

Integration der Geflüchteten in den Arbeitsmarkt: Ziele, Strategien und Hemmnisse aus Sicht der Jobcenter

**Bernhard Boockmann
Tobias Scheu**

Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung e.V.
Ob dem Himmelreich 1 | 72074 Tübingen | Germany
Tel.: +49 7071 98960 | Fax: +49 7071 989699

ISSN: 1617-5654

IAW-Diskussionspapiere

Das Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW) e.V. ist ein unabhängiges gemeinnütziges Forschungsinstitut, das am 17. Juli 1957 auf Initiative von Professor Dr. Hans Peter gegründet wurde. Mit der Universität Tübingen wurde im Mai 2014 eine Kooperationsvereinbarung geschlossen. Das IAW hat die Aufgabe, Forschungsergebnisse aus dem Gebiet der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften auf Fragen der Wirtschaft anzuwenden. Die Tätigkeit des Instituts konzentriert sich auf empirische Wirtschaftsforschung und Politikberatung.

Dieses IAW-Diskussionspapier können Sie auch von unserer IAW-Website als PDF-Dokument herunterladen:

<http://www.iaw.edu/index.php/IAW-Diskussionspapiere>

ISSN 1617-5654

Weitere Publikationen des IAW:

- IAW-News (erscheinen 4x jährlich)
- IAW-Forschungsberichte
- IAW-Impulse (erscheint unregelmäßig)

Möchten Sie regelmäßig eine unserer Publikationen erhalten? Dann wenden Sie sich bitte an uns:

IAW e.V. Tübingen, Ob dem Himmelreich 1, 72074 Tübingen,
Telefon: 07071 9896-0
Fax: 07071 9896-99
E-Mail: iaw@iaw.edu

Aktuelle Informationen finden Sie auch im Internet unter:

<http://www.iaw.edu>

Der Inhalt der Beiträge in den IAW-Diskussionspapieren liegt in alleiniger Verantwortung der Autorinnen und Autoren und stellt nicht notwendigerweise die Meinung des IAW dar.

Integration der Geflüchteten in den Arbeitsmarkt: Ziele, Strategien und Hemmnisse aus Sicht der Jobcenter

Bernhard Boockmann*

Tobias Scheu⁺

Zusammenfassung: Ziel des Papiers ist es, wichtige Herausforderungen und Handlungsansätze der Jobcenter bei der Integration der Geflüchteten in Arbeit zu identifizieren. Hierzu wurden qualitative Fallstudien in fünf Jobcentern durchgeführt. Die Interviews mit Beschäftigten der Jobcenter geben Aufschluss über die Probleme sowie die Ziele, Strategien und Instrumente bei der Betreuung von Geflüchteten. Übereinstimmend wird das geschäftspolitische Ziel der Vermeidung von Langzeit-Leistungsbezug betont. Weiterhin zeigt sich, dass andere Ziele wie die Integration in Arbeit oder die soziale und kulturelle Integration je nach Jobcenter einen unterschiedlichen Stellenwert haben. Entsprechend unterschiedlich fallen auch die Strategien der Jobcenter und ihre Bewertung von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen aus. Die Wahl der Strategien durch die Jobcenter wird durch Kontextfaktoren wie Vorerfahrungen mit Migrantengruppen im SGB II und die regionale Arbeitsmarktsituation beeinflusst.

Danksagung: Diese Arbeit entstand auf Basis von Interviews, die für das Projekt “Wie kann eine gesamtwirtschaftlich erfolgreiche Integration der Flüchtlinge gelingen?” im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi) durchgeführt wurden. Wir danken Heidi Hirschfeld und Günther Klee für ihre Mitarbeit bei der Durchführung und Auswertung der qualitativen Befragung und für viele wertvolle Hinweise sowie Martin Brussig, Werner Schmidt und Khira Sippli für hilfreiche Kommentare.

* Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW), Universität Tübingen und IZA, Ob dem Himmelreich 1, D-72074 Tübingen, Tel. 0049 7071 9896-20, E-Mail: bernhard.boockmann@iaw.edu.

⁺ Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW), Ob dem Himmelreich 1, D-72074 Tübingen, Germany, 0049 7071 9896-13, E-Mail: tobias.scheu@iaw.edu.

1. Einleitung

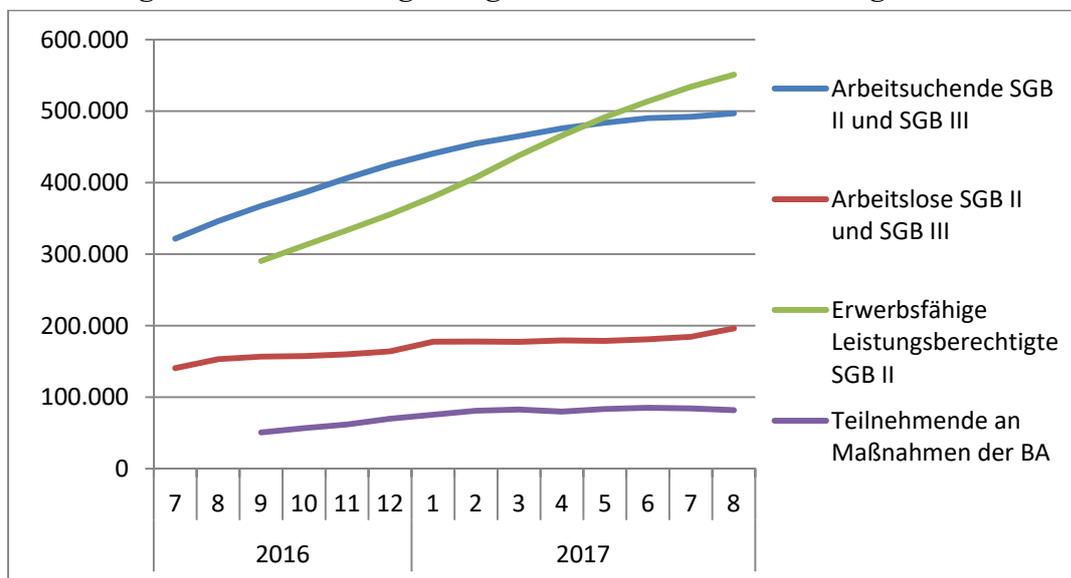
Durch den starken Anstieg der fluchtbedingten Migration in den Jahren 2014 bis 2016 haben sich in Deutschland die Zuwanderungszahlen deutlich erhöht. Für die längerfristigen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Konsequenzen der Flüchtlingsmigration ist es entscheidend, wie gut und wie schnell Geflüchtete, die in Deutschland bleiben werden, in den Arbeitsmarkt integriert werden können. Hierbei spielen die Jobcenter als Träger der Grundsicherung nach dem SGB II eine zentrale Rolle. In diesem Papier wird anhand qualitativer Evidenz aus vier regionalen Fallstudien herausgearbeitet, welche Herausforderungen im Integrationsprozess für die Jobcenter entstehen und welche Strategien sie zur Bewältigung entwickeln. Besonders wird auf den Einfluss unterschiedlicher lokaler Voraussetzungen eingegangen.

Im Jahr 2016, in dem die bisher größte Zahl von Geflüchteten nach Deutschland kam, wurden rund 746.000 Asylanträge gestellt. Im selben Jahr wurden durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) rund 696.000 Entscheidungen über Asylanträge getroffen (BAMF 2017). In 37% der Fälle wurde ein primärer Schutz zuerkannt, das heißt die Antragstellenden wurden rechtlich als Flüchtlinge anerkannt. In 22% der Entscheidungen wurde den Antragstellenden ein subsidiärer Schutz gewährt. Dies bedeutet für Betroffene eine kürzerfristige Aufenthaltsgenehmigung und die Aussetzung des Familiennachzugs bis zum Jahr 2018, aber ansonsten eine faktisch vergleichbare Stellung wie anerkannte Flüchtlinge. Für das erste Halbjahr 2017 zeichnet sich ein ähnliches Bild ab. So wurden bislang in 21% der Entscheidungen eine Rechtstellung als Flüchtling zuerkannt und in 17% der Entscheidungen ein subsidiärer Schutz gewährt (BAMF 2017).

Während Asylbewerberinnen und -bewerber sowie Personen mit einer Duldung im Rechtskreis des SGB III durch die Agenturen für Arbeit betreut werden, sind die Jobcenter für die Leistungsgewährung und Integration anerkannter Geflüchtete oder von Personen mit subsidiärem Schutzstatus zuständig. Die Anzahl der Geflüchteten in den Rechtskreisen des SGB II und SGB III hat sich in den letzten Jahren deutlich erhöht. Abbildung 1 zeigt die Anzahl der Personen mit einer Staatsangehörigkeit aus Nicht-EU-Staaten, die eine Aufenthaltsgestattung, eine Aufenthaltserlaubnis oder eine Duldung besitzen und im Bereich des SGB II bzw. SGB III als arbeitssuchend gemeldet sind.

Enthalten ist ferner die Anzahl der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten im SGB II sowie die Anzahl der arbeitslosen Personen im Kontext von Fluchtmigration.¹

Abbildung 1: Drittstaatenangehörige im Kontext von Fluchtmigration



Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Arbeitsmarkt in Zahlen. Migrations-Monitor Arbeitsmarkt: Personen im Kontext von Fluchtmigration (Stand 01.08.2017), eigene Berechnungen.

Während die Zahl der SGB-II-Leistungsberechtigten und der Arbeitsuchenden im Verlauf 2016-17 deutlich anstieg, galt dies weniger für die Zahl der Arbeitslosen. Ein wichtiger Grund für den Unterschied sind Maßnahmeteilnahmen.² Ebenso wie bei den Leistungsberechtigten ist auch bei den Teilnehmenden an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in den nächsten Monaten und Jahren mit einem weiteren Anstieg der Fallzahlen zu rechnen.

1 Verwendet wird die Abgrenzung der „Personen im Kontext der Fluchtmigration“ der Bundesagentur für Arbeit. Personen, die im Rahmen eines Familiennachzugs (§§29ff AufenthG) zu geflüchteten Menschen nach Deutschland migrieren, zählen dagegen nicht zu dieser Gruppe. Zu beachten ist, dass bei der Abgrenzung nicht auf das Zuwanderungsdatum abgestellt wird. Es kann sich daher auch um Personen handeln, die bereits seit geraumer Zeit in Deutschland leben.

2 Dabei handelt es sich insbesondere um Teilnahmen an Integrations- und Sprachkursen, aber auch die Zahl der Teilnehmenden an Maßnahmen der BA hat sich erhöht. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die Maßnahmen der BA (beispielsweise Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung nach § 45 SGB III) in der Regel Sprachkenntnisse voraussetzen und daher erst nach dem Besuch von Integrationskursen einsetzen.

Ziel dieses Beitrags ist es, wichtige Herausforderungen und Strategien der Jobcenter bei der Integration von Geflüchteten in den Arbeitsmarkt zu identifizieren, im konkreten Fall Zusammenhänge zwischen Problemwahrnehmung, Strategien und konkreten Handlungsansätzen aufzuzeigen und Hypothesen zu entwickeln. Basis sind Fallstudien in fünf Jobcentern. Die Ergebnisse dieser Studie könnten in nachfolgenden Studien auf einer breiteren und repräsentativen empirischen Basis überprüft werden.

2. Ergebnisse der Literatur

Die wissenschaftliche Literatur zur Integration von Geflüchteten in den Arbeitsmarkt stützt sich einerseits auf Erfahrungen, die im Kontext früherer Zuwanderungsbewegungen gewonnen wurden (für Deutschland vgl. z.B. Salikutluk et al. 2016). Andererseits erweitert sich die Wissensbasis über die Integration der seit dem Jahr 2015 Geflüchteten zusehends. Eine wichtige empirische Grundlage entsteht durch eine umfangreiche quantitative Befragung unter Geflüchteten, die das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), das sozio-ökonomische Panel (SOEP) und das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) gemeinsam erheben (Brücker et al. 2016b). Verwiesen werden soll auch auf die qualitative Studie des IAB (Brücker et al. 2016a), deren Methodik ähnlich ist wie die des empirischen Teils der vorliegenden Studie, die jedoch inhaltlich weniger stark die Arbeitsmarktintegration und die Betreuung von Geflüchteten in den Jobcentern fokussiert.

