

Knapp, Barbara et al.

Research Report

Beratung und Vermittlung von Flüchtlingen

IAB-Forschungsbericht, No. 5/2017

Provided in Cooperation with:

Institute for Employment Research (IAB)

Suggested Citation: Knapp, Barbara et al. (2017) : Beratung und Vermittlung von Flüchtlingen, IAB-Forschungsbericht, No. 5/2017, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/182161>

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.

Institut für Arbeitsmarkt-
und Berufsforschung

Die Forschungseinrichtung der
Bundesagentur für Arbeit



IAB-Forschungsbericht

5/2017

Aktuelle Ergebnisse aus der Projektarbeit des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Beratung und Vermittlung von Flüchtlingsen

Barbara Knapp
Holger Bähr
Martin Dietz
Elke Dony
Gudrun Fausel
Maren Müller
Karsten Strien

ISSN 2195-2655

Beratung und Vermittlung von Flüchtlingen

Barbara Knapp (IAB)

Holger Bähr (IAB)

Martin Dietz (IAB)

Elke Dony (IAB)

Gudrun Fausel (IAB)

Maren Müller (IAB)

Karsten Strien (IAB)

Mit der Publikation von Forschungsberichten will das IAB der Fachöffentlichkeit Einblick in seine laufenden Arbeiten geben. Die Berichte sollen aber auch den Forscherinnen und Forschern einen unkomplizierten und raschen Zugang zum Markt verschaffen. Vor allem längere Zwischen- aber auch Endberichte aus der empirischen Projektarbeit bilden die Basis der Reihe.

By publishing the Forschungsberichte (Research Reports) IAB intends to give professional circles insights into its current work. At the same time the reports are aimed at providing researchers with quick and uncomplicated access to the market.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	5
Abstract	5
1 Einleitung	7
2 Beschäftigungsperspektiven von Geflüchteten	10
2.1 Einschätzungen zur Beschäftigungsfähigkeit der Flüchtlinge	10
2.2 Haltung und Einstellung der Arbeitgeber	13
2.3 Konsequenzen für den Marktausgleich („Matching“)	15
3 Organisations- und Personalstrukturen in den Agenturen	16
3.1 Expertenteams	16
3.2 Schnittstellen in der internen Zusammenarbeit.....	18
3.3 Ziele und Vorgaben.....	22
4 Beratung, Vermittlung und Förderung	24
4.1 Erstkontakt zwischen Flüchtlingen und Agenturen für Arbeit	24
4.2 Betreuung in der Agentur für Arbeit.....	25
4.3 Personalstruktur und Arbeitsumfeld.....	28
4.4 Förderung	30
5 Wege in den Arbeitsmarkt	33
5.1 Persönliche Kontakte zwischen Flüchtlingen und Arbeitgebern.....	34
5.2 Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen.....	35
6 Zusammenarbeit zwischen Agenturen und Jobcentern	38
6.1 Organisation der Betreuung von Geflüchteten in den Jobcentern.....	38
6.2 Überschneidungen bei der Integrationsarbeit	40
6.3 Schnittstellen zwischen Arbeitsagentur und Jobcenter	41
7 Externe Kooperationen	42
7.1 Kommunen.....	43
7.2 BAMF und Bildungsträger	45
7.3 Wohlfahrtsverbände	46
7.4 Ehrenamtliche Helferinnen und Helfer.....	46
7.5 Kammern und Arbeitgeber	47
8 Zusammenfassende Bewertung und Schlussfolgerungen	48
Literaturverzeichnis	56

Abkürzungsverzeichnis

BA	Bundesagentur für Arbeit
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
EGZ	Eingliederungszuschuss
EQ	Einstiegsqualifizierung Jugendlicher
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
INGA-Team	Team der internen ganzheitlichen Integrationsberatung im SGB III
IQ-Netzwerk	Netzwerk „Integration durch Qualifizierung“
KompAS	Kompetenzfeststellung, frühzeitige Aktivierung und Spracherwerb
LBB	Lebensbegleitende Berufsberatung
MAG	Maßnahmen bei einem Arbeitgeber
PerF	Perspektive Flüchtlinge
PerF-F	Perspektive Flüchtlinge Frauen
PerjuF	Perspektive jugendliche Flüchtlinge
SOEP	Sozio-oekonomisches Panel
SGB II	Sozialgesetzbuch – Zweites Buch – Grundsicherung für Arbeit- suchende
SGB III	Sozialgesetzbuch – Drittes Buch – Arbeitsförderung
VerBIS	Vermittlungs-, Beratungs- und Informationssystem (IT- Fachverfahren)
WeGebAU	Weiterbildung Geringqualifizierter und beschäftigter Älterer in Unter- nehmen (Sonderprogramm 2006)

Zusammenfassung

Die Vermittlung von Flüchtlingen in Arbeit oder Ausbildung trägt wesentlich zu ihrer gesellschaftlichen Integration bei und stellt die öffentliche Arbeitsverwaltung vor besondere Herausforderungen. Viele Flüchtlinge haben eine hohe Arbeitsmotivation, sprechen jedoch häufig nicht oder schlecht Deutsch und bringen keine Berufsqualifizierung mit, die in Deutschland anerkannt wird. Zudem haben Flüchtlinge, die bereits einer Erwerbsarbeit nachgehen, diese häufig durch persönliche Kontakte zu Verwandten, Freunden oder Bekannten gefunden. Vor diesem Hintergrund ergibt sich die Forschungsfrage, die mit der vorliegenden Studie beantwortet werden soll: Welchen Einfluss übt die Beratung und Vermittlung von Flüchtlingen in Arbeitsagenturen auf die Arbeitsmarktintegration dieser Personen aus? Die Studie baut auf der wissenschaftlichen Begleitung des Modellprojekts „Early Intervention – frühzeitige Arbeitsmarktintegration von Asylbewerbern“ auf. An fünf Standorten wurden qualitative Fallstudien durchgeführt, die den Prozess der Beratung und Vermittlung von Flüchtlingen beleuchten. Die Studie beschreibt, wie Arbeitsagenturen interne Strukturen schaffen und externe Kooperationen eingehen, um Flüchtlinge in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Es werden verschiedene Wege in den Arbeitsmarkt aufgezeigt. Dabei ist der persönliche Kontakte zwischen Flüchtlingen und Arbeitgebern von besonderer Bedeutung für die Aufnahme einer Arbeit oder einer Ausbildung. Allerdings wird ebenfalls offenbar, dass viele Aktivitäten und Angebote der Arbeitsagenturen zeitlich und systematisch vor der eigentlichen Arbeitsvermittlung, d.h. dem Zusammenführen von arbeitssuchenden Personen und offenen Stellen, ansetzen. Insbesondere Kurse zum Erlernen der deutschen Sprache, Maßnahmen zur Erfassung von Kompetenzen und Beratungen zur beruflichen Orientierung gehen der eigentlichen Arbeitsvermittlung voraus.

Abstract

Labour market integration of refugees contributes to their integration into society and constitutes a particular challenge of public employment services. Many refugees are highly motivated to get a job. However, they often do not or hardly speak German and do not have any vocational qualification acknowledged in Germany. Furthermore, refugees find work by means of social contact with relatives, friends or acquaintances without involving the public employment service. Given the challenge of public employment services to integrate refugees into the labour market, this study seeks to answer the research question: How do employment agencies influence the labour market integration of refugees? The study takes up the findings of an evaluation of the pilot scheme “Early Intervention – Early Labour Market Integration of Asylum Seekers”. In five employment agency districts, qualitative case studies have been conducted in order to examine the process of labour market advice and job placement of refugees. The study describes how employment agencies create internal structures and enter into external co-operation in order to integrate refugees into the labour market. Furthermore, it identifies different ways into the labour market. It is shown that face-to-face contact between refugees and employers is essential to take up a job or

a training place. However, it is also shown that many activities of the employment agencies occur prior to the matching between jobseekers and job vacancies. In particular, this applies to language courses, competence assessment as well as vocational guidance and counselling orientation.

