



INSTITUT FÜR ANGEWANDTE
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG e.V.
an der Universität Tübingen



SOKO
Sozialforschung
Kommunikation



Wie kann eine gesamtwirtschaftlich erfolgreiche Integration der Flüchtlinge gelingen?

Abschlussbericht an das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie

durch

Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung e.V. (IAW), Tübingen

in Zusammenarbeit mit

Institut für Weltwirtschaft Kiel (IfW)

SOKO Institut, Bielefeld

Tübingen, Bielefeld und Kiel, im April 2017

Projektleitung und Ansprechpartner

Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung e.V. an der Universität Tübingen (IAW)

Prof. Dr. Bernhard Boockmann
Ob dem Himmelreich 1
72074 Tübingen
Telefon: 07071 9896-20
Telefax: 07071 9896-99
E-Mail: bernhard.boockmann@iaw.edu
Internet: www.iaw.edu

Unterauftragnehmer

Institut für Weltwirtschaft Kiel (IfW)

Prof. Dr. Matthias Lücke
Institut für Weltwirtschaft
Kiellinie 66
24105 Kiel
Telefon: 0431 8814-497
E-Mail: matthias.luecke@ifw-kiel.de
Internet: www.ifw-kiel.de

SOKO Institut GmbH

Dr. Henry Puhe
Ritterstraße 19
33602 Bielefeld
Telefon: 0521 5242-100
E-Mail: puhe@soko-institut.de
Internet: www.soko-institut.de

Autorinnen und Autoren dieses Berichts

Bernhard Boockmann
Heidi Hirschfeld
Günther Klee
Christiane Knirsch
Matthias Lücke
Henry Puhe
Tobias Scheu
Jochen Späth
Tobias Stöhr

unter Mitarbeit von Henrike Krumpholz, Knut Niemann und Maximilian Schröder

Externer wissenschaftlicher Berater: Prof. Dr. Jürgen Volkert (Hochschule Pforzheim)

Inhalt

EXECUTIVE SUMMARY	9
1 Einleitung.....	20
1.1 <i>Ausgangsbedingungen</i>	21
2 Voraussetzungen für die Integration von Flüchtlingen: Ergebnisse der Forschungsliteratur.....	25
<i>Das Wichtigste in Kürze</i>	25
2.1 <i>Flucht oder Migration? – Konsequenzen für die Arbeitsmarktintegration</i>	28
2.2 <i>Individuelle Voraussetzungen der Arbeitsmarktintegration</i>	33
2.2.1 <i>Wie schnell integrieren sich Geflüchtete in den Arbeitsmarkt?</i>	33
2.2.2 <i>Sprachkenntnisse</i>	35
2.2.3 <i>Formale Bildung</i>	36
2.2.4 <i>Weitere individuelle Faktoren.....</i>	38
2.3 <i>Kontextfaktoren bei der Arbeitsmarktintegration</i>	40
2.3.1 <i>Die Rolle staatlicher Regulierungen und ihrer Anwendung</i>	40
2.3.2 <i>Wohnort und soziales Netzwerk</i>	42
2.3.3 <i>Integration in die Betriebe</i>	43
3 Evaluationsergebnisse zu Maßnahmen und Projekten.....	48
<i>Das Wichtigste in Kürze</i>	48
3.1 <i>Evaluierte Maßnahmen zur Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen</i>	49
3.1.1 <i>Sprach- und Integrationskurse</i>	50
3.1.2 <i>Anerkennung von Berufsabschlüssen / Kompetenzfeststellung.....</i>	55
3.1.3 <i>Maßnahmen zur Qualifizierung.....</i>	57
3.1.4 <i>Gestaltung des Vermittlungsprozesses</i>	59
3.1.5 <i>Weitere Unterstützungen zur Integration in den Arbeitsmarkt.....</i>	62
3.1.6 <i>Anwendung des Rechtsrahmens.....</i>	64
3.2 <i>Auf die Situation der Flüchtlinge übertragbare Maßnahmen.....</i>	66
3.2.1 <i>Ergebnisse zu Förderungen für alle Zielgruppen.....</i>	67
3.2.2 <i>Ergebnisse zu Förderungen für Jugendliche und junge Erwachsene</i>	72
3.2.3 <i>Ergebnisse zu den arbeitsrechtlichen Rahmenbedingungen</i>	76
3.3 <i>Internationale Evidenz.....</i>	78
4 Integration von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt: Ergebnisse aus Fallstudien.....	82
<i>Das Wichtigste in Kürze</i>	82
4.1 <i>Durchführung der Befragungen.....</i>	83
4.1.1 <i>Befragungskonzept.....</i>	83
4.1.2 <i>Auswahl der Interviewpersonen unter den Geflüchteten</i>	85
4.1.3 <i>Auswahl der befragten Unternehmen</i>	87
4.1.4 <i>Auswahl der Gesprächspersonen in Regionaldirektionen, Jobcentern, Agenturen und unter weiteren Akteuren</i>	88
4.2 <i>Situation und Perspektiven der Flüchtlinge</i>	90
4.2.1 <i>Bildung als Voraussetzung für die Integration</i>	90

4.2.2	Status und Verlauf im Arbeitsmarkt.....	90
4.2.3	Perspektiven und Chancen der Geflüchteten am deutschen Arbeitsmarkt.....	91
4.3	<i>Spracherwerb und berufliche Qualifikationen als Voraussetzungen für die Integration</i>	94
4.3.1	Deutsche Sprachkenntnisse als Voraussetzung für die Integration	94
4.3.2	Nutzung vorhandener Qualifikationen.....	97
4.3.3	Stellenwert der Berufsausbildung.....	100
4.4	<i>Strukturelle Probleme der Integration Geflüchteter in den Arbeitsmarkt</i>	103
4.4.1	Aufenthaltsrecht	103
4.4.2	Organisation und Regulierung des Arbeitsmarktes.....	106
4.4.3	Wohnsituation.....	107
4.4.4	Einstellungen gegenüber Flüchtlingen	110
4.5	<i>Betriebliche Aspekte der Arbeitsmarktintegration</i>	111
4.5.1	Matching zwischen Bewerber und Stelle	111
4.5.2	Anforderungen und Erwartungen der Betriebe an die Geflüchteten	114
4.5.3	Soziale Integration in die Betriebe	116
4.6	<i>Persönliche und kulturelle Aspekte der Arbeitsmarktintegration</i>	117
4.6.1	Die grundlegende Motivation zur Erwerbsarbeit.....	118
4.6.2	Krankheit, psychische Belastungen	120
4.6.3	Familiäre Situation	123
4.6.4	Verständnis der Geschlechterrollen.....	124
4.7	<i>Unterstützung und Hilfe im Rahmen der Integration</i>	127
4.7.1	Was gehört zu einer gelingenden Integration?.....	127
4.7.2	Wie ist Integration umzusetzen?.....	129
5	Ergebnisse zu den Maßnahmen zur Arbeitsmarktintegration	134
	<i>Das Wichtigste in Kürze</i>	134
5.1	<i>Voraussetzungen der Integration</i>	136
5.1.1	Integrations- und Sprachkurse	136
5.1.2	Verbindung von Sprachkursen mit berufsbezogenen Inhalten.....	141
5.1.3	Kompetenzfeststellung	144
5.1.4	Anerkennung von Berufsabschlüssen	146
5.2	<i>Vermittlung, Qualifikation und Begleitung bei der Integration</i>	150
5.2.1	Vermittlung	150
5.2.2	Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen	153
5.2.3	Berufsorientierung und Übergang in Berufsausbildung.....	158
5.2.4	Modellprojekte und Unterstützungen zur Integration in Beschäftigung	164
5.3	<i>Maßnahmen für Betriebe</i>	170
5.4	<i>Gestaltung des Rechtsrahmens</i>	174
5.4.1	Aufenthaltsrecht	174
5.4.2	Wegfall der Vorrangprüfung	175
5.4.3	Wohnsitzauflage.....	175
5.4.4	Finanzielle Förderung von Ausbildung	177
5.4.5	Arbeitsmarktregulierungen.....	177
5.5	<i>Koordination der Maßnahmen und Träger</i>	179
5.5.1	Schnittstelle zwischen SGB II und SGB III	179

5.5.2	Koordination zwischen den Akteuren	180
5.5.3	Zuschnitt von Maßnahmen	181
5.5.4	Abstimmung von Angebot und Nachfrage	182
6	Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen.....	185
6.1	<i>Ziele der Integration</i>	<i>185</i>
6.2	<i>Handlungsempfehlungen zur Beseitigung von Hemmnissen.....</i>	<i>186</i>
6.2.1	Rahmenbedingung Aufenthaltsrecht	187
6.2.2	Kompetenzfeststellung und Sprache	188
6.2.3	„Fachkräfte-Track“ in hochwertige Beschäftigung.....	189
6.2.4	Erfolgreiche Integration trotz individueller Hemmnisse	191
6.2.5	Unterstützung der gesellschaftlichen Integration.....	192
6.3	<i>Handlungsempfehlungen für die Instrumentengestaltung.....</i>	<i>193</i>
6.3.1	Verzahnung von Maßnahmen und Clearing.....	193
6.3.2	Erhöhung der Passgenauigkeit	193
6.3.3	Innovative Gestaltung von Maßnahmen.....	194
6.3.4	Individuelle Begleitung	194
6.3.5	Qualitätsstandards für Maßnahmen	195
6.3.6	Monitoring und Evaluation	195
7	Literaturverzeichnis	196
	Anhang A: Durchführung der Erhebungen.....	208
A.1	<i>Einzelbefragungen von Flüchtlingen und Gruppendiskussionen.....</i>	<i>208</i>
A.1.1	Auswahl der Interviewer/innen und Schulung.....	208
A.1.2	Übersetzung der Leitfäden.....	210
A.1.3	Rekrutierung der Teilnehmer/innen an den Gruppendiskussionen und Einzelgesprächen in den vier Standorten.....	210
A.1.4	Schwierigkeiten bei der Rekrutierung der Zielpersonen	213
A.1.5	Gruppendiskussionen	214
A.1.6	Einzelinterviews	215
A.2	<i>Befragungen von Betrieben.....</i>	<i>217</i>
A.2.1	Vorbereitung der Befragung und Leitfadenerstellung.....	217
A.2.2	Durchführung der Befragung	219
A.3	<i>Befragungen von Regionaldirektionen, Jobcentern, Agenturen und weiteren Akteuren</i>	<i>220</i>
A.3.1	Vorbereitung und Leitfadenerstellung.....	220
A.3.2	Durchführung der Befragungen	221

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1.1 Anzahl an Asylanträgen und Entscheidungen über Asylanträge nach Herkunftsländern (2016)	22
Tabelle 1.2: Übersicht über den Anteil von Personen im Kontext von Fluchtmigration am Arbeitslosenbestand Deutschlands (Dezember 2016).....	24
Tabelle 4.1 Anzahl der befragten Betriebe nach Branchen und Standort	87
Tabelle 4.2: Expertengespräche in den Jobcentern und Regionaldirektionen	89
Tabelle 5.1: Personen im Kontext von Fluchtmigration in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen	155
Tabelle 5.2: Personen im Kontext von Fluchtmigration in Maßnahmen der Berufswahl und Berufsausbildung.....	155
Tabelle A1: Übersicht über Interviewer	209
Tabelle A2: Realisierte und geplante Gruppendiskussionen.....	215
Tabelle A3: Übersicht realisierte Einzelinterviews	216
Tabelle A4: Übersicht Betriebsbefragung I	218
Tabelle A5: Übersicht Betriebsbefragung II	218
Tabelle A6: Expertengespräche in den Jobcentern.....	221

Verzeichnis der Projektsteckbriefe

Steckbrief 1: STAFF.SH Starterpaket für Flüchtlinge in Schleswig-Holstein	139
Steckbrief 2: BQ-Portal: das Informationsportal für ausländische Berufsqualifikationen	148
Steckbrief 3: Jobs4refugees.....	152
Steckbrief 4: IHAFa Integrationsprojekt handwerkliche Ausbildung für Flüchtlinge und Asylbewerber	161
Steckbrief 5: bin Bremer und Bremerhavener Integrationsnetz.....	166
Steckbrief 6: Fluchtort Hamburg 5.0	168
Steckbrief 7: Netzwerk Unternehmen integrieren Flüchtlinge	171
Steckbrief 8: Willkommenslotsen, ein Teil des Projektes Passgenaue Besetzung.....	173

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1.1: Entwicklung der Asylerstantragszahlen im 3-Jahresvergleich 2014-2016.....	21
Abbildung 1.2 Zeitreihe über Entwicklung der Entscheidungsarten im Asylbereich	23

Abkürzungsverzeichnis

AbH	Ausbildungsbegleitende Hilfen
AGH	Arbeitsgelegenheit
AG-S	Arbeitgeber-Service
AsA	Assistierte Ausbildung
BA	Bundesagentur für Arbeit
BAB	Berufsausbildungsbeihilfe
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BOF	Berufsorientierung für Flüchtlinge
BvB	Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen
DIHK	Deutsche Industrie- und Handelskammer
EGZ	Eingliederungszuschuss
EQ	Einstiegsqualifizierung
ESF	Europäischer Sozialfonds
FIM	Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen
gE	gemeinsame Einrichtung
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
IQ-Netzwerk	Netzwerk Integration und Qualifizierung
IvAF	Integration von Asylbewerbern und Flüchtlingen
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
KompAS	Kompetenzfeststellung, frühzeitige Aktivierung und Spracherwerb
MAG	Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung bei einem Arbeitgeber
PerF	Perspektive für Flüchtlinge
PerF-W	Perspektive für weibliche Flüchtlinge
PerJuF	Perspektive für junge Flüchtlinge
RD	Regionaldirektion
SGB II	Sozialgesetzbuch II
SGB III	Sozialgesetzbuch III
zKT	zugelassener kommunaler Träger

EXECUTIVE SUMMARY

Durch den starken Anstieg der fluchtbedingten Migration in den Jahren 2014 bis 2016 kam es in Deutschland zu einer Erhöhung der Zuwanderungszahlen und der Anzahl der Asylanträge. In längerfristiger Sicht ist es für die Konsequenzen der Flüchtlingsmigration entscheidend, wie gut und wie rasch die Geflüchteten, die in Deutschland bleiben werden, in den Arbeitsmarkt integriert werden können. Entscheidend ist eine möglichst rasche, nachhaltige und qualitativ hochwertige Integration in den Arbeitsmarkt.

Ziel der vorliegenden Studie ist es, die möglichen Hindernisse, Grenzen und Probleme der Integration der Geflüchteten in den deutschen Arbeitsmarkt zu explorieren und zugleich eine Einschätzung über die Wirksamkeit bisheriger Maßnahmen zur Integration Geflüchteter zu erhalten.

Methodisches Vorgehen

Diese Studie widmet sich der Arbeitsmarktintegration auf zwei Wegen. In einer ausführlichen Literaturanalyse wird ein Überblick über die internationale Forschungsliteratur gegeben und vorhandene Evaluationsergebnisse aufgearbeitet. Da die Forschungsliteratur speziell zu den Geflüchteten noch wenig umfangreich ist, werden auch Schlussfolgerungen aus Beiträgen gezogen, die sich mit anderen Gruppen von Zugewanderten beschäftigen. Der Überblick über die Evaluationen ist auf Deutschland fokussiert.

Um die Erkenntnisse aus der Literaturstudie qualitativ zu fundieren, wurden ca. 90 Geflüchtete in Einzel- und Gruppeninterviews zu Problemen und Hindernissen der Integration in Arbeit befragt. Um die Perspektive von Arbeitgebern einzubeziehen, wurden 40 Betriebe aus dem Verarbeitenden Gewerbe und dem Dienstleistungsbereich befragt. Dazu wurden leitfadengestützte Expertengespräche mit Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen von Jobcentern und den Regionaldirektionen der Bundesagentur für Arbeit sowie weiteren Akteuren durchgeführt. Die Befragungen fanden regional gebündelt an vier Standorten statt. Die Auswahl der Standorte basierte dabei auf der Erfahrung der Jobcenter mit Geflüchteten und mit Maßnahmen für Geflüchtete. Regional decken die vier Standorte sowohl strukturelle (z.B., wirtschaftliche Prosperität, Arbeitslosigkeit) als auch räumliche Unterschiede (Ost, Nord, West, Süd) ab.

Themen der Gespräche waren zum einen die Chancen und Hemmnisse der Integration von Geflüchteten in den Arbeitsmarkt. Zum anderen wurde ein Schwerpunkt auf die Nutzung und Bewertung von Maßnahmen zur Arbeitsmarktintegration Geflüchteter gelegt. In den Ergebnissen zeigt sich, dass viele Schlussfolgerungen aus der Literatur auch in den Befragungen zum Tragen kommen. Die Literaturanalyse und die eigenen Erhebungen fließen gleichermaßen in Handlungsempfehlungen ein, die sowohl grundsätzliche Weichenstellungen als auch spezifische Verbesserungen betreffen.

Ausgangslage

Die Entscheidung zum Verlassen des Herkunftslandes ist bei Geflüchteten – im Gegensatz zur Arbeitsmigration – vor allem durch „Push“-Faktoren wie Krieg, Verfolgung und Unsicherheit getrieben. Die Zuwandernden konnten sich in der Regel nicht auf die Migration vorbereiten. Die Auswahl des Ziellandes entspringt häufig Zufallsfaktoren und keiner sorgfältigen Planung.

Wegen solcher Faktoren bringen Geflüchtete **schlechtere Voraussetzungen für die Arbeitsmarktintegration** mit als Arbeitsmigrantinnen und -migranten aus ähnlichen Ländern. Sie hatten keine Gelegenheit, die Sprache des Ziellandes zu erlernen. Oft **fehlen Nachweise** über Ausbildung und Berufserfahrung, oder sie sind während der Flucht verloren gegangen. Die Erfahrungen im Herkunftsland und der Flucht beeinträchtigen viele in ihrer physischen und psychischen Gesundheit.

In der Wahrnehmung der befragten Jobcenter und Betriebe haben die **Geflüchteten überwiegend geringe berufliche Qualifikationen** und teilweise auch geringe schulische Kenntnisse. Dabei wird nach Herkunftsländern differenziert. Sofern berufliche Qualifikationen und Erfahrungen bestehen, gibt es in der Regel keine Zertifikate, die in Deutschland anerkannt werden könnten. Im Bereich der Hochqualifizierten, die eine Minderheit der Geflüchteten stellen, bestehen prinzipiell bessere Möglichkeiten der Anerkennung von Qualifikationen. Allerdings ist die Qualität der Bildungssysteme in den Herkunftsländern oft nicht mit Deutschland vergleichbar. Daher ist die Verwertbarkeit der im Herkunftsland erworbenen Qualifikationen oft gerade im Bereich höherer formaler Abschlüsse stark eingeschränkt.

Ein Ergebnis der Gruppengespräche und Einzelinterviews mit Geflüchteten war, dass diese der **Integration in Arbeit eine hohe Priorität** zumessen. Ihre Motivation zur Erwerbsarbeit ist groß, was sich auch an ihrer Bereitschaft zeigt, Tätigkeiten auszuüben, die keinen finanziellen Mehrwert bieten (z.B. Praktika oder ehrenamtliche Tätigkeiten). In den Gesprächen wird eine Positionierung gegen die soziale Zuschreibung „auf Kosten anderer leben wollen“ vorgenommen und der Wunsch nach finanzieller Unabhängigkeit formuliert. Zugleich wird mit einer Arbeitsaufnahme der Wunsch nach persönlicher Weiterentwicklung und Unabhängigkeit verbunden. Ein anderes Motiv liegt darin, dass die Geflüchteten durch ihre Arbeit dem Zielland etwas von der empfangenen Hilfe zurückgeben wollen.

Von den befragten Unternehmen wird die Motivation der Geflüchteten positiv wahrgenommen. Ihnen wird eine **hohe Eigenmotivation und Ausbildungswilligkeit** attestiert. Dies ist ein wichtiger Grund für Betriebe, Geflüchteten durch Praktika, Ausbildungen und Beschäftigungen eine Chance zu geben. Die Perspektive der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Jobcenter ist durch das geschäftspolitische Ziel der Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit mitgeprägt. Auch aufgrund der Erfahrung mit früheren Zuwanderungen formulieren sie die Sorge, dass die Geflüchteten sich in das Sozialleistungssystem in Deutschland eingewöhnen könnten. Probleme sehen sie auch darin, dass die Geflüchteten unrealistische Anforderungen und Erwartungen an den Arbeitsmarkt haben.

Perspektiven für die Geflüchteten

Nach den Ergebnissen der empirischen Literatur ist zu erwarten, dass die **Integration von Geflüchteten länger dauert** als von anderen Migrantinnen und Migranten. Laut der IAB-SOEP-Migrationsstichprobe liegt die Beschäftigungsquote für Flüchtlinge nach 5 Jahren bei etwa 50% – diesen Wert überschreiten andere Migrantinnen und Migranten schon nach zwei Jahren.

Die Zugangswege der Geflüchteten in Arbeit oder Ausbildung sind unterschiedlich. So gelangen die Geflüchteten durch externe Vermittlung, Unterstützung von Freunden, Bekannten und Ehrenamtlichen oder durch eigene Suche in die Betriebe. Die von den Geflüchteten derzeit besetzten Berufsfelder in Deutschland sind **überwiegend dem Arbeitsmarktsegment der ungelernten Helfertätigkeiten** zuzuordnen. Die Chancen der Beschäftigung von Geflüchteten werden von den befragten Jobcentern und einigen Betrieben darin gesehen, dass die Geflüchteten den demografisch bedingten Fachkräftemangel ausgleichen. Im Hinblick auf die Integration älterer Geflüchteter äußern sie die Sorge, dass es diesen an beruflicher Qualifikation für den deutschen Arbeitsmarkt fehlt.

Die befragten Geflüchteten wünschen sich, ihre bisherige berufliche Laufbahn in Deutschland fortzusetzen, können sich aber auch vorstellen, eine Tätigkeit in einem neuen Tätigkeitsfeld zu beginnen. Zugleich zeigt sich ein Problem der Integration Geflüchteter darin, dass diese oftmals **unrealistische Anforderungen und Erwartungen** an das deutsche Arbeitssystem formulieren oder sich mit diesem nur in geringem Maße auskennen. Dies äußert sich in der Erwartung, dass man ohne Ausbildung schnell viel Einkommen erzielen könnte. Gerade die formal Höherqualifizierten neigen dazu, die Nachfrage nach ihrer eigenen beruflichen Qualifikation am deutschen Arbeitsmarkt als zu hoch einzuschätzen. Generell ist es für alle Geflüchteten schwierig, ihre eigenen Chancen am deutschen Arbeitsmarkt einzuschätzen. Einige der Befragten haben ihre beruflichen Vorstellungen angepasst und sich beruflich neu orientiert.

In den Interviews mit Betrieben und Jobcentern werden drei Ziele für die Integration herausgestellt:

- **Integration der Geflüchteten in möglichst hochwertige Beschäftigung**, auch unter dem Gesichtspunkt, den Mangel an Fachkräften in den Betrieben zu mindern;
- **Verhinderung von langfristigem Leistungsbezug** im Sinne des geschäftspolitischen Ziels des SGB II
- **gesellschaftliche Integration** und Verhinderung von „Parallelgesellschaften“.

In den meisten Fällen stehen diese Ziele in einer komplementären Beziehung zueinander. So ist nach den Erfahrungen der Arbeitsmarktpolitik eine Integration in hochwertige Beschäftigung das wirksamste Mittel zur Verhinderung des (Wieder-) Eintritts in den Leistungsbezug und steht in einer positiven Beziehung zur gesellschaftlichen Integration und Teilhabe. In der Anwendung einzelner Instrumente oder Strategien kann es jedoch auch Zielkonflikte geben. Beispielsweise verbessern intensive Sprachkurse und Weiterbildungsmaßnahmen die Quali-

fikationen der Geflüchteten und erhöhen deshalb ihre Integrationschancen in qualifizierte Beschäftigung. In der Zeit, in der diese Angebote wahrgenommen werden, kann allerdings nicht gearbeitet werden, stattdessen sichern Transferleistungen wie z.B. der Bezug von ALG II den Lebensunterhalt. In solchen Phasen kann die **Orientierung am Leitbild der Erwerbsarbeit schwächer** werden.

Hemmnisse der Integration

Die Grundlage einer erfolgreichen Integration von Geflüchteten stellt die Klärung des Aufenthaltsrechtlichen Status der Geflüchteten dar. Dies wird von allen Akteuren thematisiert und in unterschiedlichen Facetten betont. Die **Unsicherheit über die Bleibeperspektive** stellt ein mehrfaches Hemmnis dar. Vor dem Hintergrund der Erlebnisse im Herkunftsland und auf der Flucht belastet sie die Geflüchteten psychisch. Gerade wenn dies mit Ungewissheit über den Aufenthalt der Familie verbunden ist, ergeben sich psychische Belastungssituationen für die Geflüchteten, die Hindernisse für die Integration darstellen können. Die ungesicherte Perspektive lässt es teilweise auch als nutzlos erscheinen, in die eigenen Qualifikationen und Kenntnisse zu investieren. Auch für die Unternehmen bedeutet Unsicherheit fehlende Planbarkeit und führt dazu, dass sich die Bereitschaft vermindert, die betrieblichen Kosten der Integration einzugehen.

Fehlende sprachliche Kompetenz im Deutschen stellt für die befragten Unternehmen ein Hindernis dar, weil betriebliche Abläufe nicht verstanden und eventuell gestört werden und eine alltägliche Kommunikation mit Kollegen und Kolleginnen verhindert wird. Hierbei geht es nicht um die perfekte Beherrschung der deutschen Sprache, sondern um Basiskenntnisse. Die Anforderungen der Betriebe an die Sprachbeherrschung der Geflüchteten sind nicht einheitlich, sondern werden modifiziert durch Faktoren wie Kundenkontakt und die Möglichkeit, auf anderen Sprachen auszuweichen. Insgesamt zeigen die Betriebe eine hohe Flexibilität, sich auf Beschäftigte mit geringen deutschen Sprachkenntnissen einzustellen.

Fehlende Nachweise schulischer und beruflicher Kompetenzen sind insbesondere aus Sicht der Geflüchteten ein Hindernis für den Zugang in Betriebe und zu Bildungsangeboten. Von den Betrieben wird darauf hingewiesen, dass es ohne Zeugnisse und berufliche Zertifikate schwierig sei, den beruflichen Erfahrungsstand einzuschätzen. Formale Zertifikate werden von den Unternehmen nicht als einzige Informationsquelle über die vorhandenen Kenntnisse und Qualifikationen betrachtet, aber als „Stütze“, um einen Eindruck von der Person zu gewinnen.

Das **fehlende Wissen der Geflüchteten über den deutschen Arbeitsmarkt** und der Möglichkeiten, Zugang zu diesem zu erhalten, stellt ein weiteres Integrationshemmnis dar. Dies gilt im Hinblick auf bürokratische und rechtliche Abläufe, aber auch im Hinblick auf die Nachfrage der Betriebe nach Qualifikationen und Tätigkeiten.

Die **Wohnsituation** beeinflusst sowohl die Leistungsfähigkeit der Geflüchteten als auch deren Mobilität. Beide Aspekte können eine Integration in Arbeit erschweren. Die befragten

Geflüchteten, die in Gemeinschaftsunterkünften untergebracht sind, empfinden ihre Wohnsituation als nachteilig und integrationshemmend, da dort keine Rückzugsmöglichkeiten vorhanden und die Bedingungen für eigenständiges Lernen ungünstig sind. Diese Probleme werden auch von anderen befragten Akteuren als integrationshemmend wahrgenommen. Im ländlichen Raum hingegen ist weniger der vorhandene Wohnraum ein Problem, sondern vielmehr die beschränkte Mobilität der Geflüchteten und die schlechte Erreichbarkeit von Betrieben, da viele Geflüchtete nicht auf den ÖPNV oder ein eigenes Auto zurückgreifen können.

Der Erfolg von Maßnahmen

Sowohl auf der Bundesebene als auch auf der regionalen und lokalen Ebene existiert eine Vielzahl von Maßnahmen, Förderungen und Projekten, die die Integration von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt unterstützen sollen. Vielfach greifen diese Maßnahmen ineinander und stehen in einem komplementären, teilweise aber auch in einem potenziell konkurrierenden Verhältnis zueinander. Auf der Basis der Erfassung von Maßnahmen, vorhandener Evaluationsergebnisse und der Ergebnisse der eigenen Erhebungen wird in dieser Studie eine systematische Bewertung der Politikmaßnahmen, die auf die Arbeitsmarktintegration oder Qualifizierung von Flüchtlingen abzielen, sowie des Rechtsrahmens vorgenommen.

Die Verfügbarkeit der **Integrations- und Sprachkurse** hat sich im Jahr 2016 deutlich verbessert. Es zeigt sich jedoch, dass die Teilnehmenden der Integrationskurse diese häufig nicht mit dem vorgesehenen Niveau von B1 abschließen. Es stellen sich teilweise Qualitätsprobleme, die unter anderem damit zu tun haben, dass Teilnehmende mit unterschiedlichen Vorkenntnissen in einem Kurs zusammengebracht werden. Während das Angebot an Integrationskursen mittlerweile insgesamt ausreicht, sind Alphabetisierungskurse Mangelware. Asylbewerberinnen und -bewerber ohne eine „gute Bleibeperspektive“, z.B. aus Afghanistan, sind nicht zum Besuch des Integrationskurses berechtigt; hier füllen regionale und lokale Sprachangebote die Lücke. Die Verzahnung der lokalen Angebote mit bundesweiten Regelangeboten ist aber nicht ausreichend.

Nach dem Integrationskurs werden die Weichen für den weiteren Weg in Richtung Arbeitsmarkt gestellt. Dabei hat sich gezeigt, dass die **Verbindung von Sprachkursen mit berufsbezogenen Inhalten** sinnvoll ist. Maßnahmen der Bundesagentur für Arbeit (BA) wie „Perspektive für Flüchtlinge (PerF)“ stellen in diesem Kontext erfolgversprechende Ansätze dar. Die frühe Verbindung von Integrationskurs und Berufspraxis in der Maßnahme „KompAS“ wird positiv bewertet, doch werden auch Umsetzungsprobleme angesprochen.

Die **Kompetenzfeststellung** wird als wichtiges Handlungsfeld angesehen, die formale Anerkennung von Berufsabschlüssen betrifft dagegen nur relativ wenige Geflüchtete. Kompetenzfeststellungen werden am besten in den Betrieben vorgenommen, wo diese Kompetenzen auch benötigt werden. Dies kann im Rahmen kurzfristiger Maßnahmen bei einem Arbeitgeber (MAG) nach dem SGB III oder im Rahmen von Praktika geschehen. Wichtig ist,

dass die so gewonnenen Informationen entsprechend dokumentiert werden. Bild- und videobasierte Tests sind vielversprechende neue Instrumente bei der Kompetenzfeststellung. Im Bereich der **Anerkennungsberatung** gibt es durch das IQ-Netzwerk eine flächendeckende Struktur. Teilweise kommt es jedoch zu längeren Wartezeiten. Informationen über Berufsabschlüsse und Berufsbilder in den Herkunftsländern werden im BQ-Portal zentral gebündelt.

Die **Vermittlung durch die Jobcenter und Agenturen für Arbeit** sollte sowohl bewerber- als auch und arbeitgeberorientiert sein. Bewährte Vorgehensweisen aus anderen Bereichen, beispielsweise die Vermittlung durch ein gesondertes Team und das berufsbegleitende Coaching im ESF-Bundesprogramm für Langezeitarbeitslose, lassen sich auf die Vermittlung von Geflüchteten übertragen. Lokale Projekte zur Vermittlung in den Arbeitsmarkt stellen einen niederschweligen Ansatz zur Integration dar. Reine Portallösungen sind dabei weniger erfolgsversprechend als Maßnahmen, die auch eine individuelle Begleitung bieten.

Unter den **arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen** dominieren bei den Geflüchteten derzeit kurzfristige Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung. Evaluationsergebnisse für diese Maßnahmen in Bezug auf Personen mit oder ohne Migrationshintergrund zeigen überwiegend positive Ergebnisse. Darüber, ob sich diese Ergebnisse auf die Geflüchteten übertragen lassen, besteht aber noch Forschungsbedarf. Eingliederungszuschüsse sind bei den Betrieben bekannt und werden von ihnen gern genutzt. Auch hier ist eine Evaluation dieser Maßnahmen in Bezug auf die Flüchtlinge erforderlich. Generell fehlen empirische Forschungsergebnisse zu den Determinanten der Beschäftigung von Flüchtlingen durch die Betriebe. Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen erscheinen lediglich als eine Notlösung zur Überbrückung von Wartezeiten.

Für den Zugang in eine Ausbildung werden **Einstiegsqualifizierungen** besonders häufig an Geflüchtete vergeben. Dabei zeigt sich, wie hoch die sprachlichen Anforderungen durch die ausbildenden Betriebe, aber insbesondere auch in der Berufsschule sind. Geflüchtete in der Ausbildung brauchen deshalb eine intensive Unterstützung – vor allem bei den Anforderungen in der Berufsschule. Entsprechende Angebote bestehen noch nicht flächendeckend.

Über die Regelförderung mit arbeitsmarktpolitischen Instrumenten des SGB II und SGB III hinaus gibt es eine **Vielzahl von Projekten und Unterstützungen zur Begleitung der Integration**. Lokale Projekte ermöglichen die langfristige individuelle Betreuung auch über Rechtskreise hinweg. Auf der lokalen Ebene ist die Organisation der Begleitung durch Mentoren am besten durchführbar.

Was die **Gestaltung des Rechtsrahmens** angeht, so ist ein ungeklärter Aufenthaltsstatus das Haupthindernis für die Einstellung von Geflüchteten. Unterschiedliche Bleibeperspektiven nach Herkunftsland führen zusätzlich zu Intransparenz. Hier besteht erheblicher Verbesserungsbedarf.

Die **Wohnsitzauflage** wird unterschiedlich bewertet. Kurzfristig schafft sie für die Tätigkeit der Jobcenter einen verbesserten Rahmen und erhöht die Planbarkeit. In längerfristiger Sicht kann sie ein Hindernis für die Integration darstellen, wenn die Geflüchteten dadurch auf die

Jobsuche im engeren regionalen Umfeld beschränkt werden. Die Literaturstudie zeigt überwiegend schlechte Erfahrungen anderer Länder mit den Integrationswirkungen dieser Regelungen.

Der **Mindestlohn** wird von den Befragten nahezu ausschließlich im Kontext von Praktika thematisiert. Hier bemängeln Betriebe die mit den geltenden Regelungen verbundene Unsicherheit.

Handlungsoptionen

Die folgenden Ausführungen sind nicht im Sinne eines Generalplans für die Integration von Geflüchteten zu verstehen. Diesen Anspruch könnte diese Studie unmöglich einlösen. Auch können die Handlungsempfehlungen nicht mit detaillierten Konzepten für die Umsetzung unterlegt werden. Sie sind in erster Linie als Impulse und Denkanstöße zu verstehen, in welche Richtung sich das vorhandene Instrumentarium zur Integration von Geflüchteten weiterentwickeln sollte. Die Begründung der Handlungsempfehlungen erfolgt im Einzelnen im Kapitel 6 des Berichts. Die Handlungsempfehlungen befassen sich mit sechs Bereichen: (1) dem Aufenthaltsrecht, (2) der Kompetenzfeststellung und Qualifikationsanerkennung, (3) der Arbeitsmarktintegration in einem „Fachkräfte-Track“, (4) der Arbeitsmarktintegration beim Vorliegen von Hemmnissen, (5) der gesellschaftlichen Integration und (6) allgemeinen Gesichtspunkten für den Einsatz von Maßnahmen. Spezifische Handlungsempfehlungen zu einzelnen Maßnahmen und Förderungen sind in Kapitel 5 enthalten.

Handlungsempfehlungen zum Aufenthaltsrecht

Ein zentraler Bereich der Handlungsempfehlungen betrifft das Aufenthaltsrecht als Rahmenbedingung der Integration. Ohne gesicherte Perspektive in Deutschland unternehmen weder Flüchtlinge noch Unternehmen Anstrengungen zugunsten einer langfristigen Integration in Beschäftigung. Eine unsichere Perspektive ist auch schädlich für die gesellschaftliche Integration, weil Anstrengungen zur Integration (Spracherwerb, Knüpfen von Netzwerken) unterbleiben. Es ist daher essentiell, dass die Geflüchteten ein Höchstmaß an Klarheit über ihre weiteren Perspektiven in Deutschland haben.

Handlungsempfehlung 1: Die Zeiträume bis zur Entscheidung über den Aufenthaltsstatus sollten verkürzt werden. Dies gilt auch für die Regelungen zum Familiennachzug. Die aufenthaltsrechtlichen Bestimmungen sollten für Geflüchtete und Betriebe verständlicher sein.

Derzeit unterliegen Geflüchtete mit (gemessen an Sprache, Ausbildung und Motivation) hohem Integrationspotenzial denselben Regelungen wie diejenigen mit geringerem Potenzial. Ähnlich wie bei der bestehenden „3+2-Regelung“ sollte auch in anderen Bereichen eine Verbindung zwischen Integrationsfortschritten und Aufenthaltsstatus geschaffen werden.

Handlungsempfehlung 2: Regelungen wie die „3+2-Regelung“ sollten systematisch ausgebaut werden. Für Geflüchtete mit subsidiärem Schutz oder Geduldete sollte die Möglichkeit bestehen, bei Vorliegen von guten Integrationschancen auch dauerhaft in einen sichereren Aufenthaltsstatus zu wechseln.

Handlungsempfehlungen zur Kompetenzfeststellung und Qualifikationsanerkennung

Derzeit gibt es im Bereich der Kompetenzfeststellung eine Vielzahl von Angeboten und Verfahren. Hier ist mehr Einheitlichkeit und Systematik gefordert. Angezeigt ist dabei die systematische Verbindung der Kompetenzfeststellung mit der Berufsberatung und der Vermittlung von Informationen.

Handlungsempfehlung 3: Die Verfahren der Kompetenzfeststellung sollten systematisch erprobt, evaluiert und anschließend vereinheitlicht werden.

Während die Feststellung von Kompetenzen die meisten Geflüchteten betrifft, wird es nur bei relativ wenigen möglich sein, vorhandene formale Qualifikationen anzuerkennen. Eine stärkere Verbreitung eines modularisierten Anerkennungsverfahrens mit dem Einsatz von Anpassungsqualifizierungen würde jedoch die Möglichkeiten, spezifische berufliche Kompetenzen modular anzuerkennen oder diese auch nachträglich zu erwerben, verbessern.

Handlungsempfehlung 4: Bei der Anerkennung von Qualifikationen sollte geprüft werden, welche Möglichkeiten es zum vermehrten Einsatz von Teilanerkennungen und zum Nachholen nicht vorhandener Qualifikationen gibt, wenn ein bestimmter Abschluss erreicht werden soll. Daneben sollte für einen möglichst einfachen Zugang von Geflüchteten in den Hochschulbereich gesorgt werden.

Im Zuge der Kompetenzfeststellung, der Anerkennung von Qualifikationen und des Erwerbs der deutschen Sprache werden Unterschiede in den Qualifikationen, im Lernpotenzial und anderen arbeitsmarktrelevanten Eigenschaften der Geflüchteten deutlich. An dieser Stelle wird auch deutlich, wie groß die Chancen auf eine Integration in eine hochwertige Beschäftigung sind. Geflüchtete mit großem Potenzial sollten in einen „Fachkräfte-Track in die Integration“ aufgenommen werden.

Handlungsempfehlung 5: Im Zuge des Spracherwerbs, der Kompetenzfeststellung und der Anerkennung sollte z.B. mit Hilfe eines punktebasierten Systems entschieden werden, wie hoch das Potenzial der Geflüchteten für das Segment der Fachkräfte oder Hochqualifizierten ist.

Handlungsempfehlungen zum „Fachkräfte-Track“

Für Geflüchtete mit hohem Potenzial sollten auf dem „Fachkräfte-Track“ Maßnahmen zur Qualifizierung und Gewinnung von berufspraktischen Fähigkeiten in einer schnellen, systematischen und zielgerechten Abfolge eingesetzt werden. Bereits derzeit bewährt sich die Abfolge eines Praktikums oder einer Maßnahme beim Arbeitgeber gefolgt von einer Einstiegsqualifizierung in die berufliche Ausbildung. Für Personen mit guten fachlichen Kenntnissen, aber aktuellen Qualifikationsdefiziten bietet sich der Weg von der Erprobung über eine EGZ-geförderte Beschäftigung an.

Handlungsempfehlung 6: Bewährte, betriebsnahe Instrumente wie Maßnahmen beim Arbeitgeber (MAG), Einstiegsqualifizierungen (EQ) und Eingliederungszuschüsse (EGZ) sollten

bei Vorliegen der Voraussetzungen systematisch eingesetzt und miteinander verzahnt werden.

Der Weg in die Beschäftigung als Fachkraft muss in vielen Fällen individuell begleitet werden. Initiativen und Netzwerke haben daher im „Fachkräfte-Track“ eine wichtige Funktion. Sie unterstützen die Integration in Betriebe, z.B. durch Sprachförderung, Coaching, Mentoren, Tandems begleitend zur Beschäftigung.

Handlungsempfehlung 7: Der „Fachkräfte-Track“ muss durch ein Bündel von Begleitunterstützungen ergänzt werden.

Diese Instrumente verursachen im Budget der BA, des BAMF oder anderer Träger erhebliche Kosten. Daher muss der Fachkräfte-Track auf diejenigen Geflüchteten beschränkt werden, bei denen in einer Kosten-Nutzen-Abschätzung zu erwarten ist, dass die künftigen Rückflüsse die Aufwendungen möglichst übersteigen. Wichtig ist ferner, den künftigen Fachkräften alle Chancen zu eröffnen. Dazu gehört auch die Unterstützung eines überregionalen Matchings, also die Möglichkeit, auch fern der eigenen Region nach Arbeit zu suchen.

Handlungsempfehlung 8: Auf Wohnsitzauflagen und ähnliche Einschränkungen sollte im „Fachkräfte-Track“ verzichtet werden.

Handlungsempfehlungen zur Integration beim Vorliegen von Hemmnissen

Für Personen ohne hohes Potenzial als Fachkräfte gilt es dennoch, erfolgreiche Integrationen trotz individueller Hemmnisse zu erzielen und den Langfristbezug von Transferleistungen zu vermeiden. Hierbei hilft die vorhandene Erwerbsorientierung der Geflüchteten, die als Ressource genutzt werden kann. Eine intensive Betreuung und konsequente Orientierung am ersten Arbeitsmarkt verbunden mit Anreizen zur Arbeitsaufnahme hat sich bei der Integration von relativ arbeitsmarktfernen Personen allgemein als sinnvoll erwiesen.

Handlungsempfehlung 9: Geflüchtete, die nicht im „Fachkräfte-Track“ sind, sollten dennoch intensiv aktiviert und betreut werden, damit sie dauerhaft aus dem Leistungsbezug abgehen können.

Die Möglichkeit des Aufstiegs in den „Fachkräfte-Track“ sollte durch den Erwerb von Qualifikationen und Arbeitserfahrungen stets gegeben sein.

Handlungsempfehlung 10: Auch für Flüchtlinge, die zunächst ein geringes Potenzial für das Fachkräftesegment des Arbeitsmarktes haben, sollte durch Weiterbildungsangebote die Chance auf einen Aufstieg gegeben sein.

Handlungsempfehlungen zur gesellschaftlichen Integration

Die gesellschaftliche Integration ist ein Ziel, dem von den Geflüchteten selbst eine hohe Priorität gegeben wird. Zentral für die gesellschaftliche Integration ist die Wohnsituation. Innovative Wohnprojekte können dabei Vorbilder sein, die zeigen, wie Geflüchtete und Einheimische harmonisch Tür an Tür leben können.

Handlungsempfehlung 11: Der Wohnsituation kommt bei der gesellschaftlichen Integration eine besondere Bedeutung zu. Deshalb sollten innovative Modellprojekte des Zusammenlebens gefördert werden.

Lokale Modellversuche des Zusammenlebens von Geflüchteten und Deutschen (z.B. Betreuung im Altersheim durch Geflüchtete, „Grüne Schwestern“ und andere Formen des freiwilligen Engagements) helfen auch dabei, mangelndes Verständnis abzubauen.

Die Diskriminierung von Geflüchteten und anderen Personen mit Migrationshintergrund sollte – wie jede andere Form von Ausgrenzung aufgrund von Ethnizität, Religion oder anderen persönlichen Eigenschaften – insbesondere in den Schulen noch stärker bekämpft werden. Informationskampagnen sollten positive Beispiele der Integration darstellen und „Rollenmodelle“ entwickeln. Helfen könnte es auch, wenn Einheimische und Geflüchtete, wo immer möglich, zusammen in qualifizierenden und anderen Maßnahmen gemeinsam lernen.

Handlungsempfehlung 12: Gemeinsames Lernen von Einheimischen und Geflüchteten stärkt die gesellschaftliche Integration und sollte in qualifizierenden und anderen Maßnahmen praktiziert werden.

Handlungsempfehlungen für den Einsatz von Maßnahmen

Hinsichtlich der Verbesserung einzelner Instrumente und Maßnahmen werden im Kapitel 5 dieser Studie konkrete Vorschläge gemacht. Es gibt aber auch einige übergreifende Gesichtspunkte für die Verbesserung des Maßnahmeneinsatzes. Derzeit herrscht vielfach eine Unübersichtlichkeit der Angebote. Es existiert keine einheitliche Informationsbasis. Daher gibt es auch keine Möglichkeit, die Abfolge der Angebote auf der individuellen Ebene nachzuziehen.

Handlungsempfehlung 13: Lokale Clearingstellen sollten eingerichtet werden. Diese sammeln zentral Informationen über die Geflüchteten und dokumentieren den Maßnahmenbesuch, um Unterstützungen zu verzahnen und Wartezeiten zwischen Maßnahmen zu vermeiden.

Der Zugang in Maßnahmen sollte sich ausschließlich nach dem individuellen Förderbedarf richten und nicht nach der Notwendigkeit, „eingekaufte“ Maßnahmen mit Teilnehmenden zu füllen, wie es im Jahr 2016 vielfach der Fall war.

Handlungsempfehlung 14: Die Steuerung bei der Maßnahmenzuweisung sollte im Hinblick auf die Passgenauigkeit der Angebote verbessert werden.

Ergänzend zum Regelinstrumentarium des SGB II und SGB III sollten auf spezielle Maßnahmen, wie sie bereits in der deutschen Arbeitsmarktpolitik erprobt wurden, zurückgegriffen und neue Maßnahmen entwickelt werden. Die Umsetzung des Europäischen Sozialfonds und Maßnahmen der Bundesländer bieten hierbei nützliche Erfahrungen.

Handlungsempfehlung 15: Das Regelinstrumentarium sollte durch spezifische Programme und Maßnahmen ergänzt werden.

Schon derzeit leisten vielerorts Mentorinnen und Mentoren, freiwillige Betreuer und Betreuerinnen einen entscheidenden Beitrag zur Integration. Diese Form der Unterstützung sollte weiterentwickelt und möglichst flächendeckend angeboten werden.

Handlungsempfehlung 16: Eine individuelle Betreuung durch Mentorinnen und Mentoren sollte möglichst flächendeckend angeboten werden. Sie stellt die Schaltstelle für weitere spezifische Unterstützungen dar.

Viele Angebote zur Integration werden dezentral von Trägern erbracht. Die konkrete Umsetzung vollzieht sich daher vor dem Hintergrund der spezifischen Erfahrungen der Träger und ihres Personals. Es besteht die Gefahr, dass Erfahrungen, die anderswo gewonnen wurden, in die Umsetzung nicht einfließen.

Handlungsempfehlung 17: Für die Unterstützungs- und Eingliederungsleistungen durch Träger sollten Qualitätsstandards entwickelt werden. Dabei kann auf bestehenden Ansätzen aufgebaut werden.

Schließlich sollten die Betreuungsprozesse und Maßnahmen, ob zum Regelgeschäft zugehörig oder nicht, im Hinblick auf ihre Umsetzung und Wirksamkeit nach wissenschaftlichen Standards evaluiert werden.

Handlungsempfehlung 18: Monitoring und Evaluation sind wichtige Voraussetzungen für die weitere Verbesserung der unterstützenden Maßnahmen und sollten systematisch erfolgen.

1 Einleitung

Im Verlauf des Jahres 2015 hat die Zuwanderung von Geflüchteten eine bisher nie erreichte Größenordnung angenommen. Zwar hat die Zuwanderung im Verlauf des Jahres 2016 deutlich abgenommen, aber die Wirkungen der Zuwanderung und die Anpassungen, die zu einer Bewältigung der Zuwanderung notwendig sind, haben eine langfristige Bedeutung. Die politische Debatte und die beginnende Forschung zu den Geflüchteten seit dem Jahr 2015 haben sich wesentlich mit den praktischen Fragen der Aufnahme von Geflüchteten beschäftigt. In längerfristiger Sicht ist es jedoch für die Konsequenzen der Flüchtlingsmigration entscheidend, wie gut und wie rasch die Geflüchteten, die in Deutschland bleiben werden, in den Arbeitsmarkt integriert werden können. Entscheidend ist eine möglichst rasche, nachhaltige und qualitativ hochwertige Integration in den Arbeitsmarkt.

Die Frage der Integration in den Arbeitsmarkt hat dabei eine Vielzahl unterschiedlicher Aspekte. Zum einen geht es um die individuellen Voraussetzungen, die die Chancen der Geflüchteten auf dem deutschen Arbeitsmarkt mitbestimmen. Zum anderen sind aber auch die Wirkungen der bestehenden Regulierungen und Unterstützungen zu analysieren. Das Thema der Arbeitsmarktintegration hat eine enge Verbindung zum Thema der gesellschaftlichen Integration. Darüber hinaus sind die Auswirkungen auf das deutsche System der sozialen Sicherung zu betrachten.

Diese Studie widmet sich der Arbeitsmarktintegration auf zwei Wegen. Zunächst wird eine ausführliche Literaturanalyse durchgeführt. Sie teilt sich in einen Überblick über die internationale Forschungsliteratur (Kapitel 2) und eine Aufarbeitung vorhandener Evaluationsergebnisse (Kapitel 3). Da die Forschungsliteratur speziell zu den Geflüchteten noch wenig umfangreich ist, werden auch Schlussfolgerungen aus Beiträgen gezogen, die sich mit anderen Gruppen von Zugewanderten beschäftigen. Der Überblick über die Evaluationen ist auf Deutschland fokussiert. Auch hier werden Ergebnisse zu Maßnahmen diskutiert, die andere Personengruppen betreffen, sofern die Übertragbarkeit auf die Gruppe der Geflüchteten gegeben ist.

Der zweite Schwerpunkt der Studie besteht in der Auswertung von qualitativen Interviews mit Geflüchteten, Betrieben, Beschäftigten in Jobcentern und anderen Akteuren. Hierzu wurden im Herbst 2016 umfangreiche Interviews durchgeführt. Die Befragungen fanden im Bereich von vier Jobcentern statt, denn nach der Entscheidung über den Asylantrag sind es in der Regel die Jobcenter, die für die Integration der Geflüchteten zuständig sind. Die geführten Interviews wurden inhaltsanalytisch ausgewertet. Die Darstellung fokussiert einerseits auf den Chancen und Hemmnissen der Integration (Kapitel 4). Diese können bei den Geflüchteten, den Betrieben oder auf der gesellschaftlichen Ebene ansetzen. Andererseits wird ein Schwerpunkt auf die Nutzung und Bewertung von Maßnahmen zur Arbeitsmarktintegration Geflüchteter gelegt (Kapitel 5). Hierbei wurden ergänzend Interviews mit Verantwortlichen bei ausgewählten lokalen, regionalen und bundesweiten Projekten und Unterstützungsmaßnahmen für Geflüchtete durchgeführt. Die Literaturanalyse und die eigenen Erhebungen fließen schließlich im Kapitel 6 in Handlungsempfehlungen ein. Diese betreffen sowohl grundsätzliche Weichenstellungen als auch spezifische Verbesserungen.

Die Studie fokussiert auf volljährige Geflüchtete. Das Thema der Integration minderjähriger Geflüchteter in das Schulsystem ist nicht Gegenstand der Untersuchung. Damit entfällt auch das Thema schulische Berufsberatung, obwohl dieses an ein Zentralthema dieser Studie, den Übergang in eine berufliche Ausbildung oder ein Studium, direkt anknüpft. Entsprechend wurden ausschließlich Flüchtlinge interviewt, die nicht mehr schulpflichtig sind.

Eine wichtige Perspektive ist die der Betriebe. Viele der Maßnahmen, die bereits jetzt intensiv genutzt werden, setzen die Kooperation von Betrieben voraus – sei es bei der Feststellung von Kompetenzen, bei der Arbeitserprobung im Rahmen von Praktika oder Maßnahmen bei Arbeitgebern oder bei der praktischen Organisation der Betreuung in Sprachkursen und qualifizierenden Maßnahmen. Wenn die Mehrzahl der Geflüchteten die Sprachkurse absolviert und vorbereitenden Maßnahmen abgeschlossen haben, wird die Rolle der Betriebe bei der Integration der Geflüchteten noch an Bedeutung gewinnen.

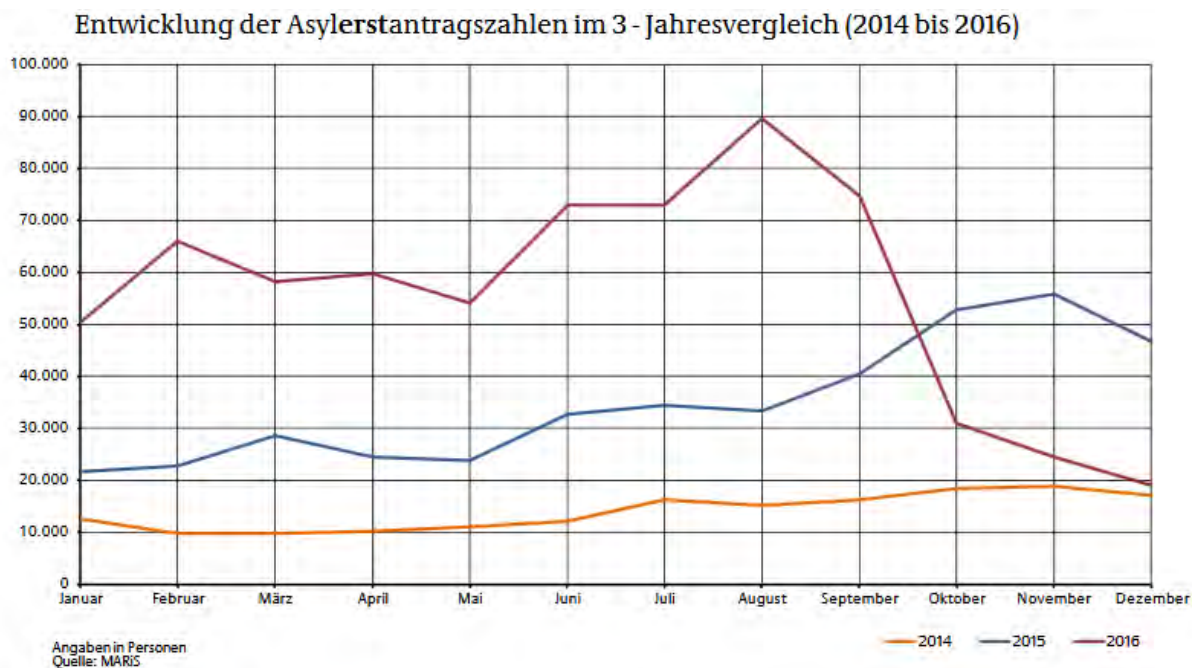
Ziel der Studie ist es, neue Erkenntnisse zu den Vorbedingungen und Hemmnissen der Arbeitsmarktintegration zu gewinnen, diese mit vorhandenen Erkenntnissen zu kombinieren und damit die Grundlage für die Bewertung von Politikoptionen zu schaffen.

Die Studie wurde im Wesentlichen im Januar 2017 abgeschlossen. Neue Ergebnisse und Erkenntnisse, die nach diesem Zeitpunkt verfügbar wurden, konnten nur noch fallweise in die Betrachtung aufgenommen werden.

1.1 Ausgangsbedingungen

Im Jahr 2016 wurden rund 746.000 Asylanträge gestellt. Gegenüber dem Vorjahr war dies ein erheblicher Zuwachs, da in vielen Fällen zwischen der Ankunft in Deutschland und der Stellung des Asylantrags mehrere Monate liegen. Erst ab dem September 2016 lässt sich der Rückgang der Zahl der in Deutschland angekommenen Geflüchteten auch in entsprechend niedrigeren Asylantragszahlen ablesen (siehe Abbildung 1.1).

Abbildung 1.1: Entwicklung der Asylerstantragszahlen im 3-Jahresvergleich 2014-2016



Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: Asylgeschäftsstatistik für den Monat Dezember 2016, S. 3

Die wichtigsten Herkunftsländer der Antragstellerinnen und Antragsteller waren Syrien, Afghanistan, Irak, Eritrea und Iran. Im Jahr 2016 wurden durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) rund 696.000 Entscheidungen über Asylanträge getroffen. In 37% der Fälle wurde ein primä-

rer Schutz zuerkannt, das heißt die Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft. Insbesondere Geflüchtete aus Syrien und Eritrea erhielten diese Anerkennung häufig. In 22% der Entscheidungen wurde ein subsidiärer Schutz zuerkannt. Dies bedeutet eine kürzerfristige Aufenthaltsgenehmigung und momentan die Aussetzung des Familiennachzugs bis zum Jahr 2018, aber ansonsten eine ähnliche Stellung wie für anerkannte Flüchtlinge. Eine Duldung verbunden mit einem Abschiebeverbot wurde in gut 3% der Fälle ausgesprochen.

Tabelle 1.1 Anzahl an Asylanträgen und Entscheidungen über Asylanträge nach Herkunftsländern (2016)

Herkunftsland	Gestellte Asylanträge	Anteil (in %)	Entscheidungen über Asylanträge	Rechtsstellung als Flüchtling	Anteil (in %)	Subsidiärer Schutz	Abschiebeverbot	Gesamt-schutzquote (in %)
Insgesamt	745.545	100	695.733	256.136	100	153.700	24.084	62
Syrien, Arabische Republik	268.866	36	295.040	166.520	65	121.562	910	98
Afghanistan	127.892	17	68.246	13.813	5	5.836	18.441	56
Irak	97.162	13	68.562	36.801	14	109.12	439	70
Eritrea	19.103	3	22.160	16.666	7	3.652	119	92
Iran	26.872	4	11.528	5443	2	257	150	51

Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: Asylgeschäftsstatistik für den Monat Dezember 2016, eigene Berechnungen

In den ersten fünf Monaten des Jahres 2016 lag die durchschnittliche Verfahrensdauer nach Angaben des BAMF bei 6,3 Monaten. Auch hier bestehen Unterschiede nach den Herkunftsländern; so ist die Verfahrensdauer bei syrischen Geflüchteten mit durchschnittlich 2,8 Monaten deutlich niedriger als für Geflüchtete aus den meisten anderen Herkunftsländern. Insgesamt haben Geflüchtete Personen aus Syrien oder Eritrea mit 98% bzw. 92% die höchsten Schutzquoten und damit die höchsten Chancen auf die rechtliche Anerkennung als „Flüchtling“ oder den Erhalt eines subsidiären Schutzes in Deutschland. Bei der Dauer der Asylverfahren ist mit der Reduzierung der Zahl der anhängigen Asylverfahren mit einer Reduzierung der Dauer dieser Verfahren zu rechnen.

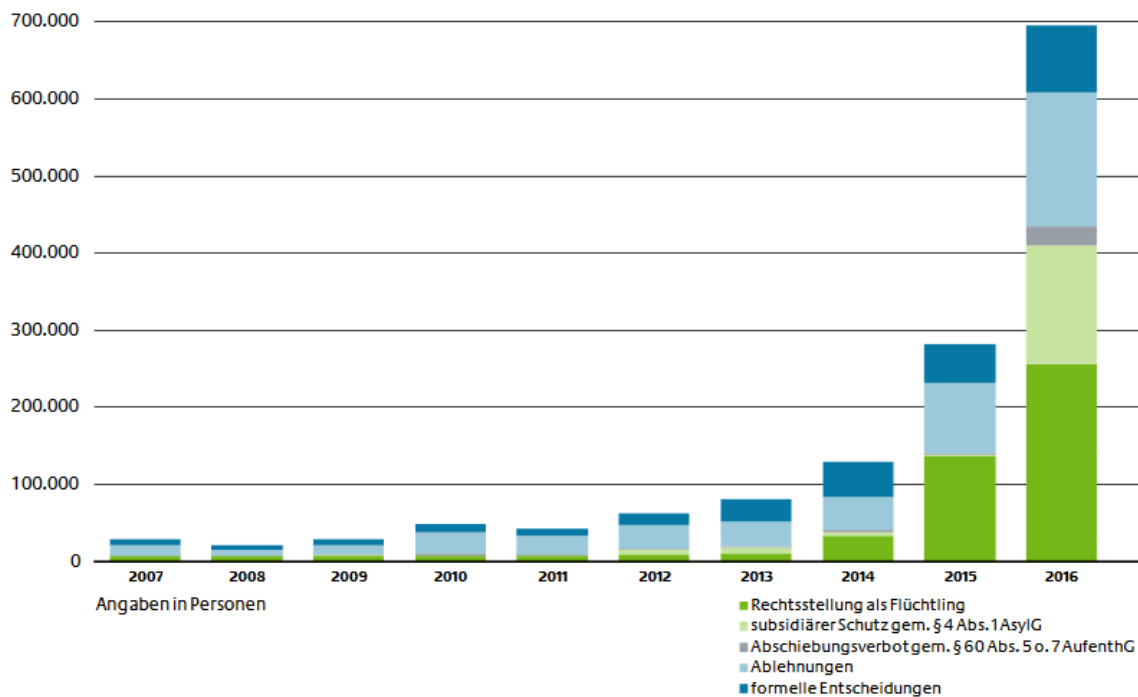
Abbildung 1.2 zeigt, dass sich im Jahr 2016 die Anzahl der getroffenen Entscheidungen über den Status der Geflüchteten gegenüber 2015 mehr als verdoppelt hat. Im Jahre 2016 ist der Anteil der Geflüchteten, welche einen rechtlichen „Flüchtlingsstatus“ oder subsidiären Schutz erhalten, deutlich gestiegen. Dies umfasst mehr als die Hälfte aller Entscheidungsarten in 2016.

Mit der Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft oder dem Erhalt eines subsidiären Schutzes erhalten die Geflüchteten einen Anspruch auf Leistungen zum Lebensunterhalt. Die Geflüchteten werden hierfür durch die Jobcenter betreut. Mit dem Bezug von Leistungen und der Betreuung der Geflüch-

teten durch die Jobcenter stehen die Jobcenter vor der Herausforderung, die Geflüchteten in den Arbeitsmarkt zu integrieren.

Abbildung 1.2 Zeitreihe über Entwicklung der Entscheidungsarten im Asylbereich

Entwicklung der einzelnen Entscheidungsarten seit 2007 in absoluten Werten



Rechtsgrundlage für Entscheidungen zu Flüchtlingsschutz, subsidiärem Schutz und Abschiebungsverboten, die bis zum 30.11.2013 getroffen wurden, war § 60 Abs. 1, § 60 Abs. 2, 3 oder 7 S. 2 bzw. § 60 Abs. 5 oder 7 S. 1 AufenthG. Entsprechende Entscheidungen, die ab dem 01.12.2013 getroffen werden, gründen auf § 3 Abs. 1 AsylG, § 4 Abs. 1 AsylG bzw. § 60 Abs. 5 oder 7 AufenthG.

Quelle: Bundesamt für Migration und Flüchtlingen, Aktuelle Zahlen zu Asyl, Ausgabe Dezember 2016, Seite 12

Tabelle 1.2 zeigt den im Dezember 2016 gemeldeten Bestand an Arbeitslosen in den Rechtskreisen SGB III und SGB II. Die Geflüchteten sind hier als „Personen im Kontext von Fluchtmigration“ abgegrenzt. Dies umfasst ausländische Staatsangehörige mit einer Aufenthaltsgestattung, einer Aufenthaltserlaubnis oder einer Duldung. Diese Personen sind, wenn sie arbeitslos gemeldet sind, überwiegend im Rechtskreis SGB II gemeldet. Mit einem Anteil von 7,5% ist der Anteil der Personen mit Fluchtmigration doppelt so hoch wie der Anteil der Geflüchteten an den SGB-III-Arbeitslosen. Absolut gesehen sind 164.000 Personen im Kontext von Fluchtmigration arbeitslos.

Tabelle 1.2: Übersicht über den Anteil von Personen im Kontext von Fluchtmigration am Arbeitslosenbestand Deutschlands (Dezember 2016)

	Bestand Arbeitslose	In Kontext von Flucht- migration	Anteil Fluchtmigration an Bestand (in %)
Insgesamt	2.568.273	164.066	6,4
Rechtskreis SGB III	785.324	29.552	3,8
Rechtskreis SGB II	1.782.949	134.514	7,5

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit – Migrationsmonitor Arbeitsmarkt: Personen im Kontext von Fluchtmigration, Dezember 2016

Insgesamt deutet die Anzahl der 2016 insgesamt getroffenen Entscheidungen (ca. 450.000) des BAMF, die eine Duldung, einen subsidiären Schutz oder eine Anerkennung des Flüchtlingsstatus der Geflüchteten erwarten lässt, darauf hin, dass eine größere Zahl als die derzeit arbeitslos gemeldeten Personen künftig in den Arbeitsmarkt integriert werden müssen und die Zahl der bislang im Kontext der Fluchtmigration festgestellten Arbeitslosen daher noch weiter steigen wird. Da viele der Geflüchteten zunächst Integrationskurse oder andere Maßnahmen besuchen, sind diese für den entsprechenden Zeitraum nicht am Arbeitsmarkt verfügbar und spiegeln sich daher nicht auch in den derzeit verfügbaren Arbeitslosenzahlen. Erst nach Beendigung der Kurse dürfte es zu einem Anstieg der Bestandszahlen von arbeitslosen Geflüchteten kommen. Hier kann auch damit gerechnet werden, dass die beim BAMF noch anhängigen Verfahren in naher Zukunft zu einer Steigerung der Bestandszahlen der Arbeitslosen im Kontext der Fluchtmigration führen werden. Die Herausforderung, die Geflüchteten in den deutschen Arbeitsmarkt zu integrieren, wird daher in naher Zukunft noch stärker werden.

2 Voraussetzungen für die Integration von Flüchtlingen: Ergebnisse der Forschungsliteratur

Das Wichtigste in Kürze

In diesem Kapitel wird die vorhandene internationale Literatur zur Integration von Flüchtlingen zusammenfassend dargestellt. Es gibt derzeit nur begrenzte historische Evidenz zu Flüchtlingen, beispielsweise zu den Erfahrungen in Schweden, in den USA und in Deutschland nach dem zweiten Weltkrieg und in den 90er Jahren, und insgesamt wenig aktuelle Forschung zur Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen allgemein. Dies wird sich voraussichtlich in den nächsten Jahren durch das große Interesse an der Fragestellung und durch die sich langsam verbessernde Datenlage ändern.

Die Entscheidung zum Verlassen des Herkunftslandes ist bei Geflüchteten – im Gegensatz zur Arbeitsmigration – vor allem durch „Push“-Faktoren wie Krieg, Verfolgung und Unsicherheit getrieben. Die Zuwandernden konnten sich in der Regel nicht auf die Migration vorbereiten. Die Auswahl des Ziellandes entspringt häufig Zufallsfaktoren und keiner sorgfältigen Planung. Wegen solcher Faktoren bringen Geflüchtete generell schlechtere Voraussetzungen für die Arbeitsmarktintegration mit als Arbeitsmigrantinnen und -migranten aus ähnlichen Ländern. Langfristig spielt aber auch die Rückmigration eine große Rolle dafür, wie sich die Geflüchteten zusammensetzen.

Ein großer Teil der Literatur beschäftigt sich mit der Dauer und den Ausgangsbedingungen des Integrationsprozesses. Maßgeblich hierfür sind staatlich beeinflusste Faktoren, insbesondere die Sicherheit des Aufenthaltsstatus, der Arbeitsmarktzugang und die Bedingungen zum Bezug von Transferleistungen. Unter den individuellen Bedingungen erweisen sich der Literatur zufolge insbesondere die Kenntnisse der Sprache des Ziellandes, die schulischen und beruflichen Qualifikationen sowie gesundheitliche und insbesondere psychische Probleme als maßgeblich. Bis zu einem gewissen Grad sind auch die praktischen Berufserfahrungen relevant, wobei sich diese oft nicht vom Herkunfts- auf das Zielland übertragen lassen.

Die Literatur zeigt ferner, dass ethnische Netzwerke und die räumliche Nähe zu Menschen aus demselben Herkunftsland die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit erleichtern können. Die empirischen Gesamteffekte lokaler ethnischer Netzwerke sind jedoch umstritten. Tendenziell ist eine Segregation eher negativ mit dem langfristigen Erfolg auf dem Arbeitsmarkt verbunden. Erheblicher Forschungsbedarf besteht zur Frage, unter welchen Bedingungen Betriebe Geflüchtete beschäftigen, wie sie sich in Betriebe integrieren lassen und wie dies auf die Betriebe zurückwirkt. Hierzu müssen teilweise die Datengrundlagen noch geschaffen werden.

Generell gibt es wenig spezifische ökonomische Literatur zur Integration von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt. Dies liegt an der Tatsache, dass Flüchtlingszuströme in der jüngeren Vergangenheit im Vergleich zu anderen Formen von Immigration wie beispielsweise Arbeitsmigration oder Familiennachzug in der Größenordnung eher zweitrangig waren – zumindest in den Industrieländern. Erhebliche Teile der ökonomischen Forschung entstehen in diesen Industrieländern, und gerade die Ökonomen an den akademisch stärksten Institutionen in den USA und Westeuropa beschäftigen sich meist mit den für ihre Länder relevanten Migrationsflüssen. Daher gibt es nur begrenzte historische Evidenz zu Flüchtlingen, beispielsweise zu den Erfahrungen in Schweden, in den USA und in Deutschland nach dem zweiten Weltkrieg und in den 90er Jahren, und insgesamt wenig aktuelle Forschung zur Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen allgemein. Dies wird sich voraussichtlich in den nächsten Jahren durch das große Interesse an der Fragestellung und durch die sich langsam verbessernde Datenlage verändern (siehe auch Johansson et al. 2016). Eine besondere Bedeutung wird dabei eine umfangreiche quantitative Befragung unter Geflüchteten in Deutschland bekommen, die das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), das sozio-ökonomische Panel (SOEP) und das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) erhoben haben. Während der Erstellung dieses Gutachtens ist jüngst ein erster Überblick über einen Teil der Daten erschienen, auf den wir mehrfach Bezug nehmen (Brücker et al. 2016b). Verwiesen werden soll auch auf die qualitative Studie des IAB (Brücker et al. 2016a), deren Methodik ähnlich ist wie die des empirischen Teils dieser Studie, die aber inhaltlich weniger stark auf das Thema der Arbeitsmarktintegration fokussiert ist.

In diesem Literaturüberblick konzentrieren wir uns auf die verfügbaren systematischen Studien zur Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen. Daneben nutzen wir auch ausgewählte Literatur zu anderen Formen von Migration, sofern die Ergebnisse wegen ähnlicher Rahmenbedingungen übertragbar sind. Außerdem benennen wir Themenfelder, die inhaltlich relevant, aber bisher kaum erforscht sind. Das Vorgehen bei der Literaturanalyse und die Kriterien für die Auswahl sind in Kasten 1 enthalten.

Die Flüchtlinge, die nach Deutschland gekommen sind und hierbleiben, sind nur ein kleiner Anteil derjenigen Menschen in ihren Herkunftsländern, die von Verfolgung und Krieg bedroht sind und die in Deutschland Anspruch auf Schutz hätten. Daher werten wir zunächst die Literatur zu den Determinanten der verschiedenen Entscheidungen im Verlauf des Migrationsprozesses aus: Wer verlässt das Herkunftsland, wer bleibt dort oder in einem Transitland (trotz widriger Bedingungen)? Wer kommt nach Deutschland und wer geht in ein anderes Zielland? Wer kehrt schließlich später ins Herkunftsland zurück und wer bleibt in Deutschland? Diese Entscheidungen und ihre Determinanten bestimmen das sozioökonomische Profil der Flüchtlinge und damit die Ausgangsvoraussetzungen für ihre Integration in den deutschen Arbeitsmarkt (Abschnitt 2.1).

Anschließend werten wir die umfangreiche Literatur darüber aus, welche individuellen Charakteristika die Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen und allgemein von Immigrantinnen und Immigranten erleichtern (Abschnitt 2.2). Schließlich befassen wir uns mit Studien, die verschiedene Aspekte des Matching-Prozesses am Arbeitsmarkt für Immigrantinnen und Immigranten beleuchten (Abschnitt 2.3). Aufbauend auf der Auswertung der Literatur ziehen wir einige Schlussfolgerungen im Hinblick auf mögliche Politikinterventionen für eine bessere Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen.

Vorgehensweise bei der Literaturrecherche

Die Literaturrecherche ging von vier Startpunkten aus:

- Erstens wurden zu den relevanten Themen Stichwortsuchen in einschlägigen wissenschaftlichen Literaturdatenbanken durchgeführt (Google Scholar, Web of Knowledge, EBSCOhost). Dabei wurden vor allem Aufsätze berücksichtigt, die in wissenschaftlichen Zeitschriften mit einer peer review veröffentlicht wurden. Neben ökonomischen Zeitschriften wurden auch Zeitschriften aus anderen Sozialwissenschaften sowie aus multidisziplinären Themenfeldern wie „Migration Studies“ einbezogen.
- Zweitens wurde anhand dieser Literaturdatenbanken verfolgt, in welchen weiteren Studien bestimmte wichtige Beiträge zitiert werden. Indem so das Zitationsnetzwerk genutzt wurde, konnten insbesondere Arbeitspapiere und andere graue Literatur in wenig beforschten Bereichen identifiziert werden.
- Drittens wurden die Publikationslisten bekannter Forscher und bestimmter Institutionen gezielt durchgesehen, die wie etwa das IAB einen besonders guten Zugang zu relevanten Daten haben.
- Viertens wurden Handbuchartikel zu relevanten Themen speziell nach Evidenz zu Deutschland durchsucht.

Die identifizierten Arbeiten sind von heterogener Qualität hinsichtlich ihres Neuheitswertes, ihrer Ausführung und ihrer Übertragbarkeit auf die Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen. Das entscheidende Kriterium für die Aufnahme war die Relevanz für dieses Gutachten. In der Analyse werden daher auch solche Studien aufgeführt, die sich mangels spezifischer Evidenz für die Gruppe der Geflüchteten in Deutschland mit Effekten in anderen, möglichst vergleichbaren Ländern oder mit anderen Migrantengruppen in Deutschland beschäftigen.

Nicht berücksichtigt werden Studien, etwa aus der grauen Literatur, die deutliche wissenschaftliche Mängel aufweisen, indem sie z.B. ohne statistische Identifikation auf Basis sehr kleiner, nicht-repräsentativer Stichproben Kausalzusammenhänge verallgemeinern. Hinsichtlich des Neuheitswertes legen wir Wert auf das Aufzeigen eines neuen Zusammenhanges oder auf Ergebnisse speziell für Deutschland und idealerweise für die Gruppe der Geflüchteten in Deutschland. Weil quantitative Arbeiten zu Geflüchteten in Deutschland aus den letzten Jahren fehlen, finden daher auch qualitative Arbeiten zu dieser Gruppe Erwähnung, wenn sie neue Erkenntnisse bieten. Ansonsten liegt der Fokus klar bei quantitativen Studien, die idealerweise eine kausale Interpretation zulassen. An einigen Stellen des Textes werden Überblicksartikel zu Unterthemen zitiert, beispielsweise aus Handbüchern, die teilweise umfangreicher als das gesamte vorliegende Gutachten sind. Bei solchen gut erforschten Unterthemen besteht also die Möglichkeit, ohne großen Suchaufwand noch tiefer in die Materie einzusteigen, als dies im Rahmen dieses Gutachtens möglich ist.

2.1 Flucht oder Migration? – Konsequenzen für die Arbeitsmarktintegration

Die Geflüchteten, die in Deutschland ankommen und hier in den Arbeitsmarkt integriert werden sollen, haben sich entschieden, (i) zunächst ihr Herkunftsland und dann ihr Erstaufnahmeland zu verlassen; (ii) nach Deutschland und nicht in ein anderes mögliches Zielland zu reisen; (iii) in Deutschland zu bleiben und nicht weiterzureisen oder ins Herkunftsland zurückzukehren. Diese Entscheidungen treffen potenzielle Flüchtlinge u.a. in Anbetracht der monetären und sonstigen Kosten der zumeist irregulären Migration. Daraus resultiert eine „Selbst-Selektion“ in den Status des Flüchtlings in Deutschland, die z.B. die Qualifikationsstruktur, die Altersstruktur und die Geschlechterverteilung der hier in den Arbeitsmarkt zu integrierenden Personen wesentlich beeinflusst.

- ***Viele Geflüchtete nehmen hohe Kosten für die irreguläre Migration auf sich und stehen in Deutschland unter Druck, rasch Einkommen zu erzielen.***

Die Entscheidung zum Verlassen des Herkunftslandes ist bei Flüchtlingen - im Gegensatz zu Arbeitsmigration oder Familiennachzug – vor allem durch „Push“-Faktoren wie Verfolgung und Unsicherheit getrieben (Hatton 2009; 2016). Allerdings können selbst hier wirtschaftliche Motive eine Rolle spielen. So zeigt Neumayer (2005) anhand von Daten auf Länderebene aus dem Zeitraum 1975-1999, dass neben Krieg und politischer Verfolgung im Herkunftsland auch Einkommensdifferenzen zwischen Herkunftsland und Westeuropa sowie wirtschaftliche Entwicklungen im Herkunftsland die Anzahl der ankommenden Asylbewerberinnen und -bewerber beeinflussen. Migrationsforscher sprechen hier von „mixed migration“ – einem Übergangsbereich zwischen erzwungener und freiwilliger Migration (z.B. van der Klaauw 2009). Hatton (2016) findet mit neueren Daten ähnliche Resultate wie Neumayer (2005).

Derartige Studien mit nationalen Daten können eine Anzahl statistisch signifikanter Faktoren identifizieren. Sie erklären regelmäßig aber nur einen kleinen Teil der beobachteten Unterschiede bei den Migrations- oder Fluchtentscheidungen oder bei der Wahl des Ziellandes (Hatton/Williamson 2004). Viele individuelle oder dynamische Faktoren, die sich auf die Migrationsentscheidungen und damit auf die Arbeitsmarktintegration auswirken, bleiben durch das hohe Aggregationsniveau solcher Regressionsanalysen mit Länder-Querschnittsdaten unbeachtet. Gleichzeitig ist allerdings die Aussagekraft von quantitativen Analysen mit Individualdaten aus einzelnen Zielländern dadurch begrenzt, dass nur Menschen erreicht werden, die sich für ein bestimmtes Zielland entschieden und dieses auch tatsächlich erreicht haben.

Für die aktuelle Flüchtlingskohorte sind noch keine Daten verfügbar, mit denen Migrationsentscheidungen über mehrere Zielländer hinweg untersucht werden könnten. Für Deutschland bestätigen die bisher vorliegenden Angaben aus der neuen IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten (Brücker et al. 2016b) die Bedeutung von „mixed migration“. So nennen 91 Prozent der geflüchteten Syrer Angst vor Krieg und Gewalt als Grund, Syrien zu verlassen. Ein erheblicher Teil der Flüchtlinge gibt aber an, aus dem Erstaufnahmeland aus sozioökonomischen Gründen wie schlechten Lebensbedingungen, einer schwierigen wirtschaftlichen Lage oder Diskriminierung durch die örtliche Bevölkerung weiter nach Deutschland gezogen zu sein.

Verglichen mit den Studien auf der Grundlage aggregierter Migrationsdaten auf Länderebene stehen qualitative Befragungen am anderen Ende des methodischen Spektrums. Damit kann nicht nur der Entscheidungsprozess der Migranten viel detaillierter beleuchtet werden; im günstigsten Fall erhält

man auch ehrliche Antworten auf heikle Fragen, die ein Vertrauensverhältnis zwischen Interviewer und Gesprächspartner voraussetzen. Das IAB (2016) befasst sich in einer qualitativen Befragung von 123 Geflüchteten aus 13 Herkunftsländern mit Erwartungen, Einstellungen und Erfahrungen hinsichtlich Flucht und Ankunft in Deutschland. Die Befragten sind in den Jahren 2013 bis 2015 nach Deutschland eingereist und wurden im ersten Quartal 2016 befragt. Dabei ging es u.a. um die finanziellen Migrationskosten. Diese werden meist von der Familie aufgebracht, teils durch den Verkauf von Besitz im Heimatland (was später – etwa im Fall von Wohnungen – eine Rückkehrentscheidung beeinflussen kann).

In dieser relativ kleinen Gruppe divergieren die Migrationskosten stark – nicht allein in Abhängigkeit von der zurückgelegten Entfernung, sondern auch je nach Route (wobei viel genutzten Routen eher niedrigere Kosten aufweisen). Wer sich viel Geld für die Flucht leihen musste, steht möglicherweise später in Deutschland unter Druck, schnell Geld zu verdienen und fluchtbedingte Schulden zurückzahlen. Eine derartige starke Gegenwartspräferenz bei der Einkommenserzielung kann dazu führen, dass Flüchtlinge schnell einfache Arbeiten übernehmen wollen und nicht in langfristig effizientem Maße in Sprachkenntnisse oder Ausbildung investieren.

Die Ergebnisse der IAB-BAMF-SOEP-Befragung lassen erkennen, dass im Jahr 2015 die Nachfrage nach Bootsüberfahrten und anderen Dienstleistungen im Zuge der irregulären Migration in die EU stark gestiegen ist und das entsprechende Angebot strukturell ausgeweitet wurde (Brücker et al. 2016b). Der Preis pro Person für irreguläre Migration ist dabei offenbar erheblich gefallen, so dass sich auch weniger wohlhabende Migrantinnen und Migranten die Reise leisten konnten. Trotzdem spielt der Zugang zu finanziellen Ressourcen immer noch eine große Rolle: Für die Flucht etwa aus Afghanistan oder Pakistan wurden im Mittel Kosten von über 12.000 Euro angegeben – also ein Vielfaches des dortigen Jahreseinkommens.

➤ ***Fluchtmotive und -bedingungen beeinflussen Risikopräferenzen und andere Merkmale der Geflüchteten.***

Laut Neske und Rich (2016) ist der Frauenanteil gerade unter syrischen Flüchtlingen in der ersten Jahreshälfte 2016 gegenüber dem Jahr 2015 stark angestiegen. Dies ist ein typisches Muster bei Selektionsentscheidungen, die von mehreren Haushaltsmitgliedern gemeinsam getroffen werden (Stark/Levhari 1982). Gerade wenn nur die Migration eines Mitglieds finanzierbar ist, werden eher junge Männer geschickt, die bei der irregulären Migration vermutlich einem geringeren Risiko ausgesetzt sind und im Zielland rascher ein Einkommen erzielen können (Massey et al. 1993).

Generell sind Migrantinnen und Migranten eher risikofreudiger als andere Individuen im Herkunftsland (Jaeger et al. 2010). Gerade die ersten Migrantinnen und Migranten, die eine Migrationsroute nutzen, sind häufig besonders ambitioniert und risikobereit (Massey et al. 1993). Flüchtlinge gehen allerdings verglichen mit anderen Migrantinnen und Migranten ein besonders hohes Risiko ein, wenn sie irregulär Grenzen überschreiten und sich dafür in die Hände von Schmugglern begeben (Koser 2000). So gab in der IAB-BAMF-SOEP-Umfrage (Brücker et al. 2016b) etwa jeder bzw. jede vierte Befragte an, Schiffbruch erlitten zu haben; mehr als Hälfte sprach von Betrug oder Ausbeutung, ein Viertel jeweils von Erpressung bzw. Überfällen und 15 Prozent der Frauen von sexueller Belästigung. Viele Flüchtlinge können also traumatisiert sein – oder zumindest könnte durch die Fluchterfahrungen ihre Fähigkeit beeinträchtigt sein, anderen Menschen zu vertrauen. Im Blick auf künftige ökonomische Entscheidungen ist das insofern wichtig, als Menschen, die traumatische Erfahrungen etwa

durch Krieg gemacht haben, möglicherweise dauerhaft weniger risikobereit handeln (Callen et al. 2014).

Nach dem Verlassen des Herkunftslandes betrifft eine weitere bedeutsame Entscheidung die Wahl des Ziellandes. Bei Flüchtlingen spielen naheliegende Sonderfaktoren eine wichtige Rolle wie die Erreichbarkeit möglicher Zielländer durch irreguläre Migration (Neumayer 2004); die Wahrscheinlichkeit, als schutzbedürftig anerkannt zu werden; soziale Leistungen und Unterstützung bei der Arbeitsmarktintegration; und Regelungen für die Familienzusammenführung. So ist die Asyl- und Immigrationspolitik in vielen Studien ein statistisch signifikanter Faktor (z.B. Hatton 2016; siehe auch Rinne 2012). Neumayer (2005) identifiziert verschiedene Fluchtursachen, die nicht in allen EU-Mitgliedsländern als Schutzgrund anerkannt werden; bestimmte Gruppen unter den Flüchtlingen werden also gezielt bestimmte Zielländer ansteuern. Gleichzeitig erklärt die Asyl- und Immigrationspolitik allerdings nicht den Großteil der Variation in der relativen Attraktivität verschiedener Zielländer (Hatton/Williamson 2004). So gehörten laut Thielemann (2004) Deutschland und Österreich von 1985 bis 2000 zu den beliebtesten Asylländern – trotz ihrer im Vergleich zum Europäischen Durchschnitt ausgeprägten Abschreckungsmaßnahmen (Zugangsbeschränkungen, Asylvergabe). Nationale Asylpolitik wirkt also immer nur in Kombination mit der Politik der Nachbarländer sowie sozioökonomischen und anderen Migrationsdeterminanten.

Forschungsergebnisse zur Arbeitsmigration zeigen, dass die Wahl des Ziellandes auch davon abhängt, wie die Flüchtlinge vorhandene Fähigkeiten (Sprache, Bildung etc.) jeweils nutzen können (Grogger/Hanson 2011). Im Falle von Flüchtlingen spielen zusätzlich Netzwerke eine große Rolle (Neumayer 2004). Netzwerke senken die Migrationskosten ins Zielland und innerhalb des Ziellandes in Bezug auf bestimmte Orte (Massey et al. 1993). So können im Laufe der Zeit ethnische Enklaven entstehen, in denen man im Extremfall ohne Kenntnis der Sprache des Ziellandes leben kann. Solche Enklaven haben eine Reihe von Vor- und Nachteilen für die Arbeitsmarktintegration, die wir weiter unten ausführlich diskutieren. Niedrigere Migrationskosten durch Netzwerke machen die Migration im Übrigen auch für solche Menschen zunehmend attraktiv, die dadurch nur einen relativ geringen Nutzen- bzw. Einkommensgewinn zu erwarten haben – also tendenziell über weniger arbeitsmarktrelevante Fähigkeiten verfügen.

Scholz (2013) argumentiert in ihrer Auswertung einer qualitativen Expertenbefragung, dass Flüchtlinge teilweise „Europa“ und nicht ein bestimmtes Land als Ziel ihrer Flucht ansehen. Wo die Flüchtlinge am Ende bleiben, kann dann von Zufällen, kurzfristigen Reisemöglichkeiten und Veränderungen der Informationslage der Flüchtenden während der Reise abhängen (so auch Havinga/Böcker 1999). Dies gilt vor allem dann, wenn aufgrund der Dublin-Verordnungen bestimmte angestrebte Zielländer auf dem Wege der irregulären Migration am Ende gar nicht erreicht werden können. So ließ die Einführung von Grenzkontrollen in Schweden im November 2015 eine hochfrequentierte Migrationsroute weitgehend verschwinden. Wegen solcher willkürlichen Faktoren bei der Entscheidung für ein Zielland bringen Flüchtlinge oft schlechtere Voraussetzungen für die Arbeitsmarktintegration mit als Arbeitsmigrantinnen und -migranten aus ähnlichen Ländern.

➤ ***Wer bleibt, wer geht? Integration versus Rückmigration.***

Schließlich entscheiden sich viele Migrantinnen und Migranten nach einer Zeit in Deutschland, in ein anderes Zielland weiterzureisen oder in ihr Herkunftsland zurückzukehren. Das ist zum einen ein Problem für jede empirische Analyse, weil Indikatoren für eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration sich sinnvoller Weise auf alle ankommenden Immigrantinnen und Immigranten beziehen sollten. Wenn zum Beispiel vor allem arbeitslose Migrantinnen und Migranten weiterziehen oder zurückkehren, würde der Erfolg der Arbeitsmarktintegration tendenziell überschätzt. Eine Reihe von Studien befassen sich mit dem selektiven Ausscheiden von rückkehrenden Migrantinnen und Migranten aus den einschlägigen Umfragen; einen detaillierten Überblick über diese Literatur geben Dustmann/Görlach (2015). Ein wichtiges Ergebnis dieser Studie ist, dass Migrantinnen und Migranten aus reicheren Ländern eher dorthin zurückkehren, während jene aus ärmeren Ländern eher im Zielland bleiben (Dustmann/Görlach, 2015).

Diese Studien beziehen sich größtenteils auf die größten Migrantengruppen: Arbeitsmigrantinnen und -migranten und nachgezogene Familienangehörige. Die Ergebnisse lassen sich nicht ohne Weiteres auf Geflüchtete übertragen. Wer aus seinem Herkunftsland geflohen ist, wird meist nur zurückkehren, wenn sich die Sicherheitslage grundlegend bessert. Einige Studien beschäftigen sich jedoch ausdrücklich mit Geflüchteten. Klintäll (2007) untersucht die Rückkehr von Flüchtlingen aus Schweden nach Chile, Iran und Polen in den 1970er bis 90er Jahren; dabei interessiert sich der Autor vor allem für den Effekt der politischen Liberalisierung in Chile und Polen Anfang der 1990er Jahre, während es im Iran keine Liberalisierung gab. Die Zahl der Zurückkehrenden stieg zwar für Chile stark an, blieb für Polen jedoch niedrig. Offenbar hat die ungünstige wirtschaftliche Situation in Polen den entscheidenden Unterschied ausgemacht.

Gerade bei gemischter Migration geht es aber nicht nur um die wirtschaftliche und politische Entwicklung im Herkunftsland, sondern auch im Zielland. Dustmann (2003) argumentiert, dass im Falle Deutschlands Migrantinnen und Migranten ihre geplante Rückkehr in doppelter Hinsicht an eine Veränderung ihres Einkommens anpassen: Erstens macht wirtschaftlicher Erfolg den Verbleib im Zielland attraktiver; zweitens muss dann bei einer Rückkehr ins Heimatland mehr aufgegeben werden. Für beide Effekte findet sich empirische Evidenz in deutschen Daten. Für Deutschland und einige weitere Länder wie die Niederlande gibt es auch Evidenz, dass unter Arbeitsmigrantinnen und -migranten die ärmsten und die reichsten die höchste Rückkehrwahrscheinlichkeit aufweisen. Offenbar kehren Migrantinnen und Migranten zum einen aufgrund schlechter ökonomischer Integration in ihr Heimatland zurück; zum anderen aber dann, wenn sie ausreichende finanzielle Reserven aufgebaut haben, um im Heimatland wirtschaftlich erfolgreich zu sein (Yang 2006; Bijwaard/Wahba 2014). Ökonomische Schocks wie zum Beispiel der Verlust des Arbeitsplatzes können den entscheidenden Impuls zur Rückkehr ins Herkunftsland oder zur Migration in ein weiteres Zielland geben (Bijwaard et al. 2014).

➤ ***Nicht nur die Situation im Herkunftsland, auch der Arbeitsmarkterfolg im Zielland entscheidet über die Rückmigration.***

Ähnliche ökonomische Anreize würden zum Tragen kommen, wenn Geflüchtete mit gefestigtem Aufenthaltsstatus sich schließlich entscheiden können, ob sie in ihr (wieder sicheres) Herkunftsland zurückkehren. Bei der BAMF-Flüchtlingsstudie 2014 wie auch bei der IAB-BAMF-SOEP-Umfrage aus

dem Jahr 2016 zeigt sich allerdings eine starke Orientierung an einer langfristigen Perspektive in Deutschland. Mehr als 90 Prozent geben an, langfristig bleiben zu wollen (Worbs/Bund 2016, Brücker et al. 2016b).

Während des mindestens mehrmonatigen Asylverfahrens ist für die Geflüchteten der Aufenthaltsstatus und damit der Planungshorizont in Deutschland unsicher. Bei denjenigen, deren Asylverfahren mit einer Duldung endet, sowie – in deutlich geringem Maße – den Geflüchteten mit subsidiärem Schutzstatus verbleibt auch nach dem Asylverfahren Unsicherheit darüber, ob sie auf Dauer in Deutschland leben können. Je höher diese Unsicherheit ist, desto geringer ist der Anreiz, sich bewusst für ein Leben in Deutschland und soziale Integration zu entscheiden und in länderspezifisches Humankapital zu investieren, z.B. in deutsche Sprachkenntnisse (Chiswick/Miller 1995) oder eine längere Berufsausbildung. Der maximale Anreiz zur Integration und damit zugleich der schnellste Integrationspfad stellt sich ein, wenn der Aufenthalt von Anfang an gesichert ist. Die erwarteten Integrationserträge sind umso geringer, je länger der Status ungeklärt ist und je größer die Wahrscheinlichkeit ist, nicht dauerhaft in Deutschland bleiben zu können. Ähnliche Probleme gibt es in der Anreizstruktur für potenzielle Arbeitgeber: Sie werden kaum einem Bewerber bzw. einer Bewerberin einen Arbeits- oder Ausbildungsplatz anbieten, wenn er oder sie jederzeit abgeschoben werden kann, wenn das Abschiebungshindernis wegfällt (siehe auch Bauer 2015). In dieser Hinsicht haben sich die Rechtsanwendung durch die Verkürzung der Verfahrensdauern und die Rechtslage durch die Einführung der „3+2- Regel“ im Integrationsgesetz (siehe Abschnitt 3.1.6) deutlich verbessert. Ob die Betriebe einen gesicherten Verbleib über zwei Jahre nach Ausbildungsende als ausreichend ansehen, um die betrieblichen Kosten der Ausbildung in Kauf zu nehmen, dürfte jedoch vom Einzelfall abhängen. Darüber hinaus gilt die „3+2-Regel“ nur für Auszubildende und nicht für die Aufnahme einer Beschäftigung. Johansson et al. (2016) bestätigen aufgrund eines umfangreichen Überblicks über die deutsche qualitative Literatur zum Thema Integration, dass Zukunftspläne und -wünsche der Flüchtlinge stark vom Aufenthaltsstatus abhängen. Von Haaren-Giebel und Sandner (2016) zeigen, dass die Teilnahme von Zugewanderten an beruflicher Aus- und Fortbildung mit ihrer Einbürgerung in Deutschland positiv korreliert; Investitionen in Humankapital durch Zugewanderte und Arbeitgeber hängen also offenbar mit der Aussicht auf einen gesicherten Aufenthaltsstatus zusammen.

- ***Für die Investition in Bildung ist Planungssicherheit erforderlich. Dazu gehört Sicherheit über die Aufenthaltsberechtigung.***

Cortes (2004) beschäftigt sich eingehend damit, wie sich eine langfristige Perspektive im Zielland bzw. die Aussicht auf eine baldige Rückkehr ins Herkunftsland in unterschiedlichem Verhalten niederschlagen. Die Rückkehr ist den meisten Geflüchteten durch Verfolgung oder Krieg versperrt, während sie Arbeitsmigrantinnen und -migranten jederzeit offensteht. Cortes findet, dass die Flüchtlingskohorte, die von 1975 bis 1980 in die USA gekommen war, im Jahr 1980 etwa 6% weniger verdiente und 14% weniger Stunden arbeitete als zugleich angekommene Arbeitsmigrantinnen und -migranten. Innerhalb von 10 Jahren hatten die Flüchtlinge jedoch durch Investitionen in ihr Humankapital die Vergleichsgruppe überholt und arbeiteten 4% länger, verdienten ein um 20% höheres Einkommen und sprachen besseres Englisch. Eine mögliche Erklärung hierfür ist, dass die Geflüchteten anders als andere Migrantinnen bzw. Migranten gezwungen sind, sich im Zielland zu behaupten, da ihnen die Rückkehrproption nicht zur Verfügung steht.

2.2 Individuelle Voraussetzungen der Arbeitsmarktintegration

2.2.1 Wie schnell integrieren sich Geflüchtete in den Arbeitsmarkt?

Viele Flüchtlinge weisen weniger günstige persönliche und rechtliche Voraussetzungen für die erfolgreiche Integration in den Arbeitsmarkt auf als Einheimische, Arbeits- oder Familienmigrantinnen und -migranten. Laut IAB (2015) hat sich die Qualifikationsstruktur anderer Migrantinnen und Migranten in Deutschland in den vergangenen Jahren positiv entwickelt; die aktuelle Flüchtlingskohorte liegt jedoch hinsichtlich ihres Bildungsniveaus unter dem Durchschnitt anderer Migrantinnen und Migranten. Daher ist es nicht verwunderlich, dass die Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen länger dauert als die anderer Migrantinnen und Migranten (Salikutluk et al. 2016). Laut der vom IAB ausgewerteten IAB-SOEP-Migrationsstichprobe liegt die Beschäftigungsquote für Flüchtlinge nach 5 Jahren bei etwa 50% – diesen Wert überschreiten andere Migrantinnen und Migranten schon nach 2 Jahren. Die Flüchtlinge in der Stichprobe erreichen eine Beschäftigungsquote von 70% erst nach zwischen 12 und 15 Jahren und bleiben auch nach 15 Jahren noch ca. 300 Euro pro Monat hinter dem Einkommen anderer Migrantengruppen zurück.

Weitere Studien für Deutschland und andere Länder kommen zu ähnlichen Ergebnissen. Keller et al. (2015) zeigen, dass Flüchtlinge im Vergleich zu ähnlich qualifizierten Zuwandern, die aus anderen Gründen nach Deutschland gekommen sind, anfänglich deutlich seltener beschäftigt sind. Sie sind zudem häufiger auf staatliche Transfers angewiesen als die Vergleichsgruppe. Nach etwa 13 Jahren hat sich jedoch die Beschäftigungswahrscheinlichkeit beider Gruppen angeglichen. Auch in anderen Ländern wie beispielsweise Schweden (Hansen/Lofstrom 2003; Bevelander 2011), dauert es über 10 Jahre, bis Flüchtlinge hinsichtlich ihrer Abhängigkeit von Transferzahlungen das niedrigere Niveau anderer Migrantinnen und Migranten erreichen. Recht erfolgreich ist offenbar die Integration bosnischer Flüchtlinge in Österreich, Dänemark, den Niederlanden und Schweden in den 1990er Jahren verlaufen (Barslund et al., 2016). Diese Gruppe verfügte über einen relativ hohen Bildungsstand und erreichte bei integrationsfreundlichen rechtlichen Rahmenbedingungen, insbesondere einem ungehinderten Zugang zum Arbeitsmarkt, und einer günstigen Arbeitsmarktsituation innerhalb eines Jahrzehnts dieselbe Erwerbsquote wie Einheimische. Bei weniger günstigem Rechtsrahmen und Arbeitsmarkt dauerte die Arbeitsmarktintegration der bosnischen Flüchtlinge zwar länger, aber die Erwerbsquote der Einheimischen wurde trotzdem erreicht. Allerdings lässt sich nicht klar ermitteln, in welchem Maß die rechtlichen Regeln für die schnellere Integration ursächlich waren.