Über die Wirkung spezifischer Maßnahmen und Förderinstrumente für geflüchtete Personen entwickelt sich derzeit ein weiterer Literaturstrang (siehe Aumüller 2016 für einen Überblick). Analysiert werden insbesondere Integrationskurse (Brücker et al. 2016b: 37ff.), Verfahren zur Qualifikationsanerkennung (Paulsen et al. 2016) und Maßnahmen zur Qualifizierung (Aktionsrat Bildung 2016, Braun/Lex 2016). Auch das Zusammenwirken unterschiedlicher Förderungen und Maßnahmen für Geflüchtete wird thematisiert. Dabei wird kritisiert, dass die „Maßnahmenlogik“ der deutschen Arbeitsmarktpolitik eine langfristige, an den individuellen Bedürfnissen Geflüchteter orientierte Betreuung verhindere. Die vorhandenen Förderungen seien aufgrund ihrer Unübersichtlichkeit, divergierender institutioneller Handlungslogiken und zu kurzer Zeiträume der Maßnahmendauer für die Gruppe der Geflüchteten nicht angemessen (vgl. Knuth 2016: 15, 20).

Hinsichtlich der Betreuung von Geflüchteten durch die Arbeitsverwaltung sind die Ergebnisse des Modellprojekts „Early Intervention“ aufschlussreich. Das Projekt startete 2014 in sechs Arbeitsagenturen und wurde Anfang 2015 auf neun Regionen ausgeweitet (Daumann et al. 2015, Büschel et al. 2015). Ein wesentlicher Befund der Begleitforschung zu „Early Intervention“ ist, dass sich in den einbezogenen Agenturen unterschiedliche Ansätze der Vermittlung zeigen. Während einige Agenturen auf eine schnelle Integration in den Arbeitsmarkt auch unterhalb des Qualifizierungsniveaus der Arbeitssuchenden setzen, geben andere einer Integration in qualifizierte Beschäftigung außerhalb des Helfersegments oder in Ausbildung den Vorrang. Das Vorgehen der Agenturen für Arbeit bei der Integration von Geflüchteten wird auch von Knapp et al. (2017) im Rahmen von fünf Fallstudien untersucht. Zentrale Fragen der Studien sind die Organisation der Beratung und Vermittlung in den Agenturen sowie das konkrete Vorgehen in den Beratungs- und Vermittlungsprozessen. Ferner wird untersucht, wie bei der Übergabe der Betreuung der Geflüchteten an die Jobcenter nach der Anerkennungsentscheidung verfahren wird.

Wenig systematische Informationen gibt es darüber, welche Tätigkeitsfelder von Geflüchteten im deutschen Arbeitsmarkt besetzt werden. Hier können oftmals nur Vergleiche mit anderen Migrationsgruppen (und anderen Motivlagen) gezogen werden, da keine andere Referenzgruppe für die Bewertung der Arbeitsmarktintegration aktuell Geflüchteter zur Verfügung stehen. Jahn (2016) weist auch darauf hin, dass die Branche der Arbeitnehmerüberlassung positive Brückeneffekte für Beschäftigte mit ausländischer Nationalität bieten können. Die Arbeitnehmerüberlassung könnte daher auch ein Zugang für Geflüchtete und deren Integration in den Arbeitsmarkt sein.

Zum Vorgehen der Jobcenter bei der Betreuung und Vermittlung von Geflüchteten stehen in der Literatur dagegen bisher nur lückenhafte Erkenntnisse zur Verfügung. Hier zeigen beispielsweise Bähr et al. (2017:11), dass Geflüchtete, die sich im Leistungsbezug des SGB II befinden, im Vergleich zu anderen SGB II-Neuzugängen zusätzlich Vermittlungsschwierigkeiten in Hinblick auf sprachliche Defizite und fehlende Berufsabschlüsse aufweisen. Diesbezüglich muss sich auch für die Jobcenter die Frage stellen, wie mit diesen Vermittlungsschwierigkeiten bei Geflüchteten umgegangen wird und welche Maßnahmen und Strategien zur Beseitigung dieser Defizite ergriffen werden.

Abgesehen vom spezifischen Kontext der Beratung und Vermittlung der Geflüchteten ist das Vorgehen der Jobcenter allgemein Gegenstand einer Vielzahl von vorwiegend qualitativen Studien. Mit dem Handeln einzelner Vermittlungs- und Integrationsfachkräfte beschäftigen sich unter anderem Bartelheimer/Henke (2017), Boockmann et al. (2014), Ludwig-Mayerhofer (2014) und Schütz et al. (2011). Fragen der Organisation und Steuerung der Jobcenter werden beispielsweise von Brülle et al. (2016), Reis/Siebenhaar (2015), Sowa et al. (2016) sowie Strotmann et al. (2011) untersucht. Darüber hinaus liegt eine große Zahl von Studien der SGB-II-Wirkungsforschung zu einzelnen Instrumenten und Maßnahmen vor.

3. Anlage der Untersuchung, Standorte und Auswertungsmethodik

Die im Rahmen eines Forschungsprojekts im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie³ durchgeführten Befragungen wurden als regionale Fallstudien konzipiert. Fallstudien bieten die Möglichkeit, „komplexe, bisher wenig erforschte Phänomene in einem breiten Zugang und vor dem Hintergrund ihrer Kontextbezogenheit zu betrachten“ (Borchert, Göthlich 2009: 46) und hierdurch neues Wissen zu erschließen sowie daraus Hypothesen abzuleiten. Die Durchführung von Fallstudien dient hier dem Ziel, Hypothesen über die Zusammenhänge von Maßnahmeneinsatz, Strategien und die Bewertung der Integrationschancen von Geflüchteten in den Jobcentern zu gewinnen.

Für die Fallstudien wurden vier Regionen (Arbeitsagenturbezirke) mit insgesamt fünf Jobcentern in Deutschland (im Folgenden als Nord, Süd, Ost, West I und West II bezeichnet) ausgewählt. Bei der Auswahl der Jobcenter wurde darauf geachtet, dass sie die regionalen Unterschiede hinsichtlich Siedlungstyp, wirtschaftlicher und Arbeitsmarktsituation sowie der Betroffenheit von der Flüchtlingsmigration angemessen widerspiegeln. Es sollten ausschließlich Jobcenter einbezogen werden, die bereits relativ umfangreiche Erfahrungen mit Maßnahmen für Geflüchteten gemacht hatten, da

3 Forschungsprojekt „Wie kann eine gesamtwirtschaftlich erfolgreiche Integration der Flüchtlinge gelingen?“, siehe Boockmann et al. (2017). Für die vorliegende Arbeit wurde die Frage auf die Herausforderungen, Ziele und Handlungsansätze der Jobcenter beschränkt und das empirische Material in Bezug auf diese Fragestellung größtenteils noch einmal ausgewertet.

nur von diesen aussagekräftige Ergebnisse aus den Interviews zu erwarten waren. Hierzu wurde die Einschätzung mehrerer Regionaldirektionen der Bundesagentur für Arbeit (BA) eingeholt. Tabelle 1 beschreibt die befragten Jobcenter anhand der SGB-II-Quote und des Anteils ausländischer Staatsangehöriger unter den erwerbsfähigen Leistungsberechtigten.

Tabelle 1: Die Standorte im Vergleich

Standort	Stadt / Land	ELB-Quote	Anteil ausländische ELB / alle ELB	Anteil ausländischer ELB an der Bevölkerung	FdA
West I	Ländlich/ Umland	-	+	-=	zkT
West II	Städtisch	+	++	++	gE
Süd	Ländlich/ Umland	--	+++	-=	gE
Ost	Städtisch	++	=+	++	gE
Nord	Ländlich/ Umland	=	+	=+	gE

Anmerkungen: ELB: erwerbsfähige Leistungsberechtigte, FdA: Form der Aufgabenwahrnehmung im SGB II, gE: gemeinsame Einrichtung, zkT: zugelassener kommunaler Träger;. +++, ++, + der Wert liegt über dem deutschen Referenzwert; -=, =, =+, der Wert entspricht dem deutschen Referenzwert oder liegt leicht darüber bzw. darunter; -, -- der Wert liegt unterhalb des deutschen Referenzwertes;

Quelle: BA "Bedarfsgemeinschaften und deren Mitglieder nach dem SGB II (Monatszahlen); eigene Berechnungen.

In den ausgewählten Jobcentern wurden offene, leitfadengestützte Interviews mit Beschäftigten durchgeführt.⁴ In jedem Jobcenter wurden Gespräche mit der Geschäftsführung, mit Teamleitungen und Integrationsfachkräften geführt. Die interne Organisation und Spezialisierung von Aufgaben in den Jobcentern unterscheidet sich erheblich. Wo es Koordinatoren und Koordinatorinnen für das Thema Geflüchtete gibt, wurden diese befragt, ebenso Verantwortliche an Schnittstellen wie z.B. Integration Points und Zuständige für bestimmte Funktionen (z.B. Arbeitgeberservice). Da die Analyse auf das Vorgehen der Jobcenter beschränkt ist, wurden generell keine

⁴ Eine Liste der Gesprächspartner und -partnerinnen befindet sich im Anhang.

Interviews mit Kooperationspartnern der Jobcenter geführt. Alle Interviews wurden im 4. Quartal 2016 durchgeführt.⁵

Die Durchführung der 25 Interviews an den verschiedenen Jobcentern fand leitfadengestützt und persönlich vor Ort in jeweils ca. einstündigen Gesprächen statt. Die Leitfäden enthielten Fragen zur Wahrnehmung von Chancen und Hemmnissen der Integration von Geflüchteten in den Arbeitsmarkt, die von den Jobcentern benutzten Ansätze zur Betreuung sowie die Bewertung und Nutzung von Maßnahmen für Geflüchtete. Aufgrund der unterschiedlichen Aufgabengebiete der befragten Personen wurde der Leitfaden situativ an die jeweiligen Perspektiven und Rolle der Befragten angepasst.

Die mit den Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen in den Jobcentern geführten Interviews wurden wortgetreu transkribiert und mit dem inhaltsanalytischen Verfahren nach Mayring (2000) ausgewertet. Mayring schlägt einen Auswertungsprozess vor, der das vorhandene Textmaterial analysiert, indem es inhaltlich miteinander verglichen wird. Die Interviews werden auf sinngemäß ähnliche Äußerungen und Inhalte bzw. auf Unterschiede untersucht. Daraus wird ein Kategoriensystem entwickelt. Laut Rahmsenthaler (2013: 23) ist die Bildung eines Kategoriensystems eine „Zusammenfassung des Textes, die den im Text enthaltenen Sinn in genannte Kategorien darstellt, die ihrerseits in einem System organisiert sind“ und als Ausgangspunkt für die Interpretation des Textmaterials gesehen werden können.

Im Verfahren von Mayring (2000) werden im ersten Schritt aus einem kleinen Teil des gesamten Textmaterials induktiv Kategorien aus dem Material heraus gebildet, welche das Material systematisch gliedern. Die so gebildeten Kategorien werden dann im zweiten Schritt auf das restliche Material angewendet, angepasst und ggf. reformuliert, sodass ein endgültiges Kategoriensystem entsteht, welches auf das

5 Darüber hinaus wurden für das Forschungsprojekt Gruppeninterviews und vertiefte Einzelinterviews mit 66 Geflüchteten aus Syrien, Afghanistan, Irak und Eritrea sowie leitfadengestützte Interviews mit 40 Betrieben durchgeführt. Ferner wurden Beschäftigte der Regionaldirektionen der Bundesagentur für Arbeit, in deren Zuständigkeit sich die Fallstudien-Jobcenter befinden, interviewt. Für den vorliegenden Aufsatz werden jedoch nur die Jobcenter-Interviews herangezogen.

gesamte Textmaterial angewendet wird. Die Äußerungen aller Interviews werden dann systematisch den einzelnen Kategorien zugewiesen und inhaltlich ausgewertet.

