

Deeke, Axel

Research Report

Arbeitslose mit Migrationshintergrund: Sprachförderung allein greift häufig zu kurz

IAB-Kurzbericht, No. 3/2007

Provided in Cooperation with:

Institute for Employment Research (IAB)

Suggested Citation: Deeke, Axel (2007) : Arbeitslose mit Migrationshintergrund: Sprachförderung allein greift häufig zu kurz, IAB-Kurzbericht, No. 3/2007, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/158239>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

In aller Kürze

➤ Unzureichende Deutschkenntnisse erschweren die Integration am Arbeitsmarkt. Deshalb fördert die BA mit Unterstützung des Europäischen Sozialfonds die Teilnahme von Arbeitslosen mit Migrationshintergrund an berufsbezogenen Sprachkursen. Voraussetzung für die Förderung ist, dass sie Arbeitslosengeld im Rechtskreis des SGB III beziehen.

➤ Eine aktuelle Untersuchung zeigt, dass die Mehrzahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer sechs Monate nach Maßnahmeende arbeitslos gemeldet ist. Eine anschließende Teilnahme an anderen Maßnahmen gibt es nur selten, und nur eine Minderheit schafft den Übergang in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung.

➤ Offenkundig ist der Erwerb berufsbezogener Deutschkenntnisse eine notwendige, aber keine hinreichende Voraussetzung für bessere Beschäftigungschancen. Denn rund die Hälfte der bisher geförderten Personen hat keinen Hauptschulabschluss. Fast 90 Prozent haben keine abgeschlossene Berufsausbildung.

➤ Geringqualifizierte benötigen ergänzende Hilfen zur beruflichen Qualifizierung. Daneben erscheint wichtig, dass künftig auch Arbeitslose aus dem Rechtskreis des SGB II in die Sprachförderung einbezogen werden – zumal dort mehr Arbeitslose mit Migrationshintergrund zu finden sind als im Rechtskreis des SGB III.

Autor/in

Axel Deeke

Arbeitslose mit Migrationshintergrund

Sprachförderung allein greift häufig zu kurz

Für eine erfolgreiche Integration auf dem Arbeitsmarkt sind berufsbezogene Deutschkenntnisse wichtig, aber oft nicht ausreichend

Gute Deutschkenntnisse sind eine Voraussetzung für die Integration von Migranten und ihrer in Deutschland geborenen Kinder in den Arbeitsmarkt. Die Bundesagentur für Arbeit fördert deshalb aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds Maßnahmen zur Vermittlung berufsbezogener Deutschkenntnisse für Arbeitslose mit Migrationshintergrund, die Arbeitslosengeld I beziehen. Erste Ergebnisse der Begleitforschung zeigen, dass Sprachförderung allein für den Einstieg in Beschäftigung wohl nicht ausreicht.

Berufsbezogene Sprachförderung

Seit Herbst 2004 kann die Bundesagentur für Arbeit (BA) für Arbeitslose mit Migrationshintergrund berufsbezogene Maßnahmen zur Stärkung ihrer deutschen Sprachkompetenz organisieren. Zielgruppe sind Arbeitslose „mit Deutsch als Fremd- bzw. Zweitsprache, unabhängig von der Staatsangehörigkeit oder dem

Zuwanderungszeitpunkt einschließlich Spätaussiedler ... mit sprachlichen, die Integration in Arbeit erschwernenden Defiziten in der deutschen Sprache“ (vgl. *Übersicht 1*).

Die Finanzierung der Sprachkurse erfolgt aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) im Rahmen des sogenannten ESF-BA-Programms (vgl. *Übersicht 2, Seite 2*). Weil der Europäische Sozialfonds eine nationale Kofinanzierung verlangt,

Übersicht 1

Berufsbezogene Sprachkurse

§§

Förderbarer Personenkreis laut Nr. 4.10. der Durchführungsanweisungen zum ESF-BA-Programm (Stand: 20.02.2005):

„Gefördert werden können Personen

- *mit Migrationshintergrund (Personen mit Deutsch als Fremd- bzw. Zweitsprache, unabhängig von der Staatsangehörigkeit oder dem Zuwanderungszeitpunkt einschließlich Spätaussiedlern),*
- *die Arbeitslosengeld bis zum vorgesehenen Ende der Maßnahme beziehen,*
- *mit sprachlichen, die Integration in Arbeit erschwernenden Defiziten in der deutschen Sprache,*
- *mit der Befugnis, in Deutschland auf Dauer arbeiten zu dürfen und mit der Bereitschaft zum Maßnahmeabbruch bei Möglichkeit der Arbeitsaufnahme.“*

wird dazu die Arbeitslosenunterstützung im Rechtskreis des SGB III herangezogen. Nichtleistungsbezieher bleiben ausgeschlossen. Zunächst konnten Bezieher und Bezieherinnen von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe gefördert werden, allerdings nur in Westdeutschland. Seit Jahresbeginn 2005 ist eine Teilnahme nur noch beim Bezug von Arbeitslosengeld I möglich, nun aber auch in Ostdeutschland.¹

