

21 / 2016

Matthias Knuth

ARBEITSMARKTINTEGRATION VON FLÜCHTLINGEN

Arbeitsmarktpolitik reformieren,
Qualifikationen vermitteln

Die Friedrich-Ebert-Stiftung

Die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) wurde 1925 gegründet und ist die traditionsreichste politische Stiftung Deutschlands. Dem Vermächtnis ihres Namensgebers ist sie bis heute verpflichtet und setzt sich für die Grundwerte der Sozialen Demokratie ein: Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität. Ideell ist sie der Sozialdemokratie und den freien Gewerkschaften verbunden.

Die FES fördert die Soziale Demokratie vor allem durch:

- politische Bildungsarbeit zur Stärkung der Zivilgesellschaft;
- Politikberatung;
- internationale Zusammenarbeit mit Auslandsbüros in über 100 Ländern;
- Begabtenförderung;
- das kollektive Gedächtnis der Sozialen Demokratie mit u. a. Archiv und Bibliothek.

Die Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung

Die Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik verknüpft Analyse und Diskussion an der Schnittstelle von Wissenschaft, Politik, Praxis und Öffentlichkeit, um Antworten auf aktuelle und grundsätzliche Fragen der Wirtschafts- und Sozialpolitik zu geben. Wir bieten wirtschafts- und sozialpolitische Analysen und entwickeln Konzepte, die in einem von uns organisierten Dialog zwischen Wissenschaft, Politik, Praxis und Öffentlichkeit vermittelt werden.

WISO Diskurs

WISO Diskurse sind ausführlichere Expertisen und Studien, die Themen und politische Fragestellungen wissenschaftlich durchleuchten, fundierte politische Handlungsempfehlungen enthalten und einen Beitrag zur wissenschaftlich basierten Politikberatung leisten.

Über den Autor dieser Ausgabe

Prof. Dr. Matthias Knuth war Leiter der Forschungsabteilung Arbeitsmarkt – Integration – Mobilität im Institut Arbeit und Qualifikation der Universität Duisburg Essen und ist Vorsitzender der Deutschen Vereinigung für Sozialwissenschaftliche Arbeitsmarktforschung (SAMF).

Für diese Publikation ist in der FES verantwortlich

Günther Schultze, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik

Matthias Knuth

ARBEITSMARKTINTEGRATION VON FLÜCHTLINGEN

Arbeitsmarktpolitik reformieren,
Qualifikationen vermitteln

2	VORWORT
3	ZUSAMMENFASSUNG
4	1 DIE HERAUSFORDERUNG
6	2 INSTITUTIONELLER RAHMEN
6	2.1 Einleitung
6	2.2 Parameter des Arbeitsmarktzugangs
8	2.3 Unbegleitete Minderjährige
8	2.4 „Spurwechsel“
9	2.5 Studium
10	2.6 Fazit
11	3 ARBEITSMARKTPOLITISCHE MASSNAHMEN UND PROGRAMME FÜR FLÜCHTLINGE
11	3.1 „Early Intervention“
11	3.2 Sonderregelungen im SGB III
12	3.3 Perspektiven für Junge Flüchtlinge (PerJuF) und anschließende Berufsorientierung für Flüchtlinge (BOF)
13	3.4 Perspektiven für Flüchtlinge (PerF)
14	3.5 Kompetenzfeststellung, frühzeitige Aktivierung und Spracherwerb (KompAS)
14	3.6 Arbeitsgelegenheiten
17	3.7 Fazit
20	4 FÖRDERANSÄTZE JENSEITS ARBEITSMARKTPOLITISCHER MASSNAHMENLOGIKEN
20	4.1 Unternehmensinitiativen
21	4.2 Ausbildungs- und Jobcoaching
21	4.3 Förderketten
22	4.4 Fazit
23	5 REFORMVORSCHLÄGE
23	5.1 „Spurwechsel“
23	5.2 Rechtskreiszuordnung
24	5.3 Ergänzung der Zielbestimmungen des SGB II
25	5.4 Qualifizierung
26	5.5 Geförderte Beschäftigung
27	5.6 Sprache und Unfallversicherung
27	5.7 Bundesprogramm „Arbeitsmarktintegration“
30	6 FAZIT
31	Tabellenverzeichnis
32	Abkürzungsverzeichnis
33	Literaturverzeichnis

VORWORT

Nachdem die Integration von Flüchtlingen lange keine Priorität hatte, erkennen Politik und Gesellschaft zunehmend, dass die Aufnahme einer Beschäftigung auch bei ihnen ein Gradmesser der Integration sein kann. Allerdings sind die zahlreichen Gesetzesänderungen in letzter Zeit in sich widersprüchlich: Neben integrationspolitisch sinnvollen Neuregelungen dominieren nach wie vor ordnungspolitische und auf Abschreckung zielende Änderungen für viele Gruppen der Geflüchteten. Die Mehrzahl der in den Jahren 2015 und 2016 eingewanderten Flüchtlinge wird jedoch auf Dauer oder zumindest langfristig in Deutschland bleiben. Deshalb müssen frühzeitig zielgruppenspezifische Angebote zur Erstqualifizierung sowie für niedrig-, mittel- und hochqualifizierte Flüchtlinge entwickelt und finanziert werden.

Relativ neu ist die vom Gesetzgeber eingeführte Unterscheidung zwischen Flüchtlingen mit „guter“ oder mit „schlechter“ Bleibeperspektive, sie ergänzt die bereits etablierte Differenzierung zwischen Flüchtlingen aus „sicheren Herkunftsstaaten“ und anderen Staaten. Entlang dieser Grenzlinien werden die Zugangsrechte zu Integrationsangeboten gewährt oder eben nicht. So können Monate vergehen, bevor die ersten Eingliederungsschritte der Flüchtlinge in Gesellschaft und Arbeitsmarkt erfolgen können.

Die Veränderungen der rechtlichen Rahmenbedingungen für Flüchtlinge betreffen zum einen das Asylverfahren selbst, zum anderen aber auch die Zugangsrechte zu Sozialleistungen und Eingliederungshilfen. Entstanden ist ein komplexes System an Regelungen, das selbst für Fachleute nur schwer durchschaubar ist. Besonders problematisch ist z. B., dass mit dem Statuswechsel vom Asylsuchenden zum anerkannten Flüchtling auch ein Wechsel bei den angewandten Sozialgesetzen und den Arbeitsmarktinstrumenten erfolgt. Dadurch bedingt ist auch ein Wechsel der behördlichen Zuständigkeiten. Eine kontinuierliche Beratung, die die Besonderheiten des Einzelfalls und die Interessen und Wünsche des Flüchtlings berücksichtigt, ist deshalb erschwert.

Dieses Gutachten von Matthias Knuth präsentiert eine fundierte Analyse der rechtlichen Rahmenbedingungen der Flüchtlingsaufnahme und -integration und der bisherigen Maßnahmen zur Eingliederung von Flüchtlingen in Qualifikationsmaßnahmen und Betriebe. Darüber hinaus entfaltet es konkrete Vorschläge für eine bessere Arbeitsmarktpolitik,

die sich nicht nur auf Flüchtlinge fokussiert, sondern zum Beispiel auch die Integration von einheimischen Langzeitarbeitslosen in den Arbeitsmarkt zum Ziel hat. Wenn wir diese Reformen auf den Weg bringen, hat die Flüchtlingszuwanderung den Anstoß gegeben für eine bessere Arbeitsmarktpolitik insgesamt.

GÜNTHER SCHULTZE

Leiter des Gesprächskreises Migration und Integration der Friedrich-Ebert-Stiftung

ZUSAMMENFASSUNG

Der deutsche Arbeitsmarkt bietet wenige Beschäftigungsmöglichkeiten für Personen ohne zertifizierte Berufsqualifikation. In diesen Arbeitsmarkt sollen Flüchtlinge integriert werden, die zu weit höheren Anteilen als die ansässige Erwerbsbevölkerung ein sehr niedriges Schulbildungsniveau besitzen. Auf dem anderen Ende des Spektrums bringen relevante Anteile der Neuankömmlinge eine beachtliche Bildungspartizipation mit, deren Abschluss aber nicht selten durch Kriegsereignisse verhindert wurde. Ein Berufsbildungssystem im deutschen Verständnis existiert in den Herkunftsländern nicht und spielt in den Erwartungen der Flüchtlinge keine Rolle. Die Orientierungen sind polarisiert zwischen akademischer Karriere auf der einen und raschem Geldverdienen auf der anderen Seite. Deutsche Sprachkenntnisse sind bei der Ankunft nicht vorhanden, und teilweise ist auch das lateinische Alphabet nicht geläufig. Die Erwerbs- und Lernmotivation der Flüchtlinge ist hoch, aber nicht unzerstörbar.

Die Flüchtlinge treffen auf einen Regelungsrahmen des Zugangs zu Arbeit und Ausbildung, der durch das frühere Selbstverständnis als Nichteinwanderungsland, durch beachtliche Öffnungsbemühungen der letzten Jahre und durch erneute Abschottung gegenüber „sicheren“ Herkunftsstaaten äußerst widersprüchlich und unübersichtlich strukturiert ist. Die Erfahrungen der Unverständlichkeit, anscheinender Willkür und Ohnmacht, die Flüchtlinge im Umgang mit diesem Rechtsrahmen machen, sind für eine Akkulturation in das deutsche Rechts- und Wertesystem extrem schädlich.

Die Anstrengungen verschiedenster Akteure, die Berufsorientierung, Ausbildung und Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen möglichst frühzeitig zu fördern, sind in ihrer Vielfalt und hinsichtlich des hohen Engagements beachtlich. Dass sie für die Flüchtlinge, die in den Jahren 2015/2016 zuwanderten, zu früh kommen, weil die Bearbeitung der Asylanträge, das Verlassen der Aufnahmeeinrichtungen und der Erwerb elementarer Sprachkenntnisse mehr Zeit beanspruchen als erwartet, kommt den schon vor September 2015 in beträchtlicher Zahl Angekommenen zugute. Das alles ist aber nur gut gemeint und nicht gut gemacht:

(1) Die Zeitperspektive der Interventionen ist in den meisten Fällen viel zu kurz und ein möglicher Anschluss ungewiss.

Die überkommene „Maßnahmenlogik“ der Arbeitsmarktpolitik ist der Herausforderung der Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen nicht angemessen. Notwendig wäre eine langfristig, verlässlich und unabhängig vom Bezug dieser oder jener Sozialleistung verfügbare Begleit- und Unterstützungsstruktur, in der Flüchtlinge sich zunehmend eigenverantwortlich bewegen können.

(2) Die Initiativen spiegeln das jeweils spezifische und beschränkte Handlungsfeld der Akteure. Es gibt niemanden, der eine verlässliche und glaubwürdige Orientierung im gesamten Spektrum der Möglichkeiten vermitteln kann. Das vollständige Ausblenden akademischer Bildung als einer Integrationsperspektive der Arbeitsmarktpolitik ist fatal für eine Zielgruppe, die nicht durch Bildungsarmut, sondern durch Flucht an den Rand des deutschen Arbeitsmarktes geraten ist.

(3) Die Konstruktion von Maßnahmen und Projekten spiegelt weniger die Bedarfe der Flüchtlinge als die Bedürfnisse der Akteure, Handlungs- und Kooperationsfähigkeit zu demonstrieren. Tatsächlich funktionieren solche Kombinationsprojekte eher schlecht, nicht wegen Kooperationsunfähigkeit oder -unwilligkeit, sondern wegen konfligierender institutioneller Handlungslogiken.

(4) Sprache erweist sich nicht nur als Barriere, sondern als ein grundlegendes Dilemma: Ohne Sprache keine Arbeit und nicht einmal ein Praktikum – aber ohne Immersion in deutschsprachige Handlungskontexte kein Spracherwerb. Da es in Deutschland keine deutschsprachigen Teehäuser und Basare gibt, kommt als sprachförderlicher Handlungskontext in unserer Arbeits- und Selbstbedienungsgesellschaft nur die Arbeitswelt in Frage – diese aber scheut sprachbedingte Haftungsrisiken. Wenn hier keine Brückenlösungen gefunden werden, kann die Arbeitsmarktintegration allein am Sprachproblem scheitern.

Als ansatzweise Lösungsperspektive wird ein „Bundesprogramm Arbeitsmarktintegration“ skizziert, das Angebote nicht nur für Flüchtlinge, sondern ebenso für bereits ansässige, dauerhaft vom Arbeitsmarkt ausgegrenzte Personen bereitstellen soll.

1

DIE HERAUSFORDERUNG

Im Jahre 2015 waren in Deutschland etwa 13 Prozent der Beschäftigten auf dem Helferniveau beschäftigt; dieser Anteil wird bis 2030 weiter leicht sinken (Maier et al. 2014). Unter den Arbeitslosen hatten 46 Prozent keine abgeschlossene Berufsausbildung. Die Arbeitslosenquote von Ungelernten war viermal so hoch wie bei Personen mit abgeschlossener Berufsausbildung und achtmal so hoch wie bei Akademiker_innen. Dass der Anteil der Meldungen von offenen sozialversicherungspflichtigen Arbeitsstellen für Helfer- und Anlernertätigkeiten mit 18,9 Prozent der Zugänge und 15,8 Prozent im jahresdurchschnittlichen Bestand etwas höher war als der Beschäftigtenanteil auf Helferniveau, ist ein schwacher Trost, denn dieser Umstand ist lediglich der geringeren Beschäftigungsstabilität in diesem Bereich und der daraus resultierenden höheren Fluktuation geschuldet (Bundesagentur für Arbeit 2016a). Der deutsche Arbeitsmarkt sieht für Personen ohne Berufsausbildung überwiegend nur Randpositionen vor und hat trotz hoher Arbeitskräftenachfrage und steigender Beschäftigung immer noch einen strukturellen Überschuss an Ungelernten, die keine Beschäftigung finden.

Das ist die Arbeitsmarktstruktur, auf die bis zum Jahresende 2016 geschätzt 350.000 bis 400.000 anerkannte Asylberechtigte, Flüchtlinge oder subsidiär Schutzberechtigte im erwerbsfähigen Alter treffen werden; für das Jahr 2017 wird mit weiteren rund 180.000 gerechnet. Bis September 2016 waren 157.000 Arbeitslose im Kontext von Fluchtmigration registriert, die zu drei Fünftel jünger als 35 Jahre waren (Bundesagentur für Arbeit – Statistik/Arbeitsmarktbericht-erstattung 2016). Theoretisch kommen als potenziell Arbeits- oder Ausbildungssuchende alle diejenigen hinzu, die nach entsprechender Dauer ihres Asylverfahrens oder bei einem rechtmäßigen Aufenthalt trotz Ablehnung des Antrags einen in unterschiedlicher Weise eingeschränkten Arbeitsmarkt-zugang haben (vgl. 2.2). Zahlen hierzu sind nicht verfügbar, was bei der Differenziertheit der formalrechtlich gegebenen Arbeitsmarktzugänge nicht verwunderlich ist. Praktisch dürfte aus dieser Gruppe kaum jemand über ein Praktikum hinaus-gekommen sein (vgl. 3).

Der Bildungsstand dieser Personen ist stark polarisiert: Einerseits geben 46 Prozent¹ eine Bildungsbeteiligung min-

destens auf dem Niveau der Sekundarstufe II an, wobei es sich nicht notwendiger Weise um Abschlüsse handelt, zu denen es wegen der Kriegssituation in den Herkunftsländern oft nicht gekommen ist. Darin enthalten sind 22 Prozent mit Hochschulbesuch. Andererseits haben 25 Prozent nur ein niedriges Schulbildungsniveau oder überhaupt keine Schule besucht (Brücker 2016; Brücker et al. 2016). Ein berufliches Bildungssystem wie in Deutschland existiert in den relevanten Herkunftsländern nicht. Informell erworbene berufliche Kompetenzen, die verwertbar sind und anerkannt werden könnten, müssten durch Kompetenzfeststellungsverfahren ermittelt werden, die im stark formalisierten deutschen System völlig unterentwickelt sind (Döring/Severing 2016). Die spontanen Bestrebungen der Flüchtlinge zur Integration in das deutsche Erwerbssystem werden daher teils auf die Aufnahme oder Fortsetzung eines Studiums, teils auf den Teilarbeitsmarkt für Helfertätigkeiten gerichtet sein. Auch viele Personen mit höherer Bildung werden diesen Weg anstreben, wenn sie feststellen müssen, dass sie ihre Qualifikationen auf dem deutschen Arbeitsmarkt nicht unmittelbar verwerten können. Dieses gilt insbesondere für diejenigen, die aufgrund ihres Alters und ihrer Familiensituation ein (nochmaliges) Studium ebenso ausschließen wie eine Berufsausbildung.

Die Anzahl der offenen Arbeitsstellen, für die weder ein Berufsabschluss noch sprachliche Interaktionsfähigkeit gefordert sind, wird vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) für das vierte Quartal 2015 auf 154.000 geschätzt (Weber 2016). Bei der Interpretation dieser Zahl ist zu beachten, dass es sich einerseits um einen rollierenden Bestand handelt, der nicht irgendwann „verbraucht“ ist, sondern in ähnlicher Größenordnung immer wieder vorhanden sein wird, dass aber andererseits diese Arbeitsplätze nicht nur für Flüchtlinge offenstehen und dass auch unter den in diesem Segment Erwerbstätigen eine starke Fluktuation zwischen Beschäftigung und Arbeitsuche bzw. Arbeitslosigkeit besteht. Somit ist völlig unzweifelhaft, dass eine Arbeitsmarktintegration der Flüchtlinge im Helferbereich nur für einen kleinen Teil gelingen kann.

Angesichts dieser Gegebenheiten ist es richtig, wenn viele Ansätze zur Berufsorientierung und Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen auf eine qualifizierte Berufsausbildung im dualen oder im vollzeitschulischen Ausbildungs-

¹ Es handelt sich um Angaben, die bei der Registrierung erfasst wurden, gewichtet mit den bisherigen Anerkennungsquoten des jeweiligen Herkunftslandes.

system gerichtet sind. Derartige Bestrebungen werden aber auch getrieben durch den seit einigen Jahren spürbaren Mangel an Nachwuchs für die Berufsbildung, der sowohl demografisch als auch durch steigende Studienanfängerquoten bedingt ist. Wenn sich in aktuellen Kohorten von Bildungsinländer_innen die Mehrheit für ein Studium entscheidet, dann kann eine Strategie, die alle Flüchtlinge zu Handwerkern machen will, in Legitimationsschwierigkeiten geraten. Die Strategien zur Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen können gegenüber diesen nur glaubwürdig sein, wenn sie sich an deren Potenzialen orientieren und ihre Aspirationen in Betracht ziehen. Es könnte unter Flüchtlingen der Eindruck entstehen, dass Deutschland die fluchtbedingte Unterbrechung ihrer Bildungsverläufe ausnutzt, um ohne Rücksicht auf ihre Wünsche die Lücken seines Arbeitskräftepotenzials zu füllen. Wer als Flüchtling eigentlich an die Hochschule strebt, aber in eine auf die duale Ausbildung zielende Förderungsschiene geleitet wird, ohne von Sinn und Wert der dualen Ausbildung überzeugt werden zu können, wird am Ende dann doch auf dem überfüllten Arbeitsmarkt für formal nicht Qualifizierte landen.

Insofern erscheinen Strategien zur Integration von Flüchtlingen über eine akademische Laufbahn deutlich ausbaufähig. Allerdings sind nicht solche Strategien Kern dieser Ausarbeitung, sondern Ansätze zur Integration in Arbeit und Ausbildung, die allein in Deutschland als „Arbeitsmarktpolitik“ verstanden werden. Die institutionelle Trennung akademischer und nichtakademischer Qualifizierungsperspektiven, d. h. die Nichtexistenz akademischer Ausbildung im Förderungshorizont der Arbeitsmarktpolitik, ist dabei Teil des Problems. Die Herausforderung der Fluchtmigration legt dieses und viele andere ungelöste institutionelle Probleme des deutschen Bildungs- und Erwerbssystems schonungslos offen.

Die vorliegende Kurzexpertise basiert auf Expertengesprächen bei vier arbeitsmarktpolitischen Maßnahmenträgern unterschiedlicher Provenienz, in einem Großunternehmen, bei einem Jobcenter und bei einem Dachverband der Freien Wohlfahrtspflege. Allen Gesprächspartner_innen sei für ihre kurzfristige Gesprächs- und Hilfsbereitschaft herzlich gedankt. Ergänzend wurden, soweit verfügbar, Programm- und Projektdokumente über die dargestellten Maßnahmen herangezogen. Erfahrungen, die der Autor als Mitglied des Projektbeirats ProSALAMANDER (Programm zur Stärkung ausländischer Akademiker_innen durch Nachqualifizierung an den Universitäten Duisburg-Essen und Regensburg), als Gründungsmitglied des Vereins INTEZ (Verein für die Integration hochqualifizierter Zuwanderinnen und Zuwanderer), als ehrenamtlicher Helfer in der Flüchtlingsinitiative Hattingen-Bredenscheid und als Koordinator des Arbeitskreises Arbeitsmarktpolitik der Hans-Böckler-Stiftung gemacht hat, sind in die Darstellung und Analyse eingeflossen.

2

INSTITUTIONELLER RAHMEN

2.1 EINLEITUNG

Der institutionelle Rahmen für den Aufenthalt in Deutschland, den Zugang zu Arbeitsmarkt und Ausbildung und zur Förderung der Arbeitsmarktintegration wird für Flüchtlinge gebildet von Asylgesetz (AsylG), Aufenthaltsgesetz (AufenthG), Beschäftigungsverordnung (BeschV), Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) und den einschlägigen Büchern des Sozialgesetzbuches. Aufgrund vielfältigster Verweisungen und uneinheitlichen Sprachgebrauchs ist diese Rechtsmaterie extrem schwer zugänglich. Kurzfristige Veränderungen, auch wenn damit materielle Verbesserungen intendiert sind, führen häufig zu einer weiteren Steigerung der Unübersichtlichkeit und Inkonsistenz. Die Fähigkeit der ohnehin überlasteten Ausländerbehörden, diese Materie rechtssicher anzuwenden, kann bezweifelt werden.

2.2 PARAMETER DES ARBEITSMARKTZUGANGS

Der Zugang zu Arbeitsmarkt, Ausbildung und Förderung ist abhängig von mehreren Parametern und ihren unterschiedlichen Kombinationen. Die ursprüngliche Absicht, dieses in einem Tableau darzustellen, musste aufgegeben werden: Übersichtlichkeit, Korrektheit und Rechtssicherheit einer solchen Information lassen sich nicht gleichzeitig verwirklichen. Selbst unter Verzicht auf Übersichtlichkeit gelingt es nicht, den Regelungsrahmen im zweidimensionalen Raum abzubilden. Auch dieser Umstand macht es unmöglich, professionellen und ehrenamtlichen Helfern bzw. den Betroffenen selbst eine orientierende Handreichung zu geben. Deshalb seien hier nur die wichtigsten Parameter benannt.