Zur Analyse und Kategorisierung des Materials wurde das Programm MAXQDA eingesetzt. Im Kontext der qualitativen Methodendiskussion gilt es zu beachten, dass bei der inhaltlichen Analyse stets die „Fragestellung der Studie und die Charakteristik des zu untersuchenden Materials das Primat haben [sollte], nicht [...die] Methode der Analyse“ (Mayring 2000). Insofern ist eine inhaltsanalytische Auswertung der durchgeführten Interviews angebracht, da hierdurch die kontextbezogenen Handlungsweisen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Jobcenter in besonderem Maße erfasst und die Handlungsweisen der Jobcenter innerhalb der spezifischen lokalen Kontexte analysiert werden können.

Die Gütekriterien qualitativer Forschung, die nach Mayring (2000) in Nachvollziehbarkeit, Triangulation und Reliabilität liegen, werden dadurch gewährleistet, dass die Analyse des Textmaterials durch die verwendete Methode systematisch und damit für andere nachvollziehbar erfolgte. Durch die Verwendung zweier, unabhängiger Kodierer wurde die Intercoder-Reliabilität bei der Entwicklung und Zuordnung des Kategoriensystems gewährleistet. Dabei wurden die vergebenen Codes miteinander diskutiert und abgeglichen (vgl. Ramsenthaler 2013: 25).

Die Gesprächspersonen in den Experteninterviews sind als Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Jobcenter „Zeugen des interessierenden Sachverhalts“ (Hildebrandt 2015: 246) und zugleich handelnde Personen. Aufgrund dieser Doppelrolle könnten die Befragten die Interviews auch aus einem Eigeninteresse heraus nutzen, um „sich selbst und [ihre] Probleme zu inszenieren“ (Hildebrandt 2015: 246). Daher müssen mögliche Eigeninteressen im Interpretationsprozess berücksichtigt werden (Hildebrandt 2015: 246). Neben dem Eigeninteresse könnte auch die soziale Erwünschtheit die Aussagen der Expertinnen und Experten beeinflussen Kaiser (2014: 130). Diese könnte sich beispielsweise darin äußern, dass die Befragten vorwiegend von positiven Fällen und guten Beispielen der Integration von Geflüchteten berichten. In diesem Fall lassen die umfangreichen Schilderungen von Problemen sowie die Tiefe und Vielfalt der Erzählungen vermuten, dass die soziale Erwünschtheit in der Gesamtbetrachtung nicht ins Gewicht fällt.

4. Problemwahrnehmung

Die folgenden vier Abschnitte stellen die inhaltlichen Ergebnisse der Fallstudien vor. Ausgangspunkt ist die Problemwahrnehmung der Befragten. Anschließend werden die grundsätzlichen Ziele der Jobcenter bei der Integration von Geflüchteten in der Wahrnehmung der befragten Mitarbeitenden aus dem Material herausgearbeitet und mögliche Strategien zur Verfolgung dieser Ziele dargestellt. Schließlich wird auf die spezifischen Vorgehensweisen und Maßnahmen eingegangen. Um die Ergebnisse zu differenzieren, werden die Aussagen aus den Interviews in Beziehung zu lokalen Kontextfaktoren gesetzt. Neben den Merkmalen, die in Tabelle 1 enthalten sind, erwiesen sich die bisherigen Erfahrungen mit Migrantinnen und Migranten im Bereich des jeweiligen Jobcenters sowie die lokale Arbeitsmarktlage als Kontextfaktoren, auf die in den Gesprächen besonders intensiv Bezug genommen wurde.

Der Übergang von Geflüchteten in die Zuständigkeit des SGB II aus dem SGB III nach der Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft stellt die befragten Jobcenter im Wesentlichen vor zwei Herausforderungen. Einerseits muss der Zugang der Geflüchteten in die Zuständigkeit der Jobcenter organisatorisch bewältigt werden, die Geflüchteten müssen also in den Arbeitsprozess der Jobcenter aufgenommen werden. Zum anderen stellt sich die Frage, wie die Gruppe der Geflüchteten mit ihren spezifischen Problemlagen angemessen beraten, unterstützt und auf den deutschen Arbeitsmarkt vorbereitet werden kann.

Der an allen untersuchten Standorten festzustellende diskontinuierliche, „wellenartige“ (JC Süd) Zugang von Geflüchteten in den Bereich des SGB II bedeutete, dass für die Jobcenter kaum abzusehen war, zu welchem Zeitpunkt welche Anzahl von Geflüchteten in den Jobcentern vorstellig wurde, was die Planbarkeit des Betreuungsprozesses deutlich behinderte. Alle befragten Standorte haben jedoch – unter anderem gestützt auf die vom BAMF vorgelegten Zahlen zu den Asylverfahren – Erwartungen über die mögliche Maximalanzahl der Geflüchteten, die in den Jobcentern vorstellig werden könnten, gebildet und sich entsprechend vorbereitet. So wurden zusätzliches Personal eingestellt, Prozessabläufe überarbeitet und zusätzliche finanzielle Mittel für die Integration von Geflüchteten bereitgestellt. An manchen Standorten wurden Notfallpläne erstellt, um bei einem weiteren Anstieg der SGB-II-Neukunden unter den Geflüchteten handlungsfähig zu bleiben. Tatsächlich fiel die Zunahme der Anzahl der

zu betreuenden Geflüchteten geringer aus als erwartet, sodass die befragten Jobcenter das „Ganze ganz gut im Griff“ (JC Ost) hätten. Teilweise überträfen die geplanten Kapazitäten den Bedarf, so dass die Ressourcen, die nicht für die seit dem Jahr 2015 nach Deutschland gelangten Geflüchteten benötigt werden, an anderer Stelle in den Arbeitsprozessen verwendet würden. So konnte nach Aussage der Befragten am Standort Ost eine höhere Kontaktdichte und bessere Betreuung von „Alt-Flüchtlingen“ erreicht werden.

Quantitativ entwickelte sich der Zugang der Geflüchteten an den Standorten der Fallstudien unterschiedlich. Befragte am Standort West I gaben an, dass bereits seit zwei oder drei Jahren ein Zuwachs an Leistungsberechtigten im Kontext der Fluchtmigration zu beobachten gewesen sei. Nach dem starken Anstieg im 2. Halbjahr 2015 sei dieser etwas zurückgegangen, mittlerweile nehme er aber aufgrund der schnelleren Fallbearbeitung im BAMF wieder stärker zu. Am Standort Nord berichten die befragten Akteure von einem „handlebaren“ Neuzugang von zwischen 60 und 70 Geflüchteten pro Monat zum Befragungszeitpunkt. Auch am Standort Ost wurde berichtet, dass die derzeitige Anzahl der Neuzugänge keine besonderen organisatorischen Probleme schaffe. Am Standort Süd wurde von 200 neuen Vorsprachen in der rechtskreisübergreifenden Integrationsanlaufstelle für Geflüchtete monatlich berichtet, was angesichts der Personalkapazitäten und des bereits hohen Bestands als „gewaltig“ empfunden wird.

Die Beschäftigten aller befragten Jobcenter äußern, dass das für Maßnahmen zur Verfügung stehende Budget bis zum Interviewzeitpunkt prinzipiell ausreichend gewesen sei. Teilweise habe die Notwendigkeit, die mit den Trägern vereinbarten Maßnahmen auch durchzuführen, zu einem „Besetzungsdruck“ geführt, der sich teilweise ungünstig auf die Passgenauigkeit von Maßnahmen und bei den Geflüchteten vorhandenen Voraussetzungen ausgewirkt habe. So wird berichtet, dass die Jobcenter „mit den ganzen Maßnahmen für Flüchtlinge Schwierigkeiten [hätten], die[se] zu besetzen“ (JC Nord).

Das Problem kam insbesondere deshalb auf, weil Geflüchtete infolge der langsamen Anerkennungsverfahren später als erwartet in die Betreuung durch die Jobcenter eintraten und dann zunächst einmal eine Sprachförderung benötigten. So betont ein befragter Mitarbeiter am Standort West I, dass die bisherigen Maßnahmen

nicht zielführend gewesen seien, denn das Geld zur Finanzierung sei „eigentlich vor Bedarf gekommen, weil die meisten Bewerber [...] im Integrationskurs“ (JC West I) geblockt seien. Daher seien zu viele Maßnahmen bereitgestellt worden, die jedoch noch nicht „befüllt“ werden konnten (JC Süd), weil die Teilnehmenden darauf noch gar nicht vorbereitet gewesen seien (JC Nord). Der Druck, bewilligte Maßnahmen zu besetzen, führte dazu, dass die Sequenz der Maßnahmen für die Teilnehmenden nicht optimal war und die Maßnahmen nicht an diejenigen vergeben wurden, die den meisten Nutzen aus dem jeweiligen Angebot hätten ziehen können.

Hinsichtlich der Organisation der Betreuung der Geflüchteten und Fallbearbeitung durch die Jobcenter zeigen sich an den betrachteten Standorten zwei unterschiedliche Ansätze. Im JC Nord werden die Geflüchteten auf der Basis einer alphabetischen Zuordnung auf alle Integrationsfachkräfte verteilt. In den anderen Jobcentern wurden spezialisierte „Flüchtlingsteams“ (JC Ost) zur Betreuung der Geflüchteten etabliert. Diese Teams werden teilweise gemeinsam aus Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Arbeitsagentur und des Jobcenters gebildet, um den Übergang der Geflüchteten zwischen den Rechtskreisen SGB III und SGB II für die Geflüchteten reibungslos zu gestalten. Die Notwendigkeit, solche Flüchtlingsteams einzurichten, hängt aber in hohem Maße mit den Fallzahlen zusammen. Am Standort Nord werde dies noch nicht in Erwägung gezogen, da die Fallzahlen bislang zu klein seien. Die Übernahme von Geflüchteten in den Betreuungsprozess finde dort über ein kollektives „learning by doing“ statt (JC Nord). An den anderen Standorten werden die Vorteile der Spezialisierung hervorgehoben. So könne spezifisches Fachwissen gesammelt werden, damit eine auf die jeweiligen Umstände angepasste Beratung und Betreuung stattfinden könne (JC West II).

Auch wenn die Anzahl der Zugänge in die Betreuung im Rechtskreis des SGB II aufgrund der vorab durchgeführten Ressourcenbereitstellung in der Wahrnehmung der Jobcenter für sich genommen kein schwerwiegendes Problem darstellt, werden mit steigender Kundenzahl vermehrt spezifische Leistungen nachgefragt (z.B. Sprachübersetzungsdienste), was die Intensität der Arbeitsbelastung für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter erhöht. Die befragten Beschäftigten am Standort Süd berichten von einer deutlich gestiegenen Arbeitsbelastung. Dies sei in einer intensiveren

Schnittstellenarbeit und einem Wachstum des Bestands an Geflüchteten begründet, sodass diese Mitarbeiter nach eigenen Aussagen am „Limit“ (JC Süd) arbeiten würden.

Ein wichtiger Kontext der Betreuung ist der Umfang, in dem Personen mit Migrationshintergrund am jeweiligen Standort schon vor der aktuellen Zuwanderungsbewegung Geflüchteter betreut wurden. Einige Jobcenter hätten mit Geflüchteten „immer schon ... recht viel zu tun [gehabt]. Natürlich nicht in dem Ausmaß“ (JC Nord). Andere geben an, dass es in der Region auch zuvor schon einen relativ hohen Ausländeranteil (JC West I) gegeben hätte oder Migration vor Ort „immer schon ein großes Thema“ (JC Ost) gewesen sei. Wieder andere Akteure sehen in der Integration der Geflüchteten „neue Aufgaben [und] neue Herausforderungen“ (JC Süd), die aber aufgrund des lokalen guten Arbeitsmarktes „wo wir Möglichkeiten haben“ als lösbar erscheinen (JC Süd).