1 Einleitung

Die Integration in Arbeit ist ein Teil der Integration von Flüchtlingen¹ in die Gesellschaft. Rahmenbedingungen, Voraussetzungen und Maßnahmen der Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen sind Gegenstand der wissenschaftlichen und der politischen Diskussion (Aumüller 2016; Brücker/Möller/Wolff 2016; Knuth 2016). Zur Analyse der Herausforderungen bei der Integration in Gesellschaft und Arbeit wurden und werden zahlreiche Forschungsprojekte auf den Weg gebracht, die unter anderem Befragungen von Flüchtlingen zu ihrer Lebenssituation und von Betrieben zu ihrer Einstellungsbereitschaft einschließen. Die Befragung von über 4.500 geflüchteten Personen über 18 Jahren durch das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) und das Sozio-oekonomische Panel (SOEP) zeigt, dass die Lebenssituation der Menschen, die vor Krieg und Gewalt, Verfolgung und Diskriminierung, Armut und militärischer Zwangsrekrutierung nach Deutschland flohen, von vielschichtigen Problemen gekennzeichnet ist. Darüber hinaus bringen die geflüchteten Menschen unterschiedliche Voraussetzungen für die Arbeitsmarktintegration mit. Bildung, Berufserfahrung und Sprachkenntnisse sind ungleich verteilt. In der IAB-BAMF-SOEP-Befragung gibt etwa die Hälfte der befragten Flüchtlinge an, einen Schulabschluss zu besitzen, etwa ein Fünftel berichtet, eine Ausbildung oder ein Studium abgeschlossen zu haben (Brücker et al. 2016).

Die Arbeitsmotivation unter den Flüchtlingen ist hoch, wie die Antworten auf die Frage nach dem Wunsch einer Arbeitsaufnahme zeigen (Brücker et al. 2016: 8). Allerdings steht die Arbeitsmarktintegration dieser Personengruppe noch am Anfang. Im dritten Quartal 2016 hatte etwa jeder siebte Flüchtling eine Erwerbsarbeit aufgenommen. Häufig führte der Weg in die Erwerbsarbeit über persönliche Kontakte zu Verwandten, Freunden und Bekannten. Seltener wurden nach Angabe der Befragten die Dienste der öffentlichen Arbeitsverwaltung in Anspruch genommen. Etwa ein Viertel der Flüchtlinge nutzte die Angebote von Arbeitsagenturen und Jobcentern, knapp der Hälfte waren diese Angebote bekannt (Brücker et al. 2016: 8-9). In einer vermehrten Einschaltung der öffentlichen Arbeitsverwaltung sehen Brücker, Möller und Wolff (2016: 10) die Chance, mehr Flüchtlinge passgenau in Arbeit zu vermitteln und die Qualität der entstehenden Beschäftigungsverhältnisse zu erhöhen. Aus diesem Grund erscheint ein Blick in die öffentliche Arbeitsverwaltung vor Ort, die sich in ihrer täglichen Arbeit mit den Geflüchteten befasst, sinnvoll. Gerade für die Menschen, die ohne konkretes Wissen zu den Besonderheiten des deutschen Arbeitsmarkts und zu den individuellen Beschäftigungsperspektiven nach Deutschland kommen, übernehmen die Vermittlungsfachkräfte eine zentrale Beratungs- und Orientierungsfunktion. Neben Routinen und Handlungsspielräumen der Vermittlungsfachkräfte (Lipsky

¹ Die Begriffe „Flüchtlinge“ und „Geflüchtete“ werden in diesem Bericht synonym und für alle Personen verwandt, die in Deutschland Schutz suchen. Begriffe, die einen Rechtsstatus ausdrücken, wie „Asylbewerberin“ oder „Geduldeter“, werden nur dann gebraucht, wenn der Rechtsstatus für die Argumentation von Bedeutung ist.

2010) beeinflussen Merkmale und Eigenschaften der arbeitslosen Personen den Prozess der Arbeitsvermittlung (Ludwig-Mayerhofer/Behrend/Sondermann 2014). Bei der Beratung und Vermittlung von Flüchtlingen sind die Vermittlungsfachkräfte in besonderer Weise gefordert, eine Passung zwischen individuellen Kompetenzen und betrieblichen Anforderungen zu erreichen. In diesem Beitrag soll die Frage beantwortet werden, welchen Einfluss die Beratung und Vermittlung von Flüchtlingen in Arbeitsagenturen auf die Arbeitsmarktintegration dieser Personen ausübt.

Im Zuge der wissenschaftlichen Begleitung des Modellprojekts „Early Intervention – frühzeitige Arbeitsmarktintegration von Asylbewerbern“ wurde diese Frage bereits in den Blick genommen (Büschel et al. 2015; Daumann et al. 2015). Ziel des Modellprojekts war die frühzeitige Beratung von Flüchtlingen sowie ihre passgenaue und qualifikationsadäquate Vermittlung in Arbeit, beschränkt auf die Zielgruppe der Flüchtlinge aus Herkunftsländern mit hoher Bleibewahrscheinlichkeit und mit relativ guter formaler Qualifikation. Mit dem Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz sowie dem Integrationsgesetz wurden die Ideen von „Early Intervention“ in § 131 SGB III (Sonderregelung zur Eingliederung von Ausländerinnen und Ausländern mit Aufenthaltsgestattung) und § 132 SGB III (Ausbildungsförderung von Ausländerinnen und Ausländern) verstetigt.

Die Schlussfolgerungen aus dem Modellprojekt wurden den Agenturen für Arbeit als Lern- und Gestaltungshilfe zur Verfügung gestellt. Die Zentrale der Bundesagentur für Arbeit (BA) verzichtete explizit darauf, konkrete Vorgaben zu Arbeits- und Organisationsstrukturen zu machen, sodass die Agenturen Freiräume bei der Ausgestaltung des Beratungs- und Vermittlungsprozesses von Flüchtlingen besitzen. Die Erkenntnisse der Begleitforschung entstanden unter den spezifischen Bedingungen von „Early Intervention“ und beziehen sich zudem auf eine Teilgruppe von Flüchtlingen, die als eher arbeitsmarktnah einzustufen ist. Hierauf aufbauend dehnt die vorliegende Studie den Untersuchungsgegenstand auf die Beratung und Vermittlung aller Personengruppen unter den Flüchtlingen aus und nimmt die Arbeit von Arbeitsagenturen jenseits des konkreten Modellprojekts in den Blick. Dabei ist zu beachten, dass rechtlich keine Verpflichtung für die Gruppe der Asylbewerberinnen und Asylbewerber besteht, sich bei den Agenturen für Arbeit zur Beratung anzumelden. Die Dienstleistungen werden auf freiwilliger Basis in Anspruch genommen. Die Studie untersucht, welche Wege die Arbeitsagenturen unter diesen Bedingungen bei der Beratung und Vermittlung von Flüchtlingen einschlagen und welche Wege für die Flüchtlinge in den Arbeitsmarkt führen können.

Für die Studie wurden fünf Arbeitsagenturbezirke ausgewählt. Die Auswahl folgte der Logik, möglichst unterschiedliche Fälle zu untersuchen. Durch das gewählte Vorgehen wird das Augenmerk auf Prozesse und Strukturen innerhalb der Arbeitsagenturen gelenkt. Treten Gemeinsamkeiten zwischen den Arbeitsagenturen bei der Arbeitsvermittlung und der Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen auf und variieren externe Faktoren über die Fälle hinweg, dann kann der Weg in den Arbeitsmarkt auf die Vermittlung und Beratung der Arbeitsagenturen zurückgeführt werden

(Przeworski/Teune 1970: 34-36). Die Studie soll Wege aufzeigen, wie Arbeitsagenturen Flüchtlinge bei der Arbeitsmarktintegration unterstützen. Die Aussagen sind nicht statistisch repräsentativ und können nicht den Anspruch erheben, für alle Arbeitsagenturen in Deutschland zu gelten.