Die Maßnahmen haben in Vollzeit eine maximale Dauer von drei Monaten, in Teilzeit von bis zu sechs Monaten. Nach einer Feststellung des Sprachstands zu Beginn soll die Vermittlung berufsbezogener Kenntnisse der deutschen Sprache im Mittelpunkt stehen und mit einem Bewerbungstraining verbunden werden. Nach den Durchführungsanweisungen der BA gehören dazu u.a. die Einübung berufsbezogener Kommunikationssituationen und die Vermittlung berufsspezifischen Fachvokabulars. Die Inhalte sollen „für die jeweilige Berufssituation der Teilnehmenden relevant sein und dort Anwendung finden können.“

Mit diesem konkreten Berufsbezug unterscheiden sich die ESF-BA-Sprachkurse von den Integrationskursen nach dem Zuwanderungsgesetz in der Zuständigkeit des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF). Letztere beinhalten einen alltagsweltlich orientierten Deutschunterricht in 600 Stunden und 30 Stunden für einen gesellschaftlichen Orientierungskurs. Die Teilnahme erfolgt unabhängig vom Erwerbsstatus. Bezieher/innen des Arbeitslosengeldes II können allerdings aufgrund eines Vorschlags der Träger der Grundsicherung durch die Ausländerbehörden dazu verpflichtet werden.²

Angesichts der Lage von Personen mit Migrationshintergrund auf dem Arbeitsmarkt erscheinen Maßnahmen zur Förderung der berufsbezogenen Sprachkom-

petenz sinnvoll. Die ausländerspezifische Arbeitslosenquote zeigt ihre besondere Betroffenheit vom Zugangs- und Verbleibsrisiko in Arbeitslosigkeit. Sie war im Jahr 2005 im Bundesgebiet mit 25,2 Prozent mehr als doppelt so hoch wie die Arbeitslosenquote insgesamt (vgl. **Abbildung 1 und Übersicht 3**, Seite 4).

Deutschkenntnisse sind unstrittig eine wichtige Voraussetzung für die Integration in den Arbeitsmarkt. Der Erwerb guter Deutschkenntnisse kann z.B. bei der Arbeitsuche helfen (Nivorozhkin u.a. 2006) und den beruflichen Aufstieg oder Einstieg in ansonsten verschlossene Tätigkeitsfelder erleichtern. Damit ist jedoch mehr gemeint, als die Ausübung einer Erwerbstätigkeit gleich welcher Art. So versteht die OECD unter Integration in den Arbeitsmarkt „dass die Zuwanderer im Laufe der Zeit ähnliche Arbeitsmarktergebnisse erzielen wie die übrige Bevölkerung“, und „für Migrantenkinder ... wäre dabei zu erwarten, dass sie zumindest identische Arbeitsmarktergebnisse erzielen wie die Nachkommen von in Deutschland Geborenen mit dem gleichen sozioökonomischen Hintergrund“ (OECD 2005: 10).

Bisher fehlt es in Deutschland an Erkenntnissen über den Nutzen von Sprachförderung. So wird in der erwähnten

Übersicht 2

Das ESF-BA-Programm



Mit dem ESF-BA-Programm wird die individuelle Arbeitsförderung nach dem Sozialgesetzbuch III aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds ergänzt. Das Programm setzt bei Lücken der gesetzlichen Förderung an:

- bei der beruflichen Weiterbildung und Trainingsmaßnahmen mit einem ESF-Unterhaltsgeld für Arbeitslose ohne gesetzlichen Anspruch auf eine Leistung zum Lebensunterhalt,
- mit der Finanzierung eines begleitenden Coaching bei Existenzgründungen aus Arbeitslosigkeit,
- durch die finanzielle Unterstützung von Qualifizierungsmaßnahmen bei Kurzarbeit aus Anlass eines endgültigen Arbeitsplatzabbaus (Transferkurzarbeit), und
- seit Herbst 2004 mit den Maßnahmen zur Vermittlung berufsbezogener Deutschkenntnisse an Arbeitslose mit Migrationshintergrund.

Das Programm wurde im Jahr 2000 mit einer zunächst geplanten Laufzeit bis Ende 2006 gestartet und mittlerweile bis zum dritten Quartal 2008 verlängert.

Das IAB wurde vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales mit der Begleitforschung beauftragt und wird dazu aus Mitteln der Technischen Hilfe des ESF unterstützt. Zu den bisherigen Ergebnissen der Begleitforschung vgl. z.B. Deeke u.a. (2004) und Deeke (2005).

Abbildung 1



OECD-Studie resümiert: „Angesichts der großen Bedeutung, die Sprachkursen heute wie früher beigemessen wird, erstaunt, dass kein Evaluierungssystem eingerichtet wurde, um herauszufinden, welche Form des Sprachunterrichts – und welcher Umfang – am besten zu einer kosteneffizienten Arbeitsmarktintegration beiträgt“ (OECD 2005: 59 f).

Zur Evaluation der berufsbezogenen Sprachkurse wurde im Rahmen der Begleitforschung zum ESF-BA-Programm in diesem Jahr ein eigenes Projekt begonnen. Damit soll untersucht werden, ob

¹ Aufgrund der getrennten Zuständigkeiten von BA und Trägern der Grundsicherung war die Einbeziehung von Personen mit Arbeitslosengeld II in das von der BA allein umzusetzende Programm nicht möglich. Dies wurde mit dem hohen, vom ESF so verlangten Aufwand für Verwaltung und Finanzabwicklung begründet.