Neben den eigenen Ressourcen verfügen vor allem die Jobcenter mit umfangreichen Vorerfahrungen in der Betreuung von Migrantinnen und Migranten (JC Ost, JC West II) über eine lokale Netzwerkstruktur, die zur Betreuung und Unterstützung von Geflüchteten genutzt wird. Diese Jobcenter betonen auf der einen Seite die Schwierigkeiten der sozialen und kulturellen Integration, sehen hier aber keinesfalls ein grundsätzlich neues Problem. Auch in organisatorischer Hinsicht fühlen sie sich gut vorbereitet. So seien die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter seit Jahren „daran gewöhnt, Menschen mit Migrationshintergrund zu [...] beraten“ (JC Ost) und zu betreuen. Daher tue die Betreuung „eine[r] Mehrzahl [...] ankommender Kunden [...] nicht weh“ (JC Ost). Auch seien Migranten und Migrantinnen „schon immer Zielgruppe“ (JC West I) gewesen. Dies erleichtere beispielsweise die Organisation der Kundenbetreuung bei nicht-deutschsprachigen Personen.

Während die organisatorische Einbindung der Betreuung von Geflüchteten in den Arbeitsprozess der Jobcenter zumindest nicht durchgängig als Problem geschildert wird, gestaltet sich die eigentliche Integrationsarbeit aufgrund der spezifischen Problemlagen der Geflüchteten überall schwierig. Dabei ist die Flucht nach Einschätzung der Befragten ursächlich für viele nachfolgende Probleme der Integration. Die Erfahrungen im Herkunftsland und der Flucht würden Geflüchtete in ihrer physischen und psychischen Gesundheit beeinträchtigen. Die Interviewpartner verweisen darauf, dass Geflüchtete Probleme psychischer Überforderung hätten, die

sich nicht direkt auf den ersten Blick zeigen würden. So könne die psychische Problematik damit zusammenhängen, dass die Geflüchteten im Ungewissen über das Schicksal ihrer Familien seien oder dass ein Teil der Familie noch im Herkunftsland verblieben sei. Diese Problemlagen oder auch die Traumata, die Geflüchtete mitbringen, seien dabei jedoch nicht immer sofort erkennbar (JC West II).

In der Wahrnehmung der befragten Jobcenter haben Geflüchtete überwiegend geringe berufliche Qualifikationen und teilweise auch unzureichende schulische Kenntnisse. Sofern berufliche Qualifikationen und Erfahrungen bestehen, gebe es in der Regel keine Zertifikate, die in Deutschland anerkannt werden könnten. Oft würden Nachweise über Ausbildung und Berufserfahrung fehlen oder seien während der Flucht verloren gegangen.

Im Bereich der Hochqualifizierten, die eine Minderheit der Geflüchteten stellen, bestehen nach Einschätzung der Befragten prinzipiell bessere Möglichkeiten der Anerkennung von Qualifikationen. Allerdings seien die Qualität und die Inhalte der Bildungssysteme bzw. die formalen Abschlüsse in den Herkunftsländern oft nicht bzw. nicht analog mit Abschlüssen in Deutschland vergleichbar. Daher sei die Verwertbarkeit der im Herkunftsland erworbenen Qualifikationen oft gerade im Bereich höherer formaler Abschlüsse stark eingeschränkt. Thematisiert werden in diesem Zusammenhang die hohen Anforderungen des deutschen Ausbildungs- und Arbeitsmarktes. So sieht beispielsweise ein Mitarbeitender am Standort West II die Schwierigkeit, Geflüchtete in Ausbildung zu bringen, da es auch schon für deutsche Bewerber mit schlechten Schulnoten schwierig sei, einen Ausbildungsplatz zu bekommen. Es sei seiner Meinung nach unrealistisch, Geflüchtete, die nur vier Jahre lang die Schule besucht hätten, in eine Ausbildung zu bringen.

Eine Mitarbeiterin am Standort Nord sieht die Integration Geflüchteter dadurch erschwert, dass sich die Systeme der Berufsausbildung unterscheiden würden und Geflüchtete unter „Studium“ etwas Anderes verstünden, „als wir unter Studium verstehen“ (Nord). Selbst mit dem Nachweis formaler Abschlüsse sei es für Geflüchtete schwierig, anspruchsvolle Positionen am Arbeitsmarkt zu besetzen. Die im Ausland erworbenen Berufsabschlüsse besäßen in Deutschland einen unterschiedlichen Stellenwert und böten unterschiedliche Chancen einer weiteren Ausübung in Deutschland. Dies gelte insbesondere im Bereich höherqualifizierter Tätigkeiten, wobei

auch hier Unterschiede nach Berufen vorhanden seien. So hätten einem Befragten aus dem JC Süd zufolge geflüchtete Ärzte gute Chancen, ihren erlernten Beruf in Deutschland auch weiterhin auszuüben, wohingegen die Ausübung einer Tätigkeit als Ingenieur in Deutschland für Geflüchtete erheblich schwieriger sei, da die fachlichen Unterschiede gegenüber dem Heimatland zu groß seien (JC Ost).

Die Äußerungen der befragten Mitarbeitenden der Jobcenter zeigen, dass zur Bewertung der Integrationschancen von Geflüchteten auf Erfahrungen mit Gruppen mit ähnlichen Problemlagen am deutschen Arbeitsmarkt zurückgegriffen wird und diese implizit als Referenzgruppe für die Chancenbewertung am deutschen Arbeitsmarkt herangezogen werden. So werden die Chancen der Geflüchteten mit fehlenden (formalen) Nachweisen über Schulbildung oder berufliche Erfahrungen mit denen geringqualifizierter Personen verglichen. Sofern Erfahrungen mit Flüchtlingen bestehen, die schon länger in Deutschland sind, werden diese ebenfalls als Referenz herangezogen (JC Ost).

Häufig sind Geflüchtete auch weniger mobil und sind dadurch in der Wahl von Maßnahmen und des Ausbildungs- oder Arbeitsplatzes eingeschränkt; dies wird insbesondere an den ländlichen Standorten als Problem angesehen. Dazu kommt, dass beispielsweise gerade in ländlichen Regionen die Infrastruktur (z.B. ÖPNV, Kinderbetreuungsangebote vor Ort, Schulangebot) geringer als in Städten ausgebaut ist und Geflüchtete dadurch Schwierigkeiten hätten, spezifische Maßnahmen zur (Weiter-) Qualifikation zu erreichen oder zu besuchen (JC Nord). Die fehlende Infrastruktur erschwere es auch den Mitarbeitern, die Flüchtlinge an verschiedenen Standorten innerhalb eines Landkreises zu betreuen (JC Süd).

Die Motivation der Geflüchteten wird von den Jobcentern generell als Ressource im Integrationsprozess gesehen. Verwiesen wird auf die grundsätzliche, positive Motivation der Geflüchteten, Neues zu lernen und voranzukommen (JC Nord, JC Ost). Dennoch berichten die in den Jobcentern Beschäftigten auch davon, dass Unternehmen rückmelden, dass die Motivation und Erwartungen der Geflüchteten doch nicht in dem Maße vorhanden sei, wie sich die Unternehmen das erhoffen würden (West II). Zum Teil sei das Problem auch nicht, dass die Motivation fehle. Es gebe sogar eine Teilgruppe von Geflüchteten, die „übermotiviert“ seien. Diese stellten sich „das alles [die Integration in Arbeit] einfacher vor“ (JC West II). Daher müsse bei diesen daran

gearbeitet werden, diesen zu erklären, weshalb eine schnelle Arbeitsaufnahme nicht erreichbar sei, ohne dabei die individuelle Motivation zu reduzieren.

Gerade in Bezug auf die Motivation werden Probleme und Herausforderungen der Integration Geflüchteter von den befragten Jobcentern unterschiedlich bewertet. An den Standorten Nord und Süd wird das Vorhandensein einer Grundmotivation zur Arbeitsmarktintegration bei den Geflüchteten unterstrichen. So sei es „eine Mär, dass viele Geflüchtete nur kommen, damit sie ALG II beziehen, sondern die wollen ihr eigenes Leben“ (JC Süd). Die Integrationschancen im Vergleich zu den sonstigen Kundinnen und Kunden werden auch deshalb als günstig beurteilt, da viele dort anzutreffende Problemlagen (z. B. Eintragungen im Führungszeugnis, Demotivation, Resignation, Suchtprobleme) bei den Geflüchteten nicht vorhanden sind. Diese hätten nach Einschätzung eines Befragten keine „Altlasten“ wie beispielsweise Schulden (JC Nord). Dass solche Problemlagen bei den Flüchtlingen nicht wahrgenommen werden, kann aber auch darauf zurückzuführen sein, dass die Sprachkenntnisse der Geflüchteten zum Befragungszeitpunkt noch nicht ausreichend waren, um über solche Problemlagen zu sprechen. Wenn die Verständigung beispielsweise über ehrenamtliche Dolmetscher aus dem familiären Umfeld erfolgt, wie es gelegentlich der Fall ist, werde über Problemlagen wie Schulden, Gesundheit oder Suchtprobleme nicht offen gesprochen (JC Nord).

In anderen Jobcentern prägen die Erfahrungen mit Kundengruppen mit Migrationshintergrund, die langfristig auf Sozialleistungen angewiesen sind, einen skeptischen Blick auf die Chancen der Geflüchteten, den Bezug von Sozialleistungen langfristig zu verlassen. Der Standort Ost, der über eine lange Historie der Betreuung von Migrantinnen und Migranten verfügt, sieht aufgrund dieser Erfahrungen die Integrationschancen der Geflüchteten trotz anfänglich vorhandener Motivation „kritischer“ und „risikobehafteter“ als für andere Gruppen mit ähnlichen Qualifikationen. Die Befragten befürchten, dass die Motivation im Verlauf der Betreuung abnehmen könne, denn „umso mehr bekommen die auch mit, wie es halt auch funktioniert“. Hierbei wird auf die Situation von „Altflüchtlingen“ verwiesen, die sich im sozialen Hilfesystem „eingerichtet“ und nicht zwangsläufig den Wunsch hätten, ihre Situation zu verändern und Einkommen auf dem Arbeitsmarkt zu verdienen (JC Ost). Ein besonderes Problem sei in der Vergangenheit die Dauer der Asylverfahren gewesen.

Die Geflüchteten seien drei Jahre im Asylverfahren gewesen und hätten sich in dieser Zeit in ihren ethnischen Netzwerken integriert, aber keine Arbeitserfahrung gewonnen (West II).

5. Ziele der Jobcenter bei der Betreuung von Geflüchteten

Von allen Jobcentern, die in die Untersuchung einbezogen sind, wird die Vermeidung von langfristigem Leistungsbezug übereinstimmend als wichtiges Ziel der Integrationsbemühungen herausgestellt. Die Prominenz dieses Ziels ergibt sich zunächst daraus, dass dieses neben der Verringerung der Hilfebedürftigkeit und der Verbesserung der Integration in Erwerbstätigkeit eines der drei geschäftspolitischen Ziele des SGB II ist. Zugleich zeigt der hohe Stellenwert, der diesem Ziel zuerkannt wird, die langfristige Zielorientierung der Jobcenter. Diese Orientierung an einer langfristigen Zielsetzung sollte nach Ansicht von Befragten auch bei der Steuerung der Jobcenter mitbedacht werden. Dabei solle nicht in erster Linie auf kurzfristige Integrationsziele abgestellt werden, die Anzahl der erreichten Integrationen in den Arbeitsmarkt dürfe nicht das entscheidende Kriterium sein (JC West II).