(1) Angenommene Bleibeperspektive in Abhängigkeit vom Herkunftsstaat:

Die Definition von angeblich „sicheren“ Herkunftsstaaten schließt Asylbewerber_innen, die aus solchen Staaten kommen, vom Arbeitsmarkt und von der Förderung der Arbeitsmarktintegration aus. Unter den „Top-10“-Herkunftsländern

der Antragsteller_innen aus dem 1. Halbjahr 2016 bleiben damit nur Syrien, Irak, Afghanistan, Iran, Pakistan, Eritrea, Nigeria, Somalia und die Russische Föderation als Herkunftsländer der zu Fördernden übrig (Neske und Rich 2016). Sofern allerdings Antragsteller_innen aus „sicheren“ Ländern im Einzelfall doch eine Anerkennung als Flüchtling oder subsidiär Schutzberechtigte erhalten oder sofern ihr Aufenthalt aus humanitären Gründen gestattet oder wegen Unmöglichkeit der Abschiebung geduldet wird, haben sie nach entsprechender Dauer des rechtmäßigen Aufenthalts (s. u.) dann doch einen eingeschränkten Arbeitsmarktzugang. Dieser ist dann aber schwieriger und mit höherer Wahrscheinlichkeit prekär, weil in der Zeit bis zum Erreichen dieses Status Sprachförderung und Arbeitsmarktorientierung nicht gefördert wurden und weil die Aufenthaltsperspektive unsicher ist. Zwar kann aufgrund der durch das Integrationsgesetz vom 31.7.2016 eingeführten Neuerungen die Teilnahme an einer qualifizierten Ausbildung den Status der Duldung stabilisieren, aber ein solches Ausbildungsverhältnis überhaupt erst einmal zu bekommen, ist für Asylbewerber_innen aus „sicheren“ Herkunftsstaaten extrem erschwert. Insofern müssen die allgemein begrüßten Neuregelungen als widersprüchlich gekennzeichnet werden.

(2) Dauer des rechtmäßigen Aufenthalts:

Der Zeitdauer in der Bearbeitung von Asylverfahren wird zunehmend dadurch Rechnung getragen, dass allein die Dauer des rechtmäßigen Aufenthalts in Deutschland, gerechnet seit Registrierung (Ankunftsnachweis) oder Antragstellung, einen wesentlichen Einfluss auf den Zugang zu Arbeitsmarkt, Ausbildung und Förderung hat. Relevante Schwellen sind hierbei jeweils der Beginn des 4., 16. und 49. Aufenthaltsmonats. Für Personen aus sicheren Herkunftsstaaten entfaltet die Aufenthaltsdauer jedoch erst dann Wirkung, wenn ihr Antrag abgelehnt, ihr Aufenthalt aber dennoch erlaubt oder geduldet wird. – Im Falle der Anerkennung als Asylberechtigter, Flüchtling oder subsidiär Schutzberechtigter kommt es auf die Dauer des Aufenthalts nicht mehr an.

(3) Arbeitserlaubnis

Während des Asylverfahrens, bis zum 48. Monat des rechtmäßigen Aufenthalts sowie bei Aufenthaltserlaubnis oder Duldung nach Ablehnung eines Asylantrags, bedarf die Aufnahme einer Beschäftigung oder Ausbildung oder eines Praktikums einer Erlaubnis der Ausländerbehörde. Die Aufnahme einer Beschäftigung oder eines dem Mindestlohngesetz unterliegenden Praktikums, nicht aber einer Ausbildung, ist wiederum in manchen Fallkonstellationen abhängig von der Zustimmung der regional zuständigen Agentur für Arbeit. Diese hat wiederum in jedem Falle die vorgesehenen Beschäftigungsbedingungen, in manchen Fällen – hier vor allem wiederum abhängig von der Aufenthaltsdauer – auch den Vorrang bereits länger im Inland ansässiger Arbeitsuchender zu prüfen.

Seit dem Integrationsgesetz vom 31.7.2016 besteht die Vorrangprüfung nur noch in 23 Agenturbezirken. Bei diesen handelt es sich aber teilweise um Ballungsregionen mit hohen Flüchtlingszahlen (Fürth, Nürnberg, Augsburg, München, Bochum, Dortmund, Duisburg, Essen, Gelsenkirchen, Oberhausen, Recklinghausen), so dass der Eindruck, die Vorrangprüfung sei praktisch bedeutungslos geworden, sehr trügerisch ist. Die Prüfung von Beschäftigungsbedingungen und ggf. Vorrang kann sich naturgemäß immer nur auf ein konkretes Beschäftigungsverhältnis beziehen, d. h. der gesamte Prozess zwischen Antragsteller_in, Ausländerbehörde und ggf. der Arbeitsagentur muss sich zeitlich zwischen der Einstellungsentscheidung eines Arbeitgebers bzw. einer Arbeitgeberin und der tatsächlichen Aufnahme von Beschäftigung, Ausbildung oder Praktikum vollziehen. Damit stellt der administrative Zeitfaktor eine ganz wesentliche Barriere des Arbeitsmarktzugangs dar, die bei rein statischer Betrachtung des Regelungsrahmens übersehen wird.

Die Zustimmung der Arbeitsagentur gilt als erteilt, wenn diese nicht innerhalb von zwei Wochen nach Übermittlung der Zustimmungsanfrage mitteilt, dass weitere Informationen der Ausländerbehörde oder des Arbeitgebers bzw. der Arbeitgeberin benötigt werden (§ 36 Abs. 2 BeschV). Diese sinnvolle Beschleunigungsregelung findet jedoch keine Fortsetzung in einer Verpflichtung der Ausländerbehörden, ihre Entscheidung über die Arbeitserlaubnis innerhalb einer bestimmten Frist nach Zustimmung der Arbeitsagentur oder nach Verstreichen von deren Äußerungsfrist zu treffen und die Antragsteller über die Entscheidung zu informieren. Diese müssen vielmehr selbst nachfragen, trauen sich aber oft nicht oder können ihre(n) Sachbearbeiter_in bei der Ausländerbehörde nicht erreichen. In der Zwischenzeit ist die Wahrscheinlichkeit hoch, dass der Arbeitgeber bzw. die Arbeitgeberin Arbeits- oder Ausbildungsplatz anderweitig besetzt.

(4) Verlassen der Erstaufnahmeeinrichtung

Der Arbeitsmarktzugang ebenso wie die meisten Förderungen (Ausnahme: Arbeitsgelegenheiten in den beiden im AsylbLG verankerten Varianten – siehe 3.6) setzen das Verlassen der Erstaufnahmeeinrichtung voraus. Das bedeutet, dass der Arbeitsmarktzugang nicht nur von rechtlichen Voraussetzungen, sondern auch von örtlichen Gegebenheiten wie der Verfügbarkeit von Wohnungen oder dauerhaften Gemein-

schaftsunterkünften abhängig ist. In Großstädten, in denen Knappheit an bewohnbaren und bezahlbaren Immobilien herrscht, wird die Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen dadurch verzögert.

(5) Anerkennung als Asylberechtigter, Flüchtling oder subsidiär Schutzberechtigter

Mit der Anerkennung des Asylantrags entfallen alle Arbeitsmarktbeschränkungen. Sollten allerdings die Asylverfahren demnächst so beschleunigt werden, wie es wünschenswert ist, könnte die Voraussetzung, die Erstaufnahmeeinrichtung verlassen zu haben, sich durchaus als Hemmnis erweisen.

(6) Zuständigkeit von Arbeitsagenturen und Jobcentern für die Förderung der Arbeitsmarktintegration

Solange Flüchtlinge finanzielle Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) erhalten, sind für eine etwaige Betreuung im Hinblick auf Berufsorientierung und Arbeitsmarktintegration die Arbeitsagenturen (SGB III) zuständig. Es gelten die Vorschriften des SGB III für Nichtleistungsbezieher_innen, die eine Beratung oder eine Ausbildungs- oder Arbeitsvermittlung suchen: Die schärfste Sanktionsmöglichkeit der BA besteht gegenüber diesem Personenkreis darin, die Dienstleistung bei fehlender Mitwirkung einzustellen (§ 38 Abs. 3 Satz 2 SGB III).

Anerkannte Flüchtlinge fallen dagegen bei Bedürftigkeit in den Bereich des SGB II, und sie erhalten nunmehr zur Unterhaltssicherung Arbeitslosengeld II. Wenn folglich ein/e Asylbewerber_in in den Status des anerkannten Flüchtlings gelangt, wechselt die Zuständigkeit für die Förderung von der Arbeitsagentur auf das Jobcenter, und die Förderung wird verbindlich und sanktionsbewehrt („Fördern und Fordern“).

(7) Integrationskurse und Sprachniveau

Manche Förderkonzepte setzen voraus, dass ein Integrationskurs parallel besucht wird (vgl. 3.5), andere, dass er abgeschlossen ist, und Träger wie Arbeitgeber_innen machen die Teilnahme an Maßnahmen und Praktika vom Erreichen eines Sprachniveaus von mindestens B1, in manchen Fällen auch B2 abhängig (zur Definition der Sprachniveaus vgl. Tabelle 1). Bei allen Aktivitäten, die in Betrieben stattfinden sollen, spielen hierbei arbeitsschutzrechtliche Gesichtspunkte eine überragende Rolle.

Tabelle 1
Gemeinsamer europäischer Referenzrahmen für Sprachen

A Elementare Sprachverwendung	A1	Kann vertraute, alltägliche Ausdrücke und ganz einfache Sätze verstehen und verwenden, die auf die Befriedigung konkreter Bedürfnisse zielen.... Kann sich auf einfache Art verständigen, wenn die Gesprächspartner_innen langsam und deutlich sprechen und bereit sind zu helfen.
	A2	Kann Sätze und häufig gebrauchte Ausdrücke verstehen, die mit Bereichen von ganz unmittelbarer Bedeutung zusammenhängen.... Kann sich in einfachen, routinemäßigen Situationen verständigen, in denen es um einen einfachen und direkten Austausch von Informationen über vertraute und geläufige Dinge geht...
B Selbstständige Sprachverwendung	B1	Kann die Hauptpunkte verstehen, wenn klare Standardsprache verwendet wird und wenn es um vertraute Dinge aus Arbeit, Schule, Freizeit usw. geht. Kann die meisten Situationen bewältigen, denen man auf Reisen im Sprachgebiet begegnet. Kann sich einfach und zusammenhängend über vertraute Themen und persönliche Interessengebiete äußern...
	B2	Kann die Hauptinhalte komplexer Texte zu konkreten und abstrakten Themen verstehen; versteht im eigenen Spezialgebiet auch Fachdiskussionen. Kann sich spontan und fließend verständigen, dass ein normales Gespräch mit Muttersprachlern ohne größere Anstrengung auf beiden Seiten gut möglich ist. Kann sich zu einem breiten Themenspektrum klar und detailliert ausdrücken
C Kompetente Sprachverwendung	C1	Kann ein breites Spektrum anspruchsvoller, längerer Texte verstehen und auch implizite Bedeutungen erfassen. Kann sich spontan und fließend ausdrücken, ohne öfter deutlich erkennbar nach Worten suchen zu müssen. Kann die Sprache im gesellschaftlichen und beruflichen Leben oder in Ausbildung und Studium wirksam und flexibel gebrauchen...
	C2	Kann praktisch alles, was er/sie liest oder hört, mühelos verstehen. Kann Informationen aus verschiedenen schriftlichen und mündlichen Quellen zusammenfassen und dabei Begründungen und Erklärungen in einer zusammenhängenden Darstellung wiedergeben. Kann sich spontan, sehr flüssig und genau ausdrücken und auch bei komplexeren Sachverhalten feinere Bedeutungsnuancen deutlich machen.

Quelle: Trim et al. 2009.

Durch das Integrationsgesetz vom 31.7.2016 wurde einerseits die Verpflichtung zur Teilnahme an einem Integrationskurs verschärft, während andererseits diese immer noch knappen Kurse rationiert wurden. Hierzu dient der Begriff der „schlechten“ Bleibeperspektive, der sich teilweise überlappt mit dem der „sicheren Herkunftsstaaten“, aber auch Personen aus „nicht sicheren Herkunftsstaaten“ vor ihrer Anerkennung von der Teilnahme an einem Integrationskurs ausschließt. Der gleichen Praxis folgte die Bundesagentur für Arbeit Ende 2015 mit ihren „Einstiegskursen für Asylbewerber“ (Schammann/Kühn 2016: 22). Eine „schlechte“ Bleibeperspektive wird demnach allen jenen mit einer Staatsangehörigkeit zugesprochen, die in der Vergangenheit eine Anerkennungsquote unter 50 Prozent aufwies. Damit wird z. B. knapp die Hälfte der Asylbewerber_innen aus Afghanistan von einem frühzeitigen Besuch eines Integrationskurses ausgeschlossen. Da der Integrationskurs zunehmend als das erste Glied einer Prozesskette behandelt wird, verzögern sich damit auch alle weiteren Schritte. Ein rein statistisches Gruppenmerkmal entscheidet über die individuelle Integrationsperspektive. Aktuelle und künftige Entscheidungen über Asylanträge einer Gruppe von Staatsangehörigen können, wenn sie deren Anerkennungsquote erhöhen, das Budget derselben Behörde belasten, die die Asylentscheidungen trifft. Man kann sich fragen, ob unter diesen Umständen die Einzelfallgerechtigkeit der Entscheidungen noch gewährleistet ist. Welcher Mut wird den Entscheider_innen abverlangt, die durch ihre Entscheidungen eine Quote kippen könnten, die nahe bei 50 Prozent liegt?

2.3 UNBEGLEITETE MINDERJÄHRIGE

Wer als unbegleiteter Minderjähriger (es handelt sich in der Praxis nahezu ausschließlich um junge Männer) ins Land gekommen ist, erhält bis zur Vollendung des 18. Lebensjahres Leistungen der Jugendhilfe. Die Nichtinanspruchnahme von

Leistungen nach dem AsylbLG kann sich für die Erteilung eines Aufenthaltstitels zum Zwecke der Ausbildung oder Beschäftigung vorteilhaft auswirken, insbesondere für Jugendliche aus „sicheren“ Herkunftsländern des Westbalkans, die die unten dargestellte Regelung zum „Spurwechsel“ nutzen. Auch sie müssen aber zum Zwecke der Antragstellung ins Herkunftsland zurückreisen, was eine große Belastung darstellen kann und Fragen der Finanzierung einer solchen Reise aufwirft.

2.4 „SPURWECHSEL“

Mit „Spurwechsel“ wird der Umstieg von einem Aufenthalt aus humanitären Gründen zu einem Aufenthalt aus Gründen der Beschäftigung oder Ausbildung verstanden. Derzeit ist dieser Wechsel für Personen, die sich bereits in Deutschland befinden, nur auf dem Umweg über das Herkunftsland und nur für Staatsangehörige der Westbalkanländer möglich (§ 26 Abs. 2 BeschV). Diese Möglichkeit wurde im Zuge der Beratungen des Bundesrates über das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz, durch das drei weitere Länder des Westbalkan zu sicheren Herkunftsstaaten erklärt wurden, in die Beschäftigungsverordnung eingefügt, „um den Asyldruck aus den Staaten des Westbalkan zu verringern“ (Bundesrat 2015: 11). Einerseits wurde damit Staatsangehörigen von Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Mazedonien, Montenegro und Serbien, die über ein Arbeits- oder Ausbildungsplatzangebot in Deutschland verfügen, mit Wirkung ab dem 1.1.2016 ein Weg nach Deutschland und in den deutschen Arbeitsmarkt eröffnet. Für diese Personen wurde damit ein „Einwanderungskorridor“ alternativ zu dem für sie aussichtslosen Asylverfahren geschaffen. Voraussetzung ist allerdings, dass der Unterhalt aus der Ausbildungsvergütung oder dem Arbeitsentgelt gedeckt werden kann.

Der Ausschluss aus dieser Regelung von Personen, die in den letzten 24 Monaten Leistungen nach dem AsylbLG

bezogen haben, sollte vom Stellen eines Asylantrags abschrecken. Andererseits zielte die Ausnahmeregelung, wonach der Bezug von Leistungen nach dem AsylbLG unschädlich war bei Antragsteller_innen, die zwischen dem 1. Januar und 24. Oktober 2015 einen Asylantrag in Deutschland gestellt haben, sich am 24. Oktober 2015 rechtmäßig in Deutschland aufhielten und „unverzüglich“ ausreisen, ausdrücklich auf Personen aus dem Westbalkan, die sich bereits als Asylbewerber_innen oder abgelehnte Asylbewerber_innen im Lande aufhielten. Während der Gesetzgeber offenließ, was „unverzüglich“ heißt, hat die Bundesregierung – vermutlich das Auswärtige Amt – inzwischen den 4. Mai 2016 als Ausschlussdatum festgelegt², ohne für dieses Datum irgendeine Begründung oder Rechtfertigung anzugeben. Der auf den Arbeitsmarkt orientierte Einwanderungskorridor für Asylbewerber_innen aus dem Westbalkan war damit zeitlich sehr schmal – es wäre interessant zu wissen, ob überhaupt jemand diese Regelung nutzen konnte. Denn Betroffene mussten nicht nur von dieser Regelung erfahren und im engen Zeitfenster von vier Monaten ein Arbeitsplatz- oder Ausbildungsangebot haben, sondern der Arbeitgeber bzw. die Arbeitgeberin musste auch noch erheblichen Schriftverkehr führen, und die jeweilige deutsche Botschaft im Herkunftsland musste die Anträge zeitgerecht bearbeiten.³

Der Umweg über das Herkunftsland verursacht nicht nur weitere Kosten für mittellose Menschen, die sich u. U. weiter verschulden müssen, sondern kostet auch Zeit und birgt ein großes Risiko, dass Zusagen auf Ausbildungs- oder Arbeitsplatz nicht über die Zeit der Abwesenheit hinweg aufrecht erhalten werden. Die Betroffenen geraten in das Dilemma, dass sie, solange sie noch hier sind, einen Arbeitsplatz in Aussicht haben, den sie nicht antreten dürfen; wenn sie zu Hause sind, ist ihre Rückkehr gebunden an einen Arbeitsplatz, der ihnen womöglich gar nicht mehr zur Verfügung steht. Sie gerieten zudem in die Situation, dem Rat derjenigen Vertrauen schenken zu sollen, die zugleich ihnen gegenüber die Ablehnung ihres Asylantrags und die Aufforderung zur Ausreise zu vertreten hatten.

In den Gesetzgebungsmaterialien und Debatten von Bundesrat und Bundestag (Bundestags-Plenarprotokoll 18/127 vom 1. Oktober 2015; Bundesrats-Plenarprotokoll 937 vom 16. Oktober 2015) findet sich keinerlei Hinweis, dass diese Problematik von irgendjemandem gesehen wurde. In das Herkunftsland zurückzureisen, um dort einen Antrag auf Rückkehr nach Deutschland zu stellen, macht nur Sinn unter dem Gesichtspunkt, dass die Bundesregierung unter politischem Druck steht, Rückführungen von abgelehnten Asylbewerber_innen nachzuweisen. Denn diese Fälle zählen zunächst in der Rückführungsstatistik; die Rückkehr „auf der anderen Spur“ erscheint später in einer anderen Statistik. Aber auch solche kreative Buchführung macht nur Sinn, wenn die Regelung in relevantem Umfang genutzt werden kann, was wahrscheinlich nicht der Fall ist. Insofern könnte man den ganzen Vorgang auch verbuchen unter „Symbolpolitik“.

2.5 STUDIUM

Die meisten Flüchtlinge kommen aus Ländern, in denen eine Berufsausbildung nach deutschem Verständnis nicht existiert.⁴ In diesen Ländern ist man entweder Akademiker_in oder ungelern. Da die Flüchtlinge den Stellenwert einer dualen Ausbildung in Deutschland nicht kennen, ist es eher schwierig, sie von der Sinnhaftigkeit dieses Weges zu überzeugen. Folglich ist davon auszugehen, dass die meisten Flüchtlinge, die über die Voraussetzungen für einen Hochschulzugang verfügen, ein Studium anstreben werden. Für Ausländer_innen, die bereits einen im Ausland erworbenen Abschluss haben, der aber nicht einem reglementierten Beruf zuzurechnen ist und der deshalb nicht durch ein formelles Anerkennungsverfahren nach dem Gesetz über die Feststellung der Gleichwertigkeit von Berufsqualifikationen (BQFG) oder nach den analogen Ländergesetzen anerkannt werden kann, kann es sich empfehlen, unter Anerkennung im Herkunftsland erbrachter Studienleistungen in einem individuell verkürzten Studiengang einen deutschen Abschluss zu erwerben (vgl. ausführlicher Jacob/Knuth 2015).

Der Status als Asylbewerber_innen steht der Zulassung zum Studium nicht entgegen; die Aufnahme eines Studiums ändert aber nichts an diesem Status, schafft also keinen anderen Aufenthaltsgrund, der den Status als Asylbewerber_in ablösen und in einen Status als aufenthaltsberechtigter ausländischer Studierender (§ 16 AufenthG) führen würde („kein Spurwechsel durch Studium“ – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2016a: 7). Das Studium hindert auch nicht den Bezug von Leistungen nach dem AsylbLG, sei es als Asylbewerber_in oder bei Aufenthaltsgestattung oder Duldung nach Ablehnung des Asylantrags. Nach 15 Monaten des rechtmäßigen Aufenthalts werden die Asylbewerberleistungen jedoch analog zu Bestimmungen des SGB XII erbracht (§ 2 Abs. 1 AsylbLG). Dieses bedeutet eigentlich eine Besserstellung, hat jedoch die vom Gesetzgeber wohl nicht beabsichtigte Nebenfolge, dass damit auch § 22 Abs. 1 SGB XII greift, wonach die Leistungen gegenüber dem BAföG nachrangig sind. Diese Nachrangigkeit gilt bereits dann, wenn die betriebene Ausbildung, in diesem Falle also das Studium, „dem Grunde nach“ durch BAföG förderungsfähig ist; es kommt also nicht darauf an, ob die betreffende Person die individuellen Voraussetzungen für eine Förderung nach dem BAföG erfüllt und tatsächlich Leistungen erhält.

Im Ergebnis haben wir also die absurde Situation, dass mit dem Erreichen des 16. Monats eines rechtmäßigen Aufenthalts der Arbeitsmarktzugang erleichtert wird (in den meisten Agenturbezirken entfällt beim Zustimmungsvorbehalt der Arbeitsagentur für die Arbeitserlaubnis die Vorrangprüfung), während Studierenden u. U. die Existenzgrundlage entzogen wird. Denn ein BAföG-Antrag kann an der Altersgrenze scheitern oder daran, dass im Heimatland bereits ein Studium begonnen oder abgeschlossen wurde und

² „Bei Ausreisen nach dem 4. Mai 2016 liegt das Merkmal der „unverzüglichen Ausreise“ nicht mehr vor“ (Botschaft der Bundesrepublik Deutschland Pristina 2016).

³ Nach Einschätzung von Thränhardt und Weiss (2016) waren die Botschaften dazu personell nicht in der Lage, so dass die Regelung ins Leere lief.

⁴ „Berufsbildung im Sinne dieses Gesetzes ist eine durch Rechts- oder Verwaltungsvorschriften geregelte Berufsausbildung oder berufliche Fortbildung. Eine Berufsausbildung vermittelt die zur Ausübung einer qualifizierten beruflichen Tätigkeit erforderliche berufliche Handlungsfähigkeit. Sie findet in einem geordneten Ausbildungsgang statt, der auch den Erwerb der erforderlichen Berufserfahrungen umfassen kann“ (§ 3 Abs. 3 BQFG).

dass das in Deutschland aufgenommene Studium als nicht gerechtfertigter Studienfachwechsel oder nicht förderungsfähiges Zweitstudium eingestuft wird.

Ähnlich stellt sich die Situation bei Erfolg des Asylantrags dar. Im Hinblick auf den Arbeitsmarktzugang und dessen Förderung ergeben sich Verbesserungen; die Unterhaltsleistungen bemessen sich nun nach den Regelsätzen des SGB II, die höher sind als die des AsylbLG. Wer sich jedoch in einem Studium befindet oder eines aufnimmt, steht vor dem bereits dargestellten Problem der Nachrangigkeit dieser Leistungen gegenüber einer „dem Grunde nach“ gegebenen Förderungsfähigkeit des Studiums nach dem BAföG (§ 7 Abs. 5 SGB II). Für Ausbildungen unterhalb der Ebene des Hochschulstudiums wurden im Rahmen der jüngsten SGB II-Novelle „Rechtsvereinfachung“ Reparaturarbeiten an der Schnittstelle zwischen SGB II und BAföG geleistet, die diese Schnittstelle entschärfen sollen. Entstanden ist allerdings ein Verweisungsgestrüpp zwischen SGB II und BAföG (vgl. § 7 Abs. 5 und 6 SGB II), das nicht nachvollziehbar ist und Studierende offenbar nur betrifft, wenn sie in Bedarfsgemeinschaften mit ihren Eltern wohnen. Diese Situation ist für Flüchtlinge, die studieren oder studieren wollen, eher untypisch.