² Die Statistik des BAMF zu den Integrationskursen informiert nicht darüber, ob Teilnehmer/innen arbeitslos gemeldet sind (BAMF 2006).

diese Maßnahmen den Teilnehmenden nutzen und wie der Förderansatz gegebenenfalls verbessert werden kann. Für eine Wirkungsanalyse ist somit zu fragen, ob durch die Teilnahme berufsbezogene Sprachdefizite behoben werden und ob dies danach mit einem Erfolg auf dem Arbeitsmarkt verbunden ist.

Die Antwort setzt eine vergleichende Analyse mit Arbeitslosen ohne Teilnahme mit ansonsten vergleichbaren Merkmalen voraus, also auch mit vergleichbaren Sprachdefiziten. Nur so kann festgestellt werden, was aus den Teilnehmenden geworden wäre, wenn sie nicht teilgenommen hätten. Dazu fehlen zur Zeit aber noch die erforderlichen Daten. Gleichwohl liegen auf der Grundlage der Förderdaten und der Bewerberangebotsdatei der Agenturen für Arbeit nun erste verwertbare Ergebnisse vor (Deeke 2006). Die Befunde zu den Strukturmerkmalen der in den Jahren 2004 und 2005 geförderten Arbeitslosen und zu ihrem Verbleib nach den Sprachkursen werden im Folgenden vorgestellt. Sie erlauben mit einiger empirischer Evidenz erste Aussagen zum Nutzen der Maßnahmen auf dem Arbeitsmarkt sowie Schlussfolgerungen für die künftige Ausgestaltung in der neuen Förderphase des ESF in Deutschland von 2007 bis 2013.

Eintritte in ESF-BA-Sprachkurse 2004 und 2005

Nachdem im Sommer 2004 die Europäische Kommission den berufsbezogenen Sprachkursen als neuem Förderschwerpunkt des ESF-BA-Programms in Westdeutschland zugestimmt hatte, wollte die BA schnell starten. Denn mit der Förderung vor allem von Arbeitslosenhilfebezieher/innen wollte sich die BA noch vor der Einführung des SGB II auch für diese Personengruppe einsetzen, die ab 2005 nicht mehr zum Rechtskreis des SGB III gehören würde.³ Anders als bei der Förderung beruflicher Weiterbildung, aber ähnlich den Trainingsmaßnahmen, wurden die Sprachkurse nach einer Bedarfsplanung der Agenturen über die

Regionalen Einkaufszentren der BA in einem wettbewerblichen Verfahren vergeben. Vorgesehen war die Förderung von 25.000 Personen. Erreicht wurden rund 24.000 Eintritte bis Ende des Jahres (vgl. **Tabelle 1**).

Ab Beginn des Jahres 2005 konnten hierbei nur noch Arbeitslose mit Arbeitslosengeld I (Alg I) unterstützt werden, weil mit der Einführung des Arbeitslosengeldes II (Alg II) die Gruppe der Arbeitslosenhilfebezieher/innen wegfiel. Deshalb war für 2005 ein geringeres Fördervolumen absehbar, obwohl die berufsbezogenen Deutschkurse jetzt auch in Ostdeutschland durchgeführt werden konnten. Für das Jahr 2005 planten die Agenturen für Arbeit nur noch 12.500, also deutlich weniger neue Förderfälle als im vierten Quartal 2004. Realisiert wurden rund 10.000 Eintritte, mit wenigen Ausnahmen nur in Westdeutschland (vgl. **Tabelle 1**). Dass der Förderansatz

im Osten faktisch nicht angenommen wurde, kann nicht allein damit erklärt werden, dass es dort insgesamt weniger Migranten unter den Arbeitslosen gibt als im Westen. Vielmehr hat dazu wohl der Ausschluss von Arbeitslosen mit der früheren Arbeitslosenhilfe bzw. dem neuen Alg II aus dem ESF-BA-Förderangebot beigetragen.

Angesichts der Veränderung der Förderkonditionen von 2004 auf 2005 überrascht nicht, dass sich die Teilnehmenden dieser zwei Jahre vor allem in der Dauer ihrer vorherigen Arbeitslosigkeit unterscheiden. Mehr als vierzig Prozent der Arbeitslosen in den Sprachkursen des Jahres 2004 (letztes Quartal) waren zuvor langzeitarbeitslos gemeldet, nur ein Drittel weniger als sechs Monate. Unter den 2005 Geförderten waren dagegen rund drei Viertel Kurzarbeitslose, die also weniger als sechs Monate arbeitslos gemeldet waren, und nur vier Prozent,