➤ ***Die Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen ist ein langsamer Prozess, dessen Dauer vom rechtlichen Rahmen und der Arbeitsmarktsituation abhängt***

Innerhalb der Gruppe der Geflüchteten gibt es große Unterschiede im Verlauf der Arbeitsmarktintegration. Bevelander (2011) dokumentiert zum Beispiel, dass sich Asylbewerberinnen und -bewerber sich in Schweden langsamer in den Arbeitsmarkt integrieren als Menschen, die über Familiennachzug ins Land gekommen sind und somit bereits auf Netzwerke zurückgreifen können. Zugleich wurden Asylbewerberinnen und -bewerber, die aus eigener Kraft nach Schweden gekommen sind, schneller in den Arbeitsmarkt integriert als Flüchtlinge, die direkt aus dem Herkunftsland nach Schweden umgesiedelt wurden.

Die Geflüchteten bringen üblicherweise genau wie Arbeitsmigrantinnen und -migranten eine hohe Arbeitsmarktmotivation mit. Für die USA argumentiert Cortes (2004), dass die Anreize für den Erfolg

im Arbeitsmarkt für Flüchtlinge höher seien als für Arbeitsmigranten und -migrantinnen, da sie zumindest mittelfristig keine Chance zur Rückkehr haben. Für Deutschland gibt es bisher nur vorläufige Evidenz hierzu. Auf Basis der BAMF-Flüchtlingsstudie von 2014 untersuchen Worbs und Bund (2016) die Bildungssituation und Zukunftsorientierung von Asylberechtigten und anerkannten Flüchtlingen in Deutschland. Bei der Interpretation der Ergebnisse ist zu berücksichtigen, dass nur Flüchtlinge mit gesichertem Aufenthaltsstatus aus sechs Herkunftsländern (Afghanistan, Eritrea, Irak, Iran, Sri Lanka und Syrien) befragt wurden und die Teilnehmenden schriftlich Fragebögen ausgefüllt haben. Besonders kooperative und motivierte Personen, Personen mit eher langfristiger Perspektive (wegen des Fokus auf Asylberechtigte und anerkannte Flüchtlinge) sowie besser gebildete Personen dürften daher überrepräsentiert sein. Außerdem haben mindestens 89% der Syrer im Datensatz ihren Asylantrag bereits vor 2013 gestellt. Da sich die Selbst-Selektion der Flüchtlinge im Zeitablauf gewandelt hat und auch wegen der Länderauswahl sind die Teilnehmenden dieser Studie nicht direkt vergleichbar mit der jüngsten Kohorte von Flüchtlingen nach Deutschland.

Die ganz überwiegende Mehrheit der Befragten bejaht die Frage nach einer zukünftigen Berufstätigkeit in Deutschland (Worbs/Bund 2016). Arbeitsmarktintegration ist laut dieser Studie ein klares Ziel der Befragten. Sie betonen den Wunsch, nicht vom Staat abhängig zu sein und die eigene Familie versorgen zu können. Auch das IAB (2016) dokumentiert die hohe Arbeitsmotivation und den Unwillen von Geflüchteten, langfristig von Transferleistungen zu leben, die teils als demütigend wahrgenommen werden. Die IAB-BAMF-SOEP-Umfrage enthält auch Flüchtlinge, die in den Jahren 2014 und 2015 angekommen sind, sofern sie bis zum Zeitpunkt der Befragung im Jahr 2016 einen Asylantrag gestellt haben. Hier geben 97% der Männer und 85% der Frauen an, mindestens „wahrscheinlich“ in Zukunft eine Erwerbstätigkeit ausüben zu wollen.

Frauen aus Ländern wie Syrien und dem Irak sind jedoch sehr oft nicht erwerbstätig und auch nicht auf der Suche nach Arbeit oder Ausbildung (Worbs/Bund, 2016). Dies mag zum Teil daran liegen, dass sie Kinder betreuen. Zudem vermuten die Autorinnen, dass kulturell bedingt die intrafamiliäre Arbeitsteilung in diesen Gruppen sich von der in Deutschland verbreiteten unterscheidet. Dennoch ist über alle Herkunftsländer der aktuellen Flüchtlingskohorte hinweg die Erwerbstätigenquote vor der Ausreise aus dem Herkunftsland hoch. Laut Wälde (2016) waren 65% der volljährigen Asyl-Erstantragssteller in ihrem Herkunftsland zuletzt erwerbstätig. Vermutlich wollen also die wenigsten Flüchtlinge dauerhaft von Sozialleistungen leben (Guiletti 2014).

➤ ***Geflüchtete haben eine hohe Arbeitsmotivation – der Sozialstaat kann aber Anreize geben, statt Arbeit Transferleistungen in Anspruch zu nehmen.***

Allerdings kann für niedrige Einkommen die Kombination von Sozialleistungen mit einer hohen Grenz-Abgabenbelastung des selbst verdienten Einkommens negative Effekte auf die Arbeitsanreize haben. Pedersen (2013) dokumentiert dies am Beispiel Dänemarks. Bevor ab dem Jahr 1999 umfangreiche Änderungen in der sozialen Sicherung in Bezug auf Zugewanderte eingeführt wurden, hatten Migrantinnen und Migranten aus nicht-europäischen Herkunftsländern eine erheblich höhere Wahrscheinlichkeit, Sozialhilfe zu beziehen, als einheimische Personen. Nachdem die Bezugskriterien für die Sozialhilfe verschärft und die aktive Arbeitsmarktpolitik für die Zielgruppe der Migrantinnen und Migranten ausgeweitet wurde, nahm die Beschäftigung in der Zielgruppe (allerdings nur leicht) zu. Als Nebeneffekt ergaben sich allerdings deutliche Einkommensverluste bei den Zugewanderten.

2.2.2 Sprachkenntnisse

Kenntnisse der Sprache des Aufenthaltslandes sind eine der wichtigsten Voraussetzungen für die erfolgreiche Arbeitsmarktintegration sowie für gesellschaftliche Teilhabe. Wenn Zuwandernde nicht mindestens Kenntnisse der Sprache ihres Ziellandes auf mittlerem Niveau erwerben, können sie üblicherweise auch langfristig hinsichtlich ihres Lohnes nicht mit ansonsten identisch gebildeten Beschäftigten gleichziehen (Dustmann/van Soest 2001; 2002; Bleakley/Chin 2004). Die sorgfältigen Schätzungen von Dustmann und van Soest für Deutschland lösen eine Reihe methodischer Schwierigkeiten bei der Identifizierung des reinen Effektes deutscher Sprachkenntnisse; demzufolge erklärten in den 1980er und 1990er Jahren gute deutsche Sprachkenntnisse für sich genommen Lohnunterschiede von bis zu 15%. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass Kenntnisse der Sprache des Ziellandes komplementär zu anderen Fähigkeiten sind. Mangelnde Sprachkenntnisse können etwa dazu führen, dass Migrantinnen und Migranten sich auf manuelle Tätigkeiten spezialisieren (Peri/Sparber 2009) – formale Bildung und andere Qualifikationen außerhalb einiger Nischen des Arbeitsmarktes werden erst durch Deutschkenntnisse nutzbar. Auch Fremdsprachenkenntnisse wie Englisch sind nur in wenigen Berufen ohne Deutschkenntnisse nutzbar (Stöhr 2015). Von etwa 3.000 Arbeitgebern aus dem verarbeitenden Gewerbe, dem Bausektor und dem Handel wurden bei einer Umfrage im Oktober 2015 (Battisti et al. 2015) fehlende deutsche Sprachkenntnisse am häufigsten als Hemmnis für die Einstellung von Migrantinnen und Migranten genannt.

- ***Mindestens mittlere Kenntnisse der Sprache des Ziellandes sind entscheidend für die Integration in Arbeit und die durch die Zugewanderten erzielten Arbeitseinkommen.***

Nach Aldashev et al. (2009) kommt der Effekt der Sprachkenntnisse auf die Höhe der Arbeitseinkommen dadurch zustande, dass Zugewanderte mit besseren Sprachkenntnissen eher am Arbeitsmarkt partizipieren, häufiger tatsächlich in Beschäftigung sind und eher besser qualifizierte Tätigkeiten ausüben. Unter Berücksichtigung dieser Faktoren gibt es nach dieser Studie keine systematischen Lohnunterschiede zwischen Menschen mit unterschiedlich guten Sprachkenntnissen. Sprachkenntnisse wirken sich also nur durch die verschiedenen Formen von Selektion auf die anhand von Unterschieden im Arbeitseinkommen gemessene Arbeitsmarktintegration aus.

Unter Arbeitsmigrantinnen und -migranten spielen bereits vor der Migration existierende Sprachkenntnisse eine wichtige Rolle bei der Wahl des Ziellandes. Geflüchtete hingegen sind bei der Wahl ihres Ziellands eingeschränkt und haben daher oft schlechtere oder gar keine Kenntnisse der Sprache des Ziellandes (Adserà/Pytlikova 2015). Da Deutsch nur in wenigen Ländern gesprochen oder in der Schule gelehrt wird, haben Geflüchtete in Deutschland meist keine Deutschkenntnisse. Weniger als 10 Prozent der Geflüchteten, die seit 2013 in Deutschland angekommen sind, hatten bei ihrer Ankunft überhaupt Deutschkenntnisse (Brücker et al. 2016b); etwas höher liegt dieser Anteil bei Menschen aus den Westbalkanländern mit 15 Prozent.

Geflüchtete erwerben im Laufe der Zeit deutsche Sprachkenntnisse durch formale Sprachkurse und insbesondere durch die Teilnahme am Alltagsleben in Deutschland. Einen besonders großen positiven Effekt auf das Sprachenlernen haben Lebenspartner mit Sprachkenntnissen des Ziellandes (Chiswick et al. 2005). Umgekehrt haben Geflüchtete wenig Gelegenheit, Deutsch zu lernen, wenn sie in Gemeinschaftsunterkünften mit Landsleuten untergebracht sind oder in ethnischen Enklaven leben.

Selbst wenn sie eine Gemeinschaftsunterkunft mit Flüchtlingen mit verschiedenen Muttersprachen teilen, fehlt der Austausch mit Menschen, die fließend Deutsch sprechen.

Das Alter eines Flüchtlings beeinflusst vermutlich am stärksten die Entwicklung der Sprachkenntnisse über die Zeit. Wenn Kinder schon in jungen Jahren nach Deutschland kommen, erlernen sie deutlich leichter die Sprache auf einem hohen Niveau. Diese Fähigkeit nimmt schon bei Teenagern stark ab (einen detaillierten Überblick bietet Isphording 2015). Menschen mit besserer Bildung fällt der Spracherwerb dabei leichter, wie Dustmann (1994) und Isphording/Otten (2014) für Deutschland dokumentieren. Auch fällt der Erwerb von Sprachkenntnissen umso schwerer, je unterschiedlicher die Muttersprache oder bereits erlernte Fremdsprachen und die zu neu zu erlernende Sprache sind. Zugleich zeigt diese Studie auch, dass in Deutschland – anders als in den anglophonen USA – Migrantinnen und Migranten aus Ländern mit einer stark unterschiedlichen Sprache einen steileren Assimilationspfad haben. Sie beginnen auf einem niedrigerem Sprachniveau, erzielen dann aber pro Jahr größere Zuwächse. Gute Bleibeaussichten und damit ein längerer Planungshorizont erhöhen den Einsatz beim Spracherwerb (Dustmann 1999) und erleichtern so auch indirekt die Arbeitsmarktintegration.

Kinder können einerseits die Arbeitsmarktintegration und auch die soziale Integration ihrer Eltern beschleunigen, indem sie die deutsche Sprache aus der Schule in ihr Elternhaus tragen. Zugleich sind aber gerade Mütter oft nicht erwerbstätig, weil sie Kinder haben. Sobald die Kinder die Sprache des Ziellandes gelernt haben, spielen viele als Übersetzer für ihre Eltern im Umgang mit Ämtern oder beim Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen eine wichtige Rolle. Gerade Mütter haben auf diese Weise oft wenig Anreize, sich sprachlich und sozial schnell zu integrieren. Väter haben demgegenüber wegen des Wunsches nach Erwerbstätigkeit mehr Anreize zum schnellen Spracherwerb (Chiswick/Miller 2015).

- ***Alter, Wohnsituation, gesellschaftliche Integration und die Verfügbarkeit von berufsbegleitenden Sprachkursen sind wichtige Voraussetzungen für den Spracherwerb.***

Manchmal fehlen aus ganz praktischen Gründen die notwendigen positiven Wechselwirkungen zwischen dem Erwerb von Sprachkenntnissen und erfolgreicher Arbeitsmarktintegration – etwa dann, wenn durch vorgeschriebene Sprachkurse eine mögliche Arbeitsaufnahme verhindert wird oder die Teilnahme an weiterführenden Sprachkursen neben der Arbeit nicht praktikabel ist. Viele Geflüchtete sowie Experten wünschen sich daher berufsbegleitende Sprach- und Integrationskurse (IAB 2016). Das wäre auch deshalb wichtig, weil neu erworbene Sprachkenntnisse erst ab einem hinreichenden Niveau zu besseren Arbeitsergebnissen führen; Basiskenntnisse (A1) qualifizieren nur für einfachste Tätigkeiten (Hayfron 2001).

2.2.3 Formale Bildung

Eine fehlende berufliche Qualifikation der Geflüchteten in Deutschland wird von potenziellen Arbeitgebern nach deutschen Sprachkenntnissen am häufigsten als Hindernis für die Beschäftigung genannt (Battisti et al. 2015). Das Bildungsniveau von Geflüchteten im Allgemeinen sowie bei der aktuellen Flüchtlingskohorte (IAB 2015) liegt deutlich unter dem deutschen Durchschnitt – sowohl im Vergleich zur einheimischen Bevölkerung als auch im Vergleich zu Arbeitsmigrantinnen und -migranten. Die Geflüchteten in dieser Hinsicht als homogene Gruppe zu begreifen, wäre aller-

dings falsch. Einige haben vor ihrer Flucht studiert und sind auf Anrechnung von Studienleistungen und Ausbildungsabschlüssen und ggf. Nachschulung angewiesen. Besonders Geflüchtete aus dem Iran haben einen hohen Bildungsstandard; auch Syrer sind eher besser gebildet als andere Geflüchtete (Neske/Rich 2016). Insgesamt liegt in der jüngsten Flüchtlingskohorte der Anteil weiterführender Schulabschlüsse offenbar sogar etwas höher als in der bereits in Deutschland lebenden Bevölkerung; zugleich hat allerdings etwa jeder bzw. jede zehnte Geflüchtete gar keine Schule besucht (Brücker et al. 2016b).

Die Mehrheit der Geflüchteten in Deutschland hat zudem keine abgeschlossene Berufsausbildung im deutschen Sinne. Auch innerhalb dieser Gruppe gibt es allerdings große Unterschiede. Einige sind infolge der langjährigen Konflikte, die die Schulsysteme in den Herkunftsländern zerstört haben, Analphabeten. Andere wiederum blicken auf eine langjährige Arbeitserfahrung etwa im Handwerk zurück, haben aber keine Zertifikate vorzuweisen.

Genau wie andere Migrantinnen und Migranten gehen viele Flüchtlinge im Zielland einer Arbeit nach, für die sie nach ihrem formalen Bildungsniveau überqualifiziert sind (z.B. Visintin et al. 2015). Ein möglicher Grund dafür kann bei Geflüchteten eine Wohnortzuweisung sein (Åslund/Rooth 2007): Eine hochqualifizierte Person wird auf dem Land möglicherweise schwerer eine passende Arbeit finden als ein Flüchtling ohne jegliche Berufsausbildung in einem städtischen Arbeitsmarkt.

➤ **Die Übertragbarkeit von Qualifikationen ist vor allem bei höheren Bildungsabschlüssen oft nicht gegeben.**

Allerdings ist die Qualität der Bildungssysteme in den Herkunfts- und Zielländern von Migrantinnen und Migranten oft nicht vergleichbar (für einen ausführlichen Überblick siehe Dustmann/Glitz 2011). Humankapital, das in Entwicklungs- und Schwellenländern aufgebaut wurde, ist daher oft im Zielland nicht allzu hilfreich. Durch systematische Unterschiede in der Humankapital-Rendite lassen sich große Teile der Differenz in Erwerbseinkommen zwischen Einheimischen und Migrantinnen bzw. Migranten erklären (z.B. Friedberg 2000). Für Deutschland finden Basilio et al. (2014) in einer großen Stichprobe von Arbeits- und Familienmigrantinnen und -migranten sowie Flüchtlingen Evidenz für eine abnehmende Übertragbarkeit von Bildung mit steigendem Bildungsabschluss. Während für grundlegende Kenntnisse aus der Grundschule die Erträge einigermaßen vergleichbar sind, nehmen sie für den Besuch der Sekundarschule und Hochschule in Entwicklungsländern relativ zu Deutschland ab.

Viele Migrantinnen und Migranten haben wegen der relativ geringen Erträge ihrer Bildung aus dem Heimatland einen hohen Anreiz, in Deutschland in Bildung zu investieren. Dies hilft im Laufe der Zeit die Lücke zu Nichtmigrantinnen und -migranten schließen. Die hohe Bildungsmotivation, die viele jüngere Flüchtlinge mitbringen (IAB 2016), kann also bei passender Förderung mittel- bis langfristig zu einer erfolgreichen Arbeitsmarktintegration beitragen. Cortes (2004) argumentiert, dass gerade durch den längeren Bleibehorizont von Flüchtlingen und die oft fehlende Aussicht auf Rückkehr Investitionen in Humankapital im Zielland höher sind. In den USA schließen Flüchtlinge hinsichtlich ihres Einkommens im Laufe der Zeit sogar mit der einheimischen Bevölkerung auf und überholen diese sogar.

Der sozioökonomische Hintergrund der Eltern ist für den Erwerb formaler Bildung in der zweiten Generation von großer Bedeutung; einen Überblick über die Fördermaßnahmen für zugewanderte

Kinder im deutschen Schulsystem bieten Massumi et al. (2015). Im Gegensatz zu Australien, Großbritannien oder Kanada zeigen in Deutschland (ebenso wie in den meisten anderen OECD-Ländern) Kinder mit Migrationshintergrund große Defizite in der Lesekompetenz und in Mathematik (PISA) gegenüber Kindern ohne Migrationshintergrund. Allerdings ist diese Diskrepanz nicht durch die im Elternhaus gesprochene Sprache zu erklären, sondern durch die positive Selektion der Eltern (Auswahl der Immigrantinnen und Immigranten u.a. nach Bildungsniveau) in Australien, Großbritannien und Kanada (Dustmann/Glitz 2011). Ergebnisse von Algan et al. (2010) zeigen für Deutschland und Frankreich, dass jene Herkunftsländer mit den größten Bildungsdefiziten in der ersten Generation später in der zweiten Generation einen Teil dieses Unterschieds aufholen. Die Lücke zu Nichtmigrantinnen und -migranten wird jedoch nicht vollständig geschlossen.

➤ **Bildungserwerb setzt Spracherwerb voraus.**

Mangelnde deutsche Sprachkenntnisse erschweren den Erwerb höherer Bildungsabschlüsse; ein erfolgreicher Spracherwerb ist daher eine notwendige Vorbedingung für die Verringerung von Bildungsdifferenzialen. Der negative Einfluss von linguistisch deutlich unterschiedlichen Muttersprachen erschwert den Erwerb guter Lesekenntnisse im Deutschen (Isphording 2014) und verschlechtert auf diesem Weg wiederum die Mathematikkenntnisse (Isphording et al. 2016). Somit beeinflusst das Herkunftsland eines Flüchtlings nicht nur über schulische Vorkenntnisse, sondern auch über den Faktor Sprache den Bildungserfolg – insbesondere bei jenen, die bei ihrer Ankunft schon älter sind. Dies gilt auch für die aktuelle Situation in Deutschland. Büschel et al. (2015) berichten aus der Begleitforschung des Modellprojektes „Early Intervention“, dass das unzureichende Angebot von Deutschkursen einen negativen Einfluss nicht nur auf Schul- und Hochschulbildung ausübt, sondern auch auf andere Qualifikationsmaßnahmen, die Deutschkenntnisse voraussetzen.

2.2.4 Weitere individuelle Faktoren

Selbst wenn das Bildungsniveau und die Sprachkenntnisse von Flüchtlingen praktisch identisch mit der einheimischen Bevölkerung sind, kann ihre Arbeitsmarktintegration viele Jahre dauern. Bauer et al. (2013) dokumentieren dies am Beispiel der Arbeitsmarktintegration der Heimatvertriebenen in Westdeutschland nach dem Zweiten Weltkrieg. Im Folgenden bieten wir einen Überblick über weitere relevante Faktoren. Teils gibt es dazu wenig einschlägige Literatur – was aber nicht unbedingt bedeutet, dass der betreffende Faktor nicht von großer Relevanz für die Arbeitsmarktintegration sein kann.

Vielfach finden Migrantinnen und Migranten im Zielland zunächst keine qualifikationsadäquate Tätigkeit, da sie zum Beispiel Defizite in einzelnen Bereichen (z.B. der Sprache) haben, die ihre sonstigen Fähigkeiten nur schwer nutzbar machen. Daher sind Migrantinnen und Migranten oft zunächst formal besser qualifiziert, als es ihre erste Tätigkeit verlangt. Liebau/Saliktuk (2016) untersuchen die Berufserfahrung von Flüchtlingen im Jahre 2013 anhand des IAB-SOEP Migrationssamples. Unter denjenigen, die bei Zuzug älter als 24 Jahre alt waren (also alt genug, um im Herkunftsland eine Berufsausbildung abgeschlossen zu haben), verfügten 55% nicht über einen formalen Berufsabschluss. Allerdings gaben 89% Berufserfahrung aus dem Herkunftsland an, bei den Männern sogar 94%. Nach der IAB-BAMF-SOEP-Befragung (Brücker et al. 2016b) sind dies 81 Prozent der Männer über 18 Jahren und 50 Prozent der Frauen derselben Altersgruppe.

Die Berufserfahrung ist allerdings nicht ohne weiteres vom Herkunfts- auf das Zielland übertragbar. Für die USA finden Chiswick/Miller (2009), dass gerade Immigranten und Immigrantinnen mit längerer Arbeitserfahrung im Ausland weniger gut passende Tätigkeiten haben. Am Beispiel Australiens zeigen Piracha et al. (2012), dass jene Menschen, die schon im Herkunftsland keine qualifikationsadäquate Tätigkeit hatten, einem besonders großen Risiko unterliegen, dass ihnen dasselbe auch im Zielland widerfährt.

- ***Arbeitserfahrung ist oft nicht von den Herkunfts- auf die Zielländer zu übertragen. Es kommt daher darauf an, Arbeitserfahrung im Zielland zu erwerben.***

Allerdings lässt sich das Fehlen von ziellandspezifischer Arbeitserfahrung im Laufe der Zeit im Zielland ausgleichen. Nach einigen Jahren nimmt die Wahrscheinlichkeit ab, dass Immigranten und Immigrantinnen formal überqualifiziert arbeiten; umgekehrt wird es wahrscheinlicher, dass sie oberhalb ihres individuellen formalen Bildungsniveaus arbeiten (siehe z.B. Piracha et al. 2012). Im Laufe der Zeit kann Arbeitserfahrung im Zielland also die Nachteile geringerer formaler Bildung mindern. Selbst wenn Flüchtlinge ein gutes formales Bildungsniveau mitbringen, müssen sie zunächst einen Nachteil durch die fehlende Transferierbarkeit ihrer vor der Flucht erworbenen Fähigkeiten und Erfahrungen ausgleichen, zumal wenn es Hindernisse bei der Anerkennung von Abschlüssen gibt (vgl. dazu Abschnitt 3.1.2). Der Erwerb der notwendigen Arbeitserfahrung im Zielland ist also ein weiterer Faktor, warum die erfolgreiche Arbeitsmarktintegration mit einer Annäherung der Löhne von Flüchtlingen und vergleichbaren Menschen ohne Fluchterfahrung relativ lang dauert.

Die Umstände der irregulären Migration bringen es mit sich, dass viele Flüchtlinge mit physischen oder psychischen gesundheitlichen Problemen im Zielland ankommen (siehe auch Abschnitt 2.1; Bozorgmehr/ Razum 2015). Andersson et al. (2016) berichten beispielweise, dass etwa ein Drittel der potenziellen Teilnehmenden an Orientierungsgesprächen in Schweden diese aufgrund schlechter Gesundheit zunächst nicht in Anspruch nehmen konnten. Flüchtlinge, die infolge ihrer Traumatisierung nicht an Integrationsmaßnahmen teilnehmen können, werden sich auch schwer tun, Arbeit zu finden. In einer Metastudie über internationale und Binnen-Flüchtlinge zeigen Porter/Haslam (2005) außerdem, dass gerade besser gebildete Menschen und solche mit höherem sozioökonomischem Status vor ihrer Flucht einen schlechteren psychischen Gesundheitszustand haben. Außerdem sind ältere und weibliche Flüchtlinge besonders betroffen.

Arbeitsintegration wird dadurch nicht nur einfach monokausal erschwert. Arbeit oder andere sinnstiftende Maßnahmen wie Sprachkurse oder Bildung haben eine positive Wechselbeziehung mit psychischer Gesundheit. Wartezeiten ohne Tätigkeit werden hingegen als psychisch belastend empfunden – insbesondere, wenn Unsicherheit über das Asylverfahren dazukommt (so Behrensen/Groß 2004, auf der Grundlage qualitativer Interviews).

Aber auch psychische Veränderungen, die nicht unbedingt schon eine Traumatisierung darstellen, können sich auf zentrale ökonomische Verhaltensweisen auswirken. Callen et al. (2014) dokumentieren anhand einer Studie mit über eintausend Zivilisten in Kabul, dass Menschen, die Gewalt und Angst als Folge von Angriffen oder Anschlägen in der nahen Umgebung erfahren haben, noch Jahre später eine deutlich stärkere Präferenz für sichere Einkommen zeigen als ihre nichtbetroffenen Mitbürger. Dieser Effekt wird durch als ähnlich wahrgenommene Situationen neu ausgelöst: Der oder die Betroffene verhält sich sicherheitsorientierter, wenn eine Situation ihn oder sie an die Gewalt-Erfahrung erinnert. Dies kann bedeuten, dass Flüchtlinge in solchen Situationen (möglicherweise

auch bei Befragungen durch Sicherheitskräfte oder Behörden) anders entscheiden und handeln, als sie es ohne die Erinnerung an Gewalterfahrungen tun würden. Ähnlich zeigen Moya und Carter (2014), dass Menschen, die lange in Bürgerkriegsgebieten gelebt haben, insbesondere bei eigenen Gewalterfahrungen mehr Hoffnungslosigkeit und Pessimismus bezüglich ihrer ökonomischen Zukunftschancen empfinden. Derartige psychische Konsequenzen könnten für dauerhaft zu niedrigeren Ambitionen und Erwartungen im Arbeitsmarktverhalten führen.

➤ **Die Erfahrung von Gewalt und Flucht prägt auch das wirtschaftliche Verhalten.**

Bei der Entwicklung spezifischer Interventionen können je nach Kontext auch Ergebnisse zum Umgang mit anderen traumatischen Erfahrungen genutzt werden, wie zum Beispiel Naturkatastrophen. Hanaoka et al. (2015) dokumentieren beispielsweise, dass Männer, die in Japan stärker dem Erdbeben von 2011 ausgesetzt waren, mehr Alkohol trinken und Glücksspiele nutzen. Andere Studien weisen darauf hin, dass solche Auswirkungen auf Risikoverhalten im Laufe der Zeit zurückgehen (z.B. Cameron/Shah 2015). Dies bedeutet jedoch nicht, dass keine dauerhaften Effekte entstehen. Kim/Lee (2014) zeigen am Beispiel des Koreakrieges, dass Menschen mit Kriegserfahrungen im Kindesalter zwischen vier und acht Jahren noch 50 Jahre später risikoaverser als ihre Mitbürgerinnen und Mitbürger sind.

IAB (2016) und Brücker et al. (2016) berichten, dass Flüchtlinge Toleranz und Religionsfreiheit in Deutschland schätzen und die befragten Geflüchteten sich stark mit den in Deutschland üblichen Werten identifizieren, obwohl diese den traditionellen Geschlechterrollen in muslimischen Herkunftsländern widersprechen. Gerade Frauen nehmen deren geringeren Stellenwert in Deutschland aber als wertvoll wahr.

Zimmermann et al. (2008) modellieren die Selbstidentifikation mit Herkunfts- und Zielland anhand von Daten aus dem Sozioökonomischen Panel und zeigen, dass aus dem Herkunftsland mitgebrachte Charakteristika wie insbesondere der Bildungsstand entscheidend sind für die spätere Identifikation mit dem Zielland. Die mitgebrachten Einstellungen sind also nicht starr, sondern gleichen sich - unterschiedlich schnell – denen im Zielland an.

2.3 Kontextfaktoren bei der Arbeitsmarktintegration

2.3.1 Die Rolle staatlicher Regulierungen und ihrer Anwendung

Die Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen hängt nicht alleine von ihren persönlichen Voraussetzungen ab. Auch die Interaktion ihrer Fähigkeiten und anderen Charakteristika mit der gültigen Gesetzgebung und Verwaltungspraxis kann eine Rolle spielen. So berichten Büschel et al. (2015) aus der Begleitforschung von „Early Intervention“, dass neben Sprachbarrieren, Unterbringung, familiärer Situation und anderen Faktoren, die bereits oben angesprochen wurden, die Vielzahl wechselnder Ansprechpartner, komplizierte Behördenstrukturen und schwierig verständliche Konstrukte wie Rechtskreiswechsel die Integration erschweren (siehe dazu auch Abschnitt 3.1.4). Auch Aumüller (2016) kritisiert, dass durch den Rechtskreiswechsel begonnene Verfahren oder Maßnahmen schlimmstenfalls abgebrochen werden müssen. Eine Reihe rechtlicher Rahmenbedingungen sind danach nicht auf eine schnelle Arbeitsmarktintegration ausgerichtet.

Garloff (2016a) liefert (unter anderem) einen Überblick über Regulierungen, die die Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen erschweren können (ähnlich Jean et al. 2007 in einem OECD-Arbeitspapier). So können strikte Zugangsvoraussetzungen in Form formaler Qualifikationsanforderungen die Arbeitsaufnahme in bestimmten Berufen für Immigrantinnen und Immigranten praktisch unmöglich machen – ähnlich wie für einheimische Arbeitslose. Allerdings zeigen Jean et al. (2007) auf, dass der negative Effekt auf Immigranten und Immigrantinnen stärker ausfallen kann als auf Einheimische – insbesondere bei Regulierungen, die Arbeit erschweren oder einen Arbeitsmarktdualismus fördern, etwa atypische Arbeitsverhältnisse.

In einer mehrteiligen Studie arbeiten Martín et al. (2016a, 2016b) anhand von Fallstudien zu Österreich, Dänemark, Frankreich, Deutschland, Italien, den Niederlanden, Spanien, Schweden und dem Vereinigten Königreich wichtige Trends und besonders vielversprechende Politiken für die Arbeitsmarktintegration von Asylsuchenden und Flüchtlingen heraus. Innerhalb der untersuchten Länder sind die Maßnahmen stark fragmentiert und kaum koordiniert. Martín et al. kritisieren fehlenden Informationsaustausch zwischen implementierenden Organisationseinheiten sowie den fehlenden Zuschnitt auf die spezifischen Charakteristika einzelner Flüchtlinge. Die Effektivität von Interventionen würde erhöht, wenn sie in einer sinnvollen Reihenfolge angeboten und Synergien aus ihrer Kombination genutzt würden.

Die OECD (2016) fordert daher möglichst frühzeitige Integrationsmaßnahmen für Menschen mit guter Bleibeperspektive. In Deutschland wurde dies durch die Öffnung von Sprachkursen für Geflüchtete aus Ländern mit guter Bleibeaussicht bereits umgesetzt (siehe Abschnitt 3.1.1) – allerdings mit dem Effekt, dass die Nachfrage das Angebot übertraf und Wartezeiten zeitweilig zunahm. Auch gibt es etwa nach Afghanistan nur wenige freiwillige Ausreisen oder Abschiebungen – trotzdem genießen Flüchtlinge aus Afghanistan nicht den durch das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz geförderten schnelleren Zugang zu Arbeitsmarkt-Integrationsmaßnahmen (vgl. auch Aumüller 2016).

- ***Je länger die Wartezeiten bei der Bearbeitung des Asylantrags, desto geringer ist später die Wahrscheinlichkeit einer Erwerbstätigkeit.***

Nicht nur eine nicht sinnvolle Reihenfolge von Maßnahmen, sondern auch Verzögerungen können Arbeitsmarktintegration erschweren. Hainmueller et al. (2016a) schätzen mit Hilfe von Schweizer Daten den Effekt von Wartezeiten bei der Bearbeitung des Asylantrages; im Beobachtungszeitraum von 1994 bis 2004 haben sich die Wartezeiten erheblich geändert. Ein zusätzliches Jahr Wartezeit senkt später die Wahrscheinlichkeit, dass die Person arbeitet, um etwa 5 Prozentpunkte. Ein wahrscheinlicher Wirkungskanal ist dabei die psychische Gesundheit von Flüchtlingen.

Aumüller (2016) berichtet von Verzögerungen bei der Umsetzung selbst solcher Verwaltungsverfahren, die eigentlich mit strikten Zeithorizonten getakteten sind. Dazu zählt etwa die Vorrangprüfung, wenn Asylbewerberinnen und -bewerber und Geduldete nach drei Monaten erstmals eine Arbeit aufnehmen dürfen. Zwar gibt es eine 14-Tages-Frist für die Prüfung durch die entscheidende Arbeitsagentur. Die Ausländerbehörde jedoch, die die Anträge lediglich weiterzuleiten hat, ließe diese aber häufig unbearbeitet liegen, so dass deutlich längere Laufzeiten entstünden. Für Arbeitgeber sind solche unkalkulierbaren Verzögerungen ein potenziell stark abschreckender Faktor, der die frühe Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen erschwert. Viele zivilgesellschaftliche Flüchtlingsorganisationen, aber auch beispielsweise die OECD (2016) fordern daher weitere Schritte, um den Arbeitsmarktzugang weniger bürokratisch zu gestalten und administrative Hürden abzubauen.

2.3.2 Wohnort und soziales Netzwerk

Die Erstunterbringung von Flüchtlingen wird nicht nur in Deutschland administrativ gesteuert, so dass die meisten Betroffenen keinen Einfluss auf die Wahl ihres Wohnortes haben. Dabei kommt es tendenziell zu einer dezentralen Unterbringung entsprechend der landesweiten Verfügbarkeit von Wohnraum, sozialen Dienstleistungen und administrativer Kapazität für die Bearbeitung der Asylanträge. Diese dezentrale Unterbringung steht in einem gewissen Spannungsverhältnis mit dem Verhalten fast aller Migrantinnen und Migranten weltweit – nämlich im Zielland Fühlung und räumliche Nähe mit Landsleuten zu suchen und sich an deren soziale Netzwerke anzubinden. Da Migrantinnen und Migranten zunächst einmal wohnortnah und durch ihre Netzwerke Arbeit suchen, könnte die regionale Streuung der Unterbringung die Arbeitsmarktintegration verlangsamen, soweit sie mit Hilfe der migrantischen Netzwerke erfolgen würde. Andererseits kann die regionale Konzentration von Immigranten und Immigrantinnen in ethnischen Enklaven die Anreize für Spracherwerb und soziale Kontakte mit Einheimischen vermindern und so ebenfalls langfristig die soziale und Arbeitsmarkt-Integration behindern.

Das Spannungsverhältnis zwischen dezentraler Unterbringung und Anbindung an migrantische Netzwerke wird verschärft, wenn nicht nur die Erstunterbringung administrativ gesteuert wird, sondern die Flüchtlinge dauerhaft Wohnsitzauflagen unterliegen. In Deutschland sind die rechtlichen Voraussetzungen hierfür mit dem Integrationsgesetz wieder geschaffen worden. Bereits früher waren in Deutschland Wohnsitzauflagen zeitweise verbreitet, z.B. bei der Unterbringung der Spätaussiedlerinnen und -aussiedler aus der ehemaligen Sowjetunion. Wohnsitzauflagen gab oder gibt es auch in anderen europäischen Ländern. Åslund/Rooth (2007) diskutieren am Beispiel Schwedens, wie sich derartige Politiken auf die Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen auswirken. Zwar wird das Einleben im Zielland einfacher, wenn Immigranten und Immigrantinnen in räumlicher Nähe zu ihren Landsleuten wohnen (Damm 2009a). Auch Eisnecker/Schacht (2016) berichten aus dem IAB-SOEP Migrationssample, dass etwa die Hälfte der Flüchtlinge in Deutschland ihren ersten Job durch ihr persönliches Netzwerk aus Freunden, Verwandten und Bekannten gefunden hat. Andererseits zeigt eine umfangreiche Literatur, dass Integration dadurch langfristig oft erschwert wird (z.B. Kalter und Kogan 2014).

➤ ***Ethnische Netzwerke und die räumliche Nähe zu Menschen aus demselben Herkunftsland können die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit erleichtern ...***

Die empirischen Gesamteffekte lokaler ethnischer Netzwerke sind umstritten: aus theoretischen Gründen; wegen der Schwierigkeit, das „Sorting“ der Immigrantinnen und Immigranten (ihre Präferenz für räumliche Nähe zueinander) von kausalen Effekten empirisch sauber zu trennen; und weil die empirische Evidenz gemischt ist. Von theoretischer Seite sprechen Kalter/Kogan (2014) an, dass nicht jede Form ethnischer Netzwerke für den Arbeitsmarkt relevant sein muss. Auch ist nicht immer sicher, dass Netzwerke erst nach der Migration entstehen. Eisnecker/Schacht (2016) berichten etwa, dass die von ihnen untersuchten Flüchtlinge, die informelle Netzwerke bei der Arbeitssuche einsetzen, häufig vor Ankunft bereits Netzwerke in Deutschland besaßen.

Die empirisch belastbarsten Studien nutzen zur Messung des Netzwerk-Effektes quasi-experimentelle Ansätze. Studien für Dänemark (Damm 2009b), Schweden (Edin et al. 2003) und Deutschland (Danzon/Yaman; 2013 und 2016, für Gastarbeiter und -arbeiterinnen) untersuchen verschiedene Beispi-

le. Während Damm (2009b) positive Effekte der Größe ethnischer Enklaven auf das Einkommen findet, finden Edin et al. (2003) negative Effekte. Danzer/Yaman (2013, 2016) untersuchen anhand der exogenen räumlichen Zuordnung der Gastarbeiter und -arbeiterinnen in den 1950er bis 1970er Jahren, wie sich das Wohnen in der Nähe von Landsleuten auf den Spracherwerb und damit auf die Sprachnutzung ausgewirkt hat. Gastarbeiter und -arbeiterinnen, die an ethnisch konzentrierteren Orten lebten, sprachen noch in den 1980er Jahren schlechter Deutsch und setzten Deutsch seltener im täglichen Umgang sowie im Medienkonsum (Zeitungen) ein. Mit weiteren Korrelationen dokumentieren die Autoren außerdem eine schlechtere Arbeitsmarktintegration in dieser Gruppe sowie in der Arbeit aus dem Jahr 2013 auch negative Effekte auf die soziale Integration.

- *... sind jedoch mit dem langfristigen Erfolg auf dem Arbeitsmarkt eher negativ verbunden.*

Derart gemischte Ergebnisse sind nicht verwunderlich, weil gar nicht eindeutig ist, wie sich ein weiterer Zustrom von Landsleuten auf die etablierten Mitglieder eines migrantischen Netzwerkes auswirkt. Beaman (2012) weist dies am Beispiel von in die USA umgesiedelten Flüchtlingen nach. Denkbar ist zunächst eine verschärfte Konkurrenz auf lokalen Arbeitsmärkten. Der Zustrom von Neuankömmlingen kann sich aber auch positiv auf die Beschäftigung derjenigen Netzwerkmitglieder auswirken, die bereits im Land leben. Offenbar lassen nicht nur bereits etablierte Mitglieder den Neuankömmlingen Informationen zukommen; auch die Neuankömmlinge stärken die Informations- transmission. Wichtiger als grobmaschige Netzwerke mit Menschen derselben Ethnie oder aus demselben Herkunftsland ist offenbar das enge persönliche Netzwerk.

Für männliche Migranten in Deutschland finden Kanas et al. (2012), dass soziale Kontakte über deutsche Lebenspartner, gesellschaftliches Engagement sowie deutsche Freunde und Bekannte positiv mit den Arbeitsmarktergebnissen in Bezug auf Einkommen und beruflichen Status korreliert sind. Offenbar liegt das nicht nur an den Kontakten selbst, sondern auch am besseren Zugang zu Informationen über den deutschen Arbeitsmarkt. Facchini et al. (2015) zeigen empirisch, dass in Deutschland kulturelle und soziale Integration häufig erst durch Kontakte entsteht, die bei der Arbeit geknüpft werden. Freundschaften oder Beziehungen mit Einheimischen beschleunigen dann die Integration weiter. Einheimische Kontakte wiederum können den Aufstieg im Arbeitsmarkt vereinfachen (Dustmann et al. 2016). Wenn also Flüchtlinge aus administrativen Gründen in ökonomisch schwachen Regionen mit wenigen Arbeitsplätzen angesiedelt werden, leidet dieser positive Kreislauf möglicherweise nachhaltig (Bevelander/Lundh 2007; Åslund/Rooth 2007).

Auch wenn eine starke ethnische Konzentration nicht zwingend als Vor- oder Nachteil für die Arbeitsmarktintegration anzusehen ist, stellt sie doch ein Maß für die soziale Integration dar. Glitz (2014) dokumentiert zudem, dass verschiedene Ethnien hinsichtlich ihres Arbeitsortes stark segregiert sind, also Menschen einer bestimmten Ethnie häufig in demselben Unternehmen arbeiten. Diese Form der Segregation ist eng mit relativ niedrigeren Beschäftigungsquoten und Löhnen der stärker betroffenen Gruppen assoziiert und geht tendenziell mit der Dauer des Aufenthalts der Flüchtlinge im Zielland zurück.

2.3.3 Integration in die Betriebe

Der Überblick zeigt bis hierin, wie umfangreich die Rolle der individuellen Voraussetzungen der Geflüchteten und der Regulierungen in der empirischen Literatur analysiert werden. Weitaus geringer

ist die Anzahl der Beiträge, die sich mit den betrieblichen Voraussetzungen und Kontexten der Arbeitsmarktintegration beschäftigten.

Unter welchen Bedingungen beschäftigen Unternehmen Zugewanderte? Eine wichtige Fragestellung ist dabei, inwieweit die Beschäftigung von Zugewanderten den Betrieben nützt. Die Auswirkungen von Migranten auf die Produktivität der Unternehmen werden für den Fall von Frankreich von Mitaritonna et al. (2014) geschätzt. Die Schätzung des Zusammenhangs zwischen der Beschäftigung bestimmter Personen und der Produktivität ist wegen der gegenseitigen Beeinflussung dieser Größen schwierig. Zur Identifikation des Effekts nutzen Mitaritonna et al. (2014) die Unterschiede im Arbeitsangebot der Zugewanderten zwischen den französischen Départements. Nach den Ergebnissen der Studie führt der dadurch bedingte Zuwachs an ausländischen Arbeitskräften zu einer höheren Produktivität, mehr Investitionen und einem Zuwachs der Exporttätigkeit. Dies gilt vor allem für solche Unternehmen, die zuvor keine Zugewanderten beschäftigt hatten. Auf Basis eines ähnlichen Ansatzes gelangen Ottaviano et al. (2016) für Dienstleistungsunternehmen in Großbritannien ebenfalls zur Schlussfolgerung, dass die Produktivität durch Zuwanderung erhöht wird. Eine ähnliche Strategie zur Identifikation von Produktivitätseffekten benutzt Paserman (2013), der die Auswirkungen der Zuwanderung in Israel in den 1990er Jahren betrachtet. Im Gegensatz zur Studie von Mitaritonna et al. (2014) findet er jedoch keine positiven Effekte auf die Produktivität.

➤ **Schätzungen für die Wirkung zugewanderter Arbeitskräfte auf die Produktivität der Unternehmen kommen zu uneinheitlichen Befunden.**

Diese unterschiedlichen Effekte auf die betriebliche Produktivität hängen vermutlich mit der unterschiedlichen Zusammensetzung der Zuwandernden zusammen. Während die Zuwandernden nach Frankreich und Großbritannien eher geringere Qualifikationen als die Einheimischen haben, war die Zuwanderung nach Israel in den 1990er Jahren, die größtenteils aus der früheren Sowjetunion kam, durch einen hohen Anteil von Hochqualifizierten gekennzeichnet. Entsprechend unterschiedlich fügten sich die Zuwandernden in den Arbeitsprozess ein. Im Fall von Frankreich führte dies dazu, dass sich die Einheimischen durch die Zuwanderung eher auf kognitiven und weniger auf manuelle Tätigkeiten spezialisierten.

Spezialisierungsvorteile zwischen der einheimischen Beschäftigung und den Zugewanderten finden sich jedoch nicht überall. Für schwedische Unternehmen ergeben die Schätzungen von Malchow-Møller et al. (2012), dass einheimische und zugewanderte Arbeitskräfte in einer substitutiven Beziehung zueinander stehen. Eine Zunahme der Beschäftigung von ausländischen Arbeitskräften übt einen negativen Effekt auf die Löhne der Einheimischen im selben Betrieb aus. Dies gilt jedoch nur für die Beschäftigung von Zugewanderten aus nicht-industrialisierten Ländern. Dass die Komplementarität oder Substituierbarkeit von heimischer und zugewandener Arbeit der wesentliche Erklärungsfaktor für die Gewinne und Verluste von Beschäftigten aufgrund von Zuwanderung sind, ist ein bekanntes Ergebnis der Theorie (Felbermayr/Kohler 2007). Die Bedeutung von Studien wie der von Malchow-Møller et al. (2012) besteht darin, dass sich dies auch innerhalb der Betriebe nachweisen lässt.

Die Beschäftigung und insbesondere die Entlohnung von Zugewanderten durch Betriebe ist auch im Kontext der Diskriminierung analysiert worden. So finden Studien wie z.B. Kampelmann/Ryckx (2016) deutliche Evidenz für ein negatives Lohndifferenzial von ausländischen gegenüber einheimischen Arbeitskräften, das nicht durch Produktivitätsunterschiede erklärt werden kann. Die Ursachen für

eine Diskriminierung durch die Betriebe liegen dabei allerdings nicht auf der Hand. Zwar ist es dankbar, dass allgemein negative Einstellungen gegenüber Zugewanderten und Geflüchteten (z.B. Bansak et al. 2016) auch das Handeln der Entscheidungsträger in den Betrieben prägen. Allerdings muss sich persistente Diskriminierung bei der Beschäftigung von Arbeitskräften für einen gewinnorientierten Arbeitgeber entweder finanziell lohnen, ihn nicht merklich schlechter stellen oder ihn zumindest im Ungewissen über die finanziellen Auswirkungen lassen. Präferenzbasierte Diskriminierung, also das systematische Vorziehen eines einheimischen gegenüber einem fremden Menschen lediglich wegen der Herkunft, macht daher aus unternehmerischer Sicht wenig Sinn. In größeren Unternehmen, wo Personalauswahl professional abläuft, ist eine präferenzbasierte Diskriminierung deshalb wenig wahrscheinlich – es sei denn, diese Präferenzen würden von den Entscheidungsträgern explizit geteilt. In kleinen Unternehmen kann diese Form der Diskriminierung aber durchaus eine Rolle spielen.

➤ ***Empirische Befunde deuten auf die Relevanz von statistischer Diskriminierung durch Betriebe hin.***

Alle Unternehmen laufen aber Gefahr, statistisch zu diskriminieren. Dabei wird aus bestimmten offensichtlichen Merkmalen, beispielsweise dem Flüchtlingsstatus, auf andere relevante Charakteristika geschlossen, für die keine Informationen vorliegen. Beispielsweise könnte ein Flüchtling bei einer Bewerbung so behandelt werden, als ob seine deutschen Sprachkenntnisse dem Durchschnitt aller Flüchtlinge entsprechen. Diese Art von Diskriminierung kann sich auf statistische Merkmale der betreffenden Gruppe oder auf Vorurteile stützen. In beiden Fällen ist sie ein Problem für Flüchtlinge, die nicht nach ihren individuellen Fähigkeiten und Einstellungen, sondern als Teil einer (weitgehend unbekannt) Gruppe behandelt werden – auch wenn sie sich vom Rest der Gruppe positiv unterscheiden. Auch für Arbeitgeber kann diese Form der Diskriminierung unprofitabel sein, da sie bei der Personalauswahl die am besten geeigneten Kandidaten möglicherweise übergehen. Von Arbeitgeberseite wird daher oft argumentiert, dass solches Verhalten langfristig von selbst verschwinden müsste. Empirische Forschung zeigt jedoch, dass derartige Diskriminierung weit verbreitet ist.

In vielen Ländern verbreitet sind experimentelle Arbeiten, bei denen relevante Charakteristika von tatsächlichen oder erfundenen Bewerberinnen und Bewerbern standardisiert und nur diejenigen Merkmale variiert werden, anhand derer möglicherweise diskriminiert wird, wie die ethnische Herkunft. So finden Kaas/Manger (2012) eine um mehr als ein Viertel höhere Rückrufrate bei Praktikumsbewerbungen mit deutsch (und nicht türkisch) klingenden Namen. Die Rückrufrate unterschied sich besonders deutlich bei kleinen Unternehmen. Durch ausführlichere Bewerbungen mit weiteren Persönlichkeitscharakteristika in den Unterlagen konnte aber der Unterschied deutlich reduziert werden; insofern lassen sich diese Ergebnisse als Zeichen statistischer Diskriminierung deuten.

Seit einigen Jahren gibt es auch mehr und mehr randomisierte Feldexperimente, die auf derartigen Ergebnissen aufbauend die Hypothese testen, dass anonyme Bewerbungsverfahren Diskriminierung reduzieren (Rinne 2014). Experimente aus Deutschland, den Niederlanden und Schweden finden nach der Anonymisierung keine Unterschiede mehr bei Rückrufwahrscheinlichkeiten. Bei einem nicht erfolgreichen Experiment aus Frankreich wird vermutet, dass Arbeitgeber anhand der Postleitzahlen Informationen erlangt haben könnten, die eine statistische Diskriminierung ermöglichen. Selbst wenn Bewerbungsgespräche diskriminierungsfrei vereinbart werden, kann bei der Entscheidung über die Vergabe der Stelle möglicherweise weiterhin diskriminiert werden. Die Studie zu Deutschland (Krause et al. 2012) erwähnen, dass anonymes Bewerbungsverfahren möglicherweise dadurch wir-

ken, dass einzelner Personengruppen (z.B. Männer ohne Migrationshintergrund) nicht mehr bevorzugt werden.

Aus Sicht der Arbeitgeber dient die Abwesenheit von Diskriminierung nicht nur der Gewinnung der besten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter; sie verbessern auch ihre Reputation und gewinnen Rechtssicherheit in Bezug auf die Gleichbehandlung von Bewerberinnen und Bewerbern (siehe dazu auch Krause et al. 2012). Arbeiten aus anderen Ländern beschäftigen sich auch mit Diskriminierung in anderen Lebensbereichen, etwa auf dem Wohnungsmarkt. In der Folge könnte es für Migrantinnen und Migranten schwerer werden, außerhalb von Vierteln zu leben, in denen viele Ausländer wohnen. Dies könnte ihre Wahlmöglichkeiten bei der Stellensuche einschränken und sie einem monopsonistischen Verhalten potenzieller Arbeitgeber aussetzen.

Es gibt noch eine dritte Form relevanter Arbeitsmarktdiskriminierung, an deren Persistenz jedoch auch die diskriminierten Bewerber bzw. Bewerberinnen einen Anteil haben. Hirsch und Jahn (2015) argumentieren und untermauern empirisch, dass monopsonistische Arbeitsmarktdiskriminierung erhebliche Teile des Lohndifferenzials zwischen Migrantinnen bzw. Migranten und Einheimischen erklären kann. Suchen Migrantinnen und Migranten – bedingt etwa durch mangelnde Sprachkenntnisse und schlechteres Kenntnis des Arbeitsmarktes – mit geringerer Lohnelastizität nach Arbeit als einheimische Beschäftigte, so können Arbeitgeber dies gezielt ausnutzen: Sie können niedrigere Löhne an Migrantinnen und Migranten zahlen, da diese durch ihre Einschränkungen bei der Arbeitssuche vergleichsweise weniger Arbeitsnachfrage gegenüberstehen und weniger breit suchen. Diese Form von Diskriminierung ist, im Gegensatz zur eher kurzsichtigen präferenzbasierten Diskriminierung für Arbeitgeber profitabel. Hirsch und Jahn (2015) zeigen, dass das Arbeitsangebot von Migrantinnen und Migranten eine höhere Lohnelastizität aufweist, je länger sie in Deutschland leben und je jünger sie in den deutschen Arbeitsmarkt eintreten. Derartige Effekte sind also vor allen Dingen in den ersten Jahren nach der Ankunft von Flüchtlingen zu erwarten.

➤ ***Zur Beschäftigung von Flüchtlingen durch die Betriebe und ihren Wirkungen ist mehr Forschung dringend erforderlich.***

Insgesamt ist die ökonomische Literatur zur Beschäftigung von Zugewanderten durch Betriebe und ihre Effekte sehr übersichtlich. Zur Beschäftigung von Geflüchteten in Betrieben fehlt bisher empirische Literatur gänzlich. Vorhandene Studien beschäftigten sich mit den Effekten der Zuwanderung von Geflüchteten auf der gesamtwirtschaftlichen Ebene, aber nicht auf der betrieblichen Ebene. In den hierzu erforderlichen Daten – Betriebsdaten und insbesondere verknüpften Daten von Arbeitgebern und Beschäftigten, sogenannten linked employer-employee-Daten – werden künftig Informationen über Geflüchtete enthalten sein.¹ Damit könnte beispielsweise untersucht werden, inwieweit es die Arbeitskräfteknappheit und Rekrutierungsschwierigkeiten sind, die Betriebe zur Beschäftigung

¹ Dabei ist zu beachten, dass Angaben über den Aufenthaltsstatus von den Agenturen für Arbeit und Jobcentern nur für die dort gemeldeten Personen angelegt werden, während sie für andere Personen soweit absehbar nicht zur Verfügung stehen werden. Geflüchtete Personen, die eine Beschäftigung aufnehmen, ohne zuvor als arbeitsuchend, leistungsbeziehend oder an einer Maßnahme teilnehmend gemeldet zu sein, sind daher auch künftig nicht als solche identifizierbar. Daher wäre es vorzuziehen, wenn das Merkmal auch in der Beschäftigtenstatistik angelegt wäre.

von Geflüchteten bewegen. Neben der Erklärung, unter welchen Umständen und in welchem Umfang Betriebe Geflüchtete beschäftigen, könnte untersucht werden, wie die Beschäftigung Geflüchteter auf die betrieblichen Lohnstrukturen und die Beschäftigung Einheimischer wirkt. Ein weiteres interessantes Thema wären die Querverbindung zu anderen Personalstrategien, beispielsweise der Nutzung atypischer Arbeit oder dem Einsatz von Weiterbildung.

3 Evaluationsergebnisse zu Maßnahmen und Projekten

Das Wichtigste in Kürze

Dieses Kapitel enthält Ergebnisse von wissenschaftlichen Evaluationen und Studien zu Förderungen und Maßnahmen, die zur Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten genutzt werden (können), mit Schwerpunkt auf Deutschland. Spezifische Maßnahmen zur Integration von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt gibt es nicht erst seit der jüngsten Welle der Flüchtlingsmigration. Nur wenige von ihnen sind allerdings systematisch evaluiert worden. Insbesondere Wirkungsuntersuchungen in Form experimenteller oder quasiexperimenteller Studien sind rar, auch liegt bezüglich der Unterstützungsstrukturen für Flüchtlinge insgesamt kein umfassender Gesamtüberblick für Deutschland vor.

Verhältnismäßig viele Studien gibt es für die Sprach- und Integrationskurse, deren Beitrag zu den deutschen Sprachkenntnissen von den meisten Studien positiv eingeschätzt wird. Über die Wirkung ergänzender Sprachangebote ist bislang wenig bekannt oder die Ergebnisse sind nicht eindeutig. Die Literatur weist auch auf Förderlücken und Verbesserungsmöglichkeiten bei der Umsetzung der Sprachförderung hin. Auch für die Teilnahme an qualifizierenden Maßnahmen ist die Sprachbeherrschung der Schlüssel. Die sprachliche Qualifizierung sollte daher nach Einschätzung der Forschungsliteratur möglichst früh nach der Ankunft in Deutschland einsetzen.

Eine schnelle Integration in Erwerbsarbeit ist oft nicht realistisch, wie die Evaluation des Modellprojekts „Early Intervention“ zeigt. Das Vermittlungsgeschehen erwies sich für alle Beteiligten als komplizierter und langwieriger, als es zu Beginn des Projekts erwartet worden war. Vorhandene Studien beschäftigten sich auch mit Unterstützungen und Förderungen auf lokaler Ebene, wobei auch hier Wirkungsaussagen nicht möglich sind. Aus den Beschreibungen ergibt sich jedoch exemplarisch, wie auf Herausforderungen und Schwierigkeiten reagiert wurde.

Neben den Maßnahmen, die sich an Flüchtlinge richten, sind auch Erfahrungen mit Maßnahmen und Förderungen zur Integration anderer Personengruppen in den Arbeitsmarkt für die Identifikation sinnvoller Ansätze zur Integration von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt nützlich. Dazu werden vorhandene Evaluationsstudien und weitere Publikationen im Sinne einer Meta-Analyse ausgewertet. Die Literatur zeigt, dass die kurzfristigen Maßnahmen zur Verbesserung der Eingliederungschancen, die besonders auch auf Geflüchtete angewendet werden, geeignete Instrumente insbesondere für relativ arbeitsmarktnahe Personen sind. Weniger positiv fallen die Ergebnisse zu Beschäftigung schaffenden Maßnahmen auf dem zweiten Arbeitsmarkt aus. Zu den Maßnahmen für Jugendliche, die für viele Geflüchtete besonders wichtig sind, bestehen erhebliche Wissenslücken.

Neben Maßnahmen und Förderungen wird schließlich die vorhandene Evidenz für die Wirkung des Rechtsrahmens auf die Integration betrachtet. Dabei geht es um vorwiegend um das Aufenthaltsrecht sowie die Arbeitsmarktregulierung.

In diesem Arbeitsschritt geht es darum, die vorhandenen Erkenntnisse aus der Evaluation von Politikmaßnahmen und des Rechtsrahmens aus der vorwiegend institutionell ausgerichteten Literatur für Deutschland zusammenzufassen. Abschnitt 3.1 führt Ergebnisse für Maßnahmen auf, die sich explizit an die Zielgruppe der Flüchtlinge wenden. Hierbei geht es entweder um Maßnahmen ausschließlich für Flüchtlinge oder um Maßnahmen für die größere Gruppe aller Migrantinnen und Migranten, die aber explizit auch Flüchtlingen offenstehen. Mit Flüchtlingen sind nicht nur die insbesondere in den Jahren 2014 und 2015 nach Deutschland eingereisten Geflüchteten aus Herkunftsländern wie beispielsweise Syrien oder Irak gemeint, sondern auch Flüchtlinge mit früherem Einreisedatum. Einige Studien enthalten getrennte Analysen derselben Förderung oder Maßnahme für Flüchtlinge und andere Gruppen. Dies ist vor dem Hintergrund der Literatur, nach der zwischen Flüchtlingen und anderen Migrantinnen und Migranten aufgrund der Unterschiede in den Voraussetzungen deutliche Unterschiede in der Integrationswahrscheinlichkeit bestehen, besonders aufschlussreich. Ferner widmet sich Abschnitt 3.1 dem Rechtsrahmen und seiner Anwendung.

Abschnitt 3.2 betrifft Maßnahmen und Regelungen, die sich auch an andere Personengruppen richten, die aber gleichwohl für die Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen eine hohe Bedeutung haben können. Hierfür liegt insgesamt eine Vielzahl von Evaluationsergebnissen vor. Dabei wird jeweils diskutiert, welche Schlussfolgerungen sich für die Situation der Flüchtlinge ergeben.

3.1 Evaluierete Maßnahmen zur Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen

Spezifische Maßnahmen zur Integration von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt gibt es nicht erst seit der jüngsten Welle der Flüchtlingsmigration. Nicht alle von ihnen sind allerdings systematisch evaluiert worden. Daneben gibt es Maßnahmen, die in jüngster Zeit pilothaft erprobt wurden und zu denen bereits erste Ergebnisse von Evaluationen vorhanden sind. Dieser Abschnitt enthält die Ergebnisse von Evaluationen und wissenschaftlichen Studien sowie ausgewählte sonstige Evidenz zu beiden Gruppen von Maßnahmen. Dabei liegt der Fokus auf neueren Arbeiten aus den letzten drei Jahren.

Zum Gegenstand gibt es bereits eine Reihe neuerer Überblicksartikel, die allerdings eher die Politikmaßnahmen darstellen als eine Literaturübersicht über Ergebnisse darstellen. Die Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (BAMF 2016) gibt einen Überblick über die aufenthaltsrechtlichen Rahmenbedingungen, die allgemeinen Grundlagen der Arbeitsmarktpolitik in Bezug auf Flüchtlinge und arbeitsmarktpolitische und ergänzende Instrumente. Aumüller (2016) gliedert die Maßnahmen einerseits nach Ebenen und Akteuren (Bund, Länder, Kommunen, Unternehmen und Wirtschaftsverbände, ehrenamtliches Engagement). Zugleich bietet sie eine inhaltliche Typologie der Maßnahmen, in der zwischen dem Aufbau von Strukturen (z.B. Bildung von Netzwerken, Maßnahmen zur Befähigung der Arbeitsmarktakteure) und Maßnahmen, die sich direkt an Flüchtlinge richten, unterschieden wird. Die Studie von Aumüller liefert zudem differenzierte Handlungsempfehlungen zur umfassenden Gestaltung des Prozesses der Arbeitsmarktintegration. In einer Studie für die Robert-Bosch-Stiftung und den Sachverständigenrat der deutschen Stiftungen für Migration und Integration differenzieren Johansson et al. (2016) die vorliegenden Untersuchungen zu den Unterstützungsangeboten in qualitative Untersuchungen einzelner Regelangebote und Befunde aus Evaluationen von nicht regelhaften Programmangeboten bzw. Sonderprogrammen. Sie stellen fest, dass dezidierte Wirkungsuntersuchungen in Form experimenteller oder quasiexperimenteller Studien in diesem Bereich rar sind und dass bezüglich der institutionalisierten

Unterstützungsstrukturen für Flüchtlinge insgesamt kein umfassender Gesamtüberblick für Deutschland vorliegt.

- ***Bisher gibt es nur wenig wissenschaftliche Evaluationen von Maßnahmen für Flüchtlinge und insbesondere keine Wirkungsanalysen.***

Die etwas ältere Studie von Burkert/Haas (2014) gibt zunächst einen Überblick über die Akteursstrukturen und Zuständigkeiten bei der Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen in Deutschland. Die Verfasser beschreiben Maßnahmen im Bereich der Sprachförderung und den Zugang zum beruflichen Ausbildungssystem und verweisen dabei auf vorliegende Evaluationsergebnisse. Sie betonen die Notwendigkeit, das vorhandene Instrumentarium verstärkt zu evaluieren. Dies betrifft sowohl die Programmebene, insbesondere eine Gesamtevaluierung des Nationalen Aktionsplans Integration, als auch die Ebene der einzelnen Maßnahmen. Sie bemängeln, dass den politischen Akteuren bislang wenig systematische Evidenz über Wirkungen von Maßnahmen zur Integration zur Verfügung steht.

Einen historischen Abriss über den Arbeitsmarktzugang von Flüchtlingen gibt Thränhardt (2015). Lange Zeit dienten die entsprechenden Regelungen eher der Verhinderung als der Gewährleistung der Arbeitsmarktintegration. Neben aufenthalts- und arbeitsrechtlichen Regelungen liegt sein Fokus auch auf der Organisation der Arbeitsvermittlung sowie dem Aufbau von persönlichen Netzwerken der Flüchtlinge. Auf der Basis der Analysen empfiehlt er einen Abbau von rechtlichen Beschäftigungshindernissen, die Beschleunigung der Anerkennungsverfahren, ein verbessertes Matching am Arbeitsmarkt und die Einbeziehung von kommunalen und zivilgesellschaftlichen Angeboten.

Konle-Seidl/Bolits (2016) betrachten den Gegenstand aus einer europäischen Perspektive. Sie beschäftigen sich unter anderem mit dem rechtlichen Zugang zum Arbeitsmarkt in den EU-Ländern und Empfehlungen inter- und supranationaler Akteure zu Strategien der Arbeitsmarktintegration, aber auch mit einzelnen Maßnahmen auf der Ebene der Mitgliedstaaten und mit der Koordination der beteiligten Akteure. Zum letzten Punkt unterscheiden sie zwischen einem Ansatz, der die unterschiedlichen Angebote und Maßnahmen unter dem Dach eines national operierenden Dienstleisters, etwa der öffentlichen Arbeitsverwaltung, bündelt („mainstreaming approach“) und einem Multiakteurs-Ansatz („multi-stakeholder approach“), der ein breites Spektrum von Akteuren und Organisationen einbezieht. Die Verfasser betonen zugleich die weitgehende Abwesenheit von quantitativen Daten und darauf aufbauenden Forschungsergebnissen und betonen die Notwendigkeit, aus Pilotprojekten und Experimenten zu lernen.

3.1.1 Sprach- und Integrationskurse

Eine grundsätzliche Voraussetzung für die Arbeitsmarktintegration ist die Beherrschung der deutschen Sprache. Der Erwerb deutscher Sprachkenntnisse ist für Flüchtlinge, die unfreiwillig und ungeplant ihr Herkunftsland verlassen mussten, noch ein größeres Problem als für andere Migranten, die sich bereits vor der Migration Grundkenntnisse der Sprache des Ziellandes aneignen können. Eine Studie des DIW (Liebau und Schacht 2016) auf Basis der IAB-SOEP-Migrationsbefragung zeigt, dass die Deutschkenntnisse von Flüchtlingen zum Zeitpunkt des Zuzugs schlechter sind als von anderen Migranten; dies gilt über alle Alters- und Bildungsgruppen. Einbezogen in die Studie sind Migrantinnen und Migranten, die überwiegend in den 1990er Jahren nach Deutschland gekommen sind und zum Zeitpunkt der Befragung schon seit durchschnittlich 17 Jahren in Deutschland lebten. Darunter befinden sich auch ca. 400 Geflüchtete, die überwiegend in den 1990er-Jahren nach Deutschland

gekommen sind. Die Übertragbarkeit der Ergebnisse auf die derzeitige Flüchtlingsmigration ist insofern problematisch, da die wichtigsten Herkunftsländer und damit der sprachliche und kulturelle Hintergrund der Geflüchteten jeweils unterschiedlich sind.

Eine multivariate Analyse zeigt, dass die Geflüchteten ihre Deutschkenntnisse vom Zuzugszeitpunkt bis zum Befragungszeitpunkt im Jahr 2013 stärker als andere Zuwanderer verbessern konnten; dabei waren vor allem Jüngere, besser gebildete und solche Personen, die einen Teil ihrer Bildungsbiografie in Deutschland verbracht haben, im Vorteil. Ferner wurde in der Studie von Liebau und Schacht (2016) untersucht, ob die Teilnahme an einem Deutschkurs einen positiven Zusammenhang zur Sprachentwicklung hat. Dabei konnte kein signifikanter Zusammenhang ermittelt werden. Dagegen haben sich die Sprachkenntnisse der Migrantinnen und Migranten, die bei der Arbeit auf Deutsch kommunizieren, stärker verbessert als bei anderen Migrantinnen und Migranten; dies gilt auch, wenn man die Daten auf Flüchtlinge beschränkt. Die Ergebnisse dürfen allerdings nicht in einem kausalen Sinn interpretiert werden, da sowohl die Teilnahme an Sprachkursen als auch ein überwiegend deutsch geprägtes Arbeitsumfeld gegenüber den Sprachkenntnissen endogen sind. Auch ist nicht gewährleistet, dass sich diese Ergebnisse auf die Flüchtlinge übertragen lassen, die in den letzten Jahren nach Deutschland gekommen sind.

Die genannte Studie differenziert nicht zwischen Dauer, Art oder Träger des Sprachkurses. In Deutschland wird eine Sprachförderung für Flüchtlinge zunächst im Rahmen der (für Neuzuwanderer mit mangelnden Sprachkenntnissen) verpflichtenden Integrationskurse des Bundes erbracht, die durch das BAMF koordiniert werden; ihr Umfang beträgt mindestens 600 Unterrichtsstunden. Eine Teilnahmeberechtigung für den Integrationskurs bestand bis Oktober 2015 nur für anerkannte Flüchtlinge oder nach Anerkennung als Schutzberechtigter bzw. nach Erteilung eines dauerhaften Aufenthaltstitels. Mit dem Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz im Oktober 2015 wurden die Integrationskurse auch für Asylbewerber und -bewerberinnen mit guter Bleibeperspektive und für schutzberechtigte Flüchtlinge geöffnet. Ferner wurden mit den Jugendintegrationskursen eine Sonderform der Integrationskurse für Jugendliche und junge Erwachsene, die nicht mehr schulpflichtig sind, das 27. Lebensjahr noch nicht vollendet haben und keine Schule oder Ausbildungseinrichtung besuchen, eingerichtet (BAMF 2015).

In Bezug auf die Geflüchteten werden von Brücker et al. (2016: 37ff.) positive Effekte des Besuchs eines Sprachkurses (Integrationskurs, ESF-BAMF-Kurs oder andere Angebote) auf den selbst eingeschätzten Fortschritt in der Beherrschung der deutschen Sprache festgestellt; auch hier gilt, dass die Ergebnisse nicht kausal interpretiert werden sollten.

- ***Studien deuten auf Wirksamkeit der Integrationskurse hin, allerdings sind ihre Ergebnisse nicht unbedingt als kausal zu interpretieren.***

Bereits 2006 wurden die Integrationskurse im Auftrag des BMI evaluiert (Rambøll Management 2006). Eine statistische Wirkungsanalyse war nicht Teil dieses Gutachtens. Nach Einschätzung der Kursträger haben die Integrationskurse bei vielen Teilnehmenden zur Verbesserung der Sprachkenntnisse und zum Erreichen des angestrebten Sprachniveaus B1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen (GER) beigetragen. Dennoch identifiziert die Studie Nachbesserungsbedarf bei der Erfolgskontrolle und Steuerung der Integrationskurse. Die Studie des BAMF von Schuller et al. (2011) bescheinigt den Integrationskursen Wirksamkeit im Hinblick auf die sprachlichen Kompetenzen. Die Erfassung der Sprachkenntnisse geschieht für fünf verschiedene Sprachfertigkeit-

ten (Lesen, Schreiben, Hören, an Gesprächen teilnehmen, zusammenhängendes Sprechen) anhand detaillierter Abfragen (sogenannter Deskriptoren), die zur Bewertung benutzt werden. Nach den Ergebnissen konnten die Kursteilnehmenden ihre Deutschkenntnisse im Kursverlauf um durchschnittlich 36 Deskriptoren steigern, was einer Verbesserung um deutlich mehr als eine Stufe nach dem GER entspricht, also beispielsweise von A2 auf B1. Die Teilnehmenden verbesserten außerdem ihre Kontakte zu Deutschen. Auch ihre Erwerbstätigkeit nahm zu. Bei männlichen Kursteilnehmenden stieg der Anteil der Vollzeitbeschäftigten von 10% auf 34%, bei Teilnehmerinnen nahm der Anteil der Teilzeiterwerbstätigen von 7% auf 19% zu.

Zur Ermittlung von Wirkungen des Integrationskurses wird eine Kontrollgruppe von Nichtteilnehmenden an Integrationskursen verwendet. Mit Hilfe eines Propensity Score Matching kommen die Autoren zum Ergebnis, dass die Teilnahme an Integrationskursen die Deutschkenntnisse signifikant verbessert. Der Unterschied zwischen Teilnehmenden und Nichtteilnehmenden beträgt 8 Deskriptoren. Damit wird ca. ein knappes Viertel des Kompetenzzuwachses der Teilnehmenden kausal auf den Integrationskurs zurückgeführt. Kritisch anmerken lässt sich hier, dass sich die in der Stichprobe enthaltenen Teilnehmenden und Nichtteilnehmenden an Integrationskursen in der Zusammensetzung deutlich voneinander unterscheiden. Im Matching wird jedoch lediglich für vier Merkmale kontrolliert (Aufenthaltsdauer, Ausgangssprachniveau, deutsche/r Partner/in und Anzahl der beherrschten Sprachen), während weitere potenziell relevante Merkmale (kognitive und nicht-kognitive Fähigkeiten, Motivation usw.) unberücksichtigt bleiben. Daher könnten die geschätzten Wirkungen verzerrt sein.

Die Wirkungen der Integrationskurse werden von Schuller (2011) zusätzlich in einer qualitativen Studie analysiert. In leitfadengestützten Interviews mit zehn türkisch- und russischstämmige Frauen, die vor etwa zwei Jahren einen allgemeinen Integrationskurs absolviert hatten, wird den Fragen nachgegangen, welchen Einfluss die Teilnahme am Integrationskurs auf die weitere Integration der Teilnehmenden sowie auf das eigene Selbstbild und Rollenverständnis hat. Nach den Ergebnissen wird der Integrationskurs von den türkischstämmigen Frauen positiv bewertet, während die russischstämmigen Teilnehmerinnen das Lernniveau und die Lerngeschwindigkeit als zu niedrig bewerteten. Darüber hinaus gab der Integrationskurs den Teilnehmerinnen einen Anstoß, sich kulturell und sozial oder weiter in Deutschland zu integrieren. Auch die sogenannte emotionale Integration (Verbundenheit mit Deutschland, Abwesenheit von Rückkehrabsichten) nahm zu.

Kritisch setzen sich Schroeder/Zakharova (2015) mit den Integrationskursen auseinander. Zunächst monieren sie, dass die bestehenden Evaluationen sich nicht mit dem Curriculum der Integrationskurse und insbesondere mit der Frage, ob dieses der Heterogenität der Teilnehmenden ausreichend gerecht wird, auseinandersetzen. Sie verlangen, weniger die Selbsteinschätzungen der Teilnehmenden zum Sprachstand zur Basis von Bewertungen zu nehmen als die bestandenen Sprachprüfungen, insbesondere das Erreichen des B1-Niveaus. Aus konzeptioneller Sicht stellen sie die Kombination von Sprachunterricht und Orientierungskurs in Frage. Schließlich argumentieren sie für eine größere Vielfalt und Adressatengerechtigkeit der Angebote.

➤ *Über die Wirkung ergänzender Sprachangebote ist bislang wenig bekannt.*

Neben den Integrationskursen des BAMF existieren ergänzende Angebote der Sprachförderung, beispielsweise der Bundesländer, die hierfür sowohl Landes- als auch ESF-Mittel einsetzen. Diese Maßnahmen richten sich teilweise auch an Flüchtlinge, die keinen Anspruch auf Teilnahme am Integrationskurs haben (siehe dazu Abschnitt 5.1.1). Auch die Arbeitsagenturen und Jobcenter bieten mit Qualifizierungsmaßnahmen verbundene Spracherwerbsmöglichkeiten an, zudem besteht eine Vielfalt an zivilgesellschaftlichen Angeboten. Einen Überblick geben Aumüller (2016) sowie insbesondere die Robert Bosch Expertenkommission (2015). Evaluationen dieser weiteren Sprachangebote sind jedoch nicht verfügbar. Dies gilt auch für die Einstiegskurse für Asylbewerberinnen und Asylbewerber, die 2015 in einer einmaligen Aktion der Bundesagentur für Arbeit bundesweit eingerichtet wurden und mittlerweile wieder ausgelaufen sind.²

Neben den allgemeinsprachlichen Angeboten ist als zweites wesentliches Element die berufsbezogene Sprachförderung zu thematisieren. Mit dem ESF-BAMF-Programm zur Sprachförderung für Personen mit Migrationshintergrund wurde die sprachliche und fachliche Qualifizierung für Personen mit Migrationshintergrund in einem Angebot zusammengeführt. Es richtet sich an alle Personen mit Migrationshintergrund, die einer sprachlichen und fachlichen Qualifizierung für den Arbeitsmarkt bedürfen. Ab dem Jahr 2012 wurde der Kreis der Anspruchsberechtigten um Teilnehmerinnen und Teilnehmer des ESF-Bundesprogramms für Bleibeberechtigte und Flüchtlinge erweitert. Das Programm steht derzeit auch den Teilnehmenden des Bundesprogramms „ESF-Integrationsrichtlinie Bund“ offen. Ein Kurs hat maximal 730 Unterrichtsstunden und dauert als Vollzeitkurs sechs Monate, als Teilzeitkurs bis zu zwölf Monate. Das Programm bietet neben dem Deutschkurs Fachunterricht (in Berufskunde, Mathematik und EDV) sowie ein Praktikum und Betriebsbesichtigungen an. Das ESF-BAMF-Programm ist ab dem 1. Juli 2016 ein Regelinstrument des Bundes und soll zunächst parallel zum bestehenden ESF-BAMF-Förderprogramm sukzessive ausgebaut werden.

- *Das ESF-BAMF-Programm wird von den Teilnehmenden positiv bewertet, allerdings lassen sich noch keine positiven Beschäftigungseffekte nachweisen.*

Für die Durchführung des ESF-BAMF-Programms in der ESF-Förderperiode von 2007 und 2013 liegt eine unabhängige Evaluation vor (ZEW et al. 2014). Leitfragen der Evaluation sind, wer gefördert wird, wie das Programm ausgestaltet ist und wie wirksam es im Hinblick auf die Arbeitsmarktintegration ist. Nach den Ergebnissen wurde das Ziel, fachlich und hinsichtlich des Sprachstands homogene Klassen zu bilden, aufgrund der Teilnehmerzuweisungen eher selten erreicht. Die meisten Träger waren deshalb bestrebt, Teilnehmende mit einem relativ einheitlichen Sprachstand in den Kursen zusammenzufassen, was bedingt, dass im Unterricht ein breites berufliches Spektrum behandelt wurde. In der Umsetzung stand daher in der Regel das Sprachtraining gegenüber dem berufsbezogenen Fachunterricht im Vordergrund. Neben den sprachlichen und fachlichen Unterrichtseinheiten wurde von den Trägern eine begleitende sozialpädagogische Betreuung angeboten.

Die Umsetzung war insofern erfolgreich, als Programmakzeptanz und Zufriedenheit der Teilnehmenden eindeutig positiv ausfielen. Über 90% der Teilnehmenden besuchten den Kurs bis zum Ende. Die

² Informationen zu den Einstiegskursen sind unter folgendem Link erhältlich (geprüft am 12.04.2017):

<https://www3.arbeitsagentur.de/web/content/DE/Institutionen/Traeger/Einstiegskurse/index.htm>

Umsetzung des Programms stieß vielfach auf die Schwierigkeit, ausreichend qualifizierte Kursleiter zu finden, was mit der relativ schlechten Vergütung und einem Mangel auf dem regionalen Arbeitsmarkt begründet wurde. In der statistischen Wirkungsanalyse, die mit Propensity Score Matching durchgeführt wurde, konnten allerdings keine signifikanten Treatment-Effekte auf die Integration in Beschäftigung festgestellt werden. Deutlich werden dagegen erhebliche anfängliche Lock-in-Effekte (Einschlusseffekte), die darauf zurückzuführen sind, dass die Teilnehmenden – durchaus in Übereinstimmung mit den Zielen des Programms – während des Kurszeitraums keine Beschäftigung aufnahmen. Diese Lock-in-Effekte dauern auch über den Zeitraum der Teilnahme fort. Positive Effekte fanden sich dagegen auf die Wahrscheinlichkeit, im Anschluss an die berufsbezogene Sprachförderung an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme teilzunehmen. Ob dies längerfristig zu einer höheren Beschäftigungsquote und zu höherwertiger Beschäftigung führt, konnte im Untersuchungszeitraum nicht nachgewiesen werden. Unterschiede zwischen Teilnehmenden und Kontrollgruppe ergaben sich im Hinblick auf die subjektive Zufriedenheit mit der Beschäftigung und in Bezug auf die Arbeitsuche. Als Suchkanäle nutzten die Teilnehmenden häufiger die Jobcenter und Arbeitsagenturen, und sie bewarben sich häufiger auf eigene Initiative bei Unternehmen, während informelle Suchkanäle eher weniger wichtig waren.

Auf der Grundlage der Ergebnisse wird die Empfehlung abgeleitet, die Kombination aus Sprachförderung und Berufsorientierung beizubehalten. Jedoch sollte den unterschiedlichen Bedürfnissen der Teilnehmenden besser Rechnung getragen werden. Dabei spielt auch die Betreuungssituation von Kindern während des Kurses eine wichtige Rolle. Das Praktikum wurde als besonders erfolgreiches Element identifiziert, sollte aber im Hinblick auf die Fähigkeiten und Interessen der Teilnehmenden noch zielgenauer eingesetzt werden.

- ***Die Kombination von Sprachförderung und Berufsorientierung im ESF-BAMF-Programm ist erfolgreich, aber es muss noch besser auf die Voraussetzungen der Teilnehmenden eingegangen werden.***

Separate Ergebnisse für die Gruppe der Geflüchteten sind in ZEW et al. (2014) nicht enthalten. Beckmann-Schulz (2014) thematisiert die Anwendung des ESF-BAMF-Programms auf Flüchtlinge nach der Ausdehnung der Zielgruppe auf die Flüchtlinge und Bleibeberechtigten. Sie entwickelt Qualitätskriterien für den berufsbezogenen Sprachunterricht und stellt dabei die besondere Bedeutung der Orientierung an Voraussetzungen und Bedarfen der Flüchtlinge heraus. Nach Einschätzung der Robert Bosch Expertenkommission (2015) sind die sprachlichen Eingangsvoraussetzungen des ESF-BAMF-Programms zu hoch, als dass dieses zum Zeitpunkt der Analyse für die überwiegende Mehrzahl der Flüchtlinge genutzt werden konnte. Dass hier zeitweilig eine Förderlücke bestand, wird auch in der qualitativen Begleitforschung zum weiter unten diskutierten Modellprojekt „Early Integration“ hervorgehoben (Büschel et al. 2015: 25, zu aktuelleren Ergebnissen vgl. Abschnitt 5.1.2).

In der Literatur wird unterstrichen, dass das wichtigste Problem bei der Sprachförderung darin bestehe, dass die Angebote nicht in ausreichender Zahl verfügbar sind. Während sich dies mittlerweile deutlich geändert hat (siehe Kapitel 5.1.1), bleibt das Problem, dass eine Abstimmung zwischen Maßnahmen, die vom Europäischen Sozialfonds, nach Landesrecht oder durch das BAMF finanziert werden, häufig fehlt (Daumann et al. 2015, S. 13; siehe auch Kapitel 5.1.1). Daneben bleibt es oft dem Zufall überlassen, welche Elemente der Sprachförderung aufeinander folgen und wie diese mit sonstigen Maßnahmen zur Integration (Erwerb beruflicher Qualifikationen, Maßnahmen zur Er-

werbsintegration) verbunden werden (Robert Bosch Expertenkommission 2015). Dies wird sich möglicherweise mit der weiteren Verbreitung der Maßnahme KompAS der BA verbessern, durch die der Besuch des Integrationskurses mit einer Maßnahme der Kompetenzfeststellung und frühzeitigen Aktivierung nach § 45 SGB III kombiniert wird, die von Trägern erbracht wird. Beispielsweise werden vormittags ein Integrationskurs und nachmittags eine flankierende Maßnahme der Arbeitsförderung angeboten. Evidenz für die Umsetzung und Wirksamkeit dieser Kombination von Angeboten liegt jedoch bislang noch nicht vor; Kapitel 5 enthält Ergebnisse auf der Basis der eigenen Fallstudien.

Die vorliegenden Studien kommen nur zum Teil zu positiven Wirkungsaussagen über die betrachteten Sprachförderungen. Sie deuten auf Förderlücken und Verbesserungsmöglichkeiten bei der Umsetzung der Sprachförderung hin. Insgesamt ist jedoch der Forschungsstand zu den Wirkungen der Sprachförderung zu lückenhaft, als dass allgemeine Aussagen getroffen werden können. Dies gilt zumal für Wirkungen auf Geflüchtete. Die vorliegenden Studien weisen meist keine ausreichenden Fallzahlen und eine zu kurze Beobachtungsdauer auf. Daneben ist auch die Erfassung der Sprachentwicklung problematisch, da sie auf der Basis von teilweise recht groben Selbsteinschätzungen vorgenommen wird.

3.1.2 Anerkennung von Berufsabschlüssen / Kompetenzfeststellung

Zwischen den Herkunftsländern der Flüchtlinge und dem Zielland Deutschland besteht eine mangelnde Vergleichbarkeit von Abschlüssen, Kompetenzen und beruflichen Erfahrungen. Dies resultiert zum einen aus unterschiedlich strukturierten beruflichen und anderen Bildungssystemen. Aus vielerlei Gründen (z.B. andere Arbeitsorganisation, Unterschiede in der Ausstattung von Arbeitsplätzen und verwendeten Technologien) ist aber auch das berufliche Erfahrungswissen der Flüchtlinge nur zum Teil auf Deutschland übertragbar. Damit die daraus resultierenden Probleme adressiert werden können und eine passgenaue Vermittlung vorgenommen werden kann, ist die Kompetenzfeststellung von zentraler Bedeutung für die Arbeitsmarktintegration.

Auf der Grundlage einer detaillierten Befragung von Experten in zuständigen Ministerien und Anerkennungsstellen im Jahr 2007 beschäftigen sich Englmann und Müller (2007) im Detail mit dem Thema Qualifikationsanrechnung.³ Sie dokumentieren, dass die dafür anfallenden Gebühren innerhalb Deutschlands stark variierten – je nach Bundesland und anzurechnender Qualifikation und Rechtskreis der betroffenen Person.⁴ Unvollständige Übersetzungen oder Anrechnungsanträge führten zu teils erheblichen Verzögerungen, so dass nur wenige der befragten Experten in der Lage waren, Verfahrensdauern anzugeben. Nur ein kleiner Teil der Befragten bezeichnete die Informationslage als mittelmäßig oder gar gut; gerade für Drittstaatenangehörige sei sie oft mangelhaft gewesen. Im Fall fehlender Zeugnisse – gerade für Flüchtlinge aus Bürgerkriegsgebieten relevant – gab es damals kaum Möglichkeiten, Ersatzdokumente zu beschaffen. Daher blieben viele dieser Menschen dauerhaft ohne eine formale Anerkennung ihrer Fähigkeiten.

³ Allerdings gibt diese Studie den Stand vor der Einführung des Berufsqualifikationsfeststellungsgesetzes (BQFG) wieder, das zum Ziel hatte, die Strukturen und Verfahren der Qualifikationsanerkennung zu verbessern.

⁴ Aktuelle Informationen über die Kosten der Gleichwertigkeitsprüfung finde sich auf der Website des bq-Portals: <https://www.bq-portal.de/de/seiten/kosten-und-finanzierung-%E2%80%93-wie-teuer-wird-es> (Link geprüft am 12.04.2017).

Zum Verfahren der Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen, zu seiner Weiterentwicklung und Anwendung legt das Bundesministerium für Bildung und Forschung gemeinsam mit dem Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) jährlich einen Bericht zum Anerkennungs-gesetz vor. Der aktuelle Bericht (BMBF 2016) zeigt, dass die Anzahl der Beratungen, die von den IQ-Erstanlaufstellen oder bei der BAMF-Hotline geleistet wurden, zwischen 2013 und 2015 um 59% beziehungsweise um 82% gestiegen sind. Der große Zustrom von Flüchtlingen im Jahr 2015 wird sich erst in den Folgejahren in einem weiteren Anstieg der Anträge bemerkbar machen. Dies gilt noch mehr für die Anzahl der Anträge und die Anerkennungen. Bislang wurden die meisten Anträge (ca. 55%) von Personen gestellt, die ihre Qualifikation in der EU, dem EWR oder Schweiz erworben hatten; bei den Berufen ist eine deutliche Häufung im Gesundheitswesen zu erkennen.

- ***Nur relativ wenig Anerkennungsverfahren wurden für Flüchtlinge durchgeführt. Stark formalisierte Verfahren sind für diese Gruppe nicht geeignet.***

Bei Flüchtlingen ist das Fehlen von Unterlagen häufig eine Hürde für das Antragsverfahren. Vielfach existieren geeignete Zertifikate oder sonstige Nachweise in den Herkunftsländern nicht, oder sie sind auf der Flucht verloren gegangen. Die Arbeitsmarktintegration der Flüchtlinge hängt also auch von einer raschen Beschaffung von Ersatzdokumenten ab, von der Einstufung und offiziellen Anerkennung ihrer Abschlüsse aus dem Herkunftsland und von einer Zertifizierung von durch Arbeitserfahrung erworbenen beruflichen Kompetenzen. Brussig et al. (2009) ziehen aus einer großen Befragung von SGB II-Beziehern die Information, dass mehr als ein Viertel der ALG II-Bezieher mit Migrationshintergrund, meist aus Europa und der GUS, einen nicht in Deutschland anerkannten Berufs- oder Hochschulabschluss erworben hat. Im Untersuchungszeitraum (Kalenderjahr 2007) nahmen insgesamt 32% der befragten SGB II-Bezieher mit Migrationshintergrund eine Tätigkeit auf – gegenüber nur 21% in der Gruppe mit einem nicht anerkannten ausländischen Abschluss und 20% in der Gruppe ganz ohne Berufsabschluss. Dies spricht dafür, dass die Anerkennung eines vorhandenen Abschlusses die Arbeitsaufnahme erleichtert – auch wenn nicht auszuschließen ist, dass die bürokratisch aufwändige Anerkennung mit Hintergrundfaktoren wie persönlichem Engagement korreliert ist, so dass diese Ergebnisse nicht kausal interpretiert werden können.

Liebau/Salikutluk (2015) berichten auf Basis der SOEP-IAB Migrationsstichprobe, dass im Jahr 2013 87% der befragten Flüchtlinge mit einer beruflichen Qualifikation aus dem Herkunftsland Zertifikate besaßen, die zur Anrechnung eingereicht werden könnten. Viele Flüchtlinge führten administrative Hürden als Grund an, warum sie dies nicht versucht hatten. Unter denjenigen, die es versucht hatten, war die Ablehnungsquote hoch. Die Autorinnen führen auch an, dass durch das Anerkennungs-gesetz, das 2012 in Kraft trat, mehr Anrechnungen beantragt werden und die Ablehnungsquote gefallen ist.

Nach dem Gesetz über die Feststellung der Gleichwertigkeit von Berufsqualifikationen (BQFG) können berufliche Kompetenzen, die nicht durch schriftliche Dokumente belegt sind, auch über sogenannte „sonstige geeignete Verfahren“ ermittelt werden. Dies können beispielsweise Fachgespräche oder Arbeitsproben sein. In der Praxis ist die Anwendung dieser Verfahren allerdings noch nicht sehr verbreitet: Im Jahr 2014 (spätere Angaben sind nicht verfügbar) wurden diese Verfahren in 102 Fällen angewendet (BMBF 2016).

Nach Böse et al. (2016) ist ein Grund für die bisherige Zurückhaltung bei der Anwendung der „sonstigen Verfahren“, dass solche Qualifikationsanalysen bei zuständigen Stellen und bei Beratungseinrichtungen noch nicht ausreichend bekannt sind. Mit dem Projekt „Prototyping Transfer – Anerkennung

mit Qualifikationsanalysen“ wurde im Jahr 2015 ein Pilotprojekt gestartet, das die Zahl der Qualifikationsanalysen erhöhen soll. Das Projekt wird aus Mitteln des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) finanziert und vom BIBB koordiniert. Eine Beschreibung der Konzeption ist in Böse et al. (2016) enthalten; weder zur Umsetzung noch zu Ergebnissen liegen aus der Literatur derzeit Aussagen vor (zu den Ergebnissen der im Rahmen dieser Studie geführten Interviews siehe Abschnitt 5.1.3).

Paulsen et al. (2016) bewerten den gegenwärtigen Anerkennungsprozess ebenfalls kritisch, da er auf stark formalisierten Verfahren beruhe. Die Anforderungen betonen danach die Unterschiede zwischen Einheimischen und Flüchtlingen, anstatt für die Flüchtlinge eine Brücke in eine Tätigkeit zu bauen, die ihren Kompetenzen entspricht. Sie entwerfen einen optimierten Anerkennungsprozess, der praktische Elemente in Betrieben beinhaltet. Dabei werden die Antragstellenden in ein Praktikum oder in eine Beschäftigung vermittelt, die ihrem angestrebten Referenzberuf entsprechen. Die Tätigkeit im Betrieb schließt eine Kompetenzfeststellung (z.B. durch etablierte Kompetenzdiagnoseverfahren) und eine arbeitsintegrierte Kompetenzentwicklung oder Nachqualifizierung in Berufsbildungszentren ein. Wichtig ist, dass bereits im Referenzberuf gearbeitet wird und die dabei erworbenen Zertifikate die nicht vorhandenen Dokumente aus den Herkunftsländern ersetzen. Neben dem Erwerb der Kompetenznachweise werden die Flüchtlinge so zugleich schneller in das Arbeitsleben integriert. Paulsen et al. (2016) geben allerdings keinen Hinweis darauf, in welcher Breite das Verfahren bislang angewendet wird und welche Erfahrungen damit gegebenenfalls gemacht wurden.

3.1.3 Maßnahmen zur Qualifizierung

Die Literaturanalyse deutet darauf hin, dass der Qualifizierung von Flüchtlingen als Vorbedingung der Integration eine besondere Bedeutung zukommt, insbesondere, weil die Mehrheit der Flüchtlinge ein eher niedriges Qualifikationsniveau aufweist. Die in Deutschland vorhandenen Maßnahmen der Qualifizierung sind vielfältig und hängen vom Alter und Bildungshintergrund der Teilnehmenden sowie den Bildungszielen ab. Eine umfassende Bestandsaufnahme zum Bildungszugang von Flüchtlingen und Maßnahmen zur Qualifizierung von Geflüchteten bietet das Gutachten des Aktionsrates Bildung (2016). Dabei wird von der Teilnahme an frühkindlicher Bildung über die schulische Bildung bis zur Hochschul- und Berufsausbildung der gesamte Bildungsverlauf berücksichtigt; behandelt wird daneben der Zugang zu Weiterbildung und Integrationsmaßnahmen von Erwachsenen. Im Hinblick auf die frühkindliche Phase weist das Gutachten auf deutliche Unterschiede in der Bildungsbeteiligung zu Ungunsten von Kindern mit Migrationshintergrund gegenüber Kindern ohne Migrationshintergrund hin. Vorhandene Förderungen wie die Familienzentren bieten teilweise gute Ansatzpunkte, damit Kinder von Flüchtlingen in vorschulische Angebote einbezogen werden können. Über die Wirkung dieser Angebote bestehen jedoch trotz einiger Evaluationen noch erhebliche Wissensdefizite. In Bezug auf die schulische Phase werden die Leistungsunterschiede zwischen Kindern mit und ohne Migrationshintergrund betrachtet. Als geeignete Förderungen wird die Vermittlung der deutschen Sprache als primär herausgestellt, wobei ein frühes Einsetzen der Sprachförderung notwendig sei. Daneben sind auch die schulische Organisation, kooperative Lernformen, sprachsensibler Fachunterricht, Förderklassen und die Zusammenarbeit mit Eltern und außerschulischen Partnern für die Integration von Kindern von Flüchtlingen wichtig. Herausgestellt wird auch die Notwendigkeit, die Lehrkräfte fortzubilden und im Umgang mit Flüchtlingen zu professionalisieren. Gerade in der Berufsschule prallen allgemein- und fachsprachliche Anforderungen und das Sprachvermögen der Flüchtlinge aufeinander; sowohl Berufsschulen als auch Flüchtlinge müssen diese Schwierigkeiten überbrü-

cken. Im Hinblick auf die berufliche Bildung spricht sich das Gutachten für eine Ausweitung der Berufsschulpflicht bis zum 21. Lebensjahr, verkürzte Ausbildungsgänge in bestimmten Berufen, verbesserte Informationen über das berufliche Bildungssystem und die konsequente Öffnung von ausbildungsbegleitenden Hilfen wie beispielsweise die assistierte Ausbildung für Flüchtlinge aus.

➤ ***Sprachbeherrschung ist der Schlüssel für den Erwerb weiterer Qualifikationen und muss daher früh nach der Ankunft in Deutschland einsetzen.***

Zu ähnlichen Schlussfolgerungen kommt der Bildungsmonitor des IW (Anger et al. 2016), der ein Kapitel der Bildungsintegration von Flüchtlingen widmet. Daneben stellt das IW heraus, dass die regionale Verteilung der Flüchtlinge sich besser an den Integrationsperspektiven am Arbeitsmarkt und bestehenden Kapazitäten an den Ausbildungsstellen und Kapazitäten an Schulen auszurichten sollte. Insofern wird der Wohnsitzauflage im Integrationsgesetz ein positives Potenzial zugemessen (Anger et al. 2016, S. 133). Zudem werden die zusätzlichen Kosten abgeschätzt, die aufgrund der Flüchtlingszuwanderung im Bildungssystem entstehen. Über alle Bereiche des Bildungssystems werden diese für das Jahr 2017 auf 3,45 Mrd. Euro geschätzt. Der IW-Bericht enthält außerdem vielfältige Informationen über bestehende Modellprojekte im Bildungsbereich für die Zielgruppe der Geflüchteten.

Der Übergang und Verbleib von jungen Flüchtlingen in die berufliche Bildung bildet einen besonderen Fokus der einschlägigen Beiträge aus der Bildungsforschung. Eine aktuelle und umfassende Expertise des Deutschen Jugendinstituts (Braun/Lex 2016) beschäftigt sich mit den Voraussetzungen und Zugangsmöglichkeiten von Flüchtlingen für die berufliche Bildung. Sie erheben die Vielfalt der berufsvorbereitenden Bildungsgänge im sogenannten Übergangsbereich in der Vorbereitung auf eine berufliche Bildung, die in der Regel ein bis zwei Jahre dauern und nach Bundesländern teilweise sehr unterschiedlich ausgestaltet sind. Einige Bundesländer haben danach bereits frühzeitig berufsvorbereitende Bildungsgänge für die Zielgruppe der Flüchtlinge aufgebaut, andere verweisen auf die Regelangebote, richten jedoch ebenfalls Förderklassen für Flüchtlinge ein. Über die Wirkung dieser Maßnahmen gibt es derzeit allerdings keine Evidenz.

In einer Fallstudie beschreibt Anderson (2016) die Situation berufsschulpflichtiger Flüchtlinge als Ergebnis einer mehrjährigen wissenschaftlichen Begleitung in der Stadt München. Diese Jugendlichen und jungen Erwachsenen gehen in der Berufsschule in Klassen, die für die Beschulung von jungen Flüchtlingen eingerichtet wurden. Baumann/Riedel (2016) präsentieren Ergebnisse einer quantitativen Erhebung in derselben Zielgruppe. Die Situation unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge analysiert ferner Gag (2013). Unter den Handlungsempfehlungen rückt Anderson (2016) die interkulturelle Kompetenz im Hinblick auf die pädagogische Arbeit mit Flüchtlingen an die erste Stelle. Weitere Empfehlungen betreffen unter anderem die vorbereitende Sprachförderung und die begleitende Sozialarbeit, den Aufbau von Mentoring-Strukturen und die Gestaltung des Übergangsmangements von der vorbereitenden Beschulungsklasse in die Ausbildungsklassen der Berufsschule.