Um unterschiedliche Rahmenbedingungen hinsichtlich der Beratung und Vermittlung von Flüchtlingen in den untersuchten Arbeitsagenturen sicherzustellen, wurden die Agenturbezirke so ausgewählt, dass sie sich nach der Arbeitsmarktsituation vor Ort und der geografischen Lage unterscheiden. Augenscheinlich ist die Arbeitsmarktsituation eine wesentliche Bedingung dafür, inwiefern die Arbeitsvermittlung zur Arbeitsmarktintegration beiträgt und inwieweit eine Arbeitsmarktintegration gelingt (Scheuble 1954). Darüber hinaus unterscheidet sich der Vollzug des Asylrechts von Bundesland zu Bundesland. Die Anerkennungsquote von Asylanträgen variiert zwischen den Bundesländern zum Teil erheblich. Die Varianz bleibt auch dann bestehen, wenn berücksichtigt wird, dass die Zusammensetzung der Flüchtlinge nach Nationalitäten in den einzelnen Bundesländern verschieden ist (Riedel/Schneider 2017). Da die Arbeitsagenturen Flüchtlinge betreuen, deren Asylverfahren noch anhängig sind, bedeuten unterschiedliche Anerkennungsquoten unterschiedliche Rahmenbedingungen der Arbeitsvermittlung vor Ort. Die in dieser Studie untersuchten Arbeitsagenturen liegen in verschiedenen Bundesländern in Nord-, Süd-, Ost- und Westdeutschland mit unterschiedlichen lokalen Arbeitsmärkten. Hinsichtlich der Arbeitsmarktlage sehen sich die Agenturen günstigen, durchschnittlichen und ungünstigen Bedingungen für die erfolgreiche Arbeitsvermittlung gegenüber (Hirschenauer/Springer 2014).

An jedem Standort wurden im Juli 2016 zwischen sechs und neun leitfadengestützte Interviews mit Expertinnen und Experten geführt (Gläser/Laudel 2010). In den Arbeitsagenturen fanden zunächst Gespräche mit der Geschäftsführung statt. Auf diese Weise sollte eine allgemeine Einschätzung der Arbeitsmarktlage, der Flüchtlingssituation und der Agenturziele mit Blick auf den Personenkreis ermittelt werden. Hinzu kamen Gespräche mit Teamleitungen und Vermittlungsfachkräften, die täglich mit Geflüchteten arbeiten. Da die Ergebnisse der Begleitforschung zu „Early Intervention“ auf die besondere Bedeutung der Zusammenarbeit mit dem Arbeitgeber-Service sowie der Berufsberatung für jüngere Flüchtlinge hindeuten, wurden auch Personen aus diesen Bereichen befragt. Eine weitere wesentliche Schnittstelle besteht zu den Jobcentern, da die Zuständigkeit für die Geflüchteten mit der Anerkennung im Asylverfahren auf die Grundsicherung übergeht. Auch in den Jobcentern, die an allen untersuchten Standorten als gemeinsame Einrichtung organisiert sind, wurden Gespräche geführt. Die Perspektive der Flüchtlinge wurde stellvertretend über Organisationen einbezogen, die in der Flüchtlingsbetreuung aktiv sind.

Insgesamt wurden 39 Personen befragt. Die Interviews wurden transkribiert und die Transkripte anhand des von der „Grounded Theory“ vorgeschlagenen Verfahrens ausgewertet (Strauss 1994: 56-70, 92-115): Hierzu wurden über 3000 Codes an Textstellen der Transkripte vergeben, die Codes anschließend zu Kategorien und Unter-

kategorien zusammengefasst und schließlich einzelne Kategorien und Unterkategorien herausgegriffen und zueinander in Beziehung gesetzt. Die Gliederung des Forschungsberichts spiegelt das Ergebnis des axialen und des selektiven Codierens, wie die beiden zuletzt genannten Untersuchungsschritte im Jargon der „Grounded Theory“ genannt werden, wider.

Im Folgenden werden in Kapitel 2 die Beschäftigungsperspektiven von Geflüchteten aus der Perspektive der Interviewten beschrieben. Kapitel 3 befasst sich mit den Organisations- und Personalstrukturen, die sich in den Agenturen in der Beratungs- und Vermittlungsarbeit mit den Geflüchteten herausgebildet haben. Kapitel 4 widmet sich den Prozessen der Beratung, Vermittlung und Förderung von Flüchtlingen. Kapitel 5 beschreibt Voraussetzungen und Wege, die sie in den Arbeitsmarkt führen können. Anschließend richtet sich der Blick auf externe Kooperationen der Arbeitsagenturen im Vermittlungsprozess – zunächst auf die Zusammenarbeit mit den Jobcentern (Kapitel 6), dann auf den Austausch mit weiteren Personen und Organisationen außerhalb der Arbeitsagentur (Kapitel 7). Schließlich werden in Kapitel 8 die Ergebnisse der Studie zusammengefasst und Schlussfolgerungen diskutiert.

2 Beschäftigungsperspektiven von Geflüchteten

Dieses Kapitel widmet sich der Frage, wie die befragten Führungs- und Fachkräfte die Beschäftigungsfähigkeit und die Situation der Flüchtlinge am Arbeitsmarkt einschätzen. Anschließend wird ihre Wahrnehmung der betrieblichen Seite geschildert und es werden Einflussfaktoren für die Einstellungsbereitschaft der Arbeitgeber dargestellt. Für den Ablauf der Beratung und Vermittlung ist es wesentlich, wie die Vermittlungsfachkräfte die Motivation und die Qualifikationen der Flüchtlinge sowie die Einstellungsbereitschaft und die Anforderungen der Arbeitgeber wahrnehmen. Die in diesem Kapitel beschriebenen Beobachtungen beziehen sich auf diejenigen Flüchtlinge und Betriebe, mit denen die Arbeitsagenturen in Kontakt stehen oder standen. Aussagen über mögliche Unterschiede zu Flüchtlingen und Betrieben, die keinen Kontakt zur Arbeitsagentur haben, können nicht getroffen werden. Ferner kann im Rahmen dieser Studie nicht beantwortet werden, welche persönlichen Eigenschaften Flüchtlinge tatsächlich mitbringen und welche Einstellung Arbeitgeber gegenüber Flüchtlingen tatsächlich haben, weil Personen weder aus der einen noch aus der anderen Gruppe befragt wurden. Vor welchen spezifischen Herausforderungen die Beratung und Vermittlung von Flüchtlingen in Arbeitsagenturen steht, eröffnet sich dennoch und gerade aus der Perspektive der Fach- und Führungskräfte der öffentlichen Arbeitsverwaltung.

2.1 Einschätzungen zur Beschäftigungsfähigkeit der Flüchtlinge

Die Befragten weisen darauf hin, dass die Menschen, die 2015 und 2016 nach Deutschland geflohen sind, keine homogene Gruppe bilden. Die Flüchtlinge bringen unterschiedliche kulturelle und religiöse Hintergründe, berufliche Qualifikationen und Erfahrungen sowie Bildungsstände mit. Sie unterscheiden sich zudem in ihrer persönlichen und familiären Lebenssituation. Hier sind sowohl gesundheitliche Probleme

wie Traumatisierungen durch die Flucht zu nennen als auch Sorgen um zurückgelassene Familienmitglieder. Beides kann wiederum Rückwirkungen auf die Erwerbsorientierung haben.