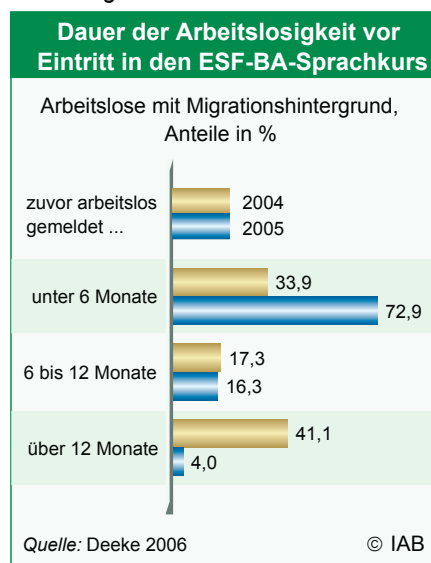
Tabelle 1

Eintritte in ESF-BA-Sprachkurse für Arbeitslose mit Migrationshintergrund 2004 und 2005				
	4. Quartal 2004		2005	
	absolut	Prozent	absolut	Prozent
insgesamt	23.901	100	10.290	100
West	23.901	100	9.967	96,9
Ost	-	-	323	3,1
männlich	17.175	71,9	6.948	67,5
weiblich	6.726	28,1	3.342	32,5
< 25 Jahre	759	3,2	348	3,4
25 - < 50 Jahre	18.914	79,1	8.069	78,4
≥ 50 Jahre	4.228	17,7	1.873	18,2
alleinerziehend	822	3,4	301	2,9
Berufsrückkehrerin	244	1,0	84	0,8
deutsch	4.458	18,7	2.482	24,1
dar.: Spätaussiedler	1.273	5,3	348	3,4
EU-Ausland	2.589	10,8	1.351	13,1
Nicht-EU-Ausland	16.801	70,3	6.409	62,3
keine Angabe	53	0,2	48	0,5
ohne abgeschlossene Berufsausbildung	20.952	87,7	9.027	87,7
ohne Hauptschulabschluss	11.910	49,8	4.996	48,6
zuvor arbeitslos gemeldet insgesamt	22.041	92,2	9.594	93,2
dar.: < 6 Monate	8.091	33,9	7.501	72,9
6- < 12 Monate	4.123	17,3	1.682	16,3
≥ 12 Monate	9.827	41,1	411	4,0

Quelle: Deeke 2006

³ Mit dieser Begründung wurde die Förderung im Rahmen der damals so genannten „Initiative Arbeitsmarkt im Aufbruch“ für Bezieher/innen von Arbeitslosenhilfe gestartet (BA 2005a).

Abbildung 2



die zuvor langzeitarbeitslos waren (vgl. **Tabelle 1 und Abbildung 2**).

Ansonsten unterscheiden sich die Teilnehmenden der Jahre 2004 und 2005 in den hier betrachteten Merkmalen kaum. Bei der überwiegenden Mehrzahl handelt es sich um Ausländer/innen mit einer Nicht-EU-Staatsangehörigkeit. Nur eine Minderheit besitzt die deutsche Staatsangehörigkeit. Es ist jedoch nicht bekannt, ob es sich um Personen mit eigener Migrationserfahrung handelt oder ob es in Deutschland Geborene sind, die aufgrund ihrer familiären Herkunft einen Migrationshintergrund haben („zweite Generation“). Nur die kleine Gruppe der Spätaussiedler repräsentiert eindeutig Personen, die selber zugewandert sind.

Besonders auffällig ist das niedrige formale Qualifikationsniveau der Teilnehmenden. In beiden Jahren hatten fast neunzig Prozent keine abgeschlossene Berufsausbildung, wobei darin auch zugewanderte Personen mitgezählt sein dürften, deren Berufsausbildung in Deutschland (zumindest bis zum Erfassungsdatum) nicht anerkannt worden ist. Ebenso auffällig ist das niedrige Niveau der Schulausbildung. Rund die Hälfte der Geförderten beider Jahre hatte keinen Abschluss in der Art des deutschen Hauptschulabschlusses (vgl. **Tabelle 1**).

Vor allem dieses niedrige Qualifikationsniveau deutet darauf hin, dass die Agenturen für Arbeit solche Arbeitslose mit Migrationshintergrund in die berufsbezogene Sprachförderung einbezogen hatten, die vermutlich auch unabhängig von ihrem Migrantenstatus erhebliche

Probleme am Arbeitsmarkt haben. Sie waren zwar vor ihrer Arbeitslosigkeit sozialversicherungspflichtig beschäftigt (Arbeitslosenunterstützung als Förder Voraussetzung), hatten also ihre „Beschäftigungsfähigkeit“ bewiesen. Die niedrige Qualifikation dürfte aber auch nach der Teilnahme an den Sprachkursen für ein relativ hohes Verbleibsrisiko in Arbeitslosigkeit sprechen.