2.6 FAZIT

Der Rechtsrahmen für den Arbeitsmarktzugang für Flüchtlinge kann je nach Perspektive als eine Baustelle oder als eine Ruine bezeichnet werden. Die Bewertung hängt davon ab, ob man dieses bizarre Gebilde für reparaturfähig hält oder ob man einen Totalabriss und Neubau für unvermeidlich erachtet.

Die Widersprüchlichkeit und Unübersichtlichkeit der Regelungen resultiert daraus, dass sie von drei unterschiedlichen Logiken durchzogen sind:

(1) Sowohl die Struktur dieses Rechtsrahmens als auch vieler seiner Elemente entsprechen noch immer der traditionellen Logik, dass Deutschland kein Einwanderungsland sei und dass Inländer_innen auf dem Arbeitsmarkt vor der Konkurrenz von Ausländer_innen geschützt werden müssten. Dass sich die Grundorientierung zur Einwanderung inzwischen ebenso geändert hat wie wesentliche Regulierungen des Arbeitsmarktes – man denke an die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns, der eine Unterbietungskonkurrenz zumindest im unteren Bereich des Arbeitsmarktes verhindert –, spiegelt sich im Rechtsrahmen bisher unzureichend wider.

(2) Das Bestreben zur Öffnung des deutschen Arbeitsmarktes für eine – möglichst qualifizierte oder in Ausbildung führende – Zuwanderung hat sich bisher nicht in einem grundlegenden Neuentwurf des Rechtsrahmens niedergeschlagen, sondern in einem punktuellen Drehen an den Stellschrauben, die er bereitstellt. Es wird z. B. nicht gefragt, ob es eine Vorrangprüfung durch die BA geben muss, sondern nur, unter welchen Voraussetzungen und für welche Regionen sie ausgesetzt wird. Dass die Erwerbstätigkeit von Flüchtlingen erlaubnispflichtig sein muss und dass die BA bei der Erteilung von Arbeitserlaubnissen eine Rolle zu spielen hat, wird nicht in Frage gestellt.

(3) Die Versuche, aus einem Bunker ein offenes Gebäude zu machen, finden in einer Situation statt, in der sich die Politik durch die Irritation von relevanten Teilen der Bevölkerung über den raschen gesellschaftlichen Wandel, u. a. durch Zuwanderung, veranlasst sieht, zugleich Schließung zu demonstrieren und Zuwanderer und Zuwanderinnen abzuschrecken. Das erhöht die Widersprüchlichkeit der Regelungen, die gleichzeitig den Befürworter_innen ebenso wie den Gegner_innen der Öffnung eine Berücksichtigung ihrer jeweiligen Belange und den in Armut lebenden Bewohner_innen von Randeuropa signalisieren sollen, dass der individuelle Weg in die Union aussichtslos ist.

Für die unmittelbar von diesen Regelungen Betroffenen ist es nicht nur aus sprachlichen Gründen unmöglich, die Logik der skizzierten Rechtsmaterie zu verstehen. Sie sind auf Analogieschlüsse aus Fällen von anderen Betroffenen angewiesen, die sie für vergleichbar halten. Die gute informationstechnische Vernetzung von Flüchtlingen untereinander führt zur raschen Verbreitung von Erfahrungen, neuen Trends und Gerüchten. Die Betroffenen können aber nicht erkennen, in welcher Hinsicht der vermeintliche Vergleichsfall sich vom eigenen unterscheidet, und sie können nicht wissen, zu welchem Stichtag sich welche Regelungen geändert haben. Die erste Erfahrung, die Neuankommlinge mit dem deutschen Rechtsstaat machen, ist daher die Erfahrung scheinbarer Willkür, und da diese – anders als in manchen Herkunftsländern – in Deutschland (hoffentlich) nicht durch Bestechung zu beeinflussen ist, kommt die Erfahrung der Ohnmacht hinzu.

Die weit verbreitete Praxis, dass Arbeitgeber_innen, Betreuer_innen bei Maßnahmenträgern oder ehrenamtliche Helfer_innen aus lokalen Initiativen die Flüchtlinge bei ihren Besuchen bei den Ausländerbehörden begleiten, dürfte ebenfalls ambivalente Folgen haben. Einerseits ist diese Unterstützung absolut notwendig, weil auch Personen mit im Alltag ausreichenden Sprachkenntnissen gegenüber der deutschen Bürokratie sonst verloren wären. Andererseits ist in solchen Gesprächssituationen für die „Schützlinge“ wohl nicht immer klar, dass der oder die Betreuer_in mehr erreicht nur durch Übertragung der Lebenssachverhalte in administrative Kategorien, durch Präsentation der jeweils aktuell erforderlichen Dokumente und durch schlagfertigeres Nachfragen und Insistieren. Es könnte auch der Eindruck entstehen, dass die Behörden in Anwesenheit und bei Beteiligung eines oder einer Deutschen gewähren, was sie dem Flüchtling, der allein vorspricht, versagen. All das ist für eine Integration in das deutsche Rechts- und Wertesystem ein extrem unglücklicher Beginn.

Die viel beschworene „Willkommenskultur“ und die institutionellen Gegebenheiten, denen sich Flüchtlinge gegenübersehen, stehen in einem krassen und verwirrenden Gegensatz. Dieser ist auch für ehrenamtliche Helfer_innen frustrierend und könnte zum Erlahmen des ehrenamtlichen Engagements führen, wenn erst größere Zahlen von Flüchtlingen aus den Jahren 2015/2016 vor den Toren der Arbeitsmarktinstitutionen angekommen sein werden.

3

ARBEITSMARKTPOLITISCHE MASSNAHMEN UND PROGRAMME FÜR FLÜCHTLINGE

In diesem Kapitel werden aktuelle Maßnahmen, Programme und Initiativen auf der Grundlage von Programmdokumenten und Expert_innengesprächen dargestellt, analysiert und bewertet.

3.1 „EARLY INTERVENTION“

In den Jahren 2014 und 2015 – also noch vor dem Beginn der starken Zuwanderung von Flüchtlingen – führten die Bundesagentur für Arbeit und das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge mit Förderung aus dem ESF-Bundesprogramm „XENOS – Arbeitsmarktliche Unterstützung für Bleibeberechtigte und Flüchtlinge“ das Modellprojekt „Jeder Mensch hat Potenzial – Arbeitsmarktintegration von Asylbewerbern“ durch, das BA-intern unter dem Kurztitel „Early Intervention“ lief. Modellhaft beteiligt waren sechs Arbeitsagenturen. „Ziel des bis Ende 2015 laufenden Projekts war es, Fachkräftepotenziale unter den Flüchtlingen zu identifizieren und schneller für den Arbeitsmarkt zu erschließen. Zielgruppe waren deshalb Asylbewerber_innen mit einer hohen Bleibewahrscheinlichkeit, die aufgrund ihrer formalen Qualifikation als relativ arbeitsmarktnah eingeschätzt wurden (Büschel et al. 2015: 32). Die Asylbewerber wurden deshalb frühzeitig – d. h. bereits während des laufenden Asylverfahrens und noch vor Ablauf der dreimonatigen Arbeitsverbotsfrist – in Maßnahmen zur Integration in den Arbeitsmarkt einbezogen“ (Bundesagentur für Arbeit 2016b: 35). Die Erwartungen einer raschen Arbeitsmarktintegration wurden jedoch vielfach enttäuscht (Büschel et al. 2015: 33).

Die Erfahrungen mit „Early Intervention“ flossen ein in das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz vom Herbst 2015. Da diese Initiative bereits abgeschlossen ist, wird sie hier nicht näher dargestellt und auf die Begleitforschung durch das IAB verwiesen (Daumann et al. 2015; Büschel et al. 2015). Der Unterschied zu den in den folgenden Abschnitten dargestellten Maßnahmen bestand darin, dass es sich hier um Aktivitäten der Arbeitsagenturen selbst und nicht um die Beauftragung von Trägern mit Maßnahmen handelte.

3.2 SONDERREGELUNGEN IM SGB III

Durch das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz vom 20. Oktober 2015 wurde befristet bis zum 31.12.2018 die Möglichkeit eingeführt, Asylbewerber_innen, die nicht aus „sicheren“ Herkunftsstaaten kommen, bereits dann in die Potenzialanalyse⁵ nach § 37 SGB III einzubeziehen oder durch einen Aktivierungsgutschein (§ 45 SGB III) zu fördern, wenn ihnen eine Erwerbstätigkeit noch nicht erlaubt werden kann (§ 131 SGB III). Dieses ist dann der Fall, wenn sie noch in einer Aufnahmeeinrichtung wohnen oder sich seit ihrer Registrierung bzw. Asylantragstellung noch keine drei Monate im Bundesgebiet aufhalten (§ 61 AsylG). Diese Regelung gilt als Verstärkung von „Early Intervention“. Ob allerdings eine bloße Kann-Bestimmung im SGB III die gleiche Schubkraft erzeugen kann wie das vorausgegangene Projekt, muss wohl bezweifelt werden.

Durch das Integrationsgesetz vom 31. Juli 2016 wurden – ebenfalls bis zum 31.12.2018 und nur für Personen aus „nicht sicheren“ Herkunftsstaaten – Sonderregelungen zur Ausbildungsförderung eingeführt (§ 132 SGB III). Voraussetzung ist in diesem Fall, dass die Flüchtlinge nicht mehr in einer Aufnahmeeinrichtung wohnen. Nach dreimonatiger Aufenthaltsgestattung ist die Förderung in Berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen (§ 51 SGB III), durch Ausbildungsbegleitende Hilfen (§ 75 SGB III) sowie durch Assistierte Ausbildung (§ 130 SGB III) möglich. Nach 15 Monaten kann Berufsausbildungsbeihilfe (§ 56 SGB III) oder – soweit es sich um behinderte Menschen handelt – Ausbildungsgeld (§ 122 SGB III) gezahlt werden.

⁵ Der Verweis in § 131 SGB III bezieht sich auf die gesamten Bestimmungen zur Arbeitsvermittlung, aber diese macht bei Personen ohne Arbeitserlaubnis ja allenfalls dann Sinn, wenn die Erteilung einer Arbeitserlaubnis absehbar ist. Das Gleiche gilt für die Vermittlungskomponente der Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung nach § 45 SGB III, also den „Vermittlungsgutschein“, die Eingliederungsvereinbarung und die Förderung aus dem Vermittlungsbudget – Berufsberatung, Eignungsfeststellung und Berufsorientierung (§§ 29–33 SGB III) stehen ohnehin unabhängig von einer Arbeitserlaubnis zur Verfügung, so dass es insoweit keiner Neuregelung bedurfte.

Ebenfalls durch das Integrationsgesetz vom 31. Juli 2016 wurden die so genannten Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen (FIM) eingeführt (vgl. ausführlich 3.6.2). Die eigentliche Förderung ist im Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG, § 5a) verankert; § 421a SGB III bestimmt hierzu nur in wörtlicher Übernahme aus dem SGB II (§ 16d Abs. 7 Satz 2 und 3) den arbeits-, sozial- und haftungsrechtlichen Charakter dieser Tätigkeiten.

3.3 PERSPEKTIVEN FÜR JUNGE FLÜCHTLINGE (PERJUF) UND ANSCHLIESSENDE BERUFS-ORIENTIERUNG FÜR FLÜCHTLINGE (BOF)

3.3.1 PERJUF

Regelungsrahmen

„Perspektiven für Junge Flüchtlinge“ ist eigentlich kein Programm, sondern eine durch Ausschreibung vergebene Maßnahme nach § 45 SGB III – in der Sprache des BA-Einkaufs also ein vordefiniertes „Standardprodukt“, dessen Beschaffung durch die Regionalen Einkaufszentren der BA von den Arbeitsagenturen oder Jobcentern⁶ ausgelöst werden kann. Die konkrete Ausgestaltung ergibt sich folglich aus den nicht öffentlich zugänglichen Leistungsbeschreibungen für den Vergabeprozess. Zielgruppe sind junge Asylbewerber_innen oder Geduldete mit Arbeitsmarktzugang (also aus nicht sicheren Herkunftsstaaten, Erstaufnahmeeinrichtung verlassen, mindestens drei Monate rechtmäßiger Aufenthalt) sowie Asylberechtigte und anerkannte Flüchtlinge. Wesentliche weitere Voraussetzungen sind Erfüllung der Vollzeitschulpflicht, Fehlen einer anerkannten Ausbildung oder relevanten Berufserfahrung sowie für eine Teilnahme ausreichende Sprachkenntnisse (kein bestimmtes Niveau definiert). Ziele sind die Orientierung im deutschen Ausbildungs- und Beschäftigungssystem, die Vorbereitung einer Berufswahlentscheidung und im Idealfall das Einmünden in eine Ausbildung. Die Zuweisung erfolgt je nach dem Stand des Asylverfahrens über die Arbeitsagentur (sofern vorhanden und mit entsprechendem Auftrag versehen über den Integration Point) oder über das Jobcenter (Bundesagentur für Arbeit 2016d).

Die Maßnahmen gliedern sich in eine Einstiegsphase (zwei Wochen) zur Standortbestimmung, Projektansätze in mindestens drei Berufsfeldern sowie betriebliche Phasen. Die beauftragten Träger müssen also über Werkstätten für wenigstens drei Gewerke verfügen. Die Gesamtdauer der Maßnahme beträgt vier bis sechs Monate.

Praktische Erfahrungen

Im Rahmen der Fallstudien wurde ein Träger mit Erfahrungen mit diesem Maßnahmentyp befragt. Hervorgehoben wurde die – vor dem Hintergrund der langjährigen Arbeit mit Langzeitarbeitslosen und benachteiligten Jugendlichen – außerordentlich hohe Motivation der Teilnehmenden: Anlässlich eines Beratungstages für potenzielle Teilnehmende für eine

KompAS-Maßnahme (s. u., 3.4) betätigten sich die PerJuF-Teilnehmenden als äußerst engagierte Sprachmittler_innen. Diese Aktion war zwei Stunden vor dem regulären Arbeitsende in der PerJuF-Maßnahme abgeschlossen, und die Anleiter_innen wollten die Teilnehmenden zur Belohnung für ihren Einsatz nach Hause schicken. Diese aber bestanden darauf, noch zwei Stunden in die Werkstätten zu gehen.

Als problematisch erwies sich die Anforderung, schon sehr früh betriebliche Praktikumsphasen durchzuführen. Hierfür würden die für die Teilnahme geforderten Sprachkenntnisse in der Regel nicht ausreichen, und die Betriebe würden sich hier schon aus Gründen der Arbeitssicherheit verweigern.

3.3.2 PERJUF-H

Regelungsrahmen

„Perspektiven für Junge Flüchtlinge im Handwerk“ ist gewissermaßen die auf das Handwerk bezogene Variante von PerJuF. Zugangsbedingungen und Konzept sind die gleichen. PerJuF-H beruht jedoch auf einer Kooperationsvereinbarung zwischen dem Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF), der Bundesagentur für Arbeit und dem Zentralverband des Deutschen Handwerks vom 5.2.2016. Teil dieser Kooperationsvereinbarung ist die vom BMBF finanzierte „Vertiefte Berufsorientierung junger Flüchtlinge“ (BOF – vgl. 3.3.3), die sich anschließen soll. Das Handwerk hat Praktikums- und Ausbildungsplätze zugesichert.

Als Träger kommen ausschließlich die rund 500 Überbetrieblichen Bildungsstätten des Handwerks (ÜBS) in Frage. Deshalb werden Maßnahmen der BA im Falle von PerJuF-H nicht ausgeschrieben, sondern durch direkte Beauftragung einer für die Beteiligung an BOF vorgesehenen Bildungsstätte vergeben. Der einheitliche Auftragspreis beträgt 1.050 Euro pro Teilnehmendem und Monat.⁷

Praktische Erfahrungen

Der Dokumentationsaufwand für den Träger wird mit drei Leistungs- und Verhaltensbeurteilungen pro Teilnehmer_in während der kurzen Teilnahmedauer von maximal sechs Monaten als erheblich beschrieben.

Da der Einsatz von PerJuF und PerJuF-H zielgemäß in vielen Fällen in einem frühen Stadium des Asylverfahrens erfolgt, muss mit Abbrüchen und Unterbrechungen der Teilnahme gerechnet werden. Viele Teilnehmende wohnen noch in Massenunterkünften, was Spracherwerb und etwaiges Selbstlernen erschwert. Manche Teilnehmende haben erst während der Maßnahmeteilnahme ihren Anhörungstermin im Rahmen ihres Asylverfahrens. Behördentermine führen zu Fehltagen, Fortzüge zu Abbrüchen. Auch Traumatisierungen oder die Fürsorge für Familienangehörige (in dieser Altersgruppe häufig Geschwister) wirken sich erschwerend auf Teilnahme und Lernerfolg aus.

⁶ Die kommunalen Jobcenter, also die „zugelassenen kommunalen Träger“ nach § 6a SGB II, haben keinen Zugriff auf diese Standardprodukte und Vergabeverfahren. Es steht ihnen frei, ähnliche Maßnahmen unter eigenen Bezeichnungen durchführen zu lassen.

⁷ Der Vergleich mit den ausgeschrieben PerJuF-Maßnahmen zeigt anschaulich die Wirkungen des Preiswettbewerbs bei Arbeitsmarktdienstleistungen: Aus einer Region wurde ein Zuschlagspreis berichtet, der um fast 30 Prozent niedriger lag als der Festpreis für PerJuF-H. – Zur „Vermarktlichung“ von Arbeitsmarktdienstleistungen vgl. Knuth (2014b und 2016).

3.3.3 BOF

Regelungsrahmen

„Vertiefte Berufsorientierung junger Flüchtlinge“ ist der Beitrag des BMBF zur oben erwähnten Kooperationsvereinbarung mit Handwerk und BA. Die Förderung erfolgt als Zuwendung von 307 Euro pro Teilnehmerwoche tatsächlicher Anwesenheit (ca. 1.330 Euro pro Teilnehmermonat), die über das Bundesinstitut für Berufsbildung zu beantragen und abzurechnen ist; Zuwendungsempfänger sind ÜBS. Die Teilnahmevoraussetzungen werden mit abgeschlossenem Integrationskurs, Sprachniveau B1 und konkretem Interesse an ein bis drei Ausbildungsberufen enger definiert als bei PerJuF (Bundesministerium für Bildung und Forschung 2016).

Die Teilnahmedauer soll i. d. R. 13 Wochen betragen und aus Werkstatttagen (neun Wochen) und einer Betriebsphase (vier Wochen) bestehen; parallel erfolgen die Vermittlung berufsbezogener Sprachkenntnisse und eine Projektbegleitung. „Ziel ist es, während der Werkstatttage eine Entscheidung für einen Ausbildungsberuf zu treffen, diese während der Betriebsphase zu überprüfen und anschließend in eine entsprechende Ausbildung einzumünden.... Ziel der Betriebsphase ist, die Entscheidung für einen Ausbildungsberuf zu überprüfen und anschließend in eine entsprechende Ausbildung einzumünden... Die Betriebsphase muss in Handwerksbetrieben stattfinden“ (Bundesministerium für Bildung und Forschung 2016).

Praktische Erfahrungen

In den besuchten Einrichtungen stand der Beginn von BOF-Maßnahmen gerade erst bevor, was sich aus dem Vorlauf von bis zu sechs Monaten PerJuF-H ergibt. Die Realisierbarkeit des direkten Übergangs in eine ungeforderte betriebliche Ausbildung im Handwerk im Anschluss an BOF wurde skeptisch bewertet; als Alternativen wurden eine außerbetriebliche Ausbildung (§ 76 SGB III), eine assistierte Ausbildung mit einer ausbildungsvorbereitenden Phase (§ 130 Abs. 5 SGB III) oder eine Einstiegsqualifizierung (§ 54a SGB III) in Kombination mit Ausbildungsbegleitenden Hilfen (§ 75 SGB III) genannt.

Die Verknüpfung von BOF mit PerJuF-H ist nicht starr. In manchen Kreishandwerkerschaften gibt es kein Überbetriebliches Bildungszentrum. In einem solchen Fall hat die Kreishandwerkerschaft selbst den BOF-Antrag zusammen mit einem Träger gestellt, der die Maßnahme im Wege der Weiterleitung der Zuwendung durchführen wird. Die Vorlaufmaßnahme ist dann nicht PerJuF-H, sondern das allgemeine PerJuF sowie vergleichbare Maßnahmen eines zugelassenen kommunalen Trägers im Einzugsbereich der Kreishandwerkerschaft.

3.3.4 ZWISCHENFAZIT

Der Weg zu einem Berufsabschluss wird für junge Flüchtlinge trotz hoher Motivation deutlich länger sein als für einheimische Jugendliche. Diese Realität bildet sich in den bisher für junge Flüchtlinge aufgelegten Programmen noch nicht ab. Für junge Flüchtlinge, die eine Ausbildung anstreben, mangelt es aber nicht an Instrumenten der Regelförderung. Das Problem wird jedoch darin bestehen, diese inhaltlich und zeitlich aufeinander abgestimmt so einzusetzen, dass kein weiterer

Zeitverlust entsteht und dass niemand „verloren“ geht. Es geht also um die Sicherung von Verknüpfungen in längeren Förderketten.

Die Lösung dieses Problems kann aber auch nicht darin bestehen, junge Flüchtlinge von Beginn der Förderung an auf eine vordefinierte Schiene zu setzen. Da die Betroffenen das deutsche Ausbildungs- und Berufssystem nicht kennen und keine Gelegenheit hatten, ihre Neigungen im Hinblick auf die deutsche Arbeitslandschaft zu entdecken und zu entwickeln, würde ein starr geplantes System viele Abbrüche und etliche fehlgeleitete Berufswege produzieren.

3.4 PERSPEKTIVEN FÜR FLÜCHTLINGE (PERF)

Regelungsrahmen

Auch bei PerF handelt es sich nicht um ein Programm, sondern um ein Standardprodukt der BA, das von Arbeitsagenturen und Jobcentern als Maßnahme zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung nach § 45 SGB III bei den Regionalen Einkaufszentren bestellt werden kann und per Ausschreibung vergeben wird. Zielgruppe sind über die Zielgruppenbestimmung von PerJuF (s. o.) hinaus auch Asylbewerber_innen aus nicht sicheren Herkunftsstaaten, die noch keinen Arbeitsmarktzugang haben, also noch keine drei Monate in Deutschland sind oder noch in der Erstaufnahmeeinrichtung leben. PerF kann also im Integrationsprozess früher einsetzen als PerJuF und definiert deshalb kein Mindestalter des Zugangs. Bei dem Jobcenter, bei dem ein Expert_innengespräch geführt wurde, befand sich tatsächlich eine Minderheit von Jugendlichen in der Maßnahme. Dieses mag vor dem Hintergrund zu sehen sein, dass bei diesem Jobcenter PerJuF-Maßnahmen aus Mangel an geeigneten Teilnehmer_innen noch nicht angelaufen waren.