Nahezu alle Geflüchteten eint über die unterschiedlichen Nationalitäten und Bildungsniveaus hinweg ein Mangel an deutschen Sprachkenntnissen sowie die häufig fehlende Kompatibilität mitgebrachter Kompetenzen und Qualifikationen für den deutschen Arbeitsmarkt. Ausreichende Sprachkenntnisse sind in den Augen der Vermittlungsfachkräfte jedoch die zentrale Voraussetzung für eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration, in vielen Fällen auch für die Bewältigung notwendiger Qualifizierungsmaßnahmen. Diese Gemengelage bildet den Rahmen für die Beratungs- und Vermittlungsaktivitäten der öffentlichen Arbeitsverwaltung. Sie stellt die Fachkräfte vor die Herausforderung, sich jeweils spezifisch auf die Ausgangssituation der Menschen einzustellen und passende Integrationsstrategien zu entwickeln.

Herkunft und Bildungsstand

Die Ausführungen der Vermittlungsfachkräfte weisen auf eine große Vielfalt der Nationalitäten hin. So werden über 30 Herkunftsländer genannt. Stark vertreten sind Syrer, Iraker, Iraner, Eritreer und Somalier. Allein einreisende Männer im Alter zwischen 20 und 40 Jahren stellen nach Aussagen der Fachkräfte bei Weitem die größte Personengruppe unter den beratenen Personen dar. Unter den Flüchtlingen variiert der Bildungsstand stark. Syrern und Iranern, zum Teil auch Irakern, wird ein relativ hohes Bildungsniveau bescheinigt und auf lange Schulbesuchszeiten, Universitätsabschlüsse oder Berufserfahrungen verwiesen. Für diese Personen liegen auch häufiger Dokumente und Zeugnisse vor. Englische Sprachkenntnisse erleichtern die Gespräche im Rahmen der Vermittlungsarbeit. Mit Eritreern, Somaliern, jesidischen Irakern sowie Schwarzafrikanern verbinden die Befragten ein niedrigeres Bildungsniveau. Bei einigen Nationalitäten berichten mehrere Interviewte von Problemen bei der Erstellung des Lebenslaufs, da z.B. Afrikaner aufgrund ihrer kulturellen Prägung die entsprechenden Lebensabschnitte nicht immer konkreten Daten zuordnen. Schließlich berichten die Befragten, dass das Bildungs- und Qualifikationsniveau im Vergleich zum Beginn der starken Fluchtbewegung über die unterschiedlichen Nationalitäten hinweg abgenommen habe.

Stellenwert von Arbeit

Die Befragten geben an, dass Arbeit für viele Geflüchtete einen hohen Stellenwert hat. An mehreren Standorten wird berichtet, dass es eine große Bereitschaft gibt, jegliche Arbeit aufzunehmen und nicht an der Tätigkeit festzuhalten, die die Flüchtlinge in ihrer Heimat verrichteten. Viele Flüchtlinge sind bereit, sich auszuprobieren und auch neue Wege zu beschreiten.

In der Wahrnehmung der Befragten beeinflusst der (erwartete) Aufenthaltsstatus nach der Entscheidung des Asylantrags zu einem gewissen Grad die Erwerbseinstellung. Besonders aufgeschlossen seien Personen mit andauernden Asylverfahren, deren Bleibeperspektive lange ungeklärt bleibt. Sie hoffen nach Auskunft der Befragten,

ihren Aufenthalt über einen zügigen Einstieg in Arbeit stabilisieren und verlängern zu können. Hingegen zeigen Flüchtlinge mit guter Bleibeperspektive, ebenso wie jüngere Flüchtlinge, tendenziell geringere Anstrengungen, zügig eine Arbeit oder Ausbildung aufzunehmen.

Beispielhaft äußert sich eine Vermittlungsfachkraft:

„Da sind die Aussagen [der Gruppe mit guter Bleibeperspektive] auch schnell da, ich will erst mal anerkannt werden, dann will ich eine Wohnung und dann gucke ich mal, wie es hier weitergeht.“

Während die Geflüchteten durchaus eine relativ hohe Flexibilität mit Blick auf das Tätigkeitsfeld aufweisen, berichten Vermittlungsfachkräfte von Vorbehalten gegenüber gewissen Arbeitsbedingungen, z.B. zur Arbeit am Freitag, zur Akzeptanz ungünstiger Arbeitszeiten oder körperlich schwerer Tätigkeiten. Es wird auch beschrieben, dass den Geflüchteten die Strukturen und Prozesse auf dem deutschen Arbeitsmarkt fremd sind. So lehnen sie bestimmte Schritte und Zugeständnisse bei der Jobsuche vielfach ab – z.B. unterbleiben Mehrfachbewerbungen und es fehlt an der Bereitschaft zu unentgeltlicher Arbeit im Praktikum als Einstellungsempfehlung.

Besonders problematisch seien fehlende Informationen über das System der dualen Ausbildung als zentrale Größe für den zukünftigen Beschäftigungserfolg. Dieses Unkenntnis und das damit verbundene Unverständnis behindern aus Sicht der Interviewten insbesondere den Zugang junger Menschen in das deutsche Ausbildungssystem und sorgen für komplexe und langwierige Beratungssituationen. Für alle Flüchtlinge gilt, dass die persönlichen familiären und finanziellen Verhältnisse großen Einfluss auf die Frage einer Arbeitsaufnahme nehmen. Eine rasche Arbeitsaufnahme wird über alle Teilgruppen hinweg als dringlich empfunden, wenn mit dem Einkommen die Familie im Heimatland unterstützt, Schulden bezahlt oder der Familiennachzug finanziert werden sollen.

Als weitere Motive für eine Arbeitsaufnahme benennen die befragten Fachkräfte in den Arbeitsagenturen die Verbesserung der Sprachkenntnisse, die Strukturierung des Alltags, die Möglichkeit, sich in die Gesellschaft einzubringen und Deutschland kennenzulernen, sowie den Wunsch, sich selbst zu versorgen und nicht vom Staat abhängig zu sein. Durch lange Wartezeiten auf ihre Asylentscheidung und damit verbundene Untätigkeit und Arbeitslosigkeit werden Geflüchtete bei der Arbeitsuche ernüchtert und entmutigt.

Jugendliche Flüchtlinge

Der Anteil an jungen Geflüchteten ist an allen Standorten hoch. Auch hier ist der Bildungsstand heterogen und reicht von Analphabeten über Personen mit unterschiedlich langem Schulbesuch bis hin zu Jugendlichen mit Berufserfahrung, die jedoch oftmals keinen Berufsabschluss aufweisen. Letztere waren in ihrer Heimat häufig in der Landwirtschaft oder im Verkauf als angelernte Kräfte tätig. Das Thema Ausbildung

und Studium wird in den Erstberatungsgesprächen häufig durch die Flüchtlinge angestoßen. Es verliert aber im Verlauf der Beratung wegen der langen Zeitspanne bis zum Erreichen eines Abschlusses an Attraktivität, auch wenn dadurch eine langfristige Arbeitsaufnahme mit gutem Gehalt in Aussicht gestellt wird. Die meisten Flüchtlinge kennen das deutsche Ausbildungssystem nicht, sie setzen häufig eine Ausbildung mit einem Studium gleich. Die Vermittlung von Bildungssystemwissen und beruflicher Orientierung wird so komplex, schwierig und zeitintensiv. Häufig reicht die Zeit in einem Beratungsgespräch nicht und es braucht mehrere Anläufe. Die Fachkräfte eines Standorts berichten, dass die Jugendlichen Ausbildungs- oder Studiengänge anstreben, für die ihnen die qualifikatorischen Voraussetzungen noch fehlen. Auch die Eltern spielen hier eine wichtige Rolle: Sie unterstützen die Studienwünsche der Kinder, da auch sie häufig das duale Ausbildungssystem in Deutschland nicht kennen. Sie setzen Ausbildung mit aus ihrem Heimatland bekannten Anlern Tätigkeiten auf niedrigem Niveau gleich und unterschätzen damit die Potenziale der dualen Ausbildung.