Neben den geschäftspolitischen Zielen wird auch die soziale und kulturelle Integration in die deutsche Gesellschaft als Zielsetzung genannt. Hierunter werden unterschiedliche Zielsetzungen gefasst, die von der Akzeptanz der Anforderungen und der Kommunikation in der Arbeitswelt über die Bewältigung des Alltagslebens in Deutschland (Behördengänge, rechtliche Gegebenheiten) bis hin zu sozialen Kontakten mit Einheimischen und der Vermeidung von „Parallelgesellschaften“ reichen.

Aus den Aussagen der Befragten in den Jobcentern ergibt sich, dass diese Ziele beim Einsatz von Strategien und Maßnahmen teilweise komplementär, aber keinesfalls deckungsgleich sind. Sie sind komplementär, weil eine Integration in qualifizierte Beschäftigung als das wirksamste Mittel zur Verhinderung des Verbleibs im oder des Wiedereintritts in den Leistungsbezug angesehen wird. Ohne den Erwerb von Qualifikationen und die Eingliederung in den Fachkräfte-Arbeitsmarkt wären die Geflüchteten langfristig auf ergänzende Leistungen des Jobcenters angewiesen. Dies könne schließlich auch dazu führen, dass sich Geflüchtete in ihrer Situation als Leistungsbeziehende „einrichten“ würden. Die Integration in qualifizierte Beschäftigung wird dabei im Sinne eines „Einlebens in die Arbeitsgesellschaft“ (JC West II)

auch in einer positiven Beziehung zur gesellschaftlichen Integration gesehen. Hierbei lassen sich wechselseitige Ursache-Wirkungs-Beziehungen rekonstruieren. Die gesellschaftliche Integration stärkt die individuellen Netzwerke der Geflüchteten in Deutschland, befördert deshalb die Arbeitsmarktintegration und verhindert die Abhängigkeit von Transferleistungen. In umgekehrter Richtung kann die Vermeidung von Leistungsbezug dazu beitragen, negative Stigmatisierungen zu vermindern, Ausgrenzung zu vermeiden und somit die soziale Integration der Geflüchteten zu fördern.

Zugleich ist abstrakt festzustellen, dass diese Ziele zumindest zum Teil in Konkurrenz zueinanderstehen, beispielsweise weil in der Zeit, in der Geflüchtete Maßnahmen und Qualifizierungen durchlaufen, nicht gearbeitet werden kann. Stattdessen sichern Transferleistungen wie der Bezug von ALG II den Lebensunterhalt. Der Leistungsbezug kann nach Ansicht der Befragten eine Dynamik entwickeln, in der sich die Geflüchteten vom Ziel der einkommenssichernden Beschäftigung wegentwickeln. So äußern die Fachkräfte in den Jobcentern die Befürchtung, dass ein Zuviel an Maßnahmen einen „Gewöhnungseffekt“ (JC West II) beim Bezug von Sozialleistungen bewirke. Daher könne es ratsam sein, (zunächst) auf eine schnelle Integration zu setzen, auch wenn diese nicht in eine Tätigkeit führe, die dem Potenzial der geförderten Person entspricht. Die Befürchtung, dass sich eine Dynamik der Abhängigkeit von Sozialleistungen entwickeln könnte, wird mit der Erfahrung der Jobcenter begründet, dass Langzeit-Leistungsbezieher die Kompetenz zur Bewältigung von Alltagsproblemen wie der Bezahlung von Miete und Stromrechnung verlieren, wenn ihnen diese durch das Jobcenter abgenommen werden. In diesem Fall gibt es einen Zielkonflikt zwischen den ersten beiden Zielen, der durch die Alternativen schnelle Arbeitsintegration versus langfristige Qualifizierung beschrieben werden kann.

Eine Kernfrage ist, wie sich die Jobcenter in solchen Zielkonflikten positionieren. An den Standorten West und Ost wird eine vorschnelle Integration in Arbeit nicht für zielgerecht gehalten:

„Aber wir haben natürlich auch das geschäftspolitische Ziel, Langzeitleistungsbezug zu bekämpfen [...] und deshalb ist es eigentlich auch Quatsch, die in Helfertätigkeiten zu schicken oder dass die Taxi fahren, weil dadurch wird diese Bedarfsgemeinschaft nie aus dem Leistungsbezug kommen, wird immer

Kunde bei uns sein, wird immer ergänzend Leistung bekommen. Und Ziel muss ja eigentlich sein, dass man unabhängig von uns lebt“ (JC Ost).

Eher könne eine Qualifizierungsstrategie sinnvoll sein, um Langzeit-Leistungsbezug zu vermeiden. Dabei sind den Befragten die Risiken dieser Strategie bewusst, wenn diese bedeutet, dass Geflüchtete längerfristig in Maßnahmen verbleiben. Ein Übergang von einer qualifizierenden Maßnahme zur nächsten (im Sinne von „Förderketten“) ohne praktische Arbeitstätigkeit könne dazu beitragen, dass die Geflüchteten die Motivation verlieren, sich aktiv um Arbeit zu bemühen. Hierzu rekurrieren die Befragten am Standort West II auf ihre Erfahrungen mit Migrantinnen und Migranten im Bereich des SGB II. Dabei wird nicht nur eine Parallele zwischen der misslungenen Arbeitsmarktintegration früherer Zuwanderer und der aktuellen Situation gezogen, sondern die Gesprächspersonen stellen auch eine direkte Verursachung im Sinne „schlechter Vorbilder“ fest, die darauf beruht, dass diese „Community relativ ansteckend auch auf die Flüchtlinge sein könnte [...]“ (JC Ost).

Vor dem Hintergrund dieser Wahrnehmungen wird die Zielsetzung der gesellschaftlichen Integration als wichtiges Element der Integration angesehen, da die Vermeidung von Abschottung und Parallelgesellschaften diese Effekte der Übertragung mindern könnte. Die Aufrechterhaltung der Motivation bei Geflüchteten und die schrittweise „Erarbeitung der Arbeitsgesellschaft“ werden daher als mögliche Prozesse angesehen, durch welche die beschriebene „Eingewöhnung in das Sozialsystem“ (JC West II) vermieden werden könne. Andererseits könne die Integration von Geflüchteten dadurch begünstigt werden, dass diese bereits aus Gesellschaften kommen, die eine starke Prägung durch eine Arbeitskultur aufweisen. So berichtet ein Mitarbeiter am Standort West II von einer großen russischen „Parallelgesellschaft“, die zwar in sich geschlossen lebe, aber gut in die Arbeitswelt integriert sei, da in deren Integrationsprozess die Arbeitsgesellschaft im Mittelpunkt gestanden habe (JC West II). Hierdurch zeigt sich auch, dass die Integrationschancen auch davon abhängen, inwieweit Geflüchtete diese Prägung mitbringen und sich dadurch auch kulturell schneller an den deutschen Arbeitsmarkt anpassen können.

Auch an den beiden anderen Standorten (Nord, Süd) wird der langfristige Abgang aus dem Leistungsbezug als Zielsetzung unterstrichen. Dieser wird jedoch vor

allem als Folge einer Arbeitsmarktintegration gesehen, auf welche die Integrationsbemühungen prioritär zusteuern müssen:

„Klar [...] müssen wir immer darauf [unverständlich] aus sein, dass der Flüchtling hilflos hier wird. Das ist ja unsere Aufgabe, wobei man dann auch immer wieder individuell schauen muss, krieg ich das sofort hin oder muss ich den Umweg nehmen, sei es über Praktika, sei es über Teilzeitstelle, sei es über Personaldienstleistungen, um einfach den Flüchtling auch mal im deutschen Arbeitsmarkt auf die Füße zu stellen“ (JC Süd).

Auch die Jobcenter an den Standorten Nord und Süd sehen den richtigen Weg darin, Geflüchtete „[...] zu qualifizieren, dass sie irgendwann auch ohne Arbeitslosengeld II existieren können“ (JC Nord). Zugleich sei es aber auch notwendig, die Geflüchteten schnell in den Arbeitsmarkt zu bringen und dafür Sorge zu tragen, dass sie berufliche Erfahrungen gewinnen und schnell aus dem Leistungsbezug kommen. Auch die Befragten in diesen beiden Jobcentern unterstreichen, dass die ausschließliche Verfolgung kurzfristiger Integrationsziele bei der Zielgruppe der Geflüchteten nicht angemessen sei. Anders als an den Standorten West und Ost, in denen die Vermeidung von Langzeit-Leistungsbezug als Zielsetzung klar dominiert, findet sich hier jedoch eine gleichmäßigere Gewichtung aller drei geschäftspolitischen Ziele des SGB II, während die Zielsetzung der sozialen Integration ein deutlich geringeres Gewicht erhält.

6. Strategien zur Integration

In diesem Abschnitt geht es darum, wie die Ziele und Zielkonflikte vor dem Hintergrund der lokalen Situation in Strategien zur Integration von Geflüchteten an den einzelnen Standorten umgesetzt werden. Grundsätzlich sprechen sich alle befragten Jobcenter für eine planvolle und langfristige Strategie in Bezug auf die Integration der Geflüchteten aus. Das bedeutet, dass sie sich auf eine langfristige Betreuung einrichten – von den ersten Schritten wie dem Spracherwerb bis zu einer Integration in möglichst hochwertige Beschäftigung. Die Voraussetzung einer langfristigen Betreuung ist, dass die Entwicklungspotenziale der einzelnen Personen zutreffend beurteilt werden. Hier erwarten die Jobcenter, dass sie im Zuge der Integrationskurse, Sprachvermittlung und Vermittlung die Geflüchteten besser kennenlernen werden und dann beurteilen können „was können wir wirklich mit denen machen, realistisch“ (JC West II).

Der Gegensatz zu einer planmäßigen und langfristigen Strategie wäre eine Strategie, die auf den schnellen Übergang in den Arbeitsmarkt setzt und dabei auf eine längerfristige und individuelle Planung des Förderverlaufs verzichtet. Keines der befragten Jobcenter setzt auf eine solche ausschließlich oder überwiegend am Markt orientierte Strategie. In Regionen wie am Standort Ost, in denen die Arbeitsmarktlage schwierig ist, wird zur Begründung angeführt, dass der Arbeitsmarkt nicht genug Angebote zur Verfügung stelle. In den anderen Regionen sind die Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt zwar günstiger. Hier wird aber teilweise betont, dass eine Integration in diesen Bereichen eine Sackgasse darstellen könne, der längerfristig einen Abgang aus dem Bezug von Sozialleistungen behindern werde:

„Gastronomie, das ist so ein Bereich, der ist nie auskömmlich. Handel/Verkauf, Lager/Logistik, das sind eigentlich so die klassischen Betriebe, wo Leute arbeiten können ohne Sprachkenntnisse, das ist kein Problem. Küche, Reinigung, da gibt's genügend, aber das sind natürlich Arbeitsplätze, die uns nachher langfristig hinterher belasten, weil keiner ein auskömmliches Einkommen erzielt“ (JC West II).

Eine Beschäftigung in diesen Bereichen wird nicht als Zwischenstadium auf dem Weg in Richtung einer bedarfsdeckenden Beschäftigung interpretiert, sondern als eine erwerbsbiografische Falle. Dies gilt umso mehr, als der Verdacht geäußert wird, dass es sich bei diesen Beschäftigungsbereichen um „Grauzonen“ handle, in denen geringe (gemeldete) Erwerbseinkünfte durch Transferbezug und Schwarzarbeit ergänzt werden.

Die Jobcenter an den Standorten Nord und Süd sehen in Beschäftigungsverhältnissen im Helferbereich dagegen durchaus sinnvolle Schritte auf dem Weg in eine dauerhafte Arbeitsmarktintegration. Auch hier wird aber ein planvolles Vorgehen im Sinne einer schrittweisen Entwicklung, beispielsweise im Hinblick auf eine duale Berufsausbildung, für notwendig gehalten, um Sackgassen, Brüche und Frustrationen zu vermeiden:

„Man kann die nicht gleich in Ausbildung geben, die Frustration bei einem Abbruch ist zu hoch“ (JC Nord).