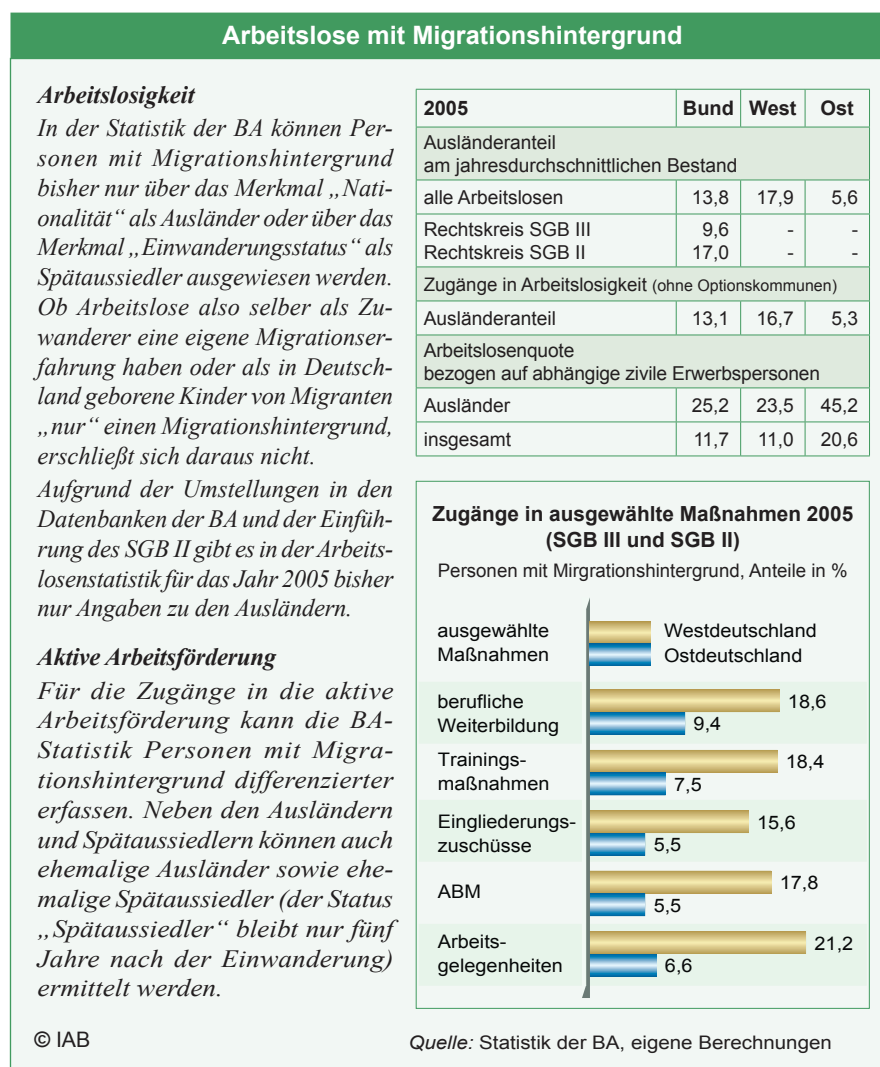
Unbefriedigende Ergebnisse

Die Befunde zum Verbleib nach Beendigung der ESF-BA-Sprachkurse im letzten Quartal 2004 scheinen die eher pessimistische Einschätzung des Nutzens der Kurse auf dem Arbeitsmarkt zu bestätigen. Nach einem Monat waren fast zwei Drittel der Teilnehmenden arbeitslos gemeldet, nach sechs Monaten mehr als die Hälfte. Am Ende des

sechsten Monats nach Austritt waren nur rund 15 Prozent aller Teilnehmenden sozialversicherungspflichtig beschäftigt (vgl. **Tabelle 2**). Dieser niedrige Anteil erklärt sich nicht etwa aus der Teilnahme an einer weiteren Maßnahme, z.B. zur beruflichen Weiterbildung: Nur etwa ein Prozent nahm nämlich einen bzw. sechs Monate später an einer anderen Maßnahme der aktiven Arbeitsförderung teil.

Für den Verbleib der Teilnehmenden des Jahres 2005 könnte ein besseres Ergebnis erwartet werden, weil es sich überwiegend um zuvor Kurzzeitarbeitslose handelt. Aber auch hier bestätigt die Verbleibsanalyse, dass die Teilnahme an einer Maßnahme zur berufsbezogenen Sprachförderung für die Mehrzahl der Personen mit Migrationshintergrund oft nicht der Weg aus der Arbeitslosigkeit ist. Zwar kann derzeit der Übergang in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung

Übersicht 3



oder in Nichterwerbstätigkeit noch nicht ermittelt werden. Mehr als die Hälfte der Geförderten war aber sechs Monate nach Austritt arbeitslos gemeldet und weniger als ein Prozent befand sich in einer anderen Maßnahme (vgl. **Tabelle 3**).

Zum Vergleich können Befunde der BA-Statistik über den Verbleib nach Austritt aus einer Maßnahme der beruflichen Weiterbildung im Rechtskreis des SGB III herangezogen werden (Austritte zwischen Juli 2004 und Juni 2005).⁴ Demzufolge sind von den Personen mit Migrationshintergrund (in der Definition der BA-Statistik, vgl. **Übersicht 3**) sechs Monate nach Austritt aus der Weiterbildungsmaßnahme rund vierzig Prozent arbeitslos gemeldet und rund 37 Prozent sozialversicherungspflichtig beschäftigt (sowie 23 % sonstige Nichtarbeitslose).