➤ ***Ein unsicherer Aufenthaltsstatus vermindert den Zugang zur beruflichen Bildung.***

Die Studie von Braun/Lex (2016) zitiert zudem eine Reihe von Untersuchungen zur Situation der Flüchtlinge in der Berufsausbildung. Ein wichtiger Gesichtspunkt hierbei ist der unsichere Aufenthaltsstatus vieler Auszubildender; dies hat sich mittlerweile mit der 3+2-Regelung des Integrationsgesetzes geändert. Abhängig vom Aufenthaltsstatus besteht möglicherweise ein eingeschränkter

Zugang zu den Leistungen der Ausbildungsförderung. Schreyer/Bauer (2014) untersuchen die Situation der Geduldeten mit Hilfe leitfadengestützter Experteninterviews und Fokusgruppen und stellen die großen regionalen Unterschiede in der Praxis der Ausländerbehörden heraus. Auch die Agenturen für Arbeit unterscheiden sich danach, ob sie bereits die ersten Monate des Aufenthalts nutzen, um Kompetenzen und Qualifizierungsbedarf zu klären sowie beruflich zu orientieren und zu beraten. Damit wird „der Zugang zu dualer Ausbildung [...] in manchen Regionen eher geöffnet, in anderen bleibt er eher verschlossen“. Diese Studie basiert allerdings auf dem Stand des Jahres 2014 – inzwischen haben sich die Bedingungen für die Aufnahme einer Ausbildung seitens der Asylbewerber und Flüchtlinge erheblich verbessert, nicht zuletzt durch die Regelungen des Integrationsgesetzes, durch die ein Bleiberecht für die gesamte Dauer der Berufsausbildung und die anschließende Beschäftigung geschaffen wurde.

Zur Situation von Flüchtlingen in der beruflichen Bildung liegen derzeit keine aktuellen Studien vor, was auch daran liegt, dass bislang nur relativ wenige Flüchtlinge eine berufliche Ausbildung aufgenommen haben. Die Problemlagen dürften teilweise ähnlich gelagert sein wie in anderen Fällen, in denen junge Erwachsene aus anderen Ländern eine berufliche Ausbildung begonnen haben, beispielsweise im Programm MobiPro-EU, durch das ausbildungswilligen junge Menschen aus EU-Ländern die Berufsausbildung in Deutschland erleichtert werden sollte (vgl. IAW et al. 2016). Aus der Vielzahl der regionalen und lokalen Initiativen zur Förderung der Qualifikation von Flüchtlingen stehen derzeit keine aussagekräftigen Evaluationen zur Verfügung.

Mit dem Zugang von Flüchtlingen in ein Studium beschäftigt sich die Studie von Schammann/Younso (2016). Sie untersuchen die Angebote für Studieninteressierte mit Fluchterfahrung an neun deutschen Hochschulen. Die meisten untersuchten Hochschulen öffneten zunächst die Gasthörendenprogramme und die Beratungsstrukturen für die Flüchtlinge. Auflagen wie die Wohnsitzauflage, die schwierige Lernsituation in den Unterkünften oder die Sicherung des Lebensunterhalts können derzeit die Aufnahme eines regulären Studiums verhindern. Die aktive Unterstützung durch die Hochschulen wurde teilweise durch eine empfundene Rechtsunsicherheit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Hochschulen behindert; an den Hochschulen gibt es der Studie zufolge kaum Leitlinien zur Auslegung von Ermessensspielräumen z.B. im Fall fehlender oder nicht vollständiger Dokumente für die Zulassung oder bei der Anerkennung von im Ausland erworbenen Studienleistungen.

3.1.4 Gestaltung des Vermittlungsprozesses

Auf welchem Wege finden Flüchtlinge einen Zugang zum Arbeitsmarkt und wie kann die Arbeitsmarktpolitik dabei unterstützen? Die Ergebnisse der IAB-SOEP-Migrationsbefragung zeigen, dass die Hälfte der Geflüchteten ihre erste Anstellung in Deutschland auf informellem Wege über Freunde, Bekannte und Angehörige gefunden hat (Eisnecker/Schacht 2016). Damit unterscheiden sich Flüchtlinge nur wenig von anderen Migrantinnen und Migranten. Lediglich der Zugang zum Arbeitsmarkt über bereits im Heimatland bestehende Geschäftsbeziehungen, der für 5% bis 6% der anderen Migrantinnen und Migranten der gewählte Zugang war, kommt bei Flüchtlingen nicht in Betracht. Formelle Wege der Vermittlung sind Arbeitsagentur oder Jobcenter, aber auch Stellenanzeigen oder private Stellenvermittlungen.

Das Regelinstrumentarium der Vermittlung und Arbeitsmarktpolitik wird in Abschnitt 3.2 genauer dargestellt. Im Folgenden geht es um die Gestaltung des Vermittlungsprozesses und seinen Zuschnitt speziell auf Flüchtlinge. Um den frühzeitigen Beginn der Betreuung und Vermittlung in den Agentu-

ren für Arbeit zu erproben und sie schon während der laufenden Asylverfahren in Maßnahmen zur Arbeitsmarktintegration einzubeziehen, wurde im Jahr 2014 das Modellprojekt „Early Intervention“ in sechs Arbeitsagenturen gestartet und Anfang 2015 auf neun Regionen ausgeweitet. Die Ergebnisse einer qualitativen Begleitforschung sind in Daumann et al. (2015) enthalten, der Abschlussbericht (Büschel et al. 2015) wurde im Dezember 2015 publiziert. Die Teilnehmenden am Modellprojekt „Early Intervention“ sind Flüchtlinge aus bestimmten Ländern mit relativ hohen Bleibeaussichten.

Im Bereich des SGB III besteht bei Geflüchteten in der Regel kein Leistungsanspruch. Daher können die Agenturen für Arbeit nur dann Flüchtlinge betreuen und vermitteln, wenn sich diese dazu freiwillig melden. Anders ist es im Bereich des SGB II. Dort sind anerkannte Geflüchtete leistungsberechtigt, und bei der Gewährung von Leistungen sind Betreuung und Vermittlung verpflichtend. Die Aufnahme des Kontakts wird im Modellprojekt dagegen nicht auf Initiative der Geflüchteten, sondern durch einen Übergabeprozess vom BAMF an die BA gewährleistet. Der Kontakt zu den Teilnehmenden wird dabei schon in den Flüchtlingsunterkünften hergestellt, was einen wesentlich besseren Zugang gewährleistet als im Regelprozess. Zum Teil wurde dieser Zugangsweg ergänzt durch eine Rekrutierung der Teilnehmenden aus den Bleiberechtsnetzwerken (siehe Abschnitt 3.1.5). Über die endgültige Projektaufnahme entscheidet die zuständige Vermittlungsfachkraft anhand eines Kurzfragebogens, der von den Flüchtlingen ausgefüllt wurde.

➤ **Modellprojekt „Early Intervention“: schnelle Integrationen in Beschäftigung oft nicht realistisch.**

Büschel et al. (2015) gehen auf die Vermittlungsprozesse im Modellprojekt „Early Intervention“ ein. Die Vermittlung erfolgt danach ausschließlich bewerberorientiert, zum Teil betreuungsintensiv und mit einem engen Coaching. Bei der Vermittlung zeigen sich in den einbezogenen Agenturen unterschiedliche Ansätze. Während einige Agenturen auf eine schnelle Integration auch unterhalb des Qualifizierungsniveaus der Arbeitssuchenden setzen, geben andere einer Integration in höherwertige Beschäftigung oder in Ausbildung den Vorrang. Es zeigt sich aber auch die Verbindung beider Ansätze. So legten manche Vermittler im Modellprojekt zwei Profile an, eines zur Sofortvermittlung im Helferbereich und eines zur längerfristigen Vermittlung auf dem vermuteten Ausbildungsniveau (Strategie „zügig mit Aufstiegsoption“). Eine Vorbedingung ist dazu die Feststellung der mitgebrachten beruflich verwertbaren Abschlüsse und Erfahrungen. Die systematische Erfassung der Kompetenzen und die Einschätzung der Vergleichbarkeit von Abschlüssen zu deutschen Verhältnissen erwiesen sich als schwierig, und bei der formalen Anerkennung durch die Stellen zur Kompetenzfeststellung gab es teilweise lange Wartezeiten. Auch die finanzielle Motivation der Flüchtlinge führt teilweise dazu, dass die Flüchtlinge nicht adäquat vermittelt werden, sondern schnell in gering entlohnte Beschäftigung übergangen.

Eine schnelle und zielgenaue Integration in Arbeit oder in Maßnahmen wurde häufig durch fehlende deutsche Sprachkenntnisse behindert. Eine wichtige Aufgabe war es daher, die Teilnehmenden schnell in Sprachkurse zu vermitteln, bevor sie in den Arbeitsmarkt integriert werden können. Dies war jedoch vor dem Hintergrund der lokalen Verfügbarkeit von Sprachkursen nicht immer möglich.

Als strukturelles Problem wurde in der Begleitforschung des Modellprojekts der aufenthaltsstatusbedingte Rechtskreiswechsel identifiziert. Mit der Anerkennung im Asylverfahren wechseln die Modellprojektteilnehmer (ebenso wie alle anderen anerkannten Flüchtlinge) in die Zuständigkeit des SGB II. Daraus resultiert zum einen ein Bruch in der persönlichen Betreuung, da die zuständige Person jetzt

im Jobcenter und nicht mehr in der Agentur angesiedelt ist. Zum zweiten ändert sich mit dem Übergang vom Rechtskreis SGB III in den Bereich des SGB II auch der Ansatz der Vermittlung, denn im SGB II steht der Abgang aus dem Leistungsbezug und nicht der Erhalt und Ausbau von Fertigkeiten, Kenntnissen und Fähigkeiten bzw. die Vermeidung einer unterwertigen Beschäftigung (§ 1 SGB III) als Ziel im Vordergrund. Dies kann dazu führen, dass in der Betreuung festgelegte individuelle Ziele mit dem Übergang in den Bereich des SGB II obsolet werden. Um mehr Kontinuität zu schaffen und Reibungsverluste zu mindern, machen Büschel et al. (2015) Vorschläge zur Gestaltung der Schnittstelle. Sie thematisieren allerdings auch Vorschläge, das Modellprojekt in den Bereich des SGB II zu überführen oder bei einer speziellen, noch zu schaffenden Struktur auf Ebene des Bundes anzusiedeln, die eine ganzheitliche soziale, finanzielle und rechtliche Betreuung gewährleisten kann.

Insgesamt wird das Modellprojekt von der Begleitforschung als erfolgreich bewertet. Allerdings ließ sich das Ziel der Arbeitsmarktintegration nur selten in der Projektlaufzeit erreichen. Das Vermittlungsgeschehen erwies sich für alle Beteiligten als komplizierter und langwieriger, als es zu Beginn des Projekts erwartet worden war. Quantitative Ergebnisse zur Wirkung von „Early Intervention“ und der unterschiedlichen darin verfolgten Ansätze sind bisher nicht verfügbar, wären aber zweifellos sehr nützlich und könnten in Analogie zu bestehenden Analysen der Vermittlungsprozesse (siehe z.B. Boockmann et al. 2014b, Hofmann et al. 2014) erzielt werden.

Eine wichtige Frage für ein Modellprojekt richtet sich an die Übertragbarkeit der darin gemachten Erfahrungen. Insgesamt haben etwa 1.400 Personen am Modellprojekt teilgenommen. Die Anzahl der Flüchtlinge, die von Agenturen und Jobcentern betreut werden, ist jedoch um ein Vielfaches höher. „Early Integration“ wendet sich an die besser vermittelbaren Flüchtlinge, wobei als Kriterien der Aufnahme in das Modellprojekt Motivation und Lernfähigkeit, das Vorhandensein von Hochschulbildung und die Verwertbarkeit der beruflichen Abschlüsse und Erfahrungen auf dem deutschen Arbeitsmarkt herangezogen wurden. Außerdem waren die Teilnehmenden weit überwiegend männlich. Die Übertragbarkeit auf andere Personengruppen ist nicht gewährleistet. Da die Standorte des Modellprojekts danach ausgesucht wurden, ob vor Ort ein Bleiberechtsnetzwerk vorhanden war, existierten dort zudem Strukturen, an die anderswo nicht angeknüpft werden kann. Eine weitere Voraussetzung für den Erfolg von „Early Intervention“ war, dass Vermittlungsfachkräfte mit interkulturellen Kompetenzen zur Verfügung stehen, zudem waren die Betreuungsrelationen relativ günstig. Wenn diese Voraussetzungen nicht bestehen, ist zu erwarten, dass die Vermittlung auf noch deutlich größere Probleme stößt als im Modellprojekt.

Neben „Early Intervention“ dient auch das Projekt „Perspektiven für Flüchtlinge (PerF)“ der BA dazu, den Vermittlungs- und Integrationsprozess zu beschleunigen. Es richtet sich an Asylberechtigte und anerkannte Flüchtlinge. Es enthält unterschiedliche Komponenten – Informationen, Kompetenzfeststellung, Bewerbungsunterstützung und Vermittlung berufsbezogener Sprachkenntnisse – und dauert insgesamt zwölf Wochen. Dieses „Standardprodukt“ wird – wie andere Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung nach § 45 SGB III – an private Träger vergeben. Ergebnisse zur Evaluation liegen derzeit nicht vor. Aumüller (2016) kritisiert, dass die Dauer von zwölf Wochen kaum ausreichend sei, um die Ziele der Maßnahme zu erreichen (siehe auch Abschnitt 5.1.2).

3.1.5 Weitere Unterstützungen zur Integration in den Arbeitsmarkt

Neben Angeboten, die an die Regelleistungen des SGB II und des SGB III anknüpfen,⁵ gibt es eine Vielzahl von regional oder lokal organisierten Netzwerken und Verbänden, durch die Leistungen erbracht werden, die positiv auf die Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen einwirken können. Als Beispiel für eine Maßnahme auf Bundesebene kann hierbei das ESF-Bundesprogramm zur arbeitsmarktlichen Unterstützung für Bleibeberechtigte und Flüchtlinge mit Zugang zum Arbeitsmarkt („Bleiberecht I“ und „Bleiberecht II“) herangezogen werden, das nach den Anforderungen des ESF evaluiert wurde (Mirbach et al. 2011, 2014). In der ersten Förderrunde ist die Zielgruppe nur bedingt mit der Zielgruppe der aktuell Zugewanderten vergleichbar, handelt es sich doch überwiegend um Personen, die in den 1990er Jahren oder bis zum Jahr 2001 nach Deutschland eingereist waren und nun Gegenstand einer gesetzlichen „Altfallregelung“ für langjährig Geduldete wurden. Daher wird im Folgenden nur auf die zweite Förderrunde eingegangen.

In der zweiten Förderrunde im Zeitraum von November 2010 bis Juni 2015 wurden 28 Projektverbände aus den Bereichen Flüchtlingsarbeit, Beratung, Arbeitsmarkt und Betriebskontakte gefördert. Tätigkeitsschwerpunkte waren arbeitsmarktbezogene Beratungsaktivitäten, die die Handlungskompetenz der Zielgruppen im Hinblick auf ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt erhöhen sollen, Beratungs-, Vermittlungs-, Mediationsaktivitäten, die die Einstellungsbereitschaft von Unternehmen positiv beeinflussen und die Beschäftigungsverhältnisse von Bleibeberechtigten langfristig stabilisieren und sichern, sowie die Information und Sensibilisierung der für die Zielgruppe relevanten Akteure des Arbeitsmarktes und des öffentlichen Lebens.

Die Evaluation in Mirbach et al. (2014) beschäftigt sich mit der Programmumsetzung und den Programmergebnissen; eine Wirkungsanalyse wird nicht durchgeführt. Entsprechend den Anforderungen an die Evaluation besteht der Bericht teilweise aus relativ schematischen Darstellungen. Die Ergebnisse zeigen, dass knapp die Hälfte der Teilnehmenden (47,2%) in eine Beschäftigung vermittelt wurden und dass bei 30,5% der Teilnehmenden ein Übergang in eine Ausbildung (duale Ausbildung, vollzeitschulische Ausbildung und andere Formen) stattfand. Ferner wurden viele Teilnehmende in die Sprachkurse des BAMF vermittelt. Insgesamt wurden in der zweiten Förderrunde bis Ende 2012 bei ca. 25.000 Teilnehmenden über 36.000 Einzelmaßnahmen durchgeführt. Entscheidend für die Ergebnisse war nach Einschätzung der Evaluation die Netzwerkarbeit insbesondere mit Ausländerbehörden, Bildungs- oder Beschäftigungsträgern, Unternehmen, den Trägern der Grundsicherung und der Flüchtlingshilfe sowie Agenturen für Arbeit und Migrationsberatungsstellen.

- ***ESF-Bundesprogramm zur arbeitsmarktlichen Unterstützung für Bleibeberechtigte und Flüchtlinge: Netzwerkarbeit ist erfolgskritisch.***

Die Bleiberechts-Programme wurden als Teil der ESF-Integrationsrichtlinie Bund durchgeführt. Zu den Maßnahmen der ESF-Integrationsrichtlinie Bund zählt außerdem das Programm „Integration von Asylbewerbern und Flüchtlingen (IvAF)“. Im Mittelpunkt stehen dabei Maßnahmen der speziell auf

⁵⁵ Hierunter sind insbesondere die Arbeitsgelegenheiten zu verstehen, die nach dem Integrationsgesetz von 2016 in großer Zahl (geplant sind 100.000) für Flüchtlinge bereitgestellt werden. Da es sich hier um ein Instrument der Regelförderung nach dem § 16d SGB II handelt, wird dies in Abschnitt 3.2.2 vorgestellt.

diese Zielgruppe ohne Altersgrenze ausgerichteten Beratung, betriebsnahen Aktivierung und Qualifizierung sowie Vermittlung in Arbeit oder Ausbildung. Sie verstärken die Angebote der Arbeitsagenturen und Jobcenter, die diese Zielgruppe häufig nicht erreichen. Gleichzeitig bieten Kooperationsverbände Schulungen von Multiplikatoren in Betrieben und öffentliche Verwaltungen sowie in Jobcentern und Arbeitsagenturen an, um die Einstellungsbereitschaft für die Zielgruppe zu erhöhen, Beschäftigungsverhältnisse zu stabilisieren und die Qualität der arbeitsmarktlichen Förderung zu verbessern.

In einer Studie des Berlin-Instituts beschäftigen sich Woellert et al. (2016) mit der Rolle lokaler Initiativen bei der Integration von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt. Viele dieser lokalen Initiativen werden über die Netzwerkprogramme „Integration durch Qualifizierung“ (IQ) und „Integration von Asylbewerber/innen und Flüchtlingen“ (IvAF) finanziell unterstützt. Daneben ist auch eine regionale oder kommunale Förderung verbreitet, gegebenenfalls ein Rückgriff auf ehrenamtlich erbrachte Leistungen. Initiatoren sind neben zivilgesellschaftlichen Initiativen auch Wohlfahrtsverbände und andere Träger sowie Unternehmen. Die Verfasser gehen davon aus, dass sich die öffentlichen (Regel-) Angebote zur Vermittlung im Hinblick auf Flüchtlinge zwar verbessert haben, aber quantitativ nicht ausreichend sind. Daher wurden in dieser explorativen Studie Interviews mit zehn solcher Initiativen geführt und sie zu Herausforderungen und Lösungsansätzen in ihrer täglichen Arbeit befragt.

Die zehn untersuchten Projekte und Initiativen sind unterschiedlich strukturiert und setzen bei der Betreuung von Flüchtlingen und ihrer Heranführung an Arbeit unterschiedliche Schwerpunkte. Sie zeichnen sich jedoch generell dadurch aus, dass sie verschiedene Angebote miteinander kombinieren, also beispielsweise nicht nur den Kontakt zu Arbeitgebern herstellen, sondern auch eine Begleitung und Betreuung bieten. Zunächst bieten sie in der Regel Informationen, beispielsweise über das duale System und die üblichen Anforderungen von Arbeitgebern an die Beschäftigten. Viele der befragten Initiativen bieten selbst Sprachkurse an und ergänzen damit das vorhandene Angebot an Sprachförderung. Kombinierte Angebote von Sprachkursen, fachlicher Weiterbildung und praktischen Arbeitserfahrungen werden dabei als besonders sinnvoll angesehen.

➤ ***Lokale Projekte und Initiativen kombinieren verschieden Unterstützungsansätze und ergänzen die Regelangebote für Geflüchtete.***

Um Flüchtlinge mit Unternehmen in Kontakt zu bringen, wird auf vorhandene Netzwerke zurückgegriffen; dabei hilft es, dass mehrere Initiativen durch Unternehmen mitgegründet wurden. Die Initiativen fungieren oft als „Bürge“ für Flüchtlinge, was die passenden Fähigkeiten, aber auch die Zuverlässigkeit angeht, und reduzieren so die Unsicherheit für Arbeitgeber. Praktika werden genutzt, um fehlende Qualifikationsnachweise zu ersetzen und die Übereinstimmung von Bewerberin oder Bewerber und Arbeitsplatz zu prüfen. Nicht zuletzt stellen viele Initiativen eine Nachbetreuung bereit, während der sie auch nach der Arbeitsaufnahme bei Problemen für die Flüchtlinge als Ansprechpartner zur Verfügung zu stehen. Diese intensive Betreuung ist teilweise aber nur deshalb zu leisten, weil auf ehrenamtliches Engagement zurückgegriffen werden kann.

Wichtig ist auch, wie die Teilnehmenden durch die Initiativen rekrutiert werden. Darauf, dass sich die Flüchtlinge selbst melden, haben sich die Initiativen zumindest in der Anfangszeit nicht verlassen. Stattdessen nahmen sie die Rekrutierung aktiv vor – zum Beispiel im Rahmen von Informationsveranstaltungen in Flüchtlingsunterkünften oder in Integrationskursen. Im Verlauf wurden die Initiativen

aber mehr und mehr durch Mundpropaganda unter neu eingetroffenen Flüchtlingen bekannt, so dass weniger aktive Rekrutierung geleistet werden musste.

Die Studie von Woellert et al. (2016) bietet keine Wirkungskontrolle der Ansätze und Vorgehensweisen. Die vorgestellten Initiativen sind auch nicht durch externe Beteiligte als gute Praxis validiert worden. Die Darstellung beruht auf der Erfahrung der interviewten Beteiligten an den Initiativen. Aus den Beschreibungen ergibt sich jedoch exemplarisch, wie auf Herausforderungen und Schwierigkeiten reagiert wurde, so dass sich auch aufgrund der relativ begrenzten Zahl von einbezogenen Initiativen verallgemeinerbare Schlussfolgerungen ergeben.

3.1.6 Anwendung des Rechtsrahmens

In den vorliegenden Evaluationen der Sprachförderung, Qualifikationen oder lokalen Initiativen wird durchgängig das Aufenthaltsrecht als wichtige Voraussetzung für die Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen identifiziert. Dies deckt sich mit der internationalen Literatur, die die Bleibeperspektive als entscheidende Bedingungen dafür identifiziert, dass die Geflüchteten in berufliche und sonstige Kenntnisse investieren und die Betriebe bereit sind, Flüchtlinge einzustellen. Die Chancen von Flüchtlingen auf gesellschaftliche Teilhabe allgemein und auf Integration in Arbeit im Besonderen hängen von der Rechtslage ab, die für den jeweiligen Status gelten. Je unsicherer der Status, desto schwieriger gestalten sich die Integrationsprozesse.

Der Rechtsrahmen für das Aufenthaltsrecht hat sich seit Beginn der aktuellen Flüchtlingszuwanderung mehrfach geändert, insbesondere mit dem Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz vom Oktober 2015, dem Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren vom März 2016 und dem Integrationsgesetz vom Juli 2016. Wichtige Gegenstandsbereiche des Rechtsrahmens sind die Dauer der Asyl- bzw. Anerkennungsverfahren, der Zeitraum einer Aufenthaltsgenehmigung (insbesondere in Fall des Abschiebungsverbots nach § 60 Abs. 5 oder Abs. 7 oder § 60a des Aufenthaltsgesetzes), der Zugang zu finanziellen Unterstützungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) oder der Berufsausbildungsbeihilfe (BAB) und die Beschäftigungserlaubnis.

Eine umfassende Evaluation und Wirkungsanalyse des Rechtsrahmens im Hinblick auf die Integration von Geflüchteten in den Arbeitsmarkt steht noch aus.⁶ Die Dauer der Aufenthaltsgenehmigung ist bisher vor allem im Hinblick auf die Geduldeten nach § 60a des Aufenthaltsgesetzes thematisiert worden. Auf der Basis qualitativer Evidenz folgern Schreyer/Bauer (2014), dass die Duldungszeiträume gemessen an Ausbildungsdauern von ca. drei Jahren vergleichsweise kurze Zeiträume sind. Dieser Unterschied wirkt nicht nur negativ auf die Ausbildungsanstrengungen der Geflüchteten, sondern auch auf die Bereitschaft der Betriebe, einen über den Duldungszeitraum hinausgehenden Ausbildungsvertrag zu unterzeichnen. Gerade deshalb ist es besonders wichtig, dass das Integrationsgesetz und die sogenannte „3+2-Regelung“ für die Gruppe der Geduldeten Aufenthaltssicherheit während

⁶ Die mehrfachen Änderungen des gesetzlichen Rahmens könnten in einer Evaluierung zum Ausgangspunkt der Identifikation von Wirkungen genommen werden. Die Nichtverfügbarkeit von Individualdaten zu den Flüchtlingen dürfte es allerdings schwierig machen, statistische Methoden anzuwenden. Eine Datengrundlage müsste die Flüchtlinge bereits relativ früh nach der Ankunft in Deutschland erfassen, da sonst Selektionseffekte die Validität der Analysen in Frage stellen könnten. Erforderlich wäre dazu die Verknüpfung von Daten aus dem Ausländerzentralregister und Beschäftigten- bzw. Arbeitssuchendendaten der BA.

einer beruflichen Ausbildung geschaffen haben (Thränhardt 2015). Allerdings wurden bislang die Wirkungen dieser Änderungen nicht untersucht.

➤ **„3+2“-Regelung beseitigt ein Hindernis für die berufliche Ausbildung Geduldeter.**

Eine wichtige Restriktion im Hinblick auf den Zugang in eine berufliche Ausbildung oder ein Studium sind die finanziellen Unterstützungen, die in diesen Fällen gewährt werden. In Abhängigkeit von der Aufenthaltsdauer und dem Aufenthaltsstatus bestehen Unterschiede bei der Förderung durch BAföG-Leistungen oder Leistungen nach dem AsylbLG (Schammann/Younso 2016). Bestimmte Gruppen können jedoch weder auf der einen noch auf der anderen Grundlage gefördert werden, insbesondere Asylsuchende, die sich schon länger als 15 Monate in Deutschland aufhalten. Dieselben Probleme können auftreten, wenn Auszubildende Leistungen der Berufsausbildungsbeihilfe nach § 56 SGB III in Anspruch nehmen wollen. Einen Überblick über die Regelungen der Bundesländer zum Hochschulzugang von Flüchtlingen betreffend die Zulassung zum Studium, den Aufenthaltstitel, fehlende Unterlagen und Unterstützungen bieten Borgwardt et al. (2015).

Die über lange Zeit bestehenden Beschäftigungsverbote sowie die Vorrangprüfung sind durch gesetzliche Neuregelungen, insbesondere durch die Änderung des Asylgesetzes zum 01.01.2015 und durch das Integrationsgesetz, eingeschränkt worden. Diese Änderungen haben nicht nur Wirkungen auf die Arbeitsmarktintegration im Zeitraum, in dem diese Beschränkungen nicht mehr gelten, sondern auch langfristig, denn lange Zeiten der Nichtbeschäftigung können dazu führen, dass die Betroffenen Schwierigkeiten beim Einstieg in eine Beschäftigung haben und dann möglicherweise auch auf den Niedriglohnsektor beschränkt sind (Johansson et al. 2016). Wie bei Langzeitarbeitslosigkeit können Beschäftigungslücken „Narben“ in der Erwerbsbiografie hinterlassen, die nicht wieder geschlossen werden können. Johansson et al. (2016) führen darüber hinaus Studien auf, die sich mit den psychosozialen Folgen des Zusammenwirkens der genannten Rahmenbedingungen beschäftigen.

Die Anwendung des Rechtsrahmens unterscheidet sich auf lokaler Ebene. Die Ausländerbehörden in Kreisen, kreisfreien Städten oder auch größeren kreisangehörigen Städten bestimmen in vielerlei Hinsicht die Möglichkeiten zur Arbeitsmarktintegration, beispielsweise durch Entscheidungen über die Aufenthaltstitel, die Verpflichtung zu Integrationskursen, die Feststellung von Verstößen gegen die Mitwirkungspflichten oder die Zuständigkeit für Einbürgerungen (Johansson et al. 2016, Schammann 2015, Schammann/Kühn 2016). Die aufenthaltsrechtliche Praxis unterscheidet sich deutlich, wobei erklärende Faktoren unter anderem die Auffassung über das Ziel der Asylgesetzgebung (Steuerung der Migration oder Sozialhilfeeinstrument), bestehende lokale Koalitionen zwischen Landes- und Kommunalpolitik oder die politische Lobbyarbeit durch externe Akteure wie Flüchtlingshilfsorganisationen sind (Schammann 2015, Schammann/Kühn 2016). Die Abhängigkeit von den Entscheidungen der Ausländerbehörden besteht objektiv, insbesondere insofern als Beschränkungen der Mobilität wie die Wohnsitzauflage gelten, aber auch subjektiv, da sich die Flüchtlinge in einer Vielzahl von Lebenspraktischen Angelegenheiten immer wieder an diese Behörde wenden müssen, von der Ausgabe von Urlaubs- oder Krankenscheinen über die Aufladung von Chipkarten, die Erneuerung von Stempel bis hin zur Erfüllung von Meldepflichten (Johansson et al. 2016).

3.2 Auf die Situation der Flüchtlinge übertragbare Maßnahmen

Neben den Maßnahmen, die sich an Flüchtlinge richten, sind auch Erfahrungen mit Maßnahmen und Förderungen zur Integration anderer Personengruppen in den Arbeitsmarkt für die Identifikation sinnvoller Ansätze zur Integration von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt nützlich. Dazu werden vorhandene Evaluationsstudien und weitere Publikationen im Sinne einer Meta-Analyse ausgewertet. In diesem Abschnitt liegt der Fokus auf dem deutschen Instrumentarium der Arbeitsmarktpolitik sowie auf dem deutschen gesetzlichen Regelwerk, das auch auf die Flüchtlinge angewendet werden kann. Ein Gesamtüberblick über alle Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik ist nicht beabsichtigt. Berücksichtigt wird der Zeitraum der letzten zehn Jahre, so dass die Ergebnisse der Evaluation der sogenannten Hartz I- bis Hartz III-Gesetze noch eingeschlossen sind, durch welche die deutsche Arbeitsmarktpolitik erstmals umfassend wirkungsanalytisch erforscht wurde. Die berücksichtigten Studien lassen sich in drei Gruppen einteilen:

- Evaluationen von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen des Regelinstrumentariums sowie von Sonderprogrammen und Projekten, die für die Integration von Flüchtlingen eine besondere Bedeutung haben.
- Studien zu Maßnahmen für Jugendliche im Übergang von der Schule in eine Ausbildung und in den Beruf. Da ein großer Teil der Flüchtlinge in einem Alter ist, in dem sie in das Bildungssystem eingegliedert werden könnten, werden diese Maßnahmen hier besonders betrachtet.
- Darüber hinaus wird Evidenz zur Wirkung von rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen am Arbeitsmarkt (Mindestlohn, Regulierung der Zeitarbeit, sonstige Regulierungen z.B. der befristeten Beschäftigung) berücksichtigt.

Die Evaluation arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen und Regulierungen ist in Deutschland seit Jahrzehnten ein wichtiges Forschungsfeld und hat eine große Menge an Studien und Ergebnissen hervorgebracht. Überblicksartikel hierzu sind Caliendo/Hogenacker 2012, Eichhorst/Zimmermann (2007), Heyer et al. (2012), Hujer/Fitzenberger (2002), Hujer (2011) und Sachverständigenrat (2016). Auch zur Analyse des gesetzlichen Regelwerks für den Arbeitsmarkt gibt es umfangreiche Evidenz, beispielsweise zum Mindestlohn (Boockmann 2010, Bossler 2016, Bossler/Gerner 2016, Doerr/Fitzenberger 2016, Garloff 2016b, Sachverständigenrat 2014,), zum Kündigungsschutz und den sogenannten atypischen Arbeitsverhältnissen wie befristete und geringfügige Beschäftigung sowie Leiharbeit (Boockmann/Hagen 2005, Spermann 2011) sowie schließlich zum System der sozialen Sicherung und seinen Wirkungen auf den Arbeitsmarkt, wobei hier insbesondere die Arbeitslosenversicherung und die Leistungen für Erwerbsfähige nach dem SGB II zu berücksichtigen sind.

➤ *Quantitative Evaluationsstudien sind wichtig zur Beurteilung der Maßnahmen.*

Viele Evaluationsstudien finden systematische Unterschiede in der Größe der Wirkungen zwischen unterschiedlichen Gruppen von Teilnehmenden (Eichhorst/Konle-Seidl 2016). Falls möglich, werden im Folgenden Ergebnisse für Personen mit Migrationshintergrund besonders hervorgehoben. Die jüngste vorhandene Studie, die die Wirkungen der deutschen Arbeitsmarktpolitik auf Personen mit Migrationshintergrund umfassend analysiert, ist ZEW et al. (2009). Butschek/Walter (2014) bieten eine internationale Meta-Analyse. Deutschland hat hierin ein hohes Gewicht, da sich ungefähr die Hälfte der dabei eingehenden Schätzergebnisse auf Deutschland bezieht.

3.2.1 Ergebnisse zu Förderungen für alle Zielgruppen

Das arbeitsmarktpolitische Instrumentarium in Deutschland gliedert sich in die Regelinstrumente nach dem SGB II und SGB II einerseits und Bundes-, ESF- oder Sonderprogramme andererseits. Es ist die Politik der Bundesregierung, dass den Flüchtlingen das Regelinstrumentarium zur Verfügung steht. Daher ist vor allem die Anwendbarkeit der damit verbundenen Instrumente auf die Flüchtlinge zu thematisieren. Die folgende Einteilung lehnt sich an die Gliederung der BA-Statistik an, die wiederum am SGB III bzw. SGB II anknüpft:

- **Maßnahmen zur Verbesserung der Eingliederungschancen** sind kurzfristige Trainingsmaßnahmen sowie Maßnahmen zur Verbesserung des Matchings am Arbeitsmarkt, wie zum Beispiel Vermittlungsgutscheine oder die Vermittlung durch private Dienstleister. Neben der Arbeitsförderung gehört in diesen Bereich auch die Wirksamkeit der Betreuung und Beratung durch Vermittler und Fallmanager in den Jobcentern und Arbeitsagenturen.
- **Maßnahmen der Beruflichen Weiterbildung** gibt es sowohl für Arbeitslose als auch für Beschäftigte, insbesondere Geringqualifizierte und Ältere.
- Die wichtigsten **Maßnahmen zur Förderung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung** auf dem ersten Arbeitsmarkt sind Lohnkostenzuschüsse an Arbeitgeber sowie die Subventionierung und Beratung von Unternehmensgründern. Daneben werden auch finanzielle Zuschüsse an Beschäftigte in Form des sogenannten Einstiegsgeldes vergeben. Spezielle Subventionen für Zeitarbeit in Form der Personal-Service-Agenturen (PSA) wurden mittlerweile wieder beendet.
- Zu den **Beschäftigung schaffenden Maßnahmen auf dem zweiten Arbeitsmarkt** gehören insbesondere Arbeitsgelegenheiten nach § 16d SGB II. Ferner liegen Evaluationen zu Sonderprogrammen wie den Modellversuchen Bürgerarbeit oder dem Kommunal-Kombi vor.
- **Maßnahmen zur beruflichen Bildung** werden im folgenden Unterabschnitt gesondert betrachtet.

In Deutschland nahmen im Dezember 2016 gemäß der Förderstatistik der BA ca. 244.000 Personen an Maßnahmen der Aktivierung und beruflichen Eingliederung teil, 205.000 an Maßnahmen der Berufswahl und Berufsausbildung sowie 179.000 an beruflicher Weiterbildung (BA-Statistik, 2016). Geringer verbreitet sind mit 137.000 bzw. 106.000 Teilnehmenden die Förderung einer Aufnahme von Erwerbstätigkeit und die Beschäftigung schaffenden Maßnahmen.

Kurzfristige Trainingsmaßnahmen und eine Verbesserung des Matchings von Arbeitsuchenden und Arbeitsstellen sind geeignete Instrumente insbesondere für relativ arbeitsmarktnahe Personen, die keine schweren Vermittlungshemmnisse aufweisen. Dabei handelt es sich um Maßnahmen zur Unterstützung bei der Arbeitssuche, z.B. Probearbeit bei Arbeitgebern von bis zu bis zu sechs Wochen Dauer, Eignungsfeststellungen und kurzfristige Trainingsmaßnahmen. Zum Instrumentarium des SGB III gehört auch die Vermittlung durch private Arbeitsvermittler, beispielsweise durch den Vermittlungsgutschein nach dem § 421g SGB III.

Im Vordergrund der umfangreichen Evidenz steht die Effektivität der Maßnahmen im Hinblick auf ihren Beitrag zur Integration in den Arbeitsmarkt. Hierzu sollen Maßnahmen einen Beitrag leisten, indem sie Hilfestellungen im Bewerbungsprozess bereitstellen. Maßnahmen in diesem Bereich werden aber auch häufig genutzt, um die Verfügbarkeit von Arbeitslosen zu überprüfen. Oft gilt dies für kurzfristige Trainingsmaßnahmen, beispielsweise Bewerbungstrainings (Heyer et al. 2011). Sie sind

insofern ein Element der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik, die einerseits positive Anreize bietet, andererseits aber auch auf Kontrolle der Bemühungen der Arbeitslosen setzt.

➤ **Kurzfristige Trainings: Maßnahmen bei Arbeitgebern am besten bewertet.**

Die Effekte kurzfristiger Trainingsmaßnahmen sind nach der vorliegenden Evidenz vor allem dann positiv, wenn sie bei einem Arbeitgeber stattfinden. Längerfristige Maßnahmen bei Trägern haben dagegen keine positiven Effekte; dies gilt sowohl für den Bereich des SGB III wie für die Grundsicherung nach dem SGB II (Heyer et al. 2011, Stephan et al. 2015). Allerdings ist es möglich, dass die Effekte bei den betrieblichen Trainingsmaßnahmen überschätzt werden, wenn Betriebe eine positive Vorauswahl treffen, die nicht in den Schätzungen berücksichtigt wird. Thomsen et al. (2013) analysieren die Wirkungen kurzfristiger Trainingsmaßnahmen auf Personen mit. Nach ihren Ergebnissen haben Eignungsfeststellungen und kurzfristige Trainingsmaßnahmen (Vermittlung notwendiger Kenntnisse und Fertigkeiten) signifikant positive Effekte auf die Aufnahme einer Beschäftigung durch Personen mit Migrationshintergrund, während Bewerbungstrainings und Maßnahmen zur Überprüfung der Verfügbarkeit nicht wirksam sind. Es kommt also auf das spezifische Instrument an. Allerdings sollte man auch hier bei der Interpretation vorsichtig sein. Wenn Maßnahmen zur Überprüfung der Verfügbarkeit vor allem bei solchen Arbeitslosen vergeben werden, die motivationale Probleme haben, und dies nicht im Schätzansatz berücksichtigt wird, könnte es sein, dass die relativ schlechten Integrationsergebnisse der Teilnehmenden dieser Maßnahmen auf ihre geringere Motivation zurückzuführen sind.

Besonders relevant für die Frage der Integration von Flüchtlingen sind mögliche Unterschiede in den Wirkungen der Trainings zwischen Personen mit und ohne Migrationshintergrund. Nach den Ergebnissen von Thomsen et al. (2013) gibt es keine Unterschiede nach dem Migrationshintergrund, wenn diese ansonsten ähnliche Eigenschaften haben. Zwar unterscheiden sich die Wirkungen erheblich nach sozio-demografischen Merkmalen wie Alter und Bildung, aber die Unterscheidung nach Migrationshintergrund allein spielt für die Stärke der geschätzten Wirkungen keine Rolle. Angesichts der in Kapitel 2.1 herausgestellten Unterschiede zwischen Flüchtlingen und anderen Personen mit Migrationshintergrund sollte man allerdings bei der Übertragung dieses Ergebnisses auf die Geflüchteten vorsichtig sein.

➤ **Kurzfristige Maßnahmen wirken bei Personen mit und ohne Migrationshintergrund gleich.**

Abgesehen von spezifischen Maßnahmen ist im Kontext der Unterstützung bei der Arbeitssuche auch die Wirksamkeit des Vermittlungsprozesses durch Agenturen für Arbeit und Jobcenter zu thematisieren. Vielfach ist der Übergang zwischen der Unterstützung durch Integrationsfachkräfte und Fallmanager, die in den Beratungsgesprächen geleistet wird, und der Unterstützung in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen fließend. Sowohl für Deutschland (Boockmann et al. 2014b) als auch für andere europäische Länder (Behnke et al. 2010, Lagerström 2011) zeigt sich, dass Unterschiede in der Wahrnehmung der Betreuung durch die Fachkräfte in der Arbeitsverwaltung einen Einfluss auf deren Chancen für die Arbeitsmarktintegration haben. In empirischen Studien der letzten zehn Jahre, die anhand von Modellversuchen vorgenommen wurden, zeigt sich insbesondere ein positiver Effekt einer intensiveren Betreuung – gemessen am zahlenmäßigen Verhältnis zwischen Arbeitslosen und Vermittlungsfachkräften in der Agentur für Arbeit und im Jobcenter auf die Integrationschancen. Dies

wurde zunächst für den Bereich der Arbeitsförderung des SGB III gezeigt (z.B. Schiel et al. 2008, Hainmueller et al. 2016b). Für den Bereich der Grundsicherung beschäftigt sich Fertig (2015) mit der „Berliner Joboffensive“, einem Modellversuch, durch den der Betreuungsschlüssel auf 1:100 erhöht wurde. Ein positiver Effekt auf die Aufnahme eines nicht durch ein anderes Arbeitsmarktprogramm geförderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisses stellte sich nach etwa sechs bis sieben Monaten Programmlaufzeit ein. Die Effekte auf „marktnahe“ erwerbsfähige Leistungsberechtigten waren am stärksten, aber auch für relativ marktferne Personen waren leicht positive Beschäftigungseffekte zu verzeichnen.

➤ ***Eine intensivere Betreuung verbessert die Wahrscheinlichkeit, in eine Beschäftigung überzugehen.***

Im Kontext der Betreuung sind auch Sanktionen und Eingliederungsvereinbarungen wichtig, weil sie Anreize zum regelgerechten Verhalten geben. Die meisten der vorhandenen Studien für den SGB II und SGB III finden positive Wirkungen von Sanktionen auf die Beschäftigung (Boockmann et al. 2014c, Hillmann/Hohenleitner 2015, van den Berg et al. 2015). Eine als Feldexperiment durchgeführte Evaluation zeigt, dass der frühe Abschluss von Eingliederungsvereinbarungen positive Wirkungen auf die Integration in Arbeit hat (van den Berg et al. 2016).

Das wichtigste Instrument für die längerfristige Qualifizierung von Arbeitslosen im SGB III ist die Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW). Zu den Wirkungen dieses Instruments gibt es eine umfangreiche empirische Literatur. Auf kurze Sicht sind nur geringe Effekte auf die Beschäftigung festzustellen. Auf längere Sicht sind die Effekte jedoch zumeist positiv (Biewen et al., 2014; Lechner et al. 2011; Hujer et al. 2006, Lechner et al. 2011, 2007, Kluge et al. 2013). Seit dem Jahr 2003 werden Weiterbildungsmaßnahmen in Form eines Weiterbildungsgutscheins vergeben. Die Evaluation der FbW im Rahmen der Evaluation der Hartz I- bis III-Gesetze (IZA et al. 2006, Kluge et al. 2013) fand ebenfalls positive Effekte. Danach wirkt die Förderung dadurch, dass Arbeitslose integriert wurden, die ansonsten in die Nichterwerbstätigkeit übergegangen wären. Die Ergebnisse einer neueren Studie von Doerr et al. 2014 deuten allerdings darauf hin, dass die Vermittlungsgutscheine deutliche „Lock-in-Effekte“ (Einsperreffekte) haben. Das heißt, dass die Geförderten während der Weiterbildungsmaßnahme nicht in eine Beschäftigung übergehen, während sie ohne die Förderung in derselben Zeit diesen Übergang vollzogen hätten. Nach ihren Ergebnissen sind die langfristigen Effekte eher schwach ausgeprägt.

Nach Doerr et al. (2014) gibt es bei der Wirkung der Weiterbildungsgutscheine Unterschiede zwischen unterschiedlichen Personengruppen. Weiterbildungsgutscheine wirken bei Geringqualifizierten stärker als bei beruflich Ausgebildeten oder Akademikern. Andere Studien wie z.B. Rinne et al. (2011) finden geringere Unterschiede. Bernhard/Kruppe (2012) finden generell positive Effekte des Instruments, wenn dieses im Rechtskreis SGB II eingesetzt wird. Dabei können alle Gruppen vom Bildungsgutschein profitieren, insbesondere auch Personen mit Migrationshintergrund. Außerdem spielt die Art der Maßnahme eine Rolle: Führt diese zu einem Abschluss oder Zertifikat, werden eher positive Effekte ermittelt (Doerr et al. 2014). Zugleich ist die Vergabe der Weiterbildungsgutscheine mit einem starken „cream skimming“ verbunden, also einer Positivselektion der Teilnehmenden. Die Implementationsanalyse im Rahmen der Evaluation der Hartz I- bis III-Gesetze (IZA et al. 2006) legt nahe, dass die Anforderungen, die mit der Ausgabe und Einlösung eines Bildungsgutscheins verbunden sind, bestimmte Personengruppen – Geringqualifizierte, Langzeitarbeitslose, aber auch Immigrantin-

nen und Immigranten – überforderte und dass diese Personen die Bildungsgutscheine daher weniger nutzen; auch dies kann eine Positivselektion der Teilnehmenden bewirken.

➤ **Weiterbildung hilft auf längere Sicht, kurzfristig können sie den Übergang in Beschäftigung verzögern**

Neben der Weiterbildung für Arbeitslose werden durch das Sonderprogramm WEGebAU (Weiterbildung Geringqualifizierter Beschäftigter und Beschäftigter in KMU) der Agentur für Arbeit kleinere und mittlere Unternehmen unterstützt, die ungelernte Beschäftigte während der Arbeitszeit weiter qualifizieren wollen. Dieses Programm kommt grundsätzlich auch für Geflüchtete in Betracht, soweit diese beschäftigt und gering qualifiziert sind. Zur Förderung gehören unter anderem ein Arbeitsentgeltzuschuss und die (Teil-) Erstattung von Lehrgangskosten. Evaluationsergebnisse von Dauth/Toomet 2016 betrachten die Ergebnisse älterer Beschäftigter. Sie finden, dass der Verbleib dieser Personen in Beschäftigung signifikant positiv beeinflusst wird. Dagegen hat das Programm Bildungsprämie, das die individuelle berufsbezogene Weiterbildung fördert, nach Görlitz/Tamm 2016 keine Wirkung auf die Beschäftigung. Es führt allerdings dazu, dass die Beschäftigten höherwertige Tätigkeiten (analytische nicht-Routinetätigkeiten) ausüben.

Beschäftigungssubventionen dienen dem Ausgleich temporärer Minderleistungen und sollen es dadurch Arbeitgebern erleichtern, Arbeitslose einzustellen. Sowohl im Bereich des SGB III als auch im Bereich des SGB II werden Eingliederungszuschüsse (EGZ) angewendet. Dadurch werden neu geschaffene Beschäftigungsverhältnisse über eine Dauer von derzeit bis zu 12 Monaten (bei Älteren ab 50 Jahren bis zu 36 Monate) mit maximal 50% der Beschäftigungskosten gefördert. Es gilt ferner eine Nachbeschäftigungszeit. Wird das Beschäftigungsverhältnis während des Förderungszeitraums oder der Nachbeschäftigungszeit beendet, kann der EGZ teilweise zurückgefordert werden.

Basiert man die Evaluierung auf den Vergleich zwischen Arbeitslosen und geförderten Beschäftigten, so sind auch langfristig positive Effekte auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit festzustellen (Jaenichen und Stephan, 2011). Daher werden die Beschäftigungssubventionen häufig sehr positiv bewertet (Card et al. 2010, 2015). Diese Ergebnisse gelten auch für Personen mit Migrationshintergrund als Maßnahmeteilnehmer (Butschek und Walter, 2014). Allerdings ist die meist verwendete Annahme, dass alle Determinanten der Einstellungsentscheidung beobachtet werden können, problematisch. Darüber hinaus ist zu untersuchen, ob sich verhaltenslenkende Wirkungen nachweisen lassen oder ob Mitnahmeeffekte festzustellen sind (z.B. Ammermüller et al. 2006, Boockmann et al. 2012). Nach den Ergebnissen von Boockmann et al. (2012) wären ungefähr die Hälfte der Einstellungen auch ohne Lohnsubvention getätigt worden. Dabei besteht eine erhebliche Effektheterogenität zwischen Männern und Frauen sowie Ost- und Westdeutschland.

➤ **Eingliederungszuschüsse sind wirksam, die Wirkung wird aber teilweise durch Mitnahmeeffekte beeinträchtigt**

Neben der abhängigen Beschäftigung kann auch eine selbständige Erwerbstätigkeit durch die Bundesagentur für Arbeit finanziell gefördert werden; das Instrument hierzu ist der Gründungszuschuss. Die Evaluationsliteratur ist hierzu ebenso wie zur früheren Förderung durch den Existenzgründungszuschuss (die sogenannte Ich-AG) umfangreich. Ähnlich wie bei der Evaluierung des Eingliederungszuschusses besteht auch hier die Gefahr, dass die Ergebnisse durch die Nichtberücksichtigung von

Merkmale der Gründerinnen und Gründer, beispielsweise Persönlichkeitsmerkmalen, verzerrt werden. Eine neue Studie von Caliendo et al. (2016) berücksichtigt diesen Umstand und bestätigt die grundsätzlich positiven Wirkungen des Gründungszuschusses auf die Wahrscheinlichkeit einer Beschäftigung und das erzielte Arbeitseinkommen, die von der vorherigen Literatur (vgl. z.B. Heyer et al. 2011) gefunden wurden. Nach unserem Wissen gibt es keine gesonderten Schätzungen für Personen mit Migrationshintergrund; allerdings sind die Effekte des Gründungszuschusses nach den Ergebnissen von Caliendo/Künn (2011) für deutsche Staatsangehörige größer als für Ausländerinnen oder Ausländer. Der Gründungszuschuss setzt die Bezugsberechtigung von Arbeitslosengeld (ALG I) voraus, er kommt für Geflüchtete also erst dann in Betracht, wenn diese Ansprüche an ALG I erworben haben.

Mit den früheren Programmen „Gründercoaching Deutschland“ und „Gründercoaching Deutschland–Gründungen aus der Arbeitslosigkeit“ sollten die Erfolgsaussichten und die Bestandsfestigkeit von Existenzgründungen erhöht werden. Dazu wurden Zuschüsse zu Beraterhonoraren gezahlt. Die Evaluation des Programms (Caliendo et al. 2014) zeigt, dass vor allem die Förderung von Gründungen aus Arbeitslosigkeit zu positiven Effekten auf den eigenen Erwerbsstatus, das eigene Einkommen sowie die Mitarbeiterentwicklung in den gegründeten Unternehmen führte.⁷

Die öffentlich geförderte Beschäftigung oder Tätigkeiten bei Trägern oder in gemeinnütziger Arbeit dienen vor allem zur Wiederherstellung von Tagesabläufen und Motivation, zur Stabilisierung der persönlichen Lage und Verbesserung der sozialen Teilhabe. Die wichtigste Maßnahme daraus sind die Arbeitsgelegenheiten (AGH) in der Mehraufwandsvariante, die sogenannten „Ein-Euro-Jobs“. Die Ergebnisse der frühen Forschung von Hohmeyer/Wolff (2007) sowie Wolff/Hohmeyer (2008) zeigen für bestimmte Gruppen von Teilnehmenden wie z.B. Frauen und Personen mit langer Arbeitslosigkeitsdauer leicht positive Effekte; die Wirkungen sind auch positiv für Frauen mit Migrationshintergrund. Die lock-in-Effekte erscheinen dagegen verhältnismäßig gering. Allerdings bestehen Probleme mit der Datengrundlage, da diese kurz nach der Einführung des SGB II noch lückenhaft war. Neuere Ergebnisse von Dengler (2015) sind jedoch ebenfalls positiv für Frauen, diese Studie beschäftigt sich jedoch mit dem Sonderaspekt der Sequenzen von AGH. Dagegen lässt sich der Studie von Huber et al. (2011) keine positive Wirkung der AGH auf den Abgang aus dem Bezug von SGB II-Leistungen entnehmen. Nach der Studie von Koch/Fertig (2012) für die AGH im Bereich des Jobcenters München sind die Beschäftigungswirkungen negativ; dies gilt vor allem für relativ arbeitsmarktnahe Personen, die in der Vergangenheit bereits mindestens ein ungeförderndes sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis ausgeübt haben.

Thomsen/Walter (2010) vergleichen die Wirkungen der AGH auf die Beendigung des Leistungsbezugs zwischen Personen mit und ohne Migrationshintergrund. In beiden Gruppen lässt sich kein positiver Treatment-Effekt auf die Beschäftigung nachweisen. Sie schlussfolgern, dass die AGH eine Sackgasse für SGB II-Leistungsbezieher darstellen.

➤ ***Arbeitsgelegenheiten haben weder für Migrantinnen bzw. Migranten noch für Einheimische eindeutig positive Wirkungen auf die Beschäftigung***

⁷ Seit dem 1. Januar 2016 ersetzt das neue ESF-Programm „Förderung unternehmerischen Know-hows“ für eine umfassende Beratungsförderung u.a. das bisherige Programm "Gründercoaching Deutschland".

Die Effekte der AGH sind daher allenfalls für bestimmte Teilgruppen auf dem Arbeitsmarkt wie Langzeitleistungsbezieher positiv. Eine klare Aussage über die möglichen Wirkungen der AGH für Flüchtlinge lässt sich angesichts der Effektheterogenität und Uneinheitlichkeit der Befunde nicht treffen. Auch ist eine Übertragbarkeit der Ergebnisse auf die FIM nicht möglich.

Öffentlich geförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse auf dem zweiten Arbeitsmarkt, wie sie beispielsweise durch die sogenannte JobPerspektive, den Kommunal-Kombi oder den Modellversuch „Bürgerarbeit“ geschaffen wurden, weisen hohe lock-in-Effekte und eine fehlende Wirksamkeit auf den Übergang in eine ungeforderte Beschäftigung auf. Eine positive Wirkung lässt sich lediglich für die der geförderten Beschäftigung vorgeschaltete „Aktivierungsphase“ der Bürgerarbeit feststellen, die in einer intensiveren Betreuung und Vermittlung im Jobcenter besteht als im Regelgeschäft (Fervers 2016).

3.2.2 Ergebnisse zu Förderungen für Jugendliche und junge Erwachsene

Maßnahmen für Jugendliche und junge Erwachsene unterscheiden sich von den eben genannten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen vor allem dadurch, dass sie auf eine Integration in das Bildungssystem und nicht primär in den Arbeitsmarkt abzielen. In Anlehnung an Bonin et al. (2010) lassen sie sich in folgende Kategorien gliedern:

- Beratung, Information, Mentoring
- Qualifizierung und Bildung
- Vermittlung und Matching, Subventionen für Betriebe.

Insgesamt gibt es in diesem Bereich relativ wenige quantitative Wirkungsanalysen. In einer schon etwas älteren Überblicksstudie (Bonin et al. 2010) wird festgestellt, dass „in Deutschland noch erhebliche Wissenslücken im Hinblick auf die Wirksamkeit arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen mit der Zielgruppe der jungen Menschen unter 25 Jahren [bestehen].“

➤ ***Zu Maßnahmen für Jugendliche und junge Erwachsene gibt es vergleichsweise wenig quantitative Evidenz.***

Diese Bewertung ist auch derzeit noch gültig (Caliendo/Schmidl 2016). Häufiger stehen Ergebnisse auf der Grundlage qualitativer Verfahren zur Verfügung. Der folgende Überblick rückt quantitative Wirkungsanalysen und statistische Aussagen zu Wirkungen in den Vordergrund.

In der ersten Gruppe findet sich eine Vielzahl von Maßnahmen der Berufsorientierung, die überwiegend an Schülerinnen und Schüler allgemeinbildender Schulen gerichtet sind. Die Berufsorientierung findet mit Elementen wie Potenzialanalysen, Berufsfelderkundungen und Schülerpraktika üblicherweise ab der 7. Schulklasse in den Sekundarschulen statt. Einige Bundesländer wie z.B. Nordrhein-Westfalen haben hierzu einheitliche, schulformübergreifende Konzepte entwickelt und auch quantitativ evaluieren lassen. Die Ergebnisse zeigen z.B., dass die Meinungsbildung der Schülerinnen und Schüler über den weiteren beruflichen Weg durch die Berufsorientierung erleichtert wird (IAQ et al. 2016).

Neben der schulischen Berufsorientierung gibt es eine Vielzahl weiterer Angebote des Bundes, der BA, der Landes- oder der kommunalen Ebene. Mit der Initiative Bildungsketten, die 2010 gemeinsam vom BMBF, dem BMAS und der BA ins Leben gerufen wurde, sollen Maßnahmen des Bundes und der

Länder zu einem in sich stimmigen Fördersystem zur Berufsorientierung und im Übergangsbereich verzahnt werden. Einen Schwerpunkt der Maßnahmen bilden das Berufsorientierungsprogramm in überbetrieblichen und vergleichbaren Berufsbildungsstätten (BOP), das Sonderprogramm Berufseinstiegsbegleitung (siehe unten), das Ausbildungsstrukturprogramm JOBSTARTER sowie die Ehrenamtsprojekte „Verhinderung von Ausbildungsabbrüchen“ (VerA) und coach@school des Senior Service Bonn.

Das BOP wird derzeit evaluiert; verfügbar ist der dritte Zwischenbericht der Evaluation (Sommer et al. 2016). Im Vergleich zu einer Gruppe von Nichtteilnehmenden zeigt sich, dass die Teilnehmenden an BOP in der Abgangsklasse eine höhere Berufswahlkompetenz (gemäß in der Sozialpsychologie verbreiteten Maßen) hatten, bessere Schulnoten im Abgangszeugnis erwarteten, häufiger den konkret angestrebten Beruf als ihren Wunschberuf bezeichneten und ein weiteres Spektrum an Berufen anstrebten. Auch unter Schülerinnen und Schülern mit Migrationshintergrund hatten die Teilnehmenden meist bessere Ergebnisse, auch wenn der Unterschied weniger häufig signifikant war. Unklar bleibt allerdings, in welchem Maß die Ergebnisse durch eine (individuelle) Selektivität der Teilnahme beeinflusst sind.

Die BA ist für die Berufsberatung nach §§ 29ff. SGB III zuständig. Sie organisiert auch die Berufsinformationszentren (BiZ), die Informationen über Ausbildungsberufe und Studiengänge sowie weiteren Angeboten im Bereich des Übergangs von der Schule in eine berufliche Ausbildung bündeln. Eine quantitative Evaluation der Berufsinformationszentren ist in Saniter/Siedler (2014) enthalten. Nach ihren Ergebnissen haben Schülerinnen und Schüler in Regionen mit einem BiZ bessere schulische Qualifikationen wie z.B. eine Hochschulreife. Im weiteren Verlauf haben sie eine geringere Arbeitslosigkeit und eine geringere Wahrscheinlichkeit, in den ersten fünf Jahren ihrer Erwerbstätigkeit arbeitslos zu werden. Es lassen sich keine Effekte auf das spätere Arbeitseinkommen feststellen.

➤ ***Die Effekte der Berufsorientierung sind kurzfristig positiv, langfristig jedoch schwer nachzuweisen.***

Spezielle Angebote werden im Bereich der Sekundarstufe II gemacht. Mohrenweiser/Pfeiffer (2014) evaluieren das Duale Orientierungspraktikum (DOP) in Nordrhein-Westfalen. Sie finden, dass sich die Übergangswahrscheinlichkeit in eine Hochschule bei Schülerinnen und Schülern aus nichtakademischen Elternhäusern infolge des DOP deutlich erhöht. Keine Unterschiede gibt es dagegen im Vergleich von Kindern aus Migrantinnen- und Nichtmigrantinnenhaushalten.

Ein spezifisches Beratungsangebot für junge Menschen mit Migrationshintergrund im Alter von 12 bis 27 stellen die Jugendmigrationsdienste dar, die individuelle Unterstützung, Gruppen- und Bildungsangebote bereitstellen. Seit dem Jahr 2015 wurde diese Förderung an 24 Modellstandorten auch für junge Geflüchtete geöffnet und soll 2017 flächendeckend für Geflüchtete zur Verfügung stehen. Derzeit stehen jedoch keine quantitativen Wirkungsanalysen zu dieser Förderung zur Verfügung.

Mentorenprogramme haben die Aufgabe, durch eine intensive Vertrauensbeziehung einen Mangel an Unterstützung insbesondere durch das Elternhaus zu kompensieren. In Bezug auf Flüchtlinge erscheinen sie nicht nur für unbegleitete Minderjähriger als sinnvolle Unterstützung, sondern auch für Familien, in denen die Eltern aufgrund ihrer eigenen Fluchtsituation selbst Unterstützung auf dem Weg in den Arbeitsmarkt benötigen. Im Bereich der Mentorenprogramme steht als bundesweites Angebot die Unterstützung durch die Berufseinstiegsbegleitung zur Verfügung. Hierbei betreuen

professionelle Mentoren eine Gruppe von 20 Jugendlichen pro Vollzeitkraft im Übergang von der Schule in die Ausbildung. Zielgruppe sind Jugendliche, die Schwierigkeiten haben, einen allgemeinbildenden Schulabschluss zu erreichen, und daher ohne die Förderung von Ausbildungslosigkeit und schlechten Arbeitsmarktchancen bedroht sind. Die Berufseinstiegsbegleitung ist neben dem individuellen Ansatz durch die Brückenfunktion zwischen dem schulischen System und dem System der Berufsbildung. Die Evaluation des im Jahr 2009 gestarteten Modellversuchs der Berufseinstiegsbegleitung an 1.000 allgemeinbildenden Schulen fand eher schwache Effekte der Berufseinstiegsbegleitung auf die Wahrscheinlichkeit, nach dem Schulabschluss in eine berufliche Ausbildung zu wechseln (Boockmann et al. 2014a). Dort, wo die Betreuung intensiver war und den Teilnehmenden mehr einzelne Angebote im Rahmen der Projektdurchführung gemacht wurden, waren die Effekte allerdings deutlich höher als anderswo. Dies zeigt, dass die Umsetzung der Berufseinstiegsbegleitung unterschiedlich erfolgreich war.

➤ ***Mentorenprogramme wie die Berufseinstiegsbegleitung können bei guter Implementation die Verläufe der Jugendlichen positiv beeinflussen***

Auf der Länder- oder lokalen Ebene existieren vielfach ähnliche Angebote. Mohrenweiser/Pfeiffer (2015) analysieren das Pilotprojekt „M+E-Einstieg“ des Arbeitgeberverbands Südwestmetall. Durch das Programm werden benachteiligte Jugendliche zunächst beim Übergang von der Schule in den Betrieb durch Coaches begleitet. Auch während der Ausbildung steht eine Betreuung durch Sozialpädagoginnen und -pädagogen zur Verfügung. Die Ergebnisse zeigen, dass das Projekt nicht dazu beigetragen hat, die Nachwuchsprobleme der Betriebe durch die Gewinnung zusätzlicher Auszubildender aus der Gruppe der leistungsschwächeren oder benachteiligten Jugendlichen zu entschärfen. Als positives Ergebnis vermerken sie, dass die durch das Programm geförderten Jugendlichen keine überdurchschnittliche Wahrscheinlichkeit des Ausbildungsabbruchs hatten.

Für lernbeeinträchtigte und sozial benachteiligte Jugendliche stehen während der Ausbildung besondere ausbildungsbegleitende Hilfen (abH) zur Verfügung. In diesem Rahmen wird z.B. Stützunterricht zum Abbau von Sprach- und Bildungsdefiziten sowie eine sozialpädagogische Begleitung angeboten. Die abH werden auch im Fall von Geflüchteten, die bereits in eine Ausbildung integriert wurden, in nicht unerheblichem Umfang genutzt (siehe Kapitel 5.2.2). Leider stehen für die abH keine Evaluationsergebnisse zur Verfügung.

Unter Qualifizierung und Bildung sind vor allem Bildungsmaßnahmen im Übergang von der Schule in den Beruf zu verstehen. Hierunter fallen unter anderem die berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen (BvB) nach dem SGB III sowie das durch die Bundesländer finanzierte Berufsgrundbildungsjahr (BGJ). Diese Maßnahmen sollen Absolventinnen und Absolventen allgemeinbildender Schulen, die zunächst bei der Suche nach einem Ausbildungsplatz nicht erfolgreich waren, auf eine Ausbildung vorbereiten. Zudem sollen sie die Teilnehmenden in ihrem Berufswahlprozess unterstützen. Generell gibt es in diesem Bereich wenig Evaluationen (Bonin et al. 2010: 55ff.), die Wirkungen der Interventionen mit Hilfe quantitativer Verfahren schätzen.

Unter den Maßnahmen im Bereich des Übergangs von der Schule in eine Ausbildung wird die Einstiegsqualifizierung (EQ) derzeit bereits häufig bei Geflüchteten angewendet. Die EQ besteht aus einem betrieblichen Langzeitpraktikum von mindestens 6 bis maximal 12 Monaten. Dabei werden Kenntnisse vermittelt, die den Ausbildungsinhalten bei anerkannten Ausbildungsberufen entsprechen. Im Erfolgsfall können die Teilnehmenden aus dem Praktikum direkt in eine Ausbildung bei Ein-

satzbetrieb wechseln. Da die im EQ erworbenen Kenntnisse – abhängig von den Inhalten des Praktikums und den Ausbildungsordnungen der Kammern – auf die Ausbildung angerechnet werden können, ergeben sich im günstigsten Fall (anders als z.B. im Fall der Teilnahme an BvB) im Vergleich zum Direkteinstieg in Ausbildung keine Zeitverluste.

➤ ***Ergebnisse zur Einstiegsqualifizierung (EQ) zeigen eine zu geringe Zielgruppenorientierung an den benachteiligten Jugendlichen.***

Die Begleitforschung zur EQ (Popp et al. 2012) weist auf eine mangelnde Zielgruppenerreichung hin: im Gegensatz zu den Teilnehmenden an BvB unterscheiden sich die Teilnehmenden an EQ kaum von anderen Ausbildungsplatzbewerberinnen und -bewerbern. Viele Teilnehmende sind gut qualifiziert und haben die Mittlere Reife oder die (Fach-)Hochschulreife. Dies stimmt nicht mit der Zielgruppendefinition von „am Ausbildungsmarkt benachteiligten Jugendlichen“ überein. Allerdings wird auch festgestellt, dass sich die Zielerreichung im Zeitverlauf verbessert. Gut zwei Fünftel der Einstiegsqualifizierungen führen zu einer Ausbildung beim EQ-Betrieb direkt im Anschluss an die Maßnahme. Die Implementation wird als gut bewertet, beispielsweise finden sich nur wenige vorzeitige Abbrüche. Als Handlungsempfehlung ergibt sich, dass EQ für die Zielgruppe der Benachteiligten noch passfähiger gemacht werden sollten. Hierzu sollten die Teilnehmenden noch besser durch ausbildungsbegleitende Hilfen (AbH) oder sozialpädagogische Angebote betreut werden. Außerdem wird moniert, dass keine flächendeckende Verpflichtung zur Berufsschulteilnahme von Teilnehmern besteht und dass die Zertifizierung der Einstiegsqualifikation teilweise schwierig ist. Dadurch wird der nahtlose Übergang in eine Ausbildung erschwert.

Für die Zielgruppe der Flüchtlinge sind auch Erfahrungen zur Nachqualifizierung von Arbeitslosen ohne Berufsabschluss relevant. In einem Modellversuch zur Nachqualifizierung von Arbeitslosen ohne Berufsabschluss wurden in Bremen Erfahrungen mit Kompetenzüberprüfungen und Nachqualifizierungsmaßnahmen gewonnen, die zur Externenprüfung bei den Kammern und damit zu einem anerkannten beruflichen Ausbildungsabschluss führen sollten (Blings/Rüb 2015). Dabei zeigte sich, dass in der Gruppe der Geförderten ein integrativer, potenzialbezogener Beratungsansatz wichtig war. Die Verschiedenartigkeit der Ausbildungsberufe, aber auch die unterschiedlichen erwerbsbiografischen Voraussetzungen riefen einen entsprechend unterschiedlichen Qualifikationsbedarf hervor. Dies bedeutete für die Maßnahme einen hohen Zeitaufwand.

Vermittlung und Matching von Ausbildungsbewerberinnen und -bewerbern und Ausbildungsstellen sind Aufgaben der Agenturen für Arbeit. Unterstützung dabei leisten Maßnahmen und Programme wie die „Passgenaue Besetzung“ (ehemals Passgenaue Vermittlung), die durch das BMWi und den ESF seit dem Jahr 2007 gefördert wird. Das Ziel dieses Programms ist die Verbesserung des Matchings von Auszubildenden und kleinen und mittleren Unternehmen (KMU). Hierzu wird ein Zuschuss an Kammerorganisationen für Vermittlerleistungen zwischen KMU und potenziellen Auszubildenden geleistet. Durch die Vermittlung geeigneter potenzieller Auszubildender sollen KMU bei der Sicherung ihres zukünftigen Fachkräftebedarfs unterstützt werden. Dadurch soll ihre Wettbewerbsfähigkeit gestärkt werden. Der Förderansatz der „Passgenauen Vermittlung“ wurde im BMWi-Förderprogramm „Willkommenslotsen“ auf das Matching von geflüchteten Ausbildungsbewerberinnen und -bewerbern und Ausbildungsplätzen übertragen (siehe dazu Abschnitt 5.3).

Nach den Ergebnissen der Evaluation (Vock et al. 2014: 254) wurden in den Jahren 2010 bis 2013 im Rahmen der „Passgenauen Vermittlung“ jährlich zwischen 5.700 und 9.900 Vermittlungen in Ausbil-

derung erzielt. Die im Rahmen der „Passgenauen Vermittlung“ durchgeführten Projekte richteten sich mit ihrem Vermittlungsangebot besonders an Besetzungsbedarf in Mangelberufen mit einem entsprechend hohen ungedeckten Bedarf an Auszubildenden. Dabei erfolgte auch eine Vermittlung in betriebliche Praktika im Rahmen der Einstiegsqualifizierung (EQ). Allerdings lässt sich die Frage, inwieweit diese Besetzungen ursächlich auf das Programm zurückzuführen waren, quantitativ nicht beantworten (Vock et al. 2014: 384). Dies liegt vor allem daran, dass mit der Evaluation des seit 2007 laufenden Programms erst im Dezember 2013 begonnen werden konnte. Dadurch konnten Erhebungen, die zu einer Wirkungsermittlung notwendig gewesen wären, nicht mehr rechtzeitig durchgeführt werden.

- **Die „Passgenaue Vermittlung“ ist in Bereichen mit hohem ungedeckten Bedarf an Auszubildenden tätig, ihr Beitrag zur Problemlösung ist aber nicht quantifizierbar.**

Als weitere Maßnahme in diesem Bereich ist der „Ausbildungsbonus“ zu nennen, ein finanzieller Zuschuss an Ausbildungsbetriebe bei der Ausbildung von Personen, die im Vorjahr keinen Ausbildungsplatz erhalten haben. Dieser Zuschuss sollte einen Anreiz zur Einstellung von Auszubildenden geben und die vorzeitige Lösung von Ausbildungsverträgen verhindern (Bonin et al. 2013). In den Jahren 2008 bis 2010 wurden knapp 47.700 geförderte Ausbildungsplätze gefördert. Die Evaluation fand keine signifikanten Treatment-Effekte des Vorhabens auf die Anzahl an Ausbildungsplätzen. Auch auf die Stabilität des Ausbildungsverhältnisses und den Erfolg in der Ausbildung ließen sich keine signifikanten Einflüsse feststellen. Dagegen gab es Anzeichen für Mitnahmeeffekte-

3.2.3 Ergebnisse zu den arbeitsrechtlichen Rahmenbedingungen

Neben arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen kann auch der Rechtsrahmen für den Arbeitsmarkt die Chancen der Geflüchteten auf eine Integration in Beschäftigung beeinflussen. Hierzu gehören in erster Linie arbeitsrechtliche Regulierungen zum Arbeitsentgelt und zu den sogenannten atypischen Arbeitsverhältnissen.

Der Effekt von Mindestlöhnen auf die Beschäftigung im Bereich geringer Löhne ist in der Forschung in einer Vielzahl von Studien untersucht worden. Für Deutschland sind zum einen der seit dem 01.01.2015 geltende allgemeine gesetzliche Mindestlohn relevant, zum anderen die bereits vorher bestehenden Branchenmindestlöhne. Auf die Ergebnisse der Forschung zu den Branchenmindestlöhnen kann an dieser Stelle nicht eingegangen werden; vgl. dazu König und Möller (2009), Boockmann et al. (2013), Aretz et al. (2013) und vom Berge et al. (2013). Was den allgemeinen Mindestlohn betrifft, gibt es erste kausale Untersuchungen zu den Beschäftigungswirkungen des einheitlichen Mindestlohns, die allerdings aufgrund der Datenlage noch nicht als belastbar eingestuft werden müssen. So untersucht Bossler (2016), inwieweit sich die Beschäftigungsunsicherheit und die Beschäftigungserwartung in vom Mindestlohn betroffenen und in vom Mindestlohn nicht betroffenen Betrieben unterscheiden. Die Ergebnisse zeigen, dass die vom Mindestlohn betroffenen Unternehmen eine schwächere Entwicklung ihrer Beschäftigung erwarten. Während sich diese Studie mit den im Jahr 2014 geäußerten Beschäftigungserwartungen beschäftigt, nutzen Bossler/Gerner (2016) Daten aus dem Jahr 2015, aus denen die ex-post Reaktion der Betriebe hervorgeht. Nach ihren Ergebnissen hat der Mindestlohn dazu geführt, dass 2015 bis zu 60.000 Beschäftigungsverhältnisse weniger bestanden. Diese Beschäftigungsverluste sind vor allem darauf zurückzuführen, dass die Betriebe weniger

neue Mitarbeiter eingestellt haben. Nach der Analyse von Garloff (2016b) auf Basis regionaler Daten besteht dagegen ein positiver Zusammenhang zwischen der Betroffenheit vom Mindestlohn und dem Wachstum der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung. Ein negativer Zusammenhang besteht dahingegen zwischen der Betroffenheit vom Mindestlohn und dem Wachstum der geringfügigen Beschäftigung. Für die Gesamtbeschäftigung kann Garloff keinen signifikanten Zusammenhang finden. Ergebnisse des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung deuten darauf hin, dass etwas über die Hälfte der abgebauten geringfügige Beschäftigungsverhältnisse in sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse umgewandelt wurden (vom Berge et al. 2016).

➤ **Ausnahmen vom Mindestlohn für Langzeitarbeitslose werden kaum genutzt.**

Im Hinblick auf die Geflüchteten wird diskutiert, ob Ausnahmeregelungen vom Mindestlohn sinnvoll sind (siehe Abschnitt 5.4.5). Spezifische Studien zur Wirkung des Mindestlohns auf die Beschäftigung von Flüchtlingen gibt es derzeit nicht. Zu den Wirkungen von Ausnahmeregelungen existiert eine Studie für die Gruppe der Langzeitarbeitslosen (vom Berge et al. 2016). Diese Ausnahmeregelung gilt für Personen, die unmittelbar vor Beginn der Beschäftigung langzeitarbeitslos waren. Bei der Einstellung dieser Personen muss der Mindestlohn in den ersten sechs Monaten der Beschäftigung nicht angewendet werden. Die Ergebnisse der Studie zeigen eine geringe Nutzung der Ausnahmeregelung. Hierfür werden unterschiedliche Gründe verantwortlich gemacht. Zum einen wird der Ansatz als diskriminierend empfunden und entspricht insofern nicht den betrieblichen Vergütungspraktiken. Zum zweiten nutzen die Betriebe eher alternative Instrumente zur Reduzierung der Lohnkosten, insbesondere den EGZ. Zum dritten ist die Bereitschaft der Langzeitarbeitslosen, zu diesen Konditionen eine Beschäftigung aufzunehmen gering. Entsprechend bestätigt sich auch nicht die Befürchtung, dass Langzeitarbeitslose andere Beschäftigte verdrängen könnten. Weil die Regelung nicht genutzt wird, hat sie auch keine Wirkung auf die (vermehrte) Einstellung von Langzeitarbeitslosen.

Viel in der Öffentlichkeit diskutiert wurden auch die Regelungen zum Mindestlohn auf die Beschäftigung in Praktika. Zu dieser Frage gibt es allerdings nur wenige wissenschaftliche Erkenntnisse. Die Ergebnisse einer Personalleiterbefragung (Jacob-Puchalska 2016) zeigen, dass das Angebot von Praktikumsstellen im Jahr 2015 infolge des Mindestlohns zurückgegangen ist.

Vielfach wird argumentiert, dass der relativ strikte deutsche Kündigungsschutz ein Hindernis für die Einstellung ist – insbesondere von Arbeitslosen oder anderen Personen, deren Eignung die Betriebe nicht gut einschätzen können und von denen sie sich im ungünstigen Fall bei einem strikten Kündigungsschutz nicht leicht wieder trennen können. In diesem Kontext können atypische Arbeitsformen, insbesondere befristete Beschäftigung und Zeitarbeit, eine Brücke beim Übergang von Arbeitslosigkeit in Beschäftigung darstellen. Andererseits können sie auch zu einer Segmentierung des Arbeitsmarktes beitragen, bei der ein Teil der Beschäftigten dauerhaft in unsicherer Beschäftigung verbleibt (Boockmann/Hagen 2006). Insbesondere in südeuropäischen Ländern wie z.B. Spanien und Italien zeigt sich ein Dualismus im Arbeitsmarkt, der es neu auf den Arbeitsmarkt kommenden Personen erschwert, in eine langfristige gesicherte Beschäftigung zu gelangen.

Diese Gesichtspunkte sind auf die Situation der Flüchtlinge übertragbar. Bestehende Erkenntnisse für Personen mit Migrationshintergrund zeigen, dass diese deutlich häufiger befristete Arbeitsverhältnisse haben als Personen ohne Migrationshintergrund, auch wenn für sonstige sozio-ökonomische Hintergrundvariablen kontrolliert wird (Ette et al. 2016). Und der Dualismus auf dem Arbeitsmarkt betrifft in besonderem Maße Zuwandernde (Jean et al. 2007).

Die Ergebnisse der Forschung zu diesem Gegenstand sind zu umfangreich, als dass sie hier auch nur näherungsweise diskutiert werden können. Eine neue Studie des RWI (Bachmann et al. 2015) zeigt, dass atypische Beschäftigung einerseits eine deutliche Persistenz aufweist. Atypisch Beschäftigte sind auch nach einem Beschäftigungswechsel in häufiger in einer atypischen Beschäftigung anzutreffen als regulär Beschäftigte. Allerdings zeigt sich der Arbeitsmarkt nicht als vollständig segmentiert. Häufig stellt die atypische Beschäftigung lediglich eine temporäre Übergangsphase dar. Insbesondere zeigen Bachmann et al. (2015), dass atypische Beschäftigung in den meisten Fällen keine langfristigen „Narben“ in der Erwerbsbiografie hinterlässt: nach ca. fünf Jahren ist die Wahrscheinlichkeit einer Beschäftigung im Vergleich zu anfänglich „Normalbeschäftigten“ nicht oder kaum reduziert. Allerdings gibt es einige Beschäftigtengruppen, beispielsweise Mütter, die in Teilzeitbeschäftigung in den Arbeitsmarkt zurückkehren, die auch langfristig von atypischer Beschäftigung betroffen sind.

Während die befristete Beschäftigung eine Brückenfunktion in die Beschäftigung haben kann, gilt dies nach vorliegenden Forschungsergebnissen für die Leiharbeit weniger. Zwar erleichtert Leiharbeit insbesondere für vormals Langzeitarbeitslose den Zugang zum Arbeitsmarkt (Burkert et al. 2014; Lehmer und Ziegler, 2010; Kvasnicka, 2008). Allerdings führt Leiharbeit nach Arbeitslosigkeit nur vergleichsweise selten in reguläre Beschäftigung; häufig ist sie eher der Start in eine dauerhafte Leiharbeitskarriere (Crimmann et al. 2009).

➤ ***Kurze Episoden in Leiharbeit sind nützlich für die Integration von Arbeitslosen.***

Derzeit gibt es keine Studien für die Wirkung von befristeter Beschäftigung oder Leiharbeit auf die Beschäftigung von Flüchtlingen. Dagegen untersucht Jahn (2016), ob sich der Integrationseffekt von Leiharbeit nach Deutschen und Ausländern unterscheidet. Hintergrund ist die Hypothese, dass Migrantinnen und Migranten durch atypische Arbeit eher einen Zugang zum Arbeitsmarkt erhalten, dadurch die deutsche Sprache schneller erlernen und sich mit der Unternehmenskultur in Deutschland vertraut machen. Der Zeitraum der Untersuchung reicht von 2005 bis 2014. Die Ergebnisse zeigen, dass sich die Häufigkeit eines Übergangs von der Leiharbeit in eine andere Beschäftigung kaum zwischen Deutschen und Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit unterscheidet. Vor allem kurze Zeitarbeitsjobs tragen dazu bei, dass Arbeitslose, die aus Arbeitslosigkeit in die Leiharbeit integriert werden, schneller eine Beschäftigung außerhalb der Leiharbeit finden als andere Arbeitslose. Mit der Dauer der Leiharbeit nimmt dieser Effekt ab. Es zeigt sich dabei eine Heterogenität nach Staatsangehörigkeiten. Insgesamt zeigen die Ergebnisse, dass kurze Episoden in Leiharbeit durchaus eine produktive Funktion bei der langfristigen Integration von ausländischen Staatsangehörigen in Beschäftigung haben können.

3.3 Internationale Evidenz

In diesem Abschnitt steht Literatur zu internationalen Erfahrungen mit Maßnahmen im Vordergrund, die sich an Migrantinnen und Migranten richten, beispielsweise Sprachkurse, Integrationspläne, aber auch Subventionen und Qualifizierungen. Card et al. (2015) bieten eine Meta-Analyse über die internationale Literatur zur Arbeitsmarktpolitik allgemein. Konle-Seidl et al. (2015) führen vorhandene Literatur zur Integrationspolitik in Schweden, Dänemark und Großbritannien auf.

Martín et al. (2016a, 2016b) geben einen Überblick über insgesamt 96 Politikmaßnahmen zur Arbeitsmarktintegration von Asylbewerberinnen und -bewerbern und Flüchtlingen in 9 Ländern. In der Kombination ergeben diese Maßnahmen eine Art Standardpaket im Sinne von „good practice“:

- eine frühe Überprüfung der beruflichen Kompetenzen der Flüchtlinge;
- ein Eingliederungsprogramm mit kultureller Orientierung und zusätzlich einer sozial- und berufsorientierte Beratung;
- intensive Sprachkurse;
- Zugang zu Arbeitsvermittlungsangeboten.

Außerhalb Schwedens und, mit Abstrichen, Dänemarks sind einzelne Maßnahmen nicht lange genug implementiert, um statistisch sauber evaluiert zu werden. Viele Erkenntnisse der Literatur stützen sich daher auf die Erfahrungen aus Schweden. Zusätzlich zu Martín und Koautoren bieten auch Aiyar et al. (2016) einen Überblick (wenn auch weniger detailliert) zu verschiedenen politischen Maßnahmen aus verschiedenen europäischen Ländern. Bilgili (2015) ist ein weiterer Bericht zu Evaluationen von Arbeitsmarktintegrationsmaßnahmen - allerdings für Immigrantinnen und Immigranten allgemein und nicht speziell für Flüchtlinge und Asylbewerber bzw. -bewerberinnen.

Informationen zur relativen Effektivität verschiedener Angebote können Metastudien liefern. Allerdings können die Wirkungen der einzelnen Förderelemente oft nicht trennscharf unterschieden werden – etwa wenn es darum geht, welchen Anteil an einer erfolgreichen Arbeitsmarktintegration jeweils Integrationskurse, Sprachkurse und parallel verlaufende Maßnahmen von Jobcentern haben. Butschek/Walter (2014) präsentieren eine Metastudie von insgesamt 93 Schätzungen zu aktiven Arbeitsmarktpolitiken für alle Formen von Migrantinnen und Migranten (basierend auf 33 Studien), von denen sich 34 auf die nordischen Länder, 43 auf Deutschland und 16 auf weitere Länder beziehen. Wenig verwunderlich erhöhen kurzfristig Lohnsubventionen im Privatsektor die Arbeitsaufnahme stärker als Ausbildungsprogramme, da Lohnsubventionen sogenannte Lock-in-Effekte haben – also den Übergang in den regulären Arbeitsmarkt beinhalten (siehe auch Rinne 2013). Arbeit im öffentlichen Sektor hingegen hat keine positiven – und möglicherweise sogar negative – Effekte. Butschek/Walter empfehlen daher Lohnsubventionen als probates Mittel; allerdings sind hier die in Abschnitt 3.2.1 thematisierten Mitnahmeeffekte in Rechnung zu stellen.

Nicht immer müssen neue Maßnahmen entwickelt und angeboten werden. Eine bessere Informationsweitergabe und die Koordination von Angeboten und Bedürfnissen gemeinsam mit Flüchtlingen können positive Effekte haben. Andersson Joona et al. (2016) untersuchen den Effekt einer fundamentalen Reform der Integration von Flüchtlingen in Schweden aus dem Jahr 2010. Statt des früheren dezentralen Systems hatten die Flüchtlinge nunmehr Anspruch auf Orientierungs- und Eingliederungsgespräche bei der staatlichen Arbeitsagentur in den zwei Monaten nach Erhalt der Aufenthaltsgenehmigung. Bei diesen Gesprächen wird ein Plan formuliert, der mindestens die folgenden 24 Monate abdeckt und Spracherwerb, Orientierung in der Gesellschaft sowie Vorbereitung auf Arbeit enthalten muss.

Nach dieser Reform stieg die Beschäftigungsquote der einbezogenen Flüchtlinge drei Jahre lang stark an. Obwohl Frauen sowohl vor in der Prä-Reform-Kohorte als auch in der Post-Reform-Kohorte weniger verdienten als Männer, war der Reformeffekt auf ihre Beschäftigungsquote statistisch nicht von dem Effekt für Männer zu unterscheiden. Neben dieser Reform hatten im untersuchten Zeitraum allerdings auch lokale Kontextfaktoren wie die Arbeitslosenquote des Wohnortes einen deutlichen Einfluss auf die Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen. Ein Teil der positiven Wirkungen rührt

möglicherweise daher, dass die Orientierungsgespräche Flüchtlinge früher in Kontakt mit der Arbeitsagentur bringen (Liljeberg/Sibbmark 2011; zitiert nach Andersson Joona et al. 2016).

Sarvimäki/Hämäläinen (2016) evaluieren ein finnisches Programm, durch das mit dem Ziel einer effizienteren Nutzung existierender Angebote Integrationspläne für arbeitslose Immigrantinnen und Immigranten (davon ca. 13% Flüchtlinge) erstellt werden. Dabei wird die Reihenfolge der in Anspruch genommenen aktiven Arbeitsmarktpolitiken entsprechend den Fähigkeiten und Defiziten der Migrantinnen und Migranten sowie den nötigen Vorkenntnissen festgelegt. Das Programm wurde 1999 eingeführt und nutzte eine Stichtagsregelung; so entstand eine Vergleichsgruppe mit ansonsten identischen Migrantinnen und Migranten, die nur wegen des Stichtagskriterium keinen Zugang zum Programm hatten. Auf dieser Grundlage lässt sich der kausale Effekt des Programms für die gesamte Gruppe der *potentiellen* Nutznießer auf etwa 7.000 Euro zusätzliches Einkommen während der 2000er Jahre beziffern.

Da das Angebot allerdings nicht verpflichtend war, stieg der Anteil der Teilnehmenden mit Integrationsplan gegenüber der Vergleichsgruppe aber nur um 35%. So lässt sich der Einkommenseffekt für diejenigen Personen, die das Angebot tatsächlich in Anspruch genommen haben, auf etwa 21.000 Euro schätzen. Dies bedeutet einen kumulativen Einkommensanstieg um 47% zuzüglich einer Reduzierung der Transferzahlungen um 13% (8.000 Euro). Die Kosten des Programms belaufen sich lediglich auf etwa 100 Euro oder 1,5 Stunden Arbeit der Verwaltung. Dies lässt extrem hohe Erträge der Investition vermuten; diese lassen sich jedoch nicht beziffern, da Flüchtlinge mit Integrationsplan durch die Beratungsangebote zusätzliche Maßnahmen in Anspruch genommen haben könnten.

Der hohe Einkommenseffekt bedeutet aber, dass der Nettoeffekt der finnischen Integrationspläne selbst dann noch positiv ausfällt, wenn die Teilnehmenden viele zusätzliche Angebote genutzt haben. Zudem gibt es deutliche Anzeichen, dass die zusätzlich durch das Programm beratenen Individuen („compliers“) ohne das Programm besonders große Schwierigkeiten bei der Integration in den Arbeitsmarkt gehabt hätten. Für besser gebildete und vorbereitete Migrantinnen und Migranten wäre ein derartiges Programm also möglicherweise weniger profitabel. Dennoch wirft die Studie die Frage auf, ob derartige Angebote nicht auch in Deutschland flächendeckend und frühzeitig gemacht werden sollten. Zwar gibt es in Deutschland von Seiten freier Träger eine „Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer“; diese wird aber meist von Migrantinnen und Migranten genutzt, die schon länger als drei Jahre in Deutschland leben (Döring et al. 2016).

Existierende Angebote können also durch eine bessere Koordination effektiver genutzt werden (so auch Bilgili 2015). Existierende Angebote können auch dadurch in ihrer Effektivität eingeschränkt sein, dass Fallbearbeiter und -bearbeiterinnen nicht ausreichend Zeit haben, um sich um einen individuellen Fall zu kümmern. Dies kann insbesondere dann passieren, wenn Flüchtlinge im Regelbetrieb beispielsweise von Jobcentern mitlaufen und für sie trotz ihrer umfassenderen Bedarfe nur dieselbe Bearbeitungszeit zur Verfügung steht wie für einheimische Arbeitslose. Andererseits bedeutet mehr Zeit nicht zwangsläufig eine wirksamere Fallbearbeitung. So fanden Andersson Joona/Nekby (2012) bei der Evaluation eines anderen schwedischen Programms zwar einen positiven Effekt einer reduzierten Fallzahl pro Fallbearbeiter oder -bearbeiterin für männliche Flüchtlinge, nicht jedoch für Frauen (die möglicherweise weniger arbeitsorientiert waren).

Genau wie in Bezug auf Langzeitarbeitslose gibt es Überlegungen zur Anreizwirkung von Sozialleistungen auf die Arbeitsmarktintegration. Angesichts des starken Einkommensgefälles zwischen Herkunftsland und Deutschland könnten Flüchtlinge ein gegebenes Transferriveau als umfassender

wahrnehmen und zufriedener damit sein als einheimische Arbeitslose. Rosholm/Vejlin (2010) evaluieren eine dänische Politik, nach der entlang einer Stichtagsregelung die Unterstützungszahlungen an Flüchtlinge mit Aufenthaltsgenehmigung ausgehend von einem Niveau von 1236 € um etwa 35% gesenkt wurden. Dies wurde „Starthilfe“ genannt, da die niedrigeren Transferzahlungen einen niedrigeren Reservationslohns implizieren und so vielleicht die Arbeitsmarktintegration unterstützen (was natürlich voraussetzt, dass es auch eine entsprechende Arbeitsnachfrage gibt).

Obwohl die verfügbaren Einkommen der Flüchtlinge drastisch gesenkt wurden, finden die Autoren erst nach zwei Jahren einen Anstieg der Wahrscheinlichkeit, die Arbeitslosigkeit in Richtung Arbeit oder Bildung zu verlassen. Zugleich kam es unter Flüchtlingen, die erst einige Monate in Dänemark lebten, zu erhöhten Abgängen aus der Erwerbsbevölkerung – was nicht nur ein Leben als Hausmann/-frau, sondern auch Schwarzarbeit bedeuten kann. Die Reaktion auf die reduzierten Transferzahlungen war umso stärker, je bessere Beschäftigungschancen die betroffenen Flüchtlinge hatten. Die ökonomischen Anreize durch niedrigere Transfers haben also besonders bei jenen Flüchtlingen positiv auf die Arbeitsmarktintegration gewirkt, die eine realistische Chance auf Arbeit im regulären Arbeitsmarkt hatten; bei anderen könnten unerwünschte Effekte eingetreten sein.

Neben Lohnsubventionen könnte Zeitarbeit ein Weg aus der Arbeitslosigkeit sein, da hier die Hürden für Arbeitgeber geringer sind als bei regulären Arbeitsverhältnissen. Andersson/Wadensjö (2004) und De Graaf-Zijl et al. (2011) sowie Jahn/Rosholm (2012) untersuchen an den Beispielen Schweden, den Niederlanden beziehungsweise Dänemark die Rolle von Zeitarbeit als ein Schritt auf dem Weg in den regulären Arbeitsmarkt. Sie finden positive Effekte für Immigrantinnen und Immigranten beziehungsweise ethnische Minderheiten, die die ebenfalls positiven Effekte für einheimische Beschäftigte teils deutlich überschreiten. Clausen et al. (2009) untersuchen den Kurzfristeffekt verschiedener Programme für neu ankommende Zuwanderer und finden, dass Lohnsubventionen einen signifikant positiven Effekt auf den Übergang in reguläre Arbeitsverhältnisse haben. Lohnsubventionen sind allerdings in Dänemark nicht sehr verbreitet. Andere untersuchte Programme wie Trainings oder freiwillige unbezahlte Arbeit sorgen nicht für einen schnellen Übergang in reguläre Vollzeitarbeit. Heinesen et al. (2011) untersuchen eine sehr ähnliche Fragestellung für die spezielle Gruppe von bereits im Land lebenden ausländischen Leistungsbeziehern und -bezieherinnen und finden ebenfalls, dass Lohnsubventionen stark positiv wirken.

4 Integration von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt: Ergebnisse aus Fallstudien

Das Wichtigste in Kürze

Dieses Kapitel enthält Ergebnisse zu den Voraussetzungen und Hindernissen der Integration Geflüchteter in den Arbeitsmarkt. Dazu wurden im dritten und vierten Quartal 2016 an vier Standorten umfangreiche Fallstudien durchgeführt, in denen Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der Jobcenter, Vertreterinnen und Vertreter von Betrieben und Geflüchtete in explorativen, offenen Interviews befragt wurden.

Damit die Integration in den Arbeitsmarkt gelingt, sind deutsche Sprachkenntnisse eine grundlegende Voraussetzung. Diese sind notwendig, um im Betrieb und gegebenenfalls mit Kunden zu kommunizieren und zu interagieren. Die Betriebe sind hinsichtlich ihrer Anforderungen flexibel. Gleichwohl werden sprachliche Mindestanforderungen derzeit nicht erfüllt. Sprachliche Hindernisse beschränken auch die Vermittlung und Betreuung Geflüchteter durch die Jobcenter.

Auf struktureller Ebene sind die Unsicherheit hinsichtlich des Aufenthaltsstatus und die lange Dauer der Asylverfahren entscheidende Integrationshindernisse. Sie resultieren nicht nur in einer mangelnden Planbarkeit des weiteren Integrationsverlaufs für Geflüchtete und Betriebe, sondern stellen auch psychische Belastungen für die Geflüchteten dar. Ein zweites Hindernis ist das fehlende Wissen über die Organisation und Regulierung des deutschen Arbeitsmarktes. Viele Geflüchtete haben unzutreffende Vorstellungen über die Arbeitssuche, Arbeitsorganisation und ihre längerfristigen Perspektiven auf dem Arbeitsmarkt. Weitere Integrationshemmnisse sind die Wohnsituation und Mobilitätsprobleme.

Auf der individuellen Ebene wird die vorhandene Motivation zur Erwerbsarbeit als ein wichtiger begünstigender Faktor bei den Geflüchteten gesehen. Allerdings wird von den Jobcentern auch die Gefahr gesehen, dass diese Motivation verlorengehen könnte, wenn die Geflüchteten sich zu lange in Kursen und nicht am Arbeitsmarkt aufhalten und sich an die Leistungen des Sozialstaats „gewöhnen“.

Die befragten Geflüchteten gelangen auf unterschiedlichen Wegen in Arbeitstätigkeiten oder Ausbildung. Hierfür verwenden diese soziale Netzwerke, das Internet, Eigeninitiative oder nutzen Unterstützungsangebote durch Institutionen wie das Jobcenter oder andere ehrenamtliche, zivilgesellschaftliche Stellen zur Jobsuche. In den Betrieben können die Geflüchteten ihre Fähigkeiten durch Probearbeiten beweisen und dadurch einen Eindruck von ihrem Können vermitteln. Die Betriebe erwarten hierbei vor allem, dass die Geflüchteten die Bereitschaft mitbringen, sich an die Arbeitskultur anzupassen, Neues zu lernen und Motivation für die Tätigkeiten mitbringen. Hierbei kann es aufgrund kultureller Unterschiede oder Stigmatisierungen am Arbeitsplatz zu Missverständnissen und Konflikten kommen, die die betriebliche Integration erschweren.

4.1 Durchführung der Befragungen

4.1.1 Befragungskonzept

Die für das Projekt durchgeführten Befragungen fanden als regionale Fallstudien in vier Regionen in Deutschland statt. Der wesentliche Vorteil von Fallstudien besteht darin, dass die Antworten der unterschiedlichen Akteure aufeinander bezogen und in Zusammenhang mit regionalen Besonderheiten gesetzt werden können, die andernfalls unberücksichtigt bleiben müssten. Darüber hinaus haben regionale Fallstudien in forschungspraktischer Hinsicht den Vorteil, dass die Zugänge zu den Akteuren wechselseitig erleichtert werden.

Im Rahmen der Fallstudien wurden Einzel- und Gruppengespräche mit Geflüchteten geführt. Darüber hinaus wurden Vertreterinnen und Vertreter aus Betrieben und Jobcentern interviewt. Ziel der Erhebungen war es, qualitative Evidenz zu den Voraussetzungen, fördernden Faktoren und Hindernissen der Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten zu gewinnen.

Insgesamt wurden in vier Regionen Fallstudien durchgeführt (siehe die Beschreibung im Kasten auf der folgenden Seite). Diese Regionen, die im Folgenden als Nord (N), Süd (S), Ost(O) und West (W1, W2) bezeichnet werden, entsprechen in der räumlichen Abgrenzung den Jobcentern. Repräsentativität wurde dabei nicht angestrebt. Entsprechend wurde von einer zufälligen Auswahl der Fallstudienstandorte abgesehen. Bei der Auswahl der Regionen wurde darauf geachtet, dass sie die Unterschiede der Regionen in Deutschland insgesamt hinsichtlich Siedlungstyp, wirtschaftlicher und Arbeitsmarktsituation und der Betroffenheit von der Flüchtlingsmigration angemessen widerspiegeln. Bei der Auswahl der Jobcenter wurde darauf geachtet, dass Jobcenter einbezogen wurden, bei denen umfangreiche Erfahrungen mit Maßnahmen für Geflüchtete vorhanden waren, da nur von diesen aussagekräftige Ergebnisse aus den Interviews zu erwarten waren.