Ein zu schneller und schlecht vorbereiteter Kontakt mit dem Arbeitsmarkt sollte daher vermieden werden, aber der ständige Kontakt mit dem Arbeitsmarkt wird von diesen Befragten für wichtig gehalten.

Übereinstimmend wird die Schwierigkeit geschildert, Geflüchtete über einen längeren Zeitraum dazu zu motivieren, eine Folge von Maßnahmen zu durchlaufen, um sich zu qualifizieren, anstatt sofort eine Helfertätigkeit auf dem Arbeitsmarkt aufzunehmen. Der Anreiz, eine Beschäftigung im Helferbereich anzunehmen statt langfristig in die eigene Qualifikation zu investieren, sei oftmals stark, zumal dies zumindest das Potenzial für eine wirtschaftliche Unabhängigkeit biete. Die Jobcenter setzen darauf, dass Geflüchtete auf Dauer „realistische“ (JC Süd) Ziele in Bezug auf den deutschen Arbeitsmarkt entwickeln und so in ihrer Motivation zum Erwerb von Qualifikationen gestärkt werden. Die Herausbildung solcher realistischer Ziele wird durch Maßnahmen und Kurse unterstützt, spätestens nach dem Integrationskurs sei Geflüchteten klar, dass es mit der Arbeitsmarktintegration nicht so einfach sei (JC Nord). Gelegentlich werden aber auch die Grenzen einer langfristigen Strategie der Integration betont, wenn diese zu einem Aufeinanderfolgen von Maßnahmeteilnahmen führt:

„Wenn die zu viele Maßnahmen hinterher gemacht haben, da wird ja nie was draus. Da muss man sehr vorsichtig sein“ (JC West II).

Eine langfristige Strategie steht mit der Nähe zum Arbeitsmarkt aber nicht zwangsläufig im Widerspruch. Die Jobcenter an den Standorten Nord und Süd sind durch die intensive Nutzung von Praktika und Einstiegsqualifizierungen als Teil einer längerfristigen Integrationsstrategie gekennzeichnet. Nach Ansicht einer/eines Beschäftigten am Jobcenter Nord gibt es auch Mischstrategien von Maßnahmen und einer Betätigung im Helferbereich, bei denen aber stets ein Mindestmaß an Förderung geleistet werden müsse:

„Man hat das Gefühl, dass wir die [Geflüchteten] zu sehr unversorgt lassen, sie müssen unserer Meinung nach erst die Sprache lernen. Was sie am Nachmittag machen, ob sie 450 Euro arbeiten, ist mir schnurz piepe, aber die Sprache hat Vorrang. Wir wollen Facharbeiter haben, wir wollen keine Helfer haben und wir wollen sie aus dem Leistungsbezug raushaben“ (JC Nord).

Eine befragte Regionaldirektion (West) betont die Unterschiede zwischen Geflüchteten und sprach sich in diesem Zusammenhang für eine „Doppelstrategie“ aus. Ein Teil der Geflüchteten könne nach dem Integrationskurs direkt in den Arbeitsmarkt einmünden, vor allem im Helferbereich und ggf. im Rahmen der Zeitarbeit. Der andere Teil solle

sich zunächst sprachlich weiterentwickeln, um danach entsprechend der fachlichen Qualifikation in den Arbeitsmarkt integriert zu werden.

Die Analyse der Äußerungen der Befragten zeigt, dass die Umsetzung einer langfristigen Strategie der Integration für Geflüchtete und Jobcenter anspruchsvoll ist und auch zur Überforderung beider Seiten führen kann. Einige Jobcenter betonen daher die Notwendigkeit eines Vorgehens in kleinen Schritten. Statt die Integration der Geflüchteten „in einer langen Förderkette zu operationalisieren“, benötige es vielmehr ein Umdenken auf „eine sehr kleinschrittige und niedrigqualifizierte Vermittlung von Grundkompetenzen“ (JC West II).

Unterschiede zwischen den Jobcentern werden hinsichtlich der Frage deutlich, inwieweit bei der Förderung der Geflüchteten ein kontrollierender Ansatz einerseits oder die Nutzung der Ressource Eigenverantwortlichkeit und Motivation andererseits sinnvoll ist. Insbesondere bei den beiden Jobcentern an Standorten mit hohem Migrantanteil (JC West II, JC Ost) werden die Erfahrungen mit anderen Zuwanderern herangezogen, um die Notwendigkeit einer engmaschigen Kontrolle und Begleitung der Geflüchteten zu begründen.

„Also muss man eine starke Kontrolle ausüben, jetzt nicht im Negativen, ich mein‘ jetzt auch nicht Sanktionen, aber man muss schon gucken, dass die tatsächlich im Integrationsprozess bleiben. Wenn die alle halbe Jahre nur hier hinkommen, das reicht nicht aus“ (JC West II).

Andere Jobcenter (JC Nord, JC Süd) setzen vor allem auf die Stärkung der Eigenverantwortung und Selbständigkeit der Geflüchteten. Sie sehen sich eher als Unterstützer im Integrationsprozess und nicht als kontrollierende Instanzen, denen eine Letztverantwortung zukommt. Erforderlich sei es, die Voraussetzungen für die Integration zu schaffen, insbesondere die Sprachbeherrschung. Danach könne man sich auch auf das Interesse der Arbeitgeber an der Integration der Geflüchteten verlassen:

„Sinnvoll ist wirklich, vorrangig gleich den jungen, gut qualifizierten Flüchtlingen unsere Sprache beibringen, weil der Arbeitsmarkt ist gut, die Arbeitgeber haben Interesse, die Ausbildungsbetriebe haben Interesse. Dass man diese Chancen einfach nutzt und dementsprechend, wenn man die Chancen nutzt und ein bisschen Zeit und Geld investiert, dann stehen die Chancen recht gut“ (JC Süd).

Diese Strategie setzt auf Maßnahmen, die Arbeitgeber und Geflüchtete zusammenbringen und Erfahrungen miteinander ermöglichen. Die Ausübung einer kontrollierenden und im Notfall auch sanktionierenden Strategie könne dagegen wirkungslos sein. Ziehe der Kunde oder die Kundin nicht mit, könne das Jobcenter letztlich nichts machen und „sanktioniere ins Blaue“ (JC Nord).

An allen Standorten lässt sich erkennen, dass die Integration Geflüchteter Herausforderungen in vielen unterschiedlichen Bereichen mit sich bringt. Dies macht es für die Jobcenter erforderlich, dass sie mit Netzwerkpartnern und Akteuren der Zivilgesellschaft zusammenarbeiten. Dabei bilden sich abhängig von den vorhandenen Strukturen an den Standorten unterschiedliche Formen der Zusammenarbeit heraus. Am Standort Nord werden zum Beispiel mit Akteuren aus lokalen Netzwerken, z.B. Flüchtlingsinitiativen oder Arbeitgebern, gemeinsame Veranstaltungen organisiert, welche über die Zugänge zum Arbeitsmarkt für Geflüchtete aufklären. Zugleich werden Kontakte zu anderen Akteuren geknüpft, die im Kontext der Flüchtlingsbetreuung von Relevanz sind, wie zum Beispiel zu Bildungsträgern oder zu wohlfahrtsstaatlichen Akteuren (z.B. AWO, Rotes Kreuz u.a.). Auch werden Kooperationen und Austauschformen mit den lokalen Ausländerbehörden, dem BAMF, kommunalen Beratungsstellen oder politischen Institutionen auf Landesebene aufgebaut. Ergänzend wird die Kooperation mit lokalen Integrationsträgern vor Ort für die Besprechung aktueller Problemlagen genannt.

Durch diese Kooperationen werden von den befragten Mitarbeitern der Jobcenter nicht nur Informationen an externe Akteure vermittelt, sondern diese stellen für die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der Jobcenter eine externe Hilfestellung dar. So wird am Standort Nord darauf hingewiesen, dass externe Akteure (z.B. das IQ-Netzwerk oder die Diakonie) zur Betreuung außerhalb der Vermittlungsarbeit herangezogen werden.

Neben den institutionellen Akteuren und Netzwerken, die sich um die Integration Geflüchteter kümmern, spielen auch Ehrenamtliche eine große Rolle. Hier weisen die Mitarbeiter der befragten Jobcenter darauf hin, dass ohne diese „nichts laufen würde“ (Süd) und diese eine „supergroße Stütze“ (West I) für die Betreuungsarbeit der Geflüchteten leisten würden. Einzelne Stimmen innerhalb der befragten Jobcenter haben allerdings auch negative Erfahrungen mit den

Ehrenamtlichen gemacht. So berichten befragte Mitarbeiter davon, dass die Ehrenamtlichen auch als Störfaktor der Vermittlungsarbeit wahrgenommen würden, denn bei den Ehrenamtlichen bestehe der Anspruch, dass deren „Anliegen sofort bearbeitet wird, dass man vielleicht sogar bevorzugt behandelt wird“ (Nord). Zudem finden sich auch Stimmen, die es kritisch beurteilen, wenn die eigentliche Betreuungsarbeit der Jobcenter auf Ehrenamtliche verlagert werden würde, weil es zu wenig reguläre Stellen zur Betreuung und Beratung der Geflüchteten gebe (West I). Zugleich wird aber darauf hingewiesen, dass die Jobcenter in der Summe von den Ehrenamtlichen profitieren, weil diese eine persönliche Betreuung leisten, die man im Jobcenter allein nicht bereitstellen könne.

7. Einsatz von arbeitsmarktpolitischen Instrumenten

In allen Jobcentern werden Maßnahmen des SGB II und SGB III (zum Beispiel Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung, zur Berufswahl und Berufsausbildung oder beschäftigungsschaffende Maßnahmen) genutzt. Die Wahrnehmung der Nützlichkeit dieser Maßnahmen allgemein und auch in spezifischer Hinsicht unterscheidet sich aber zwischen den Jobcentern. So haben in den Jobcentern Nord und Süd Standardmaßnahmen der Berufsvorbereitung und Qualifikation (zum Beispiel die Einstiegsqualifizierung) Priorität, um eine Integration in qualifizierte Arbeit als Ergebnis eines längerfristigen Prozesses herbeizuführen. Dabei wird teilweise vor dem Hintergrund einer vielfältigen Förderlandschaft unterschiedlicher Träger eher mehr und nicht weniger Standardisierung bei den Maßnahmen für nützlich gehalten, da eine Vielzahl an Akteuren unterschiedliche Maßnahmen für die Geflüchteten bereitstellen würden (JC Süd) und es daher „mittlerweile zu viele Maßnahmen“ (JC Nord) für die Geflüchteten gebe.

In den Interviews mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Jobcenter an den Standorten West und Ost wird dagegen die Eignung des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums für die Geflüchteten kritischer beurteilt.

„Wir haben Geld ohne Ende, das ist gar nicht das Problem, aber wenn wir immer das machen, was in den Rahmen der Agentur reinpasst und die gehen immer davon aus, dass das Leute sind, die im Normsystem sozusagen hinterher irgendeinen Zielberuf haben und irgendwie eine Arbeitsstelle übernehmen, da passt das nicht.“ (JC West II)

Als Grund dafür wird genannt, dass die arbeitsmarktpolitischen Instrumente insbesondere des SGB II auf einen möglichst schnellen Abgang aus dem Leistungsbezug abzielen und mit der im letzten Abschnitt geschilderten langfristig-planende Strategie nicht übereinstimmen würden. An den Standorten West und Ost urteilen Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter, dass die Maßnahmen des SGB II und SGB III oftmals die individuelle Situation der Geflüchteten außer Acht ließen und zu wenig auf deren individuelle Situation eingingen, so dass Standardmaßnahmen für diese nicht geeignet seien:

„Um denen zu begegnen, braucht man eigentlich andere Ansätze, muss erst verstehen, was die Menschen umtreibt, und dann braucht man andere Instrumente, sehr viel mehr Personal, um eigentlich eine schnellere individuelle Entwicklung bei denen zu gewährleisten. Also jeder Prozess, das haben wir dieses Jahr gelernt, den man anstößt, zieht fünf weitere nach sich“ (JC West II).