„Ziel der Maßnahme ist es, berufliche Kompetenzen durch Maßnahmeteile im sogenannten ‚Echtbetrieb‘ zu identifizieren. Darüber hinaus sind Perspektiven aufzuzeigen, über Bedingungen des deutschen Arbeitsmarktes zu informieren, Bewerbungsaktivitäten zu unterstützen und berufsbezogene Sprachkenntnisse zu vermitteln bzw. zu vertiefen. Dabei sollen die Teilnehmenden auf die Aufnahme einer versicherungspflichtigen Beschäftigung in Deutschland vorbereitet werden“ (Bundesagentur für Arbeit 2016c). Die Maßnahme besteht aus einer Diagnose- und Orientierungsphase von vier Wochen, an die sich sechs Wochen der praktischen Kompetenzfeststellung möglichst bei einem Arbeitgeber bzw. einer Arbeitgeberin, ansonsten in Werkstätten des Trägers anschließen. Den Abschluss bilden zwei Wochen der Bewerbungsunterstützung und der allgemeinen Information über Möglichkeiten der Arbeitsplatzsuche. Die insgesamt zwölfwöchige Maßnahme kann in gewissem Sinne als eine Auslagerung der Potenzialanalyse (§ 37 Abs. 1 SGB III) an Träger verstanden werden, die die gewonnenen Informationen über die vorhandenen berufsfachlichen Kenntnisse und Stärken der Teilnehmenden an die Arbeitsagenturen bzw. Jobcenter übermitteln.

Praktische Erfahrungen

Bei den Zugangsvoraussetzungen wurde kein bestimmter Sprachstand definiert. Das erschwert den Zugang zu Betrieben, in denen idealerweise die praktische Kompetenzfest-

stellung erfolgen soll. Auch hier werden als Hindernis die Haftungsprobleme bezüglich der Arbeitssicherheit angeführt. Bei der Maßnahme, über die beim Expert_innengespräch in einem Jobcenter berichtet wurde, hat man zusammen mit dem Träger Tandems von Flüchtlingen mit besseren und schlechteren Sprachkompetenzen gebildet, um das Sprachproblem zu mildern. Wenn aber die letzte Phase tatsächlich zur Identifizierung von Stellenangeboten führt, droht diese Mentorenbeziehung an Konkurrenzen um die Stelle zu zerbrechen.

3.5 KOMPETENZFESTSTELLUNG, FRÜHZEITIGE AKTIVIERUNG UND SPRACHERWERB (KOMPAS)

Regelungsrahmen

Bei KompAS (Kompetenzfeststellung, frühzeitige Aktivierung und Spracherwerb) handelt es sich um eine Kombination einer nach § 45 SGB III ausgeschriebenen Berufsorientierungsmaßnahme der Bundesagentur für Arbeit mit einem Integrationskurs des BAMF auf Basisniveau. Offizielle Informationen zu dem Programm sind spärlich und beschränken sich auf ein Rundschreiben des BAMF an die Träger von Integrationskursen. Zielgruppe sind danach „... sowohl Asylberechtigte und anerkannte Flüchtlinge, die zum Rechtskreis SGB II gehören als auch Asylbewerber mit einer guten Bleibeperspektive, die bereits eine Zulassung des Bundesamtes zur Teilnahme am Integrationskurs erhalten haben. Die Teilnehmer müssen aufgrund ihrer Lernvoraussetzungen für den Besuch eines allgemeinen Integrationskurses geeignet sein“ (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2016b). Als Beginn der Maßnahmen war der 1.8.2016 vorgesehen.

Praktische Erfahrungen

Nach Angaben eines örtlichen Trägers, der an der Umsetzung von KompAS beteiligt ist, umfasst der Integrationskurs 25 Stunden/Woche und wird ergänzt durch zehn Stunden/Woche praktischer Berufsorientierung in Werkstätten als § 45er Maßnahme. Bei insgesamt 320 Stunden Berufsorientierung ist also von einer Laufzeit von 32 Wochen auszugehen. Die Kombination der beiden Programmteile kann nur gelingen, wenn sie in räumlicher Nähe zueinander und in Abstimmung der Lernzeiten zwischen den Trägern angeboten werden. In der Praxis erweist sich diese Koordination als extrem schwierig, weil die Zuordnung von Teilnehmenden zu Integrationskursen einer eigenen Logik folgt, auf die die Jobcenter keinen Einfluss haben. Die eingangs erforderliche Sprachstandserhebung kann z. B. zum Ergebnis haben, dass Teilnehmende für den Standard-Kurs gar nicht in Frage kommen, sondern einen Alphabetisierungskurs oder einen Sprachkurs für besondere Zielgruppen besuchen müssen. Die Verdingungsunterlagen für KompAS sehen aber – in Übereinstimmung mit dem oben zitierten Rundschreiben des BAMF – nur die Kombination mit dem Standard-Integrationskurs vor. Dadurch fallen u. U. Personen, die zunächst vom Jobcenter zugewiesen wurden, aus der Maßnahme heraus. Außerdem haben die Teilnehmenden eines Integrationskurses das Recht, nach Absolvierung jeweils eines Moduls Träger und Lernort zu wechseln. Das kann wiederum dazu führen, dass Mindest-

Teilnehmerzahlen von Kursen unterschritten und diese Kurse eingestellt werden. In der Folge gerät eine einmal zwischen BAMF-Träger und KompAS-Träger erreichte Abstimmung von Lernorten und -zeiten durcheinander.

Wenn die Teilnehmenden noch in der Erstaufnahmeeinrichtung wohnen, wie es im Einzugsgebiet des für ein Expert_innengespräch aufgesuchten Jobcenters überwiegend der Fall ist, treten zusätzlich Motivationsprobleme auf: KompAS-Teilnehmer_innen haben gegenüber Bewohner_innen, die ausschließlich einen Integrationskurs besuchen, eine höhere zeitliche Belastung, und in der Gemeinschaftsunterkunft bekommen sie diesen Unterschied täglich mit. Bei individueller Unterbringung würde das keine so große Rolle spielen.

KompAS ist also ein Beispiel, wie die frühzeitige Vorbereitung von Geflüchteten auf die Arbeitsmarktintegration durch eine eigentlich sinnvolle Kombination von Maßnahmen-elementen dadurch behindert werden kann, dass die zu kombinierenden Elemente in die finanzielle und organisatorische Zuständigkeit unterschiedlicher Institutionen fallen.

3.6 ARBEITSGELEGENHEITEN

3.6.1 ARBEITSGELEGENHEITEN NACH DEM ASYLBEWERBERLEISTUNGSGESETZ

Entwicklung des Regelungsrahmens

Das 1993 geschaffene Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) enthielt in seinem § 5 von Anfang an die Möglichkeit, in Aufnahmeeinrichtungen Arbeitsgelegenheiten „insbesondere zur Aufrechterhaltung und Betreibung der Einrichtung“ zur Verfügung zu stellen. Daneben sollen „soweit wie möglich Arbeitsgelegenheiten bei staatlichen, bei kommunalen und bei gemeinnützigen Trägern zur Verfügung gestellt werden, sofern die zu leistende Arbeit sonst nicht, nicht in diesem Umfang oder nicht zu diesem Zeitpunkt verrichtet werden würde.“ Letztere Formulierung entsprach der Definition der Zusatzlichkeit von Arbeiten im Bundessozialhilfegesetz (§ 19 Abs. 2 zweiter Halbsatz). Im Unterschied zum Bundessozialhilfegesetz (BSHG), das die Höhe der Aufwandsentschädigung offenließ, war für Asylbewerber_innen in beiden Arten von Arbeitsgelegenheiten eine Aufwandsentschädigung von zwei DM pro Stunde vorgeschrieben, woraus später 1,05 Euro wurde.

Über diese Arbeitsgelegenheiten sind in den einschlägigen Statistiken des Statistischen Bundesamtes (Fachserie 13, Reihe 7) keine Teilnehmerzahlen, sondern lediglich die Ausgaben verfügbar, die mit unter einem halben Prozent der Gesamtausgaben für Asylbewerberleistungen marginal geblieben sind und zudem bei steigenden Asylbewerberzahlen hinter der Entwicklung zurückblieben. Dieses dürfte darauf zurückzuführen sein, dass es sich hier um freiwillige kommunale Aufgaben handelt (Schammann/Kühn 2016: 24).

Durch das Integrationsgesetz vom 31.7.2016 wurde die Aufwandsentschädigung für diese traditionellen „Asylbewerber-AGH's“ auf 80 Cent pro Stunde gesenkt, „um den tatsächlich verursachten Mehraufwand realistischer abzubilden“. Dieses wurde im Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen damit begründet, dass nach einer „nicht repräsentativen Länderumfrage“ diese Arbeitsgelegenheiten mehrheitlich

Tabelle 2
Ausgaben für Arbeitsgelegenheiten nach § 5 AsylbLG (T Euro)

	2012	2013	2014	2015
in Einrichtungen	2.774	3.247	4.727	8.453
außerhalb von Einrichtungen	2.375	2.746	4.019	6.906
AGH-AsylbLG insgesamt	5.149	5.993	8.746	15.359
zum Vergleich: Asylbewerberleistungen insgesamt	1.096.209	1.517.096	2.401.549	5.273.941
Anteil AGH an Leistungen insgesamt (Prozent)	0,47	0,40	0,36	0,29

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 13, Reihe 7.

in den Einrichtungen stattfinden würden und dass deshalb der tatsächliche Mehraufwand nicht so hoch sei (Deutscher Bundestag, 18. Wahlperiode 2016: 36). – Die Ausgabenstatistik (Tabelle 2) zeigt jedoch kein so eindeutiges Übergewicht der Maßnahmen innerhalb von Einrichtungen, und überregional wahrgenommene Praxisbeispiele sind eher außerhalb von Einrichtungen zu verorten (vgl. die Beispiele bei Schammann/Kühn 2016: 24f.).

Praktische Erfahrungen

Bei Eintritt in einen Integrationskurs muss die AGH in der Regel beendet werden, weil beides nicht miteinander vereinbar ist. Nach Auskunft der Fachkräfte eines Jobcenters kann dieses Motivationsprobleme erzeugen, weil Zeitaufwand und Herausforderung eines Integrationskurses deutlich höher sind als bei einer AGH innerhalb der Einrichtung, die bisherige Mehraufwandsentschädigung aber nun entfällt.

Ein im Rahmen der Fallstudien besuchter Träger hat bereits vor eineinhalb Jahren, also noch vor der großen Zuwanderung von Flüchtlingen nach Deutschland, mit externen AGH nach dem AsylbLG begonnen. Ergänzende Förderungen kommen von privaten Sponsoren. Das Projekt besteht in der ersten Phase aus Sprachunterricht und praktischen Erfahrungen in drei Werkbereichen des Trägers, in der zweiten Phase aus Betriebspraktika in Handwerksbetrieben, die durch Kooperation mit der Kreishandwerkerschaft sichergestellt werden. Es gibt erste Übernahmen sowohl in Beschäftigung als auch in Ausbildung. Dabei wurde die Erfahrung gemacht, dass eine Fortsetzung der Betreuung auch nach erfolgter Einstellung erforderlich ist. Für den Träger ist das nur durch Einsatz der frei verwendbaren Sponsorenmittel zu verwirklichen.

Aufgrund dieser positiven Erfahrungen sieht dieser Träger die Einführung der Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen (s. u.) kritisch: Diese würden die AGH nach dem AsylbLG verdrängen und den privaten Sponsoren signalisieren, dass ihr Engagement nicht mehr notwendig sei. Im Ergebnis habe man dann ein weniger flexibles Instrument, das mit einer Trägerpauschale von 250 Euro pro Teilnehmenden und Monat im Verhältnis zum tatsächlichen Betreuungsaufwand unzureichend finanziert sei. Insbesondere könne man dann keine maßnahmenintegrierten Sprachkurse mehr anbieten, und die zeitliche Koordination von Maßnahme und Integrationskurs des BAMF sei schwierig bis unmöglich (siehe hierzu auch die Erfahrungen mit KompAS). Die langfristige Betreuung der Integration, maßgeschneidert auf den tatsächlichen individuellen Bedarf und über die Dauer der Teilnahme an der AGH hinaus, widerspricht der „Maßnahmenlogik“ der Arbeitsmarktpolitik.

3.6.2 FLÜCHTLINGSINTEGRATIONSMASSNAHMEN (FIM)

Regelungsrahmen

Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen sind ein durch das Integrationsgesetz vom 31. Juli 2016 geschaffenes Bundesprogramm für jährlich bis zu 100.000 Teilnehmende⁸ bis zum 31.12.2020, dessen praktische Umsetzung zum Zeitpunkt der Fallstudien gerade erst anlieft. „Ziele sind eine niedrigschwellige Heranführung an den deutschen Arbeitsmarkt sowie eine sinnvolle und gemeinnützige Betätigung während des Asylverfahrens“ (Deutscher Bundestag, 18. Wahlperiode 2016: 2). Die Förderrichtlinie erhofft von der Teilnahme „Einsblicke in das berufliche und gesellschaftliche Leben in Deutschland sowie den Erwerb von Sprachkenntnissen.“ Eine Kombination mit einem Integrations- oder Sprachkurs ist möglich, solange der Vorrang dieses Kurses gewährleistet bleibt. Sprachförderung ist aber nicht Inhalt von FIM. Die Teilnahmedauer beträgt bis zu sechs Monate bei bis zu 30 Wochenstunden (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2016).

Zielgruppe sind Asylbewerber_innen, über deren Asylantrag noch nicht entschieden wurde, die daher Leistungen nach dem AsylbLG beziehen und für deren arbeitsmarktpolitische Förderung die Agenturen für Arbeit zuständig sind. Deshalb wurden diese Maßnahmen als § 5a in das AsylbLG eingefügt; die Beantragung der Förderung erfolgt jedoch über die Bundesagentur für Arbeit, die das Programm auf Grundlage einer Verwaltungsvereinbarung nach § 368 Abs. 3 Satz 2 SGB III durchführt. Da das SGB III, das die Tätigkeit der Arbeitsagenturen regelt, keine Arbeitsgelegenheiten kennt, musste eigens für die Implementation von FIM ein § 421a in das SGB III eingefügt werden, der wortgleich zu § 16d Abs. 7 Satz 2 und 3 SGB II regelt, dass diese Maßnahmen weder ein Arbeitsverhältnis im Sinne des Arbeitsrechts noch ein Beschäftigungsverhältnis im Sinne des Vierten Buches darstellen. Es handelt sich bei diesen Maßnahmen also ihrer Natur nach um Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigung. – In diesem Zusammenhang sei angemerkt, dass der gesetzestechnische Aufwand für die Einführung von FIM geringer und die Regelung übersichtlicher gewesen wäre, wenn Bezieher_innen von Leistungen nach dem AsylbLG

⁸ Selbst bei voller Ausschöpfung der individuellen Teilnahmedauer von sechs Monaten bedeutet das, dass nur 50.000 Plätze erforderlich sind, um 100.000 Zugänge zu realisieren. Die öffentliche Wahrnehmung von „100.000 Arbeitsplätzen“ ist also irreführend.

bezüglich ihrer Arbeitsmarktintegration von den Jobcentern betreut würden. Allerdings kann man den Jobcentern ein Bundesprogramm nicht flächendeckend verordnen, sondern muss um ihre freiwillige Teilnahme werben.

Auch in diesem Programm gibt es „interne“ Maßnahmen, für deren Durchführung die Aufnahmeeinrichtungen zuständig sind, und „externe“ Maßnahmen bei den üblichen staatlichen, kommunalen oder gemeinnützigen Trägern, die auch Arbeitsgelegenheiten nach dem SGB II durchführen. Damit wird die Doppelstruktur der AGH nach § 5 AsylbLG nachgebildet. In beiden Fällen erfolgt die Antragstellung durch die nach dem AsylbLG zuständige Behörde bei der regionalen Agentur für Arbeit. Für die externen Maßnahmen bestimmt die Richtlinie des Ministeriums (aber nicht das Gesetz!), dass es sich um Arbeit handeln muss, die „sonst nicht, nicht in diesem Umfang oder nicht zu diesem Zeitpunkt verrichtet werden würde“ (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2016). Das entspricht der Definition der „Zusätzlichkeit“ der AGH nach § 16d Abs. 2 SGB II; die Bestimmungen über „öffentliches Interesse“ und „Wettbewerbsneutralität“ wurden nicht übernommen. Das Erfordernis der Zusätzlichkeit führt dazu, dass bei den Arbeitsagenturen nun Gremien gebildet werden müssen, die Konsens über das Vorliegen dieser Voraussetzung bei den vorgeschlagenen Maßnahmen herstellen sollen. Dieses wäre nicht erforderlich gewesen, wenn man auf die entsprechenden Strukturen und Routinen bei den Jobcentern und ihren Beiräten hätte zurückgreifen können, d. h. wenn die Jobcenter für die Betreuung von Asylbewerber_innen zuständig wären.

Das Gesetz lässt die Höhe der „Mehraufwandsentschädigung“⁹ für die Teilnehmenden unregelt. Erst durch die Richtlinie des BMAS wird die Mehraufwandsentschädigung in FIM an die Regelung zu den klassischen Asylbewerber-AGH nach § 5 AsylbLG angekoppelt (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2016). Nach deren Absenkung auf 80 Cent erhalten nun also auch Teilnehmende an „externen“ FIM 80 Cent pro Stunde – obwohl dieser Betrag ja gerade damit begründet worden war, dass die Maßnahmen überwiegend intern stattfinden würden (s. o.), weshalb der tatsächliche Mehraufwand geringer sei als die bisherigen 1,05 (oder implizit: geringer als bei AGH nach SGB II). Der Mangel an Logik in den Begründungen des Gesetzgebers legt die Vermutung nahe, dass es bei der Absenkung der Mehraufwandsentschädigung für Asylbewerber_innen eigentlich um etwas anderes ging als um die realitätsnahe Abbildung der Mehrbedarfe. Dabei kann die Einsparung öffentlicher Mittel angesichts der geringen Differenzen wohl nicht das hauptsächliche Ziel gewesen sein. Vielmehr dürfte es um das Signal gegangen sein, dass Asylbewerber_innen nicht auf gleicher Stufe stehen wie die in AGH tätigen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten nach dem SGB II. Die FIM sind also zumindest in dieser Hinsicht ein höchst problematisches Zugeständnis an den „Flüchtlingsneid“ in Teilen der Bevölkerung.

Ausgeschlossen von der Teilnahme an FIM sind Asylbewerber_innen aus „sicheren Herkunftsstaaten“ sowie Geduldete und Ausreisepflichtige. Wird dem Asylantrag während der Dauer der Maßnahme stattgegeben, so kann diese zu Ende geführt werden, solange das nunmehr zuständige Jobcenter, der Maßnahmenträger oder die teilnehmende Person nicht widersprechen. Bei Ablehnung des Asylantrags ist die Teilnahme i. d. R. abzubrechen.

Die Trägerpauschale beträgt bei den externen Maßnahmen 250 Euro (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2016, Ziff. 4.7), was manche Träger für nicht ausreichend halten. Insbesondere für eine berufsbezogene Sprachförderung oder für die Organisierung und Begleitung von Betriebspraktika dürfte diese Trägerpauschale nicht ausreichen – wobei auch unklar ist, ob Betriebspraktika mit den Förderrichtlinien vereinbar sind.

Praktische Erfahrungen

Das Anlaufen von FIM stand während der Durchführung der Fallstudien noch bevor¹⁰; man befand sich in der Vorbereitungsphase der Identifizierung von möglichen Tätigkeiten und der Konzeptentwicklung.

Ein Träger war gerade in die Identifizierung von möglichen Arbeitsstellen für „externe“ FIM involviert. Die meisten waren bei kommunalen Einrichtungen und Wirtschaftsbetrieben angedacht. Man bemüht sich, Tätigkeitsfelder zu finden, die auch im allgemeinen Arbeitsmarkt vorkommen, um dem Ziel der Heranführung an den deutschen Arbeitsmarkt gerecht werden zu können. Voraussetzung sei allerdings, dass das Kriterium der Zusätzlichkeit nicht zu eng ausgelegt werde. Hierüber bestand noch Unsicherheit, da sich das entsprechende Gremium des örtlichen Verwaltungsausschusses bei der Agentur für Arbeit gerade erst konstituierte.

Ein zweiter Träger wird sich zwar an FIM beteiligen, befürchtet aber, die flexiblen und sehr betriebsnahen Ansätze, die mit AGH nach § 5 AsylbLG entwickelt wurden, unter FIM nicht im vollen Umfang fortsetzen zu können.

Ein dritter Träger hat sich ausdrücklich gegen die Beteiligung an FIM entschieden, weil man dieses Programm für die Arbeitsmarktorientierung und -integration von Flüchtlingen nicht für zielführend hält.

3.6.3 ZWISCHENFAZIT ZU DEN ARBEITSGELEGENHEITEN

Arbeitsgelegenheiten nach § 5 AsylbLG können sehr flexibel eingesetzt und gehandhabt werden, wie das oben dargestellte Beispiel zeigt. In der externen Variante (d. h. außerhalb der Aufnahmeeinrichtung) können sie u. a. Sprachförderung und Betriebspraktika beinhalten. Die nach dem AsylbLG zuständigen Kostenträger stellen nicht in Frage, ob es sich bei Praktika um „zu leistende Arbeit“ handelt. Die Arbeitsverwaltung ist in die Umsetzung nicht involviert,

⁹ Ob der unterschiedliche gesetzliche Sprachgebrauch („Aufwandsentschädigung“ bei Maßnahmen nach § 5 AsylbLG, „Mehraufwandsentschädigung“ bei Maßnahmen nach § 5a) eine rechtliche Bedeutung hat, ist unklar; die Gesetzesbegründung spricht auch bei § 5 von „Mehraufwand“.

¹⁰ Einer Meldung der Süddeutschen Zeitung vom 20.10.2016 zufolge waren bis zum 9. September erst 739 Teilnehmerplätze beantragt worden. Die Westdeutsche Allgemeine Zeitung meldete am 21.10.2016, dass in NRW bis zum 14.10.2016 von den für NRW zur Verfügung stehenden rund 19.000 Plätzen 895 bewilligt und weitere 1.036 beantragt seien.

und die Überprüfung der Zusätzlichkeit der Arbeiten löst offenbar nicht die in der Arbeitsmarktpolitik üblichen ordnungspolitischen Debatten und Prüfroutinen aus. Das dürfte allerdings nicht zuletzt auch darauf zurückzuführen sein, dass von dieser Fördermöglichkeit nur in sehr kleinem Maßstab Gebrauch gemacht worden ist, der weit hinter dem Bedarf zurückbleibt. Flüchtlinge aus „sicheren“ Herkunftsstaaten sind nicht ausdrücklich ausgeschlossen.

Arbeitsgelegenheiten nach § 5a AsylbLG, d. h. im Rahmen des Bundesprogramms FIM, müssen durch die Arbeitsverwaltung umgesetzt werden und geraten dadurch in ordnungspolitische Bewertungsroutinen, die wahrscheinlich denen ähneln werden, die bei Arbeitsgelegenheiten nach § 16d SGB II etabliert sind. Zwar dürfte die Anlehnung an das AsylbLG vom Gesetzgeber mit Bedacht gewählt sein¹¹ – die Maßnahmen müssen lediglich zusätzlich sein, die Kriterien „öffentliches Interesse“ und „Wettbewerbsneutralität“, die im SGB II gelten, wurden nicht explizit übernommen. Der Begründungskontext („Beitrag zum Gemeinwohl“) ebenso wie die Trägerschaft („staatliche, kommunale oder gemeinnützige Träger“ – Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2016: 1) legen jedoch eine Interpretation analog zu den Arbeitsgelegenheiten des SGB II nahe. Für dieses Instrument haben Evaluationen nur für einige Teilgruppen eine Erhöhung der Übergangswahrscheinlichkeit in den allgemeinen Arbeitsmarkt festgestellt (Heyer et al. 2011); insgesamt erfüllen diese Maßnahmen dieses Ziel eher nicht. Ein Grund dafür dürfte darin zu sehen sein, dass eine Einübung in typischer Weise im allgemeinen Arbeitsmarkt nachgefragte Tätigkeiten sowie die Bedingungen, unter denen solche Tätigkeiten ausgeübt werden, unter den Einschränkungen von Zusätzlichkeit, öffentlichem Interesse und Wettbewerbsneutralität kaum möglich ist, denn im allgemeinen Arbeitsmarkt herrschen Wettbewerb, Privatinteresse und knappe Personaldecken.