Um die inhaltlichen Zielsetzungen zu realisieren, wurden für die befragten Akteure verschiedene – auf diese zugeschnittene – Leitfäden entwickelt. Diese decken die mit der Integration von Geflüchteten verbundenen Themenbereiche ab und dienten während der Durchführung der Befragungen als Gesprächsimpulse, um verschiedene Meinungen, Hintergründe und Sichtweisen von den Akteuren zu gewinnen. Die Konzeptualisierung der Leitfäden für die befragten Unternehmen und Jobcenter beruhte dabei auf der Bewertung und konkreter Einschätzungen eigener Erfahrungen mit der Integration Geflüchteter und einer beruflich-fachlichen Bewertung der Situation. Schwerpunkte lagen dabei bei den Zugangswegen der Geflüchteten in Arbeit und Ausbildung, deren Verbleib und Integration innerhalb der Betriebe sowie mögliche Hemmnisse einer erfolgreichen Integration. Ferner wurden Fragen zur Bewertungen und Bekanntheit von Maßnahmen sowie zu geschlechtsspezifischen Unterschieden gestellt. Speziell bei den Befragungen in den Jobcentern wurden zusätzliche Fragen zu strukturellen Herausforderungen und Maßnahmen der Integration formuliert.

Charakterisierung der Fallstudien-Standorte

Der **Standort Nord** ist in einem Flächenland gelegen und teils ländlich, teils durch seine Lage in Pendelentfernung zu einer Großstadt geprägt. Er zeichnet sich durch eine gute Arbeitsmarktlage aus und befindet sich unterhalb der deutschen Arbeitslosenquote. Der Anteil der Personen am Arbeitslosenbestand (SGB II und SGB III zusammen), die im Kontext der Fluchtmigration nach Deutschland gekommen sind, liegt oberhalb des deutschen Durchschnittswertes. Die Arbeitslosenquoten im Kontext des SGB liegen im Dezember 2016 unterhalb des deutschen Durchschnitts. Der Standort gehört zu den bevölkerungsreicheren Kreisen der Region und stellt einen wichtigen Industriestandort mit größeren (internationalen) Unternehmen aus verschiedenen Bereichen dar.

Der **Standort Ost** liegt in einer ostdeutschen Großstadt. Er zeichnet sich durch eine – im Vergleich mit den anderen Standorten – sehr hohe Arbeitslosenquote aus, die ungefähr doppelt so hoch wie der deutsche Durchschnittswert ist. Auch in Bezug auf den Anteil der SGB II-Leistungsempfängerinnen und -empfänger lässt sich ein ca. 2,5-mal so hoher Wert wie der der deutsche Durchschnittswert feststellen. Der Anteil der Personen am Arbeitslosenbestand (SGB II und SGB III zusammen), die im Kontext der Fluchtmigration nach Deutschland gekommen sind, liegt unter dem deutschen Durchschnittswert. Insgesamt ist Ausländeranteil am Standort überdurchschnittlich hoch.

Der **Standort West 1** umfasst eine westdeutsche Mittelstadt und den diese umgebenden Kreis. Der Standort weist SGB II- und SGB III-Arbeitslosenquoten unterhalb des deutschen Durchschnittswertes aus. Überdies besitzt er einen innovationsstarken Mittelstand, der sich aus Unternehmen des Maschinenbaus und der Nahrungsmittelbranche zusammensetzt. Ein Großteil der Beschäftigten arbeitet im Verarbeitenden Gewerbe, dem Handel und Verkehr und im Dienstleistungsbereich. Der Standort ist – aufgrund seiner Wirtschaftskraft und verkehrsgünstigen Lage – durch eine hohe Zuwanderung geprägt und eines der bevölkerungsreichsten Gebiete der Region. Das Jobcenter am Standort hat als einziger Fallstudien-Standort die Organisationsform eines zugelassenen kommunalen Trägers. Auch der Standort West 1 ist wie der Standort West 2 wirtschaftlich durch das Verarbeitende Gewerbe, die Nahrungsmittelbranche und ergänzend durch Metall- und Maschinenbau, den Dienstleistungssektor und den Handel geprägt

Der **Standort West 2** liegt angrenzend an den Standort West 1, umfasst eine westdeutsche Großstadt und zeichnet sich durch eine Arbeitslosenquote aus, die oberhalb des deutschen Durchschnittswertes liegt. In Bezug auf das SGB II lässt sich ebenfalls eine überdurchschnittliche Arbeitslosenquote feststellen. Der Anteil an arbeitslosen Personen, die im Kontext der Fluchtmigration nach Deutschland gekommen sind, liegt mehrere Prozentpunkte über dem deutschen Durchschnittswert. Der Standort kann damit durch eine hohe Arbeitslosigkeit charakterisiert werden, weist aber einen überdurchschnittlichen Anteil an Geflüchteten auf.

Der **Standort Süd** ist eine ländlich geprägte Region im Umkreis einer Großstadt mit einer geringen Arbeitslosigkeit, welche ungefähr halb so groß wie der deutsche Vergleichswert ist. Im Kontext des SGB II beträgt die Quote ungefähr die Hälfte des deutschen Vergleichswertes. Der Anteil von Geflüchteten am Arbeitslosenbestand liegt über dem deutschen Durchschnittswert. Der Standort zeichnet sich durch eine Vielzahl mittelständischer Betriebe aus und ist vor allem durch den Maschinen- und Fahrzeugbau, die Automobil- und Elektroindustrie strukturiert. Zusammenfassend besitzt der Standort eine sehr gute Arbeitsmarktsituation, steht aber zugleich vor der Herausforderung, eine große Zahl von Geflüchteten in den Arbeitsmarkt zu integrieren.

Die für die Geflüchteten entwickelten Leitfäden orientierten sich nicht so sehr an sachbezogenen Einschätzungen von Maßnahmen, sondern verfolgten das Ziel, Erfahrungen, Meinungen und Einschätzungen der individuellen Chancen und Möglichkeiten der Arbeitsaufnahme in Deutschland herauszuarbeiten. Hierbei fand eine Orientierung am „Capability-Approach“ statt, der sich damit auseinandersetzt, inwieweit Menschen in der Lage sind selbstbestimmt zu handeln und sich in ihrer Umwelt zu orientieren (z.B. Alkire 2002). Die Hinführung auf das Thema Arbeitsmarktintegration erfolgte über die Frage, was zu einem guten Leben in Deutschland gehört. Im Leitfaden für die Einzelinterviews werden danach die Bedeutung und Priorität der Erwerbsbeteiligung im eigenen Lebensentwurf angesprochen. Es folgen die Themen Suche nach Arbeit bzw. einem Ausbildungsplatz, Einschätzungen zur Bedeutung beruflicher Ausbildung, Einschätzungen zu Unterschieden nach dem Geschlecht im Hinblick auf die Partizipation am Arbeitsmarkt sowie Fragen zu persönlichen Entscheidungsbefugnissen im Familienkontext. Anschließend wird der persönliche Hintergrund und die eigene Erwerbsgeschichte beleuchtet. Flüchtlinge, die bereits in Arbeit oder Ausbildung integriert sind oder waren, wurden nach ihrer Arbeitssituation befragt. Danach wurden die Befragten um Einschätzungen zu Hemmnissen bei der Integration in Arbeit oder Ausbildung gebeten. Den Schluss bilden Fragen zu Verbesserungsmöglichkeiten im Bereich Ausbildung und Erwerbsbeteiligung.

Ziel dieser Einzelinterviews mit den Geflüchteten war es, spezifische, persönliche Bedürfnisse, Motive und Werte, Emotionen sowie individuelle Denk-, Gefühls- und Entscheidungsprozesse zu ergründen. Der Leitfaden für die Gruppendiskussionen hingegen musste erheblich kürzer als der Leitfaden für Einzelinterviews sein, um ausreichend Zeit für die Interaktion der Gesprächspersonen zu lassen. Deshalb entfielen hier die Themen persönliche Entscheidungsbefugnisse, persönlicher Hintergrund und Erwerbsgeschichte sowie Situation in Arbeit oder Ausbildung. Die übrigen Themen wurden durch ein verkürztes Programm von Fragen bzw. Gesprächsimpulsen abgedeckt.

4.1.2 Auswahl der Interviewpersonen unter den Geflüchteten

Die Auswahl der befragten Geflüchteten wurde auf Personen mit einer guten Bleibeperspektive aus wichtigen Asylherkunftsländern beschränkt – zum einen, um möglichst Personen mit einer Perspektive in Richtung einer Arbeitsmarktintegration zu interviewen und eine Dominanz des Themas Aufenthaltsrecht zu vermeiden, zum anderen, um die Anzahl der Interviewsprachen zu reduzieren. Zudem wurden gezielt Flüchtlinge interviewt, die bereits Arbeitserfahrung in Deutschland gewonnen hatten. Die in den vertieften Einzel- und Gruppendiskussion befragte Stichprobe der Geflüchteten setzt sich zu 33% aus syrischen Geflüchteten, zu 23% aus eritreischen Geflüchteten zu 20% aus irakischen Geflüchteten und zu 21 % aus afghanischen Geflüchteten zusammen.

Betrachtet man die befragten Geflüchteten nach Altersgruppen, so sind 12% jünger als 20 Jahre, 39% zwischen 21 und 25 Jahren, 24% zwischen 26 und 30 Jahren und 20% älter als 31 Jahre. Insgesamt sind 65% der befragten Geflüchteten damit jünger als 30 Jahre. Für 4% konnten keine Altersdaten erhoben werden. In der Stichprobe findet sich ein deutliches Übergewicht der Männer von 88% gegenüber einem Frauenanteil von 12%. Die Verteilung von Alter und Geschlecht in der Gruppe der Befragten spiegelt die Zusammensetzung der Flüchtlinge insgesamt wider. Die Berücksichtigung von Frauen oder Älteren in den Interviews sicherzustellen, erwies sich als eine besondere Herausforderung. Zudem stellte sich häufig erst im Interview heraus, ob die befragte Person tatsächlich zur Zielgruppe gehörte und die erwartete Sprache beherrschte.

Im Rahmen der qualitativ durchgeführten Interviews konnten auch Informationen über den Aufenthaltsstatus, das Einreisedatum und die vorherigen beruflichen und schulischen Erfahrungen erhoben werden. Da qualitative Interviews geführt wurden und somit kein standardisiertes Erhebungsinstrument verwendet wurde, wurden die entsprechenden Informationen aus den Gesprächsinhalten der Interviews herausgefiltert. Hierbei ist zu beachten, dass nicht alle Geflüchteten über diese Themen sprechen, sodass Informationen über diese Bereiche nur teilweise vorhanden sind und die Angaben hierzu nur auf die Teilmenge der Geflüchteten, die sich dazu äußern, bezogen werden können.

Die meisten der befragten Geflüchteten sind zwischen 2013 und 2016 nach Deutschland eingereist (68%). Für einen kleinen Teil der befragten Geflüchteten (21%) kann keine eindeutige Aussage getroffen werden, da von diesen das Einreisedatum nach Deutschland nicht thematisiert wurde. Ein kleiner Teil der befragten Geflüchteten kam vor 2012 (11%) nach Deutschland. Dieser Teil der Stichprobe wurde verwendet, um die Perspektivenvielfalt auf mögliche Probleme der Integration Geflüchteter zu ergänzen. Da diese Geflüchteten teilweise auch schon die deutsche Staatsbürgerschaft besitzen, wurde dieser Teil für die vertiefte inhaltliche Analyse jedoch nicht herangezogen, da der Fokus dieser Studie auf dem aktuellen Geschehen der Integration liegt.

Bezüglich der von ihnen selbst angegebenen schulischen und beruflichen Erfahrungen lassen sich die Flüchtlinge in drei Gruppen einordnen. Die erste Gruppe umfasst diejenigen Befragten, die über ein Hochschulstudium oder ein ähnliches Niveau verfügen (dies sind zum Beispiel Medizinerinnen oder Mediziner, Juristinnen und Juristen, sowie Ingenieurinnen oder Ingenieure). Die zweite Gruppe umfasst die Gruppe der Handwerkerinnen bzw. Handwerker und Fachkräfte (z.B. im Friseur-, Schreiner-, Bäcker- oder Bauhandwerk, als Köchin oder Koch, Mechanikerin oder Mechaniker, in der Kältetechnik oder in Sekretariatstätigkeiten). In der dritten Gruppe sind Personen, die einen Schulabschluss besitzen oder in öffentlichen Bereichen (Polizei), als selbstständige Geschäftsinhaberinnen und -inhaber tätig waren oder in anderen Tätigkeiten (Café und Restaurant) arbeiten oder arbeiteten. Innerhalb der Gruppe der befragten Geflüchteten zeigt sich damit ein breites Spektrum an beruflichen Vorbildungen.

Mit den Flüchtlingen wurden Einzel- und Gruppengespräche geführt. Von allen teilnehmenden Geflüchteten haben 28% an der Gruppendiskussion teilgenommen und 72% wurden in den Einzelinterviews befragt. Eine genaue Verteilung der befragten Geflüchteten nach Standorten findet sich im Anhang A. Bei den Einzelinterviews wurde der Zugang zu den Zielpersonen aus forschungspraktischen Gründen ausschließlich auf informellen Wegen gesucht, wobei gute Kontakte zu den Kommunen und örtlichen Trägern genutzt wurden. Vorrecherchen erwiesen sich dabei für die Rekrutierung als hilfreich. Es zeigte sich jedoch, dass es schwierig ist, geflüchtete Menschen mit konkreter Arbeitserfahrung in Deutschland sowie aus den Herkunftsländern Eritrea (und an einem Standort auch aus Afghanistan) ausfindig zu machen. Die in der Befragungsforschung üblichen Adressdaten („dual frame“-Ansatz nach dem Gabler-Häder-Design; Zufallsstichprobe aus der Einwohnermeldedatei, Random-Route-Verfahren, Access-Panel, Nutzung der Adressdatenbank der Bundesagentur für Arbeit (BA)) können für eine Auswahl der zu befragenden Personen nicht herangezogen werden. So benutzen die Zielpersonen i. d. R. prepaid-Handys und sind noch nicht in den Daten der BA verzeichnet; sie wohnen teilweise in prekären Verhältnissen und sind nur selten in Befragten-Pools im Internet zu finden.

Die Stichprobe der 66 durchgeführten Einzelinterviews ist nicht im statistischen Sinne repräsentativ für alle geflüchteten Personen in den vier Befragungsstandorten, weil nicht jede in Frage kommende

Person die gleich große Chance hatte, in die Stichprobe zu gelangen und weil die Stichprobengröße nicht ausreicht, diese Grundgesamtheit angemessen abzubilden. Allerdings wurde bei der Rekrutierung so weit wie möglich auf eine Streuung über die Herkunftsländer, Alter und Geschlecht geachtet. Insgesamt musste ein großer personeller Aufwand betrieben werden, um die Interviewer/innen zu rekrutieren, zu schulen und einzusetzen um die Gruppendiskussionen und Einzelinterviews zu realisieren (siehe hierzu auch Anhang A).

4.1.3 Auswahl der befragten Unternehmen

Das Untersuchungsdesign sah vor, dass an den gleichen vier Standorten, an denen auch die Flüchtlinge befragt wurden, jeweils zehn Betriebe mithilfe eines leitfadengestützten Interviews befragt werden sollten. Sie sollten jeweils zur Hälfte aus dem Dienstleistungssektor und dem verarbeitenden Gewerbe rekrutiert werden und jeweils etwa im Verhältnis eins zu drei auf große und kleine Betriebe entfallen. Dieser Quotenplan wurde weitgehend eingehalten. In erster Linie wurden Betriebe ausgewählt, die aktuell Flüchtlinge beschäftigen oder in der Vergangenheit beschäftigt haben, aber es wurden auch solche Betriebe befragt, die bisher (noch) keine Flüchtlinge beschäftigt haben, um mögliche Hemmnisse und Hinderungsgründe aus betrieblicher Sicht zu erfassen.

Tabelle 4.1 Anzahl der befragten Betriebe nach Branchen und Standort

Branche	Größe	West	Nord	Süd	Ost	Gesamt
Dienstleistungen	Klein	5	1	5	6	17
	Groß	3	1	0	0	4
Verarbeitendes Gewerbe	Klein	2	4	1	5	12
	Groß	2	3	2	0	7
Gesamt		12	9	8	11	40

Quelle: eigene Darstellung

Von den in die Untersuchung einbezogenen Betrieben hatten 44% Geflüchtete entweder zum Interviewzeitpunkt oder früher beschäftigt. 45% der befragten Betriebe sind kleine und 10% größere Dienstleistungsbetriebe. Im Bereich des verarbeitenden Gewerbes wurden 30% kleinere und 15% größere Betriebe befragt. In der Summe ergibt sich für den Dienstleistungsbereich ein Anteil von 55% und für das Verarbeitende Gewerbe ein Anteil von 45%.

Am Standort West wurden 30% der Betriebe, am Standort Ost 27,5%, am Standort Süd 20% und am Standort Nord 22,5% befragt. Die befragten Betriebe stellen ein breites Bild der Betriebe im Dienstleistungssektor und Verarbeitenden Gewerbe dar. Befragt wurden Betriebe aus den Bereichen Gesundheitswesen, Handwerk, Handel, Heizung, Sanitär, Spedition und Logistik, Gastronomie, Personenbeförderung, Elektrotechnik, Baugewerbe, Garten- und Landschaftsbau, Metallverarbeitung, Maschinenbau, Kinder- und Jugendhilfe, Küchenbau, Arbeitnehmerüberlassung, Gartenbau und Chemie.

Die von den befragten Unternehmen beschäftigten Geflüchteten stammen überwiegend aus den Ländern des Nahen Ostens, insbesondere aus Syrien dem Irak und Iran. Jedoch beschäftigten die Unternehmen der Stichprobe auch Geflüchtete aus anderen Ländern, viele davon aus West- oder Nordafrika (Gambia, Kamerun, Mali) oder Südosteuropa (Kosovo, Albanien). Genannt werden auch

Herkunftsländer wie Pakistan, Sri Lanka und Ägypten. Damit beziehen sich die Unternehmen in ihren Aussagen zum Teil auf eine andere Personengruppe als die hier befragten Flüchtlinge, was bei der Interpretation der Ergebnisse zu berücksichtigen ist.

4.1.4 Auswahl der Gesprächspersonen in Regionaldirektionen, Jobcentern, Agenturen und unter weiteren Akteuren

Neben den Geflüchteten und Betrieben wurden qualitative leitfadengestützte Interviews bei Jobcentern und anderen mit der Integration der Geflüchteten befassten Akteuren durchgeführt. Der Fokus lag dabei auf den Jobcentern und weniger auf den Agenturen für Arbeit, weil mittlerweile eine erheblich größere Anzahl Geflüchteter im Rechtskreis des SGB II als im Bereich des SGB III betreut wird (siehe Abschnitt 1.1). Nach der Anerkennung wechseln die Geflüchteten in den Rechtskreis des SGB II, so dass künftig fast ausschließlich die Jobcenter für die Arbeitsmarktintegration der Geflüchteten zuständig sein werden. Mit der Einbeziehung der Integration Points und die Befragung der Regionaldirektionen wurde sichergestellt, dass auch die Erfahrungen der Agenturen für Arbeit berücksichtigt wurden.

Die Befragungen fanden wiederum in den vier regionalen Standorten der Studie statt, in der auch die Befragungen von Flüchtlingen und Betrieben durchgeführt wurden. Da neben den gemeinsamen Einrichtungen (gE) auch ein zugelassener kommunaler Träger (zkT) berücksichtigt werden sollte, wurde ein Teil der Fallstudie West an zwei Standorten durchgeführt.

Mit den Akteuren in der Arbeitsverwaltung wurden Expertengespräche in Form leitfadengestützter Interviews geführt, das heißt, die zu befragenden Personen wurden in ihrer spezifischen Funktion und in einem bestimmten Handlungsfeld befragt. Mittels eines vorab konstruierten Leitfadens wurden Informationen über Beratungsprozesse und Erfahrungen in der Vermittlungsarbeit mit Flüchtlingen erhoben. Der Gesprächsleitfaden diente als Grundlage zur Ausdifferenzierung der Thematik und zur Lenkung des Gesprächs. Durch offene Erzählaufforderungen sollte die Gesprächsperson angeregt werden, selbst Schwerpunkte in der Erzählung zu setzen.

Es fanden Interviews mit unterschiedlichen Gesprächspartnern statt: bei den Regionaldirektionen der Bundesagentur für Arbeit als der Fachaufsicht, bei den Geschäftsführungen der Jobcenter, bei Teamleitern und einzelnen Vermittlerinnen bzw. Vermittlern oder Fallmanagerinnen bzw. Fallmanagern sowie sonstigen Ansprechpersonen in der Arbeitsverwaltung. Innerhalb der Regionaldirektionen war die für das Thema Flüchtlinge zuständige Person primärer Ansprechpartner, in einem Fall wurde zusätzlich ein Mitglied des Vorstands der Regionaldirektion befragt. Bei den Jobcentern unterschieden sich die Zielpersonen je nach der internen Organisation. Zusätzlich wurde am Standort Süd ein Kursanbieter für Integrationskurse befragt. Tabelle 4.2 stellt eine Übersicht über die 31 befragten Interviewpartner dar.

Tabelle 4.2: Expertengespräche in den Jobcentern und Regionaldirektionen

Standort	Interviewpartner/innen	Anzahl
Nord (N)	<ul style="list-style-type: none"> ○ Geschäftsführer/in ○ Vertrieb/gemeinsamer Arbeitgeberservice ○ Flüchtlingsbeauftragte/r ○ Teamleitung Markt&Integration ○ Integrationsfachkraft ○ Fallmanager/in ○ Regionaldirektion 	7
West2 (W2)	<ul style="list-style-type: none"> ○ Geschäftsführer/in ○ Mitarbeiter/in Zuwanderungsteam ○ Mitarbeiter/in Zuwanderungsteam ○ Mitarbeiter/in Integrationspoint ○ Teamleiter/in Zuwanderungsteam ○ Regionaldirektion 	6
West1 (W1)	<ul style="list-style-type: none"> ○ Fachbereichsleiter/in ○ Arbeitsberater/in Migration ○ Sachgebietsleiter/in Migration ○ Arbeitsberater Unternehmensservice ○ <i>Regionaldirektion</i> 	5
Süd (S)	<ul style="list-style-type: none"> ○ Arbeitsvermittler/in ○ Arbeitsvermittler/in ○ Projektleitung ○ Teamleitung ○ Geschäftsführer/in ○ <i>Regionaldirektion</i> ○ <i>Kursträger</i> 	7
Ost (O)	<ul style="list-style-type: none"> ○ Leiter/in des JC ○ Koordinator/in ○ Vermittlungsfachkraft ○ Vermittlungsfachkraft ○ Beauftragte/r für Migration und Flüchtlinge ○ <i>Regionaldirektion</i> 	6
Insgesamt		31

Quelle: eigene Darstellung

4.2 Situation und Perspektiven der Flüchtlinge

In den folgenden Ausführungen wird zunächst der Blick auf die befragten Geflüchteten gerichtet. Dabei wird erstens darauf eingegangen, welche Erfahrungen und Kompetenzen sie für die Integration in den deutschen Arbeitsmarkt mitbringen. Im Hinblick auf die gegenwärtige Situation und den Stand der Arbeitsmarktintegration wird zweitens dargestellt, welche Geflüchteten die befragten Betriebe und Unternehmen beschäftigten und in welchen Feldern diese tätig sind. Ferner geht es darum, wie die befragten Jobcenter die Situation der betreuten Geflüchteten charakterisieren. Im Hinblick auf die künftige Entwicklung stehen drittens die Wünsche und Perspektiven der Geflüchteten im Zentrum. Dabei wird auch darauf eingegangen, wie die Aussichten für die Integration von Unternehmen und Jobcentern beurteilt werden.

4.2.1 Bildung als Voraussetzung für die Integration

Bereits die Literaturstudie zeigt, dass Bildung eine wichtige Voraussetzung für die Arbeitsmarktintegration ist. Die Hintergründe der eigenen Bildungsgeschichte wurden von den Geflüchteten meist in Zusammenhang mit deren früherer Erwerbstätigkeit thematisiert. Insgesamt haben 41 der befragten Geflüchteten (46%) über ihre Bildungsbiografie gesprochen. Innerhalb dieser Gruppe gab der größte Teil an, eine Hochschule besucht zu haben. Ein weiteres Viertel hat die Schule länger besucht, als es der deutschen Sekundarstufe I entspricht. Über berufliche Erfahrung verfügt ein Drittel der befragten Geflüchteten. Von mehr als der Hälfte der befragten Geflüchteten wurde die private Bildungsbiografie allerdings nicht thematisiert.

Der vergleichsweise hohe Bildungsstand der befragten Geflüchteten kontrastiert mit der Wahrnehmung der Jobcenter über den Bildungsstand der Geflüchteten insgesamt. Dabei variiert die Einschätzung der Qualifikationen zwischen den Jobcentern. So berichtet ein befragter Mitarbeiter am Standort Ost im Hinblick auf seinen Kundenstamm, dass von den Geflüchteten ca. 9% eine akademische und 11% eine berufliche Ausbildung besäßen. Der Rest habe eine niedrigere Qualifikation (O2:126). Entsprechend wird darauf hingewiesen, dass die Geflüchteten eher „marktfern“ (O3: 5) seien. Zugleich werden länderspezifische Unterschiede beobachtet. So seien nach Aussage eines Mitarbeiters am Standort Nord die Qualifikationen bei Geflüchteten aus Eritrea oder Afghanistan eher niedrig, wohingegen sie bei Geflüchteten aus dem Iran eher hoch sei (N3: 41-44). Bei syrischen Geflüchteten zeige sich hingegen ein gemischtes Bild in Bezug auf die Qualifikationen (N3: 41-44).

Auch bei den befragten Betrieben überwiegt die Sichtweise, dass die Qualifikationen der Geflüchteten eher niedriger seien. Allerdings betonen diese, dass die Geflüchteten zwar „schlechtere schulische Voraussetzungen“ (U32:75) hätten oder keine berufliche formale Ausbildung mitbrächten, zugleich aber schon Erfahrung in ähnlichen Berufsfeldern sammeln hätten können (U8: 10). Eine fehlende (schulische oder berufliche) Ausbildung wird daher von diesen nicht unbedingt als Hindernis einer Beschäftigung gesehen.

4.2.2 Status und Verlauf im Arbeitsmarkt

In den qualitativen Interviews äußerte sich ein der befragten Geflüchteten zu bisherigen beruflichen Erfahrungen auf dem deutschen Arbeitsmarkt oder im deutschen Ausbildungssystem. Ungefähr ein Sechstel dieser Personen absolviert nach eigenen Angaben eine berufliche Ausbildung. Unter diesen ist die Mehrzahl in einer schulischen Ausbildung. Ein anderer Teil gibt an, eine Hochschule zu besu-

chen. Dabei ist es aus den Übersetzungen unklar, ob es sich dabei um eine Ausbildungsstätte, einen Kursanbieter oder tatsächlich um eine Hochschule handelt. Andere nehmen an unterschiedlichen Kursangeboten teil.

Ein Viertel hat ein Praktikum absolviert oder befindet sich noch im Praktikum, ein weiteres Viertel steht nach eigenen Angaben in einem Beschäftigungsverhältnis (in der Regel in Helfertätigkeiten). Ein gutes Fünftel übt eine ehrenamtliche Tätigkeit aus, bei den Übrigen kann die genaue Tätigkeit nicht aus den Äußerungen nicht bestimmt werden.

➤ **Die befragten Geflüchteten sind in Hilfstätigkeiten eingesetzt, wenige absolvieren eine Ausbildung.**

Die von den Geflüchteten besetzten Berufsfelder unterscheiden sich. Ein Teil der Geflüchteten orientiert sich an denjenigen Berufsfeldern, die sie in ihren Herkunftsländern ausgeübt haben, teilweise sind sie in anderen Tätigkeitsfeldern tätig. So sind die befragten Geflüchteten in Praktika (z.B. in einer Käsefabrik) oder auch als (ehrenamtliche) Mitarbeiter in der Flüchtlingshilfe oder Diakonie tätig. Einige jobben im Hausmeisterdienst, der Küche oder dem Reinigungsbereich. Ein Teil arbeitet in der Essenausgabe der Flüchtlingsunterkünfte, wobei nicht klar ist, ob es sich um eine Flüchtlingsintegrationsmaßnahme (FIM) handelt. Manche arbeiten als LKW-Fahrer, manche als Reinigungskraft oder Hilfsarbeiter. Überwiegend scheinen die befragten Geflüchteten in denjenigen Teilsegmenten des Arbeitsmarktes unterzukommen, der für ungelernete Hilfskräfte zur Verfügung steht oder der sich in ihrem unmittelbar (Lebens-) Umfeld befindet.

Auch aus Sicht der Betriebe befinden sich die Tätigkeitsfelder, die von den Geflüchteten besetzt werden, überwiegend im Bereich der Hilfsarbeit. Beispielsweise sind die Geflüchteten in ungelerten Tätigkeiten in der Montage, Produktion oder auch in der Unterstützung im Facility Management tätig. Ferner werden Aushilftätigkeiten (z.B. Housekeeping, Anlerntätigkeiten, Warenverräumung im Supermarkt, Bügeln in einer Wäscherei, Gartenpflege, Helfer- und Kommissionierungstätigkeiten) genannt. Bei qualifizierten Tätigkeiten können die Geflüchteten nach Auskunft der Betriebe oft nur begleitend unterstützen und zuschauen. Dies sei den hohen (fachlichen) Anforderungen, Sicherheitsbestimmungen und fehlenden Zertifikaten der Geflüchteten geschuldet. Geflüchtete arbeiten damit vielmehr in solchen Tätigkeitsfeldern, in denen „nicht zwingend die fachliche Qualifikation“ im Vordergrund stehe. Dabei sei der „Produktionsbereich“ ein weniger problematisches Arbeitsfeld für die Geflüchteten, da hier auch gering Qualifizierte Beschäftigungsmöglichkeiten hätten.

4.2.3 Perspektiven und Chancen der Geflüchteten am deutschen Arbeitsmarkt

Im Folgenden soll die Beschreibung der aktuellen Situation um die Perspektiven, Wünsche und Chancen, die Geflüchtete auf dem deutschen Arbeitsmarkt sehen, ergänzt werden. Dabei wird einerseits die Perspektive der Geflüchteten wiedergegeben, andererseits werden Einschätzungen der befragten Jobcenter herangezogen.

Die befragten Geflüchteten weisen darauf hin, dass sie mit dem Leben in Deutschland ein Leben verbinden, welches Sicherheit, Bildung und Arbeitsgelegenheiten biete. So weist ein befragter Geflüchteter darauf hin, dass er in Deutschland keine Probleme verursachen wolle, sondern vor dem Krieg in seinem Heimatland geflohen sei. Andere Geflüchtete wünsche sich ein „gutes Leben [...] ohne Angst“ (IP54: 249). Diese allgemeinen Motive der Sicherheit werden durch private, individuelle Wünsche

ergänzt. So nennen die befragten Geflüchteten Wünsche nach einer Familie, Glück, guten Arbeitsmöglichkeiten und einer guten Zukunft. Deutschland sei ein Ort, an dem

„du deine Träume verfolgen kannst und du die Möglichkeit hast, an verschiedenen Orten zu arbeiten und wenn du den Ehrgeiz hast, dich zu verbessern, kannst du es hier in Deutschland schaffen“ (IP25:16-17).

Andere befragte Geflüchtete möchten „ein effektives Element der Gesellschaft“ werden (IP46: 3-4) und aufgrund der Aufnahmefreundlichkeit der Deutschen diesen etwas zurückgeben. Andere Interviewpartner geben an, dass sie wegen den Arbeitsmöglichkeiten nach Deutschland gekommen seien, nicht um sich in Deutschland dauerhaft niederzulassen (IP22: 1: 462)

Die von den befragten Geflüchteten geäußerten Wünsche und Hoffnungen an das Leben in Deutschland werden in ähnlicher Weise von den Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen der befragten Jobcenter wahrgenommen. Diese nehmen vor allem die Arbeitsmotivation der Geflüchteten als auch die Wünsche der Geflüchteten nach „Ausbildung, Studium, Familie, also Sicherheit“ (W21: 37) und den Wunsch der Geflüchteten etwas zurückzugeben wollen, wahr.

➤ **Nach Aussagen der Jobcenter stehen aufgrund des Fachkräftemangels die Chancen für Integration der Geflüchteten gut. Dies gilt vor allem für Jüngere.**

Im Hinblick auf die Realisierbarkeit des Wunsches nach Arbeit sehen die befragten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Jobcenter durch den Fachkräftemangel berufliche Chancen für die Geflüchteten. Hierbei bestünden Chancen vor allem in kleinen und mittleren Unternehmen beispielsweise im Handwerk (S4: 215f.) oder in Branchen mit geringem Fachkräftenachwuchs, beispielsweise in der Altenpflege (W14:33). Zugleich sehen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Jobcenter Schwierigkeiten für die Geflüchteten, in qualifizierte Tätigkeiten zu gelangen. Dies gelte vor allem für Personen über 45 Jahren, Personen ohne berufliche Abschlüsse, Analphabeten oder für Personen mit geringer Bildung (W14: 77-78; W22b: 111-114). Hier wird als realistisches Ziel der Integration der Geflüchteten vor allem der Bereich der industriellen Hilfsarbeit (W14: 79-80) gesehen. Bei den älteren Geflüchteten stelle sich die Frage, wie die deren Wissen und deren berufliche Erfahrung betriebsnah angepasst werden könnten, um diese überhaupt auf dem Arbeitsmarkt unterzubringen (W12: 13; W14: 79f). Auch diesen älteren Geflüchteten sollten aber Qualifikationsangebote und Qualifikationsmöglichkeiten unterbreitet werden (O2: 130).

Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der Jobcenter weisen an dieser Stelle auch darauf hin, dass die Vermittlungsbemühungen, die Geflüchteten in Helferbereichen unterzubringen, zunächst sinnvoll seien, da von dort auch Maßnahmen zur Weiterqualifizierung und zur Integration in den Arbeitsmarkt gestartet werden könnten (W12: 70). Hier gehe es, so ein Mitarbeiter, auch darum die Geflüchteten „nicht umzulernen, sondern anzulernen“ (W12: 70), sodass von dieser Tätigkeit aus dann (betriebliche) Weiterqualifizierungen für den Arbeitsmarkt stattfinden könnten.

Am Standort Ost, an dem der Bevölkerungsanteil mit Migrationshintergrund besonders hoch ist, wird beobachtet, dass viele der Geflüchtete Tätigkeiten bei arabisch sprechenden Arbeitgebern aufnehmen, beispielsweise in der Sicherheitsbranche, da hier sprachliche Hemmnisse kein Problem seien (O5: 41-44). In einem anderen regionalen Kontext äußert ein Unternehmen, dass für die Geflüchteten aufgrund ihrer Muttersprache gute Arbeitsperspektiven in der Kinder- und Jugendhilfe bestünden, da die kulturellen Nähe zu den durch diese Angebote betreuten Personen für die Arbeit genutzt

werden könne (U29: 71,73). Auch hier ist die Perspektive nicht die Integration in den allgemeinen Arbeitsmarkt, sondern die Integration in von Migration geprägte Bereiche der Erwerbsarbeit.

- **Die Jobcenter befürchten, dass sich Geflüchtete an das deutsche Sozialsystem gewöhnen und in dieses einleben könnten.**

Die befragten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Jobcenter haben die Befürchtung, dass sich die Geflüchteten ins deutsche Sozialsystem „einleben“ könnten, wenn die Integration in Arbeit oder Ausbildung nicht gelingt. Vielfach wird die Sorge geäußert, dass diesbezüglich Fehler aus früheren Phasen der Zuwanderung nach Deutschland bei den aktuellen Geflüchteten wiederholen könnten. Um dies zu verhindern, sollten die Geflüchteten möglichst schnell in Arbeit gebracht werden (W14: 82). Die Jobcenter sollten darauf achten, dass die Geflüchteten einen geregelten Tagesablauf haben und nicht in eine „Komfortzone“ gelangen. Diese Einschätzung basiert insbesondere auf der Erfahrung mit „Altflüchtlingen“, die sich teilweise auch aufgrund der langen Verfahren „erstmal in ihrer Lebenssituation da so [im System] eingerichtet [haben] [...]“ (O2:12). So wird von einer Mitarbeiterin die Beobachtung geschildert, dass vor allem junge Geflüchtete „schon wissen, dass man in Deutschland nicht unbedingt arbeiten muss, um sich ernähren“ (O1: 46-50). Am Standort West wird betont, dass sich diese Eingewöhnung weniger auf die Leistung an sich beziehe, sondern sich vielmehr aus der kulturell, unterschiedlichen Wahrnehmung des Jobcenters und seiner Leistungen ergebe:

„Also keiner ist zu uns gekommen und hat gesagt, ich will jetzt arbeiten. Dafür war dieses Jobcenter bei dem in der allgemeinen Vorstellung gar nicht da. Die wussten, die kriegen hier Geld und sind sicher, das war schon mal das wichtigste und dann müssen Sie mal zu so einer Maßnahme gehen, [...]“ (W22:32).

- **Unrealistische Vorstellungen und Erwartungen der Geflüchteten erschweren nach Ansicht der Jobcenter die Integration.**

Ein weiteres Problem, das eine Integration der Geflüchteten erschwert, sehen die befragten Mitarbeiter der Jobcenter darin, dass Geflüchtete unrealistische Anforderungen und Erwartungen an das deutsche Arbeitssystem haben. So hätten Geflüchtete beispielsweise die Vorstellung, dass man in Deutschland „sehr schnell Geld [...] mit einfachsten Mitteln“ (S2: 102-107) verdienen könne. Hier müssen die Erwartungen der Geflüchteten durch die Mitarbeiter der Jobcenter an die Realität und deren Möglichkeiten herangeführt werden.

Da die Berufsausbildung „halt eine deutsche Erfindung“ (S2: 102-107) sei, stünde sie nicht im direkten Fokus der Geflüchteten. Hier sehen sich die befragten Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der Jobcenter in der Verantwortung, die Geflüchteten dafür zu sensibilisieren, dass sie ohne spezifische Qualifikationen und Sprachkenntnisse schlechtere Chancen auf dem deutschen Arbeitsmarkt hätten, ihren (Wunsch-) Berufen nachzugehen. Trotz aller Bemühungen besteht die Wahrnehmung, dass diese Apelle „so ein bisschen ins Leere“ (O1: 40) laufen.

Zugleich wird von den befragten Mitarbeitern auch darauf hingewiesen, dass innerhalb der (Vermittlungs-)Gespräche mit den Geflüchteten erst die Möglichkeiten für eine Beschäftigung am deutschen Arbeitsraum exploriert werden müssen, d.h. in welchen Bereichen sich die Geflüchteten eine Beschäftigung vorstellen könnten (S5: 51). Hier zeige sich, dass Geflüchtete oftmals ganz andere beruf-

liche Wünsche hätten als diejenigen Berufe, in denen sie bisher Erfahrungen sammeln konnten. Dies liege, so eine Mitarbeiterin, auch daran, dass die Geflüchteten „durch Beratungsgespräche in anderen Institutionen ein bisschen auch geprägt auf dieses Thema Ausbildung“ (N4: 58-59) seien und sich bei den Geflüchteten die Vorstellung verfestigt habe, dass man immer im gewünschten Beruf eine Ausbildung beginnen könne.

Insgesamt zeigt sich in den Äußerungen der befragten Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen, dass die Beratungsprozesse zunächst durch einen niedrigen Stand der Information über den deutschen Arbeitsmarkt und das deutsche Ausbildungssystem geprägt sind, aus dem heraus nicht einlösbare Erwartungen formuliert werden, die es im Laufe der Vermittlung zu überwinden gelte.

- **Bei den befragten Geflüchteten ist die Bereitschaft vorhanden, sich beruflich anzupassen. Manche sehen die Flucht als Chance und möchten etwas „Neues“ beginnen.**

Bei den befragten Geflüchteten findet man jedoch auch ein Bewusstsein für die Besonderheiten des deutschen Arbeitsmarkts und dessen berufliche Möglichkeiten. Sie sehen deshalb die Notwendigkeit, ihre eigenen Berufswünsche und Erwartungen an diese Möglichkeiten anzupassen. Dieser Anpassungsprozess wird von einem befragten Geflüchteten als Zwang dargestellt:

„[Ich hatte einen Beruf,] für den man aber hier Universitätsbildung braucht. Aber ich habe niemand, der mir hilft, in eine Universität zu gelangen. So bin ich gezwungen, etwas Anderes zu arbeiten“ (Gruppendiskussion D: 282).

Auch wegen einer möglichen Nichtanerkennung der im Herkunftsland erworbenen Qualifikationen werden von den befragten Geflüchteten neue Berufsfelder in Betracht gezogen. Ein Interviewpartner äußert, dass er trotz eines syrischen Jura-Studiums in Deutschland in seinem erlernten Beruf nicht Fuß fassen werde, da er kein deutscher Staatsbürger sei und sich daher entschied, seinen beruflichen Weg zu ändern (IP42: 57-58). Nicht immer jedoch wird die Notwendigkeit einer beruflichen Neuorientierung als negativ empfunden. Andere Geflüchtete betrachten den deutschen Arbeitsmarkt als Möglichkeit, „Neues“ auszuprobieren und neue Berufsfelder kennen zu lernen (Gruppendiskussion C0000: 852-862).

4.3 Spracherwerb und berufliche Qualifikationen als Voraussetzungen für die Integration

In den Interviews erwiesen sich zwei Aspekte für die Integration von Geflüchteten als fundamental: zum einen die Beherrschung der deutschen Sprache, zum anderen die Nutzung von vorhandenen und der Aufbau von neuen Qualifikationen. Deshalb werden diese beiden Themen in diesem Abschnitt vorangestellt, bevor auf weitere Hemmnisse und fördernde Faktoren eingegangen wird.

4.3.1 Deutsche Sprachkenntnisse als Voraussetzung für die Integration

Fehlende sprachliche Kompetenz stellt für die befragten Unternehmen ein praktisches Hindernis für die Integration dar, weil betriebliche Abläufe von den Geflüchteten nicht verstanden würden. Auch werde die alltägliche Kommunikation mit Kollegen und Kolleginnen durch fehlendes sprachliches Vermögen erschwert. Kommunikationsprobleme ergäben sich dabei in beide Richtungen. Die Mitarbeiter verstünden die Geflüchteten nicht und die Geflüchteten verstünden die an sie gestellten An-

forderungen nicht. Hierbei geht es den Betrieben zufolge weniger um die „perfekte“ Beherrschung der (deutschen) Sprache, als vielmehr darum „sich natürlich miteinander [zu]unterhalten [...] und auf einem ordentlichen Weg [zu] kommunizieren [...], damit steht und fällt [...], das meiste hinsichtlich einer positiven Entwicklung“ (U40: 23). Die Kommunikation sei essentiell, um einen reibungslosentäglichen Arbeitsablauf zu gestalten.

- ***Sprache ist Voraussetzung der betrieblichen Kommunikation, für Sprachdefizite der Geflüchteten werden in den Betrieben aber auch Lösungen gefunden.***

Die sprachlichen Schwierigkeiten sind jedoch nicht nur innerbetrieblich ein Problem, sondern auch für die Kommunikation mit Kunden. Hier werde – so ein Unternehmen – ein „halbwegs ordentliches Deutsch“ erwartet und es irritiere die Kunden, „wenn da eine E-Mail kommt, [...] die halt von Tausenden von Fehlern wimmelt“ (U39: 62). Mangelnde Deutschkenntnisse könnten zu ablehnenden Haltungen von Kunden führen, da sich diese nicht „gut aufgehoben fühlen“ (U25: 35) oder „verlangen, dass sie auf Deutsch angesprochen werden“ (U25: 35). In einem Unternehmen in der Gesundheitsbranche wird betont, dass sprachliche Kenntnisse notwendig seien, um Vertrauen mit älteren Patienten aufzubauen (U13: 17). Ein anderes Unternehmen aus der Gesundheitsbranche betont dagegen, dass die fremden Sprachkenntnisse genutzt werden könnten, um mit Patienten mit derselben Muttersprache zu kommunizieren.

Für manche der befragten Betriebe stellt die Kommunikation mit Geflüchteten kein Problem dar. Einige hätten die Erfahrung gemacht, dass die Sprachkenntnisse der Geflüchteten im erforderlichen Maße vorhanden seien. Ein Unternehmen berichtet, dass das zertifizierte Niveau B1 ausreichend gewesen sei, um sich mit dem Geflüchteten zu verständigen (U7: 69). Andere Unternehmen haben geringe Anforderungen an die sprachlichen Fähigkeiten, so dass fehlende deutsche Sprachkenntnisse „kaum eine Rolle“ spielen (U3: 87). Wieder andere Unternehmen kommunizieren auf Englisch mit den Geflüchteten (S3: 123-126) oder versuchen, andere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Unternehmen mit Sprachkenntnissen in der Herkunftssprache der Geflüchteten einzusetzen, die „da irgendwie vermittelnd tätig sein können“ (U6: 14) und dadurch bei Sprachschwierigkeiten in Betrieb unterstützend und übersetzend tätig sein können.

- ***Sprachliche Barrieren verhindern eine effektive Vermittlung und Betreuung.***

Während sprachliche Schwierigkeiten bei manchen Unternehmen kein Hauptproblem darstellen, werden die sprachlichen Hindernisse von den befragten Jobcentern durchweg als ein großes Problem in ihrer Beratungs- und Vermittlungsarbeit gesehen. Für die Erfassung des Hintergrunds der Geflüchteten, die Beratung und Vermittlung in möglichst passgenaue Maßnahmen in den Jobcentern, sei die Kommunikation mit den Geflüchteten essentiell. Die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der Jobcenter stehen damit vor der Herausforderung, sprachbedingte Kommunikations- und Verständigungsprobleme zu bearbeiten und zu lösen.

Um diesen Problemen gerecht zu werden, wurden an einigen der befragten Standorte Dolmetscherinnen und Dolmetscher beschäftigt oder eine Dolmetscher-Hotline, die telefonische Übersetzungsdienstleistungen erbringt, eingerichtet. Die Verfügbarkeit von Dolmetscherinnen oder Dolmetschern für spezifische Sprachen und Dialekte ist allerdings nicht in allen Jobcentern gegeben. Neben der Hotline werden daher auch ehrenamtliche oder hauptberufliche Dolmetscherinnen und Dolmetscher

in die Beratungsgespräche hinzugezogen. Dies sind zum Beispiel Familienangehörige, Freunde oder Helferinnen und Helfer spezifischer lokaler Institutionen (N2:32-34).

➤ **Sprachförderung ist wichtiger als eine schnelle Integration in Arbeit.**

Mangelnde Sprachkenntnisse stellen auch für den Abschluss einer Ausbildung ein Problem dar, da für die Ausbildung in den Berufsschulen ein spezifisches Sprachniveau vorausgesetzt wird. Deshalb wurde die Befürchtung geäußert, dass es aufgrund mangelnder Sprachkenntnisse zu Ausbildungsabbrüchen und zu Frustrationen bei den Geflüchteten kommen werde, die eine Integration in Arbeit nachhaltig erschweren würden (N6:22). Zugleich seien die Unternehmen zu wenig auf die möglichen sprachlichen Probleme bei der Ausbildung von Geflüchteten vorbereitet und würden diesen zu sorglos gegenüberstehen (N6:6-8). Daher sei es notwendig, vor der Integration in eine Ausbildung zunächst sprachliche Integrationsbarrieren abzubauen. Sprachliche Barrieren seien auch ein Hindernis dafür, Geflüchtete in Maßnahmen zur beruflichen Qualifizierung zu bringen, da auch dort ein spezifisches Sprachniveau (z.B. A2, B1) vorausgesetzt werde.

Angesichts dieser Umstände wird die sprachliche Förderung zu Beginn der Integration als sinnvolles Vorgehen angesehen, da dadurch bei den Geflüchteten das entsprechende Potential geschaffen werde, um in qualifizierenden Tätigkeiten zu kommunizieren und zu arbeiten. Dabei sollte einer Äußerung zufolge für den Ausbildungsbereich mindestens ein sprachliches Niveau von B1 vorhanden sein, wohingegen für eine Tätigkeit im Helferbereich ein Niveau von A2 ausreichend sei (N5: 60-61). Andere befragte Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen erachten höhere sprachliche Anforderungen (B2) als notwendig, damit eine Integration in eine Tätigkeit als Fachkraft gelingen könne (W21: 109-112).

Das sprachliche Anforderungsniveau hängt auch von der regionalen Arbeitsmarktsituation ab. Am Standort Ost gebe es – so eine Mitarbeiterin des Jobcenters – wenige (Job-)Angebote mit einem A2-Niveau oder darunter, man benötige für die erfolgreiche Integration in Arbeit nach ihrer Einschätzung mindestens das Niveau von B1 (O4: 19). Im Gegensatz stellt ein Mitarbeiter am Standort West2 heraus, Arbeitsmöglichkeiten für Geflüchtete auch ohne entsprechende Deutschkenntnisse vorhanden sind:

„Die kommen nach drei Stunden wieder und haben einen Arbeitsvertrag, sprechen kein Deutsch. Das ist durchaus möglich, weil der Arbeitsmarkt so gut ist im Augenblick (W22:32).

Aus Sicht der Jobcenter stellt die sprachliche Qualifizierung auch einen Schlüssel zur gesellschaftlichen Integration dar (O4: 166-169). Dabei müsse darauf geachtet werden, Fehler zu vermeiden, die bei früheren Zuwanderungen gemacht worden seien, und dafür Sorge zu tragen, dass alle die deutsche Sprache erlernen, sodass keine Exklusion der Geflüchteten aufgrund sprachlicher Hemmnisse entsteht (O2: 141-144).

➤ **Die befragten Geflüchteten wollen sich durch Spracherwerb integrieren.**

Fehlende deutsche Sprachkenntnisse werden auch von den befragten Geflüchteten als Haupthindernis für die Integration in die deutsche Gesellschaft und den deutschen Arbeitsmarkt genannt. Dies bezieht sich sowohl auf die sprachlichen Fähigkeiten am Arbeitsplatz als auch auf die sprachlichen

Fähigkeiten, um mit den Menschen in Deutschland zu interagieren und mit Behörden zu kommunizieren. Die Sprache stelle hierbei die Grundlage für alle weiteren Schritte der Integration (Wohnung, berufliche Orientierung) dar (Gruppendiskussion A: 31). Nur durch die Beherrschung der Sprache des Ziellandes könne man die Menschen dort erreichen, verstehen und mit diesen kommunizieren (Gruppendiskussion B: 11-12).

➤ ***Sprache wird durch praktische Erfahrung und Kontakt zu Deutschen erworben.***

Um die sprachliche Barriere zu überwinden, sehen die befragten Geflüchteten vor allem die Notwendigkeit, die Sprache „praktisch“ und kommunikativ zu üben. Spracherwerb könne nur durch den praktischen Austausch und den direkten Kontakt mit Muttersprachlern erfolgen (Gruppendiskussion C0002: 210). Dies gelinge aus Sicht der befragten syrischen Geflüchteten in Gruppendiskussion B dann, wenn Kontakt zu deutschen Arbeitskolleginnen und -kollegen bestehe (Gruppendiskussion B: 210). Der Spracherwerb und das Einüben der Sprachfertigkeit erfolgen damit nach Ansicht dieser Geflüchteten vor allem im Kontext der Arbeitstätigkeit. Andere befragte Geflüchtete wünschen sich stärkeren Kontakt zu deutschen Muttersprachlern außerhalb der Arbeit (IP19: 1: 175-1: 2337). Diese Gespräche sollten den Befragten dazu dienen, die Inhalte des formalen Sprachunterrichts praktisch zu üben, da beim Erlernen der deutschen Sprache die aktive Sprachbeherrschung besonders schwierig sei (IP45: 101-102).

Die Interviews mit den Geflüchteten zeigen, dass diese die sozialen Aspekte, die mit der Sprache verbunden sind, besonders hervorheben. Sie sehen die Sprache als Mittel, um sich in Deutschland in die Gesellschaft zu integrieren und wünschen sich zugleich, durch informelles Lernen und Konversationskurse mit Einheimischen in Kontakt zu kommen.

4.3.2 Nutzung vorhandener Qualifikationen

Viele der befragten Geflüchteten äußerten in den Gesprächen, dass sie in Deutschland in ähnlichen Berufsfeldern wie in ihren Heimatländern tätig sein wollen. Dabei stehen die befragten Geflüchteten vor der Herausforderung, diese (Wunsch-)Berufsfelder auf dem deutschen Arbeitsmarkt zu besetzen. Hier seien fehlende Qualifikationen und Zertifikate die größten Hindernisse (IP35: 185-186). Denn diese seien entweder immer noch im Herkunftsland (IP35: 225-232) oder auf der Flucht verloren gegangen. Andere befragte Geflüchtete haben keine Zertifikate über ihre beruflichen Erfahrungen erworben, weil dies in ihrem Herkunftsland nicht üblich gewesen sei (IP32: 1: 1351-2:705).

Der Zugang in die Wunschberufe wird durch eine fehlende Anerkennung von vorhandenen Zertifikaten erschwert (IP44: 233-238). Ein Interviewpartner betont, dass mit fehlenden Zertifikaten und Papieren auch kein Zugang zu Schulen bestehe und so die Integration auch in dieser Hinsicht erschwert würde (IP39: 2: 182-341). Diese Aussagen zeigen, dass den befragten Geflüchteten die Bedeutung von formalen Qualifikationsnachweisen und Zeugnissen für den deutschen Arbeitsmarkt bewusst ist. So sind für einen Geflüchtete „Erfahrungszertifikate“ besonders wichtig, weil sei einerseits (berufliche) Erfahrung belegen würden, andererseits, weil man ohne sie in Deutschland nicht arbeiten könne (IP12: 132-135).

➤ ***Fehlende Zertifikate bedeuten, dass die Betriebe die beruflichen Erfahrungen und Qualifikationen von Bewerberinnen und Bewerbern nicht einschätzen können.***

Während Zertifikate einerseits für die Geflüchteten wichtige Nachweise über Erfahrungen sind, so sind sie andererseits für die Unternehmen von fundamentaler Bedeutung, um den beruflichen Erfahrungsstand, die Fähigkeiten und die Qualifikationen der Geflüchteten zu bewerten und einzuschätzen. Dies erschwere eine betriebliche Integration dahingehend, dass man nur bedingt Aussagen über die Einsatzmöglichkeiten des Bewerbers oder der Bewerberin treffen könne und auch wenig darüber wisse, wie man die vorhandenen Qualifikationen durch Weiterbildungen ergänzen könne (U29: 61f.). Dies sei vor allem bei einem Direkteinstieg in die Beschäftigung problematisch, da Bewerberinnen und Bewerber aus der Gruppe der Geflüchteten mit anderen Bewerbern und Bewerberinnen verglichen werden würden (U40: 37). Eine Ausbildung wäre hingegen auch ohne Zertifikate möglich, da diese von vornherein das Ziel verfolge, auf eine bestimmte Position vorzubereiten und daher bestimmte Qualifikationen und Fähigkeiten von den Geflüchteten nicht erwarten werden könnten (U40: 37f.; U12: 137).

Die Bewerbungsunterlagen und Zertifikate der Geflüchteten werden von den befragten Unternehmen nicht als einzige Quelle zur Einschätzung der Qualifikation verwendet. Sie werden vielmehr als „Stütze“ herangezogen, um sich einen Eindruck von der Person zu machen, die man tatsächlich vor sich sitzen habe (U38: 87-99). Die Qualifikationsnachweise und Zertifikate würden überdies für die Kommunikation gegenüber den Kunden als Nachweis über die fachliche Qualifikation dienen (U34: 60-62).

Die befragten Unternehmen weisen zugleich darauf hin, dass auch beim Vorliegen von Nachweisen die Inhalte der bescheinigten Kenntnisse der Geflüchteten von den Kenntnissen und Qualifikationen einheimischer Arbeitskräfte abweichen können (U35: 50; vgl. U29: 58f.). Bei den Geflüchteten können sich die befragten Unternehmen daher nicht ausschließlich auf formal bescheinigte Qualifikationen stützen, sondern sie müssen sich auch darauf verlassen, dass die Erzählungen über die beruflichen Erfahrungen der Geflüchteten stimmen. Entscheidend sei letztlich weniger ein exakt gleiches Ausbildungsniveau als vielmehr die berufliche (Vor-)Erfahrung des Geflüchteten im jeweiligen Berufsfeld. Bei der Einstellung würden deshalb die Bewerbungsunterlagen der Geflüchteten kaum zählen, da diese „nicht brauchbar“ (U17: 70-71) und „ganz anders geschrieben“ (U27: 162) seien. Vielmehr sei bei der Einstellung von Geflüchteten ein „engagierter Eindruck“ (U26: 123-124) wichtiger.

„Ja gut, also Lebenslauf kann natürlich jeder, ohne Unterlagen auch, darlegen. Stellt sich in dem Zusammenhang die Frage, wenn auf die Qualifikation Bezug genommen wird, wo ist der Nachweis? Ist die Qualifikation tatsächlich vorhanden? Und jetzt kann man das gegebenenfalls glaubhaft versichern oder darstellen seitens des Bewerbers? In dem Moment, wenn die Überzeugung gemacht wurde, stellt sich letztendlich in der Praxis raus, ob dem so ist“ (U19: 66).

Bei der Bewertung solcher Aussagen darf allerdings nicht vernachlässigt werden, dass mangelnde formal nachgewiesene Qualifikationen bzw. fehlende Nachweise insbesondere in Bereichen, in denen gesetzliche Zugangsbeschränkungen gegeben sind, gewichtige Zugangshürden darstellen.

- **Fehlende Zertifikate können teilweise kompensiert werden – vor allem bei Tätigkeiten im Helferbereich.**

Da Zertifikate oftmals nicht vorhanden sind und die „Abschlüsse gar nicht vergleichbar“ seien (U32: 117-118), greift ein Teil der befragten Unternehmen auf andere Methoden zur Bewertung der Qualifikation der Geflüchteten zurück. So setzt ein größeres Unternehmen beispielsweise ein sechswöchiges Kompetenzfeststellungsverfahren ein, um Fähigkeiten und Kompetenzen der Geflüchteten einzuschätzen und deren Verwendbarkeit für den deutschen Arbeitsmarkt zu zertifizieren (U32: 117-120). Andere befragte Unternehmen erachten praktische Tests zur Kompetenzüberprüfung als Möglichkeit, die behaupteten Fähigkeiten der Geflüchteten zu überprüfen und dadurch deren Fähigkeiten festzustellen.

Die Beschäftigung von Geflüchteten auf Probe zur Bewertung des fachlichen Könnens wird in den befragten Unternehmen gern genutzt. So könne man „sich die schon mal angucken. Auch wenn das mit dem Deutsch noch so ein bisschen auf der Strecke bleibt“ (U6:15). Die „Anerkennung von Qualifikationen [wird] immer [mit] irgendwelchen Praktika“ (U6: 104-107) überprüft. Ein Unternehmen beschäftigt „eigentlich bis jetzt nur über ein Praktikum“ (U3:230), um die Fähigkeiten der Geflüchteten zu überprüfen. Ein anderes Unternehmen sieht den Zweck der Probearbeit darin festzustellen, ob der oder die Geflüchtete ein guter Handwerker sei und in den Betrieb passen würde, „dann würde ich den sofort nehmen, egal was der für eine Qualifikation auf dem Papier hat“ (U4: 65-68).

Diese durch Praxis testbaren Kompetenzen beziehen sich bei den befragten Unternehmen überwiegend auf einfache Tätigkeiten. Nachgewiesenen berufliche Qualifikationen der Geflüchteten komme in „Anlern- und Aushilfsbereichen“ ein geringer Stellenwert zu, da in diesen eher Motivation und körperliche Fitness eine Voraussetzung seien (U30: 2:1353). Ein befragter Handwerksbetrieb konstatiert beispielsweise, dass es irrelevant sei, welche Qualifikation auf dem Papier stünde, vielmehr müsse der Geflüchtete über handwerkliches Geschick verfügen und zum Team passen (U5: 65-68).

Die Unternehmen messen den Zertifikaten also deshalb keine große Bedeutung bei, weil sie erwarten, dass die Geflüchteten überwiegend in Helfertätigkeiten beschäftigt sein werden. Im Bereich höherer Qualifikationen stellt die Anerkennung und Zertifizierung jedoch ein Integrationshemmnis dar.

➤ **Fehlende formale Anerkennungen und fehlende Zertifizierungen erschweren die Integration vor allem in qualifizierte Tätigkeiten.**

Aus Sicht der Jobcenter kann eine fehlende formale Anerkennung von Abschlüssen aus dem Herkunftsland insbesondere bei Geflüchteten mit höheren Qualifikationen ein entscheidendes Hindernis für die berufliche Integration sein. Hier betonen Mitarbeiter der befragten Jobcenter, dass diese Anerkennung oftmals nur in Einzelfällen (z.B. in medizinischen Berufen) gelinge und es in vielen Berufsgruppen schwieriger sei, eine Anerkennung zu erhalten:

„Sie [bekommen] keinen Abschluss als Ingenieur anerkannt, weil es einfach doch ein Unterschied ist vom Niveau her. Um dann Techniker oder 'ne Stufe drunter zu kommen, müssen sie zunächst mal eine Weiterbildung machen. Da gibt's aber nicht viele“ (O1: 41-44).

Ein weiteres Problem bei den formal Besserqualifizierten ist nach Einschätzung der Jobcenter, dass den Geflüchteten das Wissen über die Qualifikationsanforderungen, Zugänge und Voraussetzungen für den deutschen Arbeitsmarkt fehle:

„Viele sagen, sie haben studiert, das ist dann aber doch was ganz anderes, als wir unter Studium verstehen und in vielen dieser Länder, wenn man längere Zeit in diesem Beruf gearbeitet hat, dann ist man qualifiziert, bei uns ist halt immer das Papier wichtig das man erwirbt, der Abschluss.“ (N5:39).

Überdies hätten die Geflüchteten auch falsche Vorstellungen und Erwartungen an den Wert und die Nachfrage nach ihrer eigenen beruflichen Qualifikation am deutschen Arbeitsmarkt:

„Also das ist dann häufig bei den Akademikern auch der Fall, wenn die hier hinkommen, ich hab ganz viele Lehrer. [...] Aus Syrien vor allem, die wollen hier dann sofort die Anerkennung und stellen sich dann vor, hier als Lehrer zu arbeiten, aber sie kriegen hier keine Anerkennung als Lehrer und zum Teil müssen die alphabetisiert werden und sind halt viel, viel schlechter in ihrer Qualifikation, als sie denken [...]“ (W13:70-73).

Zugleich könne die Feststellungen von Qualifikationen auch zu Enttäuschungen führen, z.B. wenn eine im Herkunftsland erworbene Hochschulzugangsberechtigung in Deutschland nur als gleichwertig mit dem Realabschluss anerkannt werde (N6: 94).

4.3.3 Stellenwert der Berufsausbildung

Die befragten Geflüchteten sollten sich in den Interviews auch dazu äußern, welche Möglichkeiten und Perspektiven sie für sich selbst auf dem deutschen Arbeitsmarkt sehen und wie sie die Notwendigkeit, sich weiter zu qualifizieren, beurteilen. Hierbei zeigen sich zwischen den befragten Geflüchteten unterschiedliche Meinungen und Einstellungen. Diese betreffen die Bedeutung von praktischer Erfahrung, Zertifikaten, Qualifikationen und deren Notwendigkeit für eine Tätigkeit auf dem deutschen Arbeitsmarkt. Ebenso werden unterschiedlichen Ansichten zum Stellenwert von beruflicher oder Hochschulbildung formuliert.⁸

➤ **Der Sinn einer beruflichen Ausbildung wird von den Geflüchteten überwiegend erkannt.**

Die in den Gruppeninterviews befragten Teilnehmer sehen durch das Absolvieren einer Ausbildung die Möglichkeit, sichere Arbeitsverhältnisse zu erhalten. So würden demjenigen, „der keine [Ausbildung] hat, [...] viele Hindernisse“ (Gruppendiskussion D: 324) begegnen. Zugleich werden mit einer Ausbildung höhere Chancen auf einen Arbeitsplatz (Gruppendiskussion D: 238) verbunden. Ohne Ausbildung sei es hingegen schwer, eine neue Arbeit zu finden, falls man gekündigt werde (Gruppendiskussion D: 292-296). Auch der Erwerb von Kenntnissen in einer Berufsausbildung wird unterstrichen, diese sei nützlich, um etwas über Maschinen und Arbeitsabläufe zu lernen (Gruppendiskussion C). Auch eine Hochschulausbildung biete einen guten Zugang zum Arbeitsmarkt, wenngleich auch die

⁸ Hierbei gilt zu beachten, dass es aufgrund der Übersetzungen und möglichen Übertragungsfehlern oder falschen Wissens auf Seiten der befragten Geflüchteten zu Interpretationsschwierigkeiten kommt. Dies liegt darin begründet, dass die Aussagen über Ausbildung, Praktikum, Weiterbildungen, Sprachkurse oder ähnliches nicht zwangsläufig auch den deutschen Bedeutungen dieser Aussagen entsprechen. Eine geflüchtete Gesprächsperson kann so von Studium sprechen, aber eine Ausbildung meinen.

Einschätzungen vorhanden ist, dass man mit einer betrieblichen Ausbildung bessere Chancen habe (IP19: 2).

- **Ausbildungen bieten Informationen über den deutschen Arbeitsmarkt und die deutsche Arbeitsmarktkultur und ermöglichen dadurch Integration in den Arbeitsmarkt.**

Als Vorteil der Ausbildung wird von den Geflüchteten genannt, dass sie auf diese Weise Wissen über das deutsche Arbeitsmarktsystem erwerben könnten (IP46: 3). Dies ist vor allem vor dem Hintergrund zu sehen, dass die befragten Geflüchteten große Unterschiede zwischen den Ausbildungssystemen in den Herkunftsländern und in Deutschland feststellen. Folglich betonen die befragten Geflüchteten, dass ein „Training“ für dieses System notwendig sei, denn einerseits werde in Deutschland „mehr Erfahrung“ verlangt (IP54: 55-58), andererseits sei die Arbeit in Deutschland anders organisiert und Tätigkeitsfelder von Berufsgruppen anders.

„In Syrien ist die Arbeit von Agraringenieuren, Elektroingenieuren, Mechanikern total anders als die Arbeit in Deutschland. Ihre Arbeit in Syrien ist in einem Büro, aber hier ist sie in einer Werkstatt und man ist für viele Dinge verantwortlich, deshalb brauchen sie zuerst Training. Ich sage erneut, dass das Training in einer Einrichtung sein sollte, wo er später arbeiten wird“ (IP41: 258-259).

- **Unter bestimmten Voraussetzungen sehen Geflüchtete die berufliche Ausbildung als ungeeignet an.**

In Hinblick auf die Arbeitswelt sehen die befragten Geflüchteten praktische Ausbildungselemente als besonders wichtig an. So heben die Teilnehmenden einer Gruppendiskussion (804-844) in Bezug auf das duale Berufsbildungssystem hervor, dass die „Kombination aus Theorie und Praxis [...] der psychologisch beste Weg zu lernen“ sei. Andere Geflüchtete erachten eine vorgeschaltete Ausbildung als nicht sinnvoll, da berufliche Kenntnisse und Erfahrungen auch während der Arbeit gewonnen werden könnten und insofern keine Ausbildung in Deutschland nötig sei. Diese sei vor allem dann nicht von Nutzen, wenn bereits im Heimatland berufliche Erfahrungen gesammelt wurden. Die Berufsausbildung sei nur für Menschen ohne Erfahrung sinnvoll, bringe aber für bereits erfahrene Personen keinen Ertrag (Gruppendiskussion B: 594-610). Insofern sei eine Ausbildung für Menschen sinnvoll, die 16 oder 17 Jahre alt seien, da diese dann „mit 20 oder 21 anfangen [können] zu arbeiten“. Für bereits erfahrene Personen wird von einem Befragten auch der Vorschlag unterbreitet, „die Ausbildung auf sechs Monate [zu] verkürzen“ (Gruppendiskussion B: 594-610). Dies deutet darauf hin, dass manchen befragten Geflüchteten das Verständnis für die Funktion einer Berufsausbildung einschließlich der darin vermittelten theoretischen Kenntnisse fehlt.

- **Unterschiedliche Erwartungshaltungen führen zur vorzeitigen Beendigung der Ausbildung.**

Die Unternehmen berichten von unterschiedlichen Erfahrungen, was das Verständnis der Geflüchteten für das Ausbildungssystem angeht. Manchmal treffen unterschiedliche Erwartungen aufeinander (U14:81; vgl. U24). Diese „falschen“ oder „unrealistischen Erwartungen“ resultieren für einen

Teil der befragten Unternehmen daraus, dass die Informationen, die Geflüchtete über das Ausbildungssystem erhalten, unvollständig seien, da die Geflüchteten im Eindruck eines Unternehmens „eher weniger darüber Bescheid wissen, was da tatsächlich a) Voraussetzungen sind und b) halt auch Inhalte sind“ (U35: 85). Zwar sei vor allem bei den jüngeren Geflüchteten eine entsprechende Motivation für die Ausbildung vorhanden. Ob sie sich aber darüber im Klaren seien, was eine Ausbildung bedeute, wird von einem befragten Betrieb kritisch hinterfragt. Das teilweise fehlende Verständnis zeigt sich für einen Teil der Betriebe an konkreten Erfahrungen. In einem befragten Betrieb im Metallbau wurde einem Geflüchteten beispielsweise in Anschluss an ein Praktikum eine Ausbildung angeboten.

„[Dann] hat er gesagt, das interessiert ihn nicht, weil er andere Pläne hat. Einfach mal Geld verdienen bei Imbissbude oder noch was. Also zweieinhalb oder drei Jahre Ausbildung waren ihm zu lang. Das war wirklich erstaunlich, weil 19 Jahre und er will keine Zeit investieren in die Ausbildung. Das war enttäuschend“ (U8:24-25).

Der Widerspruch zwischen schnellem Gelderwerb und der Notwendigkeit, eine längere Ausbildung zu absolvieren, kann vor allem darin begründet liegen, dass den Geflüchteten Informationen über den Ablauf, die Inhalte und die Bedeutung der Ausbildung in langfristiger Sicht fehlen.

„[In] den Diskussionen mit denen, mit den jüngeren, war halt oft so ‚Wofür brauche ich denn das überhaupt, ich kann doch einfach auch gleich arbeiten, ich brauche jetzt eigentlich Geld, warum soll ich für so wenig Geld jetzt eine Ausbildung machen, wieso brauche ich überhaupt einen Schulabschluss, ich kann das doch jetzt einfach machen, ich habe doch schon gearbeitet“ (U35: 86).

Hier wird zugleich deutlich, dass die Aufnahme einer Ausbildung an der als gering empfundenen Höhe der Ausbildungsvergütung scheitern kann, die im Gegensatz zum Wunsch nach schnellem Gelderwerb steht.

Der Umfang der finanziellen Vergütung der Ausbildung wird von einem befragten Unternehmen auch als Grund für Ausbildungsabbrüche genannt. Hierbei können individuelle Faktoren, z.B. die Notwendigkeit der Versorgung einer Familie, eine Rolle spielen. Als weitere Faktoren, die zu einem Abbruch der Ausbildung führen können, werden aber auch weitere individuelle und betriebsbezogene Risiken genannt. Dies sind beispielsweise familiäre Gründe, fehlende soziale Kontakte, schlechtes Arbeitsklima (U3: 140) oder „fehlende Informationen über Deutschland über die Ausbildung etc.“ (U3:153), die zu fehlender Motivation führen und einen Ausbildungsabbruch wahrscheinlicher machen würden (U3: 139-140). Dabei wird darauf hingewiesen, dass auch „mangelnde Integration“ oder „fachliche Überforderung, d.h. die Anforderungen, die von schulischer Seite gestellt werden“ (U32:74) einen Abbruch der Ausbildung bewirken könnten. Ähnliches gelte für zu geringe sprachliche Kenntnisse, die im Fall eines befragten Unternehmens tatsächlich zu einem Abbruch der Ausbildung geführt hätten (U9:37ff.). Bei einem befragten Unternehmen wurde eine Ausbildung hingegen aufgrund des Verlustes der Aufenthaltsberechtigung abgebrochen (U12:21).

Die Unternehmen weisen zugleich darauf hin, dass der erfolgreiche Abschluss einer Ausbildung von Geflüchteten die Unterstützung im und durch den Betrieb benötige. So unterstützt beispielsweise ein Betrieb einen irakischen Auszubildenden dadurch, dass es Nachhilfe für diesen anbietet (U14:13). Die Gesprächspartnerinnen und -partner in den Betrieben nehmen dabei insbesondere die betrieblichen

Ausbilder in die Pflicht, welche unterstützend tätig sein sollten (U24: 126-127). Auch überbetriebliche Unterstützungen werden für erforderlich gehalten; Ansätze hierzu werden in Abschnitt 5.2.3 näher diskutiert.

4.4 Strukturelle Probleme der Integration Geflüchteter in den Arbeitsmarkt

Während die Geflüchteten die sprachlichen und qualifikatorischen Hindernisse einer Integration durch das Erlernen der deutschen Sprache bzw. durch Aus- und Weiterbildung verringern können, haben sie auf eine Reihe struktureller Probleme keinen Einfluss. Diese Probleme ergeben sich aus dem (unsicheren) Status der Geflüchteten, den Regulierungen und Zugängen zum Arbeitsmarkt oder alltäglichen Problemen wie Wohnungssuche oder Stigmatisierung im Alltagsleben. Im Folgenden wird aus Sicht der befragten Akteure dargestellt, wie diese Effekte wirken und die Integration beeinflussen.

4.4.1 Aufenthaltsrecht

Die Literaturanalyse zeigt, dass eine wichtige Grundlage einer erfolgreichen Integration von Geflüchteten die Klärung des aufenthalts- und arbeitsrechtlichen Status ist (siehe Abschnitt 2.3.1). Dies wird auch in den Interviews von allen Akteuren thematisiert und in unterschiedlichen Facetten betont. Bei den Geflüchteten beeinflusst der eigene aufenthaltsrechtliche Status die Sichtweise auf die Problematik erheblich. Dabei ist zu berücksichtigen, dass fast die Hälfte der befragten Geflüchteten eine unsichere Bleibeperspektive hat. Knapp die Hälfte der befragten Geflüchteten befindet sich noch in einem offenen Verfahren oder hat einen Aufenthaltstitel über lediglich ein Jahr oder kürzer erhalten. Ein Drittel der befragten Geflüchteten hat einen sicheren Aufenthaltsstatus von mindestens drei Jahren. Eine kleine Minderheit von einem Zehntel der Befragten besitzt die deutsche Staatsbürgerschaft. Einzelne Befragte geben an, keinen Aufenthaltstitel zu besitzen oder eine Ablehnung erhalten zu haben, bei einigen weiteren ist der (aktuelle) Status unklar.

➤ *Ungewisse Zukunft und unsichere Perspektive sind Belastungen für die Geflüchteten.*

Von den befragten Geflüchteten wird darauf verwiesen, dass die Unsicherheit über den Aufenthalt und die Aufenthaltserlaubnis ein großes Hindernis der Arbeitsmarktintegration darstelle. Hier wird beispielsweise in einer Gruppendiskussion darauf hingewiesen, dass Integrationsbemühungen erst dann erfolgsversprechend seien, wenn Klarheit darüber bestehe, „ob sie dich aufgenommen haben oder nicht“ (Gruppendiskussion D: 180). Auch in den anderen Gruppendiskussionen wird die Entscheidung über den Aufenthaltsstatus als Voraussetzung der Integration gesehen (Gruppendiskussion A: 43). Die Aufenthaltserlaubnis ist damit aus Perspektive der Geflüchteten die Grundvoraussetzung für Integration, denn die Unsicherheit, jederzeit abgeschoben werden zu können, beeinflusse und hemme mögliche Integrationsbemühungen:

„[...] Wir fanden uns verloren. Wir wollen wirklich wissen, über unser Schicksal, es wird keinen Sinn [machen] die Sprache zu lernen, dann abgeschoben werden! Wir wollen, dass sie uns einen Aufenthaltstitel gewähren. Dann können wir die Sprache lernen und normal [...] leben“ (IP39:7: 1147-8: 511).

Spracherwerb, berufliche Orientierung oder Arbeit könnten erst dann stattfinden, wenn Sicherheit über die eigene Zukunft, d. h. Planbarkeit bestünde (Gruppendiskussion D: 202). Zugleich seien bestimmte Kurse oder Bildungsangebote nur für Geflüchtete zugänglich, die einen sicheren Aufenthalt hätten (Gruppendiskussion D: 206). Schritte zur Integration sind damit aus Sicht der Geflüchteten eng an den Erhalt einer (sicheren) Aufenthaltserlaubnis gekoppelt.

➤ **Eine unsichere Perspektive birgt die Gefahr ständig von „vorne“ beginnen zu müssen.**

Da die befragten Geflüchteten von den Entscheidungen der Ausländerbehörden abhängig sind, äußern sie zugleich ihre Befürchtung, trotz erfolgreicher Integrationsbemühungen wieder von „Neuem“ beginnen zu müssen (IP42: 23-26), sollten von der Politik Änderungen im Aufenthaltsrecht beschlossen werden. Zugleich würden die politischen oder behördlichen Entscheidungen die individuellen Entfaltungs- und Integrationsmöglichkeiten der Geflüchteten einschränken. Dies betreffe einerseits die Möglichkeit, mit einer geringfügigen Arbeitserlaubnis von zwei Stunden Angebote auf dem Arbeitsmarkt zu finden (IP38:3: 1613-3: 1743). Andererseits weisen die befragten Geflüchteten darauf hin, dass sie auch aufgrund (möglicher) Gesetzesänderungen (z.B. hinsichtlich der Wohnsitzauflage) stets vor der Unsicherheit stehen, bisherige Integrationsleistungen nicht weiterführen zu können oder diese an anderen Orten wieder von vorne zu beginnen (IP54: 6-8).

➤ **Auch für die Betriebe ist die unsichere Perspektive ein Problem.**

Die befragten Betriebe sehen die unsichere (Bleibe-)Perspektive der Geflüchteten ebenfalls als Problem an. Die Unsicherheit über die (Bleibe-) Perspektive mache eine Einstellung Geflüchteter schwieriger, da keine (langfristige) Beschäftigungssicherheit für die Arbeitgeber gegeben sei, wenn die Gefahr bestehe, dass die Geflüchteten Deutschland wieder verlassen müssten. Eine Person mit unsicherer Verbleibsperspektive zu beschäftigen, sei für ein Unternehmen nicht sinnvoll (U21: 58-59). Vielfach stelle sich deshalb aus Betriebssicht auch die Frage, ob der Aufwand der Beschäftigung Geflüchteter und deren (möglichen) Ertrag in angemessenem Verhältnis zueinanderstehen (vgl. U16: 72).

Für andere der befragten Unternehmen stellt die unsichere Planungsperspektive jedoch kein Problem dar, zumindest solange es sich um Positionen handele, die keine fachlichen Qualifikationen voraussetzen, oder die Beschäftigung an sich befristet sei (U35: 76). Bei unbefristeten Stellen zeige sich das Problem der unsicheren Bleibeperspektive deutlicher, hier sollte der Aufenthaltsstatus für eine Beschäftigung geklärt sein. Die mangelnde Planbarkeit sei andererseits auch bei deutschen Beschäftigten gegeben, da diese ebenfalls kurzfristig kündigen könnten (U3: 160-161).

In Zusammenhang mit der ungewissen Planungsperspektive wird die Dauer der Asylverfahren von den befragten Unternehmen als zu „zu lange“ (U40: 63; U3: 163) oder sogar „unmöglich lange“ (U38:35) charakterisiert. Auch im Kontext der Arbeitserlaubnis werden die Verfahren von den Unternehmen als zu aufwendig und die Kommunikation mit den Behörden als zeitintensiv wahrgenommen:

„Aber es ist natürlich dieses, einfach dieses Verfahren wie ich es mit den afghanischen Bewerbern hatte. Das war nervig. Ich stecke da jetzt nicht im Detail drin. Ich habe wie gesagt mit ein, zwei Behörden telefoniert und gemailt. Das ging halt nicht [...] Ich sage,

ich habe hier fünf Afghanen sitzen, die wollen morgen anfangen zu arbeiten. Ich kann die beschäftigen. Können Sie mir in drei Tagen Bescheid geben, ob das geht oder nicht. Und nicht, dass ich da zwei Monate rummache und dann doch nichts erfahre“ (U26: 83).

Diese Äußerung eines Betriebs verweist auf die grundlegende Problematik zwischen dem Erfordernis, schnelle betriebliche Entscheidungen treffen zu müssen, und den langen behördlichen Verfahrensdauern.

Während ein Teil der Betriebe davon berichtet, dass die Kommunikation mit den Behörden schwierig sei, bewertet ein anderer Teil die Situation positiver. Allerdings wünschen sich die befragten Unternehmen von den Behörden Verbesserungen in Hinblick auf die Kommunikationswege. Gewünscht werden insbesondere „feste Ansprechpartner mit einer direkten Durchwahl, keine Hotline“ (U6:24). Es besteht auch der Wunsch nach einer verbesserten Unterstützung durch die Ämter, weil die Betriebe als Arbeitgeber nicht alle Formen der Unterstützung abdecken könnten (U6: 24). Auch erwarten die befragten Betriebe Verbesserungen in Hinblick auf Fördermittel, Bürokratieabbau, schnellere Verfahren, Sprachkurse und andere Themenbereiche der Integration, die ein sicheres und stabiles Umfeld für die Geflüchteten schaffen würden (U26: 76-77).

➤ **Fehlende Informationen über Beschäftigungsmöglichkeiten Geflüchteter sind Integrationshemmnisse.**

Von den befragten Unternehmen wird ferner darauf hingewiesen, dass sowohl Informationen über die rechtlichen Möglichkeiten, Geflüchtete zu beschäftigen, als auch Informationen über Programme, Projekte und Informationsveranstaltungen fehlten. Dies betreffe sowohl „etwaige Fördermöglichkeiten“ als auch Informationen über Unterstützungsangebote. Die befragten Unternehmen stünden bei einer Beschäftigung Geflüchteter damit vor der Herausforderung, sich das notwendige Wissen hierfür überwiegend selbst anzueignen.

Dieses fehlende Wissen liege teilweise auch darin begründet, dass die „rechtlichen Vorgaben doch immer intransparent“ (U35: 36) oder die „rechtlichen Rahmenbedingung [...] einfach nicht klar waren“ (U35:36). Unternehmen stehen vor der Herausforderung, sich mit den rechtlichen Bestimmungen der Beschäftigung ausländischer Fachkräfte auseinanderzusetzen und die notwendigen Zeiteresourcen zu finden, um sich in die entsprechenden Themenbereiche einzuarbeiten.

Auch die Anerkennungsverfahren spezifischer Berufe werden von den befragten Unternehmen als Hemmnis gesehen, da die Betriebe sich selbst darum kümmern müssten, dass eine Anerkennung vorangebracht würde (U2: 74). Dementsprechend artikulieren die befragten Unternehmen den Wunsch, dass die Anerkennung bereits vorab geschehen sollte und hierdurch der organisatorische Aufwand für die Betriebe minimiert würde. Auch wird von einem befragten Betrieb vorgeschlagen, eine Art „Pool“ oder Stelle zu schaffen, in der sich Geflüchtete, die über entsprechende Sprachkenntnisse und eine Arbeitserlaubnis verfügen, melden könnten (U34: 53). Dieses würde den Auswahlprozess für Betriebe verkürzen und vereinfachen.

➤ **Anerkennungsverfahren und Zugang zum Arbeitsmarkt sind generelle Integrationshemmnisse für die befragten Betriebe.**

Gerade mit Blick auf die Zugangsvoraussetzungen zum Arbeitsmarkt kommen bei den befragten Unternehmen Forderungen auf, dass die Voraussetzungen zum Arbeitsmarktzugang Geflüchteter gelockert und beschleunigt werden sollten (U33:47). Insbesondere sollte dies für die Berufsgruppen auf der „Positivliste“ gelten.

Die Kritik an den langen Verfahrensdauern und der Bürokratie bei den Ausländerbehörden wird von den befragten Jobcentern geteilt. Ein Mitarbeiter im Jobcenter Süd sieht ein Integrationshemmnis beispielsweise darin, dass aufgrund der Wartezeit und notwendiger betrieblicher Flexibilität eine Vermittlung, z.B. in Zeitarbeit nicht stattfinden könne, weil die Wartezeiten für eine Arbeitserlaubnis – auch wenn vorher auf Probe beschäftigt wurde – zu lang für die betrieblichen Erfordernisse der Zeitarbeit seien (S4: 66-71). Andere befragte Mitarbeitende betonen, dass die Wartezeit bis zum Beginn des Integrationskurses zu lang sei. Folglich könne die Zeit in Hinblick auf gelingende Integrationsprozesse besser genutzt werden (O4: 136-139). Zugleich kritisieren die befragten Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der Jobcenter, dass die hohen rechtlichen Anforderungen an das Handeln staatlicher und sonstiger Akteure oftmals die praktische, schnelle Hilfe für Geflüchtete nicht zuließen und insofern als Integrationshemmnis gesehen werden könnten (W12: 83).

4.4.2 Organisation und Regulierung des Arbeitsmarktes

Der Zugang der befragten Geflüchteten zum deutschen Arbeitsmarkt wird unter anderem dadurch erschwert, dass diese in der Mehrheit nur wenig über die Regulierungen des deutschen Arbeitsmarktes und des Sozialrechts informiert sind. Die hohe Regelungsdichte wird von Geflüchteten als fremd und intransparent empfunden (IP41: 8-11). Dies wird durch sprachliche Hürden, fehlendes Wissen über Abläufe und geringe Unterstützung der Geflüchteten zusätzlich verstärkt:

IP15: „Wenn man hier in Deutschland irgendetwas machen will, braucht man Formulare und Unterschriften auf Formularen. Denn ich kenne die Sprache nicht und an manchen Stellen sagten sie, nimm das Formular und komm wieder, wenn du es ausgefüllt hast (IP15: 104-107).

➤ **Es fehlt Wissen zum Bildungssystem und zur Struktur des Arbeitsmarktes.**

Neben den zahlreichen Regulierungen des deutschen Arbeitsmarktes sei den Geflüchteten auch das deutsche Bildungssystem zunächst fremd und unverständlich, wie in einem Jobcenter betont wird (N5:38-39). Um die Geflüchteten zu integrieren, sei es daher notwendig, diese langsam an das deutsche Bildungssystem heranzuführen (N5: 70-71). Dies bedeute, die Geflüchteten von der Notwendigkeit des Erwerbs von Abschlüssen zu überzeugen. Ferner beinhalte dies die Heranführung der Geflüchteten an die Regelungen auf dem deutschen Arbeitsmarkt, sodass die Geflüchteten einen Blick für ihre individuellen Möglichkeiten am deutschen Arbeitsmarkt erhalten und Verständnis für die deutsche Arbeitskultur bekommen würden. Die Geflüchteten würden oftmals nur einen kleinen Ausschnitt der Gesellschaft kennenlernen. Insofern bestehe die Hauptaufgabe der Integration darin, gemeinsam mit den Geflüchteten die Funktionsweise der „großen Arbeitsgesellschaft“ (W21: 25) zu erarbeiten.

Das deutsche „System von Scheinen“ und seine „Kultur von Zeugnissen und Nachweisen“ (W12: 79-80) wird zunächst als hinderlich wahrgenommen, wenn Geflüchtete an den formalen Qualifizie-

rungshürden spezifischer Berufsgruppen scheitern. Nur langsam könne mit ihnen ein „Verständnis von Arbeit“, das die Voraussetzungen, Anforderungen und Organisation der Arbeitstätigkeit umfasst, erarbeitet werden. Konkret sei es für Geflüchtete schwierig, sich auf Stellen zu bewerben, in denen sie mit Auswahltests konfrontiert werden; hier fehle das notwendige Wissen und die Herangehensweise, um in diesen Tests zu bestehen (O1: 46-50). Oft sei es schwierig, die Vorstellungen der Geflüchteten „mit dem System zusammenzubringen [...] und [...] von unserem Bildungssystem, Qualifizierungssystem zu überzeugen“ (N1: 132).

- ***Den Geflüchteten steht der deutsche Arbeitsmarkt grundsätzlich offen, steht jedoch vor der Gefahr sozialer Spannungen im Niedriglohnbereich.***

Während aus Perspektive der Jobcentermitarbeiter den Geflüchteten das Wissen über die Zugangswege in den deutschen Arbeitsmarkt fehlt, wird dieser von den befragten Unternehmen „grundsätzlich [...als] sehr offen“ beschrieben, sodass jeder in diesen „[...] seine Stärken und Interessen miteinbringen [kann]“ (U40: 32). Für eine langfristige betriebliche Integration der Geflüchteten sei es jedoch von Bedeutung „dass [...]diese] im Arbeitsalltag wirklich als Unterstützung gesehen [werden ...] und sich nicht [...] schwer tun mit den Arbeitsweisen“ (U40:32).

Die Wahrnehmung des Potenzials zur Integration Geflüchteter ist dabei von den Rahmenbedingungen und den individuellen Erfahrungen der Betriebe abhängig. So könne es im Wettbewerb auf dem Arbeitsmarkt insbesondere im Niedriglohnbereich zu Konkurrenzsituationen zwischen Geflüchteten und Deutschen kommen. Es bestehe die Gefahr, dass die Beschäftigung Geflüchteter

„auf Dauer sozialen Sprengstoff produzier[t], weil ungelernte Arbeitskräfte... auf Dauer diese Plätze eher weniger werden, und dann haben viele von Nichtausgebildeten später Probleme auf dem Arbeitsmarkt“ (U32: 31).

Die Konkurrenz- und Verdrängungssituationen würden sich dabei nicht nur gesamtgesellschaftlich, sondern auch innerhalb betrieblicher Hierarchien und Organisationsformen zeigen. So könne es aufgrund unterschiedlicher und fehlender Qualifikationen passieren, dass an Geflüchtete nicht die gleichen Anforderungen gestellt würden wie an einheimische Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. In Bezug auf die Arbeitsanforderungen entstehe ein „Gefälle, was sich negativ auf das Verhältnis zu den Flüchtlingen auswirken kann“ (U32: 46), weil sie nicht als vollwertige Arbeitskräfte akzeptiert würden.

Von einem anderen Unternehmen wird allerdings darauf hingewiesen, dass es „im Niedriglohn-Sektor [...] zunehmend schwer [ist], deutsche Bewerber zu finden“ (U26: 42). Ein weiteres Unternehmen ergänzt, dass es „leider in einer Branche [lebt], die absoluten Personalmangel aufweist“ (U25: 36). Diese Unternehmen beschreiben den Niedriglohnbereich als ein Segment des Arbeitsmarktes mit hohem Potenzial für die Beschäftigung Geflüchteter und äußern nicht die Befürchtung, dass daraus innerbetriebliche oder gesellschaftliche Konflikte entstehen könnten.

4.4.3 Wohnsituation

- ***Wohnsituation und schwierige Wohnungssuche sind integrationshemmend.***

Die befragten Geflüchteten, die in Gemeinschaftsunterkünften leben, bewerten ihre Wohnsituation als kritisch und integrationshemmend. Sie hindere an der Teilnahme an Kursen oder Weiterbildungen und am Lernen:

„Nachdem du deine Aufenthaltserlaubnis bekommst, sagen sie dir, du sollst im Flüchtlingslager bleiben oder deine eigene Wohnung hier finden. Sie können dir nicht helfen. Es ist wirklich schwierig eine Wohnung hier zu finden. Im Flüchtlingslager zu leben und immer noch zur Berufsausbildung zu gehen, ist wirklich hart. Mit vier oder fünf Leuten zusammen zu leben, ist schwierig. Ich denke, darauf sollte man achten“ (IP4:102-103).

Das enge Zusammenleben mit fünf bis sechs anderen Geflüchteten in den Aufnahmeeinrichtungen ist aus Sicht eines weiteren Interviewpartners ein unhaltbarer Zustand: „wer in einem Camp wohnt, ist genauso, als würde er auf der Straße wohnen“ (IP45: 247). Die Probleme, die sich aus dem engen Zusammenleben in den Unterkünften der Geflüchteten ergeben, sind nicht nur aus deren Sichtweise ein Problem, sondern werden auch von Betrieben als Integrationshindernis angesehen. Dieses wird teilweise den Behörden angelastet. Hierbei bestehen negative Erfahrungen in Hinblick auf die rechtlichen Bestimmungen zwischen Arbeitserlaubnis und Erhalt einer Wohnung (U25: 65). So seien die Geflüchteten auch in ihrer Leistungsfähigkeit von ihrer Wohnsituation mitgeprägt und dementsprechend „nicht ausgeschlafen“ (U13: 43-44) oder könnten den Arbeitsplatz auch aufgrund der (räumlichen) Lage ihrer Wohnsituation nur eingeschränkt erreichen. Zugleich führe die Wohnsituation nach Aussagen von Betrieben zu einer verminderten psychischen Leistungsfähigkeit, da die Geflüchteten in den Gemeinschaftsunterkünften räumlicher Enge und den Problemen anderer Geflüchteter ausgesetzt seien. Kritisch wird hier auch von einem Betrieb gesehen, dass es zu wenige Mitarbeiter zur psychosozialen Betreuung Geflüchteter gebe (U5: 115).

Von einem weiteren Teil der befragten Betriebe werden die Wohnsituation und deren Bedeutung für die individuelle Arbeitsleistung der Geflüchteten jedoch anders bewertet. Sie sehen keine Verbindung zwischen der Wohnsituation und der betrieblichen Integration bzw. der individuellen Arbeitsleistung. Überdies gehe die Wohnsituation der Geflüchteten die Arbeitgeber in ihrer Rolle als Arbeitgeber nichts an. Wieder andere Betriebe sehen sich in der Pflicht, soziales Engagement für die Geflüchteten zu zeigen und diese bei der Wohnungssuche zu unterstützen. Manche Betriebe besitzen auch Werkwohnungen und stellen diese den Geflüchteten zur Verfügung.

Neben den befragten Betrieben wissen auch die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der befragten Jobcenter um die Wohnraumproblematik der Geflüchteten. Sie weisen darauf hin, dass hierdurch integrative Hemmnisse entstehen könnten, die sich vor allem aus dem beengten Zusammenleben in den Unterkünften und dem Mangel an Tagesstruktur ergäben. Dies könne in Konflikt mit der Ausübung einer Tätigkeit oder einer Ausbildung stehen. Sofern die Geflüchteten selbstständig nach einer eigenen Wohnung suchen würden, stünden diese vor zwei Problemlagen. Einerseits konkurrierten sie mit anderen Zuwanderungsgruppen aus EU-Ländern, Deutschen und Studenten (S2: 83-86; W21: 59-61), andererseits stünde beispielsweise in Ballungsräumen nicht genügend Wohnraum zur Verfügung.

Die (Wohn-)Situation verschärfe sich bei Familien, so dass Situationen und Wohnformen entstehen, „die eben nicht tragbar sind auf Dauer“ (O4: 158-159). Die Stabilisierung der Wohnsituation sei daher ein wesentliches Ziel und Grundlage einer gelingenden Integration, gerade wenn Bedarf für größere Wohnungsformen bestehe (N4: 19).

Dabei könne es allerdings auch geschehen, dass die erfolgreiche Wohnungssuche zum Hindernis der Integration werde. Denn mit dem Finden einer Wohnung sinke die Umzugsbereitschaft (W14: 89). Auch der Erhalt von Kinderbetreuung könne diese Verankerungsfunktion haben. Denn sobald die Kinder in einer entsprechenden Einrichtung untergebracht würden, bestünde auch bei Geflüchteten kein Wunsch, eine neue Betreuungseinrichtung zu suchen, die sich durch einen Wohnsitzwechsel ergeben könne (O5: 105).

Ein weiterer Aspekt, der in den Jobcentern artikuliert wird, besteht darin, dass man bei der jetzigen Flüchtlingsintegration den Fehler früherer Zuwanderungsbewegungen nicht wiederholen dürfe, dass eine räumliche Segregation von Einheimischen und Zuwanderern stattfindet:

„[...] Den einen Fehler wollen wir jetzt nicht mehr machen, dass wir die alle in Wohngebiete reinpacken, dass wir da wieder ein Ghetto erstellen. Das ist ja schon mal ganz gut, dass das in der Regel nicht mehr so passiert. Ja, wir müssen vielleicht noch ein halbes Jahr oder ein Jahr ausprobieren, um dann vielleicht das Patentrezept zu bekommen. Wo bei ein Patentrezept wird es nicht geben“ (W14:84).

Vor diesem Hintergrund wird auch das Instrument der Wohnsitzzuweisung im Integrationsgesetz (siehe Abschnitt 5.4.3) als „gut“ bewertet, wenngleich sich dessen Umsetzung als schwierig darstelle (S2: 57). Denn hier bestehe vor allem ein Problem der Steuerung und Kontrolle der Mobilität der Geflüchteten beim Umzug zu näheren Familienangehörigen (S2: 57).

➤ **Die Geflüchteten sind nicht mobil, dies erschwert die Integration.**

In ländlichen Gebieten stellt sich bei der Integration Geflüchteter weniger die Wohnraumproblematik. Hier werden von den befragten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Jobcenter vor allem räumliche Distanzen als Problem identifiziert. So äußert eine befragte Fachkraft, dass „alle Errungenschaften, die wir bis jetzt hatten, irgendwie davonfließen“ (N4:97). Denn fehlende infrastrukturelle Angebote, wie beispielsweise ÖPNV oder Kinderbetreuungsangebote (N3: 136), würden eine langfristige Integration der Geflüchteten in den Arbeitsmarkt erschweren. Eine Integrationsförderung auf dem Dorf sei daher schwieriger umzusetzen als in der Stadt (N4: 97).

Fehlende infrastrukturelle Angebote (z.B. ÖPNV) sind dabei nicht nur für die Geflüchteten ein Problem, sondern auch für die Mitarbeiter der Jobcenter. Die fehlende Infrastruktur erschwere es auch den Mitarbeitern, die Flüchtlinge an verschiedenen Standorten innerhalb eines Landkreises zu betreuen (S4: 127-228). Zugleich wird es für die Geflüchteten schwieriger, an Maßnahmen teilzunehmen.

➤ **Eingeschränkte Mobilität, Wohnsituation und Wohnen im ländlichen Raum sind Integrationshemmnisse.**

Die Schwierigkeit für Geflüchtete, ihre Arbeitsstätten zu erreichen, wird aufgrund deren eingeschränkter Mobilität auch von den befragten Betrieben gesehen, insbesondere, wenn dieses weit entfernt von ihrer Arbeitsstätte wohnen würden (U21: 42f.):

„Also schwierig ist es natürlich, wenn Sie Flüchtlinge haben, die jetzt in Außenbezirken wohnen, weil da ihre Wohngruppen oder Wohneinheiten sind oder Flüchtlingsunterkünfte oder was auch immer, wenn die dann halt nicht mobil sind und Arbeitszeiten bei uns

im Gewerbe sind halt unterschiedlich und nicht neun bis fünf. Neun bis fünf kommt man in Deutschland, da fährt immer irgendwo ein Bus, das ist bei uns halt manchmal nicht gegeben, das könnte zu Schwierigkeiten führen, auf jeden Fall, dass an Sonntagen man nicht zur Arbeit kommen kann, weil kein Bus fährt, man kein Auto besitzt, dann muss man überlegen, kann man einem Mitarbeiter es zumuten, dass der Sonntagmorgens früh erst 1,5 Stunden im Winter durch die Kälte fährt, um zur Arbeit zu kommen. Das sind so Dinge, das könnte schwierig werden“ (U12: 67).

Zusammengefasst zeigt sich aus den Äußerungen der Unternehmen, der Jobcenter und der Geflüchteten, dass die Wohnsituation ein Hemmnis der Integration darstellt. Die Geflüchteten können sich in ihren Unterkünften nicht entfalten, da sie hier durch das enge Zusammenleben eingeschränkt werden und sich dadurch auch nicht auf eine Integration fokussieren können. Diese wirke auf die Psyche und Leistungsfähigkeit der Geflüchteten. Die Wohnsituation steht dabei auch in Zusammenhang mit Mobilität, da sich je nach Lage und Region unterschiedliche Einschränkungen und Voraussetzungen für die Geflüchteten durch deren Wohnsituation ergeben.