Als Beispiel wird genannt, dass die Integration von Geflüchteten in Betriebe über Praktika und andere Maßnahmen eine enge Begleitung in den Betrieben erfordere. Die Geflüchteten ohne Begleitung und Betreuung in die Betriebe zu bringen, sei nicht zielgerecht (JC Ost). Die mangelnde Eignung der Maßnahmen führe dazu, dass die Zuweisung zu Maßnahmen zwar formal befolgt werde, die Absicht, diese produktiv zu nutzen, jedoch fehle. Geflüchtete „machen dann, was der Berater will, aber es bringt hinterher überhaupt nichts“ (JC West II).

Um dem Bedarf gerecht zu werden, fordert ein Mitarbeiter am Standort West I eine flexiblere und modulare Gestaltung der Angebote und Konzepte zur Integration Geflüchteter. Zugleich sollten die einzelnen Elemente nicht nur mehr berufspraktische Elemente enthalten, sondern „individueller werden [...] es müsste ‚on the job‘ sein, es müssten mehr Teilqualifizierungen [...] möglich sein“ (JC West I). Notwendig sei auch die Entwicklung neuer Instrumente für die Geflüchteten. Dies scheitere jedoch an den Abläufen in der Arbeitsverwaltung, die praxisgerechte Lösungen teilweise verhindern würden:

„Hier gelten natürlich unsere Regeln, aber in einem Perfektionismus, dass Betrieben, Behörden und Trägern immer wieder die Hände gebunden sind, dass man viel zu lange Planungszeiten hat, etwas normgerecht zu entwickeln, bis man zur praktischen Hilfe kommt“ (JC West I).

Hinsichtlich der Umsetzung der Maßnahmen wird von den befragten Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen der Jobcenter teilweise Kritik an der Qualität von Maßnahmen, die durch externe Träger durchgeführt werden, vorgebracht. Dies betrifft insbesondere die Sprach- und Integrationskurse. Auch diese Kritik entsteht vor allem aufgrund der langjährigen Erfahrungen mit Menschen mit Migrationshintergrund in einigen Jobcentern, denen eine vielfältige Erfahrung mit Trägern entspricht. Insbesondere wird Kritik an der fehlenden (einheitlichen) Qualität der Kurse geäußert, die es durch stärkere Kontrolle zu überprüfen und zu bewerten gelte. Dies sei jedoch primär Aufgabe des BAMF und nicht der Jobcenter (JC Ost).

In allen Jobcentern wird die Notwendigkeit eines ganzheitlichen Vorgehens bei der Integration von Geflüchteten in den Arbeitsmarkt betont, indem die Situation der einzelnen Geflüchteten und die daraus resultierenden Bedürfnisse in den Mittelpunkt gestellt würde. Erforderlich sei „so eine individuelle Beratung zur Lebenssituation“ (JC Ost). Auch am Standort Nord wird wahrgenommen, dass die individuelle Situation entscheidende Voraussetzungen für die weiteren Schritte in Richtung Integration mitbestimmt. In diesem Bereich fehle es aber nicht nur an Instrumenten, zunächst bestehe die größte Schwierigkeit darin, solche Problemlagen zu diagnostizieren. So wird betont, dass den Jobcentern nicht nur die Zeit für die Erkennung und Bearbeitung von psychischen Problemlagen fehle, sondern auch die Ressourcen. Zwar stehe für solche Aufgaben der psychologische Dienst des Jobcenters prinzipiell zur Verfügung, dieser sei bislang aber nur bedingt genutzt worden (JC Ost), da diese Problemlagen häufig nur in der Muttersprache behandelt werden könnten und hierfür kein geeignetes Personal zur Verfügung stehe. Zudem seien die Jobcenter Behörden, mit denen die Betroffenen nicht so offen kommunizieren würden, wie es notwendig wäre.

An den Standorten Nord und Süd werden Maßnahmen bei Arbeitgebern für besonders wichtig gehalten. So wird gefordert, dass für Geflüchtete „eben mehr Praktika [...] mehr Einstiegsqualifizierung“ (Nord) eingesetzt werden, sodass sich die Geflüchteten und ihre Fähigkeiten dort persönlich in der Praxis präsentieren können (Nord). Entsprechend wird der aktiven Herstellung von Arbeitgeberkontakten seitens der Jobcenter hohe Priorität eingeräumt. Auch werden diejenigen Maßnahmen positiv wahrgenommen, die eine „Kombination aus Arbeit, Ausbildung und Deutschkurs“ sind (Süd), wobei in der Umsetzung noch Optimierungsbedarf bestehe.

Mit der Betonung der Funktion der Arbeitgeber geht zugleich die Notwendigkeit einher, ein gutes „Matching“ zwischen einer geflüchteten Person und einem Arbeitgeber zu erreichen. Schwierigkeiten durch hohe Erwartungen entstehen dabei auf beiden Seiten. So fehle bei den Betrieben teilweise das Verständnis dafür, dass ein Einsatz von Geflüchteten in Betrieben gut vorbereitet sein müsse, denn man müsse vorher „schon mit den [Geflüchteten] reden und denen sagen, um was es eigentlich geht“ (Süd). Um das Matching zu verbessern, werden unterschiedliche Instrumente eingesetzt. So wird an einem der Standorte berichtet, dass der Arbeitgeberservice Geflüchtete mit dem Bus zu den Arbeitgebern bringe, damit diese sich vor Ort ein Bild über die Tätigkeiten und Arbeitsbedingungen machen könnten (West II). An einem weiteren Standort werden sogenannte Unternehmensscouts eingesetzt, die „in die Betriebe gehen und gezielt nach Beschäftigungs- und Qualifizierungsansätzen gucken, um die Zuwanderer möglichst schnell mit möglichst einfachen Anpassungsqualifizierungen fit zu machen für den Arbeitsmarkt“ (West I).

An diesen Beispielen wird sichtbar, dass die Jobcenter Ansätze, die sie im Rahmen anderer Kontexte verwendet haben, auf Geflüchtete übertragen. So erfüllen die Unternehmensscouts ähnliche Funktionen wie die Betriebsakquisiteure im ESF-Programm für Langzeitarbeitslose (ISG et al. 2017). Nicht nur die Erfahrungen mit Migrantinnen und Migranten an den Standorten, sondern auch die lokalen Erfahrungen mit arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und Instrumenten prägen daher den Umgang mit der Zielgruppe der Geflüchteten.

8. Schlussfolgerungen

In dieser Studie wurde auf der Basis von 25 Expertengesprächen in fünf Jobcentern analysiert, welches die Ziele, Probleme, Strategien und konkreten Maßnahmen bei der Integration von Geflüchteten in den Arbeitsmarkt sind. Damit ergänzt sie bestehende qualitative Untersuchungen, die sich mit der Betreuung von Geflüchteten in den Agenturen für Arbeit beschäftigen, und ermöglicht so eine erste Einschätzung zur längerfristigen Betreuung von Geflüchteten nach der Zuerkennung der Flüchtlings-eigenschaft oder eines subsidiären Schutzstatus.

Die Studie zeigt, dass es zwischen den Jobcentern sowohl Gemeinsamkeiten als auch Unterschiede in den Zielen und den für die Arbeitsmarktintegration der

Geflüchteten für geeignet gehaltenen Strategien gibt. Während alle Jobcenter die Vermeidung von langfristigem Leistungsbezug als besonders wichtiges Ziel ansehen, unterscheiden sie sich hinsichtlich der Gewichtung weiterer Ziele und der Wahl von Strategien zur Erreichung dieser Ziele. Einige Jobcenter nehmen die Gefahr einer Gewöhnung an den Leistungsbezug als besonders stark wahr. Eine gute soziale und kulturelle Integration in Deutschland wird von ihnen als hilfreich für die Vermeidung eines solchen Effekts gesehen. Dabei rekurren sie auf Erfahrungen, die sie in der Vergangenheit mit Zugewanderten gemacht haben. Der Problemwahrnehmung entspricht eine langfristige, aber zugleich kleinschrittige und eher kontrollierende Strategie bei der Betreuung und die Präferenz für Maßnahmen, die den Lebenszusammenhang der Geflüchteten möglichst umfassend berücksichtigen.

Andere Jobcenter verfolgen ebenfalls das Ziel der Vermeidung von Langzeit-Leistungsbezug und orientieren sich bei der Betreuung und Begleitung an einem langfristigen und planvollen Ansatz. In diesen Jobcentern wird aber eher auf die Handlungsautonomie und Eigenverantwortlichkeit von Geflüchteten gesetzt. Zugleich werden eher am Arbeitsmarkt orientierte und standardisierte Maßnahmen wie zum Beispiel Einstiegsqualifizierungen oder kurzfristige Maßnahmen bei Arbeitgebern bevorzugt. Das Interesse der Betriebe an der Integration der Geflüchteten wird als wichtige Voraussetzung herausgestellt, wobei diese Voraussetzung auch als erfüllt angesehen wird.

Die betrachteten Jobcenter unterscheiden sich in einer Vielzahl von Merkmalen. Auf der Grundlage der begrenzten Anzahl an durchgeführten Fallstudien ist es nicht möglich, Kausalitätsbeziehungen zwischen diesen Kontexten und den Zielen oder Handlungsansätzen der Jobcenter zu etablieren. In den Interviews wird jedoch intensiv auf den Kontext der Vorerfahrungen mit Migrantinnen und Migranten im SGB II sowie – etwas schwächer – auf die regionale Arbeitsmarktsituation abgestellt, wenn es um Begründungen und Handlungszusammenhänge geht. Daher könnten diese beiden Faktoren neben anderen – der Belastung durch die Anzahl der zu betreuenden Geflüchteten, das Vorherrschen bestimmter Problemlagen, die zur Verfügung stehenden Ressourcen, die vorhandenen Netzwerke, die Erfahrungen mit arbeitsmarktpolitischen Instrumenten und Strategien für andere Zielgruppen – zumindest als Hypothesen zur Erklärung von unterschiedlichen Bewertungen, Prioritäten und Herangehensweisen

verwendet werden. Solche Hypothesen könnten Ausgangspunkt weiterer, auch quantitativer Forschungen sein. Hierzu könnten beispielsweise flächendeckende Befragungen der Jobcenter durchgeführt werden. Geprüft werden könnte erstens, ob ein Zusammenhang zwischen den Kontextvariablen und den Zielsetzungen besteht. Zweitens könnte untersucht werden, ob dies auch zu einem unterschiedlichen Instrumenteneinsatz führt.

Viele wichtige Aspekte, die in dieser Studie nicht explizit angesprochen wurden, benötigen noch eine vertiefte Analyse. Was die Betreuung durch die Jobcenter angeht, sollte beispielsweise die Berücksichtigung unterschiedlicher Haushaltskonstellationen und persönlicher Voraussetzungen bei den Geflüchteten durch die Jobcenter eingehender untersucht werden. Wichtig wäre zudem eine genauere Analyse der Schnittstelle zu den Betrieben, an der unterschiedliche Erwartungen und Voraussetzungen aufeinandertreffen. Am wichtigsten ist es aber wohl, die Frage, wie Jobcenter am besten den langfristigen Integrationsprozess gestalten, aus der Sicht der Geflüchteten selbst zu betrachten. Hierzu wäre die Längsschnittanalysen von Verläufen der Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten der am besten geeignete Forschungsansatz.