Insgesamt wurden Arbeitsgelegenheiten im Hinblick auf den Arbeitsmarkterfolg eher kritisch diskutiert, in ihrer Anwendung seit Bekanntwerden der ersten kritischen Befunde auf weniger als 30 Prozent der Teilnehmerzahlen zurückgegangen (2015 im Vergleich zu 2006) und zunehmend eher unter den Gesichtspunkten von Tagesstrukturierung, Erhaltung der Beschäftigungsfähigkeit und sozialer Teilhabe diskutiert als unter dem Gesichtspunkt der direkten Eingliederung in den allgemeinen Arbeitsmarkt. Insofern ist es einigermaßen überraschend, dass das Bundesministerium für Arbeit und Soziales gerade von solchen Maßnahmen eine Heranführung an den Arbeitsmarkt, Einblicke in das gesellschaftliche und berufliche Leben in Deutschland und den Erwerb von Sprachkenntnissen erwartet (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2016). Wenn die Arbeitsgelegenheiten nach FIM so umgesetzt werden wie Arbeitsgelegenheiten nach SGB II, könnte man auch das Gegenteil befürchten: Fehlorientierung bezüglich der Arbeitsrealität in Deutschland und Entfernung vom deutschen Arbeitsmarkt. Zumindest hätten die Förder Richtlinien den Unterschied zwischen Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen und Arbeitsgelegenheiten nach dem SGB II deutlich machen und Mindestanforderungen formulieren müssen:

- Erkundung von Tätigkeitsfeldern, die auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt gefragt sind;
- Praktika bei privaten Arbeitgeber_innen sind ausdrücklich erlaubt und erwünscht;
- Berufsorientierung und Information über das deutsche Ausbildungssystem;
- berufsorientierte Sprachförderung;
- Begleitung und Hilfe in vielfältigen Lebenslagen.

Stattdessen erschöpft sich die BMAS-Richtlinie in der Darstellung der überaus komplexen Administration der Maßnahmen und gibt keinerlei Anregung für ihren Inhalt. Ohne eine derartige Orientierung ist zu befürchten, dass die Teilnahme an FIM der Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen eher schadet als dass diese davon profitieren.

3.7 FAZIT

Maßnahmen zur Arbeitsmarkt- und Berufsorientierung von Flüchtlingen und zu ihrer Hinführung zu Ausbildung und Beschäftigung wurden sehr frühzeitig initiiert. Unter dem Eindruck der massiven Zuwanderung von Flüchtlingen Ende 2015 und Anfang 2016 kam es zu einem Vorgehen, das im Rückblick als Aktionismus erscheint. Soweit der Zugang in bestimmte Maßnahmen von Voraussetzungen wie Verlassen der Erstaufnahmeeinrichtung, Beginn eines Integrationskurses oder Abschluss eines Integrationskurses mit einem bestimmten Sprachniveau abhängig ist, hat es zunächst vielerorts an Teilnehmenden gefehlt, die die Zugangsvoraussetzungen für einzelne Maßnahmen erfüllten. Die gesamte Prozesskette von Registrierung, Asylantragstellung und Zugang zu Integrationskursen zog sich viel länger hin als erwartet. Aufgrund dieser Erfahrung wurden die Maßnahmen in der Abfolge ihrer Ankündigung niedrigschwelliger, wenn man von den nur sehr sparsam umgesetzten AGH nach § 5 AsylbLG absieht, die immer schon möglich waren und nicht erst in Reaktion auf die aktuelle Zuwanderung von Flüchtlingen eingerichtet wurden. Die jüngste Initiative, das Bundesprogramm „Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen“, setzt am Anfang der Prozesskette an, also während des Aufenthalts in Einrichtungen.

Aktuell ist es eher noch schwierig, Teilnehmende zu finden, die die Zugangsvoraussetzungen der verschiedenen Maßnahmen erfüllen. Das darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass perspektivisch das derzeit verfügbare Maßnahmenvolumen nicht im Entferntesten ausreichend ist. Es handelt sich bei den dargestellten Maßnahmen ja überwiegend nicht um zusätzliche Mittel, sondern um spezifische Formen von Aktivierungsmaßnahmen nach § 45 SGB III, die aus den laufenden Eingliederungsmitteln finanziert werden müssen. Diese werden rasch an ihre Grenzen stoßen, wenn mit dem Fortgang der Asylverfahren die Jobcenter bis Ende 2017 mit 500.000 Neukunden aus dem Kreis der Flüchtlinge konfrontiert sein werden.

¹¹ „Die Förderung wird sich dabei eng an den geltenden Voraussetzungen des § 5 AsylbLG orientieren“ (Deutscher Bundestag, 18. Wahlperiode 2016).

Tabelle 3
Maßnahmenübersicht

Programm/ Maßnahme	Ziel- gruppe	Zugangs- voraussetzungen		Beschrän- kung Einsatzfeld	Ziele	Module			berufs- bezogenes Sprach- training	Werkstatt beim Träger	Betriebs- praktikum
		auch ohne Arbeits- markt- zugang	Sprache		System- orientierung	Berufs- orientierung	Hinführung Ausbildung	Kompetenz- feststellung			
PerJuF			für Teil- nahme aus- reichend		X	X	X	X		X	X
PerJuFH	Jugendliche	nein	B1	Handwerk			X			X	X
BOF											
PerF	kaum einge- schränkt	ja	nicht def.		X			X	X		X
KompAS	Teilnehmer_innen von allgemeinen Integrations- kursen	ja	geeignet für allg. Int.-kurs (= alpha- betisiert)			X		X		X	
AGH nach § 5 AsylbG	Asylbewer- ber_innen in Auf- nahmeein- richtungen	ja	nicht def.			möglich	möglich	möglich	möglich	möglich	möglich
FIM	Asylbewer- ber_innen	ja	nicht def.	„zusätzli- che“ Tätig- keiten	X	??	??	X	??	??	??

Quelle: Eigene Darstellung.

Die vielfältigen Maßnahmen unterscheiden sich in ihrem Inhalt eher wenig (vgl. Tabelle 3). Ihre Vielfalt scheint stärker dadurch determiniert, wer im jeweiligen Falle seine Kooperationsfähigkeit mit wem demonstriert:

- BA mit BAMF (Early Intervention, KompAS);
- BA mit BMBF und Handwerk (PerJuF-H und BOF);
- BA mit den nach dem AsylbG zuständigen Behörden (FIM).

Anders gesagt, die Konstruktion der einzelnen Maßnahmen reflektiert stärker die Versäulung der für die Integration von Flüchtlingen zuständigen Institutionen als die Bedarfe der Flüchtlinge. Oder noch kürzer: Die Probleme der deutschen Akteure dominieren gegenüber den Bedarfen der Zielgruppe. Der Versuch, durch möglichst häufige Ankündigung neuer Initiativen zur Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen Handlungsfähigkeit zu demonstrieren, kann als Nebenwirkung den Eindruck erzeugen, dass für Flüchtlinge mehr getan werde als für vom Arbeitsmarkt ausgeschlossene Alleinwohner_innen. Ein solcher Eindruck entsteht unabhängig von Teilnehmerzahlen oder finanziellen Aufwendungen gerade dann, wenn die Ankündigungspolitik die gewünschte öffentliche Wirkung erzielt.

Ein ungelöstes Problem ist die Sequenzierung oder Parallelisierung von Sprachförderung, Arbeitsmarkt- und Berufsorientierung, betriebspraktischer Erfahrung und Integration in Beschäftigung oder Ausbildung. Träger und Betriebe kritisieren, dass die aus den Integrationskursen mitgebrachte Sprachperformanz häufig nicht dem bescheinigten Niveau entspreche. Unabhängig von der Frage, wie man die Quali-

tät und Wirksamkeit der Integrationskurse in ihrer heutigen Gestalt bewerten mag,¹² sollte man die Erwartungen an Lernerfolge in Klassenraumsituationen, in denen allein die Lehrperson die Zielsprache beherrscht, auf ein realistisches Maß herunterschrauben.¹³ Ohne Immersion in reale Handlungszusammenhänge mit Muttersprachler_innen ist ein effektiver Spracherwerb kaum denkbar. Werkstätten bei Trägern sind geeignet, solche Handlungssituationen zu simulieren, aber in Maßnahmen ausschließlich für Flüchtlinge sind dann auch wieder nur die Anleitungspersonen Muttersprachler_innen. Eine Kombination von Klassenräumen und Werkstätten als Sprachlernorte erscheint sinnvoll, stößt aber auf vielfältige Koordinationsprobleme, wenn die Maßnahmenteile bei verschiedenen Trägern stattfinden (vgl. das Beispiel KompAS, 3.5). Einfacher dürfte die Koordination sein, wenn der Träger der

¹² Soweit feststellbar, liegt die letzte Evaluation der Integrationskurse (Schuller et al. 2011) schon geraume Zeit zurück. Sie kommt zu positiven Ergebnissen, jedoch allein aufgrund der Aussagen von Teilnehmenden und Lehrpersonal. Es fehlt bisher an einer objektiven Messung von Sprachstandsveränderungen, einer Evaluation der Didaktik und der Erforschung der Beziehung zwischen beiden.

¹³ Ein Problem ist außerdem, dass die Lernvoraussetzungen der Teilnehmenden (insbes. hinsichtlich Bildungsniveau und bisheriger Fremdspracherfahrung) in den Kursen oft sehr heterogen sind, während die großen Zahlen von Flüchtlingen aus wenigen Sprachkreisen dazu führen, dass große Untergruppen mit gemeinsamer Muttersprache entstehen. Beide Faktoren beeinflussen das Lernumfeld negativ. Eine stärkere Homogenisierung der Lernvoraussetzungen stößt jedoch vermutlich an Grenzen von Organisation, vorgängiger Diagnostik und für jeden Kurs erforderlicher Teilnehmer_innenzahl – das Dilemma zwischen einer für den Lernerfolg günstigen Zusammensetzung der Teilnehmenden und der Verkürzung der Wartezeiten auf den Kurszugang lässt sich kaum auflösen.

arbeitsmarktpolitischen Fördermaßnahme zugleich Integrationskursträger ist. Einsätze in Betrieben könnten mehr Sprachimmersion bieten als Maßnahmen beim Träger, aber Betriebe stellen höhere Anforderungen an das bereits mitgebrachte Sprachniveau als Träger. Eine durchgängige Aussage ist, dass Restriktionen im Betriebszugang mit Haftungsrisiken im Zusammenhang mit dem Arbeits- und Unfallschutz begründet werden. Soweit betriebliche Erfahrungen und Kontakte tatsächlich in eine Ausbildung oder in eine Beschäftigung in Kombination mit einer modularisierten Weiterbildung (vgl. 4.3) führen, wird Sprache spätestens bei schriftlichen Prüfungen zur Hürde. Oft mangelt es nach Aussage der Gesprächspartner_innen auch an mathematischen Kenntnissen.

Übereinstimmend vertreten Gesprächspartner_innen die Ansicht, dass der Weg von der Ankunft in Deutschland bis zur qualifizierten Arbeitsmarktintegration mehrere Jahre in Anspruch nehmen werde und dass während dieser Zeit immer wieder Förder- und Unterstützungsbedarf bestehe. Der Zeithorizont der meisten dargestellten Maßnahmen und Initiativen ist insofern viel zu kurz, und sofern diese Maßnahmen ein definiertes Ziel wie den Übergang in Ausbildung haben, wurde übereinstimmend eingeschätzt, dass dieses Ziel mit den vorhandenen Maßnahmen nur ausnahmsweise zu erreichen sei. Andererseits kann es auch nicht zielführend sein, Flüchtlinge für mehrere Jahre einer Maßnahme zuzuweisen. Benötigt wird vielmehr eine viel offenere und flexiblere Betreuungs- und Unterstützungsstruktur, die mit der derzeitigen administrativen Maßnahme-Logik von Gutscheinen oder Beauftragungen kaum herstellbar ist. Dieses entspricht der Forderung von Aumüller (2016), die Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen als Gesamtprozess zu sehen. Noch mehr als jede andere Gruppe von Benachteiligten am Arbeitsmarkt benötigen Geflüchtete ein Unterstützungsnetz; die vorherrschende Förderung über Marktbeziehungen zwischen Arbeitsverwaltung und einzelnen Dienstleister_innen (Gutscheine oder wettbewerbliche Vergabe) steht aber der Netzwerkbildung zwischen den Akteuren entgegen.

Soweit eine qualifizierte Arbeitsmarktintegration nicht durch eine Ausbildung, sondern durch eine geförderte Umschulung (also eine abschlussbezogene berufliche Weiterbildung) angestrebt wird, so sehen Gesprächspartner_innen eine Hürde im „Verkürzungsgebot“ um ein Drittel der Ausbildungszeit gegenüber einer entsprechenden beruflichen Erstausbildung (§ 180 Abs. 4 SGB III): Berufsausbildung, berufsfachlicher Spracherwerb und soziale Integration in Deutschland bildeten zusammen einfach zu hohe Anforderungen – Flüchtlinge könnten nicht in zwei Jahren schaffen, wozu einheimische Jugendliche drei Jahre benötigen. – Diese Erkenntnis gilt übrigens auch für viele einheimische Geringqualifizierte, die durch Weiterbildung einen Berufsabschluss erwerben könnten.

Ein grundlegendes Problem besteht schließlich darin, dass die gesamte dargestellte Förderung beschränkt ist auf Personen aus nicht sicheren Herkunftsstaaten. Soweit teilweise auch Geduldete mit Arbeitsmarktzugang in die Programme einbezogen sind, so bekommen Personen aus „sicheren“ Herkunftsstaaten doch erst den Status der Duldung, nachdem ihr Asylantrag bearbeitet und abgelehnt ist. Bis dahin haben sich Viele schon über Monate und Jahre ohne Sprach-

und Arbeitsmarktförderung in Deutschland aufgehalten. Hinzu kommt, dass die korrekte Zuweisung von Personen mit verschiedenen Kategorien von unsicherem Aufenthaltsstatus in Maßnahmen mit unterschiedlichen Zugangsvoraussetzungen die Fachkräfte in den Arbeitsagenturen überfordern wird. Es besteht die sehr reale Gefahr, dass eine wachsende Gruppe von Zugewanderten mit ungesicherter Bleibeperspektive entsteht, die weder freiwillig oder unfreiwillig in ihr Herkunftsland zurückkehrt noch in den Arbeitsmarkt integriert werden kann. Die sozialen Kosten für diese „geteilte“ Integrationspolitik – „Willkommenskultur“ für die eine Gruppe, Abschreckung für die andere – könnten sehr hoch werden.

4

FÖRDERANSÄTZE JENSEITS ARBEITSMARKT-POLITISCHER MASSNAHMENLOGIKEN

4.1 UNTERNEHMENSINITIATIVEN

Die Unternehmensinitiative „Wir zusammen“ wurde im Februar 2016 gestartet. Bei den 36 Initiatoren handelt es sich um größere und öffentlich bekannte Unternehmen. Bei einem dieser Unternehmen wurden Gespräche mit Verantwortlichen für Personal und Ausbildung auf Konzern- und auf Standortebene geführt. Das Unternehmen hat zahlreiche Standorte sowohl in Deutschland als auch im Ausland, wobei letztere nicht in die Initiative einbezogen sind.

Das Unternehmen hat sich zum Ziel gesetzt, 230 Praktikumsplätze rollierend und 150 zusätzliche Ausbildungsplätze einmalig mit Flüchtlingen zu besetzen. Dabei haben die Praktika im Wesentlichen eine Orientierungs- und Screeningfunktion, d. h. die Ausbildungsplätze werden überwiegend aus dem Kreis der Praktikant_innen besetzt. Mit den Praktika wurde im März 2016 begonnen, und zum 1.9.2016 konnte mit den ersten 40 Auszubildenden im Konzern (20 am größten Produktionsstandort) begonnen werden. Bis zum 1.9.2017 müssten also noch einmal 110 Auszubildende gewonnen werden. Da die Erteilung der für die Ausbildung erforderlichen Ausbildungserlaubnisse bis zu sechs Monate dauern kann, ist es durchaus sinnvoll, Ausbildungsanwärter_innen mit langem Zeitvorlauf zu ermitteln.

Man geht nach den bisherigen Erfahrungen von einer Übernahmequote aus den Praktika in Ausbildung von zehn bis 15 Prozent aus. Der Nichtübergang ist nicht nur auf mangelnde Eignung zurückzuführen, sondern auch darauf, dass Praktikant_innen sich gegen eine Ausbildung entscheiden, z. B. weil sie ein Studium anstreben. Für die Praktika hat man keine Altersgrenze gesetzt; auch das kann sich auf die Übergangsquoten auswirken. Im Bereich der Konzernzentrale werden auch Praktikant_innen mit von Anfang an gegebener Studienorientierung beschäftigt; die Zielperspektive ist hier die Beschäftigung als so genannte Werksstudent_innen.

Die Dauer der Praktika ist in den verschiedenen Unternehmensbereichen unterschiedlich. Im gewerblichen Bereich bestehen die Praktika aus zwei Wochen in Metall-Werkstätten und zwei Wochen im Elektrobereich. In beiden Bereichen wird ein kleines Projekt durchgeführt, d. h. die Teilnehmer_innen fertigen ein Probewerkstück nach Zeichnung. Dadurch

können sie ihre eigenen Neigungen entdecken, und sie werden hinsichtlich ihrer Eignung beobachtet und bewertet. Am Ende steht ein Einstellungstest, der zusammen mit den Bewertungen während des Praktikums über ein eventuelles Ausbildungsangebot entscheidet. Im kaufmännischen Bereich findet das Praktikum im Echtbetrieb einer Einsatzabteilung statt, und die Beurteilung erfolgt durch die Fachkräfte vor Ort. Begleitend sowohl zu den Praktika als auch den Ausbildungen werden vom Unternehmen fachsprachliche Deutschkurse durchgeführt.

Die Ausbilder_innen müssen für ihre gegenüber den Flüchtlingen umfangreicheren Aufgaben geschult und motiviert werden. Sie werden für die Flüchtlinge zu Betreuer_innen für alle lebenspraktischen Probleme. U. a. müssen sie darauf vorbereitet werden, eventuelle Traumata zu erkennen. Es gibt im Unternehmen eine psychologische Hotline, die dann ggf. therapeutische Angebote vermittelt.

Es sei nicht einfach, die Zielgruppe aus Ländern, in denen es kein duales Ausbildungssystem gibt, von der Wertigkeit und dem Sinn einer Ausbildung in Deutschland zu überzeugen. Es genügt nicht, dieses theoretisch zu erklären; authentisch wird dieses erst dadurch, dass die Praktikant_innen mit dual ausgebildeten Unternehmensangehörigen zusammengebracht werden, die über ihren Werdegang und ihre derzeitige Tätigkeit und Position berichten.

Die Praktikant_innen werden durch ein breites Netzwerk von Agenturen für Arbeit, Jobcentern, Maßnahmeträgern und ehrenamtlichen Initiativen gewonnen. Ein Teil dieser Strukturen bestand bereits vor der aktuellen Fluchtsituation und wurde zur Integration von benachteiligten Jugendlichen genutzt. Die Zusammenarbeit mit den verschiedenen Gliederungen der Arbeitsverwaltung wird positiv bewertet; man ist sich aber auch darüber im Klaren, dass man als Großunternehmen insbesondere beim Arbeitgeberservice der Agenturen von einer Sonderbehandlung profitiert.

Bei der Ausbildung nutzt man flankierende Förderinstrumente wie Ausbildungsbegleitende Hilfen (§ 75 SGB III) und Assistierte Ausbildung (§ 130 SGB III). Diese Begleitmaßnahmen werden von Maßnahmeträgern beantragt und durchgeführt; das Unternehmen bestätigt das Vorliegen des Ausbildungsvertrages und des Förderbedarfs.

Die Initiative wurde zwar unter dem Eindruck der Zuwanderung von Flüchtlingen 2015/2016 gestartet; tatsächlich aber arbeitet man bisher fast ausschließlich mit Flüchtlingen, die bereits davor in Deutschland angekommen sind und diverse Erfahrungen in Schulen (als unbegleitete Minderjährige), in Maßnahmen bei Trägern und in Integrationskursen gemacht haben. Dieses ergibt sich u. a. daraus, dass ein Sprachniveau von B2 vorausgesetzt wird, das von den vor Kurzem zugewanderten Flüchtlingen in aller Regel noch kaum erreicht werden kann. Bei Praktika im kaufmännischen Bereich werden von dieser Anforderung Ausnahmen gemacht, wenn entsprechende englische Sprachkenntnisse vorhanden sind. Ein Sprachniveau von B2 wird im Produktionsbereich als unerlässlich angesehen, um die Arbeitsschutzvorschriften zu verstehen, und generell für die Bewältigung einer Ausbildung. Die Übersetzung von Arbeitsschutzanweisungen in Piktogramme wird zwar als grundsätzlich möglich angesehen, ist aber derzeit betriebspolitisch nicht vermittelbar. Das starke Engagement des Unternehmens für Flüchtlinge sorgt ohnehin für intensive Diskussion, und in dieser Situation würde eine so augenfällige Sonderaktion wie die Umstellung von Arbeitsschutz-Aushängen auf Piktogramme von der Belegschaft nicht akzeptiert werden.

4.2 AUSBILDUNGS- UND JOB COACHING

Ein Träger betreibt bereits seit 2014 ein Ausbildungs- und Jobcoaching für junge Flüchtlinge. Dieses Konzept entstand nicht in Reaktion auf die Flüchtlingszuwanderungen der Jahre 2015 und 2016, sondern als Antwort auf das Problem, dass einstmals minderjährige unbegleitete Flüchtlinge mit Vollendung des 18. Lebensjahres aus der Jugendhilfe herausfallen und entweder in „sichere Herkunftsländer“ zurückgeschickt werden oder plötzlich auf sich allein gestellt sind. Die bisherigen Teilnehmenden sind also durch ca. ein- bis dreijährigen Schulbesuch in Deutschland sozialisiert. Das Ankommen der ersten jungen Flüchtlinge aus der aktuellen Zuwanderungsphase im Projekt wird vermutlich zu Modifikationen des Konzepts führen, u. a. weil die Sprachkenntnisse der Neuankömmlinge schlechter sind.

Der Ansatz unterscheidet sich von den meisten Ansätzen der Regelförderung durch Flexibilität, Individualisierung und Offenheit. Die möglichen Inhalte der Förderung reichen von Potenzialanalyse über Sprachförderung und EDV-Training bis zur Kontaktaufnahme mit Ausbildungsbetrieben und zum Bewerbungscoaching und sind vielfältiger als alle bisher referierten Definitionen von Maßnahmen. Die Teilnehmenden befinden sich zu keinem Zeitpunkt in einer vom Träger geschaffenen Arbeits- oder Unterrichtsumgebung, sondern sie suchen den Träger auf, um sich auf ihrem Weg in Ausbildung oder Arbeit individuell unterstützen zu lassen oder sich, soweit nötig, Begleitung zu holen. „Begleitung“ ging bis zur gemeinsamen Reise mehrerer Jugendlicher mit einem Betreuer zur deutschen Botschaft in Tirana, um dort eine Aufenthaltserlaubnis zwecks Ausbildung zu erhalten (vgl. § 26 Abs. 2 BeschV). Es gibt kein definiertes Ende der Betreuungsbeziehung, d. h. die Jugendlichen oder jungen Erwachsenen können jederzeit wieder den Träger aufsuchen. Insgesamt haben in zweieinhalb Jahren ca. 260 Personen

dieses Angebot genutzt, von denen etwa 40 bis 50 noch regelmäßig im Kontakt sind. Der erste Teilnehmende hat gerade seine Ausbildung erfolgreich abgeschlossen.