So gesehen scheint die Förderung der beruflichen Weiterbildung erfolgreicher zu sein. Die vergleichsweise unbefriedigenden Ergebnisse der Teilnahme an einem reinen Sprachkurs scheinen dafür zu sprechen, dass nicht die Sprachdefizite oder der Migrantensstatus an sich, sondern die geringe Qualifikation das entscheidende Hemmnis für einen beruflichen Wiedereinstieg darstellen. Die berufsbezogenen Sprachkurse dürfen deshalb jedoch nicht mit einem Misserfolg gleichgesetzt werden. Vielmehr könnten sie vermutlich in vielen Fällen als Vorbereitung auf eine anschließende Qualifizierung nützlich sein.

⁴ Es handelt sich um noch vorläufige Ergebnisse der BA-Statistik zur Eingliederungsbilanz 2005 (Datenstand November 2006).

Tabelle 2

Austritte aus den ESF-BA-Sprachkursen des Jahres 2004 und Verbleib am Ende des ersten und sechsten Monats nach Austritt				
	absolut	Prozent	absolut	Prozent
Austritte insgesamt	23.901	100	23.901	100
dar.: vorzeitig	799	3,3	799	3,3
Verbleib	nach 1 Monat		nach 6 Monaten	
sozialversicherungspflichtig beschäftigt	1.852	7,8	3.621	15,1
dar.: ohne Förderung	1.758	7,4	3.572	14,9
mit Förderung	94	0,4	49	0,2
arbeitslos gemeldet	15.126	63,3	13.072	54,7
arbeitsuchend gemeldet	6.057	25,3	5.223	21,9
Sonstiges	866	3,6	1.985	8,3
andere Maßnahme aktiver Arbeitsförderung	378	1,6	56	0,2

Quelle: Deeke 2006

Tabelle 3

Austritte aus den ESF-BA-Sprachkursen des Jahres 2005 und Meldestatus bei den Agenturen für Arbeit am Ende des ersten und sechsten Monats nach Austritt*				
	absolut	Prozent	absolut	Prozent
Austritte insgesamt	10.290	100	10.290	100
dar.: vorzeitig	437	4,2	437	4,2
Verbleib	nach 1 Monat		nach 6 Monaten	
arbeitslos gemeldet	7.507	73,0	6.000	58,3
arbeitsuchend gemeldet	1.421	13,8	1.207	11,7
andere Maßnahme aktiver Arbeitsförderung	208	2,0	28	0,3

* Wegen der Dauer der Meldung einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung und der Bereitstellung der Daten für Forschungszwecke liegen Angaben zur sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung sowie „Sonstiges“ noch nicht vor und die Zahl der Arbeitsuchenden kann sozialversicherungspflichtig Beschäftigte einschließen (die in Tabelle 2 bei den Arbeitsuchenden nicht mitgezählt sind).

Quelle: Deeke 2006

Zusätzliche berufliche Qualifizierung ist wichtig

In der politischen und wissenschaftlichen Diskussion ist die Einschätzung weitgehend akzeptiert, dass der Abbau sprachlicher Defizite eine wichtige Voraussetzung für die Integration von Migranten und ihrer in Deutschland geborenen Kinder ist. Trotzdem gibt es nur wenige Untersuchungen, die der Frage nach der Relevanz von Deutschkenntnissen für den Arbeitsmarkt empirisch nachgegangen sind. Im Vordergrund der bisherigen Forschung stehen die Bedingungen eines ausreichenden Spracherwerbs, nicht aber dessen Nutzen für die Integration in den Arbeitsmarkt bzw. die Wirkungen auf das Verbleibsrisiko in Arbeitslosigkeit.

Die wenigen einschlägigen Studien bestätigen, dass fehlende Deutschkenntnisse allein nicht erklären können, warum Personen mit Migrationshintergrund ein höheres Risiko haben, arbeitslos zu werden und zu bleiben, als Deutsche ohne Migrationshintergrund.

So ergab eine Auswertung des Sozio-oekonomischen Panels von 1999, dass ein erheblicher Teil der Zuwanderer einschließlich der zweiten und dritten Generation nach eigenen Angaben Defizite in der deutschen Sprache hat (Frick, Wagner 2001). Ein Drittel gab an, nicht gut Deutsch zu sprechen, die Hälfte, nicht gut Deutsch zu schreiben. Die Autoren der Studie plädierten – mit Blick auf die damalige Diskussion über das spätere Zuwanderungsgesetz – dafür, auch bereits seit längerem in Deutschland lebende Zuwanderer und ihre Kinder in die geplanten Integrationskurse einzubeziehen. Dabei ging es ihnen nicht zuletzt um die Relevanz von Deutschkenntnissen für den Arbeitsmarkt – auch wenn ihren Befunden zufolge „Sprachkenntnisse am Arbeitsmarkt im Allgemeinen nicht honoriert werden, wenn sie nicht mit einer guten beruflichen Qualifikation verbunden sind“.