4.4.4 Einstellungen gegenüber Flüchtlingen

Viele der Geflüchteten kommen mit einer positiven Erwartungshaltung nach Deutschland und sehen sich alsbald in der Realität mit negativen Stigmatisierungen, Ausgrenzungen und einer Ungleichbehandlung gegenüber anderen Gruppen konfrontiert. So hebt ein syrischer Befragter in einer Gruppendiskussion hervor, dass er sich gegenüber anderen (Migranten-)Gruppen ungerecht behandelt fühle, da diese besser behandelt werden würden (Gruppendiskussion B: 368) und diesbezüglich Unterschiede nach der Herkunft der Menschen gemacht werden würde. Andere Geflüchtete berichten von negativen Erfahrungen im alltäglichen Leben:

„Weil hier behandeln uns viele, viele Leute so, als seien wir fremde Menschen. Wir versuchen so sehr wir können uns zu integrieren und mit ihnen zu leben, aber wir sehen oft Ablehnung. Ich habe das mehrmals bei mir selbst und bei meinem Bruder erlebt. Mein kleiner Bruder, sie haben ihn bei einer deutschen Familie untergebracht, die ihn schikaniert hat. [...] Wenn man vom Sozialamt oder Jobcenter lebt, lehnen dich die Deutschen ab“ (Gruppendiskussion B2: 325-332).

Das „Fremdsein“ deckt sich auch mit der Beobachtung eines anderen Geflüchteten, der den Eindruck gewonnen hat, „dass es viele Rassisten gibt“ (Gruppendiskussion B: 271-271) und dadurch die Wahrnehmung der Ablehnung zusätzlich gestärkt wird.

Neben diesen allgemeinen Ablehnungen von Fremden haben die befragten Geflüchteten auch mit allgemeinen Vorurteilen und Stereotypisierungen zu kämpfen. Hier seien beispielhaft die Konfrontation mit dem Bild des „kriminellen Terroristen“ (IP54: 218-241) oder auch die Erfahrung, dass „manche Menschen [...] Abstand halten“ (IP54: 218-241) genannt.

- **Der Bezug sozialstaatlicher Leistungen wird als negativer Stigmatisierungsgrund gesehen.**

Die Geflüchteten berichten, dass der Bezug sozialstaatlicher Leistungen ein negativer Stigmatisierungsgrund sei und dass sich die strukturellen Probleme der Integration Geflüchteter nicht nur in „praktischen Dingen“, wie Recht, finanzieller Sicherheit, Zertifikaten oder der Wohnsituation zeigen würden, sondern auch in (all-)täglichen kulturellen Vorstellungen und Stigmatisierungen, denen sich diese ausgesetzt fühlen.

Dass der Bezug von sozialstaatlichen Leistungen ein Ausgrenzungsmerkmal darstellen kann, wird an den Aussagen und Zuschreibungen der befragten Unternehmen deutlich. Im Extremfall wird den Geflüchteten der „Arbeitswille“ abgesprochen. Ein Unternehmen sieht die Gefahr, dass die Geflüchteten nicht arbeiten wollen, sondern „krank machen“ oder nur solange arbeiten, bis sie Ansprüche auf Sozialleistungen erworben hätten (U25:41). Solche Äußerungen sind nicht typisch für die in den Interviews geäußerten Einstellungen der Unternehmen und der Geflüchteten. Sie kommen aber gelegentlich vor, so wie sie auch in der gesellschaftlichen Wirklichkeit anzutreffen sind und von den Geflüchteten selbst wahrgenommen werden. Diese Wahrnehmung und Zuschreibung der Stereotypen wirkt integrationshemmend, wenn es sie darauf hinwirken, dass sich die Geflüchteten aus der Arbeitswelt und der Gesellschaft in Deutschland zurückziehen und dadurch nicht in Kontakt mit dieser kommen. Kontakt mit der Arbeitswelt erhalten die befragten Geflüchteten vor allem durch die betriebliche Einbettung und den dortigen Kontakt mit Akteuren.

4.5 Betriebliche Aspekte der Arbeitsmarktintegration

In diesem Abschnitt geht es um die Integration Geflüchteter in Betriebe und der Integration in die einzelnen betrieblichen Abläufe. Dabei wird zunächst dargestellt, wie Geflüchtete in Unternehmen und Betriebe kommen und welche Anforderungen die Unternehmen an die Geflüchteten stellen. Als zweites Thema wird dargestellt, wie die soziale Integration in Betriebe und Unternehmen gelingt und an welchen Stellen Konflikte auftreten können.

4.5.1 Matching zwischen Bewerber und Stelle

Wenngleich unterschiedliche Erfahrungen mit der Beschäftigung von Geflüchteten gemacht wurden, wird von den befragten Jobcentern darauf hingewiesen, dass die Unternehmen generell ein starkes Interesse an der Beschäftigung von Geflüchteten hätten. Dies zeige sich darin, dass die Arbeitgeber bei den Mitarbeitern der befragten Jobcenter anrufen und Stellenangebote abgeben würden und dass sie bei der Einstellung auch zu Kompromissen bereit seien. Einige Unternehmen würden hierbei ein hohes Engagement zeigen. Eines habe sich beispielsweise „sechs Syrer geschnappt, denen eine Wohnung gegeben“ und einen durch die Firma bezahlten Privatunterricht bezahlt (W14: 25). Das Interesse der Betriebe, Geflüchtete zu beschäftigen, scheint damit vielfach gegeben zu sein, wenngleich einzelne Interviewpartner aus den Jobcentern auch von den Unternehmen und der Wirtschaft fordern, noch „humanitärer zu denken und ihre Anforderungen im Hinblick auf sprachliche oder fachliche Anforderungen an diese Personen zurückzustellen“ (W11: 64).

Der Kontakt zwischen Geflüchteten und Betrieben wird einerseits durch aktive Vermittlung der Jobcenter oder lokaler Organisationen und Initiativen hergestellt, andererseits durch Eigeninitiative der

Geflüchteten, durch Angebote im Internet oder durch persönliche Netzwerke.⁹ So berichtet ein Unternehmen von der erfolgreichen Zusammenarbeit mit der lokalen Arbeitsagentur und der Initiative der eigenen Mitarbeiter:

„Viel ist über die Agentur für Arbeit gekommen, also da habe ich direkt mit der Agentur für Arbeit in G. bei uns, die für uns zuständig ist, zusammengearbeitet und die haben uns dann das quasi vermittelt, es gab aber auch, wir haben einen zweiten Standort in S., das dortige Jobcenter und auch einige, die sich auch direkt beworben haben, also das schon auch oder dritter Kanal eben Mitarbeiter haben quasi Unterlagen zur Verfügung gestellt, quasi mit der Bitte da was zu finden und da ist dann manchmal tatsächlich was draus geworden, ein Schülerpraktikum, dann beispielsweise Übernahme einer Ausbildung, so auf dem Weg, also Arbeitsagentur oder Direktbewerbung oder über Mitarbeiter“ (U35: 29).

Ergänzend nutzen die befragten Betriebe Online-Portale, Direktbewerbungen der Geflüchteten auf Annoncen (U25:23), Empfehlungen durch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie über den „privaten Bereich des Geschäftsführers“ (U24: 36-42), um Geflüchtete für Tätigkeiten in ihren Betrieben zu finden. Zusätzlich wird die Vermittlung von Geflüchteten durch Zeitarbeitsfirmen als zusätzliche Option genannt (U31: 57).

➤ **Den Zugang zu Unternehmen erhalten Geflüchtete über Dritte, das Internet und Eigeninitiative.**

Von einem befragten Mitarbeiter im Jobcenter Süd wird auf die Unterstützung bei der Arbeitsvermittlung durch ehrenamtliche Helfer und deren konkretes Zugehen auf Arbeitgeber hingewiesen (S4:50-53). Allerdings seien die Erwartungen der Arbeitgeber an den Vermittlungsprozess zum Teil nicht einzulösen, so ein anderer befragter Mitarbeiter desselben Jobcenters:

„Eins ist schwierig, wenn heut ein Arbeitgeber kommt, sagt: ‚Ich hab da ‘ne Idee‘ und will am Montag beginnen. Das kriegen wir nicht gebacken, weil wir wie sonst auch versuchen, mit den Menschen zu reden und es reicht ja nicht, beim Arbeitgeber anzurufen und zu sagen: ‚Ich hab da einen, der kann am Montag beginnen‘“ (S1:79).

Die Integration und Vermittlung der Geflüchteten benötige Zeit und organisatorische Vorbereitungen. Nur so könne der oder die passende Geflüchtete auch an das passende Unternehmen vermittelt werden (W14: 47-49). So hätten Arbeitgeber unterschiedliche Ansprüche und Erwartungen an die Geflüchteten. Um den dadurch entstehenden (möglichen) Enttäuschungen entgegenzuwirken, gelte es vorab Erwartungen zu klären und intensiv zu beraten:

„Den Kunden müssen wir runterholen und den Arbeitgeber müssen wir runterholen und dann müssen wir sagen: ‚Trauen Sie sich das zu?‘, und was wir auch ganz oft sagen, ist, das erste halbe Jahr oder das erste Jahr in einer Ausbildung, [...] gehen Sie da nicht ran

⁹ Zum Vorgehen bei der Vermittlung von Geflüchteten vgl. auch Abschnitt 5.2.1.

und denken jetzt bin ich ein Facharbeiter, KFZ oder Friseur, sondern Sie müssen erstmal wie jeder andere Hilfsarbeiten machen, sich bewähren. Da ist die Beratung sehr intensiv“ (N3:125-126).

Die befragten Geflüchteten verweisen vor allem auf die Rolle der Eigeninitiative bei der Suche nach Arbeit oder Ausbildung, insbesondere, wenn öffentliche Institutionen nicht weiterhelfen können. So weisen die Befragten der Gruppendiskussion D (478-508) darauf hin, dass man Leute brauche, „die dir helfen, wie das Jobcenter, Agentur für Arbeit, Sozialarbeit oder die IHK. Deine Nachbarn, Bekannte oder Leute, die du triffst“. Ferner solle selbst Initiative ergriffen und gefragt werden, wo es Arbeit gebe. Es wird deutlich, dass den Geflüchteten hierbei vor allem Informations- und Orientierungswissen darüber fehlt, wie und wo man sich bewirbt, wenngleich ein Bewusstsein dafür vorhanden ist, dass es spezifische institutionelle und persönliche Ansprechpartner zu diesen Themen gibt.

Andere Geflüchtete verweisen als Hilfestellung der Arbeitssuche auf „Internet und Werbung“, „Bekannte, Jobcenter oder Bewerbungen“ oder auf die Hilfe von Familienangehörigen. Der Kontakt zu Deutschen (IP41: 153-154) oder „persönliche Bemühungen“ (IP41: 117-180) werden als notwendige Wege in Ergänzung oder anstatt der Nutzung der Angebote der Jobcenter genannt. Deutlich wird, dass bei der Arbeitssuche für Geflüchtete vor allem die sozialen Beziehungen im Vordergrund stehen. Ein Geflüchteter weist in diesem Kontext darauf hin, dass sich die Suche nach Arbeit in Deutschland kulturell von seinem Herkunftsland unterscheidet (IP25:9). So könne man in Deutschland „nicht Tee und Kaffee trinken, um Geld oder einen Job zu bekommen. Man muss hart arbeiten, um seinen Lebenswillen zu leben“ (IP33:2: 120-2: 1278). Zugleich spielen (soziale) Medien eine Rolle, die zur Jobsuche und zum Finden von Arbeitsangeboten genutzt werden. Ein Teil der befragten Geflüchteten berichtet auch von Zufällen, die diesen zu einem Job verholfen haben

Andere befragte Geflüchtete sehen „die Regierung oder das Jobcenter“ (IP 18: 27-28; IP32: 8 691-8:861) in der Verantwortung, den Geflüchteten Jobs zu vermitteln. Für die Vermittlung in Arbeit sei zugleich die Zusammenarbeit mit lokalen Initiativen und Organisationen hilfreich, da diese sich flexibler auf „die Mentalität der Flüchtlinge“ (IP25: 30-35) einstellen und an deren Bedürfnissen orientieren würden. Hier werden beispielsweise Institutionen wie die AWO, die Diakonie oder auch Kirchen genannt (vgl. IP54: 51-52; IP33:3: 78-3: 925;). Diese würden helfen, Papiere zu übersetzen, auszufüllen und dadurch Geflüchtete bei ihren Problemen zu unterstützen (IP47: 77-78).

Neben schwierigen kommunikativen Prozessen und fehlenden Erfahrungen bei der Arbeitssuche werde das Matching nach Meinung der Betriebe auch durch falsche Vorstellungen über das Arbeitsleben auf Seiten der Geflüchteten erschwert. Diese äußerten sich beispielsweise in bestimmten Anforderungen an die Arbeitszeit oder das Gehalt (U14: 88, 53). Schließlich könne ein weiteres Hemmnis darin bestehen, dass Betriebe die Verantwortung für den Weg eines Geflüchteten in Deutschland nicht übernehmen möchten. Es sei besonders in Hinblick auf eine mögliche Kündigung ein „Hemmschwelle, wenn es denn mal nicht läuft zu sagen ‚Jetzt kannst du ja gehen‘“ (U38: 79). Bei den Einheimischen stellten sich diese Überlegungen nicht, weil diese leichter eine andere Arbeit finden würden, ergänzt der befragte Betrieb.

- **Arbeitserprobungen ermöglichen den Geflüchteten in Betriebe zu kommen und einen Eindruck von der Arbeitswelt zu erhalten.**

Eine andere Möglichkeit, wie Geflüchtete in Betriebe, Ausbildung und Beschäftigung kommen, besteht in vorherigen Praktika oder anderen kurzfristigen Beschäftigungsformen. So bietet ein Teil der befragten Unternehmen Schnupperpraktika, Praktika oder Hospitationen mit unterschiedlicher Dauer an, um die Kompetenzen und Fähigkeiten der Geflüchteten zu dokumentieren und einzuschätzen. Hierbei finden für die Geflüchteten auch Maßnahmen der Jobcenter Anwendung, um den deutschen Arbeitsmarkt kennen lernen zu können (U27: 15f.). Auf diese Weise können sich die Geflüchteten mit den realen Unternehmens- und Arbeitsabläufen machen.

Diese Maßnahmen werden von den befragten Unternehmen im Allgemeinen positiv bewertet. In Hinblick auf die Durchführung und Umsetzung von Praktika ergeben sich aber auch organisatorische Herausforderungen für die befragten Unternehmen:

„Man kann natürlich Hospitanzwochen oder Praktika natürlich anbieten, allerdings ist das natürlich auch intern natürlich auch einiges an Aufwand, dann entsprechend die Position zu finden, Praktikanten nicht nur im Prinzip im Unternehmen mitlaufen zu lassen, sondern ihnen auch im Prinzip konkrete Aufgaben zu geben und das hängt natürlich auch ein bisschen von der Größe des Unternehmens ab, was für Möglichkeiten man da hat“ (U40: 111).

Der Nutzen von Praktika und anderen Instrumenten der Arbeitserprobung zur Vermittlung von Geflüchteten in den Arbeitsmarkt wird ebenso positiv von den Mitarbeitern der Jobcenter gesehen. Hier wird neben Praktika auch die Einstiegsqualifizierung als Instrumente mit guten Vermittlungsquoten genannt. Der Vorteil für die Geflüchteten liege hier vor allem darin, dass die Schwierigkeiten einer schriftlichen Bewerbung übersprungen werden könnten und die Geflüchteten direkt ihre praktischen Kompetenzen im Betrieb unter Beweis stellen könnten (N2: 48). Die Einstiegsqualifizierung (siehe Abschnitt 5.2.2) wird dabei sogar als „Königsweg“ (W14: 59-60) betrachtet, da hier sowohl sprachliche als auch praktische Qualifizierungen erworben und angewandt werden könnten. Die Frage danach, wie die Integration von Geflüchteten in den Arbeitsmarkt realisiert werden kann, wird aber selbst innerhalb der befragten Jobcenter mit unterschiedlichen Konzepten beantwortet:

„Die eine sagt, Integration erfolgt über Arbeit, deswegen schnell integrieren, die andere sagt erstmal systemisch Abschlüsse, Sprache, Qualifizierung schaffen und dann vermitteln. Wir haben gesagt, beides ist richtig. Es muss möglich sein, an einem Produktionsstandort, der auch Teilzeitschichten hat, einen Sprachkurs, einen Integrationskurs so zu organisieren, dass man mit der anderen Hälfte des Tages auch was tun kann. Das ist auch richtig. Das klappt schon in Einzelfällen“ (W12:21).

Dem ist der betriebliche und organisatorische Aufwand gegenüberzustellen, den es benötigt, um Geflüchtete einzustellen, einzuarbeiten und zu integrieren. Im Folgenden werden die Herausforderungen, Ansichten und Problemen dieser Anforderungen aus den verschiedenen Akteursperspektiven dargestellt.

4.5.2 Anforderungen und Erwartungen der Betriebe an die Geflüchteten

Bei der Einarbeitung der Geflüchteten entsteht den Betrieben ein hoher Aufwand. Die Einarbeitung und Beschäftigung von Geflüchteten erfordert Eigeninitiative und Engagement. Ein befragtes Unternehmen gibt zu, dass man hier ein „bisschen bequem“ sei. Denn es sei auch für ein Unternehmen

anstrengend und koste letztlich Zeit und Geld und das Ergebnis sei manchmal ernüchternd (U26: 131). Andere Betriebe betonen, dass die Einarbeitung von Geflüchteten zeitintensiv sei, um diese „vernünftig anzulernen“ (U24: 87) und dadurch alles länger dauere (U15: 97). Dies liege auch daran, dass man den Geflüchteten die Abläufe „mehr erklären, intensiver erklären, langsamer erklären“ (U15: 94) müsse.

- **Die betriebliche Integration ist zeitintensiv, bietet Geflüchteten jedoch die Möglichkeit, sich fachlich weiterzubilden.**

Wenn eine Vermittlung in einen Betrieb gelingt, stehen die befragten Geflüchteten zunächst vor der Herausforderung, mit den Arbeitsanforderungen in Deutschland zurechtzukommen. Hindernisse können beispielweise im Umgang mit Maschinen bestehen, die erst eine Einarbeitung benötigen (IP54: 60). So wird in der Gruppendiskussion D darauf hingewiesen, dass

„die Arbeit hier [nicht] ist [...] wie in Eritrea, dort zieht man z.B. ein Auto hoch als Mechaniker ohne Lift und repariert mit dem Hammer, hier ist das nicht so“ (Gruppendiskussion D: 298-300).

Diese Unterschiede werden auch von den befragten Unternehmen wahrgenommen:

„[D]er Wille halt, die Tätigkeiten so abzuarbeiten, wie wir das eben bei uns im Unternehmen als Prozesse hinterlegt haben, das ist natürlich eher eine deutsche Herangehensweise und da könnte ich mir vorstellen, [...] dass es da sicherlich zu viel Kommunikation kommen muss, damit da alle am gleichen Strang ziehen.“ (U40: 23).

Neben den Qualifikationsanforderungen an spezifische betriebliche Tätigkeiten gibt es auch auf organisatorischer Seite Probleme, die eine Integration Geflüchteter erschweren. So sei es für die Geflüchteten schwierig, ein Bankkonto zu bekommen, welches den befragten Betrieben erlaube, Lohnüberweisungen durchzuführen, berichtet ein befragter Betrieb (U4: 74). Auch die Zustellung von Post an einen festen Wohnsitz oder eine feste Adresse stelle in diesem Kontext teilweise eine Herausforderung für Betriebe dar.

- **Die Betriebe erwarten, dass sich die Geflüchteten an die deutsche Arbeitskultur anpassen.**

Die befragten Unternehmen sehen es als unvermeidlich an, dass die Integration Geflüchteter Zeit benötige, erwarten aber zugleich, dass sich auch die Geflüchteten an die deutsche Arbeitskultur anpassen und die Bereitschaft zur Integration mitbringen. Hier wird von einem befragten Betrieb hervorgehoben, dass die Geflüchteten den Wunsch hätten, in Deutschland zu bleiben und dies Voraussetzung (beispielsweise durch den Status) für die Einstellung von Geflüchteten sei (U32: 42). Zugleich müssten die Geflüchteten Deutschland als „Land [akzeptieren], wo sie dann eben leben und wohnen und bereit sein, die deutsche Sprache zu erlernen“ (U15: 166). Sie müssten eine grundsätzliche Bereitschaft besitzen, Neues zu lernen und Interesse an den Berufen mitbringen und sich auch „aufgeschlossen uns gegenüber verhalten“ (U15: 166). Ein anderes Unternehmen erwartet das Erlernen der

deutschen Arbeitskultur in Hinblick auf Zuverlässigkeit, Teamfähigkeit und die Identifikation mit den Unternehmen als Voraussetzung einer Beschäftigung.

Die Notwendigkeit des Erlernens der deutschen Arbeitskultur wird auch von den befragten Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen in den Jobcentern gesehen. Ein Mitarbeiter des Jobcenters Nord sieht eine gelingende betriebliche Integration dann als möglich an, wenn die Geflüchteten sicher in der deutschen Sprache seien und die Gepflogenheiten der deutschen Gesellschaft erlernt hätten, dies sei das „Handwerkszeug“ (N6: 80). Erfolgreich könne dies dann gelingen, wenn bereits Erfahrungen mit anderen Arbeitskulturen erworben worden wären. So berichtet ein Mitarbeiter am Standort West 2 von einer großen russischen „Parallelgesellschaft“, die zwar in sich geschlossen lebe, aber gut in die Arbeitswelt integriert sei, da in deren Integrationsprozess die Arbeitsgesellschaft im Mittelpunkt gestanden hätte (W21:13). Diese Zielorientierung der Integration an einer Arbeitskultur sieht ein Mitarbeiter am Standort Süd jedoch für die verschiedenen Herkunftsländer unterschiedlich:

„Also bei den Syrern kann ich das bestätigen, dass die besonders motiviert sind. Bei den Syrern ist es die Kombination aus Arbeitsmarkt und Integration in die Gesellschaft, das ist die Kombination. Im Bereich Schwarzafrika zum Beispiel, was wir im SGB III auch sehr viel haben, ist es nur der Arbeitsmarkt, weniger die Integration in die Gesellschaft“ (S2: 48-49).

Diese unterschiedlichen Zielrichtungen können zwar prinzipiell gleichermaßen eine Integration in Arbeit ermöglichen. Wenn jedoch eine gesellschaftliche Integration, welche auch soziale Kontakte zu Deutschen außerhalb des Betriebs einschließt, nicht angestrebt wird, können kulturelle Spannungsfelder und soziale Abgrenzungen entstehen, die auch im Arbeitsprozess in den Betrieben hinderlich sind.

4.5.3 Soziale Integration in die Betriebe

Bei der betrieblichen Integration Geflüchteter zeigen sich Probleme und Herausforderungen vor allem in alltäglichen Situationen, da die unterschiedlichen Verhaltensweisen von Geflüchteten und deutschen Beschäftigten zu Konflikten führen können. Dies betrifft auch das soziale Miteinander im Betrieb. Ein Betrieb sieht beispielsweise kein Problem in der Arbeitsleistung der Geflüchteten, aber darin, dass sich diese zu sehr auf die Arbeit konzentriert hätten und beispielsweise „Pausengestaltung oder Essen in der Kantine nicht angenommen [hätten]“ (U27: 66). Hierdurch entstand aus Sicht des Betriebes eine fehlende soziale Integration, die als solche ein „No Go“ sei, weil eine Integration in den Betrieb auch eine soziale Komponente beinhalten sollte.

Die soziale Integration in den Betrieben könne durch Mentalitätsunterschiede erschwert werden:

„[Der Geflüchtete hat] dann irgendwie seine Sachen gepackt und hat fluchtartig dann den Arbeitsort verlassen, weil der Küchenchef vielleicht ein bisschen zu scharf formuliert hat 'Junge, neun Uhr haben wir gesagt, nicht zehn Uhr hier, so geht das nicht' und ja, der fühlte sich vielleicht so ein bisschen an seiner Ehre gepackt“ (N6:8).

Zugleich finden sich in den Aussagen der befragten Betriebe vereinzelt Äußerungen, die eine soziale Stigmatisierung bzw. negative Haltung gegenüber Geflüchteten innerhalb der Belegschaft vermuten lassen:

„wo sich, ich sage mal, eine Person vom Betriebsrat sehr dafür stark gemacht hat, für das Integrieren von Flüchtlingen und leider zerstoche Reifen nachher hatte. D.h. da hat es offensichtlich Probleme bei irgendwelchen Menschen gegeben, die das anders sehen“ (U32: 36).

Die befragten Geflüchteten berichten in einigen Interviews davon, dass sie am Arbeitsplatz Diskriminierungen erfahren hätten, wengleich ein anderer Teil darauf hinweist, dass sie sich an ihrem Arbeitsplatz wohlfühlten, Respekt erhielten und einen guten Umgang mit Kollegen hätten (vgl. IP47: 81-90). In Einzelfällen berichten die befragten Geflüchteten von finanzieller Ausbeutung (IP44: 161-182) oder von Rassismus am Arbeitsplatz (IP20: 10: 1661-11: 1376). Zugleich betont ein Geflüchteter, dass die Geflüchteten aufgrund eines schlechten „Arbeitszeugnisses“ in Abhängigkeit der Arbeitgeber stünden und dadurch von diesen ausgenutzt werden könnten (Gruppendiskussion D: 624).

Während diese Aspekte und Äußerungen zwar überwiegend auf eine positive Integration in Arbeit und innerhalb der Betriebe hindeuten, lassen sie zugleich die Schlussfolgerung zu, dass Integration vor allem dann gelingt, wenn sich die Geflüchteten am Arbeitsplatz wohlfühlen, Respekt erhalten und sich gut mit den Kollegen verstehen.

- **Die befragten Geflüchteten fühlen sich dann als erfolgreich integriert, wenn sie kommunizieren können und sich an deutsche Regeln angepasst haben.**

Verschiedentlich geben Aussagen der befragten Geflüchteten einen Eindruck darüber, was diese selbst unter einer gelingenden betrieblichen Integration verstehen. So gelinge die Integration in den deutschen Arbeitsmarkt, wenn man sich „mit dem hier lebenden Volk verständigen [könne...]“ (Gruppendiskussion D: 232-232). Zugleich betonen die befragten Geflüchteten, dass sie selbst nur geringen Kontakt zu Deutschen hätten und dadurch die Integration in das Sozialleben eine Hürde für diese darstelle, welche durch die sprachlichen Barrieren verstärkt werde. Dies steht in Einklang mit den Äußerungen der befragten Betriebe, für die die soziale Integration einen wesentlichen Bestandteil einer erfolgreichen betrieblichen Integration darstellt.

Vereinzelt weisen befragte Geflüchtete darauf hin, dass sie sich neben dem Kontakt zu Deutschen auch an die deutsche Kultur und Mentalität anpassen sollten, da dadurch die Integration gefördert werde. Dies impliziert, dass man sich an den deutschen Gesetzen zu orientieren habe und man so leben muss „wie diese Gesellschaft lebt und arbeite[t] [...]“ (IP 49: 150). In diesem Kontext wird von einem befragten Geflüchteten unterstrichen, dass Pünktlichkeit zu diesen Regeln zähle (IP43: 103-104).

Die Integration von Geflüchteten in die Betriebe hat folglich zwei Seiten: Die Anforderungen der Betriebe und die Integrationsleistungen, die durch die Geflüchteten erbracht werden müssen. Im folgenden Abschnitt geht es um die Frage, welche individuellen Hemmnisse, also Hemmnisse, die in der persönlichen Situation der Geflüchteten zu verorten sind, einer Integration im Wege stehen.

4.6 Persönliche und kulturelle Aspekte der Arbeitsmarktintegration

Im den folgenden Abschnitten werden die von den befragten Unternehmen, Jobcentern und Geflüchteten getätigten Äußerungen zusammengefasst dargestellt, die einen Eindruck davon geben, welche individuellen Faktoren der Geflüchteten ihre Chancen auf Integration beeinflussen. Hierbei

sind sowohl Motivation, psychische Belastungen, familiäre Situationen oder auch kulturell bedingte Unterschiede zur Teilnahme am Arbeitsmarkt relevante Faktoren, die als weitere Hemmnis der Integration in den deutschen Arbeitsmarkt betrachtet werden können.

4.6.1 Die grundlegende Motivation zur Erwerbsarbeit

Die Bedeutung der Arbeit und damit zugleich die Motivation, arbeiten zu gehen, stellt für die befragten Geflüchteten einen wesentlichen Aspekt der Existenzsicherung und Selbstentfaltung dar. So weist einer der befragten Geflüchteten darauf hin, dass er „ohne Arbeit nicht leben“ (IP18:161-1629; vgl. Gruppendiskussion D: 244-255) könne. Andere Geflüchtete sind motiviert, eine Arbeit aufzunehmen, da sie diese als Ablenkung begreifen und etwas zu tun haben möchten. Daher ist für einen Teil der befragten Geflüchteten auch die Motivation groß, Tätigkeiten auszuüben, die keinen finanziellen Mehrwert bieten (z.B. Praktika oder Maßnahmen beim Arbeitgeber). So sei beispielsweise auch eine Ausbildung oder eine Tätigkeit allgemein „besser als nichtstehend rumzusitzen“ (IP41:2:610-2:846). Für eine weitere Gruppe der befragten Geflüchteten besteht die Motivation der Arbeitsaufnahme darin „unabhängig [zu] sein“ (IP17:140-141) und sich durch den Arbeitslohn eigene materielle Wünsche zu erfüllen und die individuellen Chancen zu verbessern.

➤ **Die Geflüchteten wollen nicht vom Staat leben sondern etwas zurückgeben.**

Innerhalb der befragten Geflüchteten wird vereinzelt auch das Motiv formuliert, dass sie durch ihre Arbeit etwas an die deutsche Gesellschaft zurückgeben möchten und nicht von den Kosten des Staates leben wollen. Andere Geflüchtete möchten nicht von der Regierung abhängig sein und sich selbst versorgen (Gruppendiskussion A: 37,51). Sie seien „nicht fürs Essen und wegen der Ruhe hiergekommen“, sondern weil sie „wie jeder andere auch, auf [ihren] eigenen Füßen stehen [wollen]“ (Gruppendiskussion A: 51). Deutlich an diesen Äußerungen wird, dass sich diese Gruppe der befragten Geflüchteten deutlich gegen die soziale Zuschreibung „auf Kosten andere leben“ positioniert und davon abgrenzt. Daher steht in den Äußerungen der Geflüchteten im Vordergrund, dass dieser ihr Leben finanziell selbst bestreiten möchten (Gruppendiskussion B: 404-427). So betont ein Geflüchteter, dass er nicht das Gefühl haben möchte, eine Belastung für das Sozialamt oder das Jobcenter zu sein.

➤ **Die Eigenmotivation der Geflüchteten ist Voraussetzung, um in Betrieben beschäftigt zu werden.**

Bei den befragten Unternehmen wird die Arbeitsmotivation der Geflüchteten positiv wahrgenommen und den Geflüchteten eine hohe Motivation zugeschrieben, im Arbeitsleben Fuß zu fassen. Nur vereinzelt wird die Motivation kritisch gesehen:

„[Die] Flüchtlinge [wollen] arbeiten. Weil sie wollen ja Geld verdienen. Wobei ich genauso viele kennengelernt habe, die nicht wollen“ (U25: 63).

Ein befragter Betrieb hebt hervor, dass viele der Geflüchteten (z.B. durch die lange Verfahrensdauer) sozusagen zum Nichtstun gezwungen würden und sich diese dadurch „unnützlich“ (U7: 115) vorkämen. Indem die Flüchtlinge in den Arbeitsmarkt integriert würden, könne für diese ein Startpunkt geschaf-

fen werden, sich in einer für sie neuen Kultur zu orientieren und durch ihre Tätigkeit die Gesellschaft zu unterstützen (U40: 50). Hier decken sich sowohl die Wahrnehmungen der Unternehmen als auch die Motive der Arbeitsaufnahme der Geflüchteten. Eine Arbeitstätigkeit könne auch als „Problembewältigung“ gesehen werden und dabei helfen, persönliche Probleme und die Belastungen der Flucht zu bewältigen oder zumindest abzumildern, meint ein befragter Betrieb (U33: 28-32). Ein anderer Betrieb stellt zugleich fest, dass viele Geflüchtete – auch aufgrund ihrer Motivation – mehr leisten würden, als von diesen erwartet würde:

„[...] Ich habe gesagt du, pass auf, du kannst gerne zu Hause bleiben. Nimm dir die Zeit und kümmere dich um deine Frau. Der ist trotzdem gekommen, obwohl ich es nicht wollte. Also ja, was soll ich dazu sagen? Also ich kann eins nur sagen, der, der will, kommt. Der, der nicht will, kommt auch nicht“ (U25: 63).

Zugleich stelle die hohe Eigenmotivation für die befragten Unternehmen einen wichtigen Grund dar, Geflüchtete zu beschäftigen. So gebe es mit „genug Motivation keine Barriere“ (U38: 47), die Motivation bei den Geflüchteten sei hoch, weil sie „wollen [...] auch was tun“ (U38: 38). Insgesamt wird den Geflüchteten von den befragten Betrieben eine „hohe Ausbildungswilligkeit und Beschäftigungswilligkeit“ (U32:24), „Wissbegier“ (U12:30) und hohe Motivation (U12:55; U33:23) bescheinigt.

Wenngleich die Äußerungen der Unternehmen zu den Geflüchteten überwiegend positiv sind, berichten andere Unternehmen auch von negativen Erfahrungen. So habe ein Unternehmen einen negativen Eindruck erhalten, da ein beschäftigter Geflüchteter über ein übersteigertes Selbstbewusstsein verfügt habe, das mit seinen Fähigkeiten nicht im Einklang stand (U31:26). Ein anderes Unternehmen berichtete auch von einer (negativen) Erwartungshaltung der Geflüchteten, da er die Erfahrung gemacht habe, dass diese eher Schwarzarbeit leisten wollten als „ernsthaft [zu] arbeiten“ (U25:39).

Der positive Eindruck, den Unternehmen von der Motivation Geflüchteter haben, liegt zugleich darin begründet, dass die Eigeninitiative der Geflüchteten hoch sei. So berichten die befragten Betriebe davon, dass man es anerkennen müsse, dass die Geflüchteten ihr Leben selbst in die Hand nehmen würden und für sich selbst vorankommen wollen würden und dadurch hoch motiviert seien. Motivationale Probleme, die sich aufgrund der (unsicheren) Situation der Geflüchteten ergeben, werden vor diesem Hintergrund als Hemmnis für die Ausübung einer Arbeit betrachtet. Die Motivation zu arbeiten und Leistungen zu bringen stehe damit auch in Zusammenhang mit dem Bleibestatus der Geflüchteten:

„Weil wenn man ständig mit der Angst lebt, darf ich bleiben, darf ich nicht bleiben, kann man sich ja auch nicht voll einbringen. Also anders herum ausgedrückt, wenn ich weiß, ich werde abgeschoben, warum soll ich 100 Prozent Leistung bringen? Macht keinen Sinn. Also anders rum, wenn ich weiß, ich kann mit guter Arbeit erwirken, dass ich bleiben kann, dann würde ich auch alles geben. Aber das wird ja leider hier in Deutschland nicht gewürdigt“ (U25: 73).

An dieser Stelle muss aus der Perspektive eines Mitarbeitenden des Jobcenters Süd ergänzt werden, dass eine Integration von Geflüchteten trotz hoher Motivation auch an den (hohen) Erwartungen und Ansprüchen von Unternehmen scheitern kann. Hierbei spielen neben Motivation auch

„kulturelle Dinge [...] eine Rolle [...], was dann so Arbeitstempo, Arbeitsgeschwindigkeit angeht und Leistungsdruck, das wird sich dann beweisen müssen, ob da alle oder wie viele diesem hohen Leistungsdruck, der bei uns [vorherrscht]“, gerecht werden (S1:82-89).

Die dargestellte positive Haltung der befragten Unternehmen spiegelt sich in ähnlicher Weise auch bei den befragten Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen der Jobcenter. Hier wird auf die grundsätzliche, positive Motivation der Geflüchteten, Neues zu lernen und voranzukommen, hingewiesen (N5: 42; O3: 114). Zugleich gebe es eine Teilgruppe von Geflüchteten, die „übermotiviert“ seien. Diese müssten sogar eher in ihren Bemühungen gebremst werden, da sie sich die Integration viel einfacher vorstellen würden, als es wirklich sei (W13: 66f.). Andererseits berichten die Mitarbeiter in den Jobcentern auch davon, dass die Unternehmen feststellen würden, dass die Motivation und Erwartungen der Geflüchteten doch nicht in dem Maße vorhanden sei, wie sich die Unternehmen, das erhoffen würden (W13: 123).

Wichtig zur Aufrechterhaltung der Motivation seien Erfolgserlebnisse:

„Also die haben dann schon auch so ein Antrieb, diese Motivation [...] oder wenn Sie dann kommen und sagen ‚Frau Z., ich muss jetzt nicht mit Ihnen Englisch reden, sondern kann endlich mit Ihnen Deutsch reden‘. Also die sind dann auch richtig stolz [...] also diese Erfolgserlebnisse, und ich kann raus, ich kann arbeiten, ich kann was bewegen, ich kann was aufbauen“ (S3: 143-145).

Zugleich betont ein Interviewpartner aus dem Jobcenter Nord, dass die Geflüchteten „auch ein bisschen Gas geben [müssten]“ (N6: 8). Es sei auch notwendig, dass sie selbst Einsatz zeigen würden, berichtet der Interviewpartner weiter. Hochmotiviert seien insbesondere die Hochqualifizierten, die sich selbstständig die Sprache aneignen und möglichst schnell auf den Arbeitsmarkt (O2: 12) oder in ein Studium (O5: 94-97) kommen wollten. Diese Motivation hängt zugleich in hohem Maße von der individuellen psychischen Verfassung der Geflüchteten ab:

„Natürlich, das sind diese die ganz schnell losrennen [...] Internet, YouTube es gibt irgendwelche Sprach-Apps, Afghaniisch, Farsi, also wenn die wollen, dann machen die das auch wirklich, aber wenn die wirklich vom Kopf her nicht loslassen können, wenn die Frau irgendwo ist und wenn die Probleme haben, dann dauert es natürlich länger [...]“ (W22b:16).

Die Äußerung dieses Mitarbeitenden am Standort West weist auf die traumatisierenden Erfahrungen und Belastungen der Geflüchteten hin, die diese erlebt haben und vor allem in Form von psychischen Problemen wirken, denen im folgenden Abschnitt nachgegangen wird.

4.6.2 Krankheit, psychische Belastungen

Psychische und physische gesundheitliche Probleme werden von den befragten Unternehmen, den Jobcentern und von den Geflüchteten als Hindernisse für die Integration angesehen. Auch in der Vermittlungsarbeit der Jobcenter stellen psychische Probleme die Mitarbeitenden vor Herausforderungen. Psychische Probleme seien zum einen auf Unsicherheit und Ungewissheit des Bleiberechtsstatus bei Flüchtlingen zurückzuführen, zum anderen auf die Erlebnisse im Herkunftsland und auf der Flucht. Dies beeinträchtigt Lernbereitschaft, Motivation und Integrationswillen der Geflüchteten,

wodurch die Integration in Arbeit oder Maßnahmen erschwert werde. Neben der psychischen wird auch die physische Gesundheit thematisiert. So sei körperliche Fitness in einer Tätigkeit im Helferbereich unabdingbar.

➤ **Psyche und Gesundheit der Geflüchteten erschweren den Zugang zu Integrationsmaßnahmen.**

Die Erkennung von psychischen und anderen gesundheitlichen Problemen sei aufgrund von sprachlichen Schwierigkeiten oft kaum möglich:

„Aber vielleicht, manchmal sind es dann so Sachen, die sind dann doch sehr emotional. Ich hatte hier so einen älteren Familienvater, der im Gespräch plötzlich seine Stimmlage verändert hat und seine Gesichtszüge wurden dann so bitter und dann habe ich die Übersetzerin gefragt: ‚Hab ich jetzt was Verkehrtes gesagt?‘ ‚Ne, ne‘, sagt sie, ‚der hat gesundheitliche Probleme und hat sich deshalb noch nie zum Sprachkurs angemeldet‘. Der ist seit einem halben Jahr hier, in permanenter Behandlung“ (O5:109-110).

Auch andere Interviewpartner verweisen darauf, dass viele der Geflüchteten Probleme psychischer Überforderung hätten, die sich nicht direkt auf den ersten Blick zeigen würden. Diese Probleme seien dabei meistens mit anderen Themen verwoben. So kann die psychische Problematik damit zusammenhängen, dass die Geflüchteten im Ungewissen über das Schicksal ihrer Familien seien oder das ein Teil der Familie noch in Syrien sei (N3: 88). Diese Problemlagen oder auch die Traumata, die die Geflüchteten mitbringen, seien dabei jedoch nicht immer sofort erkennbar, sondern würden teilweise erst dann auftauchen, wenn sich die äußere Situation beruhigt hätte (W21: .68). Selbst wenn die psychischen Probleme erkannt werden würden, stünden Hilfeangebote mit „Wartezeiten von bis zu neun Monaten auf einen Therapieplatz“ (W11: 97-98) nach Aussagen der Mitarbeiter in den Jobcentern nicht sofort zur Verfügung. Es fehle hier sowohl an Therapieplätzen als auch an muttersprachlichen Psychologen zur Betreuung der Geflüchteten (W21: 68-70).

Auch stelle die Ungewissheit über die persönliche (Zukunfts-)Perspektive oder Aufenthaltsgestattung eine Belastung dar, die Einfluss auf die psychische Motivation und Lernbereitschaft der Geflüchteten besitze:

„Aber solange ein Mensch diese Probleme hat, diese Probleme im Kopf hat, haben wir es eben schwer, ihm irgendwas von Weiterbildung, Sprachqualifikation und Integration zu erzählen. Und, ja, letztendlich brauchen die ja eine Perspektive. Also wer das Gefühl hat, ich bleibe mein Leben lang hier, der wird sich auch anders um Sprache, um Integration bemühen als jemand der möglicherweise den Wunsch hat: sobald die Waffen ruhen in Syrien, gehe ich wieder zurück. Das ist natürlich auch noch einmal die Motivlage des Einzelnen, die man noch herauskriegen müsste“ (O3:101-102).

Obwohl bei den Mitarbeitenden der befragten Jobcenter und der Unternehmen Verständnis für die psychischen Probleme der Geflüchteten besteht, fühlen sich die befragten Geflüchteten dennoch unter Druck gesetzt, da diese den Eindruck haben, sich schnell integrieren zu müssen.

➤ **Die Geflüchteten stehen subjektiv unter hohem Druck.**

In den Einzelinterviews, die mit den Geflüchteten geführt wurden, äußerten sich diese sehr selten über mögliche psychische Problematiken. Dies kann auf sprachliche Verständigungsschwierigkeiten, aber auch auf die Sensibilität des Themas zurückgeführt werden. In den Gruppendiskussionen kam das Thema der psychischen Belastungen durch eine unsichere Bleibeperspektive gelegentlich zum Tragen. So berichtete beispielsweise ein Geflüchteter von der belastenden Erfahrung, in Deutschland unerwünscht zu sein (Gruppendiskussion B: 1121-1154), oder davon, dass den Geflüchteten zu wenig Zeit zur Bewältigung oder zur Erholung der Fluchterfahrung gegeben werde. Dabei wird die Auffassung zu erkennen gegeben, dass seitens der deutschen Gesellschaft zu wenig auf die Situation und die psychische Belastung der Geflüchteten eingegangen werde. Der sich ergebende Druck aus der Situation und den strukturellen Problemen, die auf die Geflüchteten einwirken, werden von den verschiedenen Befragten der Gruppendiskussion B (1121-1154) beispielsweise wie folgt thematisiert:

„[...] Anfangs kamen viele Flüchtlinge und es gab viel Unterstützungsleistungen für die Flüchtlinge und es war besser als jetzt. Und die Flüchtlinge waren ruhig und haben Essen bekommen. Die Deutschen dachten, dass alle Flüchtlinge so sind und haben nicht erkannt, dass diese Menschen aus einem Kriegsgebiet kommen und dass sie [seelisch] zerstört sind.

Die Geflüchteten sehen sich einem psychischen Druck ausgesetzt, der diese aufgrund ihrer Situation überfordere. Dieser Zusammenhang wird auch von den befragten Unternehmen wahrgenommen.

➤ **Der psychische Druck der Geflüchteten entsteht durch die unsichere Bleibeperspektive.**

Von den befragten Unternehmen wird das Thema psychische Gesundheit unterschiedlich artikuliert. Ein Unternehmen betont, dass gesundheitliche Probleme keine flüchtlingsspezifischen, sondern allgemeine Probleme seien, und weist darauf hin, dass im Unternehmen (bislang) keine psychischen Probleme oder traumatische Ereignisse aufgetaucht seien (U35:67). Ein anderes Unternehmen betont, dass die Geflüchteten unter ständigen Druck stünden (U15: 171), der durch den unsicheren Bleibestatus entstände.

Diese Unsicherheit über die Bleibeperspektive wird von einem Unternehmen als Erklärung für die geringere Leistungsfähigkeit von Geflüchteten während der Arbeit herangezogen, denn aufgrund der ständigen Ungewissheit könne man sich nicht „voll“ einbringen (U25: 73). Insofern habe eine unsichere Planungsperspektive einen negativen Einfluss auf die Geflüchteten (U33: 41f.). Dabei sei es gerade der „Schwebezustand“ der belastend auf die Flüchtlinge wirke (U7: 187):

Zugleich argumentieren andere befragte Betriebe dahingehend, dass motivationale oder emotionale Problemen Flüchtlinge bei der Ausübung ihrer Arbeit nicht behindern würden (U33:33-34) oder sehen dies als von den individuellen Erfahrungen einer Person abhängig an (U38: 25f.). Gerade auch im Hinblick auf den Wunsch, eine Zukunft in Deutschland aufzubauen, sei „es schwierig für die, gerade was Asyl und so weiter angeht, da wird es schwer gemacht“ (U25:73).

Hinsichtlich der Frage, wie Unternehmen mit gesundheitlichen Problemen der bei ihnen beschäftigten Geflüchteten umgehen, weist ein Unternehmen darauf hin, dass Krankheiten bei Geflüchteten kein grundsätzliches Ausschlusskriterium für die Beschäftigung seien (U40: 41). Auch andere Mitarbeiter könnten bei psychischen oder physischen Erkrankungen für längere Zeit ausfallen (U22: 34-37). Ein weiterer Betrieb sieht sich auch in der Verantwortung, sich auf die besondere Situation der

Geflüchteten „einzustellen und vielleicht auch den Austausch [zu] suchen und da vielleicht auch Hilfestellungen an[zu]bieten“ (U40:24f.). Die befragten Unternehmen sind sich damit der besonderen Belastung der Geflüchteten bewusst, wissen um die besondere psychische Belastung, unter der Geflüchtete stehen, und sind innerhalb gewisser Grenzen auch bereit, Hilfe zu geben.

4.6.3 Familiäre Situation

In den Interviews mit den Mitarbeitern der Jobcenter wird verschiedentlich deutlich, dass die familiäre Situation der Geflüchteten und die damit verbundene Unsicherheit entscheidende Integrationshemmnisse sein können. Auch von einem befragten Betrieb wird hervorgehoben, dass es für die tägliche Arbeit der Geflüchteten ein Hemmnis sei, wenn sich diese mit ihren Gedanken nicht auf die tägliche Arbeit fokussieren könnten, weil Unklarheit über das Schicksal der Familie bestehe (U26: 75) und sich der oder die Geflüchtete daher ständig Sorgen über deren Aufenthalt mache. Ähnliches berichtet ein Mitarbeiter des Jobcenters Süd in Bezug auf die Teilnahme an Integrationskursen:

„deren Familien jetzt beispielsweise noch in Afghanistan sind und [sich die Geflüchteten daher] nicht ganz so 100% darauf konzentrieren [können], jetzt im Integrationskurs mitzumachen, sondern die Gedanken vielleicht eher bei Frau und Kindern in Syrien sind“ (S2:60-61).

- **Fehlendes Wissen über die Situation und Sicherheit der eigenen Familie hindert die Integration Geflüchteter.**

Ein Mitarbeiter am Standort West2 sieht die Motivation und Bereitschaft zur Integration erst dann als gewährleistet an, wenn Sicherheit darüber bestehe, ob die Familie der Geflüchteten nach Deutschland nachkommen könne:

„[Der] Familiennachzug, der jetzt eingestellt worden ist, [ist] ein großes Problem [...] bei der Integration. Ich werde mich hier nicht integrieren, wenn ich nicht weiß meine Familie ist in Sicherheit. Hab ich keine Bereitschaft. Ich werde mich hier integrieren, wenn ich meine Familie damit auch in Sicherheit bringen kann“ (W21:105-106).¹⁰

Neben diesen Aspekten der familiären Sicherheit, die eine Integration beeinflussen können, sehen die befragten Unternehmen zugleich dahingehend ein Problem, dass auch Geflüchtete – wie auch deutsche Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer – mit der Betreuung von Kindern oder älteren Familienangehörigen beschäftigt sein könnten, was eine Integration in eine Beschäftigung oder Ausbildung erschwere (U14: 33).

¹⁰ Die „Einstellung des Familiennachzugs“ bezieht sich auf die Regelung des Asylpaketes II, wonach Flüchtlinge mit subsidiärem Schutz bis zum Jahr 2018 keine Anträge auf Familienzusammenführung stellen können. Vgl. auch Abschnitt 5.4.1.

4.6.4 Verständnis der Geschlechterrollen

Von den befragten Jobcentern wird das kulturell geprägte Rollenverständnis, wonach die Kinderbetreuung überwiegend oder ausschließlich durch die Mutter vorgenommen wird, als ein Integrationshemmnis thematisiert.

➤ **Fehlende Kinderbetreuung und die kulturelle Rolle der Frau erschweren eine Integration.**

Die befragten Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der Jobcenter sehen es als besonders schwierig an, geflüchtete Mütter an den Arbeitsmarkt heranzuführen und zu integrieren. Denn hier müssten die Mütter auch aufgrund kultureller Gegebenheiten der Herkunftsländer erst dafür motiviert werden, sich eine Arbeit zu suchen und am Arbeitsmarkt zu orientieren, da bei diesen zugleich erst ein Verständnis dafür geschaffen werden müsse, Kinder in eine externe Betreuung (z.B. Kita) zu geben. Zugleich würden fehlende Angebote der Kinderbetreuung einen strukturellen Engpass der Integration darstellen (N2: 72-72). Dieses Angebot sei notwendig, um kulturelle Rollenbilder und Vorstellungen zu durchbrechen:

„[...] auch kulturell bedingt haben viele Kinder, sind Hausfrauen gewesen, sind auch einige dabei, die auch einen Hochschulabschluss haben, aber doch dann auch in diesem Rollenbild dann zu Hause geblieben ist. Das ist zumindest die Problematik, denen dann auch zu erklären, zumal sie ja hier vom Jobcenter auch Leistung erhalten...müssen sie auch alles dafür tun, irgendwann in Arbeit zu kommen, das heißt eben irgendwann auch einen Sprachkurs zu machen“ (O4:69).

Dabei muss offenbleiben, inwieweit diese Äußerungen objektiv neutral sind und inwieweit sie auf Zuschreibungen beruhen. Die Interviews mit den befragten Geflüchteten ergeben durchgängig das Bild, dass diese ein vorwiegend „westliches“ Verhaltens- und Orientierungsmodell mitbringen. Dies bedeutet einerseits, dass Entscheidungen sowohl individuell als auch familiär gleichberechtigt getroffen werden. Typisch ist die Äußerung eines Geflüchteten, dass die Familie auf zwei Ehegatten basiere, die nur gemeinsam stark seien (IP22:5: 515-5: 660). Ein anderer Befragter – der zugleich stellvertretend für andere Äußerungen in diesem Themenfeld steht – betont, dass die Entscheidungen über eine Arbeitsaufnahme von der jeweiligen Person selbst getroffen werden sollten, zugleich aber der Rat von Vater oder Mutter eingeholt werden sollte (IP54: 88-110). Die Familie spielt bei den befragten Geflüchteten damit eine große Rolle, wenngleich die Entscheidungen auf individueller Ebene getroffen werden. Unter den befragten Geflüchteten, zeigen sich nur sehr vereinzelt Äußerungen, die von einer gleichberechtigten, „westlichen“ Rollenverteilung von Mann und Frau innerhalb der Familie abweichen.

➤ **Der deutsche Arbeitsmarkt bietet für Männer und Frauen gleiche Chancen.**

Von den befragten Geflüchteten wird die Stellung von Männern und Frauen auf dem deutschen Arbeitsmarkt als gleichberechtigt wahrgenommen. Frauen seien hinsichtlich ihrer beruflichen Chancen bzw. der Berufswahl gegenüber Männern nicht benachteiligt. Der deutsche Arbeitsmarkt basiere dabei vor allem auf Erfolg, Ausbildung und darin, dass qualifizierte Leute gesucht würden (IP54: 88-

110). Dabei seien vor allem „Kompetenz und Erfahrung der Arbeitsperson“ (Gruppeninterview C00002: 83- 135) von Bedeutung. Weibliche Geflüchtete aus Afghanistan sehen dies ähnlich:

„Ich habe hier einen Unterschied gesehen, es gibt keinen Unterschied zwischen Männern und Frauen. Der Gedanken, dass Frauen nicht jede Arbeit annehmen können, existiert hier nicht. Die Arbeit basiert auf der Grundlage der Qualifikation“ (Gruppendiskussion A: 242-263).

Gerade weil die fachliche Kompetenz und die berufliche Erfahrung ausschlaggebend für den deutschen Arbeitsmarkt seien, sieht jedoch ein Interviewpartner spezifische Schwierigkeiten für nach Deutschland geflüchtete Frauen, da

„ein großer Anteil an Frauen nicht arbeitet und auch nicht studiert. Sie sind nach Deutschland ohne Zertifikat oder Erfahrung in einem bestimmten Bereich gekommen...“ (IP46: 3).

Diese Schwierigkeiten sind damit nicht auf das Geschlecht an sich zurückzuführen, sondern darauf, dass es kulturell in den Herkunftsländern für Frauen nicht üblich gewesen sei zu arbeiten und diesen daher auch die fachliche Qualifikation und berufliche Erfahrung fehle. Ein anderer syrischer Geflüchteter sieht die Schwierigkeit für die Integration syrischer Frauen vor allem darin, dass

„Arbeit für Frauen in Deutschland anders [sei], als die Arbeit von Frauen in Syrien. Man kann sehen, dass Frauen als Busfahrer arbeiten, aber nicht in Syrien“ (IP41: 71-76).

Die befragten Geflüchteten weisen darauf hin, dass Frauen in ihren Herkunftsländern aufgrund kultureller Unterschiede weniger berufliche Erfahrungen und geringere Bildungsabschlüsse sammeln konnten. Dies erschwere aus ihrer Perspektive eine Integration in den deutschen Arbeitsmarkt, so dass die effektive Gleichstellung und Chancengerechtigkeit von geflüchteten Männern und Frauen behindert werde.

➤ **Geschlechtsspezifische Unterschiede stellen im Hinblick auf die mangelnde Bildung von Frauen eine Integrationshemmnis dar.**

Auch die befragten Unternehmen äußern, dass das Geschlecht an sich kein Integrationshemmnis darstelle, aber Männer und Frauen aufgrund der kulturell unterschiedlichen Rollenbilder in den Herkunftsländern unterschiedliche Erfahrungen in Bezug auf Bildung und Arbeit vorweisen könnten (U12: 84; U37: 20f; U39: 19f.; U12: 84). Doch es gibt innerhalb der befragten Betriebe auch die Haltung, dass die Probleme der Integration von Männern und Frauen daher rühren, dass die unterschiedlichen Rollenbilder unterschiedliche kulturelle Vorstellungen zur Arbeitstätigkeit hervorgebracht hätten. Aufgrund der unterschiedlichen Rolle der Frau wird von befragten Unternehmen geäußert, dass geflüchtete Frauen zurückhaltender und gehemmter seien (U28: 24f.; U15: 178) oder dass geflüchtete Frauen kein Interesse an ihrer eigenen beruflichen Verwirklichung hätten, da sie selbst ihre Verwirklichung in der Kindererziehung sähen (U38:49). Demgegenüber sei die Rolle unterschiedlichen (beruflichen und schulischen) Wissens zwischen Mann und Frau weniger wichtig für die Chancen auf dem Arbeitsmarkt (U12: 84).

Die Chancen für weibliche Geflüchtete würden auch davon abhängen, in welchen Bereichen die Integration stattfinden soll. Ein Unternehmen weist auf „gewisse Vorurteile“ gegenüber „Frauen [...] im Handwerksberuf“ hin (U4: 22-23). Diese gälten aber auch für deutsche Frauen.

➤ **Kultur und Religion werden gelegentlich als Integrationshemmnisse wahrgenommen.**

In den Äußerungen der befragten Unternehmen findet sich die vereinzelt die Auffassung, dass kulturelle Themen ein Problemfeld der Integration darstellen, das man zeitweise „austräumen“ müsse (U21:30). Anlässe für Missverständnisse entstünden beispielsweise durch die unterschiedliche Interpretation von Mimik und Gestik, die für Geflüchtete schwierig zu deuten wäre und die darauf möglicherweise impulsiv reagieren würden (U22: 38). Weitere Probleme bestünden bei den befragten Unternehmen in den Bereichen Religion und religiöse Bekleidung. Hier wird vor allem das Kopftuch genannt, welches zwei der befragten Unternehmen als Ursache von Diskriminierung am Arbeitsmarkt ansehen:

„Kleidung ist schon, Kopftuch ist natürlich auch so eine Geschichte. Aber das siehst Du ja in Deutschland generell. Selbst wenn Du keine Burka, also wenn Du nur leicht verhüllt bist, wirklich nur mit Kopftuch, wird ungern genommen. Du wirst sofort abgestempelt. Und das ist ein Problem, ganz klar“ (U15: 107f.).

Die Bedeutung von Hindernissen und Stigmatisierungen aufgrund der kulturellen Prägung der Geflüchteten sieht ein Mitarbeiter am Jobcenter Nord jedoch insgesamt als übertrieben, Verständigung und pragmatische Lösungen durch Kommunikation und Verständigung über die Kultur als erreichbar an (N6: 4). Einige der befragten Unternehmen weisen darauf hin, dass es am individuellen Verhalten der Geflüchteten läge, ob potentiell durch Kultur bedingte Konflikte auch tatsächlich zu betrieblichen Konflikten würden. Dabei komme es auch auf das Alter der Geflüchteten und auf bereits vorhandene Erfahrungen mit der deutschen Arbeitskultur an, ob sich diese Konflikte entwickeln würden und wie damit umgegangen würde. Dies sei jedoch individuell von der jeweiligen Person abhängig (U41: 84).

Während diese (kulturellen) Faktoren das Verhalten der Geflüchteten auf einer individuellen Ebene beeinflussen, zeigt sich die kulturelle Prägung auf einer strukturellen Ebene darin, dass spezifische Berufsgruppen mit einem schlechten Image bzw. einer schlechten beruflichen Stellung konnotiert werden.

➤ **Verschiedene Berufsgruppen haben bei den Geflüchteten einen niedrigen Status.**

Von einem befragten Unternehmen und einem befragten Mitarbeiter im Jobcenter West2 wird in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass der geringe Status, den eine Berufsgruppe in den Herkunftsländern hat, ein Hindernis der beruflichen Integration in Deutschland darstellen könne. So habe beispielsweise der Pflegeberuf in arabischen Ländern einen anderen kulturell vermittelten Stellenwert als in Deutschland (U18: 14: 07). Deshalb seien Geflüchtete teilweise nicht bereit, in diesem Beruf zu arbeiten (U18: 45-46). Diese kulturelle Prägung zeigt sich auch in der Arbeit der Mitarbeiter des Jobcenters West2:

„[...] wir hatten eine richtig tolle Maßnahme von der Handwerkskammer, also eine Vorbereitung eigentlich auf eine Ausbildung mit Sprachanteil, das war so schwierig dafür nur

zehn Teilnehmer zu gewinnen, weil Handwerksberufe in diesen Ländern, von der Gruppe die zu uns gekommen sind, das muss man auch mal sagen, man muss das sehr genau differenzieren, hat so ziemlich den niedrigsten Status überhaupt“ (W21:43-45).

Dieses Beispiel zeigt, dass die kulturelle Prägung und das berufliche System der Herkunftsländer das Verhalten der Geflüchteten beeinflussen. Hierbei sind die kulturellen Prägungen als Ursache für die unterschiedliche Nachfrage nach bestimmten Berufsfeldern durch die Geflüchteten zu sehen. Zur Integration in den deutschen Arbeitsmarkt muss deshalb nicht nur Wissen über Qualifikationen, Tätigkeiten und Regelungen vermittelt werden, sondern es sollte auch darum gehen, ein Bewusstsein für die Bedeutung und die Qualität bestimmter Berufsbilder zu schaffen und dadurch die kulturelle Prägung zu durchbrechen.

➤ **Die Überwindung der kulturellen Distanz der Geflüchteten benötigt neue Ansätze und Methoden.**

Die Überwindung von kulturell geprägten Vorurteilen und Wertungen gestaltet sich nach Aussagen aus den Jobcentern als schwierig. Man benötige hierfür einerseits mehr Personal, andere Instrumente und eine individuellere Begleitung der Geflüchteten, da die angestoßenen Prozesse zur Integration längerfristig zu betrachten seien (W21: 13). Dies werde auch durch eine unterschiedliche Vorstellung der Geflüchteten über „Zeit als auch Ziel“ (W21:11) der Integration erschwert, sodass die normalen Methoden und Instrumente der Fallbearbeitung und Arbeitsmarktintegration nur eingeschränkt auf die Gruppe der Geflüchteten übertragen werden könnten:

„also wenn das Ziel sozusagen unrealistisch ist, dann spielt der Zeitraum auch keine Rolle und deshalb sind die, im Grunde so eine hochgetaktete Vermittlungsmaschinerie wie die Agentur sich das vorstellt, die läuft halt einfach ins Leere [...]also wenn jemand nicht richtig in das System reinpasst und das merkt man dann wenn man keine Erfolge hat, dann muss man sich die Frage stellen, woran liegt das eigentlich, es lag jetzt nicht daran, dass wir die Arbeit nicht gut durchgeführt haben, es passte einfach nicht“ (W21: 11).

Daraus folgt, dass die kulturellen Unterschiede nicht nur in der praktischen Integration in Betriebe und durch individuelle Verhaltensweisen wirken, sondern auch darin, dass sich Vorstellungen über Ziele, Methoden und die Instrumente der Arbeitsmarktintegration unterscheiden und nicht auf die Geflüchteten direkt übertragen werden können.

4.7 Unterstützung und Hilfe im Rahmen der Integration

4.7.1 Was gehört zu einer gelingenden Integration?

Der letzte Abschnitt dieses Kapitels setzt sich mit der Frage auseinander, wie eine Integration der Geflüchteten am Arbeitsmarkt gelingen kann, welche Aspekte hierfür aus Perspektive der befragten Akteure notwendig sind und was für eine gelingende Integration getan werden muss.

Die Geflüchteten selbst sehen Arbeit als einen wichtigen Aspekt der Integration an, auch wenn sich der Stellenwert von Arbeit unterscheidet. Neben dem Wunsch, selbst für den Lebensunterhalt sorgen zu können, werden auch langfristige Strategien, beispielsweise der Qualifikationsziele oder ein geplanter Berufswechsel, genannt (siehe Abschnitt 4.2.3).

➤ **Ein wichtiges Ziel ist die Verhinderung von Langzeit-Leistungsbezug.**

Die integrationspolitischen Ziele der befragten Jobcenter werden von einzelnen Mitarbeitern darin gesehen, die Geflüchteten so zu „qualifizieren, dass sie irgendwann auch ohne Arbeitslosengeld II existieren können“ (N5:40-41), keine zusätzliche „Bezuschussung durch das Jobcenter“ (O1: 27-31) notwendig sei und die Geflüchteten „nicht [im Jobcenter] hängen bleiben“ (O5: 93). Für die langfristige Integrationsarbeit bestehe dabei das Problem, „dass [es] keine Blaupausen für eine erfolgreiche Integration“ gebe (W12: 3). Die langfristige Qualifizierung und Integration der Geflüchteten steht in der Praxis jedoch dem Wunsch der Geflüchteten, schnell in Arbeit zu kommen und dabei Tätigkeiten mit geringem Verdienst anzunehmen, gegenüber:

„[...] Aber wir haben natürlich auch das geschäftspolitische Ziel, Langzeitleistungsbezug zu bekämpfen [...] und deshalb ist es eigentlich auch Quatsch, die in Helfertätigkeiten zu schicken oder dass die Taxi fahren, weil dadurch wird diese Bedarfsgemeinschaft nie aus dem Leistungsbezug kommen, wird immer Kunde bei uns sein, wird immer ergänzend Leistung bekommen. Und Ziel muss ja eigentlich sein, dass man unabhängig von uns lebt“ (O3:81-82).

Deutlich wird hierbei die Orientierung am geschäftspolitischen Ziel im SGB II, den Langzeit-Leistungsbezug zu vermeiden. Eine Beschäftigung im Helferbereich wird jedoch nicht nur als ungeeignet angesehen, um dauerhaft unabhängig von Transferleistungen zu werden, sondern sie widerspricht auch dem Ziel, die Geflüchteten zu Fachkräften zu qualifizieren:

„[...] Da wo wir dann natürlich sagen müssen, ‚jetzt müssen wir abwägen, was ist uns jetzt wichtiger: eine schnelle Integration in eine Helfertätigkeit oder eben wirklich erstmal Integrationskurs, Sprachvermittlung, Weiterbildung, um dann eben auch dauerhaft eine Fachkraft daraus zu machen‘. [...] Also wir wollen ja Integration nicht verhindern, aber wir wollen natürlich auch sicherstellen, dass die Leute nicht nur aushilfsweise den Helferbereich hier befüllen, sondern dass wir eben auch Fachkräfte dann irgendwann draus machen (O3:9).

Um die Geflüchteten zu integrieren, sollte man daher nach Auffassung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nicht unüberlegt mit „schnelle[n] Lösungen und so Dingen“ (O1: 147-148) agieren, sondern sich klarmachen, dass die Integration der Geflüchteten „einfach vier bis fünf Jahre dauert“ (O1: 147-148), da schnelle Erfolge nicht einfach umzusetzen seien (O1: 147-148). In der Konsequenz bedeute es für eine gelingende Integration der Geflüchteten, längere Planungshorizonte zu entwickeln, da auch die Qualifizierung und die Schaffung eines „guten Fundaments, um auf dem deutschen Arbeitsmarkt Fuß zu fassen“ (O2: 54) entsprechende Zeit benötige. Insofern stelle die Integration von Geflüchteten eine langfristige Generationenaufgabe dar (W22: 27-34), die vor allem eine „Frage der Zeit“ (S2: 58-59) sei und nur mit einem „längeren Atem“ (O2: 145-155) bewältigt werden könne.

➤ **Die Integration der Geflüchteten ist erfolgreich, wenn sich diese an langfristigen Arbeitsmarktzielen orientiert.**

Ein befragter Jobcenter-Mitarbeiter sieht die Integration von Geflüchteten durchaus als schwierig an. Sie sei insbesondere dadurch gefährdet, dass sich ethnische Subkulturen ausbilden könnten, welche sich aus der mangelnden Bereitschaft der Geflüchteten ergeben, sich auf die deutsche Kultur einzulassen (W22a: 27-34). Diese Gefahr gelte es gerade für Jugendliche in der Übergangsphase zu vermeiden (O1: 84). Hierfür sei es, so ein weiterer Mitarbeiter am Standort West1, zugleich unabdingbar, dass die Geflüchteten „nicht alle geballt in einer AGH landen, sondern irgendwie in, an verschiedenen Unternehmen und dann gleich am Alltagsleben teilnehmen und die Sprache lernen“ (W13: 117). Eine Integration sei vielversprechend, wenn es den Geflüchteten ermöglicht werde, neben dem Aufbau von Kompetenzen Kontakt zum Alltagsleben zu erhalten, dadurch die deutsche Sprache zu erlernen und an der Gesellschaft zu partizipieren. Integration kann damit nicht nur als Arbeitsintegration gesehen werden, sondern gesellschaftliche Integration sollte hierbei als weitere Zielstellung mitgedacht und mitbegriffen werden.

➤ ***Gelingende Integration von Geflüchteten erfordert ein gesamtgesellschaftliches Engagement.***

Damit die Integration der Geflüchteten erfolgreich sein kann, sieht sich ein Teil der befragten Unternehmen selbst in der Verantwortung, einen Beitrag zur Integration der Geflüchteten auf dem Arbeitsmarkt zu leisten und dafür Sorge zu tragen, dass diese möglichst hochwertig geschehe. Hierfür gelte es „beste Arbeitsbedingungen zu schaffen [...] und guten Lohn zu zahlen“ (U25: 121). Dabei teilen die befragten Betriebe das integrationspolitische Ziel der Jobcenter, dass die Geflüchteten auf ein Leben ohne Leistungsbezug vorbereitet werden sollen und in die Lage versetzt werden, sich selbst zu versorgen (U1: 17).

Neben der Integration in Arbeit erachten auch die befragten Betriebe die gesellschaftliche Integration der Geflüchteten als wichtiges Ziel der Integrationsbemühungen. Hierbei bestünden vor allem Chancen dadurch, dass die Geflüchteten über die Arbeit im Betrieb soziale Kontakte zu Kollegen und anderen Mitarbeiterinnen aufbauen und hierdurch auch die soziale Integration stattfinden könne. Hierdurch würden sie die Sprache lernen und Land und Leute kennen lernen, erläutert ein befragter Betrieb (U7: 56-57). Ein anderes Unternehmen sieht dies als gesamtgesellschaftliche Aufgabe an, da die „private Integration“ der Geflüchteten nicht von den Unternehmen gewährleistet werden könne (U32: 60). Die Unternehmen könnten lediglich darauf „achten, dass eine Integration am Arbeitsplatz stattfindet“ (U32: 60). Hier höre folglich der Einflussbereich der Unternehmen auf, zu einer Integration von Geflüchteten beizutragen.

4.7.2 Wie ist Integration umzusetzen?

Damit eine gesamtgesellschaftliche Integration der Geflüchteten gelingt, müssen zahlreiche Akteure zusammenarbeiten und sich gegenseitig unterstützen. Diese Akteure stammen sowohl aus den öffentlich-rechtlichen Bereichen (z.B. Jobcenter, Agentur für Arbeit), als auch der Wirtschaft. Dieses sind beispielsweise Betriebe, Unternehmen oder deren Vereinigungen, wie Kammern (IHK), Verbände, Gewerkschaften oder andere Institutionen. Zugleich sind die Akteure der Zivilgesellschaft von Bedeutung. Dieses sind vor allem ehrenamtliche Helfer und (lokale) Flüchtlingsinitiativen oder Kooperationen. Ferner seien auch Maßnahmenträger, welche Kurse für die Geflüchteten anbieten, Unterstützer aus lokalen oder ESF-geförderten Projekten und Initiativen für eine gelingende Integration von Bedeutung. Für die Geflüchteten sind dabei die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der Jobcenter,

des BAMF und der kommunalen Verwaltung, aber auch ehrenamtliche Helfer für die Integration relevant, da diese Unterstützungen gewährleisten und zugleich die Geflüchteten bei der Bewältigung des Alltags begleitend unterstützen.

Eine Schwierigkeit der Integration besteht laut den Aussagen der Mitarbeiter in den Jobcentern darin, diese verschiedenen Akteure miteinander zu koordinieren, da die verschiedenen Unterstützungsleistungen für Geflüchtete ineinandergreifen und sich gegenseitig fördern oder hemmen (S5: 2-3). Hier sei die eigentliche Herausforderung, die Vielzahl an „Playern“ zu koordinieren, da keiner das Gesamtwissen über die Integration habe und folglich die Herausforderung sei, dieses Gesamtwissen zu vermitteln (W12: 3). Ferner bestehe auch ein Problem darin, dass öffentlich unterschiedliche Meinungen und Positionen über die Integrationschancen von Geflüchteten kommuniziert würden, was eine Integration von Geflüchteten zusätzlich erschwere. Hier gelte es „Durchblick zu schaffen“ (W12: 3). In der Konsequenz bedeute dies, die verschiedenen an der Integration beteiligten Akteure zu informieren und zusammen zu bringen, sodass die verschiedenen Angebote ineinander übergreifen. Dieses wirft zugleich die Frage danach auf, welche Akteure welchen Beitrag zur Integration leisten und wie diese Beiträge bewertet werden.

➤ ***Die Unterstützung durch die Jobcenter wird von den befragten Geflüchteten unterschiedlich bewertet.***

Im Hinblick auf Hilfe bei der Orientierung am Arbeitsmarkt werden die Unterstützungsleistungen von öffentlichen Institutionen von den befragten Geflüchteten unterschiedlich bewertet. Zunächst weisen die befragten Geflüchteten darauf hin, dass sie Hilfe bei der Arbeitssuche benötigen und sie sich durch die Unterstützung bessere Chancen am Arbeitsmarkt erhoffen. Hilfe wird von den befragten Geflüchteten insbesondere im Sinne persönlicher Kontakte verstanden, die den Geflüchteten Zugang zu spezifischen beruflichen Positionen und Branchen geben.

Ein Teil der befragten Geflüchteten sieht die Jobcenter als besten Weg, um in Arbeit integriert zu werden. Dabei wird auf das umfangreiche Angebot an Arbeitsplätzen verwiesen, auf das bei Arbeitsagenturen und Jobcentern zurückgegriffen werden könne. Auch wird betont, dass dort die notwendige Kompetenz in der Arbeitsvermittlung vorhanden sei. Insofern sieht dieser Teil der befragten Geflüchteten die Arbeit der Jobcenter positiv und hat diese als erste Anlaufstelle bei der Suche nach Arbeit im Blick.

Ein anderer Teil der befragten Geflüchteten sieht die Arbeitsweisen und -strukturen der Jobcenter als verbesserungswürdig an. Diese Sichtweise stützt sich in der Regel auf eigene Erfahrungen mit den Jobcentern. So wird berichtet, dass die Jobcenter den Geflüchteten Entscheidungsbefugnisse abnehmen und ihre Wünsche nicht berücksichtigen würden (IP44: 123-130). Dies wird beispielsweise in Bezug auf Ausbildungsmöglichkeiten von einem befragten Geflüchteten geäußert (IP53:62-65). Ein anderer Geflüchteter fühlt sich nicht vom Jobcenter unterstützt, da es diesen genötigt habe, sich für eine Stelle zu bewerben, indem ihm sonst die erhaltenen Leistungen gekürzt worden wären (IP21: 9). Auch würden die Jobcenter manche Geflüchtete in Arbeitstätigkeiten drängen, welche diese nicht wünschen (IP41: 155-160). Andere befragte Geflüchtete kennen das Jobcenter nicht, betrachten es nicht als Hilfestellung und bemängeln Schwierigkeiten in der Kommunikation mit dem Jobcenter.

Einzelne befragte Geflüchtete begreifen die Tätigkeiten der Jobcenter und anderer Behörden sogar als ein Hindernis gesellschaftlicher Integration:

„Man kann sich nicht mit der Gesellschaft verschmelzen [...] da gibt es hier im Bundesland ein Problem, wie in der Stadt [...], wo die Stadtverwaltung niemandem hilft, d.h. wenn jemand nach einer Wohnung sucht, sagen sie, du musst alleine suchen, wir geben dir eine geringe Miete. Aber kein Deutscher gibt dir eine Wohnung. Genauso ist es im Jobcenter, es werden dir Hindernisse in den Weg gelegt bis man seine Situation nicht mehr aushält und Deutschland wieder verlässt“ (Gruppendiskussion B: 347-348).

Bei der Interpretation dieser Aussagen ist zu bedenken, dass sie Momentaufnahmen aus einem längeren Prozess sind, in dem sich die Betreuung durch die Jobcenter ändern kann. So wird von einem befragten Mitarbeiter am Standort West festgestellt, dass sich die „Situation insgesamt für Flüchtlinge [...] um 180 Grad verbessert“ habe (W21: 33). Die Sicht, dass es positive Veränderungen der Angebote und Dienstleistungen der Jobcenter für die Geflüchteten gegeben hat, wird auch an anderen Standorten geteilt. Mittlerweile könne besser und individueller auf die Wünsche und Bedürfnisse der Geflüchteten eingegangen werden (O1: 62).

- **Die Zusammenarbeit mit (zivil-)gesellschaftlichen Akteuren ist für die Jobcenter notwendig und sinnvoll.**

Die Integration Geflüchteter stellt eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe dar und erfordert daher von den Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen der befragten Jobcenter, dass sie mit anderen Akteuren der Zivilgesellschaft und Netzwerkpartnern zusammenarbeiten. Diese Vernetzung besteht beispielsweise am Standort Nord darin, dass mit Akteuren aus lokalen Netzwerken, z.B. Flüchtlingsinitiativen oder Arbeitgebern, gemeinsame Veranstaltungen organisiert werden, welche über die Zugänge zum Arbeitsmarkt für Geflüchtete aufklären. Zugleich werden Kontakte zu anderen Trägern (z.B. AWO, Rotes Kreuz u. a.), die im Kontext der Flüchtlingsbetreuung von Relevanz sind, gespannt und geknüpft. Auch werden Kooperationen und Austauschformen mit den lokalen Ausländerbehörden, dem BAMF, kommunalen Beratungsstellen oder politischen Institutionen auf Landesebene aufgebaut. Auch eine enge Kooperation zwischen Arbeitsagentur und Jobcenter wird von einem Interviewpartner hervorgehoben. Ergänzend wird die Kooperation mit lokalen Integrationsträgern vor Ort, für die Besprechung aktueller Problemlagen genannt.

Durch diese Kooperationen werden von den befragten Mitarbeitern der Jobcenter nicht nur Informationen an externe Akteure vermittelt, sondern diese stellen für die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der Jobcenter eine externe Hilfestellung dar. So wird am Standort Nord darauf hingewiesen, dass externe Akteure (z.B. das IQ-Netzwerk oder die Diakonie) zur Betreuung außerhalb der Vermittlungsarbeit herangezogen würden. Im Kontext der Anerkennung von Berufsabschlüssen werden die Geflüchteten an diese Stellen verwiesen und diese würden sich um alles Weitere kümmern. Zugleich würden sie entsprechende Dokumentationen für die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen in den Jobcentern erstellen.

- **Informationen über Hilfeleistungen zur Integration Geflüchteter werden durch (lokale) Netzwerke und Medien verbreitet.**

Die Interaktion mit Netzwerken und Vermittlung von Informationen durch diese Netzwerke nutzen ebenfalls den befragten Betrieben, um auf Unterstützungsprojekte und Unterstützungsprogramme

zur Integration Geflüchteter aufmerksam zu werden. So verweisen die befragten Betriebe darauf, dass die Informationen über Hilfsangebote durch die Agentur für Arbeit vorgestellt oder im persönlichen Gespräch vermittelt wurden. Informationen werden zugleich über (lokale) Netzwerke oder Kooperationspartner und Kammern verbreitet. Die Kammern werden von den befragten Betrieben als Ansprechpartner in Fragen des Asylrechts gesehen. Andere Unternehmen verweisen darauf, dass diese Informationen über (soziale) Medien zu Programmen und Projekten der Integration Geflüchteter erhalten würden.

➤ **Ehrenamtliche Helfer sind eine wichtige Stütze der gesellschaftlichen Integration Geflüchteter.**

Neben den institutionellen Akteuren und Netzwerken, die sich um die Integration Geflüchteter kümmern, spielen auch Ehrenamtliche eine große Rolle. Hier weisen die Mitarbeiter der befragten Jobcenter darauf hin, dass ohne diese „nichts laufen würde“ (S4: 121) und diese eine „super große Stütze“ (W11: 73f.) für die Betreuungsarbeit der Geflüchteten leisten würden.

Die Funktionen, die von den Ehrenamtlichen geleistet werden, decken ein unterschiedliches Spektrum ab. Sie fungieren sowohl als Dolmetscher und Begleiter für die Geflüchteten, organisieren für diese Termine und sind zugleich für die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der befragten Jobcenter wichtige „Wissenslieferanten“, da diese Geflüchtete teilweise über einen längeren Zeitraum betreuen würden und daher auch Informationen über die Familienumstände der Geflüchteten besitzen würden. Dies unterstütze die Vermittlungsarbeit positiv.

Wenngleich die Unterstützungsleistung durch die Ehrenamtlichen von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern überwiegend positiv wahrgenommen werden, so finden sich in den Äußerungen der befragten Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der Jobcenter auch Stimmen, die kritisch es beurteilen, wenn die eigentliche Betreuungsarbeit der Jobcenter auf Ehrenamtliche verlagert werden würde, weil es zu wenig offizielle Stellen zur Betreuung und Beratung der Geflüchteten gebe (W11: 73; 75-76). Teilweise wird auch angeführt, dass die Tätigkeit der Ehrenamtlichen den Bemühungen der Jobcenter um einen planvollen Ablauf der Betreuung entgegenlaufe, beispielsweise durch frühzeitige Vermittlung in Arbeitstätigkeiten:

„Also jemand, der noch nicht anerkannt ist, muss ja erstmal drei Monate warten, dann muss er die Ausländerbehörde fragen, dann muss die BA prüfen und so weiter und so fort. Das ist denen relativ schnurz piepe, denn Behörden sind ja alle viel zu langsam und wir sind ganz furchtbar. Also tigern sie mit – sie finden dann den Arbeitgeber Eisdiele ABZ ganz toll und dann gehen sie da hin und dann sagen sie ‚das ist ein Flüchtling, der ist super‘, der spricht null Deutsch, hat keinen Integrationskurs bekommen, weil Afghane. Der Arbeitgeber steht da ‚was, wie, wo?‘; ‚stellen Sie den ein, erstmal Praktikum ohne Bezahlung‘ [...]“ (N3:112-118).

Dazu kommt, dass einzelne befragte Mitarbeitende der Jobcenter die Ehrenamtlichen aufgrund deren „Überengagements“ als Störfaktor der Vermittlungsarbeit wahrnehmen. Denn bei den Ehrenamtlichen bestehe der Anspruch, dass

„ihr Anliegen sofort bearbeitet wird, dass man vielleicht sogar bevorzugt behandelt wird, was natürlich so nicht umsetzbar ist [...]. Aber es kommen auch sehr viele Nachfra-

gen, das ist schon, man möchte dann auch immer sofort eine Entscheidung und sofort eine Antwort und das ist manchmal schwierig“ (N5:94-95).

Zugleich wird aber stets darauf hingewiesen, dass die Jobcenter in der Summe von den Ehrenamtlichen profitieren, weil diese eine persönliche Betreuung leisten, die man im Jobcenter allein nicht bereitstellen könne. Auch wenn den Ehrenamtlichen teilweise fehlendes Wissen und Verständnis für die Integrationsarbeit in den Jobcentern zugeschrieben wird, werden diese als wichtige Stützen im Integrationsprozess wahrgenommen.

5 Ergebnisse zu den Maßnahmen zur Arbeitsmarktintegration

Das Wichtigste in Kürze

Die qualitativen Interviews, die im Rahmen dieser Studie durchgeführt wurden, ergeben neue Erkenntnisse zum Einsatz von Maßnahmen und Förderungen, die den in Kapitel 3 dargestellten Wissensstand aktualisieren und erweitern. In diesem Kapitel werden die Maßnahmen grob nach dem zeitlichen Verlauf der Integration gegliedert: von der Verbesserung der Voraussetzungen (Sprachbeherrschung, Anerkennung von Qualifikationen) bis zur Vermittlung und Begleitung in Beschäftigung oder Ausbildung. Die Betrachtung der wichtigen bundesweiten Förderungen und Programme wird ergänzt durch die Darstellung regionaler und spezifischer Maßnahmen.

Die Verfügbarkeit von Maßnahmen erweist sich als günstiger als bisher in der Literatur dargestellt, insbesondere hinsichtlich der Sprach- und Integrationskurse, die mittlerweile flächendeckend angeboten werden. In mehreren Bereichen sind jedoch Umsetzungsprobleme vorhanden. Bei der Sprachförderung betrifft dies die Bereitstellung von Alphabetisierungskursen, aber teilweise auch die Bedarfsgerechtigkeit der Integrationskurse. Bei der Verbindung von Sprachkursen mit praktischen Arbeitserprobungen stellen sich praktische Schwierigkeiten bei der Erreichbarkeit der Angebote. Noch nicht vollständig bedarfsgerecht sind auch die Angebote bei der Kompetenzfeststellung und der Beratung für die Anerkennung von Berufsabschlüssen. Auch nach einer formalen Anerkennung verbleiben bei den Betrieben erhebliche Unsicherheiten über das Vorhandensein und die Vergleichbarkeit von berufsfachlichen Kenntnissen.

Im Bereich der Vermittlung besteht Optimierungsbedarf bei der Kommunikation zwischen Jobcentern und Betrieben. In der Vermittlung und Begleitung in Beschäftigung oder Ausbildung liegt ein wichtiges Tätigkeitsfeld für lokale und regionale Initiativen und Netzwerke. Sie können eher als die Arbeitsverwaltung eine persönliche und kontinuierliche Begleitung sicherstellen. Unterstützung und Begleitung ist besonders bei Geflüchteten in beruflicher Ausbildung notwendig, da es den Auszubildenden schwerfällt, die Anforderungen insbesondere der Berufsschule zu meistern. Die Vielfalt der Ansätze bewirkt dabei eine gewisse Unübersichtlichkeit, die es den Jobcentern erschwert, die richtigen Maßnahmen und Förderungen auszuwählen.

Steuerungsprobleme werden nicht nur bei der Koordination unterschiedlicher Akteure sichtbar, sondern auch in der Maßnahmezuzuweisung durch Jobcenter und Agenturen für Arbeit. Die Tatsache, dass die Geflüchteten im Jahr 2016 später als erwartet die notwendigen Voraussetzungen für den Zugang in Maßnahmen hatten, bewirkte Schwierigkeiten bei der Besetzung, die dazu führten, dass die Maßnahmenvergabe oft nicht passgenau war.

Jeder Abschnitt dieses Kapitels endet mit konkreten Verbesserungsvorschlägen. Allgemeine Handlungsempfehlungen zum Maßnahmeneneinsatz sind im Kapitel 6 enthalten.

Auf der Basis der Erfassung von Maßnahmen, der Evaluationsergebnisse und der Ergebnisse der eigenen Erhebungen wird in diesem Kapitel eine systematische Bewertung der Politikmaßnahmen, die auf die Arbeitsmarktintegration oder Qualifizierung von Flüchtlingen abzielen, sowie des Rechtsrahmens vorgenommen. Sowohl auf der Bundesebene als auch auf der regionalen und lokalen Ebene existiert eine Vielzahl von Maßnahmen, Förderungen und Projekten, die die Integration von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt unterstützen sollen. Vielfach greifen diese Maßnahmen ineinander und stehen in einem komplementären, teilweise auch in einem substitutiven Verhältnis zueinander.

Die wichtigsten Handlungsschwerpunkte der Maßnahmen, die am Anfang des Integrationsprozesses stehen, sind die Sprachförderung, die Anerkennung von Qualifikationen, die Informationsvermittlung über den Arbeitsmarkt in Deutschland und die Berufsorientierung. Konkretere Maßnahmen, die auf die Integration abzielen, sind die Vermittlung in Arbeit und Ausbildung, der Erwerb von zusätzlichen Qualifikationen und sonstige auf die Integration abzielende Maßnahmen. Eine dritte Gruppe bilden die rechtlichen Regelungen für die Integration.

In diesem Kapitel werden zum einen die Erfahrungen mit der Anwendung des Regelinstrumentariums und bundesweiter Förderungen dargestellt. Zum anderen geht es jedoch auch darum, exemplarisch einzelne Maßnahmen und Initiativen insbesondere auf der regionalen Ebene vorzustellen, die das Regelangebot ergänzen. Dies erfolgt in Form von Steckbriefen. Diese sollen hier nicht als „best practice“ dargestellt werden, denn wissenschaftliche Evidenz zur Wirksamkeit dieser Ansätze liegt nicht vor.¹¹ Insbesondere auf der regionalen und lokalen Ebene bieten Maßnahmen, Projekte und Initiativen oft ein breites Spektrum an Leistungen, so dass es nicht einfach ist, sie nach ihren Handlungsschwerpunkten einzuordnen.

Für viele Maßnahmen existieren derzeit noch keine umfangreichen Erfahrungen, da viele der Geflüchteten erst in der Phase des Spracherwerbs, insbesondere im Integrationskurs sind (Abschnitt 5.1.1). Die Vermittlung in Ausbildung und Arbeit durch die Agenturen für Arbeit und Jobcenter und die vielfältigen Unterstützungsmaßnahmen auf lokaler Ebene sind daher teilweise noch im Stadium der Erprobung, gelegentlich wird in der Arbeitsverwaltung auch von „Experimentierphase“ gesprochen, beispielsweise im Bereich Kompetenzfeststellung. Andere Maßnahmen wie „Perspektive für Flüchtlinge (PerF)“ stehen als definierte Angebote von Trägern zur Verfügung und können von den Jobcentern „eingekauft“ werden, können aber noch nicht im vorgesehenen Umfang vergeben werden. Daher nehmen die Sprachkurse einen relativ breiten Raum in diesem Kapitel ein.

Die Daten- und Informationslage bei den Maßnahmen und Instrumenten der Arbeitsmarktpolitik ist uneinheitlich. Einheitliche statistische Informationen stehen lediglich für das Regelinstrumentarium der Arbeitsmarktpolitik nach dem SGB II und SGB III zur Verfügung. Zudem sind statistische Informationen, auch wenn sie vorhanden sind, nicht unbedingt aktuell. So beziehen sich die derzeit verfügbaren Informationen aus der Förderstatistik der BA auf das Jahr 2015. Daher ist man hinsichtlich der Anwendung von Maßnahmen und Instrumenten in hohem Maße auf Einschätzungen von Expertinnen und Experten angewiesen.

¹¹ Um Informationen über die lokalen Projekte, deren Probleme und deren Vorschläge für Verbesserungen im Kontext der Integration Geflüchteter zu erhalten, wurden mehrere Projektverantwortliche dieser Maßnahmen kontaktiert und telefonisch befragt (siehe Anhang A3).

Die Analyse und Bewertung vorhandener Maßnahmen zur Integration Geflüchteter erfolgt unter den folgenden Leitfragen:

- Sind die Maßnahmen aus ex-ante-Sicht geeignet, die Arbeitsmarktintegration zu fördern?
- Werden die in den vorherigen Projektschritten identifizierten Hemmnisse durch die Maßnahmen adressiert?
- Sind die ergriffenen Maßnahmen konsistent?
- Werden die Maßnahmen zielgerecht umgesetzt? Welche Schwierigkeiten ergeben sich bei der Umsetzung und welche Erkenntnisse resultieren daraus für künftige Maßnahmen?
- Werden die gewünschten Zielgruppen durch die ergriffenen oder öffentlich diskutierten Maßnahmen erreicht?
- Wie wirkungsvoll sind die Maßnahmen im Hinblick auf die Integration in Beschäftigung oder Ausbildung?
- Wovon hängt die Wirkung der Maßnahmen ab?
- Wie groß ist der mit den Maßnahmen verbundene Aufwand (aus fiskalischer Sicht)?
- Welche Maßnahmen haben aus Sicht der Interview-Partner eine zentrale Bedeutung?
- Welche Empfehlungen für die Politik lassen sich ableiten bzw. wo gibt es Verbesserungsmöglichkeiten?

Die Handlungsempfehlungen beziehen sich in diesem Kapitel auf Verbesserungsmöglichkeiten bestehender Maßnahmen und Ansätze. Grundsätzliche Handlungsalternativen, noch fehlende Unterstützungen und Gesamtbewertungen sind Gegenstand von Kapitel 6.

5.1 Voraussetzungen der Integration

5.1.1 Integrations- und Sprachkurse

Wie Abschnitt 4.3 dieses Berichts deutlich gemacht hat, ist die Notwendigkeit des Spracherwerbs für Geflüchtete bei allen Beteiligten unbestritten, auch wenn je nach beabsichtigter Tätigkeit und weiteren Perspektiven auch Unterschiede gemacht werden.

Das Regelangebot des BAMF sieht einen Integrationskurs vor (siehe Abschnitt 3.1.1), der im Allgemeinen 700 Stunden dauert. Davon sind 600 Stunden Sprachunterricht (je 300 Stunden Basis- und Aufbausprachkurs) und 100 Stunden Orientierungskurs vorgesehen. Einen Anspruch auf Teilnahme am Integrationskurs haben unter anderem anerkannte Flüchtlinge, Asylberechtigte und subsidiär Geschützte. Darüber hinaus steht der Integrationskurs Asylbewerbern und -bewerberinnen mit Aufenthaltsgestattung und guter Bleibeperspektive sowie Geduldeten offen. Vom Besuch des Integrationskurses ausgeschlossen sind damit beispielsweise Asylbewerber und -bewerberinnen aus Herkunftsländern wie Afghanistan oder Pakistan.

Die Regionaldirektionen berichten, dass die Kapazitäten für die Sprachförderung im Jahr 2016 gewachsen seien. Das BMI habe die Mittel für Integrationskurse deutlich erhöht, so dass auch weitere Träger zugelassen werden und nunmehr auch deutlich mehr Kurse angeboten werden konnten. Entsprechend habe sich die Wartezeit auf einen Integrationskurs erheblich verkürzt – sowohl durch das höhere Angebot als auch durch bessere Strukturen. Im Vergleich zur Situation vor einem Jahr könne man in quantitativer Hinsicht mittlerweile i.d.R. von einem flächendeckenden Angebot sprechen.

Die Zusammenarbeit mit dem BAMF im Kontext der Integrationskurse und der berufsbezogenen Sprachkurse sei gut. Beispielsweise gebe es in Nordrhein-Westfalen eine Regelung, die sicherstelle, dass alle zur Verfügung stehenden, berufsbezogenen Sprachkurse auch vollständig genutzt würden.

„Das ist inzwischen eine Autobahn: Dort wo man früher im Schnecken tempo gelaufen ist, kann man jetzt in ICE-Geschwindigkeit durchrasen“ (RD W).

Teilweise wird aber innerhalb der befragten Jobcenter dennoch über längere Wartezeiten bis zur Ausstellung eines Berechtigungsscheins durch das BAMF berichtet, der die Voraussetzung für die Teilnahme an einem Integrationskurs ist (S4:108-113). Trotz der Verbesserungen des Angebots seien zudem regionale Disparitäten in Bezug auf die infrastrukturellen Rahmenbedingungen für den Besuch der Kurse vorhanden. Dies gelte insbesondere für ländliche Räume. Als Lösungsweg biete es sich daher an, wie es beispielsweise im Bezirk der Regionaldirektion Ost der Fall ist, dass Agenturen und Jobcenter die Fahrtkosten tragen, wenn die Kapazitäten der Kursträger vor Ort nicht ausreichen, damit die Geflüchteten einen Kurs andernorts besuchen können.

Auch in einer anderen Regionaldirektion sieht man Optimierungsbedarf, damit die Geflüchteten möglichst schnell für einen Integrationskurs zugelassen werden. Dabei seien auch logistische Probleme zu lösen. Pendelwege seien zuweilen sehr weit und öffentliche Verkehrsmittel seien nicht vorhanden.

➤ **Häufig verlassen die Teilnehmenden den Integrationskurs nicht mit dem vorgesehenen Niveau B1.**

Ziel des Sprachkurses im Integrationskurs ist es, dass die Teilnehmenden die deutsche Sprache bis zum Niveau B1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens erlernen. Die Erfahrung der Jobcenter und Betriebe zeigt allerdings, dass das tatsächlich erreichte Sprachniveau qualitativ oft nicht dem Zertifikat B1 entspricht. Hierbei gebe es erhebliche Unterschiede zwischen den Trägern, die auch dadurch, dass weniger gute Angebote vom Markt verdrängt werden, nicht eingeebnet werden (S-KT).¹²

Nach den Aussagen der Jobcenter und Regionaldirektionen hängen die Lernerfolge stark davon ab, wie die Lerngruppen zusammengesetzt seien.

Eine große Heterogenität hinsichtlich der Vorkenntnisse und des Leistungsniveaus erkläre teilweise die mangelnden Lernerfolge in den Sprachkursen. Sie führe dazu, dass die Lerninhalte nicht allen Kursteilnehmenden in ihren Anforderungen gerecht werden könnten. Deshalb könne es sinnvoll sein, den Umfang des Integrationskurses von 300 Stunden wie auch des Aufbaukurses mit 400 Stunden in kleinere Abschnitte zu unterteilen, nach denen man die Zusammensetzung der Kurse anpassen und homogenere Lerngruppen zusammenstellen kann. Diese Modularisierung der Sprachkurse könne einen flexibleren und bedarfsorientierten Sprachkursbesuch ermöglichen.

Dieser Vorschlag könnte auch dem Problem begegnen, dass Teilnehmende durch vorgeschaltete Sprachkurse bisweilen ein Sprachniveau erreichen, das zwischen dem Integrationskurs und dem Auf-

¹² Mit S-KT wird ein zusätzlich befragter Maßnahmenträger am Standort Süd abgekürzt.

baukurs liegt. Den Jobcentern zufolge ergeben sich häufig Schnittstellenproblematiken bei der Verzahnung der verschiedenen Sprachkursanbieter. Eine solche flexible Gestaltung der Sprachförderung verlangt jedoch neben einer guten lokalen Vernetzung auch eine hohe Anzahl an Teilnehmenden. Nur dann können Kurse verschiedener Niveaus schnell besetzt werden und es entstehen keine Wartezeiten. Dies ist allerdings in ländlichen Regionen nicht immer möglich. Daher ist in ländlichen Regionen, in denen das Angebot weniger vielfältig sein kann und die Anzahl der zu betreuenden Geflüchteten überschaubar ist, eine Verzahnung der einzelnen Akteure von besonders großer Bedeutung.

➤ **Alphabetisierungskurse sind Mangelware.**

Ein großes Problem besteht nach den Experteninterviews darin, dass es Alphabetisierungskurse bei Weitem nicht so häufig gebe, wie es erforderlich wäre; deswegen seien die Wartezeiten noch unbefriedigend lang. Nach Aussagen der Jobcenter sei es mittlerweile möglich, Plätze im Integrationskurs in 6 bis 8 Wochen zu bekommen, bei Alphabetisierungskursen lägen die Wartezeiten aber teilweise noch bei 9 Monaten. Laut Rückmeldung seitens der Träger dürfte dies vor allem am Fehlen geeigneter Lehrkräfte für Alphabetisierungskurse liegen.


Für die Alphabetisierung in der lateinischen Schrift wurde das Zweischriftenlerner-Modul als Instrument entwickelt. Viele der Geflüchteten können aber auch in ihrer Herkunftssprache nicht lesen und schreiben. Am Standort West tritt daher die RD mit dieser Problematik an den Landesverband der Volkshochschulen als Träger der Grundbildung heran, um entsprechende Grundbildungsmodule für geflüchtete Menschen anzubieten. Das Problem dabei sei, dass der Umfang des Bedarfs als Planungsgrundlage unbekannt sei.

Ein weiterer Gesichtspunkt ist das Fehlen zusätzlicher Betreuungsmaßnahmen während des Integrationskurses. Pädagogische Betreuung und eine stärkere Arbeitsmarktorientierung könnten den Integrationskurs erfolgreich ergänzen (W11: 52). Auch eine Kinderbetreuung müsse in Verbindung mit den Integrationskursen angeboten werden, damit Geflüchtete Kurse überhaupt besuchen könnten. Dieser Bedarf würde mit zunehmendem Familiennachzug immer drängender.