Ebenfalls standortübergreifend gilt, dass Jugendliche oftmals schnell Geld verdienen wollen oder müssen, um ihre Familien in der Heimat zu finanzieren. Damit rückt der Abschluss der Schule oder die Aufnahme einer Ausbildung in den Hintergrund, wenn auch nicht unbedingt auf Wunsch des Flüchtlings, sondern beeinflusst durch die familiäre Situation. Kurzfristige Zwänge sind in diesen Fällen also bestimmend und verstellen den Blick auf längerfristige Planungen mit ggf. stabileren Beschäftigungsperspektiven. Bei jüngeren noch schulpflichtigen Flüchtlingen sieht das Bild etwas anders aus. Sie fassen eher langfristige Ausbildungsziele ins Auge, wenn sie im Rahmen der schulischen Berufsorientierungen einen Zugang zu den deutschen Ausbildungsstrukturen gefunden haben. Daher empfehlen die Befragten, auch für nicht mehr schulpflichtige Flüchtlinge schulische Angebote zu machen.

Noch schwieriger ist die Situation der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge. Der abrupte Wegfall von Jugendhilfemaßnahmen mit Eintritt der Volljährigkeit wird von einer Führungskraft kritisiert. Sie schildert, dass der Flüchtling mit dem Ende der Betreuung durch das Jugendamt in eine Erstaufnahmeeinrichtung übergeht. Er verliert seine Bezugspersonen, seine vertraute Wohnumgebung und beim Umzug in eine andere Stadt auch seinen Freundeskreis und sein schulisches Umfeld. Damit entfällt komplett ein stabilisierendes Netzwerk, das sowohl für die gesellschaftliche Integration als auch für die Arbeitsmarktintegration von großer Bedeutung ist.

2.2 Haltung und Einstellung der Arbeitgeber

Aufseiten der Arbeitgeber beobachten die Interviewten aus den Arbeitsagenturen unterschiedliche Einstellungen gegenüber Flüchtlingen. In den meisten Fällen werden die Arbeitgeber als sehr offen eingeschätzt, wobei die rechtliche Unsicherheit und die Befürchtung bürokratischer Hürden für die Betriebe Hemmnisse darstellen können. Eine Führungskraft fasst stellvertretend auch für andere Befragte die unterschiedliche Bereitschaft, Flüchtlinge einzustellen, zusammen:

„Also wir erleben alles, viele sind sehr aufgeschlossen, die sagen, ‚ich möcht's probieren‘; einige haben es probiert und sagen, ‚nie wieder‘, aus unterschiedlichen Gründen; viele schrecken zurück vor dem Thema, was muss ich alles an Anträgen stellen, also diese Bürokratie ist für viele Arbeitgeber schwierig, also braucht er eine Arbeitserlaubnis, dann muss ich darauf warten [...] Die wünschen sich halt, dass sie sagen, ‚der soll jetzt mal eine Woche mitkommen, ohne dass ich fünf Anträge dafür ausfüllen muss‘.“

Eine gewisse Hürde stellen also immer noch rechtliche Barrieren dar. Regelungen wie die Vorrangprüfung und Wohnsitzauflagen sowie aufwändige und zum Teil langwierige Prozesse mit Blick auf den Aufenthaltsstatus oder die Erteilung von Arbeitserlaubnissen lassen bei Arbeitgebern Unsicherheit entstehen, die sich negativ auf die Einstellungsbereitschaft auswirkt. Dies gilt, obwohl in den vergangenen Jahren einige Erleichterungen beim Arbeitsmarktzugang – insbesondere für Flüchtlinge mit einer hohen Bleibewahrscheinlichkeit – geschaffen wurden.

Einen Teil der Sorgen um einen hohen Aufwand durch Anträge und Formulare können die Arbeitsagenturen den Arbeitgebern nehmen, wenn im Einzelfall schnelle und pragmatische Lösungen gefunden werden. Eine Führungskraft beschreibt ein solches Vorgehen am konkreten Fall: Bei einem „Speed Dating“, das die örtliche Industrie- und Handelskammer für die Besetzung von Ausbildungsstellen veranstaltete, kamen ein Betrieb und ein junger Flüchtling zusammen. Bereits zum Beginn der darauf folgenden Wochen konnte der Flüchtling in dem Betrieb ein Praktikum beginnen. Die Vermittlungsfachkraft, die bei dem Speed Dating anwesend war, hatte dem Arbeitgeber zugesichert, dass sie ihm die nötigen Unterlagen zusendet und dem Praktikum keine rechtlichen Regelungen entgegenstehen.

Auch wenn die Bereitschaft, Arbeits- und Ausbildungsplätze für Geflüchtete anzubieten, als schwächer eingeschätzt wird als zu Beginn der Flüchtlingsbewegung, berichten die Befragten von einer betrieblichen Offenheit für die Einstellung von Flüchtlingen oder für die Bereitstellung von Praktika und Probearbeiten. Diese dienen auch dazu, die Passung zwischen Qualifikation und betrieblichen Anforderungen zu prüfen und weitere Unsicherheiten zu reduzieren, die möglicherweise im Erstkontakt oder im Umgang mit der Personengruppe bestehen.

Nur in Einzelfällen wird von Vorbehalten gegenüber Geflüchteten berichtet. Die Interviewten beschreiben Fälle von Diskriminierung bei der Stellenbesetzung, wie sie bei Menschen mit Migrationshintergrund allgemein keine Seltenheit sind (Höhne/Schulze Buschoff 2015). Dies gilt selbst dann, wenn die Sprachbarrieren weitgehend abgebaut sind und schulische oder berufliche Qualifikationen nachgewiesen werden können.

Die Motive der Betriebe, Flüchtlinge bei der Rekrutierung zu berücksichtigen, sind aus Sicht der Befragten vielschichtig. Sie verweisen bspw. auf Stellenbesetzungsprobleme (Fachkräftebedarf), benennen auch Marketinggesichtspunkte (Wunsch einer

positiven Außendarstellung) oder sehen ein gesellschaftliches Engagement. In jedem Fall verweisen die Vermittlungsfachkräfte darauf, dass eine Stellenbesetzung nur dann erfolgen wird, wenn die Person bestimmte Anforderungen der Betriebe erfüllt. Diese beziehen sich zuallererst auf ausreichende deutsche Sprachkenntnisse und Fertigkeiten, die bei der Ausübung der jeweiligen Tätigkeit vorausgesetzt werden. Dabei geht es nicht zwingend um berufliche Zertifikate, jedoch sehr wohl um Berufserfahrung oder nachgewiesene Kompetenzen.

Ob die arbeitssuchende Person ein Flüchtling ist oder nicht, scheint für viele Arbeitgeber alles in allem nicht entscheidend für die Einstellungsentscheidung zu sein. In erster Linie muss der Bewerber das Anforderungsprofil der offenen Stelle so gut wie möglich erfüllen. Ein Interviewpartner spitzt die Haltung der Arbeitgeber so zu: Sie sind

„[...] immer ganz offen, immer sehr aufgeschlossen, sofern sie [die Flüchtlinge] gut Deutsch sprechen und die natürlich einen anerkannten deutschen Beruf haben.“

Aus einer grundsätzlichen Offenheit gegenüber geflüchteten Menschen, lässt sich also keinesfalls ein Automatismus für die Arbeitsmarktintegration ableiten. Vielmehr machen die Einschätzungen der Befragten zu den Kompetenzen der Flüchtlinge und den Anforderungen der Betriebe deutlich, dass es vielfältige Aufgaben gibt, um eine Passung beider Seiten herbeizuführen.