Im Rahmen der Regelförderung kommen für dieses Konzept Aktivierungsgutscheine nach § 45 SGB III zum Einsatz, d. h. der Träger hat sich diesen Ansatz zertifizieren lassen. Tatsächlich haben aber von den ca. 260 Teilnehmenden bisher gerade einmal 14 Teilnehmende Gutscheine genutzt. Die übrige Förderung stammt aus verschiedenen Zuwendungsquellen wie einer kommunalen Stiftung, dem Landesjugendplan und dem ESF-Bundesprogramm Integration von Asylbewerbern und Flüchtlingen (IvAF)¹⁴. Diese Förderung macht es auch möglich, dass Teilnehmende auf Gutscheine, deren Förderung durch den Gutschein zeitlich begrenzt ist, tatsächlich eine zeitlich unbegrenzte Förderung in Anspruch nehmen können. Das Projekt besteht also eher im Vorhalten einer Infrastruktur als in einer Maßnahme. Maßnahmenförderung durch Aktivierungsgutscheine ist integriert, entfaltet ihre Wirkungen aber nur in einem größeren Kontext, der angewiesen ist auf flexibel einsetzbare finanzielle Ressourcen, die nicht der Logik der öffentlichen Maßnahmenförderung unterliegen.

4.3 FÖRDERKETTEN

Die Bundesagentur für Arbeit und Sozialpartner_innen haben im Oktober 2016 gemeinsam mit dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge Modelle entwickelt, um geflüchtete Menschen sprachlich und beruflich zu qualifizieren und so Wege in eine nachhaltige Arbeitsmarktintegration zu eröffnen. Diese Modelle sollen der unvermeidlichen Längerfristigkeit der Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen zumindest teilweise Rechnung tragen. Hauptzielgruppe sind anerkannte Flüchtlinge, die einen Integrationskurs besuchen oder absolviert haben. Diese Modelle sollen zudem nicht nur für Flüchtlinge, sondern für alle Arbeitslosen mit Schwierigkeiten beim Zugang zum Arbeitsmarkt offenstehen.

- Bei über 25-Jährigen wird die zweite Hälfte des Integrationskurses (etwa 15. bis 28. Woche) kombiniert mit einem betrieblichen Teilzeit-Praktikum (gefördert als Maßnahme beim Arbeitgeber bzw. bei der Arbeitgeberin nach § 45 SGB III). Ziel dieser Phase ist es, betriebliche Einblicke zu gewähren sowie zugleich die Eignung festzustellen und ggfls. berufsfachliche Kenntnisse zu vermitteln. Es schließt sich eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung von etwa einem halben Jahr Dauer an, während der eine berufschlusssfähige Teilqualifizierung über das BA-Programm WeGebAU (Weiterbildung Geringqualifizierter und beschäftigter älterer Arbeitnehmer in Unternehmen) gefördert wird (§ 81 Abs. 5 SGB III). Die Förderung umfasst

¹⁴ <http://www.esf.de/portal/SharedDocs/Meldungen/DE/2016/leitfaeden-ivaf.html>

<http://www.nds-fluerat.org/projekte/arbeitsmarktzugang-fuer-fluechtlinge-ivaf-projekte>

Es handelt sich um einen Teil der ESF-Integrationsrichtlinie Bund, die das Programm XENOS abgelöst hat. Zuständiges Ministerium ist das BMAS.

die Weiterbildungskosten. Zudem können ein Arbeitsentgeltzuschuss für weiterbildungsbedingte Ausfallzeiten sowie eine Pauschale zu den Sozialversicherungsbeiträgen gezahlt werden. Ziel ist es, das Beschäftigungsverhältnis zu stabilisieren und den Weiterbildungsweg fortzusetzen – im besten Fall mit dem Ergebnis des Erwerbs eines Berufsabschlusses. Dem Dilemma der erwachsenen Flüchtlinge, dass sie für eine vollwertige Arbeitsmarktintegration eine Ausbildung bräuchten, aber gleichzeitig unter der Anforderung stehen, möglichst rasch ein Erwerbseinkommen zu erzielen, wird auf diese Weise begegnet.

- Bei unter 25-Jährigen setzt nach dem Integrationskurs (nach sechs bis neun Monaten) eine Phase beruflicher Orientierung und Heranführung an den Ausbildungsmarkt ein. Möglich ist hier ein Orientierungspraktikum oder eine Teilnahme an der BA-Maßnahme PerjuF (s. o., 3.3.1). Nach wiederum drei bis sechs Monaten Praktikum schließt sich die Aufnahme eines Ausbildungsverhältnisses oder eine durch die BA geförderte Einstiegsqualifizierung nach § 54a SGB III von bis zu einem Jahr an. Bezogen auf Einstiegsqualifizierungen gibt es insbesondere in der Metall- und Elektroindustrie, aber auch in anderen Branchen tarifvertragliche Regelungen. Ziel ist die Orientierung und Vorbereitung auf eine Ausbildung, die nach spätestens einem Jahr beginnt. Die Ausbildung kann wiederum durch ausbildungsbegleitende Hilfen nach § 75 SGB III gefördert oder als Assistierte Ausbildung nach § 130 SGB III gestaltet werden, um Sprachförderung und sozialpädagogische Begleitung bei Bedarf während der Ausbildung gewährleisten zu können.

Diese Modelle können und sollen zwar keinen garantierten Rahmen über die angedachten Durchlaufzeiten von bis zu ca. fünf Jahren schaffen, weil Eignung und Angemessenheit für jede Phase neu entschieden werden müssen. Doch ist damit zumindest eine längere Zeitperspektive im Konsens der Akteure angedacht, und die Bundesagentur signalisiert damit ihre Bereitschaft, in der Förderung mitzugehen, wenn die entsprechenden Voraussetzungen gegeben sind. Probleme sind allerdings dann zu erwarten, wenn Beschäftigungsentgelt oder Ausbildungsvergütung für die Existenzsicherung im Kontext einer Bedarfsgemeinschaft nicht ausreichen, so dass aufstockende Leistungen nach dem SGB II bezogen werden müssen. Zwar sind die meisten der anvisierten Förderinstrumente nach § 16 Abs. 1 SGB II auch aus dem SGB II heraus zugänglich, aber die Zuständigkeit zumindest für neue Bewilligungen geht an das Jobcenter über.

Praktische Erfahrungen mit diesem gerade erst in Grundzügen erarbeiteten Konzept liegen noch nicht vor.

4.4 FAZIT

Initiativen und Förderansätze, die im Kern und hinsichtlich ihrer hauptsächlichen Finanzierung auf unternehmerischem oder zivilgesellschaftlichem Engagement beruhen und arbeitsmarktpolitische Förderinstrumente lediglich punktuell integrieren, scheinen der Langfristigkeit der Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen, der Vielfalt ihres Förderbedarfs

und der prinzipiellen Offenheit und Nicht-Planbarkeit ihrer Integrationswege besser Rechnung zu tragen als das vorhandene arbeitsmarktpolitische Instrumentarium. Viele dieser Ansätze wurden bereits entwickelt, bevor die Zuwanderung von Geflüchteten Aktionismus der institutionellen Akteure auslöste, und sie arbeiten bisher überwiegend mit Flüchtlingen, die bereits vor 2015 nach Deutschland kamen. Ganz frisch und in seinen praktischen Auswirkungen noch nicht zu bewerten ist der Versuch, aus Regelinstrumenten mehr oder weniger flexibel gestaltbare Maßnahmeketten mit längerem Zeithorizont zu entwerfen, die prinzipiell offen sind für Personen mit Zugangsproblemen zu Arbeit oder Ausbildung, die keine Flüchtlinge sind. Dieser Ansatz könnte sowohl den Integrationsbedarfen der Flüchtlinge besser entsprechen als auch politisch zielführender sein. Offen ist die Frage, ob es den Akteuren wirklich gelingt, aus Standardbauteilen der Arbeitsmarktpolitik Brücken in den Arbeitsmarkt zu bauen. Das Risiko besteht hier weniger in der Passgenauigkeit und Anschlussfähigkeit der Bauteile als in ihrer verlässlichen Verfügbarkeit zum jeweils benötigten Zeitpunkt.

5

REFORMVORSCHLÄGE

Die Unzulänglichkeit der bisherigen Antworten auf die Herausforderung, Flüchtlinge in Arbeitsmarkt und Ausbildung zu integrieren, macht Reformbedarfe sichtbar, von denen nur einige spezifisch für die Situation von Flüchtlingen sind. Andere Reformbedarfe stehen ohnehin auf der Tagesordnung, aber ihre Dringlichkeit wird durch die Flüchtlingssituation unterstrichen. Reformen, die allen in vergleichbarer Lage etwas bringen, tragen zur Akzeptanz von Initiativen zugunsten der Flüchtlinge bei.

Reformbedarf besteht aber offensichtlich nicht nur – und vielleicht nicht einmal in erster Linie – bei den Regelungen und Strukturen der Arbeitsmarktpolitik. Vor allem der Rechtsrahmen für Aufenthalt und Arbeitsmarktzugang behindert die Arbeitsmarktintegration. Die Skizzierung eines grundsätzlich neuen Rechtsrahmens für Asyl, Einwanderung und Erwerbstätigkeit von Neuzuwanderern und Neuzuwanderinnen würde allerdings die Kompetenzen des Autors und den Rahmen des vorliegenden Auftrages um ein Vielfaches übersteigen. Deshalb können dazu im Folgenden nur einige punktuelle Anmerkungen im bestehenden Rahmen gemacht werden; der größere Teil der Ausführungen muss sich auf die Arbeitsmarktpolitik im engeren Sinne beschränken.

5.1 „SPURWECHSEL“

Wenn es zutrifft, dass der deutsche Arbeitsmarkt Zuwanderung von qualifizierten und von qualifizierbaren Arbeitskräften braucht, dann gilt diese Feststellung unabhängig von Fluchtmigration und Asylrecht. Dabei ist an dieser Stelle nicht die Debatte über ein umfassendes Einwanderungsgesetz zu führen (vgl. hierzu Hunger/Krannich 2015), sondern es geht um Menschen, die sich bereits im Lande befinden, aber nun feststellen müssen, dass ihre Chancen auf Anerkennung als Asylberechtigte oder Flüchtlinge gering sind und dass sie deshalb von Sprachförderung und Arbeitsmarkt ausgeschlossen bleiben. Es ist eine Illusion zu glauben, diese Menschen könnten in größeren Zahlen in ihre Herkunftsländer, insbesondere auf dem Westbalkan, zurückgeführt werden. Stattdessen werden sie durch die Rahmenbedingungen in Duldungsgründe wie Krankheit oder gar in die

Illegalität hineingezwungen. Es wäre besser für den Sozialstaat wie für die Betroffenen, diese Menschen könnten aus der Spur des Asylverfahrens – egal ob vor einer Entscheidung oder nach einer Ablehnung – aussteigen und stattdessen eine Arbeitserlaubnis für Ausbildung oder Beschäftigung erhalten. Dieses nur auf dem Wege der freiwilligen Ausreise und der Antragstellung im Heimatland zu ermöglichen, wie es durch das Integrationsgesetz geschehen ist, stellt eine völlig unsinnige Hürde mit großen Risiken des Scheiterns dar (vgl. 2.4). Bei Vorliegen eines Ausbildungs- oder Arbeitsplatzangebots sollte ein solcher „Spurwechsel“ mit kurzen Entscheidungsfristen im Inland möglich sein, ohne das Personentransportgewerbe mit zusätzlichen Kund_innen zu versorgen, die sich zur Bezahlung dieser erzwungenen Reisen noch weiter verschulden müssen.

5.2 RECHTSKREISZUORDNUNG

Die Zuständigkeiten zwischen den Rechtskreisen SGB II und SGB III und damit den beiden „Etagen“ der Arbeitsverwaltung sind derzeit grundsätzlich so geregelt, dass die Jobcenter erwerbsfähige Leistungsberechtigte im Sinne von § 8 SGB II betreuen, während die Arbeitsagenturen sowohl für Personen mit Anspruch auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung als auch für alle anderen Arbeitsmarktteilnehmer_innen („Nichtleistungsbezieher_innen“) zuständig sind. Ausländische bedürftige Erwerbspersonen, denen die Aufnahme einer Beschäftigung erlaubt ist oder erlaubt werden könnte (ggf. nach Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit), fallen bei Bedürftigkeit grundsätzlich in die Zuständigkeit des SGB II (§ 8 Abs. 2 SGB II).

Komplex stellt sich die Lage mit Blick auf Flüchtlinge dar. Solange sie finanzielle Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) erhalten, sind für eine etwaige Betreuung im Hinblick auf Berufsorientierung und Arbeitsmarktintegration die Arbeitsagenturen (SGB III) zuständig. Anerkannte Flüchtlinge fallen dagegen bei Bedürftigkeit in den Bereich des SGB II. Wenn folglich ein/e Asylbewerber_in in den Status des anerkannten Flüchtlings gelangt, wechselt die Zuständigkeit für die Förderung von der Arbeitsagentur

auf das Jobcenter, und die Förderung wird verbindlich und sanktionsbewehrt („Fördern und Fordern“).

Die große Zahl der Neuankommenden Ende 2015/Anfang 2016, der daraus resultierende Stau bei den Asylanträgen und die Öffnung des Arbeitsmarktes für Asylantragsteller_innen aus nicht sicheren Herkunftsstaaten in Abhängigkeit von der Dauer des Aufenthaltes, führen dazu, dass die Betreuung von Flüchtlingen durch die Agenturen für Arbeit in ihrer Größenordnung viel bedeutender geworden ist als früher und dass der aufenthaltsstatusbedingte Rechtskreiswechsel zwischen SGB III und SGB II dementsprechend häufiger von Personen vollzogen wird, bei denen eine Förderung bereits begonnen hat.

Diese Schnittstelle zwischen SGB III und SGB II bei Flüchtlingen hat eine Reihe von problematischen Konsequenzen:

- Zwar haben die Jobcenter, die als gemeinsame Einrichtungen geführt werden, Zugriff auf die Kundendaten der Arbeitsagentur, sofern bei der Arbeitsagentur bereits ein Profiling oder eine Beratung stattgefunden haben; die informellen Kenntnisse über die Umstände der Personen, die nicht in Datensystemen erfasst werden können oder dürfen, gehen jedoch bei der Übergabe meistens verloren. Insbesondere wenn der Rechtskreiswechsel demnächst im Zuge von Bearbeitungsfortschritten bei den Asylverfahren und steigenden Anerkennungszahlen massenhaft erfolgt, haben die Fachkräfte von Agenturen und Jobcentern beim besten Willen keine Chance zu einem Übergabegespräch per Telefon.
- Bei den zugelassenen kommunalen Trägern, die immerhin rund ein Viertel der Jobcenter ausmachen, ist die Datenweitergabe nicht zulässig; alles muss erneut erfragt und erfasst werden, oft unter erneutem Einsatz von Dolmetscher_innen.
- Für die Betroffenen, die ohnehin mit einer Vielzahl von Behörden zu tun haben, ist der Wechsel der Ansprechpartner_innen verwirrend.
- Die Jobcenter sind nicht verpflichtet, etwaige von der Arbeitsagentur begonnene Integrationsstrategien fortzusetzen. Zwar gibt es hier den Appell und teils vor Ort auch die Praxis, gemeinsame Vereinbarungen und Wege zu finden, eine bindende flächendeckende Regelung bzw. Verpflichtung existiert jedoch nicht. Mit dem Rechtskreiswechsel ins SGB II unterliegen auch anerkannte Flüchtlinge dem schärferen Aktivierungsregime des SGB II, was zu Strategiewechseln führen kann.
- Wegen der Zuständigkeit beider Ebenen der Arbeitsverwaltung müssen sowohl Arbeitsagenturen als auch Jobcenter Kompetenzen rund um die besonderen Bedarfe von Flüchtlingen im Hinblick auf deren Arbeitsmarktintegration aufbauen. Das ist zumindest ineffizient.
- Die Ineffizienz der Zuständigkeit zweier Rechtskreise zeigt sich exemplarisch bei der Implementation der Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen (vgl. 3.6.2). Auf einmal sind die Arbeitsagenturen zuständig für eine Variante von

Arbeitsgelegenheiten und müssen Routinen und Gremien für die Beurteilung der „Zusätzlichkeit“ der Arbeitstätigkeiten aufbauen. Wenn die Jobcenter von Anfang an für Asylbewerber_innen zuständig wären, hätten sie die FIM umsetzen können.¹⁵

Bereits das Projekt „Early Intervention“ (vgl. 3.1) hat dieses Problem aufgedeckt: „Die bestehende Rechtskreislogik ist nicht geeignet, die Betreuung der Personen zu strukturieren, die als Asylbewerber neu nach Deutschland kommen“ (Büschel et al. 2015: 6). Die Bearbeitung dieses Problems durch aufwändige Brückenkonstruktionen wie „Integration Points“ wäre unnötig, wenn man die bestehende Rechtskreislogik nicht als gegeben betrachten würde.

Daraus ergibt sich der Vorschlag, Bezieher_innen von Leistungen nach dem AsylbLG durch die Jobcenter betreuen zu lassen. Dieses würde keinen systematischen Bruch der Rechtskreislogiken darstellen, da es sich bei Asylbewerberleistungen ebenfalls um eine Form von Grundsicherung handelt. Es müsste lediglich die Ausschlussregelung in § 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 SGB II gestrichen und zur Ermöglichung einer frühzeitigen Orientierung und Beratung ersetzt werden durch eine positive Einschlussregelung, z. B. durch Einfügung eines Abs. 7 in § 7:

„Leistungen nach § 16 erhalten auch Personen, die als Leistungsberechtigte nach § 1 des AsylbLG erwerbsfähig i. S. v. § 8 Abs. 2 sind oder diesen Status voraussichtlich in absehbarer Zeit erlangen werden.“

5.3 ERGÄNZUNG DER ZIELBESTIMMUNGEN DES SGB II

Vor dem Hintergrund des bevorstehenden Wechsels vieler Flüchtlinge in die Zuständigkeit der Jobcenter ist es erforderlich, diese zusammen mit allen anderen Personen, deren Arbeitsmarktzugang migrationsbedingt erschwert ist, als in ihrer Besonderheit zu berücksichtigende Zielgruppe hervorzuheben. Hier kann angeknüpft werden an einen Vorschlag, der seinerzeit im Ergebnis des Projekts „Wirkungen des SGB II auf Personen mit Migrationshintergrund“ formuliert, aber vom Gesetzgeber bisher nicht umgesetzt wurde. Danach wäre in den Katalog der „insbesondere“ zu verfolgenden Ziele nach § 1 Abs. 2 Satz 4 SGB II aufzunehmen:

[Die Leistungen der Grundsicherung sind insbesondere darauf auszurichten, dass...]

„Nachteile aufgrund der Staatsangehörigkeit, der ethnischen Herkunft oder mangelnder Beherrschung der deutschen Sprache überwunden werden und die Integration dieser Personen unter Beachtung ihrer Qualifikationspotenziale gefördert wird“ (Frings/Knuth 2010: 215).

¹⁵ Folge wäre allerdings, dass dieses dann nicht per Verwaltungsvereinbarung und flächendeckend möglich wäre, sondern es müsste sich um ein Bundesprogramm mit Angebotscharakter für die Jobcenter handeln. Für die Wirksamkeit der Maßnahmen wäre es wohl eher vorteilhaft, wenn mit dem örtlichen Arbeitsmarkt vertraute Akteure sich entscheiden müssten, ob und mit welchem Konzept sie FIM umsetzen wollen.

Das Gebot der Beachtung von Qualifikationspotenzialen bedeutet u. a., dass die Jobcenter zu ermitteln haben, ob berufliche Qualifikationen vorhanden sind, die nach den Regeln des Berufsqualifikationsfeststellungsgesetzes (BQFG) anerkannt werden könnten, und dass sie die Betroffenen bei der Durchführung eines solchen Anerkennungsverfahrens zu unterstützen haben.

5.4 QUALIFIZIERUNG

5.4.1 NUTZUNG MODULARISierter BERUFS-AUSBILDUNG

Flüchtlinge stehen unter der dreifachen und gleichzeitigen Anforderung des Sprach-, Qualifikations- und Gelderwerbs. Insbesondere diejenigen mit familiären Verpflichtungen sind deshalb nur schwer für eine Berufsausbildung oder abschlussbezogene berufliche Weiterbildung („Umschulung“) zu gewinnen. Auch wenn eine niedrigschwellige Erwerbsintegration kurzfristig möglich ist, solange die betreffenden Personen jung sind, so birgt sie doch große Risiken im Hinblick auf einen längeren Erwerbsverlauf in Deutschland, der sich für Personen ohne formale berufliche Qualifikation erfahrungsgemäß mit zunehmendem Alter immer prekärer gestaltet.

Eine mögliche Lösung könnte in einer modularisierten, berufsbegleitenden Qualifizierung bestehen, wie sie derzeit von BA und Sozialpartner_innen über die Fördermöglichkeiten für Beschäftigte nach WeGebAU angedacht ist (vgl. 4.3). Entscheidend ist hierbei, dass die Teilnehmenden weiterhin Arbeitsentgelt beziehen und dass dem Arbeitgeber bzw. der Arbeitgeberin für Zeiten des Arbeitsausfalls von der Bundesagentur für Arbeit Sozialversicherungsbeiträge ersetzt werden.

Damit auf diesem Wege wirklich Berufsabschlüsse erreicht werden, brauchen Beschäftigte und Betriebe langfristige Sicherheit über die Verfügbarkeit der Förderung auch in fernerer Zukunft, und die Beschäftigten müssen immer wieder Anstöße erhalten, ein weiteres Qualifizierungsmodul in Angriff zu nehmen. Für die Begleitung längerfristiger Qualifizierungswege von Beschäftigten fehlt jedoch eine Struktur, jedenfalls wenn man davon ausgeht, dass die Betroffenen ein bedarfsdeckendes Einkommen erzielen und folglich keine aufstockenden Leistungen nach dem SGB II beziehen. Die berufsbegleitende modularisierte Ausbildung wird folglich vermutlich nur dann zu einer Lösung für Flüchtlinge werden können, wenn sie insgesamt, also auch von seit längerem in Deutschland ansässigen Arbeitnehmer_innen, stärker genutzt wird. In den Betrieben und Handwerksinnungen müsste so etwas wie eine Kultur der abschlussbezogenen Weiterbildung für Beschäftigte ohne Berufsabschluss entstehen, die Flüchtlinge mitträgt und mitzieht. Dieses ist auch vor dem Hintergrund zu sehen, dass der Abschluss nach Absolvierung der Ausbildungsmodule (oder auch nach fünfjähriger einschlägiger Berufspraxis mit nur einem Teil der Module) als Externenprüfung vor der zuständigen Kammer erfolgen muss. Würde dieser Weg überwiegend nur von Flüchtlingen begangen, könnte die Akzeptanz solcher Abschlüsse als gleichwertig leiden.

5.4.2 AUSNAHME VON DER VERKÜRZTEN AUSBILDUNGSZEIT BEI WEITERBILDUNG

Für Flüchtlinge, die aktuell keine Beschäftigung finden können und die über keine verwertbare Berufsausbildung verfügen, führt der Weg zum Berufsabschluss über eine berufliche Weiterbildung für Arbeitslose. Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung, die zu einem Abschluss in einem allgemein anerkannten Ausbildungsberuf führen, dürfen aber derzeit nur zugelassen werden, wenn sie gegenüber einer entsprechenden Berufsausbildung um mindestens ein Drittel der Ausbildungszeit verkürzt sind (§ 180 Abs. 4 SGB III). Flüchtlinge, die ihre Arbeitslosigkeit durch Qualifizierung überwinden wollen, müssen also in zwei Jahren schaffen, wofür junge Bildungsinländer_innen in der beruflichen Erstausbildung drei Jahre benötigen. Parallel zu den beruflichen Inhalten müssen sie ihre Sprachkenntnisse erweitern und ihre Integration in Deutschland bewältigen. Das dürfte in den meisten Fällen ebenso unrealistisch sein wie es für viele lernungewohnte Langzeitarbeitslose unrealistisch ist.