➤ **Regionale und lokale Angebote füllen Lücken.**

Da die Integrationskurse zunächst noch nicht für Asylbewerberinnen und -bewerber geöffnet waren und zudem das Angebot noch gering war, wurden vielerorts ergänzende Angebote auf regionaler und lokaler Ebene geschaffen. Solche ergänzenden Sprachkurse wurden und werden teilweise von den Bundesländern finanziert gegebenenfalls unter Nutzung von Mitteln aus dem Europäischen Sozialfonds. Darüber hinaus gibt es ehrenamtliche Deutschkurse für Asylbewerberinnen und -bewerber sowie weitere Angebote auf lokaler Ebene. So hat Baden-Württemberg im Rahmen des Programms „Chancen gestalten - Wege in Ausbildung und Arbeit“ ab 2015 die Sprachförderung für Asylbewerberinnen und -bewerber finanziell gefördert. Umgesetzt wurde das Programm auf lokaler Ebene von Akteursnetzwerken. Ein weiteres Beispiel für eine bundeslandspezifische Maßnahme ist STAFF.SH aus Schleswig-Holstein (siehe Steckbrief 1).

Steckbrief 1: STAFF.SH Starterpaket für Flüchtlinge in Schleswig-Holstein

Beteiligte	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Landesverband der Volkshochschulen (Koordination) ➤ Innenministerium Schleswig-Holstein (Finanzierung und Steuerung) ➤ Zugelassene Träger von Integrationskursen, andere in der Integrationsarbeit tätige Vereine, Institutionen, Verbände und Bildungsträger sowie Kommunen (Umsetzung) 					
Laufzeit	➤ 2013 bis 2019					
Ebene	➤ Schleswig-Holstein					
Ziele	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Bereitstellung erster sprachlicher sowie alltagspraktischer Orientierung ➤ Befähigung der Geflüchteten zur selbstständigen Informationsbeschaffung und Handlungsfähigkeit 					
Handlungsfelder	Sprachliche Förderung	Information, Berufsorientierung	Kompetenzfeststellung, Anerkennung	Vermittlung	Begleitung in Ausbildung und Arbeit	Maßnahmen für Betriebe und Akteure
Zielgruppe	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Geflüchtete aller Herkunftsländer, die (noch) keinen Integrationskurs besuchen konnten ➤ Insbesondere richtet sich die Maßnahme an Geflüchtete, die von der Sprachförderung des Bundes ausgeschlossen sind 					
Inhalt	<ul style="list-style-type: none"> ➤ STAFF.SH bietet kostenlose Kurse an, die vor Besuch des Integrationskurses belegt werden können und sprachliche sowie kulturelle, geographische und gesellschaftliche Inhalte vermitteln. Zudem erhalten die Teilnehmenden Informationen zu weiteren Hilfsangeboten vor Ort. ➤ STAFF.SH bietet 3 Kursmodule à 120 Stunden, Fahrtkostenerstattung sowie gegebenenfalls Kinderbetreuung. Die Kurse dauern ca. 10 Wochen und umfassen je 120 Unterrichtseinheiten. Es können bis zu drei aufeinander aufbauende Kurse besucht werden. ➤ Am Ende der Kurse sollen die Teilnehmenden ein Sprachniveau von A1/A2 erreichen. Es können auch Formate wie geschlechtsspezifische Kurse sowie Alphabetisierungskurse angeboten werden. 					
Ergebnisse	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Im Rahmen der Maßnahme konnten bis zum Sommer 2016 7.500 Flüchtlinge an Kursen teilnehmen. Es gab bereits 400 Kurse an insgesamt mehr als 100 Standorten. ➤ Wartezeiten für den Integrationskurs konnten überbrückt und Teilnehmende angesprochen werden, die nicht zur Teilnahme am Integrationskurs berechtigt sind. Über die Hälfte der Teilnehmenden hatte bei Kursbeginn eine Aufenthaltsdauer in Deutschland von 4 Monaten oder weniger. 					

Zielgruppe von STAFF.SH sind insbesondere jene Geflüchteten, die von der Sprachförderung des Bundes ausgeschlossen sind. Zudem bietet STAFF.SH Sprachförderungen schon vor dem Besuch des Integrationskurses. Sprach- und Orientierungskurse wie STAFF.SH stehen grundsätzlich allen Asylsuchenden vor Ort offen, unabhängig vom Herkunftsland. Sie dienen zudem als Vorschaltangebote, wenn Integrationskurse zu voll sind oder auch zur Vorbereitung, damit zu Beginn des Integrationskurses eine Einstufung in ein höheres Sprachniveau erfolgen kann. Personen, die eine Integrationskurszulassung haben, sollen dagegen nur in gut begründeten Ausnahmefällen an STAFF.SH teilnehmen.

Inhaltlich können sich Überschneidungen mit dem Lehrprogramm aus den Integrationskursen ergeben. Die interne Anleitung zu STAFF.SH versucht, Doppelungen mit dem Integrationskurs dadurch zu vermeiden, dass ein Lehrbuch eingesetzt wird, das vor Ort nicht in den Integrationskursen eingesetzt wird. Inwieweit es gelingt, die Vorschaltangebote und den Integrationskurs zu verzahnen, ist nicht flächendeckend zu beantworten.

Maßnahmen wie STAFF.SH sind flexible Lückenfüller, ihr Konzept muss jedoch vor dem Hintergrund der Bedarfe laufend angepasst werden. In der Umsetzung bestehen erhebliche Gestaltungsspielräume, die auch erwünscht sind, damit die Bedarfe vor Ort berücksichtigt werden können. So ist es aber auch schwieriger, eine einheitliche Qualität der Angebote zu erzielen. Zudem kann ein Wechsel zwischen verschiedenen Sprachkursträgern Wartezeiten und zusätzlichen bürokratischen Aufwand bedeuten. Deshalb ist eine Vernetzung gerade in ländlichen Regionen zwischen verschiedenen Maßnahmen, die einerseits den Erwerb oder die Anwendung der Sprache beinhalten, essentiell.

➤ ***Die Verzahnung der lokalen Angebote mit den bundesweiten Regelangeboten ist entscheidend.***

Damit der Spracherwerb zielführend ablaufen kann, ist es zudem sinnvoll, die Spracherwerbsbiografie der Geflüchteten zentral zu dokumentieren und zu zertifizieren, sodass die Geflüchteten zielgerichtet in passende Sprachmaßnahmen gelangen. Solche Ansätze werden zum Beispiel in Baden-Württemberg bereits durchgeführt und sind ein wichtiger Schritt hin zu einer Verbesserung der Vernetzung zwischen verschiedenen Maßnahmenträgern. Zugleich sind sie hilfreich für Arbeitgeber, da sie konkrete Informationen über die Fähigkeiten der Geflüchteten vermitteln.

Verbesserungsmöglichkeiten für die Sprachförderung

1. Alphabetisierungskurse müssen verstärkt angeboten und in die Sprachvermittlung eingebunden werden.
2. Im Integrationskurs sollten in Bezug auf die vorhandenen deutschen Sprachkenntnisse und das Spracherlern tempo möglichst homogene Gruppen gebildet werden. Hierzu kann eine Modularisierung sinnvoll sein. Den Umfang des Integrationskurses von 300 Stunden wie auch des Aufbaukurses mit 400 Stunden in kleinere Abschnitte zu unterteilen, nach denen man die Zusammensetzung der Kurse anpassen und homogene Gruppen zusammenstellen kann, bietet hierfür einen Ansatzpunkt. Diese Modularisierung der Sprachkurse könnte einen flexiblen und bedarfsorientierten Sprachkursbesuch ermöglichen.
3. Bestehende Angebote auf regionaler und lokaler Ebene sollten nicht in Konkurrenz zu den Integrationskursen stehen, sondern diese ergänzen. Alternativ sollten die Integrationskurse

auf alle Geflüchteten ausgedehnt werden und die ergänzenden sprachlichen Angebote auf eine flexible individuelle Unterstützung und pädagogische Betreuung während des und insbesondere nach dem Integrationskurs, konzentriert werden.

4. Damit der Spracherwerb zielführend ablaufen kann, ist es sinnvoll, die Spracherwerbsbiografie der Geflüchteten zentral zu dokumentieren und zu zertifizieren.

5.1.2 Verbindung von Sprachkursen mit berufsbezogenen Inhalten

Der Integrationskurs beschäftigt sich im Basissprachkurs mit Alltagsthemen, im Aufbaukurs geht es um zusätzliche Themen wie moderne Informationstechniken, Gesellschaft/Staat und Beziehungen zu anderen Menschen, Kulturen und Weltanschauungen. Berufsbezogene Inhalte stehen nicht auf dem Programm, sind für eine Integration in Arbeit aber unerlässlich. Daher ist es wichtig, dass die Sprachausbildung nach dem Integrationskurs mit berufsbezogenen Inhalten fortgeführt wird.

Vermeehrt wird dabei auf die Kombination berufsbezogener Sprachkurse mit praktischen Elementen in Betrieben gesetzt. Dieses Konzept wird von den beteiligten Akteuren durchweg gutgeheißen, da eine Sprache sehr viel schneller erlernt werden könne, wenn sie auch angewendet wird. Auch die Arbeitsmarktintegration und die gesellschaftliche Integration könne durch solche Maßnahmen forciert werden. Schließlich stärke es die Motivation der Teilnehmenden, wenn diese nicht, wie es im Integrationskurs die Regel ist, in einem Vollzeit-Lernprogramm sind.

Es gibt eine Vielzahl an Maßnahmen, die den Besuch eines Sprachkurses mit Kompetenzfeststellungsverfahren und den Gewinn berufspraktischer Erfahrungen verbinden.

- ***Von einem bestimmen Sprachniveau an ist die Verbindung von Sprachkursen mit berufsbezogenen Inhalten sinnvoll.***

Die Beendigung des Integrationskurses (oder im Fall von Asylbewerberinnen und -bewerbern ohne „gute Bleibeperspektive“ eines anderen Sprachkurses z.B. im Rahmen von STAFF.SH) ist ein kritischer Zeitpunkt im Verlauf der Integration, weil hier die Weichen für die weiteren Schritte in Richtung Arbeitsmarktintegration gestellt werden. Dabei müssen die unterschiedlichen Voraussetzungen der Geflüchteten, beispielsweise die vorhandenen Qualifikationen, berücksichtigt werden.

Ein möglicher Weg nach dem Integrationskurs ist der Besuch von berufsbezogenen Sprachkursen, beispielsweise der ESF-BAMF-Kurse, die mit Maßnahmen im Betrieb verknüpft sind. Dieses Konzept ist deshalb erfolgversprechend, weil die Sprachkurse einerseits recht umfassend sind und so eine Grundlage für einen erfolgreichen Berufseinstieg darstellen können, andererseits ist ein klarer Bezug der erworbenen Sprachkenntnisse auf deren Anwendung erkennbar. Auch das Angebot an ESF-BAMF-Kursen wurde im Jahr 2016 ausgeweitet. Dies hat sich allerdings im Jahr 2016 noch nicht in entsprechend erhöhten Teilnehmerzahlen ausgewirkt, weil die Integrationskurse vom Großteil der Geflüchteten bislang noch nicht komplett durchlaufen worden sind und damit bei den meisten Personen das erforderliche Sprachniveau i.d.R. noch nicht vorliegt.

Darauf, dass noch wenige potenzielle Teilnehmende die erforderlichen Sprachkenntnisse haben, sei seitens der Agenturen und Jobcenter teilweise dadurch reagiert worden, dass bei den sprachlichen Eingangsvoraussetzungen Abstriche in Kauf genommen worden seien, wird aus einer Regionaldirek-

tion berichtet. Dies habe jedoch zusätzliche Teilnehmerheterogenität und zusätzlichen Nachsteuerungsbedarf zur Folge gehabt. Beispielsweise mussten bestimmte Module zeitlich stärker gestreckt werden.

Eine Bedingung für das Gelingen solcher Maßnahmen ist, dass die verschiedenen Maßnahmenträger auch konzeptionell miteinander verzahnt sind und dass es logistisch möglich ist, Sprachkurs und Betrieb mit öffentlichen Verkehrsmitteln in einer angemessenen Fahrzeit zu erreichen. Sprachkursanbieter müssen für kombinierte Maßnahmen eine hohe Flexibilität in der Organisation mitbringen, damit Geflüchtete den Sprachkursbesuch an ihre betrieblichen Arbeitszeiten anpassen können. Dies setzt auch eine recht hohe Zahl an Teilnehmenden voraus, damit Kurse zu verschiedenen Zeitpunkten und mit verschiedenen Niveaus gefüllt werden. Ein Jobcentermitarbeiter berichtet davon, dass in einem Fall eine Integration eines Geflüchteten in Arbeit möglich gewesen wäre – unter der Prämisse einen Sprachkurs zu besuchen –, jedoch kein Sprachkurs in Teilzeit habe gefunden werden können, der mit dem Arbeitsablauf kompatibel gewesen wäre:

„...der Arbeitgeber hat gesagt: ‚Ich stell ihn ein, in Teilzeit, unter der Voraussetzung, dass er am Sprachkurs teilnimmt.‘ Und wir haben keinen Sprachkurs gefunden, der [...] kompatibel mit den Arbeitszeiten war, weil der Arbeitgeber nur Baustellen außerhalb [...] hat, der Bewerber hat aber keinen Führerschein, der Sprachkurs war morgens und der Bewerber hätte um 13 Uhr zur Verfügung stehen können, aber der Arbeitgeber hat gesagt, er kann jetzt keinen entsenden von der Baustelle, der ihn jeden Tag abholt und dann [...] zu den Baustellen bringt“ (W13: 57-59).

Die in der Literatur gefundenen deutlichen Lock-in-Effekte des Programms (siehe Abschnitt 3.1.1) wurden von den Befragten in den Jobcentern oder Regionaldirektionen nicht thematisiert.

➤ **Perspektive für Flüchtlinge (PerF): erfolgversprechender Ansatz und weithin genutzt, aber nur von kurzer Dauer.**

Eine Kombination sprachlicher Förderung mit berufspraktischen Inhalten nach dem Integrationskurs ist auch durch die Maßnahme „Perspektive für Flüchtlinge“ (PerF) möglich, die Sprachförderung mit Bewerbungsunterstützung und der Suche nach Praktika verbindet. Die Maßnahme enthält bis zu drei Monaten Heranführung an den Arbeitsmarkt, Orientierung, Bewerbungstraining und -anleitung. In der Variante für junge Flüchtlinge (PerJuF) kann die Dauer bis zu sechs Monaten betragen. Ziel von „Perspektive für weibliche Flüchtlinge“ (PerF-W) ist die Heranführung von weiblichen Geflüchteten an den Arbeitsmarkt in Kombination mit Kinderbetreuung. Die Maßnahme sieht zudem Informationsangebote für Ehemänner, Brüder und Väter vor.

Gesprächspartner aus den Jobcentern geben an, dass diese Maßnahme eines der hauptsächlich genutzten Mittel sei, um Geflüchtete nach dem Besuch des Integrationskurses näher an den Arbeitsmarkt heranzuführen. In der Durchführung sei die Vernetzung mit sozialen Wirtschaftspartnern, Arbeitgeberverbänden und Unternehmen wichtig.

Kritik wird von den Gesprächspartnerinnen und -partnern allerdings an der relativ kurzen Dauer von drei Monaten geäußert.

Einer anderen Förderlogik als dem graduellen Übergang vom Integrationskurs in berufsbezogene Sprachförderung mit praktischen Elementen folgt die Maßnahme KompAS (Kompetenzfeststellung,

frühzeitige Aktivierung und Spracherwerb) der Bundesagentur für Arbeit. Absicht der Maßnahme ist es, möglichst frühzeitig eine Kombination aus Spracherwerb und Heranführung an den Arbeitsmarkt zu erzielen. Der Besuch des Integrationskurses wird dabei mit einer Maßnahme nach § 45 SGB III kombiniert (siehe Abschnitt 5.2.2), indem z.B. vormittags ein Integrationskurs und nachmittags eine flankierende Maßnahme der Arbeitsförderung angeboten werden.

Die befragten Jobcenter beurteilen das Maßnahmekonzept positiv. Insbesondere könne der Prozess der Arbeitsmarktintegration deshalb schneller gelingen, weil Wartezeiten auf den und nach dem Integrationskurs übersprungen werden könnten. Zudem ermögliche es die Kompetenzfeststellung, nahtlos an weitere für den Geflüchteten sinnvolle Maßnahmen im Schritt hin zu einer erfolgreichen Arbeitsmarktintegration anzuknüpfen.

KompAS bedeutet vor allem eine Abkehr von den bisher gewohnten „Förderketten“, in denen die Förderung nicht kontinuierlich erfolgt und in denen keine einheitliche Datenbasis über die Teilnehmenden besteht. Unter Hinzuziehung aller bestehenden Akteure und Maßnahmen sei stattdessen ein ganzheitlicher Plan entwickelt worden, in dessen Rahmen die Menschen über etwa zwei Jahre parallel geführt würden mit dem Ziel, die Förderdauer insgesamt zu verkürzen. Dies sei vor allem wichtig, um zu verhindern, dass die Geflüchteten „sich nur selber überlassen“ würden und sich an Maßnahmen und Leistungsbezug „gewöhnen“ würden (RD W).

Die Implementation der Maßnahme KompAS funktionierte am Anfang jedoch nicht reibungslos.

Ein limitierender Faktor war, dass nur wenige geeignete Bewerber zur Verfügung standen, weil diese entweder einen Alphabetisierungskurs gebraucht hätten oder bereits an Integrationskursen teilnahmen. Ein Jobcenter berichtet, bei der Besetzung von KompAS „fast kläglich gescheitert“ zu sein:

„Einerseits, weil KompAS den regulären Integrationskursbereich abdeckt und eben keinen Alphakurs. Wir hatten also gar nicht so viele Bewerber. [...] Ein großer Faktor war aber auch, dass bereits viele in Integrationskursen sind und KompAS so eng gestrikt ist, dass es ein gekoppelter Anfangskurs sein muss: Integrationskurs plus unser Angebot, das ist nicht flexibel gewesen“ (W11:40).

Wie bei den anderen Maßnahmen, die Sprachkurs und praktische Elemente kombinieren, behindern Mobilitätsprobleme die Durchführung von KompAS, wenn die Entfernungen groß sind und öffentliche Verkehrsmittel nur selten verkehren. Gerade in solchen Fällen könne es vorkommen, dass die Teilnehmenden durch die Kombinationsmaßnahme „überlastet“ (RD S) seien. Auf individuelle Voraussetzungen müsse daher Rücksicht genommen werden.

Die Jobcenter fordern deshalb, KompAS auch in Teilzeit anzubieten, damit eine Kombination mit betriebsnahen Maßnahmen erleichtert würde und auch die Frage der Kinderunterbringung einfacher gelöst werden könne (W21: 22-46).

Nicht alle befragten Fachkräfte zeigten sich vom Konzept von KompAS überzeugt. Ein Mitarbeiter aus dem Jobcenter Ost äußerte, dass Koppelungen verschiedener Maßnahmen nur sinnvoll seien, wenn bereits sprachliche Vorkenntnisse bestünden, und kritisierte das Vorhaben, „*unbedingt Sprache immer mit irgendwas koppeln zu wollen*“ (O3:56-57). Der Besuch des normalen Integrationskurses sei vorzuziehen, zumal dieser für die Jobcenter nicht mit zusätzlichen Kosten verbunden sei (O3:56-57).

Kombination von Sprachförderung und Kompetenzerwerb: Verbesserungsmöglichkeiten

1. Auch nach dem Besuch des Integrationskurses ist Spracherwerb wichtig. Die Kombination von Sprachkurs und Tätigkeiten in Betrieben ist die beste Möglichkeit, einen Arbeitsmarktbezug zu schaffen und die Motivation der Teilnehmenden aufrechtzuerhalten.
2. Hierfür sind jedoch sprachliche Grundvoraussetzungen unerlässlich, ein zu früher Start kann kontraproduktiv sein und die Bereitschaft der Betriebe zum Engagement vermindern.
3. Die Koppelung von Integrationskurs mit Kompetenzfeststellung und frühzeitiger Aktivierung in der Maßnahme KompAS vermeidet Wartezeiten und verkürzt die Dauer bis zur Heranführung an den Arbeitsmarkt. Die Umsetzung der Maßnahme ist jedoch durch organisatorische Probleme gekennzeichnet, die individuell gelöst werden müssen.
4. Wenn Integrationskurs, berufsbezogene Sprachförderung und aktivierende Maßnahmen wie bisher nicht in einer Maßnahme angeboten werden, müssen sie noch besser verzahnt werden, Wartezeiten zwischen den Angeboten sollten vermieden werden.

5.1.3 Kompetenzfeststellung

Die Stärkung berufsbezogener Qualifikationen der Geflüchteten und ihre Vermittlung in eine geeignete Beschäftigung, Weiterbildung oder andere Maßnahme setzen voraus, dass die vorhandenen berufsfachlichen Kenntnisse eingeschätzt werden können und die formalen Voraussetzungen für eine adäquate Beschäftigung geschaffen werden. Andernfalls drohen die bisherigen Kenntnisse und Qualifikationen obsolet zu werden, was einer dauerhaften Verankerung der Geflüchteten im deutschen Arbeitsmarkt und ihrer Verwendung zur Deckung des Fachkräftebedarfs zuwiderlaufen würde. Angestrebt wird, die Menschen möglichst entsprechend ihrem Qualifikationsniveau einzusetzen und zu vermeiden, dass Personen mit guten Qualifikationen dauerhaft im Bereich von Helfertätigkeiten verbleiben.

- **Die Kompetenzfeststellung wird als wichtiges Handlungsfeld angesehen, die formale Anerkennung von Berufsabschlüssen betrifft dagegen nur relativ wenige Geflüchtete.**

Nach den Aussagen einer Regionaldirektion befinde man sich im Handlungsfeld „Kompetenzfeststellung“ immer noch weitgehend in einer Experimentier- und Erprobungsphase. Auch in den Jobcentern wird der Bedarf an Kompetenzfeststellungsverfahren erkannt. Es gebe eine Vielzahl an Angeboten, die es jedoch zu standardisieren gelte:

„die Entwicklung läuft auf Hochtouren und wir sollen noch in diesem Jahr damit beginnen können. Es gibt ganz unterschiedliche Angebote am Markt, über Handwerk, [...] dann haben Sozialeinrichtungen Kompetenzfeststellungsverfahren, die Caritas in Verbindung mit Bildungsanbietern und jeder hat da sein eigenes System und wenn wir das ein bisschen standardisieren, ist das sicher nicht schlecht“ (S1:68-71).

Derzeit wird die Kompetenzfeststellung insbesondere im Rahmen von Maßnahmen wie PerF und KompAS (siehe Abschnitt 5.1.2) als eine Art Profiling der Kompetenzen und Qualifikationen in Zusammenarbeit mit den Betrieben vorgenommen. Im betrieblichen Kontext zeige sich am ehesten,

welche Fertigkeiten vorhanden seien. Die so gewonnenen Erfahrungen könnten dann an die Agentur für Arbeit bzw. das Jobcenter weitergegeben werden (S-KT):

Ein weiteres als erfolgsversprechend angesehenes Instrument der Kompetenzfeststellung ist die Einschätzung im Rahmen einer Maßnahme beim Arbeitgeber (MAG) nach § 45 SGB III. So können Jobcenter oder Agenturen für Arbeit eine bis zu zwölfwöchige Tätigkeit beim Arbeitgeber finanzieren, damit ein Arbeitgeber danach eine besser fundierte Einschätzung über die Kompetenzen treffen kann, auf deren Basis ggf. eine Einstellung erfolgen könnte (siehe dazu Abschnitt 5.2.2).

➤ ***Kompetenzfeststellungen werden relativ unkompliziert bei den Betrieben vorgenommen.***

Kritisch für dieses Vorgehen ist die Bereitschaft der Arbeitgeber, im Rahmen von Maßnahmen oder Praktika informelle Kompetenzbeurteilungen durchzuführen. Die Einschätzungen aus den Regionaldirektionen hierzu unterscheiden sich: Einerseits wurde von positiven Erfahrungen berichtet („Das machen dann solche Unternehmen schon“, RD O), andererseits wurde auch Skepsis geäußert, ob die Unternehmen im erforderlichen Umfang zur Beteiligung bereit seien (RD W).

Die Kompetenzfeststellung gibt Aufschluss darüber, in welchen fachlichen Bereichen eine Arbeitsmarktintegration machbar ist und welche Voraussetzungen gegebenenfalls fehlen und durch Weiterbildung geschaffen werden können. Es geht dagegen nicht um Zertifikate oder Bescheinigungen darüber, welchem Niveau das Testergebnis entspricht. Diese Kompetenztests können also nicht als Nachweise zur formalen Anerkennung oder Gleichwertigkeit von Kenntnissen in einem Ausbildungsberuf eingesetzt werden.

Eine Kompetenzfeststellung ohne formalen Nachweischarakter ist auch das Ziel des Projekts "Berufliche Kompetenzen erkennen", das die Bundesagentur für Arbeit gemeinsam mit der Bertelsmann-Stiftung entwickelt hat und dessen Pilotierung im Dezember 2016 im Bereich mehrerer RD startete.¹³

Die flächendeckende Einführung ist für das 3. Quartal 2017 geplant. Hierbei geht es darum, Geflüchteten, die keine Qualifikationsnachweise erbringen können, einem hauptsächlich bild- und videobasierten vierstündigen Test zu unterziehen. Die Tests werden in Arbeitsagenturen und Jobcentern durchgeführt. Im Anschluss daran sollte eine Aussage getroffen werden können, welchen Kompetenzen das Testergebnis entspricht, um darauf aufbauend adäquate Qualifizierungsmaßnahmen ansetzen zu können, bzw. den Arbeitgebern eine Einschätzung zu ermöglichen, auf welchem Niveau jeweils ein Einstieg in Arbeit stattfinden könnte. Seitens der befragten Regionaldirektionen liegen noch keine Erfahrungswerte darüber vor, ob sich das Projekt in der Praxis bewährt. Es wird jedoch positiv hervorgehoben, dass das Instrument „für das, was es an Möglichkeiten bietet, eine sehr kostengünstige Variante“ (RD S) ist.

¹³ Zur Arbeitsmarktintegration von formal niedrig Qualifizierten, von Migranten/innen und Flüchtlingen plant die Bundesagentur für Arbeit, beruflich verwertbare, informell oder non-formal erworbene Kompetenzen besser zu erfassen und für die Vermittlung in Ausbildung oder Beschäftigung zu nutzen. In Kooperation mit der Bertelsmann Stiftung und dem f-bb gestaltet die Bundesagentur für Arbeit das Projekt "Berufliche Kompetenzen erkennen". Quelle: <http://www.bertelsmann-stiftung.de/de/unsere-projekte/berufliche-kompetenzen-erkennen/projektbeschreibung/> (zuletzt geprüft im Januar 2017).

5.1.4 Anerkennung von Berufsabschlüssen

Die Literatur zeigt, dass die formellen Anerkennungsverfahren für Flüchtlinge derzeit kaum eingesetzt werden (siehe Abschnitt 3.1.2). Nach Einschätzung der Befragten aus den RD und den Jobcentern kann der Großteil der Geflüchteten keine Nachweise beibringen. Auch wenn es nach §14 des Gesetzes über die Feststellung der Gleichwertigkeit von Berufsqualifikationen (BQFG) einen Verfahrenszugang bei fehlenden Nachweisen gibt, werden fehlende Nachweise von den Befragten als entscheidendes Hindernis für das Durchlaufen des Anerkennungsverfahrens gesehen.

In den Fällen, in denen eine Anerkennung erreichbar scheint, besteht bei den Geflüchteten ein hoher Informations- und Beratungsbedarf, da die Verfahren der beruflichen Anerkennung komplex sind. So gibt es reglementierte und nicht-reglementierte Berufe. Auch die Zuständigkeiten für die Anerkennung reglementierter Berufe sind für Betroffene nicht immer leicht zu erfassen. Daher besteht sowohl für Zugewanderte als auch für Unternehmen ein großer Informationsbedarf.

Durch das bundesweite Netzwerk IQ wird eine Anerkennungsberatung geleistet, ferner die Durchführung von Qualifizierungen im Kontext des Anerkennungsgesetzes mit Hilfe von lokalen Partnern. Ein weiterer Handlungsschwerpunkt ist der Aufbau interkultureller Kompetenz bei den Arbeitsmarktakteuren. In über 100 Beratungsstellen bietet das Netzwerk Zuwanderern die Möglichkeit zur Anerkennungsberatung von Qualifizierungen in reglementierten Berufen.

Liegen im Rahmen eines Anerkennungsverfahrens bestimmte Nachweise nicht vor, besteht die Möglichkeit, diese Unterlagen durch Verfahren der Qualifikationsanalyse zu ersetzen. Hingewiesen wurde von den Befragten auf das Projekt „Prototyping Transfer“ (siehe Abschnitt 3.1.2), das von den Kammern umgesetzt wird. Die Qualifikationsanalyse findet hier in Form einer Arbeitsprobe, eines Fachgesprächs oder einer Probearbeit im Betrieb statt. Hierbei handelt es sich um eine praxisorientierte Kenntnis- oder Kompetenzabnahme in der Form, wie sie sonst bei einer Kammerprüfung abläufe. Diese Form der Qualifikationsanalyse habe den Befragten zufolge allerdings den Nachteil, dass sie ein relativ teures Modell sei. So könne es erforderlich sein, die Teilnehmenden über einen längeren Zeitraum in ihrem Tun zu beobachten. Zudem sei das Angebot bisher nicht flächendeckend.

Sowohl die Anerkennungsberatung als auch die Anpassungsqualifizierungen im Rahmen des Anerkennungsgesetzes werden von Geflüchteten als Angebote in Anspruch genommen. In der Periode von Juni 2015 bis Juni 2016 konnten nach Angaben des Netzwerks IQ 10.171 Geflüchtete bezüglich der Anerkennung ihrer Qualifikationen beraten werden. Darüber hinaus haben 2.151 Geflüchtete eine Qualifizierungsberatung erhalten und 764 Personen an einer Qualifizierungsmaßnahme teilgenommen. Das sind vor allem Anpassungsqualifizierungen im Gesundheitsbereich und Brückenqualifizierungen in nicht-reglementierten Berufen, wie z.B. Bewerbungs- und Sprachtrainings. Insgesamt entfällt rund ein Viertel aller Beratungsfälle auf die Geflüchteten mit Ankunft in Deutschland in den letzten Jahren, die Tendenz ist jedoch steigend. Ein besonderer Schwerpunkt liegt bei Qualifikationen in akademischen und nicht akademischen Gesundheitsberufen, in Ingenieurberufen oder als Lehrer; weniger stark sind Qualifikationen im Bereich gewerblicher Berufe und der dualen Ausbildung betroffen.

- ***Es gibt durch das IQ-Netzwerk eine flächendeckende Struktur zur Anerkennungsberatung. Teilweise kommt es jedoch zu längeren Wartezeiten.***

Aus den Expertengesprächen mit den Jobcentern ergab sich, dass die Anerkennungsberatung teilweise stark überlastet sei, was zu langen Wartezeiten führe. Beispielsweise liege die Wartezeit auf eine Beratung in der arabischen Sprache bei 12 Wochen (O2: 101).

Auch ist mit einer Anerkennung der Übergang in eine qualifikationsadäquate Tätigkeit noch nicht gewährleistet. Die befragten Betriebe äußern sich hierzu teilweise skeptisch:

„Anerkennung von ausländischen Abschlüssen natürlich, also selbst wenn halt auch so eine Anerkennungsurkunde da vorhanden ist, ist immer noch die Frage ‚Können die das dann da tatsächlich so wie wir das wollen?‘ Wir hatten einen, der hatte im Iran schon Elektrotechnik studiert mit Abschluss, war Ingenieur, aber als der dann halt da eingesetzt war, der konnte quasi gar nichts von diesen Programmen bedienen, kannte die Themen irgendwie nicht, die haben die Dinge anders berechnet, ist dann halt schon so die Frage ‚Wie kann ich mich da überhaupt drauf verlassen?‘“ (U35: 141).


Auch nach der Feststellung der Gleichwertigkeit von Abschlüssen können daher Qualifizierungsangebote auf nicht-formaler Ebene (z.B. längere Einarbeitung, betriebsinterne Weiterbildung) erforderlich oder sinnvoll sein, insbesondere für Personen, die noch nicht in einer qualifikationsadäquaten Beschäftigung auf dem Arbeitsmarkt Fuß fassen konnten.

Das Netzwerk IQ richtet sich mit seinen ersten beiden Handlungsschwerpunkten an die Geflüchteten. Es besteht jedoch auch bei den für die Anerkennung zuständigen Stellen und bei den Betrieben Bedarf an Informationen über im Ausland erworbene Qualifikationen und ihre Bewertung im Hinblick auf die Gleichwertigkeit mit deutschen Abschlüssen. Dieser Bedarf wird durch das BQ-Portal gedeckt, das Informationen über die Berufsprofile aus einer großen Zahl von Herkunftsländern enthält. Es wendet sich gleichermaßen an Kammern als zuständige Stellen und an Unternehmen. Die Informationen zu Berufsbildungssystemen und ausländischen Berufsbildern und -inhalten aus dem Portal sind öffentlich zugänglich (www.bq-portal.de).

➤ **Informationen über Berufsabschlüsse und Berufsbilder in den Herkunftsländern werden im BQ-Portal zentral gebündelt.**

Das Projekt wird finanziell durch das BMWi getragen. Es basiert darauf, dass die für die Anerkennung zuständigen Stellen als Teile eines Netzwerkes aktiv mitarbeiten. Innerhalb der lokalen Akteure (IHKs, HWKs, Landwirtschaftskammern, Kammern der freien Berufe etc.) arbeiten zusätzlich rund 350 Mitarbeiter mit dem BQ-Portal. Durch den Bildungsföderalismus ist das BQ-Portal für alle bundesrechtlichen Berufe zuständig, das Portal Anabin für alle Schulabschlüsse und akademischen Berufe, die unter die Länderzuständigkeit fallen.

Steckbrief 2: BQ-Portal: das Informationsportal für ausländische Berufsqualifikationen

Beteiligte	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (Finanzierung) ➤ 3 bis 4 Mitarbeitende (zentrale Koordination) ➤ Innerhalb der lokalen Akteure (IHKs, HWKs, Landwirtschaftskammern, Kammern der freien Berufe etc.) sind zusätzlich rund 350 Mitarbeiter für das Projekt zuständig (Umsetzung) 											
Laufzeit	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 2011 – 2018 											
Ebene	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Bund 											
Ziele	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Hauptziele sind die Transparenz, Effizienz, Einheitlichkeit und Schnelligkeit der Bewertung ausländischer Berufs- und Bildungsabschlüsse im Rahmen des Anerkennungsgesetzes zu gewährleisten. Weiter ist die Unterstützung der zuständigen Stellen auf Bundesebene und Bereitstellung von Arbeitshilfen für Unternehmen Teil der Zielsetzung. 											
Handlungsfelder	<table border="1" style="width: 100%; text-align: center; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 16.6%;">Sprachliche Förderung</td> <td style="width: 16.6%;">Information, Berufsorientierung</td> <td style="width: 16.6%;">Kompetenzfeststellung Anerkennung</td> <td style="width: 16.6%;">Vermittlung</td> <td style="width: 16.6%;">Begleitung in Ausbildung und Arbeit</td> <td style="width: 16.6%;">Maßnahmen für Betriebe und Akteure</td> </tr> </table>						Sprachliche Förderung	Information, Berufsorientierung	Kompetenzfeststellung Anerkennung	Vermittlung	Begleitung in Ausbildung und Arbeit	Maßnahmen für Betriebe und Akteure
Sprachliche Förderung	Information, Berufsorientierung	Kompetenzfeststellung Anerkennung	Vermittlung	Begleitung in Ausbildung und Arbeit	Maßnahmen für Betriebe und Akteure							
Zielgruppe	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Berufskammern, Unternehmen, Agenturen und Berater 											
Inhalt	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Das BQ-Portal ist für alle Berufe zuständig, denen als Referenzberuf in Deutschland ein bundesrechtlich geregelter dualer Aus- oder Fortbildungsabschluss zugrunde liegt, nicht für akademische Berufe, die in die Zuständigkeit der Bundesländer fallen. ➤ Aufgabenschwerpunkte liegen in der Vermittlung von Informationen zu ausländischen Berufsprofilen und Berufsbildungssystemen. Diese Informationen sind auch der Öffentlichkeit zugänglich. ➤ Im internen Bereich unterstützt das Portal die zuständigen Stellen bei der Gleichwertigkeitsprüfung mit Prüfergebnissen und Arbeitshilfen (z.B. Musteranschreiben im Falle fehlender Unterlagen, Tipps zur Echtheitsprüfung von Zertifikaten) ➤ Unternehmen erhalten Informationen, um berufliche Qualifikationen besser einschätzen zu können (z.B. Ländersteckbriefe, Grafik zur Kompetenzfeststellung und Unterstützungsmöglichkeiten) ➤ Die Bereitschaft von Beteiligten, Informationen mit anderen Nutzern zu teilen, ist wichtig, um das Netzwerk weiter auszubauen. ➤ Das Portal nutzt Infomails, telefonischen Kontakt und Schulungsangebote. 											
Ergebnisse	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Zum Zeitpunkt der Befragung verzeichnete die Seite 14.000 Besucher und 50.000 Seitenaufrufe. ➤ Es sind 79 Länderprofile veröffentlicht. Damit sind 98 % der wichtigsten Herkunftsländer von potenziellen Antragstellenden sowie alle Hauptherkunftsländer der Flüchtlinge erfasst. ➤ Das Portal umfasst mehr als 2600 Berufsprofile. ➤ 379 Nutzer sind registriert (Stand 1.10.2016). 											

Das Portal befindet sich weiter im Ausbau. Von insgesamt 180 Ländern besteht bisher zu 79 Ländern ein vollständiges Profil. Darin sind 98% der Herkunftsländer von potenziellen Antragstellenden sowie alle Hauptherkunftsländer der Flüchtlinge enthalten. Welche Informationen von den zuständigen Stellen bei der Gleichwertigkeitsprüfung benötigt werden, wird mit den Nutzern gemeinsam entwickelt. Derzeit werden weitere Arbeitshilfen für Kammern entwickelt, damit Abschlüsse aus Flüchtlingsländern noch besser eingeschätzt werden können. Auch werden die Eintragungsmasken angepasst. Besonders zu Beginn des Projekts bestand die größte Herausforderung darin, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Kammern dazu zu motivieren, Berufsprofile und Prüfergebnisse für eine spätere Nutzung durch registrierte Nutzer zur Verfügung zu stellen. Mittlerweile gelinge es nach Aussagen von Projektverantwortlichen, durch die aktive Mitgestaltung zugleich zur Nutzung zu motivieren. Nur so könne es gelingen, viele verschiedene Stellen und Mitarbeiter zu koordinieren und gleichzeitig dazu zu motivieren, Informationen einzupflegen und damit anderen Nutzern zur Verfügung zu stellen und das Netzwerk weiter auszubauen.

Die Projektverantwortlichen geben an, dass die Ziele des Projekts (Verbesserung der Transparenz, Effizienz, Einheitlichkeit und Schnelligkeit der Bewertung ausländischer Abschlüsse sowie die Unterstützung der Kammern bei der Umsetzung des Berufsqualifikationsfeststellungsgesetzes) erreicht worden seien. Man merke, dass die Informationen abgerufen und genutzt würden. Die Nutzer geben nach Aussagen der Projektverantwortlichen die Rückmeldung, dass die Informationen helfen, Verfahren zu verbessern, zu vereinheitlichen und zu beschleunigen. Dies trage dazu bei, nun neue Nutzer noch leichter zu gewinnen.

Anerkennung und Kompetenzfeststellung: Verbesserungsmöglichkeiten

1. Nach der derzeitigen Experimentierphase ist eine Standardisierung von praktikablen und zuverlässigen Instrumenten der Kompetenzermittlung sinnvoll.
2. Im Bereich der Anerkennung beruflicher Kompetenzen ist der Beratungsbedarf erheblich. Teilweise sind die Wartezeiten bis zur Beratung in der Sprache des Herkunftslandes lang und sollten verkürzt werden.
3. Bei Unternehmen bestehen auch nach einer informellen Bescheinigung von Kompetenzen oder selbst einer Anerkennung erhebliche Unsicherheiten über das Vorhandensein und die Vergleichbarkeit von Kompetenzen.
4. Die Verfahren der Kompetenzfeststellung und der Anerkennung der Gleichwertigkeit von Berufsqualifikationen sind derzeit strikt getrennt. Im Sinne einer schrittweisen Heranführung der Zugewanderten an eine qualifikationsadäquate Beschäftigung könnten Kompetenzfeststellungen noch stärker als erster Schritt auf dem Weg zur Berufsankennung genutzt werden.

5.2 Vermittlung, Qualifikation und Begleitung bei der Integration

5.2.1 Vermittlung

Vermittlung wird im Folgenden nicht nur als Vermittlung in Arbeit verstanden, sondern auch als Vermittlung in ein Praktikum oder in eine Ausbildung, in Qualifizierungen oder sonstige Maßnahmen. Der Vermittlungsarbeit kommt im Hinblick auf den weiteren beruflichen Verlauf eine zentrale Bedeutung zu. Eine befragte Regionaldirektion sprach hier von einer „Doppelstrategie“. Ein Teil der Geflüchteten könne nach dem Integrationskurs direkt in den Arbeitsmarkt einmünden, vor allem im Helferbereich und ggf. im Rahmen der Zeitarbeit. Der andere Teil solle sich zunächst sprachlich weiterentwickeln, um danach entsprechend der fachlichen Qualifikation in den Arbeitsmarkt integriert zu werden.

- **Die Vermittlung sollte sowohl bewerber- als auch und arbeitgeberorientiert sein.**

Die Vermittlung im Bereich der Agenturen für Arbeit und der Jobcenter, die als gemeinsame Einrichtungen (gE) organisiert sind, folgt den dort üblichen Prozessen. Im Bereich der bewerberorientierten Vermittlung wird das „4-Phasen-Modells der Integrationsarbeit“ (4PM) angewendet. Kernelemente des 4PM sind ein Profiling, die Festlegung einer realistischen Zieloption, die Vereinbarung einer Strategie zwischen Beratungsfachkraft und arbeitssuchende sowie eine gut dokumentierte Umsetzung (BA 2013). Diese Struktur wird in den Jobcentern für sinnvoll gehalten, „weil man dann auch sehen kann, wo man intervenieren kann, wo man Möglichkeiten hat, was zu ändern“ (O2:89-105).

Eine Bewertung der Vermittlungsprozesse seitens der Geflüchteten zu erhalten, ist nicht einfach, da es aufgrund sprachlicher und begrifflicher Hindernisse nicht einfach ist, die Einzelheiten des Prozesses im Interview zu thematisieren. Generell wird die Vermittlung in den Jobcentern als hilfreich und auch als effektiv bewertet. Mitunter zeigt sich jedoch auch, dass Vermittlungsvorschläge und Erwartungen nicht übereinstimmen, wie eine Befragte berichtet:

„Ich finde, die sollten, bevor sie eine Arbeit anbieten, erstmal fragen, was möchte man tun. Das ist wichtig, dass die immer drauf achten, was ist das Interesse von der Person, die jetzt zu uns kommt, was möchte die Person erreichen, was möchte sie für eine Arbeit haben? [...] Weil ich finde das etwas unverschämt, wenn man einfach irgendwie ein Job aus der Kiste nimmt und sagt ‚Hier das kannst du nehmen, das kannst du machen jetzt‘, ob man das jetzt möchte oder nicht“ (IP 37).

Neben der bewerberorientierten Vermittlung wird auch die arbeitgeberorientierte Vermittlung, insbesondere der Arbeitgeberservice (AG-S) für die Vermittlung von Flüchtlingen eingesetzt. Eine zentrale Aufgabe der Jobcenter und Agenturen für Arbeit aus Sicht der Betriebe ist, dass der AG-S geeignete Bewerberinnen und Bewerber vorschlägt (U3: 76). Darüber hinaus wünschen sich Betriebe, dass bei den Bewerberinnen und Bewerbern nicht nur die Qualifikationen, sondern auch die aufenthaltsrechtlichen Voraussetzungen geklärt sind (U35:36).

Nicht immer sind die Ansprachekonzepte der Jobcenter und Agenturen für Arbeit optimal gewählt. Vermisst werden seitens der Betriebe beispielsweise Informationsangebote über Unterstützungsleistungen und Möglichkeiten (U40: 104). Daneben gibt es aber auch positives Feedback, insbesondere

wenn die Betriebe merken, dass die Mitarbeiter der Jobcenter engagiert sind und auf die Bedarfe der Betriebe eingehen:

„Ich habe am Montag einen Vor-Ort-Termin gehabt mit dem Jobcenter, die waren hier im Hause. Und da muss ich sagen ist die Zusammenarbeit sehr, sehr gut. Wir haben die ganze Thematik mal besprochen. Wir haben uns die in Frage kommenden Arbeitsplätze angeguckt, damit das Jobcenter auch weiß, wie die Stellen genau aussehen, wo die Flüchtlinge arbeiten sollen. Und ich habe jetzt den Vorschlag vom Jobcenter, dass die quasi einen Bulli mit Leuten packen und dann mal bei einem Termin rüber zu uns in die Firma kommen und sich das vor Ort anschauen mit den Personen.“ (U6: 8).

Auch aus Sicht der Jobcenter ist eine enge Zusammenarbeit mit den Unternehmen zentral. Hierfür werden in einem Jobcenter sogenannte Unternehmensscouts eingesetzt, die „in die Betriebe gehen und gezielt nach Beschäftigungs- und Qualifizierungsansätzen gucken, um die Zuwanderer möglichst schnell mit möglichst einfachen Anpassungsqualifizierungen fit zu machen für den Arbeitsmarkt“ (W12: 13).


➤ **Bewährte Vorgehensweisen aus anderen Bereichen lassen sich auf die Vermittlung von Geflüchteten übertragen.**

Ihre Aufgaben sind ähnlich wie die der Betriebsakquisiteure aus dem laufenden ESF-Bundesprogramm für Langzeitarbeitslose. Die Betriebsscouts sind für die Stellenakquise bei den Betrieben zuständig, haben aber auch ihren speziellen Pool an Bewerberinnen und Bewerbern im Blick. Sie agieren dabei abseits des regulären Integrationsgeschäfts der Jobcenter. Darüber hinaus bietet das ESF-Langzeitarbeitslosenprogramm ein beschäftigungsbegleitendes Coaching an, durch das Schwierigkeiten im Betrieb, aber auch im Bereich der Lebensführung bewältigt werden sollten. Diese Ansätze bewerten die Jobcenter auch für Geflüchtete als sinnvoll. Der Arbeitgeber werde direkt eingebunden, um festzustellen, welche Qualifikationen ein Bewerber oder eine Bewerberin noch benötige (W11: 9).

Neben der Vermittlung durch Jobcenter und Agenturen findet auch eine Vermittlung durch Projekte und Initiativen von Trägern und sonstigen Organisationen statt, die Geflüchtete bei der Integration unterstützen. Häufig geschieht dies im Rahmen übergreifender Projekte zur Begleitung von Flüchtlingen in Arbeit (siehe dazu Abschnitt 5.2.4). In den Interviews mit den Betrieben finden sich viele Beispiele, in denen Träger und andere Akteure auf die Betriebe zugegangen waren. Vielfach sind die Projekte und Initiativen auch bei den Betrieben bekannt, so dass diese den ersten Schritt tun.

Ein Beispiel für ein lokales Projekt, das sich hauptsächlich in der Vermittlung von Geflüchteten in den Arbeitsmarkt engagiert, ist die Berliner Initiative „Jobs4refugees.org“, die seit Ende 2015 besteht. Geflüchtete können sich hier online registrieren. Es findet ein Gespräch statt, in dem Qualifikationen, Sprachkenntnisse sowie Wünsche und Ziele der Geflüchteten aufgenommen werden. Gleichzeitig wird auf Unternehmen zugegangen und die Integrationsbereitschaft und Eckdaten möglicher Stellen abgefragt. Dieser Kontakt erfolgt sowohl proaktiv als auch über Netzwerke. Anschließend findet ein Matching der Bewerber und Stellen statt und es werden Bewerbungsgespräche für die Geflüchteten organisiert.

Steckbrief 3: Jobs4refugees

Beteiligte	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Private Spender (Finanzierung) ➤ Vier Mitarbeiter in der Initiative (Umsetzung) ➤ Unternehmen, Jobcenter, Arbeitsagentur, Ausländerbehörde, Netzwerke von Ehrenamtlichen und Unternehmen (Kooperationspartner) 							
Laufzeit	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Seit 2015 							
Ebene	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Berlin, soll aber auch in Frankfurt etabliert werden und langfristig bundesweit nutzbar sein 							
Ziele	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Jobs4refugees möchte den Weg von Geflüchteten in Arbeit begleiten. Im Fokus steht dabei der persönliche Kontakt. Die Maßnahme ist keine Plattform im klassischen Sinne, bei der Angebot und Nachfrage zusammentreffen, sondern das Zusammentreffen soll begleitet werden, sodass die Vielzahl an bestehenden Hürden überwunden werden können. 							
Handlungsfelder	<table border="1" style="width: 100%; text-align: center; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 25%;">Sprachliche Förderung</td> <td style="width: 25%;">Information, Berufsorientierung</td> <td style="width: 25%;">Kompetenzfeststellung, Anerkennung</td> <td style="width: 25%;">Vermittlung</td> <td style="width: 25%;">Begleitung in Ausbildung und Arbeit</td> <td style="width: 25%;">Maßnahmen für Betriebe und Akteure</td> </tr> </table>		Sprachliche Förderung	Information, Berufsorientierung	Kompetenzfeststellung, Anerkennung	Vermittlung	Begleitung in Ausbildung und Arbeit	Maßnahmen für Betriebe und Akteure
Sprachliche Förderung	Information, Berufsorientierung	Kompetenzfeststellung, Anerkennung	Vermittlung	Begleitung in Ausbildung und Arbeit	Maßnahmen für Betriebe und Akteure			
Zielgruppe	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Die Initiative richtet sich an arbeitswillige Geflüchtete und an Betriebe, die gerne Geflüchtete einstellen, ausbilden oder weiterbilden wollen. ➤ Bei der Initiative kann sich jeder anmelden, eine Vermittlung ist bei unsicherem Aufenthaltsstatus jedoch kaum möglich. 							
Inhalt	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Betriebe wie auch Geflüchtete können sich online registrieren. Anschließend finden Gespräche statt, in denen die Fähigkeiten, Wünsche und Ziele der Geflüchteten und die Eckdaten der in Frage kommenden Positionen bei den Betrieben abgefragt werden. Die Gespräche mit Geflüchteten können auf Deutsch, Englisch, Französisch oder Arabisch stattfinden. ➤ Anschließend findet ein Matching der Bewerber und Stellen statt und es werden Bewerbungsgespräche für die Geflüchteten organisiert. ➤ Die Initiative ist kein Marktplatz, an dem dezentral durch die Betroffenen ein Matching von Angebot und Nachfrage stattfindet, sondern dieses wird dezentral durch die Mitarbeiter vorgenommen. ➤ Sowohl Betriebe als auch Geflüchtete werden intensiv begleitet, z.B. was den Umgang mit bürokratischen Hürden oder die Anforderungen des deutschen Arbeitsmarktes angeht. 							
Ergebnisse	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Die Datenbank umfasst ca. 800 Geflüchtete und 200 Unternehmen. ➤ Es konnte bisher ca. 75 Geflüchtete in Arbeit, Ausbildung oder Weiterqualifizierungsmaßnahmen geholfen werden. ➤ Durch die intensive Betreuung der beiden Parteien und das gesteuerte Matching kann eine relativ passgenaue Besetzung offener Stellen oder von Ausbildungs- und Praktikumsplätzen mit Geflüchteten stattfinden. 							

Im Rahmen von „Jobs4refugees.org“ müssen Bewerberinnen bzw. Bewerber und Betriebe nicht eigenhändig zueinander finden, sondern werden durch Mitarbeiter des Portals zusammengebracht. Dabei werden sowohl Geflüchtete als auch Betriebe begleitet. So finden zum Beispiel Interview- und Lebenslauftrainings statt und es wird versucht, Geflüchtete auf das Arbeitsklima in Deutschland vorzubereiten, z.B. was Unternehmensstrukturen, den Arbeitsvertrag oder die im Krankheitsfall zu beachtenden Regularien betrifft. Zudem findet eine Betreuung bezüglich des behördlichen Aufwands statt, so dass den Arbeitgebern der bürokratische Mehraufwand im Umgang mit den Ausländerbehörden teilweise abgenommen wird. Mittlerweile ist die Initiative soweit gewachsen, dass sowohl Geflüchtete als auch Betriebe oft selbstständig an die Initiative herantreten. Nach dem Selbstverständnis der Beteiligten sollen Betriebe und Geflüchtete intensiv betreut werden und – im Gegensatz zu vielen behördlichen Akteuren – eine Begegnung auf Augenhöhe stattfinden.

Im Team wird auch in sprachlicher Hinsicht auf die Geflüchteten zugegangen. Die Mitarbeiter sprechen Deutsch, Englisch, Französisch und Arabisch. So können die Motivation und die Beweggründe der Menschen besser erfasst werden. Auch nach erfolgreicher Vermittlung werden beide Seiten noch für einen gewissen Zeitraum begleitet. Die Mitarbeiter stehen im Kontakt mit allen für die Integration wichtigen Akteuren, wie z.B. Jobcenter, der Agentur für Arbeit und der Ausländerbehörde, aber auch Netzwerken von Ehrenamtlichen und Unternehmen. Dabei werden von den Projektbeteiligten klare Zuständigkeiten, z.B. bei der Frage der Arbeitserlaubnis, und zentrale Ansprechpartner gewünscht.

Seitens der Betriebe befinden sich aktuell knapp 200 Unternehmen in der Datenbank. Bisher wurde ca. 75 Geflüchteten in Arbeit, Ausbildung oder Weiterqualifizierungsmaßnahmen geholfen. Momentan arbeiten in der Maßnahme vier Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die sehr stark ausgelastet sind („mehr als ein Job“). Die Initiative ist spendenfinanziert. Es wird eine hohe Spendenbereitschaft wahrgenommen, sodass die Mitarbeiter momentan einen Planungshorizont von einem halben bis dreiviertel Jahr haben. Langfristig soll die Finanzierung für Geflüchtete kostenfrei bleiben, es wird jedoch erwogen, von den Betrieben eine Gebühr für die Vermittlungsarbeiten zu verlangen. Zudem wird geplant, die Maßnahme auszubauen. So soll die Initiative Anfang 2017 in Frankfurt anlaufen und es wird angestrebt, diese langfristig auf weitere Teile Deutschlands auszuweiten.

Verbesserungsmöglichkeiten bei der Vermittlung

1. Die arbeitgeberorientierte Vermittlung sollte sich noch besser an den Bedarfen der Betriebe orientieren und die Ansprache der Betriebe verbessern. Hierzu sollten feste Ansprechpartner für das Thema Flüchtlinge in den Jobcentern sowie Veranstaltungen und andere Informationsangebote gehören.
2. Ein beschäftigungsbegleitendes Coaching der Geflüchteten nach der Vermittlung könnte als Maßnahme unter bestimmten Umständen sinnvoll sein.
3. Projekte von Trägern und sonstigen nichtstaatlichen Institutionen zur Vermittlung in Arbeit können einen alternativen Zugang zum Arbeitsmarkt bieten und stellen für manche Geflüchtete einen niederschweligen Ansatz dar. Reine Portallösungen sind dabei weniger erfolgversprechend als Maßnahmen, die auch eine Begleitung bieten.

5.2.2 Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen

Ein Ziel der Vermittlung ist es, den Bedarf für eine weitere Förderung im Rahmen arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen festzustellen und die Geflüchteten in geeignete arbeitsmarktpolitische Maßnah-

men zuzuweisen. Hierfür steht das gesamte Regelinstrumentarium des SGB II und SGB III zur Verfügung. Zugleich gibt es mit den Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen auch ein arbeitsmarktpolitisches Instrument speziell für die Gruppe der Geflüchteten.

Die Anwendung des Regelinstrumentariums lässt sich quantitativ durch die Angaben aus der BA-Statistik nachvollziehen. Aus der BA-Statistik stehen Informationen zu Maßnahmeteilnahmen für „Personen im Kontext von Fluchtmigration“ zur Verfügung. Diese umfassen ausländische Staatsangehörige mit einer Aufenthaltsgestattung, einer Aufenthaltserlaubnis oder einer Duldung. Personen, die im Rahmen eines Familiennachzugs (§§29ff AufenthG) zu geflüchteten Menschen nach Deutschland migrieren, zählen dagegen nicht zu dieser Gruppe. Zu beachten ist, dass bei der Abgrenzung nicht auf das Zuwanderungsdatum abgestellt wird. Es kann sich daher auch um Personen handeln, die bereits seit geraumer Zeit in Deutschland leben.

Tabelle 5.1 zeigt die Teilnehmenden an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen im September 2016, sowohl für alle Teilnehmenden als auch die Personen im Kontext der Fluchtmigration. Die Darstellung betrifft beide Rechtskreise SGB II und SGB III. Insgesamt beträgt der Bestand an Maßnahmeteilnehmenden im September 2016 unter den Personen im Kontext von Fluchtmigration knapp 70.000, dies teilt sich ungefähr hälftig auf die beiden Rechtskreise (nicht dargestellt).

➤ ***Kurzfristige Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung dominieren bei den Geflüchteten.***

Deutlich wird, dass unter den Geflüchteten die Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung nach § 45 SGB III mit gut drei Viertel aller Maßnahmen dominieren, also kurzfristige Maßnahmen, die entweder bei einem Träger oder Arbeitgeber stattfinden. Fast ein Viertel aller Vergaben dieses Maßnahmetyps entfallen auf Personen im Kontext von Fluchtmigration, während es über alle Maßnahmetypen hinweg nur knapp 8% sind.

Die Zahl von gut 50.000 Teilnehmenden unter den Geflüchteten erscheint zunächst in Relation zur Gesamtzahl der Geflüchteten nicht sehr groß. Allerdings muss man bei der Interpretation berücksichtigen, dass die Maßnahmen beim Arbeitgeber im Regelfall nur sechs Wochen dauern dürfen. Die Vermittlung von beruflichen Kenntnissen in Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung darf die Dauer von acht Wochen nicht überschreiten. Bei Personen, die langzeitarbeitslos sind oder bei denen die berufliche Eingliederung besonders erschwert ist, können die Maßnahmen bei einem Arbeitgeber (MAG) bis zu 12 Wochen dauern. Die Jahreszahlen liegen daher erheblich über den in Tabelle 5.1 dargestellten Werten. So wurden im Jahr 2015 insgesamt 1,236 Mio. Eintritte in Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung registriert.

Vergleichszahlen für die Personen im Kontext von Fluchtmigration für frühere Zeiträume stehen nicht zur Verfügung. In den Interviews in den Jobcentern wird jedoch die Einschätzung geäußert, dass der Einsatz dieser Maßnahmen derzeit deutlich ausgedehnt wird. Die Maßnahmen zur Aktivierung und berufliche Eingliederung finden im Regelfall bei einem Träger statt. Unter den Personen im Kontext von Fluchtmigration handelt es sich nur in 2.353 Fällen oder 4,5% der Teilnahmen an Maßnahmen nach § 45 SGB III um MAG. Bei allen Teilnehmenden liegt dieser Anteil mit 5,2% geringfügig höher. Insbesondere die beim Arbeitgeber stattfindenden Maßnahmen werden von den befragten Akteuren positiv bewertet, da sie einen ersten Zugang in einen Betrieb darstellen, dem später ein Beschäfti-

gungsverhältnis oder eine Ausbildung folgen könne. Das Instrument sei zudem „unbürokratisch“, da es keine Arbeitserlaubnis bzw. keine Genehmigung der Ausländerbehörde voraussetze (S1: 41).

Tabelle 5.1: Personen im Kontext von Fluchtmigration in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen

Name der Maßnahme	A – Teilnehmende insgesamt	B - Personen im Kontext von Fluchtmigration	Anteil von B an A
Aktivierung und berufliche Eingliederung	226.609	52.664	23,2%
Berufswahl und Berufsausbildung	170.591	5.124	3,0%
Berufliche Weiterbildung	164.143	3.682	2,2%
Aufnahme einer Erwerbstätigkeit	134.765	3.270	2,4%
Besondere Maßnahmen zur Teilhabe behinderter Menschen	74.235	414	0,6%
Beschäftigung schaffende Maßnahmen	104.722	3.267	3,1%
Freie Förderung und sonstige Instrumente	16.185	1.418	8,8%
Maßnahmen insgesamt	891.250	69.839	7,8%

Quelle: BA-Statistik, Migrations-Monitor Arbeitsmarkt: Personen im Kontext von Fluchtmigration, Reihe Arbeitsmarkt in Zahlen, Berichtsmonat September 2016, IAW-Berechnungen.

➤ **Einstiegsqualifizierungen werden besonders häufig an Geflüchtete vergeben.**

Die – gemessen an den Bestandszahlen im September 2016 – zweithäufigste Gruppe von Maßnahmen betrifft die Berufswahl und Berufsausbildung. Differenziert man innerhalb dieser Gruppe nach einzelnen Instrumenten, so ist die Einstiegsqualifizierung mit gut 1.800 Teilnehmenden die häufigste Maßnahme. Tabelle 5.2 zeigt, dass ein Drittel aller Vergaben von Einstiegsqualifizierungen auf Personen im Kontext von Fluchtmigration entfallen.

Auch von der Assistierten Ausbildung, die mit einer Einstiegsqualifizierung kombiniert werden kann, profitieren die Geflüchteten überdurchschnittlich häufig. An den anderen Maßnahmen in diesem Bereich nehmen Geflüchtete dagegen unterdurchschnittlich häufig teil. Zum Teil liegt dies daran, dass sich diese Instrumente an Auszubildende richten und Auszubildende unter den Geflüchteten noch relativ selten sind.

Die Einstiegsqualifizierung zielt darauf ab, die Einmündung in Ausbildung vorzubereiten. Für die Geflüchteten sei dies nach Aussagen der Regionaldirektionen ein wichtiges Orientierungsinstrument; sie erfahren dabei, worum es in der Ausbildung gehe, was eine duale Ausbildung erfordere. Für die Arbeitgeber sei sie eine gute Möglichkeit jemanden kennenzulernen und in den Betrieb vorab schon mal zu integrieren.

Tabelle 5.2: Personen im Kontext von Fluchtmigration in Maßnahmen der Berufswahl und Berufsausbildung

Name der Maßnahme	A – Teil-	B - Perso-	Anteil von
-------------------	-----------	------------	------------

	nehmende insgesamt	nen im Kontext von Fluchtmig- ration	B an A
Berufseinstiegsbegleitung	59.432	1.077	1,8%
Assistierte Ausbildung	6.817	547	8,0%
Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen	29.781	378	1,3%
Einstiegsqualifizierung	5.631	1.828	32,5%
Ausbildungsbegleitende Hilfen	34.598	920	2,7%
Außerbetriebliche Berufsausbildung	26.842	335	1,2%
Diese Maßnahmen insgesamt	163.101	5.085	3,1%

Quelle: BA-Statistik, Migrations-Monitor Arbeitsmarkt: Personen im Kontext von Fluchtmigration, Reihe Arbeitsmarkt in Zahlen, Berichtsmonat September 2016, IAW-Berechnungen.

➤ **Hohe sprachliche Voraussetzungen bei den Einstiegsqualifizierungen, insbesondere in der Berufsschule.**

In einem Bundesland wurde in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge im Rahmen der Einstiegsqualifizierung ein spezieller Sprachkurs integriert. Dabei geht es um eine berufsbezogene Sprachförderung (ESF-BAMF-Kurs), die nunmehr an jedem Agenturstandort angeboten wird. Die Teilnehmenden seien drei Tage in der Woche im Betrieb und zwei Tage in der Sprachförderung. Ziel sei es, den Teilnehmenden bis zu einem Ausbildungsbeginn im Herbst 2017 sowohl die sprachliche Vorbereitung als auch die berufliche Orientierung zu geben (RD S).

Die Einstiegsqualifizierung wird auch von anderen Regionaldirektionen positiv bewertet und als erfolgreiches Instrument gesehen, Geflüchtete an den Arbeitsmarkt heranzuführen. Daher sei die Einstiegsqualifizierung gut für die Geflüchteten, um die ersten Praxiserfahrungen in einem deutschen Unternehmen, im deutschen Ausbildungssystem zu machen, aber auch für die Arbeitgeber, um die Menschen zu erproben und dann in Ausbildungen zu übernehmen (RD W).

Die Haupthürde beim Übergang in einer Ausbildung seien indes die unzureichenden Sprachkenntnisse. Ein Sprachniveau von B1 sei ein Mindestmaß für den Übergang in die Ausbildung. Denn die Unternehmen hätten keine Kümmerer oder Dolmetscher, die bei sprachlichen Schwierigkeiten helfen könnten. Ausbildungsabbrüche seien dann vorprogrammiert (RD O).

Als Knackpunkt werden dabei die sprachlichen Anforderungen in der Berufsschule angesehen (O 1).

Unterdurchschnittlich vertreten bei den Maßnahmen sind die Personen im Kontext der Fluchtmigration nach Tabelle 5.1 im Hinblick auf die Beschäftigung schaffenden Maßnahmen. Dabei handelt es sich fast ausschließlich um Arbeitsgelegenheiten. Unter den Personen mit Arbeitsgelegenheiten befanden sich im September 2016 nur 3.157 geflüchtete Teilnehmende; dies entspricht 3,6% aller Teilnehmenden. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass es außerhalb des arbeitsmarktpolitischen Regelinstrumentariums auch die Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen (FIM) nach dem Integrationsgesetz gibt, die eine ähnliche Zielsetzung haben. In beiden Fällen handelt es sich um öffentlich geförderte Tätigkeiten bei Kommunen sowie bei staatlichen oder gemeinnützigen Unternehmen oder Trägern,

für die lediglich eine Aufwandsentschädigung gezahlt wird. Diese Mehraufwandsentschädigung beträgt bei den AGH 1,05 Euro je Stunde und bei den FIM 0,80 Euro je Stunde.

➤ **Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen: eine Notlösung zur Überbrückung von Wartezeiten.**

Zur Verbreitung der FIM liegt von der BA-Statistik eine Sonderauswertung aus dem Verfahren CoSach vor.¹⁴ Mit Stand vom 25.11.2016 waren 12.192 Plätze beantragt worden, davon knapp ein Drittel von den Aufnahmeeinrichtungen (sogenannte interne FIM) und zwei Drittel von anderen Trägern. Davon wurden 6.456 Plätze genehmigt, und 4.396 FIM hatten bereits begonnen. Offenbar gelang die Genehmigung und Besetzung der FIM in den Unterkünften besonders schnell, denn 42,3% der begonnenen FIM entfallen auf die „interne“ Variante.

Aus der Verteilung auf die Bundesländer wird deutlich, dass in den Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg sowie in Rheinland-Pfalz und Saarland noch keine Plätze besetzt wurden, während in Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg jeweils bereits mehr als 1.000 FIM begonnen haben.

Ziel der FIM ist es nach der Richtlinie für das Arbeitsmarktprogramm „Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen“ (Bundesregierung 2016), die Wartezeit bis zur Entscheidung über die Anerkennung „durch eine sinnvolle und gemeinwohlorientierte Beschäftigung [zu] überbrücken.“ Gleichzeitig sollen die Teilnehmenden „mittels niedrigschwelliger Angebote in Arbeitsgelegenheiten an den Arbeitsmarkt herangeführt werden. [...] Dabei können die Teilnehmenden Einblicke in das berufliche und gesellschaftliche Leben in Deutschland erhalten und auch Sprachkenntnisse erwerben.“ Neben dieser Zielsetzung wird von Seiten der Regionaldirektionen auch angeführt, dass das Instrument eine Tagesstruktur bereitstelle. Als weiterer Vorteil wird genannt, dass sie „Sprachkenntnisse ... vertiefen, und da ist nachher auch die Möglichkeit im Prinzip eine Beurteilung abzugeben, dass man da die Kompetenzen erfasst, die daraus sich ergeben“ (RD S). Als Nachteil wird wahrgenommen, dass es keine „direkte Schnittstelle“ zu Arbeitgebern auf dem ersten Arbeitsmarkt gebe.

Dass bisher nicht mehr FIM vergeben wurden, kann auch an der Öffnung der Integrationskurse für Asylbewerberinnen und -bewerber mit guter Bleibeperspektive und an der Verkürzung der Wartezeiten auf den Integrationskurs liegen. Dies wäre zumindest eine wünschenswerte Folge. Die FIM sind als Überbrückungsmaßnahme für eine Integration in den Arbeitsmarkt schon von ihrer Zielsetzung her weniger förderlich als der Spracherwerb und Maßnahmen der Kompetenzfeststellung und Qualifikation.

➤ **Eingliederungszuschüsse sind bei Betrieben bekannt und werden gern genutzt.**

Unter den 3.270 Personen im Kontext der Fluchtmigration, die im September 2016 an einer Maßnahme zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit teilnahmen (siehe Tabelle 5.1), waren 2.658 Beschäftigte, deren Beschäftigungsverhältnis durch einen Eingliederungszuschuss (EGZ) subventioniert wurde. Nach Aussagen von Befragten in den Jobcentern handelt es sich hierbei oft um Beschäftigte, die zu-

¹⁴ http://www.o-ton-arbeitsmarkt.de/wp-content/uploads/CoSach_Auswertung_FIM_November16-1.pdf, zuletzt geprüft im Dezember 2016.

vor eine MAG oder ein Praktikum durchlaufen hatten und dem Arbeitgeber insofern bereits bekannt waren (N5). Insgesamt werden die EGZ von den Jobcentern als „wichtiges Instrument“ im Kontext der Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen benannt. Die Voraussetzung für die Gewährung eines EGZ, die erschwerte Vermittlung auf den Arbeitsmarkt, sei bei Geflüchteten in der Regel gegeben. Dies müsse der Arbeitgeber jedoch belegen (S3: 23). Gemäß §89 SGB III richten sich dann die Förderhöhe und -dauer nach dem Umfang des Vermittlungshemmnisses bzw. der darauf zurückgehenden Minderleistung.

Auch unter den befragten Betrieben befinden sich solche, die den EGZ in Anspruch genommen haben und diese positiv bewerten. Manche Betriebe empfinden den EGZ allerdings in der Handhabung als zu bürokratisch:

„ Da müsste man das nachweisen, welchen Mehraufwand man hat und der Nachweis, der ist dann so kompliziert, also da lässt man es lieber gleich sein“ (U34: 25).

Inwieweit es beim Einsatz von EGZ zu Mitnahmeeffekten kommt (siehe Abschnitt 3.2.1), lässt sich aufgrund der bisherigen Anwendung nicht abschätzen.

Für die Anwendung der anderen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen des Regelgeschäfts besteht derzeit noch eine zu schmale Erfahrungsbasis. Die Freie Förderung im SGB II und die kommunalen Eingliederungsleistungen sind ebenfalls verhältnismäßig selten und dazu in der Anwendung zu uneinheitlich, als dass hier bereits Schlussfolgerungen gezogen werden könnten.

Verbesserungsmöglichkeiten für Maßnahmen

1. Maßnahmen bei Arbeitgebern (MAG und Einstiegsqualifizierung) haben sich in der Praxis bewährt, weil sie dem gegenseitigen Kennenlernen dienen. Aber auch kurzfristige Maßnahmen bei Trägern werden positiv bewertet. Auch die Ergebnisse aus Evaluationen legen nahe, dass diese Maßnahmen positive Wirkungen haben. Daher sollten sie verstärkt genutzt werden.
2. Viele arbeitsmarktpolitische Instrumente erscheinen angesichts der Evaluationsergebnisse prinzipiell sinnvoll (z.B. Eingliederungszuschüsse), aber es gibt noch zu wenig Erfahrungswerte. Die Anwendung dieser Instrumente (z.B. hinsichtlich Mitnahmeeffekten) sollte sorgfältig evaluiert werden.
3. Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen dienen kurzfristig zur Überbrückung von Wartezeiten. Ihre Funktion bei der Integration in Beschäftigung ist jedoch begrenzt. Mit der feststellbaren Verkürzung von Wartezeiten wird die Bedeutung dieser Maßnahmen abnehmen. Die Umsetzung deutet auf Verzögerungen in einigen Bundesländern hin. In diesen Bundesländern könnten die Maßnahmen zu spät kommen, als dass sie noch einen wahrnehmbaren Beitrag leisten.

5.2.3 Berufsorientierung und Übergang in Berufsausbildung

Ein großer Teil der Geflüchteten ist in einem Alter, in dem die Aufnahme einer Berufsausbildung oder eines Studiums im Vergleich zur Aufnahme einer Beschäftigung als die sinnvollere Option erscheint. Die Auswertung der Interviews mit den Geflüchteten machte zusätzlich deutlich, dass die Geflüchteten dies als eine gute Perspektive in Deutschland ansehen.

Personen, die in Deutschland aufgewachsen sind, machen ihre Pläne zur Aufnahme einer Ausbildung oder eines Studiums während der Schulzeit. Dies trifft auch auf diejenigen Geflüchteten zu, die zunächst – oft über Willkommens- oder Vorbereitungsklassen – in die allgemeinbildende schulische Ausbildung kommen. Hier erhalten sie dieselben berufsorientierenden Angebote und die gleiche Berufsberatung wie einheimische Jugendliche. Sie partizipieren dabei auch an speziellen Förderungen; so zeigt Tabelle 5.2, dass mehr als 1.000 Jugendliche mit einem Hintergrund in der Fluchtmigration an Maßnahmen wie der Berufseinstiegsbegleitung teilnehmen. Der Aspekt der schulischen Phase und daher auch der Anwendung schulischer Berufsorientierung und Berufsberatung für Geflüchtete wird in dieser Studie nicht weiterverfolgt.

Problematischer stellt sich die Situation für jene Geflüchtete dar, die sich in einem Alter kurz vor Ende der Schulpflicht befinden. Die Bundesländer haben hier unterschiedliche Konzepte zur Betreuung der jungen Geflüchteten entwickelt, die sich bereits im Übergang von der Schule in eine berufliche Ausbildung oder ein Studium befinden. In Brandenburg wurde beispielsweise mit der zweijährigen Berufsfachschule beruflicher Grundbildung Plus (BFS-G-Plus) ein Bildungsangebot geschaffen, welches sich gezielt an berufsschulpflichtige Flüchtlinge sowie Asylsuchende richtet. „Grundbildung Plus“ sieht vor, das Geflüchtete nach Ende der Schulpflicht in den Oberstufenzentren in Brandenburg weiter beschult werden. Mit Sprachförderung und Berufsberatung wird so versucht, in zwei Jahren den Übergang in Richtung duale Ausbildung zu schaffen. In Berlin wird „Grundbildung Plus“ derzeit noch erprobt. Ansonsten werden die Jugendlichen unter 25 Jahre dort über die Jugendberufsagentur in den 12 Berliner Bezirken betreut.

Junge Geflüchtete, die nicht mehr schulpflichtig und nicht mehr in der beruflichen Ausbildung sind, können dagegen zunächst einen Integrationskurs besuchen und parallel dazu oder im Anschluss an berufsberatenden Angeboten teilnehmen. In der Phase nach dem Integrationskurs sehen die Regionaldirektionen und Jobcenter eine große Herausforderung darin, die Geflüchteten, die bis Ende 2016 mehrheitlich noch in den Integrationskursen sind, in Anschlussmaßnahmen zur weiteren Qualifizierung unterzubringen. Dabei sei es den Jugendlichen oft schwer zu vermitteln, dass sie zunächst über ein oder zwei Jahren die notwendigen Voraussetzungen für eine Berufsausbildung erwerben müssten. Zusammen mit der Ausbildungsdauer ergebe sich ein Zeitraum von fünf Jahren bis zum Berufseinstieg, die sei für die Jugendlichen „gar nicht zu überschauen“ (RD O).

Berufsorientierung und -beratung wird in der Phase nach dem Integrationskurs im Rahmen der Maßnahmen „Perspektiven für junge Flüchtlinge“ (PerjuF) geleistet. Diese Maßnahme dauert bis zu sechs Monate – im Gegensatz zur Maßnahme PerF für ältere Geflüchtete, die maximal drei Monate dauert. Die längere Dauer soll gewährleisten, dass junge Menschen eher mit dem Thema Berufsorientierung und Heranführung an mögliche Ausbildungsmöglichkeiten und an den Arbeitsmarkt vertraut werden. Mit speziellem Bezug auf das Handwerk gibt es die Maßnahme auch als „Perspektiven für junge Flüchtlinge im Handwerk“ (PerjuF-H).

Als bundesweites Angebot existiert das Programm „Berufsorientierung für Flüchtlinge“ (BOF) des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF), durch das Absolventen und Absolventinnen von PerjuF und ähnlichen Maßnahmen, die aufgrund ihrer Eignung und Neigung für eine Ausbildung im Handwerk in Frage kommen, weiter auf eine Ausbildung im Handwerk vorbereitet werden. Im Rahmen des Programms erhalten die jungen Menschen 13 Wochen lang vertiefte Einblicke in bis zu drei Ausbildungsberufe des Handwerks. Während dieser Zeit werden sie berufsbezogen sprachlich weiter qualifiziert und von einer sozialpädagogischen Fachkraft individuell begleitet. Die BOF gliedert

sich in neun Wochen Werkstatttage in Lehrwerkstätten und eine anschließende Betriebsphase in einem Handwerksunternehmen, die vier Wochen dauert.

Auch außerhalb der BOF sind Praktika bei Betrieben ein wichtiges Element in dieser Phase, das die jungen Erwachsenen mit der Arbeitswelt in Berührung bringt, der Erprobung von Fähigkeiten dient und die auch unmittelbar in die Ausbildung im Praktikumsbetrieb führen kann – gegebenenfalls unter Nutzung des Instruments der Einstiegsqualifizierung (EQ) (siehe Abschnitt 5.2.2).

- ***Bei der Unterstützung des Übergangs von der Schule in eine Ausbildung und weiter in den Beruf dominieren die Angebote der Bundesländer- und regionalen Ebene – das gilt für Bildungsinländer genauso wie für Flüchtlinge.***

Auch für Jugendliche, die ihre Schulausbildung in Deutschland erhalten haben, stehen im Übergang in die Ausbildung und Beruf Unterstützungen und Förderungen insbesondere auf der Bundesländer- und lokalen Ebene zur Verfügung. Vielfach sind es lokale Netzwerke aus Kammern, Unternehmen, Agenturen für Arbeit, Kommunen, Bildungsträgern und weiteren Akteuren, die vor Ort dafür sorgen, dass insbesondere benachteiligte Jugendliche einen Zugang in das berufliche Bildungssystem finden. Diese Netzwerke haben in der Unterstützung junger Geflüchteter neue Aufgaben bekommen. Zudem haben sich spezifische Initiativen für Geflüchtete neu gegründet.


Ein Beispiel hierfür ist das Projekt „IHAFa“ im niedersächsischen Handwerk (Steckbrief 4), das seit Anfang 2015 junge Geflüchtete in eine Ausbildung im Bereich des Handwerks integrieren soll.

- ***IHAFa bietet eine Orientierung und Begleitung über die Schwelle zur Berufsausbildung hinweg.***

Das Projekt wurde auf Initiative der Landesvertretung der niedersächsischen Handwerkskammern gegründet und besteht in ganz Niedersachsen. Die sechs beteiligten Handwerkskammern tauschen sich regelmäßig aus. Die Säulen des Projekts sind handwerkliche Kompetenzfeststellung, Netzwerkarbeit, Öffentlichkeitsarbeit, Vorbereitung auf den Berufsschulunterricht und Begleitung der Teilnehmenden am Anfang der Ausbildung.

Teile des Projekts IHAFa wie die Kompetenzfeststellung können von den Jobcentern auch für andere Maßnahmen, wie z.B. im Rahmen von PerjuF oder BOF, „eingekauft“ werden. Seit Beginn des Jahres 2016 werden Beratertage und Castings organisiert, für die sich Interessierte online anmelden können. Geflüchtete können sich auf Eigeninitiative hin bewerben, werden häufig aber auch über Netzwerke und Ehrenamtliche auf das Projekt aufmerksam. Die Handwerkskammer informiert über das Projekt auch in den SPRINT-Klassen der berufsbildenden Schulen.

Steckbrief 4: IHAFAs Integrationsprojekt handwerkliche Ausbildung für Flüchtlinge und Asylbewerber

Beteiligte	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Handwerkskammern, Bundesagentur für Arbeit, Landkreise, Wirtschaftsministerium des Landes Niedersachsen (Organisation, Finanzierung) ➤ Handwerkskammern (Umsetzung) ➤ Jobcenter, Agentur für Arbeit, Integrationslotsen, Ehrenamtliche, Berufsbildende Schulen, handwerkliche Strukturen mit Lehrlingsberatern bei den Innungen, Ausbildungsberatern und Beratungen für Betriebe (Kooperation) 											
Laufzeit	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 2015 - 2019 											
Ebene	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Niedersachsen, die konkrete Ausgestaltung erfolgt jeweils durch eine der sechs niedersächsischen Handwerkskammern, sodass diese je nach Standort im Detail variieren kann 											
Ziele	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Einen Beitrag zur Integration von Geflüchteten leisten und dabei dem Fachkräftemangel im Handwerk begegnen 											
Handlungsfelder	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse; text-align: center;"> <tr> <td style="width: 16.6%; color: #808080;">Sprachliche Förderung</td> <td style="width: 16.6%; color: #808080;">Information, Berufsorientierung</td> <td style="width: 16.6%; color: #808080;">Kompetenzfeststellung <i>Anerkennung</i></td> <td style="width: 16.6%; color: #808080;">Vermittlung</td> <td style="width: 16.6%; color: #808080;">Begleitung in Ausbildung und Arbeit</td> <td style="width: 16.6%; color: #808080;">Maßnahmen für Betriebe und Akteure</td> </tr> </table>						Sprachliche Förderung	Information, Berufsorientierung	Kompetenzfeststellung <i>Anerkennung</i>	Vermittlung	Begleitung in Ausbildung und Arbeit	Maßnahmen für Betriebe und Akteure
Sprachliche Förderung	Information, Berufsorientierung	Kompetenzfeststellung <i>Anerkennung</i>	Vermittlung	Begleitung in Ausbildung und Arbeit	Maßnahmen für Betriebe und Akteure							
Zielgruppe	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Junge Geflüchtete mit Berufsschulreife, einem Sprachniveau von B1 und realistischer Bleibeperspektive, die sich für das Handwerk begeistern ➤ An der Ausbildung von Geflüchteten interessierte Betriebe 											
Inhalt	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Das Projekt umfasst die Bereiche handwerkliche Kompetenzfeststellung, Netzwerkarbeit, Öffentlichkeitsarbeit, Vorbereitung auf den Berufsschulunterricht und Begleitung der Teilnehmer am Anfang der Ausbildung. ➤ Insbesondere finden Beratertage für interessierte Geflüchtete statt, an denen Tests zu Leseverstehen, mathematisch-naturwissenschaftlichen Kenntnissen und handwerklichem Geschick durchgeführt werden und ein Einzelgespräch stattfindet. Am Ende wird eine Empfehlung für das weitere Vorgehen auf dem Weg der Integration in Arbeit ausgesprochen. ➤ Sobald die nötigen Kenntnisse für eine handwerkliche Laufbahn vorhanden sind, werden qualifizierte Betriebspraktika, Einstiegsqualifizierungen und Ausbildungen vermittelt. ➤ Zudem werden Seminare im Bereich „Diversity Management“ für Handwerksbetriebe angeboten. 											
Ergebnisse	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Landesweit haben in der Periode von November 2015 bis Oktober 2016 100 Geflüchtete eine Ausbildung begonnen. Ca. 50 Geflüchtete wurden in eine Einstiegsqualifizierung begleitet, ca. 20 sind in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung eingemündet. ➤ Bis Oktober 2016 wurden über 300 Kompetenzfeststellungsmaßnahmen landesweit durchgeführt. ➤ Ungefähr 20% der Teilnehmer der Beratertage werden in weitere Maßnahmen vermittelt, weil viele den Anforderungen, insbesondere was das Sprachniveau angeht, nicht genügen. 											

An den Beratertagen werden Tests zum Leseverstehen durchgeführt sowie mathematisch-naturwissenschaftliche und handwerkliche Aufgaben gelöst. Darüber hinaus gibt es ein ausführliches

Einzelgespräch zur Motivation und den bestehenden Möglichkeiten im Handwerk. Am Ende der Einzelgespräche wird eine Empfehlung für das weitere Vorgehen und gegebenenfalls für den Erwerb zusätzlicher sprachlicher oder beruflicher Kenntnisse ausgesprochen. Diese Empfehlungen werden dokumentiert und können von den Geflüchteten dann z.B. im Jobcenter vorgelegt werden. Sobald die nötigen Kenntnisse für eine handwerkliche Laufbahn vorhanden sind, werden qualifizierte Betriebspraktika, Einstiegsqualifizierungen und Ausbildungen vermittelt. Für diese Vermittlung nutzt die Handwerkskammer ihre Lehrstellenbörse sowie vorliegende Listen mit interessierten Betrieben. Außerdem werden im Rahmen des IHAFa-Projektes Seminare im Bereich „Diversity Management“ für Handwerksbetriebe angeboten.

Die Branchen, in die Geflüchtete integriert werden können, werden durch das Profil der jeweiligen Region geprägt. In Hannover können Kompetenzfeststellungen insbesondere in den gewerblich-technischen Bereichen durchgeführt werden. Dabei gelingt es besonders häufig, Geflüchtete in den Bereichen Anlagenmechaniker, Sanitär, Heizung und Klima, Metall sowie Maler und Lackierer über ein begleitetes Praktikum in Ausbildung zu bringen.

➤ ***Die Besetzung der Maßnahme mit geeigneten Teilnehmenden ist problematisch.***

In der Durchführung der Maßnahme hat sich gezeigt, dass es teilweise schwierig ist, die Maßnahme mit Geflüchteten zu besetzen, die ein Sprachniveau von B1 aufweisen. An den Beratertagen können alle, die sich anmelden, teilnehmen. Deshalb kommt es vor, dass Bewerber die sprachlichen Anforderungen nicht erfüllen. Ungefähr 20% der Teilnehmenden an den Beratertagen werden in weitere Maßnahmen vermittelt. Die Erfahrung anderer Projekte, dass Maßnahmen derzeit nur schwer mit geeigneten Bewerberinnen und Bewerbern besetzt werden könnten, gilt auch für IHAFa. Dies betrefte nach Aussagen der Projektkoordination vor allem die Elemente des IHAFa-Projekts, die durch die Jobcenter und Arbeitsagenturen als Teil anderer Projekte zugekauft würden.

Nach Angaben der Projektkoordinierungsstelle hatten im Zeitraum von November 2015 bis Oktober 2016 landesweit 100 Geflüchtete eine Ausbildung begonnen. 50 Geflüchtete wurden in eine Einstiegsqualifizierung (EQ) begleitet, 20 sind in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung eingemündet. Bis Oktober wurden über 300 Kompetenzfeststellungsmaßnahmen landesweit durchgeführt.

Nach der Einschätzung der Projektbeteiligten sind die Anforderungen der berufsbildenden Schule für viele Geflüchtete die größte Hürde in der Ausbildung. In den Klassen der berufsbildenden Schulen gingen Geflüchtete bisweilen unter. Positiv wird die Kooperationsbereitschaft seitens der Betriebe wahrgenommen, insbesondere in den vom Fachkräftemangel betroffenen Branchen.

Mit Blick auf die Unterstützung junger Geflüchteter insgesamt monieren die interviewten Projektbeteiligten, dass viele der neu gegründeten Initiativen bislang noch unzureichend koordiniert seien. Eine bessere Koordination, wen man wann wie fördern möchte, sei erforderlich. Dabei solle man stärker auf die Einzelinteressen der Geflüchteten eingehen. Viele Maßnahmenträger seien weniger an den individuellen Bedürfnissen der Geflüchteten orientiert, sondern es stehen oft finanzielle Erwägungen im Vordergrund. Die Zuordnung der Menschen in die einzelnen Maßnahmen werde den Teilnehmenden nicht immer gerecht.

Eine ähnliche Zielsetzung wie IHAFa hat das Projekt „Integration durch Ausbildung – Perspektive für Flüchtlinge“ in Baden-Württemberg. Träger ist das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Woh-

nungsbau Baden-Württemberg, das Projekt wird aber jeweils von unterschiedlichen Akteuren wie z.B. den Handwerkskammern durchgeführt. Die Maßnahme richtet sich an Geflüchtete, die eine Ausbildung im handwerklichen Bereich anstreben. Voraussetzung ist ein Sprachniveau von B2, damit die Geflüchteten in der Berufsschule bestehen können. Die Maßnahme richtet sich an Geflüchtete mit einer guten Bleibeperspektive, also mit Duldung oder Aufenthaltsgenehmigung. Die Teilnehmenden werden bei der Berufswahl und im Bewerbungsprozess unterstützt und in freie Ausbildungs-, Praktikums- oder Einstiegsqualifizierungen vermittelt. Es findet auch eine Unterstützung bei der Bewältigung des bürokratischen Aufwands statt. Nach der Vermittlung in Ausbildung wird der Kontakt mit Betrieben und Geflüchteten noch ein halbes Jahr lang aufrechterhalten. Ein Aufgabenschwerpunkt besteht in der Kommunikation der verschiedenen Akteure. Trainingsmaßnahmen oder ähnliche Förderungen werden nicht direkt angeboten, sondern es geht darum, mit den Betroffenen zu kommunizieren und diese gegebenenfalls an weitere Maßnahmen zu vermitteln.

Schwierigkeiten in der Umsetzung gibt es nach Auskunft einer beteiligten Handwerkskammer beim Matching zwischen Bewerberin bzw. Bewerber und der Ausbildungsstelle. Viele Geflüchtete möchten Kfz-Mechatroniker werden, das sei in der Praxis jedoch oft nicht möglich. Die Schwierigkeiten nähmen mit dem Übergang in Ausbildung deutlich zu. Geflüchtete mit einem zu geringen Sprachniveau (unter B2) brächen die Ausbildung oftmals ab oder würden zurückgestuft. Die Schwierigkeiten in der Ausbildung ergäben sich häufig in der Berufsschule. So seien für das erfolgreiche Absolvieren der Berufsschule ausreichende Sprachkenntnisse eine entscheidende Bedingung. Die Maßnahmenträger unterschieden sich jedoch in den Sprachniveaus, die sie als Mindestvoraussetzung für den Besuch der Berufsschule ansetzen. Dies hänge auch stark von den Berufsprofilen und persönlichen Charakteristika ab. Häufig sei ein Sprachniveau von B2 Mindestvoraussetzung, es gäbe aber auch Berufe, in denen eine Ausbildung mit einem niedrigeren Sprachniveau gelingen könne. Auch im Bereich der Allgemeinbildung bestünden oft Defizite. Deshalb könne es sinnvoll sein, für Geflüchtete einen erhöhten Anteil an Deutsch- und Mathematikunterricht, der in der Berufsschule stattfindet, anzubieten.

➤ ***Geflüchtete in der Ausbildung brauchen Unterstützung – vor allem bei den Anforderungen in der Berufsschule.***

Die hohen Anforderungen sprachlicher, inhaltlicher und kultureller Art, mit denen Geflüchtete in der Ausbildung konfrontiert werden, stellten diese gegenüber den deutschen Auszubildenden vor ungleich größere Herausforderungen. Neben einer engmaschigen Betreuung könne es deshalb auch sinnvoll sein, die Ausbildungszeit für Geflüchtete zu verlängern, sodass ein paralleler Spracherwerb möglich gemacht und die Geflüchteten nicht überfordert würden.

Für viele Geflüchtete sind die Hürden beim Zugang in eine ca. dreijährige Berufsausbildung im dualen System so hoch, dass sich die Frage stellt, welche Alternativen angeboten werden können, wenn dieses Ziel nicht erreichbar ist. Einige Interviewte verwiesen hier auf gute Erfahrungen mit Ausbildungen im Helferbereich. Als Beispiel wurde ein Kurs zum Altenpflegehelfer im Bereich der RD am Standort Süd genannt. Hierbei seien die sprachlichen Anforderungen geringer als bei einer dualen Ausbildung, verlangt werde das Niveau A2. Die Ausbildung werde in zwei Jahren absolviert statt wie normalerweise in einem Jahr. Im ersten Jahr stehe vor allem der Sprachunterricht mit einem Anteil von 50% der Unterrichtszeit im Mittelpunkt. Die Erfahrung zeigte in diesem Fall, dass großes Interesse seitens der Geflüchteten vorhanden war:

„... und da haben wir wirklich weit über 100 Bewerber gehabt und haben das dann echt, also schon ziemlich dezidiert, Auswahlgespräche, Sprachtest gemacht, dann Hospitation, wenn die gut war, dann ein Praktikum, wenn das funktioniert hat, dann haben wir gesagt ok Ausbildung und auch permanent Rücksprache mit den Einrichtungen, mit den Heimen und und und“ (S-KT).

Die Ausbildungsstellen konnten am Ende mit 20 Teilnehmenden besetzt werden. Wichtig ist auch hier, dass eine sozialpädagogische Begleitung während der Ausbildung stattfindet, die auch Hilfestellungen bei administrativen Schwierigkeiten bietet. Dadurch ist das Projekt außerordentlich personalaufwendig.

Verbesserungsmöglichkeiten für den Zugang in die Berufsausbildung

1. Die Konkurrenz der Träger um geeignete Teilnehmende führt dazu, dass die Vermittlung in Ausbildung oder unterstützende Maßnahmen oft nicht passgenau ist. Es sollte stärker darauf geachtet werden, dass die sprachlichen Eingangsvoraussetzungen gegeben sind, denn andernfalls besteht die Gefahr von Förder- und Ausbildungsabbrüchen.
2. Die Berufsschule stellt eine besondere Herausforderung für die Geflüchteten dar. Um Abbrüche von Ausbildungen zu vermeiden, sind insbesondere in diesem Bereich mehr Förderungen notwendig. Auch sollte – abhängig vom jeweiligen Ausbildungsberuf – über die Option einer Verlängerung der Ausbildungszeit nachgedacht werden.
3. Für junge Geflüchtete, die trotz Unterstützungen nicht die Voraussetzungen für eine berufliche Ausbildung im dualen System besitzen, sollten Alternativen angeboten werden, die zu einem Abschluss im Helferbereich führen. Wichtig ist, dass diese Ausbildungen eine Perspektive zur Weiterqualifizierung besitzen.

5.2.4 Modellprojekte und Unterstützungen zur Integration in Beschäftigung

Wie im Bereich des Zugangs in eine berufliche Ausbildung besteht auch im Bereich der Integration in Arbeit eine Vielzahl regionaler und lokaler Angebote. Diese dienen dazu, vorhandene Unterstützungsansätze auf die Gruppe der Geflüchteten zu übertragen und neue Ansätze zu erproben. Das Spektrum der Projekte und Maßnahmen reicht so weit, dass es in diesem Rahmen nicht möglich ist, einen Überblick zu geben. Stattdessen sollen einige Unterstützungen exemplarisch dargestellt werden.

Von staatlicher Seite werden Modellprojekte durch die Bundesländer, Kommunen, Regionaldirektionen der BA und den Agenturen und Jobcentern entwickelt und durchgeführt. Ziel ist nicht in jedem Fall die Entwicklung eines Projekts, das dann flächendeckend umgesetzt werden kann; vielfach geht es auch darum, Erfahrungen im Umgang mit Geflüchteten zu gewinnen und an anderer Stelle nutzbar zu machen.


Ein Beispiel für ein Modellprojekt einer Regionaldirektion in enger Kooperation mit den Kommunen ist das Projekt „Stella“ (Schnelle Integration von Flüchtlingen und Asylbewerbern in gemeinsamer Verantwortung), das von der Regionaldirektion für Arbeit Baden-Württemberg in Kooperation mit

den für die Aufnahme der Geflüchteten zuständigen Landkreisen Ludwigsburg, Reutlingen, Tübingen und Ortenaukreis bereits Anfang 2015 gestartet wurde und bis Ende 2016 lief. Um das in der Regel langwierige Integrationsprozedere abzukürzen, sollte Stella eine „Schneise durch den Behördendschungel“ (RD 5) schlagen. Das Projekt war rechtskreisübergreifend – anders als das Projekt „Early Intervention“ (siehe Abschnitt 3.1.4), an dem die Jobcenter nicht teilnahmen. Die ausgesuchten Projektteilnehmenden durften früher als andere in einen Sprachkurs. Gleichzeitig kümmerten sich Arbeitsvermittler und Arbeitsvermittlerinnen intensiv um sie; an jedem Standort wurden dafür drei Vermittlungsfachkräfte abgestellt. Die Aufgabe der Landkreise war es, den Sprachunterricht für die Asylbewerber und -bewerberinnen zu organisieren und zu bezahlen. Ein wichtiger Aspekt dabei war, dass alle Fachkräfte regelmäßig Unterstützung erhielten und hinsichtlich der Rechtslage weitergebildet wurden. Zugleich wurden Partner wie das BAMF, das Netzwerk IQ (Integration durch Qualifizierung) und die IvAF- (Integration von Asylsuchenden und Flüchtlingen) Netzwerke (siehe Abschnitt 3.1.5) einbezogen, da diese Netzwerke Unterstützungen bereitstellen, die die jeweilige Agentur für Arbeit nicht leisten kann. Das Projekt war besonders wichtig, um die Zusammenarbeit dieser Akteure abzustimmen.

Viele der Netzwerke und Projekte in diesem Bereich werden durch den Europäischen Sozialfonds gefördert. Dies gilt auch für das Bremer und Bremerhavener Integrationsnetz (siehe Steckbrief 4), das im Rahmen der ESF-Integrationsrichtlinie Bund im Handlungsschwerpunkt „Integration von Asylbewerber/-innen und Flüchtlingen (IvAF)“ gefördert wird. Dieses bietet ein umfangreiches Programm an Leistungen: Beratung zu aufenthalts-, arbeits- und sozialrechtlichen Fragen und zu Möglichkeiten der Sprachförderung, Kompetenz- und Potentialanalyse, individuelles Coaching, Berufsorientierung und Bewerbungstrainings, Unterstützung bei der Arbeits- und Ausbildungsplatzsuche und Vermittlung in Ausbildung, Praktikum und Arbeit, Fortbildungen zur Arbeits- und Ausbildungsintegration von Flüchtlingen.

Die Maßnahme setzt sowohl bei Geflüchteten als auch bei den Strukturen, in denen sie sich bewegen, an. Einerseits wird Beratung und Begleitung zur Ausbildung und zum direkten Weg in den ersten Arbeitsmarkt sowie zu Querschnittsfragen (Aufenthalt, Anerkennung von Qualifikationen in Kooperation mit dem IQ Netzwerk) geleistet. Andererseits werden Multiplikatoren (Jobcenter, Unternehmen, Lehrer, Ehrenamtliche) in Fragen der Arbeitsmarktintegration geschult.

Steckbrief 5: bin Bremer und Bremerhavener Integrationsnetz

Beteiligte	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Bundesministerium für Arbeit und Soziales und Europäischer Sozialfonds (Finanzierung) ➤ Deutsche Rote Kreuz KV Bremen e. V. (Netzwerkleitung, Koordination und Umsetzung), Kulturzentrum Lagerhaus Bremen e.V., Paritätisches Bildungswerk LV Bremen e.V., Arbeitsförderungs-Zentrum im Lande Bremen GmbH, WaBeQ GmbH gemeinnützig, HandWERK gGmbH (Umsetzung) 					
Laufzeit	➤ 2015 - 2019					
Ebene	➤ Land Bremen (somit auch Bremerhaven)					
Ziele	➤ Rechtskreisübergreifende Begleitung sowohl von Geflüchteten beim Weg in Arbeit, Ausbildung, Einstiegsqualifizierung und Praktika als auch Schulung unterstützenden Akteure					
Handlungsfelder	Sprachliche Förderung	Information, Berufsorientierung	Kompetenzfeststellung Anerkennung	Vermittlung	Begleitung in Ausbildung und Arbeit	Maßnahmen für Betriebe und Akteure
Zielgruppe	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Asylsuchende, ab einem dreimonatigen Aufenthalt in Deutschland ➤ Geduldete ➤ Anerkannte Geflüchtete ➤ Jugendliche Geflüchtete ➤ Betriebe, Kammern, Behörden (Jobcenter und Agentur für Arbeit), Beratungsstellen und sonstige Unterstützer, wie z.B. Ehrenamtliche und Lehrer 					
Inhalt	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Bin setzt sowohl bei den Geflüchteten selbst auch bei den unterstützenden Strukturen an ➤ Geflüchtete werden beraten in aufenthalts-, arbeits- und sozialrechtlichen Fragen wie auch zu Möglichkeiten der Sprachförderung und der Anerkennung von Qualifikationen. Außerdem werden die Potentiale und Kenntnisse der Geflüchteten getestet und es können (individuelle) Coachings, z.B. Bewerbungstrainings, durchgeführt werden. ➤ Geflüchtete werden auf der Suche nach Arbeit, Ausbildung oder Praktika unterstützt und, wenn möglich, in diese Bereiche vermittelt. Die Geflüchteten scheiden 2 Monate nach einer erfolgreichen Vermittlung in den Arbeitsmarkt aus dem Programm aus. ➤ Unterstützer, wie z.B. das Jobcenter, werden in Fragen der Arbeitsmarktintegration geschult. 					
Ergebnisse	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Betreuung von 250 Geflüchteten (Juli 2015 – November 2016) ➤ Vermittlung von 80 Geflüchteten in Arbeit, Ausbildung oder Praktika (Juli 2015 – November 2016) ➤ Es besteht eine sehr hohe Nachfrage seitens der Geflüchteten auch über den geografischen Zuständigkeitsbereich hinaus, sodass Zielzahlen von der Realität überholt werden. 					