2.3 Konsequenzen für den Marktausgleich („Matching“)

Die Ausführungen zu den arbeitsmarktrelevanten Eigenschaften der Flüchtlinge einerseits und den betrieblichen Anforderungen andererseits machen deutlich, dass die Arbeitsvermittlung sich bei den Geflüchteten großen Herausforderungen gegenüber sieht. Tatsächlich vermeldeten die an der Studie beteiligten Agenturen zum Zeitpunkt der Befragung im Sommer 2016 nur wenige Eintritte in Ausbildung und Arbeit.

Eine schnelle Vermittlung ist nur in Ausnahmefällen wahrscheinlich, wenn Flüchtlinge mit guten Deutschkenntnissen nach Deutschland kommen und am Arbeitsmarkt verwertbare Qualifikationen mitbringen, oder in spezifischen Marktsegmenten Helfertätigkeiten erlangen, bei denen neben geringen fachlichen Anforderungen kaum Deutschkenntnisse vonnöten sind. Allerdings können fehlende Sprachkenntnisse auch bei Helfertätigkeiten zum Problem werden, wenn die Personen Sicherheitsanweisungen nicht verstehen und dadurch die Unfallgefahr steigt. Zudem ist der Markt auch in diesen Segmenten nach Aussage der Befragten nicht ohne weiteres aufnahmefähig genug, um Flüchtlinge in größerer Zahl in Erwerbsarbeit zu bringen.

In einem anderen Bereich können Integrationen gelingen, weil deutsche Sprachkenntnisse (zunächst) keine Rolle spielen. So stellen manche Betriebe, in denen vornehmlich Türkisch oder Arabisch gesprochen wird, Flüchtlinge direkt ein. An vier Standorten wird explizit erwähnt, dass Einstellungen über Zeitarbeitsfirmen und Personaldienstleister realisiert werden. Es handelt sich allerdings zumeist um kurzfristige

Integrationen – z.B. aufgrund von Saisonarbeit – und Wiedereinstellungen sind nach Angabe der Befragten wegen der gesetzlichen Bestimmungen teilweise nicht möglich. Die Agenturen berichten über eine hohe Einstellungsbereitschaft des Handwerks im Ausbildungssegment. Aber auch hier wird das Problem gesehen, dass die Bewerberlücke angesichts der Sprachbarrieren und der oftmals geringen Schulbildung (noch) nicht durch die jungen Geflüchteten geschlossen werden kann.

Bei der Arbeit mit den Geflüchteten geht es also für die Vermittlungsfachkräfte in vielen Fällen zunächst darum, die Passung zwischen Flüchtlingen und Stellenprofilen zu erhöhen. Das setzt einerseits bei den Flüchtlingen die Bereitschaft zur Mitarbeit z.B. bei (längerfristigen) Qualifizierungsmaßnahmen voraus, andererseits sind auch die Arbeitgeber gefordert, ihre Stellenanforderungen kritisch zu hinterfragen und gegebenenfalls anzupassen. Der Prozess ist zeitintensiv, da die Vermittlung von Sprachkenntnissen und die Schaffung oder Anpassung von Qualifikationen im Mittelpunkt stehen. Parallel werden Kontaktmöglichkeiten zwischen den beiden Marktseiten entwickelt, um gegenseitige Unsicherheiten abzubauen und Arbeitgebern Gelegenheit zu bieten, Fähigkeiten zu beobachten, die Flüchtlinge häufig eben nicht über formale Zertifikate oder Arbeitszeugnisse nachweisen können.

3 Organisations- und Personalstrukturen in den Agenturen

Die Beratung und Vermittlung von Flüchtlingen stellt Herausforderungen an die Agenturen, die sich in vielerlei Hinsicht von den Standarddienstleistungen unterscheiden und spezifisches Expertenwissen voraussetzen. Im Rahmen des Modellprojekts „Early Intervention“ zeigte sich, dass die Bündelung vielschichtiger Aufgaben in einer Expertenfunktion eine Überforderung darstellt und eine Zusammenarbeit mit anderen Organisationseinheiten wie der Eingangszone, dem Arbeitgeber-Service oder der Berufsberatung vonnöten ist. Die Existenz vielfältiger Schnittstellen kann dazu führen, dass Informationen nicht optimal weitergegeben werden und die Arbeit an gemeinsamen Zielen erschwert wird (Büschel et al. 2015: 26). Eine Schlussfolgerung aus dem Modellprojekt „Early Intervention“ war deshalb die Empfehlung, Flüchtlinge in bereichsübergreifenden Expertenteams zu betreuen. Der Vorschlag wurde seitens der Zentrale der BA den Agenturen bundesweit optional zur Verfügung gestellt, es leitete sich für die untersuchten Agenturen keine Verpflichtung zu einheitlichen Organisationsformen ab. Es ist daher offen, ob sich in den Agenturen ein ähnliches Herangehen und annähernd gleiche organisatorische Anpassungen bei der Beratung und Vermittlung von Flüchtlingen beobachten lassen. Dies wird in im Folgenden näher beleuchtet.

3.1 Expertenteams

Tatsächlich zeigen die Interviews in den fünf Agenturen, dass alle Agenturen für Flüchtlinge Expertenteams mit spezialisierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern gebildet haben. Dabei handelt es sich laut Aussage einer Führungskraft um eine

„geschäftspolitische Entscheidung zu sagen, es ist eine sehr komplexe Thematik, nicht jeden Vermittler da ganz vertieft ins Detail mit beschäftigen zu müssen, sondern wirklich die Spezialisten [...] zu haben“.

Die Zusammensetzung der Personengruppen, die in den Expertenteams betreut werden, variiert zwischen den Standorten. Manche Teams kümmern sich nur um Personen aus den Herkunftsländern mit einer hohen Bleibewahrscheinlichkeit, andere Teams betreuen alle Flüchtlinge. Die in den Expertenteams betreuten Personen verbleiben dort in der Regel während des gesamten Beratungs- und Vermittlungsprozesses. Dies gilt auch für Personen, deren Asylantrag abgelehnt wurde, die sich in Deutschland dennoch weiter geduldet aufhalten dürfen.

Die allgemeine Arbeitsvermittlung übernimmt Asylsuchende, die anfangs im Expertenteam betreut wurden, erst nach erneuter Arbeitslosmeldung in Folge eines beendeten Arbeitsverhältnisses, abhängig von Faktoren wie Beschäftigungsdauer, Sprachkenntnissen und Erfahrungen auf dem deutschen Arbeitsmarkt. In dem Moment, in dem ein Asylantrag positiv beschieden ist, wechselt die Zuständigkeit für anerkannte Geflüchtete bei festgestellter Bedürftigkeit. Sie geht von den Expertenteams der Agentur auf die Jobcenter über (siehe hierzu Kapitel 6).

An den untersuchten Standorten wenden sich die Geflüchteten an den Hauptsitz der Agentur für Arbeit. Die Expertenteams agieren mit eigener Teamleitung und eigenem Personal. Sie wurden sukzessive mit weiteren Vermittlungsfachkräften aufgestockt und je nach Standort mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aus anderen Fachgebieten ergänzt. Abbildung 1 gibt einen Überblick über die Zusammensetzung der Expertenteams in den untersuchten Arbeitsagenturen.

Abbildung 1
Zusammensetzung der Expertenteams in den untersuchten Agenturen für Arbeit

	Teamleitung	arbeitnehmerorientierte Vermittlung	Eigene Anlaufstelle	arbeitgeberorientierte Vermittlung	Berufsberatung
Standort 1	●	●	●		●
Standort 2	●	●	●	●	
Standort 3	●	●	●		●
Standort 4	●	●	●	●	●
Standort 5	●	●	●		

Quelle: Eigene Darstellung.