Deshalb ist nicht nur für Flüchtlinge eine Ausnahmeregelung von der verkürzten Ausbildungsdauer erforderlich. Das immer wieder von Neuem bearbeitete und immer nur befristet gelöste Problem von landesrechtlich geregelten Ausbildungen (aktuell: § 131b SGB III zur Altenpflege), deren Verkürzung nicht zulässig ist, könnte man auf diese Weise gleich mit lösen.

Alternativ könnte man das Verkürzungsgebot umwandeln in einen Verkürzungsanreiz: Abschlussbezogene Weiterbildungen dürfen generell auf die gleiche Ausbildungszeit geplant werden wie die entsprechende duale Ausbildung, aber Träger und Umschüler_innen erhalten bei vorzeitigem erfolgreichen Abschluss eine Prämie. Die gerade durch die SGB III-Novelle vom 31. Juli 2016 befristet eingeführte Prämienregelung (§ 131a Abs. 3 SGB III) könnte entsprechend ergänzt oder umgestaltet werden.

5.4.3 BERÜCKSICHTIGUNG VON MEHRKOSTEN BEI DER BERUFLICHEN WEITERBILDUNG VON FLÜCHTLINGEN

Damit eine berufliche Weiterbildung von Flüchtlingen gelingen kann, müssen die Weiterbildungsträger i. d. R. einen höheren Aufwand vorsehen als bei der Weiterbildung von Bildungsinländer_innen. Der Mehraufwand entsteht u. a. durch begleitende Sprachkurse zum Erwerb der Fachsprache und durch vermehrten Betreuungsaufwand wie z. B. Begleitung zu Behördengängen oder Vermittlung von Beratungsmöglichkeiten oder Traumatherapie. Bei der Abwicklung von Weiterbildung über Bildungsgutscheine müssten diese Mehrkosten im Rahmen der Maßnahmenzulassung durch „fachkundige Stellen“ genehmigt werden. Werden dabei die für Maßnahmen mit dem jeweiligen Ausbildungsziel durchschnittlich ermittelten Kosten überschritten, gilt ein Genehmigungsverbehalt der Bundesagentur (§ 180 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3). Die geringen Erfolgsquoten bei der Zulassung von Maßnahmen, die die Durchschnittskosten überschreiten, schrecken die Träger von der Entwicklung innovativer Maßnahmen oder – bescheidener – von der Anreicherung von Weiterbildungsmaßnahmen mit ergänzenden Komponenten ab.

Diese Restriktion geht aktuell zu Lasten der Flüchtlinge, denen keine bedarfsgerechten Weiterbildungsangebote gemacht werden können. Deshalb müssten die fachkundigen Stellen mehr Spielraum erhalten, bei innovativen oder zielgruppenspezifischen Maßnahmenkonzepten die Überschreitung der Durchschnittskosten zuzulassen.

Alternativ könnte man vorsehen, dass die Umschulungsbegleitenden Hilfen (§ 131a Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 SGB III), die derzeit auf betriebliche Umschulungen beschränkt sind, für Maßnahmen beim Träger geöffnet werden. Der Träger müsste dann einen Bildungsgutschein kombinieren mit einer Umschulungsbegleitenden Hilfe. Soweit diese spezifisch ist für Flüchtlinge, könnten sich die Zusatzmaßnahmen auf Flüchtlinge beschränken, so dass es möglich wäre, Flüchtlinge und Bildungsinländer_innen zusammen weiterzubilden, was den Spracherwerb unterstützt. Hier geraten allerdings die verschiedenen Transaktionsformen für vermarktlichte Arbeitsmarktdienstleistungen in Konflikt zueinander: Derzeit unterliegen Umschulungsbegleitenden Hilfen dem wettbewerblichen Vergabeverfahren, so dass nicht sichergestellt werden kann, dass Bildungsgutschein und Vergabeentscheidung beim gleichen Träger ankommen. Außerdem ist diese Regelung bis Ende 2020 befristet.

Im Rechtskreis des SGB II, in dem sich arbeitslose Flüchtlinge überwiegend befinden werden, könnte eine Lösung schließlich darin bestehen, vom Einsatz von Bildungsgutscheinen abzusehen und von der Möglichkeit der Ausschreibung der Maßnahme nach § 16 Abs. 3a SGB II Gebrauch zu machen. Damit dieses nicht zur Isolierung in reine Flüchtlingsmaßnahmen führt, könnte die Leistungsbeschreibung vorsehen, dass bestimmte Leistungen nur für teilnehmende Flüchtlinge vorzuhalten sind und dass die Vergütung nach Teilnehmerzusammensetzung variiert.

5.4.4 TEILNAHMEPRÄMIE BEI BERUFLICHER WEITERBILDUNG VON ARBEITSLSEN

Arbeitnehmer_innen müssen sich Weiterbildung auch leisten können. Es sind nicht nur Budgetrestriktionen, kurzfristige Integrationsziele von Arbeitsagenturen und Jobcentern, ein bis zur jüngsten SGB III-Novelle eng betriebswirtschaftlich verstandener „Vermittlungsvorrang“ (§ 4 Abs. 2 SGB III) und Scheu vor den Herausforderungen des Lernens, die Arbeitslose ohne verwertbare Berufsqualifikation davon abhalten, einen Berufsabschluss zu erwerben. Ein weiterer nicht zu vernachlässigender Faktor ist auch der „subjektive Vermittlungsvorrang“: Erwerbsmöglichkeiten, die mehr Einkommen versprechen als Arbeitslosengeld oder ALG II, werden einer Weiterbildung vorgezogen. Unter den Gründen, die für gering qualifizierte Arbeitslose gegen eine Weiterbildung sprechen, steht „Kann es mir nicht leisten, lange auf Einkommen zu verzichten“ auf Platz 2 hinter der Ungewissheit, ob die Weiterbildung langfristig finanzielle Vorteile bringt (Osiander 2013). Solange Flüchtlinge sich nicht an ein „Leben im Leistungsbezug“ gewöhnt haben, was ja tunlichst verhindert werden soll, kann man davon ausgehen, dass die Präferenzen für Einkommen gegenüber Weiterbildung bei ihnen noch viel deutlicher ausgeprägt sind.

Deshalb stellt sich die Frage, ob die Teilnahme an Weiterbildung – anknüpfend an bis 2002¹⁶ geltende Regelungen zum Unterhaltsgeld – nicht durch eine höhere Lohnersatzleistung belohnt werden sollte. Da sich geringqualifizierte Arbeitslose inzwischen aber ganz überwiegend im Rechtskreis des SGB II befinden, was bei fehlenden sozialversicherten Vorbeschäftigungszeiten erst recht für Flüchtlinge gilt, muss diese Frage in der Logik der Grundsicherung in neuer Weise beantwortet werden – eine Erhöhung der Lohnersatzrate von Leistungen der Arbeitslosenversicherung bei Weiterbildung erreicht die Zielgruppe nicht. Eher wäre daran zu denken, an die Regelung zum Mehraufwand bei Arbeitsgelegenheiten (§ 16d Abs. 7 SGB II) anzuknüpfen.¹⁷ Auch durch Weiterbildungsteilnahme entsteht ein Mehraufwand, und es ist nicht nachvollziehbar, wieso die Teilnahme an einer Arbeitsgelegenheit eine höhere finanzielle Wertigkeit haben soll als die Teilnahme an einer Weiterbildung, die zweifellos eine höhere Herausforderung darstellt. Diese Regelung könnte analog für Weiterbildungsfälle im SGB III angewandt werden, denn Weiterbildungsteilnahme ist nicht deshalb höher zu honorieren, weil der oder die Teilnehmer_in Leistungsansprüche in der Arbeitslosenversicherung besitzt.

5.5 GEFÖRDERTE BESCHÄFTIGUNG

Der Weg in den Arbeitsmarkt wird für die meisten Flüchtlinge mehrere Jahre dauern. Für Ältere, die nicht bereits eine Fremdsprache beherrschen, wird er wegen der größeren Schwierigkeiten beim Spracherwerb eher noch länger dauern als für Jüngere. Das bedeutet, dass die Minderheit der bereits jetzt schon älteren Flüchtlinge dieses Ziel erst in einem Alter zu erreichen können, das in ihren Herkunftsländern als Ruhestandsalter betrachtet wird. Auch werden deutsche Unternehmen diese Personen in einem Alter von 50 oder 55 Jahren nicht mehr einstellen, selbst wenn ihnen bis dahin der Erwerb einer Berufsqualifikation gelungen sein sollte. Das gilt jedenfalls nach allen bisherigen Erfahrungen für gewerbliche Berufe; im akademischen Bereich mag es eher Chancen für ältere Quereinsteiger_innen geben, wenn sie durch Sprachkenntnisse oder Auslandskontakte etwas abdecken, was auf dem deutschen Arbeitsmarkt selten ist.

Die Schlussfolgerung ist: Trotz hoher Erwerbsmotivation wird es unter den Flüchtlingen eine Minderheit von Personen geben, denen der Einstieg in den deutschen Arbeitsmarkt dauerhaft nicht gelingt und die trotzdem hier bleiben werden. Wenn weiter nichts geschieht als bestehende recht-

¹⁶ Im Jahre 2002 wurde das Unterhaltsgeld für Bezieher_innen von Arbeitslosenhilfe auf die Höhe der Arbeitslosenhilfe abgesenkt, so dass es keinen finanziellen Anreiz mehr gab.

¹⁷ In einer Vignettenbefragung von Arbeitslosen (Osiander/Dietz 2016) wurde eine signifikante Erhöhung der Weiterbildungsbereitschaft bei einer angenommenen monatlichen Zusatzzahlung von 300 Euro ermittelt. Das würde bei einer Vollzeit-Weiterbildung durch eine Teilnahmeprämie von knapp zwei Euro pro Stunde erreicht. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass in dieser Studie Prämien bei erfolgreichem Abschluss höhere hypothetische Effekte erzielten. Dieser Befund mag dazu beigetragen haben, dass die Politik den kostengünstigeren Weg der Abschluss- statt der Teilnahmeprämie gegangen ist.

liche Ansprüche zu erfüllen, werden diese Personen in einen Status und eine soziale Lage hineinwachsen, die der Situation älterer Langzeitbezieher_innen von SGB II-Leistungen vergleichbar ist.

Der deutsche Sozialstaat muss sich die Frage stellen, ob er diese Entwicklung abwarten will mit der Folge, dass u. U. auch die Integration der mitgereisten Kinder dieser Personen gefährdet wird, oder ob diese Personen die Chance erhalten, Vorbilder für die aus demografischen Gründen dringend gewünschte Nachfolgeneration zu sein, obwohl der deutsche Arbeitsmarkt für die Eltern keine Verwendung hat. Oder direkter gefragt: Gibt es eine Perspektive auf ein menschenwürdiges Dasein als Flüchtling in Deutschland auch für diejenigen, die für den deutschen Arbeitsmarkt nicht anschlussfähig sind? – Diese Frage stellt sich natürlich genauso für mehrjährige Langzeitarbeitslose, die ebenfalls nicht (mehr) anschlussfähig für den Arbeitsmarkt sind. Ein isoliertes „Flüchtlingsprogramm“ ist in diesem Bereich undenkbar; vielmehr sollte ein vorausschauendes Bedenken möglicher Lebensverläufe von verschiedenen Personengruppen unter den Flüchtlingen Anlass sein, den vielfältigen Debatten über einen „Sozialen“ oder „Inklusiven“ Arbeitsmarkt¹⁸ endlich Taten folgen zu lassen. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass Passivleistungen, die mit höchster Wahrscheinlichkeit ohnehin auf Dauer gezahlt werden müssten, auf die Kosten für ein hochgradig subventioniertes Beschäftigungsverhältnis angerechnet werden können. Der so genannte Passiv-Aktiv-Transfer zaubert zwar nicht zusätzliches Geld herbei, aber er verhindert, dass auf der einen Seite als Belastung des Eingliederungstitels erscheint, was auf der anderen Seite als Verringerung der Leistungen zum Lebensunterhalt als Erfolg verbucht wird.

5.6 SPRACHE UND UNFALLVERSICHERUNG

Als ein wesentliches Hemmnis für einen frühzeitigen Zugang von Flüchtlingen zu betrieblichen Erfahrungen hat sich die Befürchtung von Unternehmen erwiesen, im Falle von Unfällen haftbar gemacht zu werden, wenn sie nicht nachweisen können, dass Flüchtlinge mit unzureichenden Sprachkenntnissen die im jeweiligen Betrieb geltenden Unfallverhütungsvorschriften verstanden haben. Fehlender Zugang zu betrieblichen Arbeitszusammenhängen behindert auch den Spracherwerb, da auf Flüchtlinge konzentrierte Maßnahmen bei Trägern (die im Übrigen ja auch den Vorschriften des Arbeitsschutzes unterliegen, aber offenbar risikofreudiger sind als Unternehmen) weniger Kontakt zu Deutschsprechenden vermitteln und entsprechend sprachintensive Kontakte außerhalb der Arbeitswelt kaum zu organisieren sind.

Dieses Dilemma könnte dadurch gemildert werden, dass die Unternehmen von ihren Unfallversicherungsträgern dabei unterstützt werden, in stärkerem Maße sprachungebundene Formen der Sicherheitsunterweisung zu entwickeln

und zu nutzen. Wenn Piktogramme als Teile einer nationalen Diversity-Strategie überall und unabhängig von der Anwesenheit von Flüchtlingen im Betrieb zum Standard werden, besteht weniger die Gefahr einer Neiddebatte, die diese Maßnahmen als „Extrawurst“ für Flüchtlinge wahrnimmt.

Außerdem wäre es denkbar, die Haftung von Unternehmer_innen und anderen im Betrieb tätigen Personen im Falle der Schädigung von Personen, die im Rahmen einer nach SGB II, SGB III oder SGB IX geförderten Maßnahme oder eines Schulpraktikums im Betrieb tätig oder anwesend sind, noch weiter zu beschränken und etwaige Regressansprüche der Unfallversicherungsträger auf den Bedarfsträger der Maßnahme übergehen zu lassen. – Ob eine solche Maßnahme den Betriebszugang für Flüchtlinge wesentlich erleichtern würde, ist a priori kaum zu entscheiden. Sie wäre aber ein empirischer Test der Frage, ob Haftungsrisiken das wirkliche Hindernis oder nur vorgeschoben sind.

5.7 BUNDESPROGRAMM „ARBEITSMARKT-INTEGRATION“

Die Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen wird viel länger dauern als die Zeitperspektive aller bisher gestarteten Initiativen und Programme. Daraus ist nicht die Schlussfolgerung zu ziehen, dass Flüchtlinge in länger dauernde Maßnahmen eingebunden und dadurch womöglich vom Arbeitsmarkt ferngehalten werden sollten. Notwendig ist eine Strategie, die zwar punktuell „Maßnahmen“ beinhalten kann, die aber über die in der Arbeitsmarktpolitik vorherrschende Maßnahmenlogik hinaus gedacht werden muss.

Es spricht Vieles dafür, dass die Geflüchteten vor allem eine für sie leicht zugängliche, verständliche, verlässliche und langfristig verfügbare Infrastruktur der Beratung, Information und Begleitung benötigen, in der sie sich eigenverantwortlich bewegen können und von der sie je nach ihren sich mit dem Integrationsfortschritt verändernden Bedarfen Gebrauch machen können. Einige der im Rahmen der Fallstudien aufgesuchten Träger machen im kleinen örtlichen Maßstab vor, wie eine solche Struktur auszusehen hätte. Eine solche Struktur kann für begrenzte Zeitintervalle in Maßnahmen hineinführen, aber man kann sie nicht durch Maßnahmen ersetzen: Die absehbare Verkettung von Maßnahmen primär zu dem Zweck, dass die Betroffenen nicht „verloren gehen“ und Ansprechpartner_innen behalten, ist teuer und birgt die Gefahr der Entfremdung vom Arbeitsmarkt.

Benötigt wird eine Infrastruktur, die auf die Erwerbsintegration gerichtet, aber für kein Problem unzuständig ist, und mit Zugangsmöglichkeiten unabhängig davon, ob und welche Sozialleistungen bezogen werden. Für Bezieher_innen von Leistungen nach dem SGB II sollten eigentlich die Jobcenter eine solche Struktur darstellen, aber sie werden absehbar überfordert sein, wenn in den nächsten Monaten der Wechsel vom AsylbLG ins SGB II massenhaft stattfindet. Die Schwäche dieser Struktur – nicht nur im Hinblick auf Flüchtlinge – besteht aber darin, dass die Betreuung mit dem Leistungsbezug endet, so dass gerade der Arbeitsmarkterfolg zum Verlust der Ansprechpartner_innen und zu erneuten Risiken führen kann. Diese Problematik stellt sich ähnlich bereits für intermittierend prekär Beschäftigte am

¹⁸ Vgl. u. a. Deutscher Landkreistag (2012); Deutscher Bundestag (2013); Kupka/Wolff (2013); Hartmann (2014); Diakonie (2015); ISG (2015); Knuth (2015); Knuth/Tenamberg (2015); Schneider/Schneider (2015); Spermann (2015); Sell (2016).

Rande des Arbeitsmarktes, die den Leistungsbezug vorübergehend verlassen und bald zurückkehren.

Deshalb wird vorgeschlagen, ein Bundesprogramm „Arbeitsmarktintegration“ mit einer Perspektive von zehn Jahren und einer „Sollbruchstelle“ (Überprüfung) nach fünf Jahren aufzulegen. Zielgruppe sind alle Personen im Erwerbsalter mit Problemen des Arbeitsmarktzugangs, unabhängig von Leistungsbezug und Flüchtlingsstatus. Das Programm bezieht also ausdrücklich langfristig ansässige Personen ein, einschließlich der so genannten Nichtleistungsempfänger_innen nach SGB III.

Die Finanzierung erfolgt durch wirklich zusätzliche Mittel, also nicht durch Vorwegabzug aus dem SGB II-Eingliederungstitel. Antragsberechtigt sind Jobcenter, Kommunen, Arbeitsagenturen oder Maßnahmenträger i. S. v. § 21 SGB III mit der Maßgabe, dass in jedem geografischen Zuständigkeitsbereich eines Jobcenters maximal ein Antrag bewilligt wird und dass sich die möglichen Antragsteller abstimmen müssen, wer als Antragsteller und im Erfolgsfall als Programmträger für die jeweilige Region fungiert. Auch derzeit im Rahmen des IQ-Netzwerks tätige Träger, die bisher weniger an der Umsetzung von Maßnahmen nach SGB III oder SGB II beteiligt waren, kommen als Antragsteller in Betracht. Verbundanträge für mehrere benachbarte Regionen werden ausdrücklich ermutigt und können in der Bewertung einen Bonus erhalten, wenn die überregionale Umsetzung überzeugend begründet ist und Synergien verspricht. Entscheidend für die Bewilligung aller Anträge ist die Darstellung der verbindlichen Kooperation möglichst vieler relevanter Akteure in der jeweiligen Region. Die Mittelzuweisung erfolgt auf der Basis von Zielgrößen, die die Antragsteller zu erreichen sich zutrauen. Die Fortschreibung, Erhöhung oder Kürzung der Mittelzuweisung in den Folgejahren ist abhängig vom Erreichen, Übertreffen oder Verfehlen der Zielgrößen der Vergangenheit.

Das Programm ersetzt nicht die Betreuung durch Jobcenter und Arbeitsagenturen, sondern ergänzt sie, soweit eine solche besteht. Soweit im Rahmen des Programms eine Förderung durch Maßnahmen nach SGB II oder SGB III sinnvoll erscheint, soll diese für Leistungsberechtigte in Absprache mit Arbeitsagentur¹⁹ oder Jobcenter aus den jeweiligen Eingliederungstiteln erfolgen. Erforderliche Förderungen für Nichtleistungsberechtigte oder Formen der Förderung, die nach SGB II bzw. SGB III nicht darstellbar sind (auch nicht als „Erprobung innovativer Ansätze“ nach § 135 SGB III oder als „freie Förderung“ nach § 16f SGB II), können aus den Mitteln des Bundesprogramms finanziert werden.

Die Funktion des Programms besteht jedoch im Kern nicht in der Förderung durch möglichst viele Maßnahmen, sondern im Aufbau einer verlässlichen Beratungs- und Betreuungsstruktur. Diese ist sowohl als „Komm-Struktur“ wie auch als aufsuchende Beratung und Aktivierung auszugestalten. Eine besondere Herausforderung ist hierbei die Einbeziehung von geflüchteten Frauen, die derzeit in der maßnahmen-

förmigen Förderung erheblich unterrepräsentiert sind. Das Programm sollte ebenfalls offen sein für Personen aus „sicheren“ Herkunftsstaaten, solange diese sich legal in Deutschland aufhalten, unter welchem Aufenthaltstitel auch immer. Bestandteil jedes im Rahmen des Programms geförderten Netzwerks sollte eine „psychologische Hotline“ (nach dem Beispiel des Großunternehmens in 4.1) sein, über die bei Bedarf psychosoziale Unterstützung in der jeweiligen Muttersprache zugänglich gemacht werden kann und die ggf. den Weg in weitergehende therapeutische Angebote ebnet.

Die jeweiligen örtlichen oder (bei regionalen Verbundprojekten) überörtlichen Träger des Bundesprogramms sind frei in der Entscheidung, zu welchen Anteilen sie die Mittel des Bundesprogramms für zusätzliches eigenes Personal oder für die Einbeziehung von Dritten nutzen. Sie sollen tragfähige und integrationswirksame Netzwerke aufbauen und sind zu diesem Zweck im Rahmen von geltendem Haushalts- oder Vergaberecht frei in der Wahl der Transaktionsformen mit den beteiligten Dritten, also nicht gebunden an die Vergaberoutinen des BA-Einkaufs über die Regionalen Einkaufszentren.

Da nicht vorab bekannt ist, wie eine möglichst rasche und nachhaltige Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen bewirkt werden kann, wird das Programm ausgestaltet als „Lernendes Programm“. Hierzu dienen einerseits eine wissenschaftliche Begleitung und Evaluation, andererseits der organisierte fachliche Erfahrungsaustausch zwischen den örtlichen oder regionalen Projekten. Eine große Herausforderung für die Evaluation wird darin bestehen, ein Programm mit heterogenen Teilnehmer_innenstrukturen, heterogenen Interventionen, unterschiedlich konfigurierten Netzwerken und hoffentlich großer Veränderungsdynamik im Zeitverlauf sowohl abzubilden als auch hinsichtlich seiner Wirkungen zu bewerten. Der fachliche Erfahrungsaustausch erfolgt durch fachliche Beratung der örtlichen Programmträger, den Aufbau einer Online-Plattform und geeignete regionale und bundesweite Veranstaltungsformate. Für solche Aufgaben hat sich die Beauftragung eines Dienstleisters bewährt, da Bundesbehörden hierzu kaum in der Lage sind.

Es ist nicht anzustreben, dass das Programm auf einen Schlag flächendeckend umgesetzt wird. Dem Charakter als „lernendem Programm“ entspricht es eher, wenn es mehrere Antragsrunden gibt oder wenn bisher nicht beteiligte Regionen sich an bestehende Verbünde anknüpfen. So kann erreicht werden, dass gemachte Erfahrungen optimal weitergegeben und ein Strohfeuer vermieden wird. Eine für die Regionen optionale und zeitlich gestaffelte Umsetzung vermeidet auch, dass Regionen sich „pflichtgemäß“ beteiligen müssen, obwohl es dort nur wenige Flüchtlinge gibt oder obwohl sie ein solches Programm für ihre Region für unnötig halten. Eine selektive Umsetzung ist auch dadurch gerechtfertigt, dass das Programm rechtlich normierte Leistungsansprüche und den Zugang zur Regelförderung nicht ersetzt.