Literaturverzeichnis

- Aktionsrat Bildung (2016). Integration durch Bildung, Migranten und Flüchtlinge in Deutschland, vbw – Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e. V., München.
- Aumüller, Jutta (2016). Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen: bestehende Praxisansätze und weiterführende Empfehlungen, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Bähr, Sebastian, Beste, Jonas, Wenzig, Claudia (2017). Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten im SGB II, Hemmnisse abbauen und Potenziale nutzen, IAB-Kurzbericht 23, Nürnberg.
- Bartelheimer, Peter, Henke, Jutta (2017). Interaktionsarbeit in der qualitativen Arbeitsmarktforschung, eine Methodenreflexion, in: Sowa, Frank, Staples, Ronald (Hrsg.), Beratung und Vermittlung im Wohlfahrtsstaat, Baden-Baden, S. 67-89.
- Boockmann, Bernhard, Hirschfeld, Heidi, Klee, Günther, Knirsch, Christiane, Lücke, Christiane, Puhe, Henry, Puhe, Scheu, Tobias, Späth, Jochen (2017). Wie kann eine gesamtwirtschaftlich erfolgreiche Integration der Flüchtlinge gelingen? Abschlussbericht an das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi). Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung e.V. (IAW), Tübingen.
- Boockmann, Bernhard, Osiander, Christopher, Stops, Michael (2014), Vermittlerstrategien und Arbeitsmarkterfolg: Evidenz aus kombinierten Prozess- und Befragungsdaten, Journal for Labour Market Research 47(4), 341-360.
- Borchert, Andreas, Göthlich, Stephan (2009). Erkenntnisgewinn durch Fallstudien. In: Albers, Sönke, et al. (Hrsg.), Methodik der empirischen Forschung, Wiesbaden, S. 33-48.
- Braun, Frank, Lex, Tilly (2016). Berufliche Qualifizierung von jungen Flüchtlingen in Deutschland, Eine Expertise, Deutsches Jugendinstitut e.V., München.
- Brücker, Herbert, Kunert, Astrid, Mangold, Ulrike, Kalusche, Barbara Siegert, Manuel, Schupp, Jürgen (2016a). Geflüchtete Menschen in Deutschland. Eine qualitative Befragung. IAB-Forschungsbericht, 09/2016, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.
- Brücker, Herbert, Rother Nina, Schupp, Jürgen (2016b). IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten: Überblick und erste Ergebnisse. Forschungsbericht 29, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg.
- Brülle, Heiner, Krätschmer-Hahn, Rabea, Reis, Claus, Siebenhaar, Benedikt, Brennecke, Julia (2016). Zielsteuerung im SGB II, Kritik und Alternativen, WISO Diskurs, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2017): Schlüsselzahlen Asyl 1. Halbjahr 2017. Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit Statistik (2017) Arbeitsmarkt in Zahlen. Migrations-Monitor Arbeitsmarkt: Personen im Kontext von Fluchtmigration. Nürnberg
- 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 10/2015, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.

- 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 3/2015, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.,
- Hildebrandt, Achim (2015). Experteninterviews, in: Hildebrandt, Achim et al. (Hrsg.), Methodologie, Methoden, Forschungsdesign, Ein Lehrbuch für fortgeschrittene Studierende der Politikwissenschaft, Wiesbaden.
- Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik[ISG], Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung [IAW], SOKO Institut (2017). Evaluation des ESF-Bundesprogramms zur Eingliederung langzeitarbeitsloser Leistungsberechtigter nach dem SGB II auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt, Zwischenbericht, Forschungsbericht 485, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin.
- Jahn, Elke (2016). Brückeneffekte für Ausländer am Arbeitsmarkt: Zeitarbeit kann Perspektiven eröffnen, IAB-Kurzbericht 19, Nürnberg.
- Kaiser, Robert (2014). Qualitative Experteninterviews (Elemente der Politik), Konzeptionelle Grundlagen und praktische Durchführung, Wiesbaden.
- Knapp, Barbara, Bähr, Holger, Dietz, Martin, Dony, Elke, Fausel, Gudrun, Müller, Maren, Strien, Karsten (2017). Beratung und Vermittlung von Flüchtlingen. IAB-Forschungsbericht 5/2017. Nürnberg.
- Knuth, Matthias (2016). Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen. Arbeitsmarktpolitik reformieren, Qualifikationen vermitteln. WISO Diskurs 21/2016.
- Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang (2014). Schwierige Übergänge: Mitarbeiter der Arbeitsverwaltung und ihre jungen Klienten und Klientinnen im SGB II, in: Karl, Ute (Hrsg.), Rationalitäten des Übergangs in Erwerbsarbeit, Weinheim, S. 61-80
- Mayring, Philipp (2000). Qualitative Inhaltsanalyse, Forum Qualitative Sozialforschung / Forum: Qualitative Social Research Vol 1, No 2.
- Paulsen Hilko, Kortsch, Timo, Kauffeld, Simone, Naegele, Laura Mobach, Ireen, Neumann, Bernd (2016). Anerkennung der beruflichen Kompetenzen von Flüchtlingen – Ein Beitrag zur Integration. Gruppe Interaktion Organisation 47, 243-254.
- Ramsenthaler, Christina (2013). Was ist „Qualitative Inhaltsanalyse?“ In Schnell et al. (Hrsg.), Der Patient am Lebensende, Palliative Care und Forschung, Wiesbaden. S. 23-42.
- Reis, Claus, Siebenhaar, Benedikt (2015). Befähigen statt Aktivieren, Aktueller Reformbedarf bei Zielsetzung und Aufgabenstellung im SGB II, WISO Diskurs, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Salikutluk, Zerrin, Johannes Giesecke, Martin Kroh (2016). Refugees entered the labor market later than other migrants. DIW Economic Bulletin 34+35, 407-413.
- Schütz, Holger, Steinwede, Jacob, Schröder, Helmut, Kaltenborn, Bruno, Wielage, Nina, Christe, Gerhard, Kupka, Peter (2011). Vermittlung und Beratung in der Praxis, Eine Analyse von Dienstleistungsprozessen am Arbeitsmarkt, IAB-Bibliothek 330, Bielefeld.
- Sowa, Frank, Gottwald, Markus, Grimminger, Sandra, Ixmeier, Sebastian, Promberger, Markus (2016), Vermittlerhandeln im weiterentwickelten Zielsystem der Bundesagentur für Arbeit. Zum Forschungsdesign einer organisationsethnografischen Studie, IAB-Forschungsbericht 02/2016, Nürnberg.

Strotmann, Harald, Rosemann, Martin, Dann, Sabine, Hamacher, Christine (2011), Stärken und Schwächen integrierter und spezialisierter Modelle der Kundenbetreuung im SGB II, Sozialer Fortschritt 60(9), 203-209.

Anhang

Tabelle A1: Expertengespräche in den Jobcentern und Regionaldirektionen

Standort	Interviewpartner/innen	Anzahl
Nord	<ul style="list-style-type: none">○ Geschäftsführer/in○ Vertrieb/gemeinsamer Arbeitgeberservice○ Flüchtlingsbeauftragte/r○ Teamleitung Markt&Integration○ Integrationsfachkraft○ Fallmanager/in	6
Süd	<ul style="list-style-type: none">○ Arbeitsvermittler/in○ Arbeitsvermittler/in○ Projektleitung○ Teamleitung○ Geschäftsführer/in	5
Ost	<ul style="list-style-type: none">○ Leiter/in des JC○ Koordinator/in○ Vermittlungsfachkraft○ Vermittlungsfachkraft○ Beauftragte/r für Migration und Flüchtlinge	5
West I	<ul style="list-style-type: none">○ Fachbereichsleiter/in○ Arbeitsberater/in Migration○ Sachgebietsleiter/in Migration○ Arbeitsberater Unternehmensservice	4
West II	<ul style="list-style-type: none">○ Geschäftsführer/in○ Mitarbeiter/in Zuwanderungsteam○ Mitarbeiter/in Zuwanderungsteam○ Mitarbeiter/in Integrationspoint○ Teamleiter/in Zuwanderungsteam	5
Insgesamt		25

IAW-Diskussionspapiere

Die IAW-Diskussionspapiere erscheinen seit September 2001. Die vollständige Liste der IAW-Diskussionspapiere von 2001 bis 2013 (Nr. 1-110) finden Sie auf der IAW-Internetseite <http://www.iaw.edu/index.php/IAW-Diskussionspapiere>.

IAW-Diskussionspapiere ab 2013:

- Nr. 111 (Oktober 2014)
Offshoring Potential and Employment Dynamics
Bernhard Boockmann
- Nr. 112 (Oktober 2014)
Is Offshoring Linked to Offshoring Potentials? Evidence from German
Linked-Employer-Employee Data
Tobias Brändle
- Nr. 113 (November 2014)
University Knowledge and Firm Innovation – Evidence from European Countries
Andrea Bellucci / Luca Pennacchio
- Nr. 114 (Januar 2015)
We Want them all Covered! Collective Bargaining and Firm Heterogeneity. Theory and
Evidence from Germany
Florian Baumann / Tobias Brändle
- Nr. 115 (Januar 2015)
Coaching, Counseling, Case-Working: Do They Help the Older Unemployed out of
Benefit Receipt and back into the Labor Market?
Bernhard Boockmann / Tobias Brändle
- Nr. 116 (Januar 2015)
The One Constant: A Causal Effect of Collective Bargaining on Employment Growth?
Evidence from German Linked-Employer-Employee Data
Tobias Brändle / Laszlo Goerke
- Nr. 117 (Februar 2015)
Activation as a First Step: Estimating the Causal Effects of a Job Search Assistance Programme
Tobias Brändle / Lukas Fervers / Carina Weibel
- Nr. 118 (März 2015)
Mental Representation of Sharing Experiments: Analyzing Choice and Belief Data
Werner Güth / Charlotte Klempt / Kerstin Pull
- Nr. 119 (April 2015)
Collateral and Local Lending: Testing the Lender-Based Theory
Andrea Bellucci / Alexander Borisov / Germana Giombini / Alberto Zazzaro
- Nr. 120 (April 2015)
The Great Trade Collapse and the Spanish Export Miracle: Firm-level Evidence from the Crisis
Peter S. Eppinger / Nicole Meythaler / Marc-Manuel Sindlinger / Marcel Smolka
- Nr. 121 (Juni 2015)
Do exporting firms benefit from retail internationalization?
Angela Chepeta / Charlotte Emlinger / Karine Latouche
- Nr. 122 (Januar 2016)
Bank Organization and Loan Contracting in Small Business Financing
Andrea Bellucci / Alexander Borisov / Alberto Zazzaro
- Nr. 123 (März 2016)
Mentoring Disadvantaged Youths during School-to-Work Transition: Evidence from Germany
Bernhard Boockmann / Sebastian Nielsen

IAW-Diskussionspapiere

- Nr. 124 (Mai 2016)
Ökonomische Wirkungen der Handwerksnovelle 2004: Ergebnisse aus einem
quasinatürlichen Experiment
Andreas Koch / Sebastian Nielsen
- Nr. 125 (Juni 2016)
Fast track to the labour market or highway to hell? The effect of activation
policies on quantity and quality of labour market integration
Lukas Fervers
- Nr. 126 (Oktober 2016)
Handelsliberalisierung: Unilateral, regional, multilateral
Wilhelm Kohler
- Nr. 127 (Oktober 2016)
Trade creating oder Trade diverting – Ökonomische Perspektiven auf den Abbau
technischer Handelshemmnisse in multilateralem oder regionalem Rahmen
Benjamin Jung
- Nr. 128 (November 2016)
The Distribution of Household Savings in Germany
Jochen Späth / Kai Daniel Schmid
- Nr. 129 (April 2017)
Give it Another Try: What are the Effects of a Public Employment Scheme Especially
Designed for Hard-to-Place Workers?
Tobias Brändle / Lukas Fervers
- Nr. 130 (Januar 2018)
Integration der Geflüchteten in den Arbeitsmarkt: Ziele, Strategien und Hemmnisse
aus Sicht der Jobcenter
Bernhard Boockmann / Tobias Scheu