In allen untersuchten Agenturen arbeiten Personen aus unterschiedlichen Organisationseinheiten im Expertenteam zusammen. Die Betonung kurzer Wege zwischen den Einheiten zeigt sich auch dadurch, dass die Teammitglieder in der Regel ihre Büros auf demselben Flur haben. Überall waren Teamleitung, arbeitnehmerorientierte

Vermittlung und Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Empfangs und der Eingangszone in einer spezialisierten Anlaufstelle von Anfang an Teil des Expertenteams. Eine Agentur ergänzte ihr Expertenteam mit einer arbeitgeberorientierten Fachkraft, zwei andere Agenturen integrierten Fachkräfte der Berufsberatung und an einem weiteren Standort kamen Fachkräfte aus dem Arbeitgeber-Service und der Berufsberatung hinzu.

In allen fünf Agenturen existiert eine vom allgemeinen Empfang und der allgemeinen Eingangszone losgelöste, dem Expertenteam zugehörige Anlaufstelle. Diese Entscheidung beruht auf dem Gedanken, bereits hier den Flüchtlingen mit ihren speziellen rechtlichen, kulturellen und sprachlichen Anforderungen mit spezialisierten Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartnern zu begegnen und so den allgemeinen Empfang zu entlasten.

Zwei Agenturen bezeichnen ihre Expertenteams als „Projektteam“. Eine Führungskraft begründet dies:

„Also deswegen ist das auch eher ein Projektteam, also es ist ja auch nicht in den regulären Strukturen drin, es hat eher Projektcharakter, weil man sagt, wir wollen das jetzt auch mal ausprobieren, wie funktioniert das, auch dieses fachübergreifende, also die verschiedenen Themen in einem Bereich mit dabei zu haben. Hintergrund dafür ist, dass wir vorher anders organisiert waren. Also der Berufsberater war dann spezialisiert, aber dem BB-Teamleiter [Berufsberatung] zugeordnet und im Arbeitgeber-Service genauso, dass die Schnittstellen so hoch waren, dass wir uns gegenseitig blockiert hatten eigentlich.“

Die organisatorische Anbindung erfolgt nicht als Stabsstelle, die direkt der Geschäftsführung unterstellt ist, sondern in der Linienorganisation der Agenturen. Es gibt laut Aussagen der Expertenteams dennoch an beiden Standorten eine enge Anbindung an die Geschäftsführungen, die das Flüchtlingsthema zum geschäftspolitischen Schwerpunkt erhoben haben und mit der Projektstruktur schnell und flexibel auf sich verändernde Flüchtlingsaufkommen reagieren wollen.

Zum Zeitpunkt der Erhebung weisen die Agenturen unterschiedlich lange Erfahrungen der Arbeit mit den Expertenteams auf. Zwei Arbeitsagenturen konnten bereits im Rahmen des Modellprojekts „Early Intervention“ erste Erfahrungen im Beratungskontext mit Asylbewerberinnen und Asylbewerbern sammeln. Die anderen drei Agenturen berichten zum Zeitpunkt der Interviews über sechs bis zwölf Monate Arbeitserfahrung in den Expertenteams.

3.2 Schnittstellen in der internen Zusammenarbeit

Um die komplexen Integrationsbemühungen für Flüchtlinge zu unterstützen, kommt der Zusammenarbeit in der Agentur eine besondere Bedeutung zu. Das gilt innerhalb der Expertenteams aber auch für deren Zusammenarbeit an der Schnittstelle zur Berufsberatung, zum Arbeitgeber-Service und zu den Fachdiensten.

Zusammenarbeit mit der Berufsberatung

Den allgemein- und berufsbildenden Schulen sind Berufsberaterinnen und Berufsberater der allgemeinen Berufsberatung zugeordnet. Diese beraten in der Regel entsprechend ihrer Schulzuständigkeit auch geflüchtete junge Menschen, die noch der Schulpflicht unterliegen. Die Berufsberatung von jungen Geflüchteten organisieren die Agenturen in den Expertenteams unterschiedlich. Eine Agentur ordnete bereits von Beginn an eine Mitarbeiterin der Berufsberatung dem Expertenteam zu. In zwei Agenturen wurden erst später Berufsberaterinnen und Berufsberater in die Expertenteams aufgenommen. Dabei konzentrieren sich diese spezialisierten Beratungsfachkräfte meist auf nicht mehr schulpflichtige Personen oder junge Geflüchtete, die nicht an staatlichen Schulen unterrichtet werden. Der Umfang der Dienstleistung der spezialisierten Beratungsfachkräfte ist davon abhängig, wie die einzelnen Agenturen die Aufgabenteilung zwischen Experten- und allgemeinem Berufsberatungsteam organisiert haben. So informieren die Spezialisten über das deutsche Ausbildungssystem, führen Berufsorientierung und berufliche Beratung durch und unterstützen ihre Ratsuchenden beim Einstieg in die für eine erfolgreiche Ausbildung notwendigen Sprachkurse.

Die Interviewten bezeichnen das Sprachniveau B1² als knapp ausreichend für den Beginn einer Ausbildung und überstellen nach Erreichen dieses Niveaus ihre Klienten an die allgemeine Berufsberatung. An den Standorten ohne Berufsberatung im Expertenteam übernehmen die spezialisierten Vermittlungsfachkräfte des Expertenteams vorerst die Berufsorientierung. Auch sie übergeben ihre jungen Flüchtlinge an die allgemeine Berufsberatung, wenn die sprachlichen Voraussetzungen dem Status der Ausbildungsreife entsprechen. An allen untersuchten Standorten übertrugen die Jobcenter rechtlich und organisatorisch die Aufgaben der Berufsberatung und Ausbildungsvermittlung auf die Arbeitsagenturen. Für diese Gruppe der jungen anerkannten Asylsuchenden erfolgt die Integrationsarbeit also kontinuierlich und aus einer Hand durch die Fachkräfte der Berufsberatung.

Die Qualität der Zusammenarbeit zwischen allgemeiner Berufsberatung und den Expertenteams variiert je nach Standort. So reichen die Schilderungen von unzureichender Abstimmung und Informationsweitergabe über Aktivitäten an Schulen durch Beratungsfachkräfte des Expertenteams an die eigentlich zuständige Beratungsfachkraft bis hin zu fehlendem Informationsaustausch über ausbildungsreife Bewerber und mangelhafter Beteiligung der Berufsberatung beim Einkauf von Maßnahmen für Geflüchtete. An einem Standort erwähnt eine Fachkraft, dass die allgemeine Berufsberatung gemeinsam mit dem Expertenteam die Maßnahme Einstiegsqualifizierung

² Der gemeinsame europäische Referenzrahmen für Sprachen untergliedert die Sprachkompetenz in den Kategorien „Verstehen“, „Sprechen“ und „Schreiben“ auf den Niveaus der elementaren (A1/A2), selbstständigen (B1/B2) und kompetenten Sprachverwendung (C1/C2).

(EQ) bei Arbeitgebern besetzt und freie Maßnahmeplätze für junge Geflüchtete an das Expertenteam meldet.

Zusammenarbeit mit dem Arbeitgeber-Service

Dem Arbeitgeber-Service der Agenturen für Arbeit obliegt die Kontaktpflege zu den Arbeitgebern der Region. Dabei gibt es in vier der fünf untersuchten Einheiten einen gemeinsamen Arbeitgeber-Service, der sich aus Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Agentur und des Jobcenters zusammensetzt. Sie beraten Arbeitgeber und vermitteln Ausbildungs- und Arbeitsuchende auf gemeldete freie Stellen unabhängig davon, ob die vermittelten Personen unter die Arbeitslosenversicherung oder die Grundversicherung für Arbeitsuchende fallen.