Diese Skizze eines Bundesprogramms ist stark inspiriert von dem von 2005 bis 2015 durchgeführten Bundesprogramm „Perspektive 50plus“, das sich für die Zielgruppe der älteren SGB II-Leistungsbezieher_innen als wirksamer und kostengünstiger erwies als die Regelförderung nach dem SGB II (vgl. Knuth et al. 2013; Knuth 2014a). Die Ursachen

¹⁹ Bei Verwirklichung des Vorschlages unter 5.2 wären für Flüchtlinge von Anfang an die Jobcenter zuständig; aber es ist auch an Flüchtlinge zu denken, die durch sozialversicherungspflichtige Beschäftigung einen Anspruch auf Arbeitslosengeld erworben haben und arbeitslos werden – auch diese Gruppe sollte Unterstützung aus dem Bundesprogramm erhalten.

dieser höheren Wirksamkeit wurden von der Evaluationsforschung im Wesentlichen in den offeneren und flexibleren Umsetzungsstrukturen und in der Steuerung primär durch fachlichen Austausch und Wettbewerb statt durch Kennzahlen-Controlling gesehen. Deshalb war eine Empfehlung der Evaluation, ähnliche Programmstrukturen für andere Zielgruppen zu nutzen (IAQ/IAW 2012: 276). Die aktuelle bzw. unmittelbar bevorstehende Situation mit einigen hunderttausend SGB II-Neukund_innen aus dem Kreis der Flüchtlinge wäre ein Anlass, auf die positiven Erfahrungen mit diesem Bundesprogramm zurückzugreifen. Der wesentliche Unterschied zu „Perspektive 50plus“ würde darin bestehen, das nunmehr vorgeschlagene Programm nicht so eng an das SGB II anzukoppeln, um individuelle Integrationsprozesse auch unabhängig vom Leistungsbezug und sanktionsfrei begleiten zu können.

6

FAZIT

Vor dem Hintergrund jahrzehntelanger Erfahrungen mit von Rückkehr träumenden, aber nicht in ihre Herkunftsländer zurückkehrenden „Gastarbeiter_innen“ und angesichts fehlender Perspektiven auf dauerhafte Friedensstrukturen im Nahen und Mittleren Osten ist es richtig, wenn in Deutschland Flucht und Asyl nicht nur als humanitäre Aufgabe der vorübergehenden Obdachgewährung, sondern als Integrationsaufgabe in Gesellschaft und Arbeitsmarkt gesehen werden. Die Konsequenzen werden aber bisher anscheinend nur von denen klar und deutlich gesehen und benannt, die diese Konsequenzen vehement ablehnen: Deutschland wird und muss sich weiter verändern.

Was das bedeutet, konnte in der vorliegenden Kurzexper­tise nur exemplarisch für einen Teilbereich und auch nur ansatzweise beleuchtet werden. Die beeindruckende Erfahrung mit einem plötzlichen Schub von einer Million Neuzuwanderern und Neuzuwanderinnen macht deutlich: Wenn Deutschland wirklich ein Einwanderungsland werden und einen Teil seines demografischen Problems durch Zuwanderung lösen will, dann müssen die Strukturen des Arbeitsmarktes geöffnet und die Bildungs-, Arbeitsmarkt- und Wohnungspolitik für diese Integrationsaufgabe neu aufgestellt werden. Dazu genügen weder ein paar Förderklassen noch ein paar zusätzliche Stellen bei den Jobcentern noch 100.000 Arbeitsgelegenheiten. Der mit dem Gesetz über die Feststellung der Gleichwertigkeit von Berufsqualifikationen seit 2012 eingeschlagene Weg der Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen muss dahingehend ausgebaut werden, dass auch im Falle des Fehlens jeglicher Formalität und Dokumentation vorhandene Kompetenzen erkannt, anerkannt und bis zu einem Abschluss gefördert werden können. Die Förderung der Arbeitsmarktintegration muss über Leistungsbezug und Kostenträgerlogik hinaus ein verlässliches Gelände für langfristige, eigensinnige und eigenverantwortliche Integrationsstrategien bereitstellen statt Flüchtlinge in Maßnahmen einzuhegen. Es ist wichtig, für Flüchtlinge und für Langzeitarbeitslose gleichzeitig etwas zu tun, und vielleicht kann man aus der Förderung von Flüchtlingen etwas für die Förderung von Langzeitarbeitslosen lernen. Auf keinen Fall aber darf die Arbeitsmarktpolitik ihre neuen Kund_innen

so konstruieren und umformen, dass sie den Kund_innen ähneln, an die man gewöhnt ist.

Wir müssen lernen, mit vielen Varianten und Akzenten der deutschen Sprache umzugehen, unterschiedliche Stufen ihrer Beherrschung zu ertragen und dennoch die ständige Weiterentwicklung der Sprachkompetenz zu fördern, und wir müssen davon wegkommen, auch noch dieses Problem zu­vorderst als ein Rechtsproblem zu konstruieren. Dringend erforderlich ist es, der Mündigkeit der Flüchtlinge öffentliche Foren zu geben, um aus ihren Erfahrungen mit unseren Institutionen und unseren gut gemeinten, aber oft nicht gut gemachten Bemühungen um Arbeitsmarktintegration zu lernen. Hierzu könnte auch ein Forschungsprojekt dienen, in dem Flüchtlinge in verschiedenen Stadien ihrer Arbeitsmarktintegration und auf verschiedenen Integrationspfaden befragt werden.

Tabellenverzeichnis

- 8 Tabelle 1:
Gemeinsamer europäischer Referenzrahmen für Sprachen
- 15 Tabelle 2:
Ausgaben für Arbeitsgelegenheiten nach § 5 AsylbLG (T Euro)
- 18 Tabelle 3:
Maßnahmenübersicht

Abkürzungsverzeichnis

AGH	Arbeitsgelegenheit
ALG II	Arbeitslosengeld II
AsylG	Asylgesetz
AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz
AufenthG	Aufenthaltsgesetz
BA	Bundesagentur für Arbeit
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BOF	Berufsorientierung für Flüchtlinge
BeschV	Beschäftigungsverordnung
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BQFG	Gesetz über die Feststellung der Gleichwertigkeit von Berufsqualifikationen (Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz)
BSHG	Bundessozialhilfegesetz (außer Kraft seit 2005)
FIM	Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen
IAB	Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung – Forschungseinrichtung der Bundesagentur für Arbeit
IvAF	Integration von Asylbewerbern und Flüchtlingen
KompAS	Kompetenzfeststellung, frühzeitige Aktivierung und Spracherwerb
PerF	Perspektiven für Flüchtlinge
PerJuF	Perspektiven für junge Flüchtlinge
PerJuF-H	Perspektiven für junge Flüchtlinge im Handwerk
SGB II	Sozialgesetzbuch Zweites Buch – Grundsicherung für Arbeitsuchende
SGB III	Sozialgesetzbuch Drittes Buch – Arbeitsförderung
SGB XII	Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch – Sozialhilfe
ÜBS	Überbetriebliche Bildungsstätten (des Handwerks)
WeGebAU	Weiterbildung Geringqualifizierter und beschäftigter älterer Arbeitnehmer in Unternehmen

Literaturverzeichnis

Aumüller, Jutta 2016: Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen: bestehende Praxisansätze und weiterführende Empfehlungen, Gütersloh.

Botschaft der Bundesrepublik Deutschland Pristina 2016: Hinweise zum Visumverfahren bei Aufnahme einer Beschäftigung in Deutschland nach § 26 Abs. 2 BeschV für Staatsangehörige der Staaten Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Montenegro und Serbien, September 2016, Pristina.

Brücker, Herbert 2016: Typisierung von Flüchtlingsgruppen nach Alter und Bildungsstand, Aktuelle Berichte, 6, Nürnberg, http://doku.iab.de/aktuell/2016/aktueller_bericht_1606.pdf (27.10.2016).

Brücker, Herbert; Schewe, Paul; Sirries, Steffen 2016: Eine vorläufige Bilanz der Fluchtmigration nach Deutschland, Aktuelle Berichte, 19, Nürnberg, http://doku.iab.de/aktuell/2016/aktueller_bericht_1619.pdf (27.10.2016).

Bundesagentur für Arbeit 2016a: Arbeitsmarkt 2015: Arbeitsmarktanalyse für Deutschland, West- und Ostdeutschland: Amtliche Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit, Sondernummer 2, Nürnberg, <https://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/201512/ama/heft-arbeitsmarkt/arbeitsmarkt-d-0-201412-pdf.pdf> (27.10.2016).

Bundesagentur für Arbeit 2016b: BA 2020 bringt weiter: Fachkräfte für Deutschland, Zwischenbilanz und Fortschreibung. Schwerpunkttheft. Nürnberg, https://www.arbeitsagentur.de/web/wcm/idc/groups/public/documents/webdatei/mdaw/mjk3/~edisp/16019022dstbai815233.pdf?_ba.sid=L6019022DSTBAI815236 (27.10.2016).

Bundesagentur für Arbeit 2016c: Perspektiven für Flüchtlinge – PerF. 16. Februar 2016, https://www.arbeitsagentur.de/web/wcm/idc/groups/public/documents/webdatei/mdaw/mjk5/~edisp/16019022dstbai819996.pdf?_ba.sid=L6019022DSTBAI820002 (19.10.2016).

Bundesagentur für Arbeit (2016d): Perspektiven für junge Flüchtlinge – PerJuF, 16. Februar 2016, https://www.arbeitsagentur.de/web/wcm/idc/groups/public/documents/webdatei/mdaw/mjk5/~edisp/16019022dstbai820006.pdf?_ba.sid=L6019022DSTBAI820010 (19.10.2016).

Bundesagentur für Arbeit – Statistik/Arbeitsmarktberichterstattung 2016: Arbeitsmarkt kompakt: Fluchtmigration, September 2016.

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2016a: Hochschulzugang und Studium von Flüchtlingen: Eine Handreichung für Hochschulen und Studentenwerke, http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/handreicherung-hochschulzugang-gefuechtete.pdf;jsessionid=C585F17FC114EC051ED4A9172967CC9C.1_cid294?__blob=publicationFile (27.10.2016).

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2016b: Informationen zur Maßnahme KompAS der Bundesagentur für Arbeit: Trägerrundschreiben 09/16, 20.4.2016, Nürnberg, http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infotehk/Integrationskurse/Kurstraeger/Traegerrundschreiben/2016/traegerrundschreiben-09_20160420.pdf;jsessionid=67FCCB68020D83511B0469B73CB7D526.1_cid286?__blob=publicationFile (27.10.2016).

Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2016: Richtlinie für das Arbeitsmarktprogramm „Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen“, https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Thema-Arbeitsmarkt/richtlinie-fluechtlingsintegrationsmassnahmen.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (20.7.2016).

Bundesministerium für Bildung und Forschung 2016: Richtlinie für die Förderung der vertieften Berufsorientierung junger Flüchtlinge zu ihrer Integration in eine berufliche Ausbildung im Handwerk (Berufsorientierung für Flüchtlinge – BOF), Bekanntmachung vom 7. April 2016, Bundesanzeiger vom 20.4.2016, <https://www.bmbf.de/foerderungen/bekanntmachung-1179.html> (19.10.2016).

Bundesrat 2015: Verordnung zum Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz: Verordnung der Bundesregierung 29.9.15, Bundesratsdrucksache, 447/15, <http://www.bundesrat.de/drs.html?id=447-15> (27.10.2016).

- Büschel, Ulrike; Daumann, Volker; Dietz, Martin; Dony, Elke; Knapp, Barbara; Strien, Karsten 2015: Abschlussbericht Modellprojekt Early Intervention – Frühzeitige Arbeitsmarktintegration von Asylbewerbern und Asylbewerberinnen: Ergebnisse der qualitativen Begleitforschung durch das IAB, IAB-Forschungsbericht, 10, <http://doku.iab.de/forschungsbericht/2015/fb1015.pdf> (27.10.2016).
- Daumann, Volker; Dietz, Martin; Knapp, Barbara; Strien, Karsten 2015: Early Intervention – Modellprojekt zur frühzeitigen Arbeitsmarktintegration von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern: Ergebnisse der qualitativen Begleitforschung, IAB-Forschungsbericht, 3, Nürnberg, <http://doku.iab.de/forschungsbericht/2015/fb0315.pdf> (27.10.2016).
- Deutscher Bundestag, 18. Wahlperiode 2016: Entwurf eines Integrationsgesetzes: Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, Bundestagsdrucksache, 18/8615.
- Deutscher Bundestag, Ausschuss für Arbeit und Soziales 2013: Materialien zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 15. April 2013: zu Gesetzentwürfen zum „Sozialen Arbeitsmarkt“, Ausschussdrucksache, 17(11)1112.
- Deutscher Landkreistag 2012: Positionspapier zum Sozialen Arbeitsmarkt, <http://www.landkreistag.de/images/stories/themen/Langzeitarbeitslose/2012-07-13%20dlt-papier%20zum%20sozialen%20arbeitsmarkt.pdf> (27.10.2016).
- Diakonie Deutschland 2015: Gerechte Teilhabe an Arbeit: Arbeitsmarktpolitik mit Perspektiven für Langzeitarbeitslose, Positionspapier 02.
- Döring, Ottmar; Severing, Eckart 2016: Anmerkungen zur Erfassung der beruflichen Kompetenzen von Flüchtlingen, in: *Berufsbildung* 70.
- Frings, Dorothee; Knuth, Matthias 2010: Weiterentwicklung des SGB II und seiner Organisationpraxis in integrationspolitischer Perspektive, in: Knuth, Matthias (Hrsg.): *Arbeitsmarktintegration und Integrationspolitik – zur notwendigen Verknüpfung zweier Politikfelder: Eine Untersuchung über SGB II-Leistungsbeziehende mit Migrationshintergrund*, 1. Aufl., Baden-Baden, S. 213–234.
- Hartmann, Bernd J. 2014: *Verfassungsfragen des Passiv-Aktiv-Transfers: Rechtswissenschaftliches Gutachten, dem Evangelischen Fachverband für Arbeit und soziale Integration e.V. (EFAS) – Fachverband der Diakonie Deutschland erstattet (Stand 15. September 2014)*.
- Heyer, Gerd; Koch, Susanne; Stephan, Gesine 2011: *Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik: Ein Sachstandsbericht für die Instrumentenreform 2011*, IAB Discussion Paper, 17, Nürnberg, <http://doku.iab.de/discussionpapers/2011/dp1711.pdf> (20.10.2011).
- Hunger, Uwe; Krannich, Sascha 2015: *Einwanderungsregelungen im Vergleich: Was Deutschland von anderen Ländern lernen kann*, Studie im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, WISO Diskurs, Bonn, <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/11662.pdf> (27.10.2016).
- IAQ (Institut für Arbeit und Qualifikation); IAW (Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung e.V.) 2012: *Evaluation der Zweiten Phase des Bundesprogramms „Perspektive 50plus – Beschäftigungspakte für Ältere in den Regionen“ (2008–2010): Abschlussbericht, unter Mitarbeit von Knuth, Matthias; Niewerth, Claudia; Stegmann, Tim; Zink, Lina; Boockmann, Bernhard; Brändle, Tobias et al., Duisburg, Tübingen*, http://www.iaq.uni-due.de/aktuell/veroeff/2012/Abschlussbericht_50plus_Hauptband.pdf (27.10.2016).
- ISG (Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH); IAB (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung) 2015: *Wissenschaftliche Begleitung und Evaluation des Programms „Modellhafte Entwicklung eines sozialen Arbeitsmarktes ‚Passiv-Aktiv-Tausch‘ (PAT)“: Vorläufiger Endbericht*, https://sozialministerium.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-sm/intern/downloads/Downloads_Arbeit/PAT_Evaluation_2015.pdf (27.10.2016).
- Jacob, Katharina; Knuth, Matthias 2015: *Studienförderung für die akademische Nachqualifizierung von Migranten: Fehlanzeige*, in: *WSI-Mitteilungen* 68 (5), S. 383–387.
- Knuth, Matthias 2014a: *Broken Hierarchies, Quasi-markets, and Supported networks: A Governance Experiment in the Second Tier of Germany's Public Employment Service*, in: *Social Policy and Administration* 48 (2), S. 240–261, DOI: 10.1111/spol.12059.
- Knuth, Matthias 2014b: *Schneller, mehr, billiger? Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung (SGB III) bzw. Eingliederung (SGB II) als Dienstleistungsmarkt*, in: *Sozialrecht aktuell* 18. Sonderheft 2014, S. 52–57.
- Knuth, Matthias 2015: *„Arbeit statt Arbeitslosigkeit finanzieren“ – Förderung eines dauerhaften sozialen Arbeitsmarktes: Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landtags Nordrhein-Westfalen am 26.8.2015*, IAQ-Standpunkt, 5, <http://www.iaq.uni-due.de/iaq-standpunkte/2015/sp2015-05.pdf> (27.10.2016).
- Knuth, Matthias 2016: *Vermarktlichung von Arbeitsmarktdienstleistungen als Legitimationsbeschaffung*, in: Dobischat, Rolf; Elias, Arne; Rosendahl, Anna (Hrsg.): *Das Personal in der Weiterbildung im Spannungsfeld von Professionsanspruch und Beschäftigungsrealität*, Wiesbaden.
- Knuth, Matthias; Stegmann, Tim; Zink, Lina 2013: *Chancen für ältere Langzeitarbeitslose: Wie das Bundesprogramm „Perspektive 50plus“ wirkt*, in: *Soziale Sicherheit* (7), S. 251–259.
- Knuth, Matthias; Tenamberg, Thomas 2015: *„Inklusiver Arbeitsmarkt“: Vereinheitlichung der öffentlich geförderten Beschäftigung für behinderte und nicht behinderte Menschen? Gutachten für die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Landtag NRW, Düsseldorf*, http://www.iatev.de/downloads/2015_knuth_ten.pdf (27.10.2016).
- Kupka, Peter; Wolff, Joachim 2013: *Verbesserung der Chancen von Langzeitarbeitslosen – Zur Einrichtung eines Sozialen Arbeitsmarktes oder eines öffentlich geförderten Beschäftigungssektors: Öffentliche Anhörung von Sachverständigen vor dem Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestags am 15. April 2013*, IAB-Stellungnahme, 2, <http://doku.iab.de/stellungnahme/2013/sn0213.pdf> (27.10.2016).
- Maier, Tobias; Zika, Gerd; Wolter, Marc Ingo; Kalinowski, Michael; Helmrich, Robert 2014: *Engpässe im mittleren Qualifikationsbereich trotz erhöhter Zuwanderung: Aktuelle Ergebnisse der BIBB-IAB-Qualifikations- und Berufsfeldprojektionen bis zum Jahr 2030 unter Berücksichtigung von Lohnentwicklungen und beruflicher Flexibilität*, BIBB Report, 23, https://www.bibb.de/dokumente/pdf/a14_BIBBReport_2014_23.pdf (27.10.2016).
- Neske, Matthias; Rich, Anna-Katharina 2016: *Asylerstantragsteller in Deutschland im ersten Halbjahr 2016: Sozialstruktur, Qualifikationsniveau und Berufstätigkeit*, BAMF-Kurzanalyse, 4.
- Osiander, Christopher 2013: *Determinanten der Weiterbildungsbereitschaft gering qualifizierter Arbeitsloser*, in: *Zeitschrift für Sozialreform* (4), S. 493–513.
- Osiander, Christopher; Dietz, Martin 2016: *Determinanten der Weiterbildungsbereitschaft: Ergebnisse eines faktoriellen Surveys unter Arbeitslosen*, in: *Journal for Labour Market Research* 49 (1), S. 59–76, DOI: 10.1007/s12651-016-0202-4.
- Schammann, Hannes; Kühn, Boris 2016: *Kommunale Flüchtlingspolitik in Deutschland*, Studie im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/12763.pdf> (27.10.2016).
- Schneider, Guntram; Schneider, Ulrich 2015: *Arbeit statt Arbeitslosigkeit: Gemeinsame Vorschläge zum Ausbau öffentlich geförderter Beschäftigung und der Einführung des Passiv-Aktiv-Transfers auf Bundesebene*, Berlin, http://assets02.nrwspd.net/docs/doc_63116_2015910115013.pdf (27.10.2016).
- Schneider, Jan; Parusel, Bernd 2015: *Circular Migration between Fact and Fiction*, in: *European Journal of Migration and Law* 17 (2–3), S. 184–209, DOI: 10.1163/15718166-12342077.
- Schuller, Karin; Lochner, Susanne; Rother, Nina 2011: *Das Integrationspanel: Ergebnisse einer Längsschnittstudie zur Wirksamkeit und Nachhaltigkeit von Integrationskursen*, Forschungsbericht, 11, http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Forschungsberichte/fb11-integrationspanel.pdf?__blob=publicationFile (27.10.2016).

Sell, Stefan 2016: Hilfe zur Arbeit 2.0. Plädoyer für eine Wiederbelebung der §§ 18-20 BSHG (alt) in einem SGB II (neu), Remagener Beiträge zur Sozialpolitik, 19, <http://stefan-sell.com/Sozialpolitik2016-19.pdf> (27.10.2016).

Spermann, Alexander 2015: Plädoyer für ein Investitionsprogramm gegen Langzeitarbeitslosigkeit, in: Wirtschaftsdienst 95 (4), S. 255–261, DOI: 10.1007/s10273-015-1815-x.

Thränhardt, Dietrich; Weiss, Karin 2016: Flüchtlingspolitik im deutschen Föderalismus, Studie im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/12762.pdf> (27.10.2016).

Trim, John; Quetz, Jürgen; Schieß, Raimund; Schneider, Günther 2009: Gemeinsamer europäischer Referenzrahmen für Sprachen: Lernen, lehren, beurteilen, Berlin.

Weber, Enzo 2016: Schätzung der Zahl der für Flüchtlinge relevanten Arbeitsstellen, Nürnberg, Aktuelle Berichte, 12, http://doku.iab.de/aktuell/2016/aktueller_bericht_1612.pdf (27.10.2016).

Impressum:

© 2016

Friedrich-Ebert-Stiftung

Herausgeberin: Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik
Godesberger Allee 149, 53175 Bonn
Fax 0228 883 9205, www.fes.de/wiso

Bestellungen/Kontakt: wiso-news@fes.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung. Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

ISBN: 978-3-95861-647-9

Titelmotiv: © dpa Picture Alliance
Gestaltungskonzept: www.stetzer.net
Gestaltungsumsetzung: www.pellens.de
Druck: www.bub-bonn.de

Kommunale Flüchtlingspolitik in Deutschland
Gute Gesellschaft – soziale Demokratie #2017plus – 2016

Flüchtlingspolitik im deutschen Föderalismus
Gute Gesellschaft – soziale Demokratie #2017plus – 2016

Refugee policy in the European Union: protect human rights!
WISO Diskurs – 23/2016

Flüchtlingspolitik der Europäischen Union: Menschenrechte wahren!
WISO Diskurs – 18/2015

Diskriminierungsschutz weiterentwickeln: Argumente für eine
Novellierung des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes
WISO Diskurs – 16/2015

Einwanderungsregeln im Vergleich – Was Deutschland von anderen
Ländern lernen kann
WISO Diskurs – 2015

Menschenrechtliche Verpflichtungen bei der Unterbringung und
Versorgung von Flüchtlingen
WISO direkt – 2015

Auswirkungen des demografischen Wandels im Einwanderungsland
Deutschland
Gute Gesellschaft – soziale Demokratie #2017plus – 2015

Gesundheitsversorgung und Pflege in der Einwanderungsgesellschaft
Gute Gesellschaft – soziale Demokratie #2017plus – 2015

Das Aschenputtel-Konzept: die Guten ins Töpfchen, die Schlechten
ins Kröpfchen?
WISO direkt – 2015

Den demografischen Wandel durch Migration gestalten:
Möglichkeiten, Grenzen, Zukunftsperspektiven
WISO direkt – 2014

Interkulturelle Öffnung von politischen Organisationen
WISO direkt – 2014

Monitoring und Evaluation: Perspektiven für die Integrationspolitik
von Bund und Ländern
WISO Diskurs – 2014

Ökonomische Bedeutung und Leistungspotenziale von
Migrantenunternehmen in Deutschland
WISO Diskurs – 2014