Eine im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales im Jahr 2001 durchgeführte repräsentative Befragung von türkischen, italienischen, griechischen und ehemals jugoslawischen Arbeitnehmern und ihrer Familienangehörigen, darunter auch von arbeitslosen Migranten, kam zu einem ähnlichen

Ergebnis (Venema, Grimm 2002). Mehr als die Hälfte der befragten ehemaligen jugoslawischen und italienischen Arbeitslosen und mehr als zwei Drittel der Griechen und Türken waren bei ihrer ersten Arbeit in Deutschland als un- oder angelernte Arbeiter tätig. Mehr als die Hälfte der arbeitslosen Ausländer gab als Grund für ihre zum Befragungszeitpunkt andauernde Arbeitslosigkeit an, dass Arbeits- und Ausbildungsplätze fehlen. Daneben führten sie ihre Arbeitslosigkeit auf eine fehlende berufliche Qualifikation und zum Teil auf ihr Alter zurück. Nur ein Viertel der arbeitslosen Türken, ehemaligen Jugoslawen und Griechen erklärten ihren Verbleib in Arbeitslosigkeit zusätzlich auch mit ihren ungenügenden Deutschkenntnissen und kaum einer der Italiener.

Beide Untersuchungen bestätigen, dass unter den Personen mit Migrationshintergrund – seien es Migranten selber oder deren in Deutschland geborene Kinder – nicht wenige sind, die Defizite im mündlichen und schriftlichen Deutsch aufweisen. Je nach Herkunft- und Geburtsland, Bildungsniveau, Geschlecht und beruflicher Qualifikation sowie Erwerbsbiographie im Ausland oder in Deutschland ist dies unterschiedlich ausgeprägt. Sprachliche Defizite in Deutsch sind für den Arbeitsmarkt relevant, hindern aber nicht grundsätzlich an einer Erwerbstätigkeit. Sie sind in der Regel weder die entscheidende Ursache für Arbeitslosigkeit, noch der entscheidende Grund für den Verbleib darin. Die Stärkung der sprachlichen Kompetenz im alltagsweltlichen und berufsbezogenen Deutsch ist demnach wohl hilfreich, aber nicht hinreichend für den Übergang in eine – auch sozial integrierende – Erwerbstätigkeit, wenn die berufliche Qualifikation fehlt.

Arbeitslose Migranten haben mehrheitlich keine abgeschlossene Berufsausbildung (September 2005: 62 % der Spätaussiedler und 76 % der Ausländer, aber nur 34 % der Deutschen ohne Spätaussiedler). Dabei sind Arbeitslose mit Migrationshintergrund durchaus in die gesetzliche Arbeitsförderung im Rahmen des SGB II und SGB III einbezogen. Und zwar in größerer Zahl als bei den ESF-BA-Sprachkursen (vgl. Deeke 2006), aber weniger stark als es ihrem Anteil an den Arbeitslosen entspricht.

So betrug der Anteil von Personen mit Migrationshintergrund⁵ an den Zugängen in berufliche Weiterbildung und in Trainingsmaßnahmen im Jahr 2005 in Westdeutschland rund 19 Prozent, während allein schon der Anteil der Ausländer an den Zugängen in Arbeitslosigkeit bei 17 Prozent lag (vgl. *Übersicht 3*). In Ostdeutschland betrug der Anteil von Personen mit Migrationshintergrund am Zugang in diese Maßnahmen rund 9 Prozent bzw. 7 Prozent (bei einem Ausländeranteil an den Zugängen in Arbeitslosigkeit von 5 %). Absolut betrachtet befanden sich deutlich mehr Arbeitslose mit Migrationshintergrund in Maßnahmen nach dem Rechtskreis des SGB II, vor allem in Arbeitsgelegenheiten.

Es kann angenommen werden, dass nicht wenige dieser Teilnehmer und Teilnehmerinnen mit Migrationshintergrund in der gesetzlichen Arbeitsförderung ebenfalls mehr oder weniger große Defizite in Deutsch haben, insbesondere in berufsbezogenem. Es bietet sich ihnen während der Teilnahme u.U. die Chance zur Verbesserung ihrer Sprachkompetenz – sei es aufgrund der gemeinsamen Teilnahme mit Arbeitslosen ohne Migrationshintergrund, sei es aufgrund sprachbezogener Maßnahmebausteine. Dazu liegen mangels Daten aber keine Erkenntnisse vor.

Eine systematische zielgruppenorientierte Sprachförderung im Rahmen von SGB III und SGB II ist jedenfalls nicht vorgesehen. Die gezielten Maßnahmen des ESF-BA-Programms zum berufsbezogenen Spracherwerb sind deshalb nicht überflüssig. Sie können eine sinnvolle Ergänzung darstellen. Eine Verknüpfung dieser ESF-BA-Sprachförderung mit der Teilnahme an einer anderen Maßnahme erfolgt in der Praxis dagegen kaum, wie oben an Hand der Verbleibsdaten gezeigt. Dies dürfte auch daran liegen, dass die Zeit im vorausgesetzten Bezug von Arbeitslosengeld I zu kurz ist – nicht zuletzt angesichts des drohenden Aussteuerungsbetrags bei einem Übergang in das Arbeitslosengeld II.

⁵ Das sind neben den Ausländern und Spätaussiedlern auch ehemalige Ausländer und ehemalige Spätaussiedler (vgl. *Übersicht 3*).

