verlässlich in die reguläre Ausbildungszeit integriert werden; die Laufzeit der Ausbildung sollte entsprechend verlängert werden. Diese Option wäre nicht nur für Auszubildende mit Fluchthintergrund von Vorteil.
- In den ersten Jahren der neueren Fluchtzwanderung hat die BA ab 2015 verschiedene flüchtlingspezifische Standardmaßnahmen aufgelegt, von denen sich vor allem eine (KompAS) den Interviews zufolge als nicht geeignet erwiesen hat, weil sie die Geflüchteten mit einer Kombination von Integrationskurs und Aktivierungsmaßnahme deutlich überforderte (siehe Abschnitt 6.2.3). Diese Maßnahme ist inzwischen ausgelaufen, aber aus ihrem Scheitern sollte die Schlussfolgerung gezogen werden, dass man künftig bei der Konzeption von Maßnahmen frühzeitig das Wissen um die tatsächliche Leistungsfähigkeit, über die Geflüchtete beim Lernen (im Durchschnitt) verfügen, in Rechnung stellt.
- Die Teilnahme an abschlussbezogenen FbW-Maßnahmen ist aufgrund des Verkürzungsgebots (siehe Abschnitt 6.4.1) nur für überdurchschnittlich sprachkompetente und leistungsfähige Geflüchtete möglich. Vor diesem Hintergrund schließen nicht wenige der interviewten Vermittlungsfachkräfte pauschal aus, dass Arbeitsuchende mit Fluchthintergrund überhaupt an solchen Maßnahmen teilnehmen. Um den Zugang Geflüchteter zu FbW-Maßnahmen zu ermöglichen, sollte daher das Verkürzungsgebot für diese Zielgruppe (wie auch für den gesamten SGB II-Bereich) aufgehoben werden, also die Dauer der Förderung auf den Zeitraum der jeweils entsprechenden Berufsausbildung ausgedehnt werden. Diese Empfehlung richtet sich an den Bundesgesetzgeber.

7.4 Weitere Handlungsempfehlungen

7.4.1 Vorhandene Kompetenzen anerkennen, Anerkennungsverfahren transparenter gestalten

Als zentrales Hindernis der Arbeitsmarktintegration Geflüchteter wurde in den Fallstudien sehr häufig die Anerkennung vorhandener und zertifizierter schulischer und beruflicher Qualifikationen Geflüchteter genannt.

In diesem Zusammenhang wird vor allem kritisiert, dass es an hinreichender Prozesstransparenz mangle. Dieses Defizit wird insbesondere auf die Vielzahl der am Anerkennungsprozess beteiligten Akteure und der daraus resultierenden Unübersichtlichkeit zurückgeführt. Es fehle vielerorts an Ansprechpersonen, die verlässlich über den aktuellen Stand des Anerkennungsverfahrens Auskunft geben könnten. Sofern Geflüchtete keine Nachweise über schulische Abschlüsse oder berufliche Qualifikationen vorlegen könnten, gebe es für deren Nachweisbarkeit und Anerkennung (etwa durch berufspraktische Kompetenzfeststellungen) auch kein funktionierendes System. Es fehle an einheitlichen Standards für die Feststellung und Zertifizierung von im Ausland erworbenen beruflichen Qualifikationen. Vor diesem Hintergrund wird empfohlen, bestehende Projekte und Konzepte (etwa das Online-Tool MYSKILLS oder berufspraktische Kompetenzfeststellungen) zur Zertifizierung von Fähigkeiten und Kenntnissen, die nicht auf der Basis von Dokumenten festgestellt werden können, auszubauen und zusammenzuführen. Hierdurch würden Träger, Jobcenter und Agenturen für Arbeit über ein geeignetes Instrumentarium zur Feststellung der Kompetenzen Geflüchteter verfügen, wodurch zugleich auch die Vergleichbarkeit der Kompetenzen verbessert würde.

Nicht nur die Ergebnisse der Implementationsanalyse weisen darauf hin, dass in diesem Bereich Verbesserungsbedarfe bestehen, um die Integrationschancen von Geflüchteten zu erhöhen. Auch in der Evaluation des Modellprojekts PuMA zur Zuwanderung ausländischer Fachkräfte durch Boockmann et al. (2020) wurde deutlich, dass die Dauer des dokumentenbasierten Anerkennungsverfahrens ausländischer Qualifikationen ein zentrales Hemmnis der Arbeitsmarktintegration ausländischer Fachkräfte darstellt. Wir schlagen daher vor, im Rahmen des Anerkennungsprozesses entsprechende Auskunftsstellen einzurichten, die verbindliche Informationen über den jeweiligen Status der Anerkennungsverfahren geben können. Hierfür ist es notwendig, entsprechende Personalkapazitäten zur Verfügung zu stellen, um sowohl die Verfahrensdauern zu verkürzen als auch verbesserte Informationsflüsse über die Verfahren herzustellen. Die Ansprechpersonen sollen die Antragsstellenden möglichst während des ganzen Verfahrens begleiten.