Die Maßnahme besteht seit Juli 2015, es gab aber Vorläuferprojekte, so dass Erfahrung auch mit personellen Überschneidungen seit 2008 besteht. Die Maßnahme endet, sobald Flüchtlinge erfolgreich vermittelt wurden. Zwei Monate nach der Vermittlung findet eine abschließende Bestandsaufnahme statt. Wenn der oder die Teilnehmende weiterhin in Arbeit, Ausbildung, Praktikum oder Einstiegsqualifizierung ist, scheidet er bzw. sie aus, kann jedoch jederzeit wieder weitergefördert werden, wenn Bedarf besteht.

Ein Vorteil der Maßnahme ist, dass sie sowohl auf Ebene der Geflüchteten als auch auf Ebene der Unterstützer ansetzt und eine langfristige Betreuung der Flüchtlinge auch über verschiedene Rechtskreise hinweg, ermöglicht. Dies ist angesichts der Schnittstellenproblematik zwischen SGB II und SGB III (siehe Abschnitt 4.7) besonders wichtig.

➤ ***Lokale Projekte ermöglichen die langfristige individuelle Betreuung auch über Rechtskreise hinweg.***


Wirkungen wurden nicht evaluiert, aber die Projektverantwortlichen berichten von einer weiten Akzeptanz des Projekts. Das Projekt gewinne auch über den Raum Bremen / Bremerhaven zunehmend an Beliebtheit, und es bestehe eine hohe Nachfrage seitens der Geflüchteten in umliegenden Räumen, in denen solche Netzwerke nicht bestehen. Diese Nachfrage könne aufgrund begrenzter Mittel nur bedingt bedient werden.

Dies zeigt, dass Bedarf nach solchen Projekten, die sich dadurch auszeichnen eine große Bandbreite an Tätigkeitsfeldern abzudecken, vorhanden ist. Projekte mit einer großen Bandbreite an Tätigkeitsfeldern setzen unterschiedliche Schwerpunkte und haben unterschiedliche Zielgruppen. Im Fall des Kooperationsverbunds „Fluchtort Hamburg 5.0“ wird auf die berufliche Integration von Geflüchteten mit einem ungesicherten Aufenthaltsstatus abgezielt (Steckbrief 6).

Der Kooperationsverbund besteht seit 2001/2002 durch die Umsetzung der Europäischen Gemeinschaftsinitiative „EQUAL“. Es handelt sich also um eine bestehende Maßnahme, die im Kontext der verstärkten Flüchtlingsmigration genutzt werden konnte. Der Kooperationsverbund hat sich den gesetzlichen Veränderungen, die in den letzten 15 Jahren stattgefunden haben, sukzessive angepasst und wählt seine strategischen Partner und die angebotenen Maßnahmen dementsprechend aus.

Nach der Einschätzung der Projektverantwortlichen sei das Besondere an der Maßnahme deren Kontinuität. An die ESF-Förderung konnte über mehrere Förderperioden nahtlos angeschlossen werden. Der Verbund sieht aber durchaus auch eine Konkurrenz durch neue Projekte und Initiativen, insbesondere mit Beteiligung der Betriebe. Allerdings hält er dagegen, dass im Kooperationsverbund eine sehr spezifische Expertise vorhanden sei und sichergestellt werden könne, dass Qualitätsstandards eingehalten werden.

Steckbrief 6: Fluchtort Hamburg 5.0

Beteiligte	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Europäischer Sozialfonds, Stadt Hamburg (Finanzierung) ➤ Der Kooperationsverbund besteht aus 9 Teilprojekten, die sowohl flüchtlingsnahe als auch arbeitsmarktnahe Träger umfassen (Umsetzung) ➤ Kooperationspartner sind eine Vielzahl staatlicher, wirtschaftlicher, ehrenamtlicher und gesellschaftlicher Akteure 											
Laufzeit	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 2015 – 2019, der Kooperationsverbund besteht jedoch schon seit 2001 											
Ebene	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Hamburg 											
Ziele	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Institutionell bedingte Wartezeiten durch Sprach- und Qualifikationstrainings sinnvoll überbrücken ➤ Über einen Netzwerkansatz eine umfassende, individualisierte Begleitung sicherstellen und Geflüchtete so zu aktivieren und Schritt für Schritt in Arbeit begleiten 											
Handlungsfelder	<table border="1" style="width: 100%; text-align: center;"> <tr> <td style="width: 16.6%;">Sprachliche Förderung</td> <td style="width: 16.6%;">Information, Berufsorientierung</td> <td style="width: 16.6%;">Kompetenzfeststellung Anerkennung</td> <td style="width: 16.6%;">Vermittlung</td> <td style="width: 16.6%;">Begleitung in Ausbildung und Arbeit</td> <td style="width: 16.6%;">Maßnahmen für Betriebe und Akteure</td> </tr> </table>						Sprachliche Förderung	Information, Berufsorientierung	Kompetenzfeststellung Anerkennung	Vermittlung	Begleitung in Ausbildung und Arbeit	Maßnahmen für Betriebe und Akteure
Sprachliche Förderung	Information, Berufsorientierung	Kompetenzfeststellung Anerkennung	Vermittlung	Begleitung in Ausbildung und Arbeit	Maßnahmen für Betriebe und Akteure							
Zielgruppe	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Geflüchtete mit ungesichertem Aufenthaltsstatus aber mindestens nachrangigem Zugang zum Arbeitsmarkt 											
Inhalt	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Geflüchtete werden zunächst beraten, gecoacht und zu ihren Kenntnissen befragt. Entsprechend der Bedürfnisse werden die Geflüchteten in Sprachförderung, berufliche Trainingsmaßnahmen, Bewerbertrainings, Qualifizierungsmaßnahmen o.ä. vermittelt. Geflüchtete können auch in externe Angebote, wie z.B. Integrationskurse, vermittelt werden. ➤ Durch die Begleitung der Geflüchteten ergibt sich ein Profil, das als Grundlage für die Vermittlung in Ausbildung und Praktika dient. ➤ Der Kooperationsverbund bietet auch Fortbildungen im Themenfeld „Flucht, Migration, Bildung und Arbeit“. 											
Ergebnisse	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Das Netzwerk fungiert als Unterstützung im Kontext der Unsicherheit bezüglich des Aufenthaltes und der Beschäftigung von Geflüchteten, mit der sowohl Geflüchtete als auch Betriebe konfrontiert sind. ➤ Der Kooperationsverbund kann sicherstellen, dass beim Wechsel von Geflüchteten zwischen Teilprojekten Informationen ausgetauscht werden und der Werdegang der Geflüchteten weiterhin verfolgt wird ➤ 1350 Geflüchtete konnten von 2011 bis Juni 2015 begleitet und vermittelt werden. ➤ Die Vermittlungsquote in abschlussbezogene Arbeit, Ausbildung und Studium lag im letzten Jahr (bis Sept. 2016) bei fast 50%. 											

Der Netzwerkansatz soll eine umfassende Begleitung ermöglichen. Die individualisierte Arbeit mit den Geflüchteten steht sehr stark im Vordergrund. Ein Asylbewerber oder eine -bewerberin mit un-

gesichertem Aufenthaltsstatus wird zunächst einmal beraten und gecoacht. Es wird festgestellt, in welchen Bereichen zertifizierte oder nicht zertifizierte Kenntnisse bestehen. Anschließend wird der oder die Geflüchtete entsprechend seinen bzw. ihren Bedürfnissen in Sprachförderung, berufliche Trainingsmaßnahmen, Bewerbertrainings, Qualifizierungsmaßnahmen o.ä. vermittelt. Daraus ergibt sich dann ein Gesamtbild, auf dessen Grundlage Ausbildungen oder Praktika vermittelt werden können. Flüchtlinge können durch das umfassende Netzwerk sehr gut erreicht werden. Ziel ist es auch, Brücken zu dem Regelsystem der Arbeitsförderung, den schulischen Einrichtungen und den Betrieben zu schlagen.

Im Jugendbereich wird viel mit Praktika gearbeitet, damit Geflüchtete herausfinden können, in welchen Bereichen sie ihre berufliche Zukunft sehen und Arbeitgeber den Geflüchteten kennenlernen und eher bereit sind, das Risiko, das der ungesicherte Aufenthaltsstatus mit sich bringt, einzugehen. Bei Erwachsenen steht das Thema Vermittlung in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung im Fokus. Von 2011 bis Juni 2015 wurden 1.350 Geflüchtete begleitet. Die Vermittlungsquote in abschlussbezogene Arbeit, Ausbildung und Studium lag im Jahr 2016 (bis einschließlich September) bei fast 50%.

- ***Die Organisation der Begleitung durch Mentoren ist auf der lokalen Ebene am besten durchführbar.***

Diese Beispiele können nur ansatzweise einen Eindruck von der Vielfalt der lokalen Initiativen und Projekte geben. Kennzeichnend ist generell die persönliche Begleitung über einzelne Förderungen hinweg. Dies ist in lokalen Initiativen eher möglich als in der Betreuung durch Jobcenter oder Agenturen für Arbeit. Der persönlich-begleitende Ansatz und insbesondere die Funktion eines persönlichen Ansprechpartners, Coaches oder Kümmerers wird dabei auch von den Betrieben als sinnvoll erachtet (U40: 54). Hier können auch Mentorenprogramme eine Rolle spielen, wie sie betriebsintern im Kontext größerer Unternehmen durchgeführt werden. Mentoren können aber auch Arbeitslose aus demselben Kulturkreis wie die Geflüchteten sein, die dieselbe Sprache sprechen wie diese und deshalb auch als Übersetzer tätig werden können. Diese Tätigkeiten werden in einem der beteiligten Jobcenter durch das Bundesprogramm „Soziale Teilhabe“ finanziert (N2 :38).

Verbesserungsmöglichkeiten zur Begleitung der Integration

1. Lokale Initiativen besitzen Erfahrung in der Integration von Geflüchteten. Wichtig ist es, diese Erfahrungen zu systematisieren und gute Ansätze zu identifizieren. Derzeit fehlt es an Überblick in diesem Bereich.
2. Ein besonderer Vorteil dieser Initiativen ist es, dass sie eher einen kontinuierlichen Kontakt zu den Geflüchteten halten können, als dies in der Regelförderung der Fall ist – zum Beispiel auch über die Rechtskreise hinweg.
3. Mentorenprogramme und Kümmerer sind sinnvolle Ansätze, die sich vermutlich besser in Netzwerken und auf lokaler Ebene umsetzen lassen als im Rahmen von flächendeckenden Programmen. Diese sollten noch stärker flächendeckend angeboten werden.

5.3 Maßnahmen für Betriebe

Nach den Ergebnissen aus den qualitativen Betriebsinterviews besteht auf Seite der Unternehmen noch immer erheblicher Bedarf an Informationen darüber, welche rechtlichen Rahmenbedingungen für die Beschäftigung von Flüchtlingen in Praktika, Ausbildung und Arbeit bestehen und welche Maßnahmen zur Unterstützung der Betriebe existieren. Zwar habe sich die Lage im Vergleich vor einem Jahr verbessert und es gebe nun ausreichend Informationsmaterial und Auskunftstellen., Aber noch immer sei die Situation durch einen Mangel an Transparenz gekennzeichnet, insbesondere, weil sich die Gesetzeslage immer wieder ändere (U35: 79).


In vielen Fällen ist auf Seiten der Unternehmen zwar die Bereitschaft vorhanden, Geflüchtete zu erproben, einzustellen oder auszubilden; aber es ist ihnen oft nicht bewusst, welche tatsächlichen Anforderungen dabei auf sie zukommen.

„Wir haben viele Unternehmen gehabt, auch große Unternehmen, wo ich auch persönlich rausgefahren bin. ‚Gebt uns 500 Flüchtlinge, wir stellen die ein. Wir haben doch mehrsprachige Mitarbeiter, wir haben doch syrische Mitarbeiter. Wir geben jedem syrischen Mitarbeiter drei geflüchtete Menschen an die Seite und die machen das‘. Das funktioniert natürlich nur bedingt. Die wussten nicht, dass sie quasi ihren Bestandsführer von der Arbeit freistellen müssen, damit er sich um die drei anderen komplett kümmern kann. Weil das fängt ja dann an, was weiß ich, mit der Arbeitsschutzvorschrift. Die will erstmal erklärt werden. Die unsereiner in fünf Minuten durchliest, während ein geflüchteter Mensch mit Umschreibung und Erklärung vielleicht drei Stunden für braucht. Oder halt auch die duale Ausbildung. Im Betrieb mag das funktionieren, aber spätestens in der Berufsschule, da ist Schluss mit lustig“ (RD W).

Die Bereitstellung von Informationen erfolgt vielfach über Netzwerke. Ein bundesweites Angebot ist das „Netzwerk Unternehmen integrieren Flüchtlinge“, das durch das BMWi und den Deutsche Industrie- und Handelskammertag (DIHK) finanziert wird (siehe Steckbrief 7). Das Netzwerk bietet Informationsmaterial zu Fragestellungen wie z.B. der Anerkennung von Qualifikationen oder zu den rechtlichen Rahmenbedingungen der Beschäftigung von Geflüchteten. Es informiert darüber, wie Unternehmen in Kontakt mit Geflüchteten kommen können oder selbst Maßnahmen anbieten können und wie der interkulturelle Dialog gelingen kann. Dabei setzt das Netzwerk auf den Erfahrungsaustausch, beispielsweise im Rahmen regionaler Veranstaltungen, die häufig in Kooperation mit den IHKs stattfinden. Es arbeitet jedoch auch mit Onlinematerial, auf das die Unternehmen zugreifen können, und veranstaltet Onlineseminare. Das Netzwerk hat bereits über 1.300 Mitglieder, davon sind ca. 75% KMU. Besonders stark ist das Netzwerk in Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Bayern vertreten.

Auch das „Kompetenzzentrum Fachkräftesicherung“ (KOFA), das vom Institut der Deutschen Wirtschaft (IW) durchgeführt und vom BMWi gefördert wird, hält ein umfassendes Informationsangebot bereit und ist an Veranstaltungen für Unternehmen beteiligt.

Steckbrief 7: Netzwerk Unternehmen integrieren Flüchtlinge

Beteiligte	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (80%) und der Deutsche Industrie- und Handelskammertag (20%) (Finanzierung) ➤ 8 Mitarbeiter (Umsetzung) ➤ Unternehmen, IHKs und andere Multiplikatoren (Kooperation) 	 NETZWERK Unternehmen integrieren Flüchtlinge				
Laufzeit	➤ 2016 - 2018					
Ebene	➤ Bund					
Ziele	➤ Das Netzwerk vernetzt Unternehmen, die Interesse daran haben, zur Flüchtlingsintegration in Arbeit beizutragen und stellt Informationen bereit, die zur betriebswirtschaftlichen Integration von Geflüchteten benötigt werden.					
Handlungsfelder	Information, Orientierung	Sprachliche Förderung	Kompetenzfeststellung	Qualifizierung	Vermittlung und Begleitung in Ausbildung, Arbeit, Praktika	Schulung von Betrieben und Behörden
Zielgruppe	➤ Das Netzwerk richtet sich an Unternehmen, die einen Beitrag zur Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten leisten wollen.					
Inhalt	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Das Netzwerk bietet Informationsmaterial zu Fragestellungen der Anerkennung von Qualifikationen und zu den rechtlichen Rahmenbedingungen. Zudem werden Anleitungen bereitgestellt, wie Unternehmen in Kontakt mit Geflüchteten kommen oder selbst Sprachkurse und andere Maßnahmen anbieten können und wie der interkulturelle Dialog gelingen kann. ➤ Das Netzwerk arbeitet viel mit Onlinematerial, auf das die Unternehmen zugreifen können. Es werden auch Onlineseminare veranstaltet sowie durch Kooperation mit den IHKs regionale Informationsveranstaltungen. 					
Ergebnisse	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Das Netzwerk hat bereits über 1.300 Mitglieder, davon sind 75% KMU. Besonders stark ist das Netzwerk in Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Bayern vertreten. ➤ Das Netzwerk konnte seine Mitgliederzahl in Monaten verdreifachen und erfährt eine hohe Zustimmung seitens der Unternehmen. Es konnte bereits viele Geflüchtete in Betriebe integriert werden. Der Großteil davon absolviert Praktika. Zudem konnten Geflüchtete zu etwa gleichen Teilen in Ausbildungen, Einstiegsqualifizierungen und Hilfsarbeitertätigkeiten vermittelt werden. 					

➤ **Informationsvermittlung gelingt am besten in Netzwerken.**

Als bundesweites Angebot sollen auch die vom BMWi geförderten „Willkommenslotsen“ Informationsdefizite beheben (siehe Steckbrief 8). Ziel ist es, kleine und mittlere Unternehmen (KMU) für die Möglichkeit der Beschäftigung von Geflüchteten zur Deckung ihres Fachkräftebedarfs zu sensibilisieren und sie in praktischen Fragen (wie z.B. Hospitation, Praktika, Einstiegsqualifizierung, Ausbildung oder Arbeit) zu beraten. Die Maßnahme hat aber ein vergleichsweise weites Tätigkeitsspektrum. Um Betrieben passende Vorschläge unterbreiten zu können, müssen die Willkommenslotsen auch Kontakt zu Geflüchteten haben. Deshalb engagieren sich die Willkommenslotsen auch in der Arbeit mit den Geflüchteten, indem sie berufliche Orientierung und Bildungsberatung anbieten. Dies wird deshalb als sinnvoll bewertet, weil für eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten durch die Betriebe ist auch ein Portfolio von Interessentinnen und Interessenten nötig sei.

➤ **Die Unterstützung der Betriebe ist am besten im Einzelfall zu leisten, wenn eine geflüchtete Person im Betrieb tätig wird.**


Anfangs wurden durch die Willkommenslotsen viele Informationsveranstaltungen bei den Kammern abgehalten. Die Nachfrage der Betriebe nach allgemeinen Informationen sei nach Aussagen von Projektbeteiligten eher gering. Deshalb steht schon in der Konzeption der Willkommenslotsen die individuelle Beratung im Vordergrund. In der Umsetzung der Willkommenslotsen bestätigt sich nach Aussagen der Projektbeteiligten, dass die Willkommenslotsen für Betriebe insbesondere dann hilfreich sind, wenn es konkret um die Einstellung oder Ausbildung eines geflüchteten Mitarbeiters geht. Die Beratungsleistung der Willkommenslotsen ist deshalb überwiegend individuell auf die einzelne Integration bezogen. Dabei ist es hilfreich, dass die Willkommenslotsen bei den Kammern angesiedelt sind, weil Betriebe im Falle konkreter Fragestellungen auf die Kammern zugehen und durch die Willkommenslotsen Experten für die konkrete Arbeitsintegration Geflüchteter vor Ort sind.

Es gibt derzeit ca. 150 Vollzeitstellen an Willkommenslotsen in Deutschland. Die Willkommenslotsen haben nach Angaben der befragten Projektbeteiligten im Zeitraum vom 1. März 2016 bis 31. Dezember 2016 in vielen Fällen einen Einstieg von Geflüchteten in die Betriebe bewirkt, davon 463 Integrationen in Ausbildungsplätze und 357 Integrationen in Beschäftigung. Der Erfolg der Willkommenslotsen lässt sich aber nicht allein an der Zahl der Integrationen ablesen, da es auch um die Sensibilisierung der Betriebe, die konkrete Hilfe während der Ausbildung und Beschäftigung und die Vermittlung von Informationen und Kontakten geht.

Häufig fordern Betriebe zur Verbesserung der Kommunikation mit Arbeitsagenturen und Jobcentern hier einen festen Ansprechpartner, um bei der Begleitung von Einzelfällen zu unterstützen:

„Also Erwartungen – auf jeden Fall feste Ansprechpartner mit einer direkten Durchwahl, keine Hotline. Finde ich, das ist schon mal ganz wichtig, dass ich da eine feste Ansprechperson habe die auch weiß, worum es geht. [...] So was erwarte ich auch, gerade bei den Sprachhemmnissen oder ich weiß es nicht, bürokratischen Problemen, was Arbeitspapiere oder so was angeht. Dass man einfach Unterstützung bekommt von den Ämtern, weil man das als Arbeitgeber gar nicht alles abdeckt“ (U6: 24).

Steckbrief 8: Willkommenslotsen, ein Teil des Projektes Passgenaue Besetzung

Beteiligte	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (Finanzierung) ➤ Die Willkommenslotsen sind an ca. 100 Handwerkskammern, Industrie- und Handelskammern und anderen Organisationen der Wirtschaft angesiedelt (Umsetzung) ➤ ZDH und Kompetenzzentrum Fachkräftesicherung (Kooperation) ➤ Regionale Netzwerkpartner 						
Laufzeit	➤ 2016 - 2020						
Ebene	➤ Bund						
Ziele	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Sensibilisierung der KMU ➤ Unterstützung bei der Besetzung von offenen Stellen mit Flüchtlingen (Praktikum, EQ, Ausbildung, Arbeit) ➤ Beratung bei der Entwicklung einer Willkommenskultur im Unternehmen ➤ Vernetzung mit relevanten Akteuren vor Ort 						
Handlungsfelder		Sprachliche Förderung	Information, Berufsorientierung	Kompetenzfeststellung	Vermittlung	Begleitung in Ausbildung und Arbeit	Maßnahmen für Betriebe und Akteure
Zielgruppe	➤ Zielgruppe sind kleine und mittlere Betriebe in allen Wirtschaftsbereichen						
Inhalt	➤ Die Willkommenslotsen beraten kleine und mittlere Betriebe in allen Fragen rund um die Arbeitsintegration von Geflüchteten. Dazu zählen die Sensibilisierung für das Thema „Fachkräftesicherung“, Unterstützung bei der Besetzung offener Stellen mit Geflüchteten, Fragen zur Willkommenskultur im Unternehmen und die Motivierung der Betriebe, Maßnahmen zur Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten, wie z.B. Praktika oder Einstiegsqualifizierungen, anzubieten.						
Ergebnisse	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Im Zeitraum 01. März - 31. Dezember 2016 haben die Willkommenslotsen insgesamt 4.421 Informationsveranstaltungen durchgeführt, 16.715 Beratungsgespräche mit kleinen und mittleren Unternehmen und 11.017 Flüchtlingen geführt sowie 3.441 Vermittlungen von Flüchtlingen erzielt, davon 1.787 in Praktika, 289 in Hospitation, 545 in die Einstiegsqualifizierung, 463 in Ausbildung und 357 in Arbeit. ➤ Es wird eine positive Bereitschaft bei den Betrieben wahrgenommen, besonders in Branchen, in denen Nachwuchssorgen bestehen. 						

Vor diesem Hintergrund scheint es notwendig zu sein, die vorhandenen Angebote noch besser bekannt zu machen. Aus den qualitativen Interviews lässt sich entnehmen, dass die Willkommenslotsen bei vielen Betrieben bekannt sind. Hierzu haben Informationsveranstaltungen bei den Kammern, aber auch Fachmagazine und andere Publikationen beigetragen. Meist konnten die Befragten jedoch die Leistungen der Maßnahme nicht konkret benennen, sondern äußerten sich unbestimmt.

Da der Bedarf nach den Leistungen der Willkommenslotsen besteht, sollte es darum gehen, Bedarf und Angebot noch besser zusammenzubringen.

Verbesserungsmöglichkeiten für Maßnahmen für Betriebe

1. Den befragten kleineren und mittleren Betrieben sind die Möglichkeiten, sich zu informieren, und die Unterstützungsangebote noch nicht ausreichend bekannt. Befragte Unternehmen haben von Maßnahmen wie den Willkommenslotsen zwar gehört, verbinden aber keine konkreten Vorstellungen damit.
2. Die Beteiligung von KMU an Fachkräftenetzwerken ist noch ausbaufähig. Dazu sollten die Fachkräftenetzwerke ihr Leistungsspektrum besser darstellen.

5.4 Gestaltung des Rechtsrahmens

5.4.1 Aufenthaltsrecht

Das Aufenthaltsrecht und die Erlaubnis, eine Arbeit aufzunehmen, bilden den Rahmen und die Voraussetzung einer Arbeitsmarktintegration in Deutschland. Die befragten Betriebe sehen sich in diesem Punkt mit großen Unsicherheiten konfrontiert:

„Weil letztendlich stellt man auch die Flüchtlinge nicht als billige Arbeitskraft ein, sondern einfach als potenzielle Mitarbeiter an, dass man wenn man dann Zeit, ich sage jetzt mal, Zeit und Kraft investiert in die Ausbildung und hinterher einfach einem genommen wird, dann ist das schwierig“ (U38: 91).

Bei befragten Unternehmen, die selbst noch keine Geflüchteten beschäftigen, ist der ungeklärte Aufenthaltsstatus ein Hindernis dafür, dass man sich mit der Möglichkeit der Beschäftigung von Geflüchteten überhaupt befasst:

„Da ich ehrlich gesagt gar nicht weiß, wie da die Hemmnisse in dem Sinne sind, kann ich den als Unternehmen überhaupt einstellen ohne weiteres? Wie sieht das aus mit Arbeitserlaubnis usw.? – da habe ich mich noch gar nicht mit befasst. Wir haben auch in dem Sinne kein professionelles Personalwesen hier in [...], wie man das bei [...] oder sonst wem kennt, das sind alles so Nebenbaustellen, könnte ich jetzt mal fast sagen, mit denen sich hier noch keiner befasst hat“ (U39:65).

Auch Unternehmen, die Erfahrung mit Geflüchteten haben, verzichten unter Umständen auf eine erneute Einstellung von Geflüchteten mit unsicherem Aufenthaltsstatus, weil die Perspektiven zu wenig geklärt seien oder weil der zusätzliche Aufwand zu hoch sei (U16: 68).

Eine weitere wichtige Rahmenbedingung stellen die Regelungen zum Familiennachzug dar. Anerkannte Asylberechtigte oder Flüchtlinge können den Nachzug ihrer Kernfamilie beantragen. Bei Asylbewerberinnen und -bewerbern, subsidiär Schutzberechtigten und geduldeten Personen ist dies nach geltender Rechtslage nicht möglich. Die Rolle des Familiennachzugs für die Integration wird in Abschnitt 4.6.3 erörtert.

Nach Ansicht der Regionaldirektionen der BA hat das Integrationsgesetz einen substantiellen Vorteil für die Ausbildungs- und spätere Arbeitsmarktintegration erbracht, indem es mit der sogenannten „3+2-Regelung“ zu einer verbesserten Bleibeperspektive für Geflüchtete geführt habe, die eine Be-

rufsausbildung durchführen. Dies werde nicht nur von Unternehmen, sondern auch Schulen, Lehrern in den Willkommensklassen und Verbindungslehrern bestätigt (RD O).

Die „3 + 2“-Regelung des Integrationsgesetzes könne auch hilfreich sein, um Geflüchtete zu überzeugen, hier eine Ausbildung zu machen, anstatt gleich zu arbeiten.

Allerdings lasse sich noch nicht feststellen, wie groß der Effekt der Änderungen auf die Integration von Flüchtlingen sei (RD N).

Unter den Asylbewerberinnen und -bewerbern gibt es hinsichtlich der Bleibeperspektive erhebliche Unterschiede nach dem Herkunftsland. Dies könne aus Sicht einer Regionaldirektion „zu Neid und Misstrauen in der Community selbst“ führen und sei auch nicht zielgerecht:

„Und was ist mit denen, aus anderen Herkunftsländern? Da will sich jemand integrieren, hat schon gute Schritte unternommen und durch die ablehnende Entscheidung wird er auf den Nullpunkt zurückgeworfen, was die Integration angeht. Die Abschiebung wird möglicherweise aus humanitären Gründen ausgesetzt, aber die Integration ist dann, sagen wir mal, an einer Hürde angekommen, wo es nicht weitergeht“ (RD W).

Hinzu kommt, dass die finanziellen Fördermöglichkeiten einer Berufsausbildung ebenfalls von der Bleibeperspektive abhängen (siehe Abschnitt 5.4.4).

5.4.2 Wegfall der Vorrangprüfung

In 133 von 156 Bezirken der Bundesagentur für Arbeit (BA) wurde ab August 2016 die sogenannte Vorrangprüfung für drei Jahre außer Kraft gesetzt. Davor durften Asylbewerber, über deren Antrag noch nicht entschieden wurde, und geduldete Flüchtlinge ein Jobangebot nur dann annehmen, wenn die Arbeitsagentur bescheinigte, dass kein einheimischer Arbeitsuchender Vorrang hat. Die Änderung wurde von den Gesprächspartnern in den Regionaldirektionen im Hinblick auf die Arbeitsmarktintegration allgemein positiv bewertet. Dabei solle man nicht beklagen, dass einige Agenturbezirke vom Wegfall der Vorrangprüfung ausgenommen seien, sondern sich auf die anderen 133 Bezirke konzentrieren (RD N).

Der Wegfall der Vorrangprüfung setze eine Anpassung der Arbeitsmarktregulierungen fort, die schon vor dem Zustrom vieler Geflüchteter begonnen habe; sie wird von den Regionaldirektionen insofern als konsequent angesehen.

Partiell im Gegensatz zu dieser Einschätzung äußerte eine weitere befragte Person aus einer Regionaldirektion, dass sie von der Aufhebung der Vorrangprüfung keine großen Effekte erwarte. Denn es habe immer Möglichkeiten gegeben, zu begründen, warum man eine bestimmte Person im Unternehmen brauche. Damit sei die Vorrangprüfung ohnehin nur von geringer Wirkung gewesen.

5.4.3 Wohnsitzauflage

Mit dem Integrationsgesetz wurde zudem eine befristete Wohnsitzzuweisung für anerkannte Flüchtlinge gesetzlich verankert. Ziel dieser Maßnahme ist es, die Verteilung von Schutzberechtigten besser zu steuern und das Entstehen sozialer Brennpunkte zu vermeiden. Diese Auflage gilt für Bezieher von Leistungen der Grundsicherung. Geflüchtete, die eine Berufs- oder Hochschulausbildung oder eine

bedarfsdeckende sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufnehmen, sind von der Wohnsitzauflage ausgenommen.

Die Regionaldirektionen unterscheiden sich in der Bewertung dieser Regelung. Eine befragte Person äußerte, dass dies ein Hindernis für die Integration darstellen könne. Da es aufgrund der Wohnsitzauflage nicht möglich sei, zur Jobsuche umzuziehen, seien die Flüchtlinge auf die Suche im eigenen regionalen Umfeld beschränkt. Auch die mögliche Übernahme von Mobilitätskosten durch die Jobcenter werde diesen Effekt nicht kompensieren.

➤ **Die Wohnsitzauflage wird unterschiedlich bewertet.**

Die Wirkung der Wohnsitzauflage hängt davon ab, wie mobil die Geflüchteten bisher in Deutschland waren. Personen, die innerhalb von Deutschlands umgezogen sind und am neuen Wohnort bei der Integration betreut werden, müssen möglicherweise an ihren früheren Wohnort zurückkehren. Hierbei wird darauf hingewiesen, dass die Wohnsitzauflage zu einem ungünstigen Zeitpunkt eingeführt worden sei. In vielen Fällen habe die Betreuung am neuen Wohnort begonnen, die Geflüchteten seien in Sprachkurse aufgenommen worden und hätten teilweise auch schon eine Wohnung gefunden. In dieser Situation stelle es einen Rückschritt dar, wenn die Geflüchteten an ihren bisherigen Wohnort zurückgeschickt würden (RD W).

Diese Pflicht zur Rückkehr hängt allerdings auch von der Handhabung der Wohnsitzauflage ab. Eine weitere Regionaldirektion gibt an, dass Personen, die mit der Einführung der Wohnsitzauflage im Bundesland waren, nicht zurückkehren müssen, sondern eine „Besitzstandswahrung“ erhalten (RD O). Insofern sei die Wohnsitzauflage nur für neu eingereiste Geflüchtete oder für Geflüchtete, die aus anderen Bundesländern in das Gebiet der RD Ost zurückkommen, relevant.

Wieder andere Gesprächspartner aus den Regionaldirektionen begrüßen die Wohnsitzauflage, da sie für die Tätigkeit der Jobcenter einen verbesserten Rahmen schaffe. Eine Regionaldirektion gibt an, von den Jobcentern viel Zustimmung zur Wohnsitzauflage erhalten zu haben. Denn es habe Schwierigkeiten gegeben festzustellen, ob ein Kunde oder eine Kundin im Jobcenter zuvor schon woanders einen Antrag gestellt habe. Das sei mit der Wohnsitzauflage eindeutiger geworden. (RD N). Generell wird eine verbesserte Planbarkeit des Integrationsprozesses festgestellt – sowohl für die einzelnen Jobcenter als auch für die Bundesländer (RD O).

Betont wird auch, dass die Steuerung der regionalen Verteilung der Geflüchteten durch die Wohnsitzauflage von begrenzter Wirksamkeit sei, da sie nur für Leistungsempfänger gilt.

„Wahrscheinlich bleiben doch immer noch viele in den Großstädten hängen. [...] Und wenn, dann werden sie bestimmt auch gucken, irgendwo eine Beschäftigung zu kriegen. Ist ja jetzt ein bisschen einfacher durch den Wegfall der Vorrangprüfung, eine einfache Beschäftigung als Hilfskraft zu kriegen. Wenn ich die habe, dann habe ich ja eine Ausnahme von der Vorrangprüfung, von der Wohnsitzauflage und habe dann die Möglichkeit auch zu bleiben. Also ich glaube, das wird weiterhin die Großstädte weiterhin sehr stark beschäftigen, dieses Thema“ (RD O).

5.4.4 Finanzielle Förderung von Ausbildung

Auszubildende können unter bestimmten Umständen Ausbildungsbegleitende Hilfen (AbH), Assistierte Ausbildung (AsA) und Berufsausbildungsbeihilfe (BAB) erhalten. Diese Förderungen erhalten Geflüchtete mit einem Aufenthaltsstatus als anerkannte Flüchtlinge. Durch die Neuregelung des Zugangs zu AbH durch das Integrationsgesetz stehen AbH für Asylbewerber und -bewerberinnen mit guter Bleibeperspektive nach 3 Monaten Aufenthalt zur Verfügung. Diese Personengruppe kann BAB nach 15 Monaten beziehen. Asylbewerberinnen und -bewerber aus anderen Herkunftsstaaten ohne positive Bleibeperspektive werden dagegen nicht gefördert. Geduldete haben Wartezeiten von 15 Monaten zu BAB.

Aufgrund dieser Regelungen klaffen die rechtliche Möglichkeit zur Aufnahme einer Ausbildung – die Arbeitserlaubnis – und die finanzielle Möglichkeit hierzu für Asylbewerberinnen und -bewerber ohne „gute Bleibeperspektive“ auseinander:

„... und alle die nicht aus diesen fünf Ländern kommen, die Menschen, die sind jetzt gerade in so einem Zwischenzustand, wo man sagen muss, wenn die Personen Richtung Ausbildungsmarkt gehen, gibt es da immer noch sehr lange Wartezeiten bei den Ausbildungsförderungen. Die dürfen schon alle nach drei Monaten, wenn sie kein Arbeitsverbot haben, schon Richtung Ausbildungsmarkt, aber wir haben bei den Förderinstrumenten zum Teil Wartezeiten von fünf bis sechs Jahren“ (RD S).

Der eingeschränkte Zugang zu den Förderungen könnte bewirken, dass Ausbildungsinteressierte nicht die Möglichkeit haben, in Deutschland eine Ausbildung in ihrem Wunschberuf erfolgreich abzuschließen.

5.4.5 Arbeitsmarktregulierungen

Unter den Arbeitsmarktregulierungen wird in den Interviews mit Betrieben und Jobcentern nahezu ausschließlich der Mindestlohn thematisiert. Derzeit gibt es keine Ausnahmen vom Mindestlohn für Geflüchtete, anders als beispielsweise für Langzeitarbeitslose.

Die Meinung der Betriebe, ob Ausnahmen vom Mindestlohn die Beschäftigung von Geflüchteten erleichtern würden, gehen auseinander. Auf der einen Seite gibt es Betriebe, für die der Mindestlohn als Instrument selbstverständlich ist.

Andere Unternehmen sprechen die Tatsache an, dass die Kostenbelastung für die Unternehmen zumindest anfänglich bei Flüchtlingen geringer sein sollte als bei einheimischen Arbeitskräften, ohne allerdings den Mindestlohn explizit zu nennen:

„Und einfacher wäre es natürlich auch, wenn die Kosten nicht von Anfang an so hoch sind für die Unternehmen wie für vergleichbare Mitarbeiter“ (U19: 69).

In den Regionaldirektionen herrscht einmütig die Meinung, dass der Mindestlohn auch für Geflüchtete gelten müsse. Andernfalls bestehe die Gefahr, dass „geflüchtete Menschen als billige Arbeitskräfte [...] zweckentfremdet werden“ (RD W). Zu hohe Arbeitskosten im Vergleich mit der Produktivität könnten gegebenenfalls durch Eingliederungszuschüsse kompensiert werden.

➤ **Mindestlohn bei Praktika: Betriebe agieren oft unter Unsicherheit.**

Eine besondere Situation stellt sich jedoch bei den Praktika dar. Hier gilt die Regelung des Mindestlohngesetzes (MiLoG § 22 (1) Satz 1), dass für Praktika mit mehr als drei Monaten Dauer der Mindestlohn nur dann nicht gezahlt werden muss, wenn es sich um ein verpflichtendes Praktikum handelt. Die Befragten verweisen hierbei darauf, dass bei den Geflüchteten im Rahmen eines Praktikums weitaus höhere Einarbeitungskosten entstünden als bei Einheimischen und daher diese Obergrenze von drei Monaten zu lang sei. Auch Betriebe, die grundsätzlich positiv zum Mindestlohn eingestellt sind, sehen bei den Praktika eine problematische Wirkung des Mindestlohns (U18: 72).

Die Betriebe haben dabei auch die Besorgnis, dass sie die Ausnahmebestimmungen für ein Praktikum von weniger als drei Monaten Dauer erfüllen. Nach § 22 (1) Satz 2 und 3 fallen Praktika unter drei Monaten Dauer nicht unter das Mindestlohngesetz, wenn sie zur Orientierung für eine Berufsausbildung oder für die Aufnahme eines Studiums oder begleitend zu einer Berufs- oder Hochschulausbildung geleistet werden. Viele Betriebe kennen zwar die Regelungen im Hinblick auf Studierende, sind aber mit der Anwendung auf Geflüchtete unvertraut, wie im Beispiel dieses Großbetriebs:

„Also gerade auch Thema Praktikum bspw. ist wahnsinnig schwierig, weil wir da nur sehr eingeschränkte Möglichkeiten haben im Sinne von Orientierungspraktikum auf eine Ausbildung hin oder irgendwie mal so eine betriebliche Trainingsmaßnahme, aber so ein normales Praktikum beinhaltet eigentlich immer, dass ich an irgendeiner Hochschule immatrikuliert bin und wer ist denn das schon und wenn das kein Pflichtpraktikum ist, dann muss ich wieder den gesetzlichen Mindestlohn zahlen, also es gibt auch keine Ausnahmen, ich habe da sehr wenig Möglichkeit einfach zu sagen und auch mit einem Betriebsrat, der ja hier in so großen Unternehmen auch mit stark ist zu sagen „Jetzt machen wir mal drei Monate Praktikum, dass der was sehen kann oder diejenige“ und dann kommt aber halt dann so die Rückfrage „Die ist nicht immatrikuliert und dann muss Mindestlohn und dann dies und jenes“ – das ist sehr schwierig“ (U35:81) .

Die Regionaldirektionen verweisen darauf, dass die MAG (Maßnahme für Arbeitgeber) einen guten Rahmen für Praktika bieten. In diesem Fall muss der Mindestlohn nicht gezahlt werden, sondern die MAG erfolgt in der Regel unentgeltlich.

Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass Praktika und MAG unterschiedliche Instrumente sind. Bei den MAG entscheidet letztlich das Jobcenter oder die Agentur für Arbeit über die Teilnahme, bei Praktika handelt es sich um eine bilaterale Abmachung zwischen der Person und dem Arbeitgeber. Es ist nicht davon auszugehen, dass die MAG Praktika vollständig ersetzen können. Praktikable und sichere Lösungen zur Vergütung von Praktika von Geflüchteten bleiben damit ein Desiderat.

Verbesserungsmöglichkeiten bei den rechtlichen Rahmenbedingungen

1. Bei den Asylbewerberinnen und -bewerbern ohne „gute Bleibeperspektive“ und den Geduldeten sind die Beschränkungen des Aufenthaltsrechts nach wie vor ein Hemmnis für die Arbeitsmarktintegration. Die Betriebe fürchten nicht nur, dass sie die Beschäftigten nach der Einarbeitung wieder verlieren, sondern auch den erhöhten administrativen Aufwand. Mehr Transparenz und Klarheit wäre ein Minimum, verbesserte Aufenthaltsregelungen für Beschäftigte (ähnlich wie bei den Auszubildenden) wären sinnvoll.
2. Die Wohnsitzauflage wird kontrovers beurteilt. Ihre Anwendung und ihre Wirkungen sollten sorgfältig beobachtet und im Hinblick auf die Wirkung auf die Arbeitsmarktintegration evaluiert werden.
3. Mögliche Förderlücken beim Zugang zu Berufsausbildungsbeihilfe (BAB) und anderen Leistungen sollten geschlossen werden.
4. Der Mindestlohn für Praktika sollte in einer transparenten und eindeutigen Weise geregelt werden.

5.5 Koordination der Maßnahmen und Träger

Die Zahl der Geflüchteten, die im Jahr 2015 nach Deutschland kamen, stellte die Akteure auf dem Arbeitsmarkt vor nicht gekannte Herausforderungen.

Die Förderung von Geflüchteten ist dabei eine Tätigkeit, die nicht aus einer Hand erfolgt und erfolgen kann, so dass es immer Schnittstellen gibt, bei denen Leistungen unterschiedlicher Träger ineinandergreifen. Diese Schnittstellenproblematiken existieren überall im Sozialrecht und seiner Anwendung, sind aber bei den Maßnahmen für Geflüchtete noch wenig erprobt. Viele Unterstützungen wurden in relativ kurzer Zeit organisiert, die gegenseitige Koordination und Verzahnung ist daher häufig noch nicht gegeben. Dazu erweist es sich als Herausforderung, Angebot und Nachfrage von Maßnahmen zur Hilfe in Einklang zu bringen.

5.5.1 Schnittstelle zwischen SGB II und SGB III

Eine wichtige Schnittstellenproblematik findet sich zwischen den Rechtskreisen des SGB II und SGB III. Asylbewerberinnen und -bewerber und Personen mit einer Duldung erhalten Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz und werden von den Agenturen für Arbeit betreut. Anerkannte Flüchtlinge, die ihren Lebensunterhalt selbst nicht bestreiten können, erhalten dagegen Leistungen durch das SGB II und werden von den Jobcentern betreut. Dies bedingt eine Übergabeproblematik zum Zeitpunkt der Anerkennung.

- **Die Schnittstelle zwischen SGB III und SGB II wird als grundsätzlich beherrschbar geschildert.**

Die Regionaldirektionen halten diese Schnittstellenproblematik für beherrschbar. Zum einen finde zumindest zu den gemeinsamen Einrichtungen (gE) ein Datentransfer statt, weil gE und Agenturen für Arbeit für ihre Dokumentation das System VerBIS nutzen. An-

ders sei es allerdings im Bereich der zugelassenen kommunalen Träger (zkT), wo ein erhöhter Abstimmungsaufwand entstehe (RD S).

Das Management der Schnittstelle zwischen den Agenturen für Arbeit und den Jobcentern wird je nach Regionaldirektion unterschiedlich vorgenommen. Im Bereich mehrerer Regionaldirektionen gibt es beispielsweise „Integration Points“, in denen Beschäftigte aus beiden Organisationen auf der Ebene der Agenturbezirke zusammenarbeiten. Dabei seien die Freiheitsgrade der Integration Points hoch, berichtet ein Vertreter einer Regionaldirektion und es können flexible, regionale Konzepte entwickelt werden.

Als Ergebnis der Zusammenarbeit ist der Übergang zwischen den Rechtskreisen fließend, so dass auch im Rechtskreis SGB III begonnene Maßnahmen fortgeführt werden können. Dies betreffe sowohl die im Rahmen des SGB III begonnenen Maßnahmen als auch Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen (FIM). (RD S).

Durch verbesserte Zusammenarbeit nicht lösbar sei allerdings das Problem, dass persönliche Vertrauensbeziehungen zwischen den Geflüchteten und den zuständigen Integrationsfachkräften durch den Rechtskreiswechsel verloren gehen würden.

5.5.2 Koordination zwischen den Akteuren

Neben der Schnittstellenproblematik zwischen den staatlichen Akteuren gibt es auch die Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen staatlichen und anderen Akteuren und innerhalb der letztgenannten Gruppe.

Verschiedentlich wurde in diesem Kapitel darauf hingewiesen, dass es an Koordination mangelt, Angebote doppelt erbracht werden und umgekehrt Förderlücken bestehen. Dies wird immer wieder in den Interviews artikuliert. So wird geäußert, dass es mittlerweile „zu viele Maßnahmen“ gebe (N1:21-22), die Maßnahmenvielfalt „ein bisschen viel“ sei (W21:22-46) und viele (lokale) Akteure und Initiativen eigene Maßnahmen entwickeln würden, sodass diese auch entsprechend besetzt werden müssten. Zugleich würden auch die Träger ihre bisherigen Maßnahmen auf Geflüchtete umstellen. Im Ergebnis sei „viel Schund mit bei, aber auch gute Sachen“ (O3: 42-50). Dabei benötige es in der Summe „eigentlich keine[r] speziell für Flüchtlinge konzipierte Maßnahmen“ (O3:42-50), da das lokale bisherige Maßnahmenangebote ausreichend sei. Viele der lokalen Initiativen litten daran, dass keine langfristige Bündelung der verschiedenen Maßnahmen stattfinde (O1: 51-54). Zugleich wird betont, dass sich „die meisten Träger [...] noch nicht richtig auf die Gruppe Flüchtlinge eingestellt [hätten]“ (W13: 97-99), sodass auch die Qualität der Kurse und Maßnahmen auf diese noch nicht zugeschnitten seien.

- ***Wegen Doppelförderungen behindern sich Projekte und Maßnahmen teilweise gegenseitig.***

Diese Kritik entsteht auch aus dem Kontext heraus, dass in den Maßnahmen aus dem Bereich der Jobcenter und Agenturen teilweise relativ viele Teilnehmerplätze bereitstehen. So fühlt sich ein befragter Mitarbeiter am Standort Ost „zu gut mit Maßnahmen ausgestattet“ die „auf Papier wahnsinnig gut aussehen“ aber oftmals auch aufgrund der Zugangsbedingungen nicht besetzt werden könnten (O3:42-50). Der Standort Ost sei jedoch „von den bestehenden Maßnahmen her [...] super

versorgt“ und man könne „den Kunden eigentlich alles anbieten“ (O3: 56-57). Jedoch falle es schwer, spezifische Maßnahmen, „für die wir auch genügend Geld haben, auch umzusetzen“, weil einerseits keine Teilnehmer kommen würden und andererseits das Interesse an diesen Maßnahmen auch nicht „allzu hoch“ (O1:40) sei.

Die teilweise recht kritischen Äußerungen aus den Jobcentern über Maßnahmen von Trägern sollten jedoch nicht den Blick darauf verstellen, dass Jobcenter und Träger nach den vorhandenen Einschätzungen in der Regel gut zusammenarbeiten. Auf der institutionellen Seite bestehen vielfache Vernetzungen. Diese wurden im Kontext von bestimmten Projekten erprobt. Dazu wurden schon im Vorfeld auch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, das IQ-Netzwerk, die IvAF-Netzwerke, die ja auch für die Integration von Flüchtlingen zuständig sind, einbezogen, und dadurch im Prinzip Möglichkeiten der weiteren Vernetzung geschaffen.

„Aus den bisherigen Rückmeldungen sind wir in der Lage zu sagen, es ist uns in einer guten Art und Weise gemeinsam gelungen, die erforderlichen Netzwerke zu aktivieren und zusammen zu bringen. Da gibt es möglicherweise regionale Unterschiede [...] Aber über alles gesehen, bin ich sehr angetan von diesem Engagement, von der Bereitschaft sich auch ehrlich auszutauschen. Denn das war ja auch vor einem Jahr sicherlich der Unkenntnis oder der Situation geschuldet, dass viele sehr schnell sagten, ‚Ich will was tun‘, ohne gute Kenntnis darüber zu haben, wer ist denn da und was fehlt da auch noch“ (RD Nord).

Hervorgehoben wird von den Regionaldirektionen auch „ein ganz großes Engagement von Anfang an in Bezug auf Integration und Ausbildung bei den Kommunen“ (RD Nord) und des Landes, die Hand in Hand mit den Maßnahmen der BA gingen:

„Diese Kooperation erfolgte so, dass die Arbeitsmarktmittel und die Fördermöglichkeiten des Landes kombiniert worden sind mit jenen der Agenturen für Arbeit und Jobcenter. Intensivere Sprachförderung und die durchgehende Begleitung durch einen Coach, das sind zum Beispiel die Anteile, die das Land finanziert; Arbeitsagenturen und Jobcenter fördern den Anteil berufliche Orientierung und Vermittlung in Praktika bei Betrieben“ (RD Nord).

5.5.3 Zuschnitt von Maßnahmen

Mit den Geflüchteten haben die Jobcenter eine neue Gruppe von „Kundinnen und Kunden“ zu betreuen, deren Bedürfnisse und Ausgangssituation sich erheblich von den bisherigen Kundengruppen unterscheidet. Diese neue Situation hat für die Jobcenter vielfältige Konsequenzen:

„Die Instrumente, Maßnahmen müssen neu überdacht werden. Wir können nicht so einen 08/15-Standard machen [...] Es muss immer wieder neu gedacht werden, Netzwerke müssen gestrickt werden, müssen gepflegt werden und das ist schon erheblich und momentan ist die Belastung schon groß“ (W11: 80-82).

Die Gestaltung passgenauer Unterstützungen ist aus Sicht einer Regionaldirektion gut gelungen. Es gebe eine große Vielfalt von Angeboten, die flexibel ausgestaltet seien.

Aus Sicht einiger Jobcenter ist jedoch die Herausforderung, Unterstützungen neu zu gestalten, noch nicht gelöst. Sie monieren, dass Regularien und Formalismen zu starr und zu streng gehandhabt wür-

den und diese einer flexiblen Unterstützung der Integration Geflüchteter im Wege stünden (W12: 73-74). So besteht am Standort West der Wunsch nach „mehr Flexibilität des Förderinstrumentariums“, sowie der „Freiheit [um was] auszuprobieren“ (W21: 49-53), denn auch die Zielsetzungen zur Integration Geflüchteter mit bisherigen Maßnahmen werden kritisch bewertet (W12: 73-74; 83):

„Und weil diese ganze Frage von dem, was wir gesagt haben, von Kultur, von individuellen Bedürfnissen von den Menschen sich nicht so abspiegelt in den Instrumenten und da wird natürlich auch immer sofort erwartet, jetzt Instrument eingesetzt und 60 Prozent müssen da rauskommen, die müssen danach dann auch im Arbeitsmarkt sein. [...] Man muss es dann eben auch nochmal spezifisch lösen, weil die Kultur, Schritte die wir machen müssen sind jeweils spezifisch unterschiedlich [...]“ (W21: 49-53).

Dabei bestehe kein ausreichender Freiraum, die Maßnahmen und Instrumente so anzupassen, dass sie den Bedarf der Geflüchteten gerecht werden:

„Hier gelten natürlich unsere Regeln, aber in einem Perfektionismus, dass Betrieben, Behörden und Trägern immer wieder die Hände gebunden sind, dass man viel zu lange Planungszeiten hat, etwas normgerecht zu entwickeln, bis man zur praktischen Hilfe kommt“ (W12:83).

Um dem Bedarf gerecht zu werden, fordert beispielweise ein Mitarbeiter am Standort West¹, dass man die Angebote und Konzepte zur Integration Geflüchteter flexibler und modularer gestalten solle (W11:42). Zugleich sollten die einzelnen Elemente nicht nur mehr berufspraktische Elemente enthalten, sondern zugleich „individueller werden [...] es müsste on the job sein, es müssten mehr Teilqualifizierungen [...] möglich sein“ (W11: 69-70). Im Fokus sieht ein Mitarbeitender am Standort Süd, dabei die Optimierung der „Kombination zwischen und Arbeit und Ausbildung und Arbeit und Deutschkurs“ (S3:28-31) oder auch den weiteren Ausbau von Teilzeitqualifizierungen und eine stärkere Transparenz über diese Maßnahmen“ (S3: 32-37). Zudem sollten Maßnahmen für die Geflüchteten niederschwelliger gestaltet sein, sodass ein Einstieg auch für Niedrigqualifizierte möglich sei, was zugleich ein pädagogisches Umdenken erfordere (vgl. W22: 18).

Insgesamt sei die Zielorientierung vieler Maßnahmen für die Gruppe der Flüchtlinge nicht passend:

„Wir haben Geld ohne Ende, das ist gar nicht das Problem, aber wenn wir immer das machen, was in den Rahmen der Agentur reinpasst und die gehen immer davon aus, dass das Leute sind, die im Normsystem sozusagen hinterher irgendeinen Zielberuf haben und irgendwie eine Arbeitsstelle übernehmen, da passt das nicht“ (W22:46-49).

5.5.4 Abstimmung von Angebot und Nachfrage

Ein derzeit wichtiger Aspekt ist, dass die Zugangsbedingungen zu Maßnahmen oftmals dazu führen, dass Schwierigkeiten bestehen, die entsprechenden Maßnahmen zu besetzen. So wird berichtet, dass alle Jobcenter „mit den ganzen Maßnahmen für Flüchtlinge Schwierigkeiten [hätten], die[se] zu besetzen“ (N5: 102-105). Auf der einen Seite gebe es für die Maßnahmen zu hohe Voraussetzungen (z.B. Sprachniveau (N5: 106-107), sodass nicht genügend Teilnehmer gefunden würden. Auf der anderen Seite bestehe der Druck die „eingekauften Maßnahmen“ auch dann mit Teilnehmenden zu besetzen, wenn dies aus integrationspolitischer Perspektive nicht als sinnvoll erscheine.

Das Problem bei der Besetzung von Maßnahmen kommt insbesondere deshalb auf, weil die Geflüchteten infolge der langsamen Anerkennungsverfahren später als erwartet in die Betreuung durch die Jobcenter eintreten und dann zunächst einmal eine Sprachförderung benötigen. So betont ein befragter Mitarbeiter am Standort West 1, dass die bisherigen Maßnahmen nicht zielführend gewesen seien, denn das Geld zur Finanzierung sei „eigentlich vor Bedarf gekommen, weil die meisten Bewerber [...] im Integrationskurs“ (W13: 97-99) geblockt seien. Daher würden zu viele Maßnahmen bereitgestellt, die jedoch noch nicht „befüllt“ werden könnten (S2:66-70) weil Teilnehmer für bestimmte Maßnahmen noch gar nicht vorbereitet gewesen wären und folglich kein Bedarf bestanden hätte (N3: 141-144).

Zudem gelinge es nicht immer, den richtigen Maßnahmenmix parat zu haben:

„Das Problem dabei ist natürlich so die Koordination mit unseren Sprachkursangeboten, wir haben mit einem gewissen Ansturm gerechnet, haben versucht dann auch so zu planen und erstmal war es so, da kamen ganz viele, da hatten wir noch keine Sprachkurse, jetzt haben wir geplant, jetzt sind die da und fehlen fast die Teilnehmer, weil es da Unterschiede gibt“ (N2:40).

Die geringe Anzahl von passenden Teilnehmenden hat zur Folge, dass Geflüchtete in Maßnahmen gebracht werden, nur um diese Maßnahmen besetzt und genutzt zu haben, wenngleich „dieser Besetzungsdruck [...] nicht gut für eine gute Integrationsarbeit [sei]“ und [daher] „kontraproduktiv“ wirke (W21: 22-46). Dieser Besetzungsdruck von Maßnahmen stehe damit zugleich im Widerspruch zu einem an der Person orientierten Beratungsansatz (W21: 22-46). Er sei aber auch darauf zurückzuführen, dass Maßnahmen oftmals mit der kompletten Gruppe von Geflüchteten geplant würden und nicht nur mit der tatsächlichen Teilmenge, wie vom gleichen befragten Mitarbeiter am Standort West2 ergänzt wird:

„[...] Man hat am Anfang glaube ich nicht geguckt, wir machen jetzt viele Maßnahmen und wir müssen ganz viel machen und in der Planung jeder einzelnen Maßnahme ist man von dem gesamten ausgegangen, also von der gesamten Menge an Flüchtlingen ausgegangen. [...] Früh im Haushaltsjahr, Haushaltspolitik, als früh im Haushaltsjahr eine große Maßnahme zu besetzen, einerseits kann ich das haushaltspolitisch verstehen, integrationspolitisch ist es der völlige Unfug. [...]“ W21:22-46).

Der Druck, bewilligte Maßnahmen zu besetzen, führt dazu, dass die Sequenz der Maßnahmen für die Teilnehmenden nicht optimal ist und die Maßnahmen nicht an diejenigen gehen, die den meisten Nutzen aus dem jeweiligen Angebot ziehen. Andererseits wird zu bedenken gegeben, dass die Teilnahme an einer nicht passenden Maßnahme immer noch besser sei als an gar keiner Maßnahme teilzunehmen (W22:46-49).

Zusammen mit den übrigen Ergebnissen dieses Kapitels lässt sich resümieren, dass die Versorgung mit Maßnahmen unterschiedlich ist. In manchen Handlungsfeldern gibt es ein Überangebot, in anderen eine ungedeckte Nachfrage. Die Fachkräfte in den Jobcentern äußern Kritik sowohl am mangelnden eigenen Handlungsspielraum im System der Arbeitsverwaltung als auch an der Qualität der Angebote durch andere Träger. Die Verwaltungslogik, wonach einmal bewilligte Mittel auch ausgegeben werden müssten, wirkt kontraproduktiv. Hinzu kommen teilweise Abstimmungsprobleme zwischen den Akteuren und das Fehlen zentraler Clearing-Stellen. Auch wenn die Fachkräfte sich

zumeist zuversichtlich äußern, was die Möglichkeiten zur langfristigen Integration der Geflüchteten angeht, sehen sie bei der Organisation und Koordination von Unterstützungen noch viel Verbesserungspotenzial.

Verbesserungsmöglichkeiten für die Koordination und Organisation von Maßnahmen

1. Die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen Jobcentern und Arbeitsagenturen ist nicht effizient. Es gibt keinen Spezialisierungsvorteil daraus, dass die Agenturen für die Asylbewerberinnen und Asylbewerber sowie Geduldete zuständig sind und die Jobcenter für die anerkannten Flüchtlinge. Eine Schnittstellenproblematik zwischen SGB II und SGB III besteht vor allem im Bereich der zugelassenen kommunalen Träger.
2. Die Vernetzung auf lokaler Ebene ist an den betrachteten Standorten gut vorangeschritten. Allerdings wird auch von Doppelungen bei den Angeboten und unklaren Zuständigkeiten gesprochen.
3. Wie die einzelnen Maßnahmen sollte auch das Zusammenwirken der Angebote noch genauer evaluiert werden.
4. Es sollte keinen „Besetzungsdruck“ bei den Maßnahmen geben, Leitschnur muss die Passgenauigkeit der Angebote sein.

6 Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen

In diesem Abschnitt sollen die Erkenntnisse der vorangegangenen Kapitel zu Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen verdichtet werden. Kapitel 2 bis 5 zeigen, dass viele Ergebnisse, zu denen die internationale empirische Literatur kommt, auch für die aktuelle Situation in Deutschland Gültigkeiten haben. Daher fließen in die folgenden Überlegungen gleichermaßen die Ergebnisse der eigenen Interviews (Kapitel 4 und 5) als auch die Literaturanalyse (Kapitel 2 und 3) ein.

Den Handlungsempfehlungen wird in Abschnitt 6.1 eine kurze Darstellung der Ziele vorangestellt, die durch die Integration erreicht werden sollen. Gemäß dem induktiven Ansatz dieser Studie wird dabei von den Zielen ausgegangen, die nach Ansicht der befragten Akteure verfolgt werden sollten. Die eigentlichen Handlungsempfehlungen sind in zwei Teile gegliedert: Handlungsempfehlungen, durch die vorhandenen Hemmnisse zur Integration beseitigt werden sollen (Abschnitt 6.2) und Handlungsempfehlungen für die Gestaltung von Unterstützungen und Maßnahmen (Abschnitt 6.3). Letztere fassen die konkreten Verbesserungsvorschläge aus Kapitel 5 zusammen.

6.1 Ziele der Integration

Welches sind die grundlegenden Ziele der Integration, wie sie von den Beteiligten wahrgenommen werden? In den Interviews mit Betrieben und Jobcentern werden drei Ziele herausgestellt (siehe Kapitel 4.7.1):

- Integration der Geflüchteten in möglichst hochwertige Beschäftigung, auch unter dem Gesichtspunkt, den Mangel an Fachkräften in den Betrieben zu mindern;
- Verhinderung von langfristigem Leistungsbezug im Sinne des geschäftspolitischen Ziels des SGB II;
- gesellschaftliche Integration und Verhinderung von „Parallelgesellschaften“.

Diese Ziele werden gleichermaßen von Betrieben und Jobcentern formuliert. Zwischen den Zielen gibt es klare Verbindungen; in den meisten Fällen stehen sie in einer komplementären Beziehung zueinander. So ist eine Integration in hochwertige Beschäftigung das wirksamste Mittel zur Verhinderung des (Wieder-) Eintritts in den Leistungsbezug und steht in einer positiven Beziehung zur gesellschaftlichen Integration. Gesellschaftliche Integration stärkt wiederum die individuellen Netzwerke der Geflüchteten in Deutschland, befördert deshalb die Integration und verhindert die Abhängigkeit von Transferleistungen.

In der Anwendung einzelner Instrumente oder Strategien kann es jedoch auch Zielkonflikte geben. Beispielsweise verbessern intensive Sprachkurse und Weiterbildungsmaßnahmen die Qualifikationen der Geflüchteten und erhöhen deshalb ihre Integrationschancen in qualifizierte Beschäftigung. In der Zeit, in der diese Angebote wahrgenommen werden, kann allerdings nicht gearbeitet werden, stattdessen sichern Transferleistungen wie der Bezug von ALG II den Lebensunterhalt. Hieraus kann sich eine Dynamik entwickeln. So äußern die Fachkräfte in den Jobcentern die Befürchtung, dass ein Zuviel an Maßnahmen die Teilnehmenden vom Arbeitsmarkt entfernt und einen „Gewöhnungseffekt“ beim Bezug von Sozialleistungen bewirkt, so dass es ratsam sein könnte, (zunächst) auf eine schnelle Integration zu setzen, auch wenn diese nicht in eine Tätigkeit führt, die dem Potenzial der geförderten Person entspricht.

Wenn eine solche Dynamik entsteht, ist das nicht die Schuld der Geflüchteten. Es knüpft an die Erfahrung der Jobcenter an, dass Langzeit-Leistungsbezieher, indem ihnen durch das Jobcenter Alltagsprobleme wie die Bezahlung von Miete und Stromrechnung abgenommen werden, die Kompetenz zur Bewältigung dieser Probleme verlieren. In diesem Fall gibt es einen Zielkonflikt zwischen den ersten beiden Zielen, der durch die Alternativen schnelle Arbeitsintegration versus gründliche Ausbildung beschrieben werden kann. Will man im Fall eines solchen Zielkonflikts Handlungsempfehlungen formulieren, so muss transparent gemacht werden, welche Priorität die Ziele haben.

Nicht alle Ziele sind für alle Geflüchteten gleichermaßen relevant. Für eine jüngere Person mit guter schulischer Bildung und ersten beruflichen Erfahrungen im Herkunftsland ist das erste Ziel das relevanteste, und der Instrumenteneinsatz muss sich darauf richten, dass die Integration in eine entsprechende Ausbildungsstelle, ein Studium und anschließend eine adäquate Beschäftigung gelingt. Bei älteren Personen mit unzureichenden Qualifikationen ist die Integration in eine hochwertige Beschäftigung eher unwahrscheinlich. In diesem Fall muss sich der Instrumenteneinsatz darauf konzentrieren, Wege aus dem Leistungsbezug zu bahnen und die Abwendung von der deutschen Gesellschaft zu verhindern. Die Handlungsempfehlungen müssen diese Unterschiede widerspiegeln. Statt einer Lösung für alle sollte es Unterschiede im Instrumenteneinsatz geben.

6.2 Handlungsempfehlungen zur Beseitigung von Hemmnissen

Die Integration wird durch eine Vielzahl von Hemmnissen erschwert. Dabei geht es um Eigenschaften der Geflüchteten, die für den Arbeitsmarkt nachteilig sind (Sprache, Qualifikationen, fehlende Nachweise über Ausbildungen und berufliche Vorerfahrungen, motivationale und psychische Probleme, eine schwierige familiäre Situation und bestimmte kulturelle oder religiöse Prägungen), um strukturelle Hemmnisse (rechtliche Regelungen wie das Aufenthalts-, Arbeits- oder Sozialrecht, gesellschaftliche und wirtschaftliche Aspekte wie die Wohnungsmarktsituation oder die Diskriminierung) sowie um Hemmnisse, die innerhalb der Betriebe entstehen (Mismatch zwischen Arbeitsanforderungen einerseits sowie Qualifikation und Motivation andererseits, mangelnde soziale Integration in den Betrieben und andere Aspekte).

Im Folgenden geht es darum, die Rolle dieser Hemmnisse für die Erreichung der Ziele zu explizieren und Möglichkeiten zu ihrer Beseitigung vorzuschlagen. In der Regel gibt es dabei unterschiedliche Handlungsoptionen, aus denen eine oder wenige ausgewählt werden müssen. Bei der Prüfung von Handlungsoptionen wird von folgenden Leitfragen ausgegangen:

- Wie werden die drei Ziele durch die Handlungsoptionen beeinflusst?
- Welche Beziehungen haben die Hemmnisse untereinander und welche mittelbaren Beziehungen zu den Zielen ergeben sich?
- Welche Unterschiede gibt es dabei nach unterschiedlichen Voraussetzungen, z.B. unterschiedlichem Alter, unterschiedlicher Vorbildung oder beruflicher Erfahrung?

Dabei wird der bereits vorhandene Einsatz von Maßnahmen und Instrumenten berücksichtigt.

Die folgenden Ausführungen sind nicht im Sinne eines Generalplans für die Integration von Geflüchteten zu verstehen. Diesen Anspruch könnte diese Studie unmöglich einlösen. Auch können die Handlungsempfehlungen nicht mit detaillierten Konzepten für die Umsetzung unterlegt werden. Sie sind in erster Linie als Impulse und Denkanstöße zu verstehen, in welche Richtung sich das vorhandene Instrumentarium zur Integration von Geflüchteten weiterentwickeln sollte.

6.2.1 Rahmenbedingung Aufenthaltsrecht

Den grundsätzlichen rechtlichen Rahmen für die Integration der Geflüchteten bildet das Aufenthaltsrecht. Die Literatur (Abschnitt 2.3.1) und die eigenen Erhebungen (Abschnitt 4.4.1) kommen zu denselben Schlussfolgerungen: Ohne einen verlässlichen Rahmen unternehmen weder Flüchtlinge noch Unternehmen Anstrengungen zugunsten einer langfristigen Integration in Beschäftigung, da sich diese erst später bezahlt machen. Dies betrifft insbesondere die berufliche Ausbildung. Eine unklare Perspektive ist auch schädlich für die gesellschaftliche Integration, weil Anstrengungen zur Integration (Spracherwerb, Knüpfen von Netzwerken) unterbleiben.

Es ist daher essentiell, dass die Geflüchteten ein Höchstmaß an Klarheit über ihre weiteren Perspektiven in Deutschland haben. Das bedeutet, dass die Entscheidungsprozesse bis zur Zuerkennung eines aufenthaltsrechtlichen Status möglichst schnell ablaufen müssen. Die wissenschaftliche Literatur weist eindeutig auf die schädliche Rolle von Unsicherheit bei der Arbeitsmarktintegration hin (siehe Abschnitt 2.3.1). So senkt in der Schweiz ein zusätzliches Jahr Wartezeit die Wahrscheinlichkeit, dass die Person zu einem späteren Zeitpunkt arbeitet, um etwa 5 Prozentpunkte (Hainmueller et al. 2016a).

Gerade auch bei den Unternehmen besteht Unsicherheit über die aufenthaltsrechtlichen Bestimmungen. Die Anwendung des Aufenthaltsrechts erscheint ihnen teilweise intransparent und verursacht bei ihnen zusätzlichen Aufwand.

Ein unsicherer Aufenthaltsstatus wirkt sich nicht nur unmittelbar auf die Integration, sondern auch über andere Hemmnisse aus. Eine ungeklärte Dauer der Trennung von der Familie behindert die Integration in Arbeit und die Gesellschaft ebenso wie psychische Belastungen, die aus dem eigenen unsicheren Aufenthaltsstatus resultieren.

Handlungsempfehlung 1: Die Zeiträume bis zur Entscheidung über den Aufenthaltsstatus sollten verkürzt werden. Dies gilt auch für die Regelungen zum Familiennachzug. Die aufenthaltsrechtlichen Bestimmungen sollten für Geflüchtete und Betriebe verständlicher sein.

Bei der Zuerkennung eines Aufenthaltsstatus gelten für die Geflüchteten derzeit ausschließlich humanitäre Gründe. Es ist nicht zu übersehen, dass die Geflüchteten je nach Qualifikationen, Erfahrungen und Talenten unterschiedlich hohe Schwierigkeiten haben, die Ziele der Integration zu erreichen. Insbesondere Geflüchtete, die ein großes Potenzial der Integration in eine hochwertige Beschäftigung haben, werden nur bei ausreichender Sicherheit in ihre Ausbildung, beruflichen Kenntnisse und sozialen Netzwerke investieren.

Derzeit unterliegen diese Geflüchteten mit hohem Potenzial denselben Regelungen wie diejenigen, die dieses Potenzial nicht besitzen. Eine Ausnahme ist hierbei lediglich die „3+2-Regelung“ des Integrationsgesetzes, von der Geflüchtete mit hohem Potenzial (d.h. mit guten Sprachkenntnissen, guter schulischer Vorbildung und hoher Motivation zur Integration) deshalb eher profitieren als andere, weil sie eine höhere Wahrscheinlichkeit haben, in eine berufliche Ausbildung integriert zu werden. Diese Art von Regelungen – sicherer Aufenthaltsstatus und aussichtsreiche Integrationsbemühungen im selben Zug – sollte wesentlich erweitert werden und zum Beispiel auch angewendet werden, wenn eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufgenommen oder wenn ein Nachweis über ein hohes Niveau an sprachlichen und beruflichen Kompetenzen erbracht wird.

Handlungsempfehlung 2: Regelungen wie die „3+2-Regelung“ sollten systematisch ausgebaut werden. Für Geflüchtete mit subsidiärem Schutz oder Geduldete sollte die Möglichkeit bestehen, bei Vorliegen von guten Integrationschancen auch dauerhaft in einen sichereren Aufenthaltsstatus zu wechseln.

6.2.2 Kompetenzfeststellung und Sprache

Das Handlungsfeld Kompetenzfeststellung ist angesichts fehlender formaler Nachweise von großer Bedeutung, um im Einzelfall den richtigen Weg in die Integration zu erkennen. Derzeit gibt es dabei eine Vielzahl von Angeboten im Kontext unterschiedlicher Maßnahmen, die teilweise in Betrieben, teilweise aber auch bei Kammern oder in anderen Kontexten stattfinden. Zunächst sollten unter diesen Vorgehensweisen diejenigen ausgewählt werden, die – unter Berücksichtigung der Kosten – die besten Einschätzungen ermöglichen. Dazu ist auch die Beteiligung der Wissenschaft notwendig.

Handlungsempfehlung 3: Die Verfahren der Kompetenzfeststellung sollten systematisch erprobt, evaluiert und anschließend vereinheitlicht werden.

Angezeigt ist dabei die systematische Verbindung der Kompetenzfeststellung mit Berufsberatung und Information, damit die Geflüchteten besser erkennen, wie sie auf den vorhandenen Kompetenzen aufbauen können. Dies geschieht zum Teil – aber nicht flächendeckend – in lokalen Projekten, die verschiedene Elemente der Unterstützung kombinieren. Zugleich sollten Informationen zu Anforderungen und Inhalten von Ausbildungen stärker kommunizieren und den Geflüchteten nahegebracht werden, um ihnen die Planung ihres weiteren Ausbildungs- und Karrierewegs zu ermöglichen. Auch Informationen zum Arbeitsmarkt und seiner Regulierung sowie zur sozialen Sicherung sollten verstärkt vermittelt werden.

Während die Feststellung von Kompetenzen die meisten Geflüchteten betrifft, wird es nur bei relativ wenigen möglich sein, vorhandene formale Qualifikationen anzuerkennen. Berufliche Qualifikationen, die in Deutschland von den zuständigen Stellen anerkannt werden könnten, gibt es in den Herkunftsländern meistens nicht. Tertiäre Qualifikationen genügen dagegen häufig den in Deutschland üblichen Anforderungen nicht. Zugleich muss vermieden werden, dass die Geflüchteten zu stark unterhalb ihres Qualifikationsniveaus in die Erwerbstätigkeit einsteigen.

Eine Möglichkeit zur Verbesserung der Anerkennung der Qualifikationen der Geflüchteten kann darin bestehen, dass die Verfahren der Kompetenzfeststellung bei Vorliegen staatlich anerkannter Berufsabschlüsse zugleich mit (formalen) Anerkennungsverfahren verbunden werden. Die stärkere Verbreitung eines modularisierten Anerkennungsverfahrens mit dem Einsatz von Anpassungsqualifizierungen würde die Möglichkeiten, spezifische berufliche Kompetenzen modular anzuerkennen oder diese auch nachträglich zu erwerben, verbessern.

Handlungsempfehlung 4: Bei der Anerkennung von Qualifikationen sollte geprüft werden, welche Möglichkeiten es zum vermehrten Einsatz von Teilanerkennungen und zum Nachholen nicht vorhandener Qualifikationen gibt, wenn ein bestimmter Abschluss erreicht werden soll. Dazu sollte für einen möglichst einfachen Zugang von Geflüchteten in den Hochschulbereich gesorgt werden.

Im Zuge der Kompetenzfeststellung, der Anerkennung von Qualifikationen und des Erwerbs der deutschen Sprache werden Unterschiede in den Qualifikationen, im Lernpotenzial und anderen arbeitsmarktrelevanten Eigenschaften der Geflüchteten deutlich. An dieser Stelle wird auch deutlich, wie groß die Chancen auf eine Integration in eine hochwertige Beschäftigung sind. Geflüchtete mit großem Potenzial sollten in einen „Fachkräfte-Track“ in die Integration aufgenommen werden (siehe den nächsten Abschnitt). Hier gilt es, eine künftige Beschäftigung im Segment der Fachkräfte oder der Hochqualifizierten vorzubereiten. Relevant für die Aufnahme in den „Fachkräfte-Track“ könnten bestandene Sprachprüfungen, Zeugnisse von Arbeitgebern, Kompetenzen und Zeugnisse sowie das Alter sein. Ähnlich wie in punktebasierten Zuwanderungssystemen – etwa in Kanada oder Neuseeland – sollte mit Hilfe eines Punktesystems entschieden werden, ob eine Integration auf dem „Fachkräfte-Track“ erreichbar ist.

Handlungsempfehlung 5: Im Zuge des Spracherwerbs, der Kompetenzfeststellung und der Anerkennung sollte mit Hilfe eines punktebasierten Systems entschieden werden, wie hoch das Potenzial der Geflüchteten für das Segment der Fachkräfte oder Hochqualifizierten ist.

6.2.3 „Fachkräfte-Track“ in hochwertige Beschäftigung

Für Geflüchtete mit hohem Potenzial sollten auf dem „Fachkräfte-Track“ Maßnahmen zur Qualifizierung und Gewinnung von berufspraktischen Fähigkeiten in einer schnellen, systematischen und zielgerechten Abfolge eingesetzt werden. Bereits derzeit bewährt sich die Abfolge eines Praktikums oder einer MAG gefolgt von einer EQ in die Ausbildung, wobei parallel Sprachunterricht angeboten werden sollte. Für Personen mit guten fachlichen Kenntnissen, aber aktuellen Qualifikationsdefiziten bietet sich der Weg von der Erprobung über eine EGZ-geförderte Beschäftigung an. Diese Instrumente verursachen im Budget der BA, des BAMF oder anderer Träger erhebliche Kosten. Daher muss der Fachkräfte-Track auf diejenigen Geflüchteten beschränkt werden, bei denen in einer Kosten-Nutzen-Abschätzung zu erwarten ist, dass die künftigen Rückflüsse die Aufwendungen möglichst übersteigen.

Die Notwendigkeit, zwischen „Fachkräfte-Track“ und einem Normalverfahren zu unterscheiden, ergibt sich einerseits aus den Unterschieden bei den Geflüchteten hinsichtlich Alter, vorhandenen Kompetenzen und Lernvermögen, andererseits aus der unzureichenden Zielgenauigkeit der derzeitigen Maßnahmenzuweisung, wie sie im Kapitel 5 dokumentiert wurde. Die Einteilung der Geflüchteten in zwei (oder je nach Umsetzung auch mehrere) Kategorien ist ein Hilfsmittel, das im Einzelfall auch Nachteile aufweisen kann. In der gegenwärtigen Situation, in der bei einer großen Zahl von Geflüchteten nach dem Besuch des Integrationskurses die Weichen für den Übergang in den Arbeitsmarkt gestellt werden, ist die Anwendung solcher Hilfsmittel unvermeidlich. Auch derzeit werden im Bereich der Agenturen für Arbeit und der Jobcenter mit Verfahren der Kundensegmentierung solche Gruppierungen vorgenommen.

Handlungsempfehlung 6: Bewährte, betriebsnahe Instrumente wie MAG, EQ und EGZ sollten bei Vorliegen der Voraussetzungen systematisch eingesetzt und miteinander verzahnt werden.

Für Geflüchtete, die in eine berufliche Ausbildung übergehen sollen, sollte ein frühzeitiger Kontakt zur Berufsschule stattfinden, beispielsweise in Form von Hospitanzen während des Praktikums. So

können die Anforderungen durch die Berufsschule frühzeitig kommuniziert und Verständnis für das System der dualen Berufsausbildung geschaffen werden.

Für viele Geflüchtete mit hohem Potenzial kommt auch ein Studium in Betracht. Dabei sollten Zugangshürden für das Studium gesenkt werden, z.B. indem fehlende Zugangsqualifikationen durch Eingangsprüfungen erbracht werden. Ausbildung und Studium müssen durch leicht zugängliche Förderung durch BAB und BaföG finanziert werden können. Hierbei kommt es darauf an, dass die entsprechenden Beratungsangebote vorhanden sind.

Initiativen und Netzwerke haben im „Fachkräfte-Track“ eine wichtige Funktion. Sie unterstützen die Integration in Betriebe, z.B. durch Sprachförderung, Coaching, Mentoren, Tandems begleitend zur Beschäftigung. Viele Flüchtlinge erleben ihre Flucht und das Einleben in Deutschland als große Umwälzung in ihren Lebensumständen. Eine möglichst direkte persönliche Begleitung ist daher wünschenswert. Dabei sollte ein systematischer Vergleich der Ansätze vorgenommen werden. Zudem sollte eine spezialisierte Vermittlung erfolgen – ähnlich wie im ESF-Programm für Langzeitarbeitslose. Nicht immer wird es möglich sein, dadurch den Betrieben einen vollständig passenden Bewerber oder eine Bewerberin vorzustellen; die Vermittlung von Geflüchteten muss auch darauf hinwirken, dass die Betriebe realistische Erwartungen bilden.

Die Vernetzung der Beteiligten ist auch im Hinblick auf einzelne Geflüchtete ein sinnvoller Ansatz. Z.B. sollte der Ausbildungsbetrieb eine Rückmeldung bekommen, wenn die Auszubildenden Schwierigkeiten in der Berufsschule haben oder dem Berufsschulunterricht fernbleiben – und zwar ehe gravierende Konsequenzen wie die Nichtanerkennung eines Berufsschuljahres ausgelöst werden. Durch eine systematische und regelmäßige Abstimmung zwischen Träger, Berufsschule, Betrieb und Teilnehmenden können kritische Situationen frühzeitig erkannt und ihre Eskalation möglichst vermieden werden.

Handlungsempfehlung 7: Der „Fachkräfte-Track“ muss durch ein Bündel von Begleitunterstützungen ergänzt werden.

Aufgabe des „Fachkräfte-Tracks“ ist es insbesondere, den Geflüchteten eine klare Perspektive zu geben, damit sie rasch eine realistische Einschätzung über den deutschen Arbeitsmarkt bilden und dem Druck, kurzfristig in Helferbeschäftigungen Arbeitseinkommen zu erzielen, begegnen können. Keinesfalls sollte im „Fachkräfte-Track“ das Augenmerk auf einer raschen Steigerung der Erwerbstätigenquote liegen. Stattdessen sollten Bildungserfolge gewürdigt und positiv bewertet werden. Zentral hierfür sind Erfolgsbeispiele, die in den Migranten-Communities verbreitet werden sollten.

Wichtig ist ferner, den künftigen Fachkräften alle Chancen zu eröffnen. Dazu gehört auch die Unterstützung eines überregionalen Matchings, also die Möglichkeit, auch fern der eigenen Region nach Arbeit zu suchen. Für den „Fachkräfte-Track“ bedeutet dies den Verzicht auf eine Wohnsitzauflage, auch während noch Leistungen nach dem SGB II bezogen werden. Hierfür sprechen vor allem die negativen Erfahrungen anderer Länder mit einer Residenzpflicht. Generell gilt: Je besser die Geflüchteten in die Situation versetzt werden, ihre Chancen selbst wahrzunehmen, desto weniger angebracht sind Beschränkungen bei der Mobilität oder andere lenkenden Eingriffe.

Handlungsempfehlung 8: Auf die Wohnsitzauflage sollte im „Fachkräfte-Track“ verzichtet werden.

Auch das Bildungssystem muss die Integration unterstützen. Insbesondere in den Berufsschulen sind Maßnahmen zur Erhöhung der interkulturellen Kompetenz notwendig, z.B. durch Weiterbildungen der Berufsschullehrer, Interkulturelles Training und moderne Unterrichtsverfahren.

6.2.4 Erfolgreiche Integration trotz individueller Hemmnisse

Bei den Geflüchteten, die aufgrund ihrer individuellen Voraussetzungen nicht in den „Fachkräfte-Track“ kommen, steht das Ziel im Vordergrund, dass sie aus dem Leistungsbezug gelangen müssen und der Wiedereintritt in den Leistungsbezug verhindert werden muss. Hierbei hilft grundsätzlich die vorhandene Erwerbsorientierung der Geflüchteten. Nach den Ergebnissen dieser Studie kann davon ausgegangen werden, dass Erwerbsarbeit bei ihnen einen hohen Stellenwert hat. Dies kann als Ressource genutzt werden.

Die Wahl der richtigen Instrumente zur Verkürzung und Vermeidung von Leistungsbezug ist auch bei Einheimischen eine große Herausforderung, wie der große „harte Kern“ der Langzeit-Leistungsbezieherinnen und -bezieher im SGB II zeigt. Ein Patentrezept wurde noch nicht gefunden. Vorhandene Evaluationen zeigen jedoch, dass eine konsequente Orientierung am ersten Arbeitsmarkt bei der Integration hilft. Kurzfristige Maßnahmen möglichst bei Arbeitgebern verbunden mit Anreizen zur Arbeitsaufnahme und vor allem mit einer intensiven Betreuung, in der Vermittlungshemmnisse identifiziert und bearbeitet werden, helfen bei der Integration auch von relativ arbeitsmarktfernen Personen.

Handlungsempfehlung 9: Geflüchtete, die nicht im „Fachkräfte-Track“ sind, sollten dennoch intensiv aktiviert und betreut werden, damit sie dauerhaft aus dem Leistungsbezug abzugehen können.

Ergänzend zur Arbeit der Jobcenter sind niedrigschwellige Angebote zur Beratung sinnvoll. Hier können beispielsweise auch Mentorenprogramme sinnvoll sein, in denen eine Begleitung der Geflüchteten durch Angehörige der Peer Groups erfolgt.

Niedrigschwellig muss aber auch der Zugang zur Beschäftigung sein. Die Geflüchteten sollten ermutigt werden, in ihren eigenen migrantischen Netzwerken nach Arbeit zu suchen. Weitere Optionen sind die Beschäftigung in der Leiharbeit, Beschäftigung im Helferbereich sowie die Förderung einer Selbständigkeit. Diese Beschäftigungsformen sollten, wo immer möglich, mit Weiterbildungsangeboten verbunden sein, die zu anerkannten Zertifikaten führen.

Für junge Geflüchtete, für die zunächst aufgrund sprachlicher oder sonstiger Hemmnisse keine Berufsausbildung möglich ist, sollten Teil- oder Helferausbildungsgänge bereitstehen. Diese sollten grundsätzlich eine Aufstiegsperspektive zulassen. Auch muss die Möglichkeit des Aufstiegs in den „Fachkräfte-Track“ durch den Erwerb von Qualifikationen und Arbeitserfahrungen stets gegeben sein.

Handlungsempfehlung 10: Auch für Flüchtlinge, die zunächst ein geringes Potenzial für das Fachkräftesegment des Arbeitsmarktes haben, sollte durch Weiterbildungsangebote die Chance auf einen Aufstieg gegeben sein.

Die in dieser Studie aufgearbeitete empirische Literatur zeigt einen klaren Zusammenhang zwischen dem Erfolg auf dem Arbeitsmarkt und dem Verbleib im Zielland: Wer nur schlecht in den Arbeitsmarkt integriert werden kann, hat eine höhere Wahrscheinlichkeit, später in das Herkunftsland zurückzugehen oder ein drittes Land weiter zu migrieren. Es sollte daher auch darüber nachgedacht werden, wie eine Repatriierung von Geflüchteten, die ihre Zukunft nicht in Deutschland sehen, erleichtert werden kann.

6.2.5 Unterstützung der gesellschaftlichen Integration

Im Bereich der gesellschaftlichen Integration ist das Zusammenspiel unterschiedlicher Akteure notwendig. Umso größer das Angebot seitens des Bildungssystems, der Betriebe, Vereine und anderer zivilgesellschaftlicher Akteure an Informations-, Beratungs- und Teilhabeleistungen ist, desto besser vernetzen sich die Geflüchteten in der deutschen Gesellschaft und haben deshalb bessere Arbeitsmarktchancen. Wichtig ist es, auch ein Angebot an sozialer Begegnung zwischen Geflüchteten und Einheimischen bereitzustellen, damit das gegenseitige Verständnis wächst und kulturelle Gegensätze besser überbrückt werden können.

Zentral für die gesellschaftliche Integration ist die Wohnsituation. Gemeinschaftsunterkünfte sind, so sehr sie anfangs zur Unterbringung der Geflüchteten erforderlich sind, der gesellschaftlichen Integration abträglich. Nicht immer haben Kommunen oder andere staatliche Akteure die Hebel zur Verfügung, um direkt bessere Wohnmöglichkeiten zu schaffen. Innovative Wohnprojekte können jedoch Vorbilder sein, die zeigen, wie Geflüchtete und Einheimische harmonisch Tür an Tür leben können.

Handlungsempfehlung 11: Der Wohnsituation kommt bei der gesellschaftlichen Integration eine besondere Bedeutung zu. Deshalb sollten innovative Modellprojekte des Zusammenlebens gefördert werden.

Lokale Modellversuche des Zusammenlebens von Geflüchteten und Deutschen (z.B. Betreuung im Altersheim durch Geflüchtete, „Grüne Schwestern“ und andere Formen des freiwilligen Engagements) helfen auch dabei, mangelndes Verständnis abzubauen. Durch kulturellen Austausch, Sprachtandems und Sprachcafés, Patensysteme und ähnliche Projekte lässt sich der Kontakt zwischen Geflüchteten und Einheimischen stärken.

Die Diskriminierung von Geflüchteten und anderen Personen mit Migrationshintergrund sollte – wie jede andere Form von Ausgrenzung aufgrund von Ethnizität, Religion oder anderen persönlichen Eigenschaften – insbesondere in den Schulen noch stärker bekämpft werden. Auch bei Betrieben muss teilweise noch mehr Aufklärung erfolgen. Informationskampagnen sollten positive Beispiele der Integration darstellen und „Rollenmodelle“ entwickeln. Helfen könnte es auch, wenn Einheimische und Geflüchtete, wo immer möglich, zusammen in qualifizierenden und anderen Maßnahmen gemeinsam lernen.

Handlungsempfehlung 12: Gemeinsames Lernen von Einheimischen und Geflüchteten stärkt die gesellschaftliche Integration und sollte in qualifizierenden und anderen Maßnahmen praktiziert werden.

6.3 Handlungsempfehlungen für die Instrumentengestaltung

Hinsichtlich der Verbesserung einzelner Instrumente und Maßnahmen wurden bereits in den Abschnitt des Kapitels 5 Vorschläge gemacht. In diesem Abschnitt sollen übergreifende Gesichtspunkte für die Verbesserung des Maßnahmenereinsatzes gemacht werden, die insbesondere aus den Analysen der Kapitel 3 und 5 folgen.

6.3.1 Verzahnung von Maßnahmen und Clearing

Das Engagement von Betrieben, zivilgesellschaftlichen und anderen Akteuren hat eine Vielzahl von Unterstützungen hervorgebracht. Teilweise substituieren sich diese Maßnahmen gegenseitig und füllen Lücken, wo andere Instrumente nicht zur Verfügung stehen, teilweise bauen sie aufeinander auf. Auf lokaler Ebene werden diese Leistungen nur selten aus einer Hand organisiert, sie müssen überdies mit den Regelangeboten verzahnt werden. In der Praxis führt dies zu einer Unübersichtlichkeit der Angebote und dazu, dass keine einheitliche Informationsbasis existiert. Daher gibt es auch keine Möglichkeit, die Abfolge der Angebote auf der individuellen Ebene nachzuvollziehen.

Im Hinblick auf die Vermittlung der Geflüchteten in Betriebe erscheint es deshalb sinnvoll, Clearing-Stellen auf lokaler Ebene zu schaffen. In diesen können die Informationen über die Betreuung der Geflüchteten, ihren Status, die vorhandenen und zusätzlich erworbenen Qualifikationen zentral erfasst werden. So könnten beispielsweise Informationen über den Besuch von Sprachkursen, die erworbenen Kompetenzen, die Teilnahme an Maßnahmen bei Trägern und Betrieben und die begleitenden Unterstützungen in den lokalen Clearing-Stellen festgehalten und zwischen Betrieben, Kursträgern und dem Jobcenter ausgetauscht werden. Dies würde helfen, dass die Abfolge von Maßnahmen spezifischer auf die Geflüchteten zugeschnitten werden kann und Wartezeiten zwischen Maßnahmen vermieden werden.

Handlungsempfehlung 13: Lokale Clearingstellen sammeln zentral Informationen über die Geflüchteten und dokumentieren den Maßnahmenbesuch

Für die Verzahnung der Maßnahmen und der Clearingstelle darf dabei die notwendige Flexibilität für lokale Bedingungen und lokalen Maßnahmen nicht außen vor gelassen werden. Denn auch aufgrund lokaler Spezifika und Kontexte sind diese Angebote für die Integration sinnvoll. Sie müssen aber mit dem Regelinstrumentarium besser verknüpft werden.

6.3.2 Erhöhung der Passgenauigkeit

Entscheidend für die Auswahl der Teilnehmenden für bestimmte Maßnahmen sollte der individuelle Unterstützungsbedarf sein. Dies ist derzeit nur eingeschränkt verwirklicht. Es besteht die Tendenz, die Geflüchteten zunächst in Maßnahmen „unterzubringen“. Dies war zu Beginn der aktuellen Flüchtlingszuwanderung wohl unvermeidlich, sollte aber in eine am Bedarf orientierten Zuweisung umgewandelt werden. Insbesondere das Steuerungsproblem, das darin besteht, dass einmal geplante oder „eingekaufte“ Maßnahmen auch vergeben werden müssen, selbst wenn aus der Zielgruppe keine Maßnahmeteilnehmenden zur Verfügung stehen, muss gelöst werden. Die Planbarkeit und Berechenbarkeit des Instrumenteneinsatzes sind für Jobcenter, Träger und weitere Beteiligte wünschenswert und für die Arbeit notwendig, dies darf aber nicht zu einer verminderten Passgenauigkeit führen. Statt einer Fokussierung auf die Vollbesetzung von Maßnahmen sollte der Fokus auf die Teil-

nehmer orientiert sein. Generell sollten nicht die erbrachten Inputs (wie viele Teilnahmen wurden erzielt), sondern die Wirkungen auf die Integration der Erfolgsmaßstab sein.

Handlungsempfehlung 14: Die Steuerung bei der Maßnahmenzuweisung sollte im Hinblick auf die Passgenauigkeit der Angebote verbessert werden.

6.3.3 Innovative Gestaltung von Maßnahmen

Im Hinblick auf die Gestaltung von Maßnahmen für Geflüchtete gilt es, vorhandene Maßnahmen zu hinterfragen und weiterzuentwickeln. Das Regelinstrumentarium des SGB III und SGB II ist für Personen mit Migrationshintergrund bereits vielfach erprobt. Zugleich müssen diese Instrumente an die spezifischen Bedarfe der Geflüchteten angepasst werden. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf Sprachförderung und Kompetenzentwicklung. Hier müssen keine neuen Maßnahmen für die Geflüchteten entwickelt werden, sondern vielmehr die Handhabung des Zugangs zu diesen Maßnahmen und deren Abfolge flexibler gestaltet werden – beispielsweise bei den Förderkriterien für die berufliche Weiterbildung von Beschäftigten. Die Jobcenter müssen zudem mit Bedarfen umgehen, für die es keine Regelinstrumente gibt, wie z.B. die psychische Gesundheit.

Obwohl das Regelinstrumentarium bereits vielfach erprobt wurde, können dadurch bestimmte Gruppen möglicherweise nicht erreicht und aktiviert werden. Hier gilt es, ergänzende und alternative Maßnahmen und Zugänge an den Arbeitsmarkt zu entwickeln und auch auf alternative Zugänge, wie sie bereits in der deutschen Arbeitsmarktpolitik erprobt wurden, zurückzugreifen. Die Umsetzung des Europäischen Sozialfonds und Maßnahmen der Bundesländer bieten hierbei nützliche Erfahrungen.

Handlungsempfehlung 15: Das Regelinstrumentarium sollte durch spezifische Programme und Maßnahmen ergänzt werden.

6.3.4 Individuelle Begleitung

Angesicht der vielfachen Herausforderungen, denen sich die Geflüchteten gegenübersehen, besteht die Notwendigkeit einer kontinuierlichen persönlichen Betreuung. Die Geflüchteten können sich ihren Weg durch die unterschiedlichen Hilfesysteme nur schlecht aus eigener Kraft bahnen. Sie sind z.B. überfordert damit, dass sie von einer Stelle zur anderen geschickt werden oder dass sie für bestimmte Leistungen deutschsprachige Formulare ausfüllen müssen, wie es in Kapitel 4 thematisiert wurde. Kommunikation ohne Sprachkenntnisse und ohne Vertrautheit mit dem kulturellen und sachlichen Kontext ist zu mühsam und fehleranfällig, als dass sie zum Erfolg führen kann. Deshalb leisten Mentorinnen und Mentoren, freiwillige Betreuer und Betreuerinnen einen entscheidenden Beitrag zur Integration. Diese Form der Unterstützung sollte weiterentwickelt und möglichst flächendeckend angeboten werden.

Eine persönliche Betreuung sollte mit den Integrationsmaßnahmen verzahnt sein. Die individuelle Begleitung trägt auch dazu bei, dass zusätzliche Angebote als sinnvoll identifiziert und bereitgestellt werden – gerade auch Angebote, die nicht zum Regelgeschäft gehören und stark vom individuellen Bedarf abhängen. In diesem Kontext sind Maßnahmen zur Verbesserung der Mobilität zu prüfen (lokale Nutzung des ÖPNV, Erwerb des Führerscheins, Car-Sharing-Angebote usw.).

Handlungsempfehlung 16: Eine individuelle Betreuung durch Mentorinnen und Mentoren sollte möglichst flächendeckend angeboten werden. Sie stellt die Schaltstelle für weitere spezifische Unterstützungen dar.

6.3.5 Qualitätsstandards für Maßnahmen

Viele Angebote zur Integration werden dezentral von Trägern erbracht. Die konkrete Umsetzung vollzieht sich daher vor dem Hintergrund der spezifischen Erfahrungen der Träger und ihres Personals. Es besteht die Gefahr, dass Erfahrungen, die anderswo gewonnen wurden, in die Umsetzung nicht einfließen.

Um dies zu verhindern, wurde z.B. im Rahmen des Sonderprogramms „Förderung der beruflichen Mobilität von ausbildungsinteressierten Jugendlichen aus Europa (MobiPro-EU)“ eine „Fachgruppe Qualitätssicherung“ ins Leben gerufen. Sie setzte sich aus Vertreterinnen und Vertretern von Projektträgern zusammen und wurde durch Experten und Expertinnen aus verschiedenen Themengebieten unterstützt. Der Prozess wurde durch das Netzwerk IQ organisiert und fachlich begleitet. Das Ergebnis war ein Handbuch mit Qualitätsstandards und guter Praxis. Dieses Handbuch könnte für die Integration der Geflüchteten weiterentwickelt werden.

Handlungsempfehlung 17: Für die Unterstützungs- und Eingliederungsleistungen durch Träger sollten Qualitätsstandards entwickelt werden. Dabei kann auf bestehenden Ansätzen aufgebaut werden.

6.3.6 Monitoring und Evaluation

Für die Integrationsfortschritte der Geflüchteten sollte ein Monitoring aufgebaut werden. Dieses muss bestehende Einteilungen (nach Verantwortlichkeit der BA, des BAMF, des Bildungssystems usw.) übergreifen. Es sollte Zusammenhänge sichtbar machen, beispielsweise in welchem Maße die Erwerbsquote der Geflüchteten dadurch reduziert wird, dass diese zunächst an Bildungsmaßnahmen teilnehmen. Nur durch das Aufzeigen solcher Zusammenhänge könne partielle, miteinander in Konflikt geratende Handlungslogiken vermieden werden.

Alle Maßnahmen, ob zum Regelgeschäft zugehörig oder nicht, sollten im Hinblick auf ihre Umsetzung und Wirksamkeit nach wissenschaftlichen Standards evaluiert werden. Dazu ist die Datenbasis zu verbessern, insbesondere durch die Verknüpfung von Daten der BA, der Ausländerbehörden und von Maßnahmeträgern. Vorhandene Ansätze und Erkenntnisse aus Evaluationen sollten genutzt werden. Die Ergebnisse der Evaluationen sollten systematisch in die Verbesserung und Neugestaltung des Instrumentariums einbezogen werden.