Fazit

Im Sommer letzten Jahres hat das zuständige Bundesministerium für Arbeit und Soziales die zunächst bis zum Jahresende 2006 befristete Laufzeit des ESF-BA-Programms verlängert. Die berufsbezogenen Sprachkurse für Arbeitslose mit Migrationshintergrund im Rechtskreis des SGB III können nun bis zum dritten Quartal des Jahres 2008 finanziert werden. Damit soll Zeit gewonnen werden für die Neustrukturierung dieses Förderansatzes im Rahmen eines neuen ESF-Bundesprogramms in der 2007 beginnenden Förderphase des ESF bis 2013.

Nach derzeitigem Stand der Planung werden die berufsbezogenen Sprachkurse künftig in der Zuständigkeit des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge organisiert, in Kooperation mit der BA und den Trägern der Grundsicherung. Dazu sollen 2007 erste regionale Pilotversuche starten.

Die neue Zuständigkeit wird zwei Vorteile haben: Erstens können dann auch die bisher ausgeschlossenen Arbeitslosen aus dem Rechtskreis des SGB II einbezogen werden – weil damit das Problem der getrennten Zuständigkeit von BA und Argen entfällt. Zweitens wird dann die Koordination von Integrationskursen nach dem Zuwanderungsgesetz und berufsbezogenen ESF-Kursen erleichtert.

Offen bleibt jedoch, wie ein sinnvoller „Brückenschlag“ zwischen der reinen berufsbezogenen Sprachförderung und anderen Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung organisatorisch und inhaltlich gelingen könnte. Für gering qualifizierte Personen unter den Arbeitslosen mit Migrationshintergrund sollten ergänzend beruflich qualifizierende Hilfen des SGB III und SGB II bereitgestellt werden – sei es in direkter Verbindung mit der Sprachförderung oder daran anschließend.

Hierbei wäre dann wissenschaftlich zu evaluieren, für welchen Personenkreis solche „Bündel“ mit Blick auf die Eingliederung wirksam wären. Für beruflich qualifizierte wäre dies anders, da es hier durchaus sinnvoll sein könnte, ergänzend zur vorhandenen Qualifikation allein berufsbezogene Deutschkenntnisse zu vermitteln.

Literatur

Bundesagentur für Arbeit (2005): Durchführungsanweisungen zu den Richtlinien für aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) mitfinanzierte zusätzliche arbeitsmarktpolitische Maßnahmen im Bereich des Bundes (ESF-BA-Programm), in: Handlungsempfehlung/ Geschäftsanweisung 2/2005 vom 20.2.2005.

Bundesagentur für Arbeit (2005a): Quartalsbericht der Bundesagentur für Arbeit. Bericht über das vierte Quartal und das Geschäftsjahr 2004, Nürnberg.

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2006): Integrationskurse – Jahresbilanz 2005, Nürnberg.

Deeke, Axel (2006): Berufsbezogene Sprachförderung für Arbeitslose mit Migrationshintergrund – erste Ergebnisse aus der Begleitforschung zum ESF-BA-Programm, IAB-Forschungsbericht 21/2006.

Deeke, Axel (2005): Das ESF-BA-Programm im Kontext der arbeitsmarktpolitischen Neuausrichtung der Bundesagentur für Arbeit. Zur Umsetzung des Programms von 2000 bis Anfang 2005, IAB-Forschungsbericht 26/2005.

Deeke, Axel; Kruppe, Thomas; Kurtz, Beate; Müller, Petra (2004): Halbzeitbewertung des „ESF-BA-Programms 2000 – 2006“, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Bd. 283, Nürnberg.

Frick, Joachim; Wagner, Gert (2001): Deutsche Sprachfähigkeit und Umgangssprache von Zuwanderern, Wochenbericht des DIW Berlin 24/01.

Nivorozhkin, Anton; Romeu Gordo, Laura; Schöll, Christoph; Wolff, Joachim (2006): Arbeitsuche von Migranten – Deutschkenntnisse beeinflussen Suchintensität und Suchwege. IAB-Kurzbericht 25/2006.

OECD (2005): Die Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern in Deutschland, Paris.

Venema, Mathias; Grimm, Claus (2002): Situation der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen in der Bundesrepublik Deutschland. Repräsentativuntersuchung 2001. Teil A, Forschungsbericht im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, München.

Impressum

IABKurzbericht
Nr. 3 / 31.1.2007

Redaktion

Ulrich Möller, Elfriede Sonntag

Graphik & Gestaltung

Monika Pickel, Elisabeth Strauß

Rechte

Nachdruck – auch auszugsweise – nur
mit Genehmigung des IAB gestattet

Technische Herstellung

pms Offsetdruck GmbH,
Wendelstein

Rückfragen zum Inhalt an

Dr. Axel Deeke, Tel. 0911/179-3132
oder e-Mail: axel.deeke@iab.de

ISSN 0942-167X

IAB im Internet: <http://www.iab.de>

Dort finden Sie unter anderem auch diesen
Kurzbericht im Volltext zum Download

Bezugsmöglichkeit

IAB-Bestellservice
c/o IBRo Versandservice GmbH
Kastanienweg 1
18184 Roggentin
Fax: 0180 5 00 38 66
e-Mail: iab@ibro.de