7.4.2 Vernetzung mit externen Angeboten fördern

Die Fallstudien der Implementationsanalyse zeigen, dass es eine zentrale Herausforderung ist, geeignete Unterstützungsstrukturen für Geflüchtete

zu schaffen, die neben der Förderung der Arbeitsmarktintegration weitere Angebote beinhalten, wie etwa eine Beratung und Begleitung im Alltag. Geflüchtete haben hier im Vergleich zu anderen Migrantinnen und Migranten oft Nachteile, die vor allem aus mangelnden Sprachkenntnissen und fehlendem Wissen über das Leben und Arbeiten in Deutschland resultieren. Diese alltäglichen Unterstützungsbedarfe können von Beratungsfachkräften der Jobcenter und Agenturen für Arbeit meist nicht erfüllt werden, sodass oft auf Unterstützungsangebote zurückgegriffen wird, die aus der Zivilgesellschaft kommen (siehe Unterkapitel 4.5 und Abschnitt 5.5.4).

In der Praxis zeichnet sich diesbezüglich bislang noch kein „Königsweg“ ab. An den Untersuchungsstandorten finden sich vielfältige solcher Unterstützungsangebote, die von situativen Einzelfallunterstützungen bis hin zu (längerfristigen) Mentoring-Programmen für Geflüchtete und für Betriebe reichen. Diese Vielfalt ist teilweise so groß, dass in den Jobcentern und Agenturen für Arbeit auf operativer Ebene kein hinreichender Überblick über die Gesamtheit der Unterstützungsangebote besteht, die vor Ort für die Integration Geflüchteter hilfreich sein können. Daher wird empfohlen, dass sich Jobcenter und Agenturen mit den zivilgesellschaftlichen Akteuren und deren Angeboten noch stärker vernetzen und diese systematischer in die Fallbearbeitung und bei konkreten Unterstützungsbedarfen einbinden. Es sollte vor Ort regelmäßig geprüft werden, inwieweit diese Bedarfe durch bereits bestehende Angebote für Geflüchtete gedeckt werden und an welchen Stellen es notwendig ist, neue Angebote zu schaffen. Die stärkere Einbindung sollte zu einer weiteren Professionalisierung der Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft führen, damit für Geflüchtete möglichst zielgenaue und bedarfsgerechte Maßnahmen aufgelegt und zugleich Doppelungen mit bestehenden Angeboten vermieden werden.

7.4.3 Vergabe von Fördermitteln an bestehende Angebote vor Ort binden

Durch Bund und Länder wurden im Zeitverlauf verschiedene Programme zur Förderung und Entwicklung von Strukturen und zur Begleitung der Arbeitsmarktintegration geflüchteter Personen aufgelegt (siehe Abschnitt 3.3.3). Diese Förderprogramme können auf der lokalen Ebene durch verschiedene Akteure (teilweise unter Einsatz komplementärer Eigenmittel) zu entsprechenden Angeboten für Geflüchtete genutzt werden. Dies führt dazu, dass an manchen Standorten zeitgleich mehrere Unterstützungsangebote für Geflüchtete entstehen, die sich inhaltlich gleichen,

was das Risiko einer Fehlallokation von Ressourcen beinhaltet (siehe Abschnitt 3.3.4).

Vorhandene Ressourcen zur Förderung der Arbeitsmarktintegration Geflüchteter könnten passgenauer, effizienter und effektiver genutzt werden, wenn deren Einsatz und Vergabe zielgerichteter erfolgt. Daher wird empfohlen vor der Vergabe von Fördermitteln stets zu prüfen, ob es bereits ähnliche Angebote in ausreichendem Umfang vor Ort gibt und die Antragsstellenden dazu aufzufordern, zu begründen, weshalb weitere Mittel benötigt werden. Die Vergabe der Fördermittel sollte zudem auf die Zusammenarbeit zwischen beantragten und bestehenden Projekten abzielen. Eine solche Vernetzung erhöht die Chancen, die verschiedenen Angebote entsprechend der spezifischen Bedarfe der verschiedenen Zielgruppen auszugestalten. Erfolgsversprechend dürfte sein, wenn Bund und Länder dabei die Bedarfe der Kommunen stärker berücksichtigen würden.