Handlungsempfehlung 18: Monitoring und Evaluation sind wichtige Voraussetzungen für die weitere Verbesserung der unterstützenden Maßnahmen und sollten systematisch erfolgen.

7 Literaturverzeichnis

- Adserà, Alícia, Mariola Pytliková (2015). The role of language in shaping international migration. *The Economic Journal* 125(586), F49-F81.
- Aiyar, Shekhar, Bergljot Barkbu, Nicoletta Batini, Helge Berger, Enrica Detragiache, Allan Dizioli, Christian Ebeke, Huidan Lin, Linda Kaltani, Sebastian Sosa, Antonio Spilimbergo, Petia Topalova (2016). The refugee surge in Europe: Economic challenges. IMF Staff Discussion Note 16/02.
- Aktionsrat Bildung (2016). Integration durch Bildung, Migranten und Flüchtlinge in Deutschland, vbw – Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e. V., München.
- Aldashev, Alisher, Johannes Gernandt, Stephan L. Thomsen (2009). Language usage, participation, employment and earnings. Evidence for foreigners in West Germany with multiple sources of selection. *Labour Economics* 16, 330-341.
- Algan, Yann, Christian Dustmann, Albrecht Glitz, Alan Manning (2010). The economic situation of first- and second-generation immigrants in France, Germany and the UK. *Economic Journal* 120 (542), F4-F30.
- Alkire, Sabina (2002). *Valuing Freedoms: Sen's Capability Approach and Poverty Reduction*. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- Ammermüller, Andreas, Bernhard Boockmann, Martin Brussig, Sarah Heinemann, Ursula Jaenichen, Matthias Knuth, Michael Maier, Oliver Schweer, Gesine Stephan, Thomas Zwick (2005). Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission, Arbeitspaket 1: Wirksamkeit der Instrumente, Modul 1d: Eingliederungszuschüsse und Entgeltsicherung. Bericht 2005 durch den Forschungsverbund. Mannheim usw.
- Ammermüller, Andreas, Bernhard Boockmann, Michael Maier, Thomas Zwick (2006). Eingliederungszuschüsse und Entgeltsicherung für Ältere: Analysen auf der Basis natürlicher Experimente, Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 75(3), 49-66.
- Anderson, Philip (2016). „Lass mich endlich machen!“ – Eine Strategie zur Förderung in der beruflichen Bildung für junge berufsschulpflichtige Asylbewerber und Flüchtlinge (BAF). Landeshauptstadt München, Referat für Bildung und Sport, München.
- Andersson Joona, Pernilla, Alma Wennmo Lanninger, Marianne Sundström (2016). Reforming the integration of refugees: The Swedish Experience. IZA Discussion Paper 10307, Institute for the Study of Labor (IZA).
- Andersson Joona, Pernilla, Eskil Wadensjö (2004). Temporary employment agencies: A route for immigrants to enter the labour Market? IZA Discussion Papers 1090, Institute for the Study of Labor (IZA).
- Andersson Joona, Pernilla, Lena Nekby (2012). Intensive coaching of new immigrants: An evaluation based on random program assignment. *Scandinavian Journal of Economics* 114(2), 576–600.
- Anger, Christina, Anja Katrin Orth, Axel Plünnecke (2016). Bildungsmonitor 2016 – Ein Blick auf die Bildungsintegration von Flüchtlingen, Studie im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM), Institut der Deutschen Wirtschaft (IW), Köln.
- Aretz, Bodo, Melanie Arntz, Terry Gregory (2013). The Minimum Wage Affects Them All: Evidence on Employment Spillovers in the Roofing Sector, *German Economic Review*, Vol 14(3), 282-315
- Åslund, Olof, Dan-Olof Rooth (2007). Do when and where matter? Initial labour market conditions and immigrant earnings. *The Economic Journal* 117 (518), 422-448.
- Aumüller, Jutta (2016). Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen: bestehende Praxisansätze und weiterführende Empfehlungen, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Bachmann, Ronald, Peggy Bechara, Anica Kramer, Sylvi Rzepka (2015). Labour Market Dynamics and Worker Heterogeneity during the Great Recession: Evidence from Europe, IZA Discussion Paper Series 9233, Institute for the Study of Labor.
- Bansak, Kirk, Jens Hainmueller, Dominik Hangartner (2016). How economic, humanitarian, and religious concerns shape European attitudes toward asylum seekers. *Science* 354(6309), 217-222.

- Barslund, M., Busse, M., Lenaerts, K., Ludolph, L., & Renman, V. (2016). Labour Market Integration of Refugees A comparative survey of Bosnians in five EU countries. CEPS Sepcial Report No. 155, Centre for European Policy Studies, Brussels. Online <https://www.ceps.eu/publications/labour-market-integration-refugees-comparative-survey-bosnians-five-eu-countries>.
- Basilio, Leilanie, Thomas K. Bauer, Anica Kramer (2014). Transferability of Human Capital and Immigrant Assimilation: An Analysis for Germany, SOEPpapers 671, DIW Berlin.
- BA-Statistik (2016). Report Arbeitsmarktpolitik, Teilnehmende an ausgewählten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in Deutschland nach Rechtskreisen, Tabellen und Grafiken, Dezember 2016, Bundesagentur für Arbeit.
- Battisti, Michele, Gabriel Felbermayr und Panu Poutvaara (2015). Arbeitsmarktchancen von Flüchtlingen in Deutschland: Ergebnisse einer Unternehmensbefragung. Ifo Schnelldienst 22/2015.
- Bauer, Thomas K. (2015), Schnelle Arbeitsmarktintegration von Asylbewerbern – was ist zu tun?. Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 64 (3): 303-313.
- Bauer, Thomas K., Sebastian Braun und Michael Kvasnicka (2013), The Economic Integration of Forced Migrants: Evidence for Post-War Germany. Economic Journal 123 (571): 998-1024.
- Baumann, Barbara, Alfred Riedl (2016). Neu zugewanderte Jugendliche und junge Erwachsene an Berufsschulen. Beiträge zur Arbeits-, Berufs- und Wirtschaftspädagogik 34, Peter Lang Verlag, Frankfurt am Main.
- Beaman, Lori A. (2012). Social networks and the dynamics of labour market outcomes: Evidence from refugees resettled in the U.S. Review of Economic Studies 79, 218-161.
- Beckmann-Schulz, Iris (2014). Berufsbezogenes Deutsch – Implikationen für die Bildungsarbeit mit Flüchtlingen, in: Gag, Maren/Voges, Franziska (Hrsg.): Inklusion auf Raten. Zur Teilhabe von Flüchtlingen an Ausbildung und Arbeit, Waxmann Verlag, Münster/New York, 176–185.
- Behncke, Stefanie, Markus Frölich, Michael Lechner (2010). Unemployed and their caseworkers: should they be friends or foes? Journal of the Royal Statistical Society Series A, Vol. 173 (1), 67-92.
- Behrens, Birgit, Verena Groß (2004). Auf dem Weg in ein „normales Leben“? Eine Analyse der gesundheitlichen Situation von Asylsuchenden in der Region Osnabrück. Forschungsergebnisse des Teilprojektes "Regionalanalyse" im Rahmen der EQUAL-Entwicklungspartnerschaft "SPuK - Sprache und Kultur: Grundlagen für eine effektive Gesundheitsversorgung" Osnabrück.
- Bernhard, Sarah, Thomas Kruppe (2012). Effectiveness of Further Vocational Training in Germany – Empirical Findings for Persons Receiving Means-tested Unemployment Benefits, Schmollers Jahrbuch: Journal of Applied social Science Studies/Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Duncker & Humbold, Berlin, Vol. 132(4), 501-526.
- Bevelander Pieter, Christer Lundh (2007). Employment integration of refugees: The influence of local factors on refugee job opportunities in Sweden. IZA Discussion Paper 2551, Institute for the Study of Labor (IZA).
- Bevelander, Pieter (2011). The employment integration of resettled refugees, asylum claimants, and family reunion migrants in Sweden. Refugee Survey Quarterly 30(1), 22–43.
- Biewen, Martin, Bernd Fitzenberger, Aderonke Osikominu, Marie Paul (2014). The Effectiveness of Public-Sponsored Training Revisited: The Importance of Data and Methodological Choices, Journal of Labor Economics, Vol. 32(4), 837-897.
- Bijwaard, Govert E., Christian Schluter, Jackline Wahba (2014). The impact of labor market dynamics on the return-migration of immigrants. Review of Economics of Statistics 96(1), 483-494.
- Bijwaard, Govert E., Jackline Wahba (2014). Do high-income or low-income immigrants leave faster? Journal of Development Economics 108, 54–68.
- Bilgili, Özge (2015). Evaluating Impact: Lessons Learned from Robust Evaluations of Labour Market Integration Policies, MIPEX Project.
- Bleakley, Hoyt, Aimee Chin (2004). Language skills and earnings: Evidence from childhood immigrants. Review of Economics and Statistics 86(2), 481-496.

- Blings, Jessica, Herbert Rüb (2015). Über die Externenprüfung zum anerkannten Berufsabschluss. Erfahrungen aus dem Bremer Modellversuch zur Nachqualifizierung von Arbeitslosen ohne Berufsabschluss, *Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis*, 2/2015, 46-49.
- Bonin, Holger, Jan Fries, Annette Hillerich, Michael F. Maier, Thomas Walter, Marcus Neureiter, Frank Oschmiansky, Nina Wielage, Manuela Hofmann, Torsten Schneider-Haase (2013). Begleitforschung „Auswirkungen des Ausbildungsbonus auf den Ausbildungsmarkt und die öffentlichen Haushalte“, Abschlussbericht, BMAS Forschungsbericht 438, Berlin.
- Bonin, Holger, Jan Fries, Michael F. Maier, Thomas Walter (2010). Vorstudie zur Evaluation der Fördermaßnahmen für Jugendliche im SGB II und SGB III. Abschlussbericht an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Mannheim, ZEW.
- Boockmann, Bernhard (2010). The Combined Effects of Minimum Wages and Labour Market Regulation: A Meta-Analysis, in: K.F. Zimmermann und C. Wey (Hrsg.), *The Economy, Crisis, and the Labor Market: Can Institutions Serve as a Protective Shield for Employment?* Berlin: Duncker & Humboldt, 167-186.
- Boockmann, Bernhard, Tobias Hagen (2005). Befristete und andere „atypische“ Beschäftigungsverhältnisse: Wird der Arbeitsmarkt funktionsfähiger?, *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung – Journal for Labour Market Research*, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg, 38(2/3), 305-324.
- Boockmann, Bernhard, Tobias Hagen (2006). Befristete Beschäftigungsverhältnisse – Brücken in den Arbeitsmarkt oder Instrumente der Segmentierung?, *ZEW Wirtschaftsanalysen* 80, Nomos-Verlag, Baden-Baden 2006.
- Boockmann, Bernhard, Raimund Krumm, Michael Neumann, Pia Rattenhuber (2013). Turning the Switch: An Evaluation of the Minimum Wage in the German Electrical Trade Using Repeated natural Experiments, *German Economic Review*, 14(3), 316-348.
- Boockmann, Bernhard, Sabine Dann, Marek Frei, Heidi Hirschfeld, Rita Kleinemeier, Sebastian Nielen, Simone Prick, Henry Puhe, Martin Rosemann, Frank Schiemann, Harald Strotmann, Hans Verbeek, Sibylle Walter, Andreas Walther, Regina Weber (2014a). Evaluation der Berufseinstiegsbegleitung nach § 421s SGB III, Abschlussbericht, BMAS Forschungsbericht 453, Berlin.
- Boockmann, Bernhard, Christopher Osiander, Michael Stops (2014b). Vermittlungsstrategien und Arbeitsmarkterfolg: Evidenz aus kombinierten Prozess- und Befragungsdaten, *Journal for Labour Market Research*, 47(4), 341-360.
- Boockmann, Bernhard, Stephan L. Thomsen, Thomas Walter (2014c). Intensifying the use of benefit sanctions: an effective tool to increase employment?, *IZA Journal of Labor Policy* 2014, 3-21.
- Boockmann, Bernhard, Thomas Zwick, Andreas Ammermüller und Michael Maier (2012). Do Hiring Subsidies Reduce Unemployment Among Older Workers? Evidence From Two Natural Experiments, *Journal of the European Economic Association* 10(4), 735-764.
- Borgwardt, Angela, Marei John-Ohnesorg, Jürgen Zöllner (2015). Hochschulzugang für Flüchtlinge – Aktuelle Regelungen in den Bundesländern, Friedrich-Ebert-Stiftung, Reihe Hochschulpolitik, Berlin.
- Böse, Carolin, Dinara Tursarinow, Tom Wünsche (2016). Anerkennung beruflicher Qualifikationen von Flüchtlingen – Beispiele aus „Prototyping Transfer“, *Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis (BWP)* 45, 20-23.
- Bossler, Mario (2016). Employment expectations and uncertainties ahead of the new German minimum wage, *IAB Discussion Paper* 03/2016, Nürnberg, 35.
- Bossler, Mario, Hans-Dieter Gerner (2016). Employment effects of the new German minimum wage, Evidence from establishment-level micro data, *IAB-Discussion Paper* 10/2016.
- Bozorgmehr, Kayvan, Oliver Razum (2015). Effect of restricting access to health care on health expenditures among asylum-seekers and refugees: A quasi-experimental study in Germany, 1994–2013. *PLoS ONE* 10(7), e0131483.
- Braun, Frank, Tilly Lex (2016). Berufliche Qualifizierung von jungen Flüchtlingen in Deutschland, Eine Expertise, Deutsches Jugendinstitut e.V., München.

- Brücker, Herbert, Astrid Kunert, Ulrike Mangold, Barbara Kalusche, Manuel Siegert, Jürgen Schupp (2016a). Geflüchtete Menschen in Deutschland. Eine qualitative Befragung. IAB-Forschungsbericht, 09/2016, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- Brücker, Herbert, Nina Rother, Jürgen Schupp (2016b). IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten: Überblick und erste Ergebnisse. Forschungsbericht 29, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg.
- Brussig, Martin, Vera Dittmar, Matthias Knuth (2009). Verschenkte Potenziale. Fehlende Anerkennung von Qualifikationsabschlüssen erschwert die Erwerbsintegration von ALG II-Bezieher/innen mit Migrationshintergrund. IAQ-Report, 8. Universität Duisburg-Essen.
- Bundesagentur für Arbeit (BA) 2013. Das arbeitnehmerorientierte Integrationskonzept der Bundesagentur für Arbeit (SGB II und SGB III), Leitkonzept für die Bereiche Ausbildungsvermittlung und berufliche Rehabilitation, BA, Nürnberg.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) 2015. Konzept für einen bundesweiten Jugendintegrationskurs, Neuauflage April 2015, BAMF, Nürnberg.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) 2016. Unterstützungsmaßnahmen für Schutzberechtigte. Die Förderung der Integration in den Arbeitsmarkt, Fokusstudie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), BAMF, Nürnberg
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) (2016). Bericht zum Anerkennungsgesetz, BMBF, Berlin.
- Bundesregierung (2015). Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Sabine Zimmermann (Zwickau), Jutta Krellmann, Jan Korte, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Deutscher Bundestag, Drucksache 18/5985, Berlin.
- Burkert, Carola, Alfred Garloff, Timo Lepper (2014). Arbeitnehmerüberlassung in Hessen: Sprungbrett in reguläre Beschäftigung, Vermeidung von Arbeitslosigkeit oder gefangen in der Leiharbeitsfalle? IAB-Regional, Berichte und Analysen aus dem Regionalen Forschungsnetz, IAB Hessen, 01/2014, Nürnberg.
- Burkert, Carola, Anette Haas (2014). Investing in the Future – Labor Market Integration Policies for New Immigrants in Germany, Migration Policy Institute und International Labour Organization, Genf.
- Büschel, Ulrike, Volker Daumann, Martin Dietz, Elke Dony, Barbara Knapp, Karsten Strien (2015). Abschlussbericht Modellprojekt Early Intervention – Frühzeitige Arbeitsmarktintegration von Asylbewerbern und Asylbewerberinnen, Ergebnisse der qualitativen Begleitforschung durch das IAB. IAB Forschungsbericht 10/2015, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- Butschek, Sebastian, Thomas Walter (2014). What active labour market programmes work for immigrants in Europe? A meta-analysis of the evaluation literature. IZA Journal of Migration 3(1), 48.
- Büttner, Thomas, Torben Schwere, Gesine Stephan (2015). Wirkung arbeitsmarktpolitischer Instrumente im SGB III: Maßnahmen auf dem Prüfstand. IAB-Kurzbericht 08/2015, Nürnberg
- Caliendo, Marco, Alexander S. Kritikos, Steffen Künn, Christian Loersch, Helmut Schröder, Holger Schütz (2014). Evaluation der Programme „Gründercoaching Deutschland“ und „Gründercoaching Deutschland – Gründungen aus der Arbeitslosigkeit“, IZA Research Reports 61, Institute for the Study of Labor (IZA).
- Caliendo, Marco, Jens Hogenacker (2012). „The German labor market after the Great Recession: successful reforms and future challenges, IZA Journal of European Labor Studies, Springer, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit GmbH (IZA), Vol. 1(1), 1-24
- Caliendo, Marco, Jens Hogenacker, Steffen Künn, Frank Wießner (2015). Subsidized start-ups out of unemployment: a comparison to regular business start-ups, Small Business Economics 45(1), 165-190.
- Caliendo, Marco, Ricarda Schmidl (2016). Youth Unemployment and Active Labor Market Policies in Europe, IZA Journal of Labor Policy 5(1), 1-30.
- Caliendo, Marco, Steffen Künn (2011). Start-up subsidies for the unemployed: Long-term evidence and effect heterogeneity. Journal of Public Economics 95(3–4), 311–331.

- Caliendo, Marco, Steffen Künn, Martin Weißenberger (2016): Personality traits and the evaluation of start-up subsidies. IZA Discussion Paper Nr. 9628, Bonn.
- Callen, Michael, Mohammad Isaqzadeh, James D. Long, Charles Sprenger (2014). Violence and Risk Preference: Experimental Evidence from Afghanistan, *American Economic Review* 104(1), 123-148.
- Cameron, Lisa, Manisha Shah (2015). Risk-taking behavior in the wake of natural disasters. *Journal of Human Resources* Spring 50(2), 484-515.
- Card, David, Jochen Kluge, Andrea Weber (2010). Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis, *Economic Journal*, Royal Economic Society, Vol. 120(548), F452-F477.
- Card, David, Jochen Kluge, Andrea Weber (2015). What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations, NBER Working Paper No. 21431.
- Chiswick, Barry R., Paul W. Miller (1995). The endogeneity between language and earnings: International analyses. *Journal of Labor Economics* 13(2), 246–288.
- Chiswick, Barry R., Paul W. Miller (2009). The international transferability of immigrants' human capital. *Economics of Education Review* 28(2), 162-169.
- Chiswick, Barry R., Paul W. Miller (2015). International migration and the economics of language. In Barry R. Chiswick, Paul W. Miller (eds), *Handbook of the Economics of International Migration* 1, Chapter 5, 211-269.
- Chiswick, Barry R., Yew Liang Lee, Paul W. Miller (2005). Family matters: the role of the family in immigrants' destination language acquisition. *Journal of Population Economics* 18, 631-647.
- Clausen, Jens, Eskil Heinesen, Hans Hummelgaard, Leif Husted, Michael Rosholm (2009). The effect of integration policies on the time until regular employment of newly arrived immigrants: Evidence from Denmark. *Labour Economics* 16, 409-417.
- Cortes, Kalena E. (2004). Are refugees different from economic immigrants? Some empirical evidence on the heterogeneity of immigrant groups in the United States. *Review of Economics and Statistics* 86(2), 465–480.
- Crimmann, Andreas, Kerstin Ziegler, Peter Ellguth, Susanne Kohaut, Florian Lehmer (2009). Forschungsbericht zum Thema „Arbeitnehmerüberlassung“, IAB-Projekt Nr. 1045
- Damm, Anna P. (2009a). Determinants of recent immigrants' location choices: quasi-experimental evidence. *Journal of Population Economics* 22, 145-174.
- Damm, Anna P. (2009b). Ethnic enclaves and immigrant labor market outcomes: quasi-experimental evidence. *Journal of Labor Economics* 27(2), 281–314.
- Danzer, Alexander M., Firat Yaman (2013). Do Ethnic Enclaves Impede Immigrants' Integration? Evidence from a Quasiexperimental Social-interaction Approach. *Review of International Economics*, Special Issue: Migration and Culture 21 (2), 311–325.
- Danzer, Alexander M., Firat Yaman (2016). Ethnic concentration and language fluency of immigrants: Evidence from the guest-worker placement in Germany. *Journal of Economic Behavior & Organization* 131 A, 151-165.
- Daumann, Volker, Martin Dietz, Barbara Knapp, Karsten Strien (2015). Early Intervention - Modellprojekt zur frühzeitigen Arbeitsmarktintegration von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern, Ergebnisse der qualitativen Begleitforschung, IAB Forschungsbericht 3/2015, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- Dauth, Christine, Ott Toomet (2016). On Government-Subsidized Training Programs for Older Workers, *LABOUR*, Vol. 30(4), 371-392
- De Graaf-Zijl, Marloes, Gerard J. Van den Berg, Arjan Heyma (2011). Stepping-stones for the unemployed: the effect of temporary jobs on the duration until (regular) work. *Journal of Population Economics* 24(1): 107-139.
- Dengler, Katharina (2015). Effectiveness of sequences of One-Euro-Jobs for welfare recipients in Germany, *Applied Economics*, Vol. 47(57), 6170-6190
- Destatis (2016). Ausländische Bevölkerung. Statistisches Bundesamt, Fachserie 1, Reihe 2 – 2015. Wiesbaden.

- Doerr, Annabelle, Bernd Fitzenberger, Thomas Kruppe, Marie Paul, Anthony Strittmatter (2014). Employment and Earnings Effects of Awarding Training Vouchers in Germany. IZA Discussion Paper Series 8454, Institute for the Study of Labor
- Döring, Ottmar, Bettina Müller, Florian Neumann (2016). Potenziale Erkennen – Kompetenzen sichtbar machen. Chancen für Menschen mit Migrationshintergrund. Bertelsmann Stiftung.
- Dustmann, Christian (1994). Speaking Fluency, Writing Fluency and Earnings of Migrants. *Journal of Population Economics*, European Society for Population Economics, Vol. 7(2): 133-156.
- Dustmann, Christian (1999). Temporary migration, human capital, and language fluency of migrants. *Scandinavian Journal of Economics* 101(2), 297–314.
- Dustmann, Christian (2003). Return migration, wage differentials, and the optimal migration duration. *European Economic Review* 47(2), 353–369.
- Dustmann, Christian, Albrecht Glitz (2011). Migration and education. In Eric A. von Haneck, Stephen J. Machin, Ludger Woessmann (eds), Band 4, Kapitel 4, *Handbook of the Economics of Education*, 327-441.
- Dustmann, Christian, Albrecht Glitz, Uta Schönberg, Herbert Brücker (2016). Referral-based job search networks. *Review of Economic Studies* 83(2), 514-546.
- Dustmann, Christian, Arthur van Soest (2001). Language fluency and earnings: Estimation with misclassified language indicators. *The Review of Economics and Statistics* 83(4), 663–674.
- Dustmann, Christian, Joseph-S. Görlach (2015). Selective out-migration and the estimation of immigrants' earnings profiles. In Barry R. Chiswick, Paul W. Miller (eds), *Handbook of the Economics of International Migration* 1, Chapter 10, 489-533.
- Dustmann, Christian, van Soest, A. (2002). Language and the Earnings of Immigrants. *Industrial and Labor Relation Review*, 55(3), 473–492.
- Dustmann, Christian (1999). Temporary migration, human capital, and language fluency of migrants. *Scandinavian Journal of Economics* 101(2), 297-314.
- Edin, Per-Anders, Peter Fredriksson, Olof Aslund (2003). Ethnic enclaves and the economic success of immigrants – Evidence from a natural experiment. *Quarterly Journal of Economics* 118(1), 329–357.
- Eichhorst, Werner, Klaus Zimmermann (2007). Da waren's nur noch vier... Wie viele (und welche) Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik brauchen wir noch? Eine Bilanz nach der Evaluation der Hartz-Reformen, IZA Discussion Papers No. 2605, Institute for the Study of Labour (IZA)
- Eichhorst, Werner, Regina Konle-Seidl (2016). Evaluating Labour Market Policy, IZA Discussion Papers 9966, Institute for the Study of Labor (IZA)
- Eisnecker, Philipp, Diana Schacht (2016). Die Hälfte der Geflüchteten in Deutschland fand ihre erste Stelle über soziale Kontakte, DIW Wochenbericht 35/2016, 757-764.
- Ekert, Stefan, Tim Grebe (2014). Externe Evaluation von JOBSTARTER CONNECT, Abschlussbericht, Bundesinstitut für Berufsbildung, Bonn.
- Englmann, Bettina, Martina Müller (2007). Brain Waste. Die Anerkennung von ausländischen Qualifikationen in Deutschland. <https://www.erkennung-in-deutschland.de/media/>
- Ette, Andreas, Susanne Stedtfeld, Harun Sulak, Gunter Brückner (2016). Erhebung des Anteils von Beschäftigten mit Migrationshintergrund in der Bundesverwaltung. Ergebnisbericht im Auftrag des Ressortarbeitskreises der Bundesregierung. Wiesbaden: Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung.
- Facchini, Giovanni, Eleonora Patacchini, Max Steinhardt (2015). Migration, friendship ties and cultural assimilation. *Scandinavian Journal of Economics* 117(2), 619–649.
- Felbermayr, Gabriel, Wilhelm Kohler (2007). Immigration and Native Welfare, *International Economic Review* 48(3), 731-760.
- Fertig, Michael (2015). Quantitative Wirkungsanalysen zur Berliner Joboffensive * Endbericht zum 5. Mai 2015, vorgelegt von ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH, Köln, IAB Forschungsbericht 06/2015, Nürnberg
- Fervers, Lukas (2016). Fast track to the labour market or highway to hell? The effect of activation policies on quantity and quality of labour market integration, IAW Discussion Papers No. 125

- Fitzenberger Bernd, Annabelle Doerr (2016). Konzeptionelle Lehren aus der ersten Evaluationsrunde der Branchenmindestlöhne in Deutschland, *Journal for Labour Market Research*
- Friedberg, Rachel M. (2000). You can't take it with you? Immigrant assimilation and the portability of human capital. *Journal of Labor Economics* 18(2), 221-251
- Gag, Maren (2013). Berufliche Perspektiven für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge und Asylsuchende : Erfahrungen aus der Hamburger Netzwerkarbeit, *Unsere Jugend, Die Zeitschrift für Studium und Praxis der Sozialpädagogik* 65, 154-164
- Garloff, Alfred (2016a). Flüchtlinge auf dem deutschen Arbeitsmarkt. *Wirtschaftsdienst* 96(9), 690-695.
- Garloff, Alfred (2016b). Side effects of the new German minimum wage on (un-)employment: First evidence from regional data, IAB – Discussion Paper 31/2016
- Giulietti, Corrado (2014). The welfare magnet hypothesis and the welfare take-up of migrants. *IZA World of Labor* 37.
- Glitz, Albrecht (2014). Ethnic segregation in Germany. *Labour Economics* 29, 28–40.
- Görlitz, Katja, Marcus Tamm (2016). The Returns to Voucher-financed Training on Wages, Employment and Job Tasks, *Economics of Education Review* 52, 51-62
- Grogger, Jeffrey, Gordon H. Hanson (2011). Income maximization and the selection and sorting of international migrants. *Journal of Development Economics* 95(1), 42–57.
- Groll, Dominik (2015). Mindestlohn: erste Anzeichen für Jobverluste, *Wirtschaftsdienst* 95. Jahrgang Heft 6, 439-440
- Hainmueller, Jens, Dominik Hangartner, Duncan Lawrence (2016a). When lives are put on hold: Lengthy asylum processes decrease employment among refugees. *Science Advances* 2 (doi: 10.1126/sciadv.1600432).
- Hainmueller, Jens, Barbara Hofmann, Gerhard Krug, Katja Wolf (2016b). Do Lower Caseloads Improve the Performance of Public Employment Services? New Evidence from German Employment Offices, *Scandinavian Journal of Economics*. Im Erscheinen.
- Hanaoka, Chie, Hitoshi Shigeoka, and Yasutora Watanabe (2015). Do risk preferences change? Evidence from panel data before and after the great east Japan earthquake. NBER Working Paper 21400, National Bureau of Economic Research.
- Hansen, J., M. Lofstrom (2003). Immigrant assimilation and welfare participation: Do immigrants assimilate into or out of welfare? *The Journal of Human Resources* 38 (1), 74–98.
- Hatton, Timothy J. (2009). The rise and fall of asylum: What happened and why? *Economic Journal* 119 (535), F183-F213, 02.
- Hatton, Timothy J. (2016). 60 Million Refugees. Refugees, asylum seekers, and policy in OECD countries. *American Economic Review Papers and Proceedings* 106(5), 441-445.
- Hatton, Timothy J., Jeffrey G. Williamson (2004). Refugees, asylum seekers and policy in Europe. NBER Working Papers 10680, National Bureau of Economic Research.
- Havinga, Tetty, Anita Böcker (1999). Country of asylum by choice or by chance: Asylum seekers in Belgium, the Netherlands and the UK. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 25(1), 43-61.
- Hayfron, John E. (2001). Language training, language proficiency and earnings of immigrants in Norway. *Applied Economics* 33(15), 1971–1979.
- Heinesen, Eskil, Leif Husted, Michael Rosholm (2011). The Effects of Active Labor Market Policies for Immigrants Receiving Social Assistance in Denmark. IZA Discussion Paper 5632.
- Heyer Gerd, Susanne Koch, Gesine Stephan, Joachim Wolff (2011). Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik: Ein Sachstandsbericht für die Instrumentenreform 2011. IAB-Discussion Paper, 17/2011, Nürnberg.
- Heyer, Gerd, Susanne Koch, Gesine Stephan, Joachim Wolff (2012). Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik: Ein Sachstandsbericht für die Instrumentenreform 2011, *Journal for Labour Market Research*, Vol. 45, No. 1, 41-62
- Hillmann, Katja, Ingrid Hohenleitner (2015). Impact of welfare sanctions on employment entry and exit from labor force, evidence from German survey data. HWWI research paper Nr. 168, Hamburg.

- Hirsch, Boris, Elke J. Jahn (2015). Is there monopsonistic discrimination against immigrants? *ILR Review* 68(3), 501-528.
- Hofmann, Barbara, Gerhard Krug, Thomas Kruppe, Peter Kupka, Christopher Osiander, Gesine Stephan, Michael Stops, Joachim Wolff (2014): Beratung und Vermittlung von Arbeitslosen, Ein Literaturüberblick zu Ausgestaltung und Wirkung, *Sozialer Fortschritt* 63, 276-285.
- Hohmeyer Katrin, Joachim Wolff (2007). A fistful of Euros: Does One-Euro-Job participation lead means-tested benefit recipients into regular jobs and out of unemployment benefit II receipt?, IAB Discussion Paper 32/2007, Nürnberg
- Holzer, Thomas, Schneider Gerald, Casey Sabine (2002). Hirschmann auf dem Prüfstein: 'Voice' und 'Exit' als widerstreitende Fluchtursachen. In Thomas Holzer, Gerald Schneider (eds), *Asylpolitik auf Abwegen*, 114–139. Opladen: Leske und Budrich.
- Huber, Martin, Michael Lechner, Conny Wunsch, Thomas Walter (2011). Do German Welfare-to-Work Programmes Reduce Welfare Dependency and Increase Employment?, *German Economic Review*, Verein für Sozialpolitik, Vol. 12(2), 182-204
- Hujer, Reinhard (2011). Mikroökometrie und Kausalität: Zur Bedeutung arbeitsmarktpolitischer Evaluationsstudien, *AStA Wirtschafts- und Sozialstatistisches Archiv*, Vol. 5 (1), 5-18
- Hujer, Reinhard, Bernd Fitzenberger (2002). Stand und Perspektiven der Evaluation der Aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 3(2), 139-158
- Hujer, Reinhard, Stephan L. Thomsen, Christopher Zeiss (2006). The Effects of Short-Term Training Measures on the Individual Unemployment Duration in West Germany, *ZEW Discussion Paper No. 06-065*, Mannheim
- Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ), Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW), SOKO Institut (2016). Das Handlungsfeld „Berufs- und Studienorientierung“ im Landesvorhaben „Kein Abschluss ohne Anschluss Übergang Schule-Beruf in NRW“ – Ergebnisse der Evaluation.
- Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW), Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG), SOKO-Institute (2016). Evaluation des Sonderprogramms „Förderung der beruflichen Mobilität von ausbildungsinteressierten Jugendlichen aus Europa (MobiPro-EU)“, Zwischenbericht, IAW, Tübingen.
- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) (2015). Flüchtlinge und andere Migranten am deutschen Arbeitsmarkt: Der Stand im September 2015. *Aktuelle Berichte* 14/2015.
- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) (2016). Geflüchtete Menschen in Deutschland Warum sie kommen, was sie mitbringen und welche Erfahrungen sie machen. *IAB-Kurzbericht* 15/2016.
- Isphording, Ingo E. (2014). Disadvantages of linguistic origin—Evidence from immigrant literacy scores. *Economics Letters* 123(2), 236-239.
- Isphording, Ingo E. (2015). What drives the language proficiency of immigrants? *IZA World of Labor* 177.
- Isphording, Ingo E., Marc Piopiunik, Núria Rodríguez-Planas (2016). Speaking in numbers: The effect of reading performance on math performance among immigrants. *Economics Letters* 139, 52-56.
- Isphording, Ingo E., Sebastian Otten (2014). Linguistic barriers in the destination language acquisition of immigrants. *Journal of Economic Behavior & Organization* 105, 30–50.
- Institut Zukunft der Arbeit (IZA), Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Institut für angewandte Sozialwissenschaft (Infas) (2006). Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission Modul 1d: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen, Bonn
- Jacob-Puchalska, Anita (2016). Das Aus für die Generation Praktikum? *Ifo Schnelldienst*, Vol. 69(11), 51-54
- Jaeger, David A., Thomas Dohmen, Armin Falk, David Huffman, Uwe Sunde, Holger Bonin (2010). Direct evidence on the risk attitudes and migration. *The Review of Economics and Statistics* 92, 684-689.

- Jaenichen, Ursula, Gesine Stephan (2011). The effectiveness of targeted wage subsidies for hard-to-place workers, *Applied Economics*, Vol. 43 (10), 1209-1225
- Jahn, Elke (2016). Brückeneffekte für Ausländer am Arbeitsmarkt: Zeitarbeit kann Perspektiven eröffnen. IAB-Kurzbericht, 19/2016, Nürnberg.
- Jahn, Elke, Michael Rosholm (2012). Is temporary agency employment a stepping stone for immigrants? IZA Discussion Paper 6405, Institute for the Study of Labor (IZA).
- Jean, Sebastien, Orsetta Causa, Miguel Jimenez, Isabelle Wanner (2007). Migration in OECD countries: Labour market impact and integration issues. OECD Economics Department Working Papers 562.
- Johansson, Susanne, David Schiefer, Nora Andres (2016). Was wir über Flüchtlinge (nicht) wissen. Der wissenschaftliche Erkenntnisstand zur Lebenssituation von Flüchtlingen in Deutschland, Expertise im Auftrag der Robert Bosch Stiftung und des SVR-Forschungsbereichs.
- Kaas, Leo, Christian Manger (2012). Ethnic discrimination in Germany's labour market: A field experiment. *German Economic Review* 13(1), 1–20.
- Kalter, Frank, Irena Kogan (2014). Migrant networks and labor market integration of immigrants from the former Soviet Union. *Germany Social Forces* 92(4), 1435-1456.
- Kampelmann, Stephan, François Rycx (2016). Wage discrimination against immigrants: measurement with firm-level productivity data. *IZA Journal of Migration* (2016) 5:15, DOI 10.1186/s40176-016-0063-1.
- Kanas, Agnieszka, Barry R. Chiswick, Tanja van der Lippe, Frank van Tubergen (2012), Social Contacts and the Economic Performance of Immigrants: A Panel Study of Immigrants in Germany. *International Migration Review* 46(3), 680–709.
- Keller, Nicolas, Christina Gathmann, Ole Monscheuer (2015). The labor market integration of refugees in Germany. Mimeo.
- Kim, Young-Il, Jungmin Lee (2014). The long-run impact of a traumatic experience on risk aversion. *Journal of Economic Behavior & Organization* 108, 174-186.
- Klinthäll, Martin (2007). Refugee return migration: Return migration from Sweden to Chile, Iran and Poland 1973–1996. *Journal of Refugee Studies* 20(4), 579-598.
- Kluve, Jochen, Ulf Rinne, Arne Uhlenborff, Zhong Zhao (2013). The impact of training duration on employment outcomes: Evidence from LATE estimates, *Economics Letters*, Vol. 120(3), 487-490
- Koch, Susanne, Michael Fertig (2012). Evaluation von Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante im Jobcenter München. IAB-Forschungsbericht 1/2012, Nürnberg.
- Koch, Andreas (2016). KMU als Partner regionaler Fachkräftenetzwerke: Erfolgreiche Strategien aus der Praxis und Handlungsempfehlungen. IAW Tübingen.
- Kogan, Irene (2016). Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern. Heinz Ulrich Brinkmann, Martina Sauer (eds), Einwanderungsgesellschaft Deutschland, 177-199.
- König, Marion, Joachim Möller (2009). Impacts of minimum wages: a microdata analysis for the German construction sector, *International Journal of Manpower*, Vol 30 (7), 716-741
- Konle-Seidl, Regina, Franziska Schreyer, Angela Bauer (2015). Asylsuchende und Flüchtlinge: Integration in den Arbeitsmarkt in Schweden, Dänemark und Großbritannien. Aktueller Bericht 18/2015, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- Konle-Seidl, Regina, Georg Bolits (2016). Labour Market Integration of Refugees: Strategies and good practices, Study for the Committee on Employment and Social Affairs, European Parliament, Brüssel, IP/A/EMPL/2016-08.
- Koser, Khalid (2000). Asylum policies, trafficking and vulnerability. *International Migration* 38(3), 91–109.
- Kosse, Fabian, Thomas Deckers, Hannah Schildberg-Hörisch, Armin Falk (2016): The Formation of Prosociality: Causal Evidence on the Role of Social Environment. IZA Discussion Paper No. 9861.
- Krause, Annabelle, Ulf Rinne, Klaus F. Zimmermann, Ines Bösch, Ramona Alt (2012). Pilotprojekt „Anonymisierte Bewerbungsverfahren“—Abschlussbericht. IZA Research Report 44.
- Kvasnicka, Michael (2008). Does Temporary Help Work Provide a Stepping Stone to Regular Employment?, NBER Working Paper No. 13843

- Lagerström, Jonas (2011). How important are caseworkers – and why? New evidence from Swedish employment offices, Working papers 2011:10, IFAU Institute for Labour Market Policy Evaluation
- Lechner, Michael, Ruth Miquel, Conny Wunsch (2011). Long-Term Effects of Public Sector Sponsored Training in West Germany, Journal of the European Economic Association 9(4), 742-784
- Lehmer, Florian, Kerstin Ziegler (2010). Brückenfunktion der Leiharbeit: Zumindest ein schmaler Steg, IAB Kurzbericht 13/2010, Nürnberg
- Liebau, Elisabeth, Diana Schacht (2016). Spracherwerb: Geflüchtete schließen zu anderen MigrantInnen nahezu auf, DIW Wochenbericht 35/2016, 741-748.
- Liebau, Elisabeth, Zerrin Salikutluk (2016). Viele Geflüchtete brachten Berufserfahrung mit, aber nur ein Teil einen Berufsabschluss. DIW Wochenbericht 35, 732-740.
- Liljeberg, Linus, Kristina Sibbmark (2011). Uppföljning av etableringssamtal. Rapport 2011:28. IFAU, Uppsala.
- Malchow-Møller, Nikolaj, Jakob Roland Munch, Jan Rose Skaksen (2012). Do Immigrants Affect Firm-Specific Wages? Scandinavian Journal of Economics 114(4), 1267-1295.
- Martín, Iván, Albert Arcarons, Jutta Aumüller, Pieter Bevelander, Henrik Emilsson, Sona Kalantaryan, Alastair Maclver, Isilda Mara, Giulia Scalettaris, Alessandra Venturini, Hermine Vidovic, Inge van der Welle, Michael Windisch, Rebecca Wolffberg, Aslan Zorlu (2016a). From refugees to workers. Mapping labour-market integration support measures for asylum seekers and refugees in EU Member States. Volume I – Comparative Analysis and Policy Findings, Bertelsmann Foundation.
- Martín, Iván, Albert Arcarons, Jutta Aumüller, Pieter Bevelander, Henrik Emilsson, Sona Kalantaryan, Alastair Maclver, Isilda Mara, Giulia Scalettaris, Alessandra Venturini, Hermine Vidovic, Inge van der Welle, Michael Windisch, Rebecca Wolffberg, Aslan Zorlu (2016b). From refugees to workers. Mapping labour-market integration support measures for asylum seekers and refugees in EU Member States. Volume II – Literature Review and Country Case Studies, Bertelsmann Foundation.
- Massey, Douglas S., Arango Joaquin, Hugo Graeme, Kouaouci Ali, Pellegrino Adela, Taylor J. Edward (1993). Theories of international migration: A review and appraisal. Population and Development Review 19(3), 431-466.
- Massumi, Mona, Nora von Dewitz, Johanna Griebach, Henrike Terhart, Katarina Wagner, Kathrin Hippmann, Lale Altinay (2015). Neu zugewanderte Kinder und Jugendliche im deutschen Schulsystem. Bestandsaufnahme und Empfehlungen. Mercator-Institut für Sprachförderung und Deutsch als Zweitsprache, Zentrum für LehrerInnenbildung der Universität zu Köln.
- Mirbach, Thomas, Berthold Schobert (2011). Evaluation des ESF-Bundesprogramms zur arbeitsmarktlichen Unterstützung für Bleibeberechtigte und Flüchtlinge mit Zugang zum Arbeitsmarkt. Abschlussbericht, Lawaetz-Stiftung, Hamburg.
- Mirbach, Thomas, Katrin Triebel, Schahrazad Farrokzhad (2014). Programmevaluation „ESF-Bundesprogramm zur arbeitsmarktlichen Unterstützung für Bleibeberechtigte und Flüchtlinge mit Zugang zum Arbeitsmarkt“. 2. Förderrunde – Zwischenbilanz. Lawaetz-Stiftung, Hamburg.
- Mitaritonna, Cristina, Gianluca Orefice, Giovanni Peri (2014). Immigrants and Firms' Productivity: Evidence from France, IZA Discussion Paper Series 8063, Institute for the Study of Labour (IZA)
- Mohrenweiser, Jens, Friedhelm Pfeiffer (2014). Forschungsprojekt Duales Orientierungspraktikum – Übergangsprozesse, Regionaldirektion Nordrhein-Westfalen der Bundesagentur für Arbeit, Mannheim.
- Mohrenweiser, Jens, Friedhelm Pfeiffer (2015). Coaching Disadvantaged Young People: Evidence from Firm Level Data. Journal of Economics and Statistics (Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik) 235 (4-5), 459-473.
- Moy, Andrés, Michael Carter (2014). Violence and the Formation of Hopelessness and Pessimistic Prospects of Upward Mobility in Colombia, NBER Working Paper No. 20463.

- Neske, Matthias, Anna-Katharina Rich (2016). Asylantragssteller in Deutschland im ersten Halbjahr 2016. Sozialstruktur, Qualifikationsniveau und Berufstätigkeit. BAMF-Kurzanalyse 4-2016, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.
- OECD (2016). Making Integration Work. Refugees and others in need of protection, OECD Publishing, dx.doi.org/10.1787/9789264251236-en
- Ottaviano, Gianmarco I.P., Giovanni Peri, Greg C. Wright (2016). Immigration, Trade and Productivity in Services: Evidence from UK Firms. Centre for Economic Performance CEP Discussion Paper No. 1353, London.
- Paserman, M. Daniele (2013). Do high-skill immigrants raise productivity? Evidence from Israeli manufacturing firms, 1990-1999. *IZA Journal of Migration* 2:6, DOI: 10.1186/2193-9039-2-6.
- Paulsen, Hilko, Timo Kortsch, Simone Kauffeld, Laura Naegele, Ireen Mobach, Bernd Neumann (2016). Anerkennung der beruflichen Kompetenzen von Flüchtlingen – Ein Beitrag zur Integration. *Gruppe Interaktion Organisation* 47, 243-254.
- Pedersen, Peder J. (2013). Immigration and welfare state cash benefits: the Danish case. *International Journal of Manpower* 34(2), 113–125.
- Peri, Giovanni, Chad Sparber (2009). Task specialization, immigration, and wages. *American Economic Journal: Applied Economics* 1(3), 135–169.
- Piracha, Matloob, Massimiliano Tani, Florin Vadean (2012). Immigrant over- and under-education: the role of home country labour market experience. *IZA Journal of Migration* 1, 3.
- Popp, Sandra, Tim Grebe, Carsten Becker, Hans Dietrich (2012). Weiterführung der Begleitforschung zur Einstiegsqualifizierung (EQ), Abschlussbericht, Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Berlin.
- Porter Matthew, Nick Haslam (2005). Predisplacement and postdisplacement factors associated with mental health of refugees and internally displaced persons: a meta-analysis. *JAMA*. 2005, Aug 3; 294(5), 602-612.
- Rambøll Mangement (2006). Evaluation der Integrationskurse nach dem Zuwanderungsgesetz, Abschlussbericht und Gutachten über Verbesserungspotenziale bei der Umsetzung der Integrationskurse, Rambøll Mangement, Berlin.
- Rinne, Ulf (2012). The Evaluation of Immigration Policies, IZA Discussion Paper 6369.
- Rinne, Ulf (2014). Anonymous job applications and hiring discrimination. *IZA World of Labor* 48.
- Rinne, Ulf, Marc Schneider, Arne Uhlenhorff (2011). Do the skilled and prime-aged unemployed benefit more from training? Effect heterogeneity of public training programmes in Germany, *Applied Economics*, Taylor&Francis Journals, Vol. 43(25), 3465-3494
- RISE (2013). Refugee interactive skills for employment, Leonardo da Vinci – Transfer of Innovation. <http://rise-project.eu/ie/documents/2013/12/needs-analysis-report.pdf>.
- Robert Bosch Expertenkommission zur Neuausrichtung der Flüchtlingspolitik (2015). Themendossier Sprachvermittlung und Spracherwerb für Flüchtlinge: Praxis und Potenziale außerschulischer Angebote, Robert Bosch Stiftung GmbH, Stuttgart.
- Rosholm, Michael, Rune Vejlin (2010). Reducing income transfers to refugee immigrants: Does start-help help you start? *Labour Economics* 17, 258-275.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2014). „Mehr Vertrauen in Marktprozesse“, Jahresgutachten 2014/15.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2016). „Zeit für Reformen“, Jahresgutachten 2016/17.
- Salikutluk, Zerrin, Johannes Giesecke, Martin Kroh (2016). Refugees entered the labor market later than other migrants. *DIW Economic Bulletin* 34+35, 407-413.
- Saniter, Nils, Thomas Siedler (2014). The Effects of Occupational Knowledge: Job Information Centers, Educational Choices, and Labor Market Outcomes, IZA Discussion Papers No. 8100.
- Sarvimäki, Matti, Kari Hämmäläinen (2016). Integrating Immigrants: The Impact of Restructuring Active Labor Market Policies. With Kari Hämmäläinen. *Journal of Labor Economics* 34(2), 479–508

- Schammann, Hannes (2015). Wenn Variationen den Alltag bestimmen. Unterschiede lokaler Politikgestaltung in der Leistungsgewährung für Asylsuchende, *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 9, 161–182.
- Schammann, Hannes, Boris Kühn (2016). *Kommunale Flüchtlingspolitik in Deutschland*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Schammann, Hannes, Christin Younso (2016). Studium nach der Flucht? Angebote deutscher Hochschulen für Studieninteressierte mit Fluchterfahrung, *Empirische Befunde und Handlungsempfehlungen*, Universitätsverlag Hildesheim, Hildesheim.
- Schiel, Stefan, Helmut Schröder, Reiner Gilberg (2008). Mehr Vermittlungen durch mehr Vermittler? Ergebnisse des Modellversuchs „Förderung der Arbeitsaufnahme“(FAIR), in: Kruppe, Thomas (Hrsg.): *IAB-Bibliothek Band 312*, Bielefeld: Bertelsmann
- Scholz, Antonia (2013). Warum Deutschland? Einflussfaktoren bei der Zielstaatsuche von Asylbewerbern Ergebnisse einer Expertenbefragung. BAMF Forschungsbericht 19.
- Schreyer, Franziska, Angela Bauer (2014). Regional ungleiche Teilhabe – Geduldete Fluchtmigranten und duale Ausbildung in Deutschland, *Sozialer Fortschritt* 63, 285-292.
- Schroeder, Christoph, Natalia Zakharova (2015). Sind die Integrationskurse ein Erfolgsmodell? Kritische Bilanz und Ausblick, *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik* 35, 257-262.
- Schuller Karin, Susanne Lochner, Nina Rother (2011). Das Integrationspanel, Entwicklung der Deutschkenntnisse und Fortschritte der Integration bei Teilnehmenden an Alphabetisierungskursen, Working Paper Nr. 42 der Forschergruppe des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg.
- Schuller, Karin (2011). Der Einfluss des Integrationskurses auf die Integration russisch- und türkischstämmiger Integrations- kursteilnehmerinnen, *Qualitative Ergänzungsstudie zum Integrationspanel*, Working Paper 37, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg.
- Sommer, Jörn, Günter Ratschinski, Philipp Struck, Christoph Eckhardt (2016). Evaluation des BMBF-Programms zur „Förderung der Berufsorientierung in überbetrieblichen und vergleichbaren Berufsbildungsstätten“, *Dritter Zwischenbericht*, Berlin/Hannover/Duisburg.
- Spermann, Alexander (2011). „The New Role of Temporary Agency Work in Germany“, *IZA Discussion Papers* 6180, Institute for the Study of Labor (IZA)
- Stark, Oded, David Levhari (1982). On migration and risk in LDCs. *Economic Development and Cultural Change* 31, 191-196.
- Stark, Oded, Edward J. Taylor, Shlomo Yitzhaki (1986). Remittances and Inequality. *The Economic Journal*. 1986; 96:722–40.
- Stöhr, Tobias (2015). The returns to occupational foreign language use: Evidence from Germany. *Labour Economics*, 32, 86–98.
- Thielemann, Eiko R. (2004). Why asylum policy harmonisation undermines refugee burden-sharing. *European Journal of Migration and Law* 6, 47-65.
- Thomsen, Stephan L., Thomas Walter (2010). Temporary Extra Jobs for Immigrants: Merging Lane to Employment or Dead-End Road in Welfare? *LABOUR*, Vol. 24(1), 114-140
- Thomsen, Stephan L., Thomas Walter, Alisher Aldashev (2013). Short-term training programs for immigrants in the German welfare system: do effects differ from natives and why?, *IZA Journal of Migration* 2013, Springer
- Thränhardt, Dietrich (2015). *Die Arbeitsintegration von Flüchtlingen in Deutschland: Humanität, Effektivität, Selbstbestimmung*. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Van den Berg, Gerard J., Arne Uhlendorff, Joachim Wolff (2015). Under heavy pressure: intense monitoring and accumulation of sanctions for young welfare recipients in Germany. *IAB Discussion Paper* 34/2015, Nürnberg.
- Van den Berg, Gerard J.; Barbara Hofmann, Gesine Stephan, Arne Uhlendorff (2016): *Eingliederungsvereinbarungen in der Arbeitslosenversicherung: Nur ein Teil der Arbeitslosen profitiert von frühen Abschlüssen*. IAB-Kurzbericht 03/2016, Nürnberg.
- Van der Klaauw, Johannes (2009). Refugee Rights in Times of Mixed Migration: Evolving Status and Protection Issues. *Refugee Survey Quarterly* 28(4), 59-86.

- Visintin, Stefano, Kea Tijdens und Maarten van Klaveren (2015). Skill mismatch among migrant workers: evidence from a large multi-country dataset. *IZA Journal of Migration* 4:14, DOI 10.1186/s40176-015-0040-0.
- Vock, Rainer, Boreslav Balschun, Ulrich Degen (2014). Evaluierung des Förderprogramms „Passgenaue Vermittlung Auszubildender an ausbildungswillige Unternehmen“, Abschlussbericht der Evaluation und Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Berlin.
- Vom Berge, Philipp, Hanna Frings, Alfredo R. Paloyo (2013), High-Impact Minimum Wages and Heterogeneous Regions, *Ruhr Economics Papers*, Vol. 408
- Vom Berge, Philipp, Isabell Klingert, Sebastian Becker, Julia Lenhart, Simon Trenkle, Matthias Umkehrer (2016). Mindestlohnbegleitforschung - Überprüfung der Ausnahmeregelung für Langzeitarbeitslose, Forschungsauftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, IAB Forschungsbericht 8/2016.
- Von Haaren-Giebel, Friederike und Malte Sandner (2016). Naturalisation and on-the-job-training: evidence from first-generation immigrants in Germany. *IZA Journal of Migration*, 5:19.
- Wälde, Marie (2016). Neue Herausforderungen der Arbeitsmarktintegration Potenziale der Migration zu Erwerbszwecken und der humanitären Migration. Vortrag auf der Tagung "Arbeitsmarkt und Migration" des Fachausschusses „Erwerbstätigkeit/Arbeitsmarkt“ am 1.6.2016.
- Woellert, Franziska, Stephan Sievert, Nina Neubecker, Reiner Klingholz (2016). An die Arbeit – Wie lokale Initiativen zur Integration von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt beitragen können, Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung, Berlin.
- Wolff, Joachim, Katrin Hohmeyer (2008). Wirkungen von Ein-Euro-Jobs: Für ein paar Euro mehr. IAB-Kurzbericht 2/2008, Nürnberg
- Worbs, Susanne, Eva Bund (2016). Qualifikationsstruktur, Arbeitsmarkteteiligung und Zukunftsorientierung. BAMF Kurzanalyse 01-2016.
- Yang, Dean (2006). Why do migrants return to poor countries? Evidence from Philippine migrants' responses to exchange rate shocks. *Review of Economics and Statistics* 88(4), 715-735.
- Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Institut für Angewandte Sozialwissenschaft (Infas), Prof. Dr. Thomsen (2014). Evaluation „Programm zur berufsbezogenen Sprachförderung für Personen mit Migrationshintergrund (ESF-BAMF-Programm)“, Abschlussbericht, Hauptband. ZEW, Mannheim.
- Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ), Team Dr. Kaltenborn, TNS Emnid, Zentrum f. Türkeistudien (2009). Wirkungen des SGB II auf Personen mit Migrationshintergrund, Abschlussbericht, BMAS, Berlin
- Zimmermann, Laura, Liliya Gataullina, Amelie Constant, Klaus F. Zimmermann (2008). Human capital and ethnic self-identification of immigrants. *Economics Letters* 98, 235–239.

Anhang A: Durchführung der Erhebungen

A.1 Einzelbefragungen von Flüchtlingen und Gruppendiskussionen

A.1.1 Auswahl der Interviewer/innen und Schulung

Insgesamt wurden fünf Interviewer/innen für die Durchführung der Einzelinterviews mit Geflüchteten sowie für die Moderation der Gruppendiskussionen ausgewählt. Um die Eignung der Interviewer/innen feststellen zu können, wurde ein mehrstufiges Auswahlverfahren zugrunde gelegt. In einem ersten Schritt haben die verantwortlichen Mitarbeiter/innen des SOKO Instituts Kontakt zu bereits bekannten Interviewer/innen des SOKO Instituts mit den entsprechenden Sprachkompeten-

zen aufgenommen sowie entsprechende Aushänge an der Bielefelder Universität gemacht. Für die erste Auswahl relevante Sprachen waren Deutsch und/oder Englisch und eine der Zielsprachen (Arabisch, Farsi, Tigrinya). Durch die Suche an Universitäten sollte sichergestellt werden, dass die eingesetzten Interviewer/innen über einen wissenschaftlichen Hintergrund verfügen und die nötige Qualität der Befragungen gewährleisten können. Grundvoraussetzung war die Kenntnis der Grundprinzipien von Forschung und die Bekanntheit der damit verbundenen Methoden. In einem zweiten Schritt wurden alle 13 interessierten Interviewer/innen zu einer Schulung eingeladen, um die Inhalte und Ziele des Projektes vorzustellen und auf Besonderheiten bei der Befragung hinzuweisen. Das Projekt als solches stieß bei den Schulungsteilnehmern/innen auf reges Interesse, jedoch haben 8 potentielle Interviewer/innen eine Mitarbeit in diesem Projekt nach der ersten Schulung abgelehnt oder sie wurden wegen zu geringer oder unspezifischer Sprachkenntnisse nicht eingestellt. Es bestand bei einigen Interviewer/innen die Sorge, dass bei ihren Landsleuten große Skepsis gegenüber einer Befragung im Auftrag eines deutschen Ministeriums sowie Misstrauen gegenüber einer Ansprache durch Landsleute bestehen könnte. Auch die Tatsache, dass die Gespräche zu Auswertungszwecken aufgezeichnet werden sollten, minderte die Bereitschaft, in diesem Projekt als Interviewer/innen mitzuarbeiten.

In der folgenden Tabelle A1 sind die relevanten Merkmale der ausgewählten 6 Interviewer/innen, die eine weitere intensive Projektschulung erhalten haben, dargestellt.

Tabelle A1: Übersicht über Interviewer

Alter	Geschlecht	in Deutschland seit	Sprachen	Beruf, Bildungsstand
26	männlich	1,5 Jahren	Arabisch, Englisch	Apotheker, Pharmazie in Syrien
28	weiblich	4 Jahren	Arabisch, Englisch	Lehrerin im Irak
37	männlich	3 Jahren	Arabisch, Farsi, Englisch	Bachelor Physiotherapie
63	männlich	37 Jahren	Tigrinya, Amharisch, Englisch, Deutsch	Diplom-Kaufmann
20	weiblich	In Deutschland geboren	Farsi, Englisch	Jurastudentin

Die Interviewer-Schulungen fanden auf Deutsch und auf Englisch statt und wurden durch die Studienleitung vorgenommen. In dieser zweiten Schulung ging es insbesondere um die Vermittlung der Inhalte und Ziele des Projektes und wie diese den potenziellen Teilnehmern/innen vermittelt werden könnten. Die übersetzten Leitfäden wurden detailliert besprochen und auf Besonderheiten hingewiesen. Datenschutzrechtliche Aspekte wurden ebenfalls intensiv besprochen, da diese als grundlegend für die Teilnahmebereitschaft an einem Einzelinterview und/oder einer Gruppendiskussion erachtet wurden. Das Mitführen eines offiziellen Ausweises des SOKO Instituts sowie der Weiterleitung der Kontaktdaten der Studienleitung für weiterführende Informationen wurde vorgeschrieben. Als Grundlage für die Erklärung der Hintergründe des Projektes wurden das offizielle Begleitschreiben des BMWi sowie ein eigens entworfenes Schulungsblatt für die Interviewer/innen genutzt.

A.1.2 Übersetzung der Leitfäden

In einem ersten Schritt wurden die erarbeiteten Gesprächsleitfäden für die Gruppendiskussionen und Einzelinterviews von hausinternen, erfahrenen Übersetzer/innen des SOKO Instituts ins Englische übersetzt. Anschließend wurden diese an professionelle selbständig arbeitende Übersetzer aus Bielefeld übergeben, mit denen das SOKO Institut bereits bei früheren Projekten erfolgreich zusammengearbeitet hat. Die Übersetzer arbeiten nicht nur für das SOKO Institut, sondern ebenfalls freiberuflich für regionale Übersetzungsbüros, für die Stadt Bielefeld wie auch für unterschiedliche Organisationen, die mit der Betreuung von Geflüchteten betraut sind. Die Übersetzung erfolgte vom Englischen ins Arabische, vom Deutschen auf Farsi sowie vom Deutschen auf Tigrinya. Bereits die Übersetzungsphase wurde von der Studienleitung des SOKO Instituts intensiv betreut, um etwaige Begriffs- oder Verständnisschwierigkeiten vorab zu klären und nicht in die Übersetzung einfließen zu lassen. Schwierigkeiten gab es insbesondere bei den arbeitsmarktspezifischen Begrifflichkeiten des Leitfadens für Einzelinterviews sowie bei der tigrinischen Übersetzung allgemein. In Bezug auf die arbeitsmarktspezifischen Begriffe besteht die Problematik darin, dass es dafür oft keine entsprechenden Worte in den gewünschten Zielsprachen gibt, so dass die Begriffe entweder auf Deutsch stehen bleiben oder aber umschrieben werden mussten, ohne ihren Sinn und ihre spezifische Bedeutung zu verlieren (z.B. duales System). In der tigrinischen Sprache gibt es eine weitere Besonderheit zu berücksichtigen. Die Menschen Eritreas sprechen laut Übersetzer teilweise (überwiegende Teil der Bevölkerung) ein umgangssprachliches Tigrinya, und nur ein geringerer Teil hat erweiterte Sprachkompetenzen, die mit einem akademischen Sprachniveau vergleichbar sind. Um die Inhalte der Befragung allen Zielpersonen adäquat vermitteln zu können, war folglich eine Übersetzung der akademischen Sprache des Leitfadens in ein umgangssprachliches Tigrinya vonnöten. Dieser zusätzliche Schritt hat die Übersetzungszeit und den Übersetzungsanspruch nicht unerheblich vergrößert.

A.1.3 Rekrutierung der Teilnehmer/innen an den Gruppendiskussionen und Einzelgesprächen in den vier Standorten

Mit Beginn der Feldphase am 1. September 2016 startete die Rekrutierung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer für die Gruppendiskussionen und Einzelinterviews.

Insgesamt soll vorangestellt werden, dass die Rekrutierung von Teilnehmern/innen in den verschiedensten öffentlichen Einrichtungen, staatlichen und kommunalen Stellen oder privaten, gemeinnützigen und kirchlichen Organisationen nur nach vorheriger Anmeldung und Absprache durch die Studienleitung erfolgte. Flyer und Aushänge mit den wichtigsten Informationen zum durchfüh-

renden Institut, zum Auftraggeber, zur Incentivierung, zur Aufzeichnung und zu den Durchführungsmöglichkeiten wurden im Vorfeld vorbereitet und allen angesprochenen Einrichtungen und Personen ausgehändigt. An allen 4 Standorten erfolgte die Rekrutierung darüber hinaus auch durch die Ansprache von Zielpersonen durch die Interviewer/innen im öffentlichen Raum und über die Nutzung der Bekanntenkreise bereits akquirierter Teilnehmer/innen. Entweder wurden direkt Treffpunkte und Uhrzeiten mit den Interviewer/innen vereinbart oder aber Telefonnummern für eine weitere Kontaktaufnahme weitergegeben. Auf diese Weise konnten ausreichend viele geflüchtete Personen mit Arbeitserfahrung gefunden werden.

Standort West

Da dem SOKO Institut aufgrund vergangener Projekte die Landschaft der Hilfsorganisationen, Flüchtlingsunterkünfte und Treffpunkte für Flüchtlinge am Standort West bereits weitestgehend bekannt war, wurde dieser Standort für die erste Gruppendiskussion und den Beginn der Einzelinterviews ausgewählt. Hier erhielten die Interviewer/innen die Anweisung, zu verschiedenen Uhrzeiten vorab recherchierte Orte aufzusuchen und dort potenzielle Teilnehmer/innen anzusprechen und über das Projekt zu informieren, bzw. um Teilnahme an der Studie zu bitten. Die unterschiedlichen Uhrzeiten sollten hilfreich sein, um auch tatsächlich diejenigen Flüchtlinge zu erreichen, die derzeit einer festen Arbeit nachgehen und bspw. nur abends anzutreffen sind.

Als besonders hilfreich hat sich am Standort West die Rekrutierung im Internationalen Begegnungszentrum (IBZ) sowie an den örtlichen Sprachschulen erwiesen. Auch spezielle Angebote für geflüchtete Frauen der Arbeiterwohlfahrt (AWO) waren für die Realisierung von zwei Interviews hilfreich. Hier (sowohl bei dem IBZ, den Sprachschulen, wie auch der AWO) konnten die relevanten Zielgruppen recht schnell ausfindig gemacht und angesprochen werden. Die Interviews erfolgten fast ausschließlich direkt vor Ort, nach Ansprache, jedoch zuerst nur mit Menschen aus dem Irak und Syrien. Zwar konnte auch eine große Gruppe von Afghanen ausfindig gemacht werden, doch diese hat die vereinbarten Gesprächstermine geschlossen wieder abgesagt, da sich Gerüchte über einen angeblich unseriösen Hintergrund des Projektes verbreitet hatten. Dies zeigt zum einen die Schwierigkeit, das Konzept einer wissenschaftlichen Untersuchung angemessen zu vermitteln, und zum anderen ein Klima des Misstrauens gegenüber Befragungen, selbst wenn sie anonym sind.

Auch weitere von unseren Interviewern/innen angesprochene potentielle Zielpersonen äußerten Bedenken hinsichtlich der Vertrauenswürdigkeit der Studie. Nach ausführlichen Gesprächen mit der Leitung des Begegnungszentrums sowie einer Sprachschule durch die Studienleitung konnten diese verantwortlichen Personen jedoch überzeugt werden, in den jeweiligen Gruppenangeboten (die Angebote der genannten Orte sind sehr stark nach Herkunftsländern differenziert) die Ziele der Studie erneut darzustellen und Gerüchte zu zerstreuen. Daraufhin konnte die entsprechende Teilnehmerzahl für die Gruppendiskussion erreicht und die gewünschten Einzelinterviews auch mit Afghanen realisiert werden.

Die Suche nach geeigneten Personen aus Eritrea gestaltete sich insgesamt (und das gilt auch für die anderen Standorte) deutlich schwieriger, weshalb hier insgesamt die geringste Fallzahl erreicht wurde (11 an allen Standorten). Am Standort West bedurfte es sehr intensiver Bemühungen des zuständigen SOKO-Interviewers, der ebenfalls aus Eritrea stammt, um überhaupt eritreische Personen ausfindig zu machen. Erreicht werden konnten die Zielpersonen lediglich über private Kontakte des Interviewers. Auch dem Begegnungszentrum oder den Sprachschulen gelang es nicht, Kontakt zu Personen aus Eritrea aufzunehmen. Aufgrund der zwischenzeitlichen Stagnation in Bezug auf die

Rekrutierung eritreischer Gesprächspartner hat die Studienleitung sich bemüht, über ausfindig gemachte Menschen aus Äthiopien aufgrund der gemeinsamen Sprache (Tigrinya) die Kontaktmöglichkeiten zu Eritreern auszuweiten. Dies ist jedoch sehr schnell gescheitert, da sich laut Auskunft der Äthiopier, die Eritreer aufgrund des seit Jahrzehnten andauernden Konflikts zwischen Eritrea und Äthiopien weigern, Gespräche mit Äthiopiern zu führen.

In Bezug auf die Gruppendiskussion konnten die Interviewer/innen ebenfalls über das IBZ geeignete Teilnehmer ausfindig machen und zur Teilnahme an der Diskussionsrunde bewegen.

Ein Versuch über die Flüchtlingsunterkünfte oder staatliche Behörden Teilnehmer/innen zu rekrutieren, erwies sich als nicht hilfreich. Zu lang wären die Vorlaufzeiten in Bezug auf Genehmigungsprozesse gewesen, die es angesichts der sehr knappen Feldzeit zu vermeiden galt. Darüber hinaus ist die durchschnittliche Aufenthaltsdauer (nach Angabe einer zuständigen Leiterin ca. 6 Monate) in den Unterkünften am Standort West zu kurz, um Personen mit Arbeitserfahrung zu finden. Auch das örtliche Jobcenter hat sich als nicht kooperativ im Sinne der Unterstützung bei der Suche nach geeigneten Zielpersonen erwiesen. Rückmeldungen, dass ein Interviewer Team zu einer vereinbarten Zeit im Foyer des Integration-Points oder vor dem Haupteingang Zielpersonen ansprechen darf, erfolgten trotz mehrfacher Nachfrage durch die Studienleitung nicht.

Standort Ost

Die wichtigsten Anlaufstellen am Standort Ost für die Rekrutierung der Teilnehmer/innen waren die Volkshochschule sowie eine Flüchtlingsunterkunft in einem ehemaligen Kaufhaus. Hier konnte das Interviewerteam nach vorheriger Anmeldung und Recherche relevanter Kurse für Geflüchtete (Volkshochschule) zügig vor Ort die ersten Interviews realisieren. Der Großteil der Einzelinterviews konnte gegen Abend realisiert werden, da das Interviewerteam zur richtigen Zeit vor der Flüchtlingsunterkunft am Standort Ost bereitstand, um die bereits in Arbeit befindlichen Flüchtlinge bei Ihrer Rückkehr abzuspassen. Da sich die Inhalte der Studie und somit das Anliegen des Interviewerteams bereits unter den geflüchteten herumgesprochen hatte, konnten die Teilnehmer/innen vergleichsweise leicht für ein Einzelinterview gewonnen werden.

Insbesondere die Gruppe der Syrer und Afghanen waren am Standort Ost gut anzutreffen, sodass insgesamt 8 Syrer und 5 Afghanen in Einzelgesprächen befragt werden konnten. Eritreer konnten auch trotz intensiver (auch nachgelagerter Bemühungen) nicht ausfindig gemacht werden. Immerhin 2 Iraker konnten ebenfalls befragt werden.

Die afghanischen Teilnehmerinnen für die Gruppendiskussion wurden im Vorfeld durch eine deutsch- und englischsprachige Interviewerin des SOKO Instituts ausfindig gemacht und rekrutiert. Insgesamt 7 Teilnehmerinnen hatten im Vorfeld eine Zusage getroffen, bei der Diskussion anwesend zu sein und zur relevanten Zielgruppe zu gehören. Leider sind zum vereinbarten Termin nur drei Teilnehmerinnen erschienen. Die restlichen gaben nach erneuter Kontaktaufnahme an, doch keine Zeit oder Lust für eine Teilnahme an der Gruppendiskussion zu haben.

Um die erschienenen drei Teilnehmerinnen nicht zu enttäuschen, hat die Studienleitung entschieden, die Diskussion trotz der nicht erreichten Mindestzahl von 4 Personen stattfinden zu lassen.

Standort Nord

Am Standort Nord wurden eine Sprachschule, die IHK, zwei Flüchtlings Cafés, die AWO und das DRK angesprochen und um Unterstützung bei der Suche nach Teilnehmer/innen an Einzelinterviews und an der Gruppendiskussion gebeten. Die AWO war außerordentlich kooperativ und erstellte noch vor Ort eine Liste mit möglichen Teilnehmer/innen.

Für die Einzelinterviews gingen drei Interviewer/innen direkt in Internetcafés und Restaurants und haben in Frage kommende Personen direkt angesprochen und, sofern die Voraussetzungen gegeben waren, um ein sofortiges Interview gebeten.

Standort Süd

Für die Einzelinterviews am Standort Süd wurden in der Innenstadt und in Geschäften Personen angesprochen, die äußerlich als mögliche Zielpersonen erschienen. Über die ersten Einzelinterviews wurden weitere Kontakte gewonnen. Es wurden zusätzlich noch weitere Kontaktdaten von interessierten Personen notiert, um diese eventuell später noch für Telefoninterviews nutzen zu können.

Für die Gruppendiskussion sollten nur männliche Teilnehmer aus Eritrea rekrutiert werden. Durch einen Mitarbeiter des Begegnungscafés und durch private Kontakte früherer Interviewpartner gelang es kurzfristig neun eritreische Männer mit Arbeitserfahrung zur Teilnahme an der Gruppendiskussion zu bewegen. Sie waren sehr aufgeschlossen, interessiert und motiviert, gefragt zu werden und ihre Eindrücke und Erwartungen darstellen zu können.

A.1.4 Schwierigkeiten bei der Rekrutierung der Zielpersonen

Neben den oben bereits geschilderten Zugangsproblemen bei der Rekrutierung der Zielpersonen sollen hier noch kurz weitere Schwierigkeiten aufgelistet werden.

- Angaben zur Arbeitserfahrungen in Deutschland sind nicht immer korrekt und stellen sich bei Nachfragen manchmal als unzutreffend heraus.
- Angaben zum Herkunftsland sind nicht immer korrekt, weil die Geflüchteten sich davon Vorteile erhoffen, z.B. als Syrer zu gelten und nicht als Iraker.
- Angaben zum Alter sind nicht immer korrekt, zuweilen werden sie auch ganz verweigert.
- Frauen mit Arbeitserfahrung in Deutschland sind viel schwerer zu finden als Männer, weil es deutlich weniger geflüchtete Frauen gibt, aber auch weil ihre Chancen am Arbeitsmarkt geringer sein dürften als die der Männer.
- Angaben zur Arbeitserfahrung zeugen von einem mangelhaften Verständnis des deutschen Arbeitsmarktes und des Konzeptes der Erwerbsarbeit. Einige geeignete Zielpersonen gaben bei der ersten Kontaktaufnahme an, aufgrund ihrer Tätigkeit keine Zeit für ein solches Interview zu haben.
- Es gibt kulturelle Unterschiede hinsichtlich der Zuverlässigkeit und Termintreue, so dass Befragungstermine häufig nicht eingehalten wurden. Teilnehmer/innen an den Gruppendiskussionen wurden etwa eine Stunde vorher zu Hause abgeholt.
- Die Incentives von 10,- € für ein Einzelinterview und 30,- € für die Teilnahme an der Gruppendiskussion haben sich als angemessen und sinnvoll erwiesen, wurden aber auch von einzelnen Zielpersonen als nicht lukrativ genug bezeichnet.

- Entscheidend sind die Probleme mit der Sprache bzw. der Vermittlung von Inhalten und Zielen der Befragung. Das gilt einerseits für die Instruktionen der Studienleitung an die Interviewer/innen und andererseits für die Kommunikation der Interviewer/innen mit den Zielpersonen. In der Praxis zeigt sich, dass Arabisch nicht unbedingt gleich Arabisch ist, sondern über eine Vielzahl von Dialekten verfügt, die untereinander schwer verständlich sind. So kam es zu zahlreichen Missverständnissen in Bezug auf die Gesprächsinhalte und die Erwartungen an das Interview.
- Das Konzept der empirischen Sozialforschung, mithilfe individueller Befragungen allgemeine Erkenntnisse über soziale Phänomene zu erlangen, wird vielfach nicht verstanden. Stattdessen wird zuweilen geglaubt, dass sie persönlich ausgefragt werden sollen.

A.1.5 Gruppendiskussionen

Die Gruppendiskussion ist eine qualitative Erhebungsmethode, die in einem moderierten gruppenspezifischen Prozess Erkenntnisse über den Untersuchungsgegenstand gewinnt, die in Einzelinterviews nicht erzielt werden können. Da die Teilnehmer/innen erwartungsgemäß des Deutschen und Englischen nicht hinreichend mächtig waren, war eine Moderation und Diskussion in der Landessprache nötig.

Die Interviewer/innen wurden von der SOKO-Studienleiterin intensiv auf Englisch auf ihre Rolle als Moderator/innen geschult. Die Studienleiterin war zwar bei den Gruppendiskussionen dabei, konnte aber natürlich nicht inhaltlich eingreifen. Die Idee, sich von einem Co-Moderator, der ebenfalls der jeweiligen Landessprache und des Englischen mächtig war, simultan übersetzen zu lassen, erwies sich in der Praxis als wenig hilfreich und eher störend. Stattdessen verständigten sich die Moderator/innen und die Studienleiterin zwischendurch auf Englisch, wenn es Abstimmungsbedarf gab. Die Ergebnisse der Gruppendiskussionen zeigen, dass sich das Vertrauen in die gut geschulten Moderator/innen gelohnt hat. Zum Gelingen trug auch ein gut strukturierter Leitfaden für die Gruppendiskussion bei, an den sich die Moderator/innen halten mussten. Wegen des hohen Erklärungsbedarfs und einer manchmal schwer zu steuernden Erzählkultur der Teilnehmer/innen dauerten die Gruppendiskussionen eher drei Stunden als die geplanten zwei Stunden.

Zur Zusammensetzung der Gruppe gab es Überlegungen hinsichtlich der Homogenität bezüglich Herkunftsland und Geschlecht. Schon wegen der einheitlichen Sprache, in der sich die Teilnehmer/innen verständigen müssen, wurde die Entscheidung zugunsten der Homogenität getroffen. Hinsichtlich der Gruppenzusammensetzung nach Geschlecht wurde vorab überlegt, ob gemischte Gruppen sinnvoller wären als homogene. Beschlossen wurde, auch wegen des erheblich höheren Männeranteils in der Grundgesamtheit, drei Gruppendiskussionen ausschließlich mit Männern und eine ausschließlich mit Frauen durchzuführen. Die folgende Tabelle zeigt, dass dies annähernd so umgesetzt werden konnte.

Tabelle A2: Realisierte und geplante Gruppendiskussionen

Datum und Ort	Teilnehmer/innen (geplant waren mindestens 4, höchstens 10)
14.09.2016 Standort West	5 irakische Männer, 1 irakische Frau
26.09.2016 Standort Ost	3 afghanische Frauen
17.10.2016 Standort Nord	8 syrische Männer
03.11.2016 Standort Süd	9 Männer aus Eritrea

In der ersten Gruppendiskussion tauchte eine irakische Frau als Ersatz für ihren angemeldeten Mann auf. Nach Rücksprache mit den anderen Teilnehmern beteiligte sie sich lebhaft an der Diskussion, die nach Aussage des Moderators keineswegs durch ihre Teilnahme beeinträchtigt wurde. Auch wenn es ein Einzelfall gewesen sein mag, so sollte die Annahme, dass geschlechtshomogene Gruppen sinnvoller sind als heterogene hinterfragt werden. Allerdings ist die Rekrutierung von Teilnehmer/innen aus dieser Zielgruppe für eine Gruppendiskussion noch schwieriger als die von Männern, wie die oben beschriebenen Erfahrungen am Standort Ost zeigen. Dort wurde die Gruppendiskussion von einer Frau moderiert, was sicher dazu beigetragen hat, dass sich überhaupt so viele Frauen teilnahmebereit gezeigt haben.

Die Gruppendiskussionen wurden akustisch aufgezeichnet, was schon bei einigen potentiellen Teilnehmer/innen zu Irritationen oder Ablehnungen führte. Eine sonst übliche optische Aufnahme wäre keinesfalls akzeptiert worden.

Als Incentive wurden pro Person 30 € ausgelobt und bar ausgezahlt.

A.1.6 Einzelinterviews

An den gleichen Standorten, an denen auch die Gruppendiskussionen stattfanden, sollten auch jeweils 16 Einzelinterviews geführt werden, und zwar vier pro Herkunftsland. Die folgende Tabelle A3 zeigt, dass außer am Standort Süd der Quotenplan nur zum Teil eingehalten werden konnte. Insbesondere Iraker und Personen aus Eritrea waren schwer zu finden. Alter und Geschlecht war nicht quotiert, so dass nur 8 Frauen befragt wurden, was möglicherweise etwa ihrem wahren Anteil in der Grundgesamtheit entspricht.

Tabelle A3: Übersicht realisierte Einzelinterviews

Herkunftsland	Alter	Region	Geschlecht	Herkunftsland	Alter	Region	Geschlecht
Standort Ost N= 14				Standort West N= 23			
Afghanistan	23	Ost	männlich	Afghanistan	31	West	männlich
Afghanistan	19	Ost	männlich	Afghanistan	25	West	männlich
Afghanistan	27	Ost	männlich	Afghanistan	29	West	männlich
Afghanistan	23	Ost	männlich	Afghanistan	21	West	männlich
Afghanistan	21	Ost	männlich	Afghanistan	20	West	männlich
Irak	20	Ost	männlich	Eritrea	26	West	männlich
Syrien	34	Ost	männlich	Eritrea	21	West	männlich
Syrien	50	Ost	männlich	Eritrea	26	West	männlich
Syrien	29	Ost	männlich	Eritrea	26	West	männlich
Syrien	20	Ost	männlich	Eritrea	26	West	männlich
Syrien	24	Ost	männlich	Eritrea		West	weiblich
Syrien	37	Ost	männlich	Eritrea	22	West	weiblich
Syrien	28	Ost	männlich	Eritrea	36	West	weiblich
Irak		Ost	männlich	Irak	43	West	männlich
				Irak	29	West	weiblich
				Irak	25	West	weiblich
				Syrien	25	West	männlich
				Syrien	45	West	männlich
				Syrien	22	West	männlich
				Syrien	25	West	männlich
				Syrien		West	männlich
				Syrien	22	West	männlich
				Syrien	27	West	männlich
Standort Süd N= 16				Standort Nord N= 13			
Afghanistan	35	Süd	männlich	Afghanistan		Nord	männlich
Afghanistan	21	Süd	männlich	Afghanistan	20	Nord	männlich
Afghanistan	29	Süd	männlich	Afghanistan	18	Nord	männlich
Afghanistan	31	Süd	männlich	Afghanistan		Nord	weiblich
Eritrea	47	Süd	männlich	Eritrea	28	Nord	männlich
Eritrea	30	Süd	männlich	Irak	20	Nord	männlich
Eritrea	23	Süd	männlich	Irak	24	Nord	männlich
Eritrea	23	Süd	männlich	Irak	23	Nord	männlich
Irak	24	Süd	männlich	Irak	52	Nord	weiblich
Irak	32	Süd	männlich	Syrien	24	Nord	männlich
Irak	18	Süd	männlich	Syrien	29	Nord	männlich
Irak	40	Süd	männlich	Syrien	20	Nord	männlich
Syrien	20	Süd	männlich	Syrien	28	Nord	weiblich
Syrien	31	Süd	männlich				
Syrien	21	Süd	männlich				
Syrien	24	Süd	männlich				

Der Leitfaden für die Einzelinterviews enthielt weitgehend offene Fragen, die sich aus dem definierten Themenkatalog ergeben, deren Beantwortung durch die Zielpersonen in Abhängigkeit von ihren konkreten Arbeitserfahrungen unterschiedlich lang dauern konnte; geplant waren 45 bis 60 Minuten, der Durchschnitt lag bei 60 Minuten. Die Antworten brauchten nicht handschriftlich notiert zu werden, weil das gesamte Interview aufgezeichnet wurde.

In vielen Fällen bestand anfänglich ein Misstrauen gegenüber einem öffentlich beauftragten Forschungsprojekt, nicht zuletzt auch, da viele Zielpersonen keine Vorstellung von Sozialforschung besaßen und entsprechend intensiv über deren Ziele und die Anonymität der Befragung aufgeklärt werden mussten. Auch die Aufzeichnung der Gespräche fand nicht überall Akzeptanz. Trotz aller Bemühungen der Interviewer und Interviewerinnen sprangen letztlich viele Zielpersonen, auch trotz vorheriger Terminvereinbarung, wieder ab. Die Incentivierung von 10 € pro Interview ist insgesamt als sehr hilfreich und angemessen zu bewerten. Der Leitfaden hat sich ebenfalls als zielgerecht und gut einsetzbar erwiesen. Die durchschnittliche Befragungsdauer lag bei ca. 60 Minuten.

Die Audiofiles der Einzelinterviews und Gruppendiskussionen wurden wortgetreu transkribiert, damit sie inhaltsanalytisch ausgewertet werden können. Während die Übersetzungen der schriftlichen Leitfäden in die drei Landessprachen von lokalen Übersetzungsbüros in Zusammenarbeit mit den landessprachlichen Interviewer/innen geleistet werden konnte, musste für die Transkriptionen der Audiofiles Spezialisten-Teams zusammengestellt werden, die in der Lage waren, die gesprochenen Dialekte zu verstehen und ins Deutsche zu übersetzen. Eine Zwischenübersetzung ins Englische wäre etwas leichter und kostengünstiger gewesen, aber sie ist immer auch mit einem Verlust an Informationen verbunden, der nicht hinnehmbar war. Nach einigen Testläufen wurde die international aufgestellte Easy Translate GmbH in Hamburg mit den Transkriptionen beauftragt. Eine Qualitätsprüfung der Übersetzungen durch die Studienleitung und deutschsprachige Interviewer/innen war nachträglich anhand der deutschen Übersetzungen möglich. Die Übersetzungen erwiesen sich als hinreichend ausdifferenziert, um eine gute Basis für die wissenschaftliche Auswertung zu bieten.

A.2 Befragungen von Betrieben

A.2.1 Vorbereitung der Befragung und Leitfadenerstellung

Wie geplant wurden 40 Betrieben telefonisch befragt. Auch hier wurden leitfadengestützte Interviews mit einer offenen Struktur durchgeführt, die es dem Interviewer oder der Interviewerin erlauben, mit Hilfe spezieller Techniken der Gesprächsführung individuell und spezifisch auf den Gesprächs- und Argumentationsverlauf einzugehen.

Für die Auswahl der Betriebe waren zunächst grundsätzlich alle Betriebe relevant, die aktuell Flüchtlinge beschäftigen oder in der Vergangenheit beschäftigt haben. Um die Hemmnisse bei der Einstellung von Flüchtlingen abzufragen und mögliche Potentiale auszumachen, fand eine Befragung auch bei solchen Betrieben statt, die bislang (noch) keine Flüchtlinge eingestellt hatten. Bei der Auswahl der Betriebe wurden unterschiedliche Größen (groß/klein) und unterschiedliche Wirtschaftszweige (verarbeitendes Gewerbe und Dienstleistungssektor) berücksichtigt.

Die folgende Tabelle A4 liefert einen Überblick über die Anzahl der kontaktierten Betriebe in den jeweiligen Regionen und die geführten Interviews. Darüber hinaus wird die jeweilige Teilnahmequote dargestellt. An dieser Stelle ist zu beachten, dass es sich bei der Teilnahmequote nicht um die „klassische“ Ausschöpfungsquote handelt, da keine hinreichenden Informationen über alle kontaktierten

Betriebe vorlagen um eine Ausschöpfungsquote berechnen zu können. So konnten u.a. nicht alle kontaktierten Betriebe auch hinreichend „gescreent“ werden um herauszufinden, in welcher Branche der jeweilige Betrieb tätig ist (Dienstleistung/Verarbeitendes Gewerbe), wie groß der Betrieb ist (Mitarbeiteranzahl) oder ob in dem Betrieb schon einmal Flüchtlinge beschäftigt wurden oder werden. Dementsprechend repräsentiert die Anzahl der kontaktierten Betriebe in der folgenden Tabelle alle kontaktierten Betriebe, unabhängig davon, ob diese tatsächlich erreicht bzw. „gescreent“ werden konnten.

Tabelle A4: Übersicht Betriebsbefragung I

	West	Nord	Süd	Ost	Gesamt
Kontaktiert	102	142	181	253	678
Interviews	12	9	8	11	40
Teilnahmequote	11,8%	6,3%	4,4%	4,3%	5,9%

In der folgenden Tabelle sind die tatsächlich realisierten Interviews mit Betrieben nach Region, Branche und Betriebsgröße dargestellt:

Tabelle A5: Übersicht Betriebsbefragung II

		West	Nord	Süd	Ost	Gesamt
Dienstleistung	klein	5	1	5	6	17
	groß	3	1	0	0	4
Verarbeitendes Gewerbe	klein	2	4	1	5	12
	groß	2	3	2	0	7
Gesamt		12	9	8	11	40

Die Auswahl der zu befragenden Betriebe fand mithilfe einer Vor-Ort-Recherche statt. In den vier Orten wurden über das regionale Branchenverzeichnis Betriebe ausfindig gemacht. In einem Screening-Fragebogen wurden zuvor Kriterien festgelegt, die es bei erster telefonischer Kontaktaufnahme mit den Betrieben abzufragen galt. Dadurch wurden die relevanten Betriebe den Zielgruppen zugeordnet.

Die beteiligten Forschungsinstitute haben gemeinsam einen strukturierten Leitfaden für die qualitativen Interviews mit den Betriebsvertretern und -vertreterinnen erarbeitet, welcher eine systematische qualitative Inhaltsanalyse der erhobenen Daten, d.h. der Antworten der Unternehmensvertreter/innen ermöglicht. Der Leitfaden wurde aus der Themenliste des Angebots abgeleitet und enthält alle dort für die Betriebe aufgeführten Gesprächsgegenstände.

A.2.2 Durchführung der Befragung

Für die Befragung der Betriebe wurden nur solche Interviewer/innen ausgewählt, die bereits umfangreiche Erfahrungen in dem Bereich der Unternehmensbefragung besaßen und somit den besonderen Anforderungen und Ansprüchen einer solchen Befragung gewährleisten können. Zudem wurden die Interviewer/innen in einer besonderen zweistündigen Projektschulung zusätzlich von der Studienleitung des SOKO Instituts geschult und über die Studienhintergründe, den Auftraggeber, die Zielsetzung, den Ablauf und die Befragungsinhalte aufgeklärt. In diesem Rahmen wurden auch mögliche Probleme und Herausforderungen sowie entsprechende Lösungsansätze diskutiert und der Umgang mit potenziellen Rückfragen seitens der Betriebe besprochen.

Die erste Kontaktaufnahme mit den Betrieben fand telefonisch statt, wobei den Betrieben zunächst angeboten wurde, zusätzlich ein entsprechendes Begleitschreiben entweder schriftlich per Post oder digital per E-Mail zur Verfügung zu stellen, in dem alle Informationen zur Studie, zum Auftraggeber, zum Datenschutz und zum Ablauf der Befragung enthalten waren. Darüber hinaus konnten die Ansprechpersonen über den Zeitpunkt und die Erhebungsmethode – also ob sie lieber telefonisch oder persönlich befragt werden wollten – entscheiden.

Die Rekrutierung der geforderten Anzahl an Betrieben bereitet im Allgemeinen keine Probleme, wobei die Anzahl potentieller Betriebe je nach Region, Betriebsgröße und Branche z.T. stark schwankte. So gab es insbesondere an den Standorten Süd und Ost relativ wenige große Betriebe, die Flüchtlinge beschäftigt haben.

Die Teilnahmebereitschaft war dagegen in nahezu allen Regionen hoch. Nach ausgiebiger Information über das Projekt und die Zielsetzung waren die Betriebe in der Regel sehr interessiert und bereit teilzunehmen, sodass sich in der vorgegebenen Zeit eine ausreichende Zahl von Interviews realisieren ließ.

Im Handlungsfeld der Betriebe betraf die durchschnittliche Interviewdauer ca. 30 Minuten. Alle Gespräche wurden aufgezeichnet und wortgetreu transkribiert.

A.3 Befragungen von Regionaldirektionen, Jobcentern, Agenturen und weiteren Akteuren

A.3.1 Vorbereitung und Leitfadenerstellung

Die Befragungen fanden in den vier regionalen Schwerpunkten der Studie statt, in der auch die Befragungen von Flüchtlingen und Betrieben durchgeführt wurden. Da neben den gemeinsamen Einrichtungen (gE) auch ein zugelassener kommunaler Träger (zKT) berücksichtigt werden sollte, wurde die Fallstudie West an zwei Standorten (West1 und West2) durchgeführt.

Es fanden Interviews auf unterschiedlichen Ebenen statt: bei den Regionaldirektionen der Bundesagentur für Arbeit als der Fachaufsicht, bei den Geschäftsführungen der Jobcenter, bei Teamleitern und einzelnen Vermittlern oder Fallmanagern sowie sonstigen Ansprechpersonen in der Arbeitsverwaltung. Innerhalb der Regionaldirektionen war die für das Thema Flüchtlinge zuständige Person primärer Ansprechpartner, es konnte jedoch auch eine andere Person befragt werden. In einem Fall wurde beispielsweise ein Mitglied des Vorstands der Regionaldirektion befragt. Bei den Jobcentern unterscheiden sich die Zielpersonen je nach der internen Organisation.

Mit den Akteuren in der Arbeitsverwaltung wurden Expertengespräche in Form leitfadengestützter Interviews geführt, das heißt, die zu befragenden Personen werden in ihrer spezifischen Funktion und in einem bestimmten Handlungsfeld befragt. Mittels eines vorab konstruierten Leitfadens wurden Informationen über Beratungsprozesse und Erfahrungen in der Vermittlungsarbeit mit Flüchtlingen erhoben. Der Gesprächsleitfaden diente als Grundlage zur Ausdifferenzierung der Thematik und zur Lenkung des Gesprächs. Durch offene Erzählaufforderungen sollte die Gesprächsperson angeregt werden, selbst Schwerpunkte in der Erzählung zu setzen.

Die Inhalte der Leitfäden entstammten dem gemeinsam entwickelten Themenkatalog. Der Leitfaden an die Regionaldirektionen war in drei Blöcke gegliedert:

- Block A: Situation in den Jobcentern und Agenturen, Einschätzungen zu Maßnahmen und der rechtlichen Entwicklung in Bezug auf Flüchtlinge usw.
- Block B: Einschätzungen zur Arbeitsmarktintegration aus Sicht der Regionaldirektion: Zugangswege in Arbeit oder Ausbildung, Hemmnisse usw.
- Block C: Kontakte / Unterstützung: Nennung weiterer Ansprechpartner.

Der Leitfaden für die Jobcenter war in vier Blöcke strukturiert:

- Block A: Situation im Jobcenter, strukturelle Rahmenbedingungen, Probleme bei der Bewältigung der Flüchtlingsintegration, Vorerfahrungen mit Migrantinnen und Migranten, interne Organisation, Netzwerkbeziehungen usw.
- Block B: Einschätzungen zur Arbeitsmarktintegration aus Sicht des Jobcenters, Zugangswege in Arbeit oder Ausbildung, Hemmnisse einschließlich Anerkennungs- und Kompetenzfeststellungsverfahren usw.
- Block C: Maßnahmen des Jobcenters, Umsetzung und Bewertung der Maßnahmen, Bewertung des rechtlichen Rahmens
- Block D: Schlusseinschätzung, Erwartungen, Befürchtungen und Hoffnungen in Bezug auf die Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen.

In den ausgewählten Jobcentern variierte die Art der Durchführung und Fragestellung nach Rolle und Funktion der Gesprächsperson innerhalb der Institution. Bei Leitungs- und Führungspersonen standen andere Themenschwerpunkte im Mittelpunkt als bei den Vermittlern und Vermittlerinnen. Aus diesem Grund wurde nicht nur ein Leitfaden für alle Gesprächspersonen erstellt, sondern ein Leitfadengerüst der jeweiligen Gesprächsperson angepasst.

Ergänzend zu den Befragungen der Jobcenter und Regionaldirektionen wurde am Standort Süd ein Maßnahmenträger befragt. Für diesen wurde kein eigener Leitfaden entwickelt, sondern Elemente des Leitfadens der Jobcenter als auch der Regionaldirektion situativ verwendet.

Um die Situation und Probleme der Integration Geflüchteter in lokalen Maßnahmen und Initiativen zu bewerten, wurde für die Verantwortlichen von Maßnahmen ebenfalls ein Leitfaden entwickelt. Dieser umfasst vier Themenblöcke:

- A: Fragen zu Tätigkeitsfeldern der Maßnahme
- B: Fragen zum Konzept und Ziel der Maßnahmen (bspw. Zielsetzungen, Zielgruppe, Ressourcen, beteiligte Akteure)
- C: Erfolg und Wirksamkeit (z.B. Teilnehmer, Probleme, Zielerreichung, Wirkungen)
- D: Zukünftige Entwicklungen und Handlungsempfehlungen zur Verbesserung der Integration Geflüchteter.

A.3.2 Durchführung der Befragungen

Auf der Ebene der Regionaldirektionen erwies sich die Kontaktaufnahme als völlig unproblematisch. Alle Ansprechpartner und -partnerinnen konnten rasch identifiziert werden, waren – abgesehen von urlaubsbedingten Abwesenheiten – gut zu erreichen und außerordentlich hilfsbereit.

Die Kontaktaufnahme zu den Gesprächspartnern in den Jobcentern erfolgte über die Geschäftsleitungen oder einen von der Regionaldirektion benannten Ansprechpartner, in einem Fall ein Teamleiter, in einem anderen ein Fachbereichsleiter. Mit diesen Personen wurden dann die weiteren Gesprächspartner identifiziert und die Interviewtermine vereinbart. Ein wesentlicher Unterschied in der internen Organisation der Jobcenter besteht hinsichtlich der Frage, ob die Flüchtlingsintegration im Regelgeschäft oder außerhalb des Regelgeschäfts erfolgt. Drei der einbezogenen Jobcenter haben sich für das spezialisierte Modell entschieden, eines für das stärker integrierte Modell, in einem Fall konnte die Frage nicht geklärt werden.

Die Interviews wurden von Angehörigen des IAW durchgeführt. Die Dauer der Gespräche bewegte sich zwischen 30 und 60 Minuten, in Ausnahmefällen auch mehr. Alle Gespräche wurden mit Einverständnis der Interviewpersonen elektronisch aufgezeichnet und anschließend wörtlich entsprechend vorgegebener Transkriptionsregeln verschriftlicht.

Tabelle A6 führt die durchgeführten Interviews auf. Die Feldphase wurde Mitte November 2016 abgeschlossen. Lediglich die Interviews mit den Regionaldirektionen wurden noch im Dezember 2016 durchgeführt. Dies hatte den Vorteil, dass erste Ergebnisse der Auswertung der qualitativen Studien in die Expertengespräche mit den RD eingebunden werden konnten.

Tabelle A6: Expertengespräche in den Jobcentern

Jobcenter	Datum	Interviewpartner/innen
Nord	21.09.2016	<ul style="list-style-type: none"> ○ Geschäftsführer/in ○ Vertrieb/gemeinsamer Arbeitgeberservice ○ Flüchtlingsbeauftragte/r ○ Teamleitung Markt&Integration ○ Integrationsfachkraft ○ Fallmanager/in ○ Regionaldirektion
West2	22.09.2016	<ul style="list-style-type: none"> ○ Geschäftsführer/in ○ Mitarbeiter/in Zuwanderungsteam ○ Mitarbeiter/in Zuwanderungsteam ○ Mitarbeiter/in Integrationspoint ○ Teamleiter/in Zuwanderungsteam ○ Regionaldirektion
West1	29.09.2016	<ul style="list-style-type: none"> ○ Fachbereichsleiter/in ○ Arbeitsberater/in Migration ○ Sachgebietsleiter/in Migration ○ Arbeitsberater Unternehmensservice ○ Regionaldirektion
Süd	4./14.10.2016	<ul style="list-style-type: none"> ○ Arbeitsvermittler/in ○ Arbeitsvermittler/in ○ Projektleitung ○ Teamleitung ○ Geschäftsführer/in ○ Regionaldirektion ○ Kursträger
Ost	6.10.2016	<ul style="list-style-type: none"> ○ Leiter/in des JC ○ Koordinator/in ○ Vermittlungsfachkraft ○ Vermittlungsfachkraft ○ Beauftragte/r für Migration und Flüchtlinge ○ Regionaldirektion

Ergänzend zu den Expertenbefragungen in den Jobcentern und Regionaldirektionen wurden die Projektverantwortlichen von lokalen oder spezialisierten Maßnahmen und Initiativen kontaktiert. Aufgrund der Recherche der lokalen Maßnahmen und Projekte und deren Erfassung in einer Projektdatenbank konnten Maßnahmen zur Integration Geflüchteter identifiziert werden, die ein breites Spektrum an Unterstützung anbieten und dadurch ein „breites“ Meinungsbild über Probleme und Herausforderungen der lokalen Integration von Geflüchteten ermöglichen. Insgesamt wurden 15 Projekte telefonisch kontaktiert. Die Projektverantwortlichen wurden in ca. 30-40 minütigen Gesprächen zu ihren Erfahrungen befragt. Überwiegend haben sich die Maßnahmenträger aufgeschlossen gezeigt und an der Befragung teilgenommen. Die hieraus entstandenen Steckbriefe wurden den Projektverantwortlichen zur Überprüfung zugesendet und überarbeitet.