Arbeitgeberorientierte Aufgaben sind in den untersuchten Agenturen in den Expertenteams organisatorisch auf drei Arten angebunden oder integriert:

- die arbeitgeberorientierte Vermittlungsfachkraft ist auf das Thema „Flucht und Asyl“ spezialisiert, verbleibt organisatorisch im Arbeitgeber-Service und arbeitet dem Expertenteam zu,
- die arbeitgeberorientierte Vermittlungsfachkraft ist spezialisiert direkt im Expertenteam angesetzt oder
- die arbeitnehmerorientierte Vermittlungsfachkraft im Expertenteam ist zusätzlich mit spezialisierter arbeitgeberorientierter Beratung beauftragt und bildet die Schnittstelle zum Arbeitgeber-Service.

Die arbeitgebernahen Aktivitäten lassen sich unabhängig von den unterschiedlichen organisatorischen Ausprägungen folgendermaßen skizzieren: Sie umfassen die spezialisierte Beratung von Arbeitgebern zu rechtlichen Rahmenbedingungen und arbeitsmarktpolitischen Förderinstrumenten. Die Fachleute in den Expertenteams übernehmen die Netzwerkarbeit mit Unternehmen und Kammern. Sie werben geeignete Praktikums-, Ausbildungs- und Arbeitsstellen ein und sie assistieren den Flüchtlingen in allen Phasen des Bewerbungsverfahrens.

Bei den genannten Aktivitäten arbeiten arbeitgeberorientierte Vermittlerinnen und Vermittler der Expertenteams mit Fachkräften aus dem Arbeitgeber-Service in ihrer täglichen Arbeit zusammen. Beispielsweise ist eine Zusammenarbeit notwendig, um gemeinsame Beratungstermine, Stellenbörsen und Projekte bei Unternehmen zu koordinieren und die von den Expertenteams eingeworbenen Praktikums-, Arbeits- und Ausbildungsplatzangebote zur weiteren Verarbeitung an die originär für die Firmen zuständigen Fachkräfte des Arbeitgeber-Service weiterzugeben. Zusätzlich zu den Aktivitäten der Expertenteams akquiriert der originäre Arbeitgeber-Service ebenfalls Stellenangebote bei Unternehmen. Dies scheint insbesondere mit Blick auf die Jobcenter notwendig, da diese nicht über spezialisierte arbeitgeberorientierte Mitarbeiter in ihren Expertenteams verfügen (siehe Kapitel 6). Zusammenfassend berichten die Interviewten überwiegend von einer guten und sehr engen Zusammenarbeit zwischen

den Expertenteams und dem Arbeitgeber-Service auch in Bezug auf die Ausbildungsstellenvermittlung.

Vereinzelte nehmen in den Agenturen die Fachkräfte wechselseitig an Dienstbesprechungen des jeweils anderen Teams teil. Die verschiedenen Kommunikationsformate dienen dazu, sich über Anforderungen von Stellenangeboten, Ausbildungs- und Praktikumsstellen sowie vorhandene Qualifikationen und Berufserfahrungen der Flüchtlinge auszutauschen und so Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt zusammenzubringen. Eine interne Kennung im Vermittlungs-, Beratungs- und Informationssystem (VerBIS) – dem EDV-Dokumentationsverfahren der BA – soll dem Arbeitgeber-Service die Suche nach Flüchtlingen mit Chancen am Arbeitsmarkt erleichtern. Die Expertenteams geben ihr themenspezifisches Wissen an den Arbeitgeber-Service weiter und informieren über rechtliche Rahmenbedingungen in der Arbeit mit Asylsuchenden und Asylberechtigten. Sie arbeiten auch eng zusammen, um Veranstaltungen wie Stellen- und Kontaktbörsen zu realisieren.

In beiden Rechtskreisen berichten Interviewte – während die Flüchtlinge noch Deutsch lernen oder sich in einer Qualifizierung befinden – von wenigen Berührungspunkten mit dem Arbeitgeber-Service. Sie erwarten jedoch, dass nach Abschluss der Sprach- und Qualifikationsphase der Kontakt mit dem Arbeitgeber-Service bei der Arbeitsmarktintegration enger wird. Eine Integrationsfachkraft beschreibt ihre Erwartungshaltung an den Austausch mit dem Arbeitgeber-Service:

„Ich denke, das wird jetzt im nächsten Jahr [2017] vermutlich stärker das Thema sein. Denn jetzt sage ich mal, wo die meisten dann auf dem Stand sind, wo sie den Integrationskurs dann beendet haben und es dann wirklich in Richtung Arbeit geht, ja, das ist jetzt noch nicht der überwiegende Teil der Arbeit. Jetzt ist man immer noch an dem Stand, die Sprache zu beherrschen und dann in Richtung Qualifizierung zu gehen, um dann den dritten Schritt, die Integration zu machen.“

Zusammenarbeit mit den Fachdiensten

Die Fachdienste der BA, der Berufspsychologische Service und der Ärztliche Dienst, bieten den Fachkräften der Agenturen auf den einzelnen Beratungsfall zugeschnittene Dienstleistungen an. Die Dienstleistungen des Berufspsychologischen Services umfassen überfachliche Kompetenz-Diagnostik, Sprachdiagnostik mit Bezug zum Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmen für Sprachen und für Jugendliche Berufswahltests und studienfeldbezogene Beratungstests.

Die Fachkräfte schalten den Berufspsychologischen Service im Rahmen der Beratung und Vermittlung von Flüchtlingen ein. Sie nutzen ihn, um Sprachkompetenz, sprachliche Arbeitsmarkt- oder Ausbildungsreife und Umschulungserfolge prognostizieren zu lassen. Mit den vor allem genutzten Sprachtests verfolgen die Fachkräfte zwei Ziele. Sie möchten zum einen ergänzend zu den Aussagen der Geflüchteten eine Expertise über die Deutschkenntnisse erhalten, um damit Sprachkurse leistungsgerecht zuweisen zu können. Zum anderen soll das tatsächliche Sprachniveau nach

einem Sprachkurs festgestellt werden. Zwar erhalten alle Kursteilnehmerinnen und Kursteilnehmer Teilnahmezertifikate, jedoch sagen diese Zertifikate häufig nur wenig über den erworbenen Kenntnisstand aus. Um lange Wartezeiten beim Berufspsychologischen Service zu umgehen, weicht eine Fachkraft der arbeitgeberorientierten Arbeitsvermittlung auf die Kammern aus, um Aussagen über die Ausbildungsreife zu erhalten.

Für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der BA bietet der Berufspsychologische Service psychologische Gespräche, Praxisberatung, Supervision und Coaching für Führungskräfte an. In einer Agentur tauschen sich die Fachkräfte im Rahmen von Supervision über Beratungserfahrungen und schwierige Situationen aus ihrem Arbeitsalltag aus. Sie können diese in der Supervisionsgruppe professionell angeleitet verarbeiten. Das Angebot wird von den Beteiligten sehr geschätzt.

Den Ärztlichen Dienst können die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Arbeitsagenturen und Jobcenter bei Fragen zu integrationsrelevanten Einschränkungen der von ihnen betreuten Personen einschalten. Der Ärztliche Dienst stellt die körperlichen und psychischen Belastungsgrenzen prognostisch für den erfolgreichen Verlauf beruflicher Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen oder der Arbeitsmarktintegration fest. Die Fachkräfte nehmen den Ärztlichen Dienst grundsätzlich als Partner zur Feststellung der physischen und psychischen Leistungsfähigkeit wahr, beziehen ihn jedoch weit seltener in die Beratung ein als den Berufspsychologischen Service. Einige Interviews in den Arbeitsagenturen geben Hinweise darauf, dass die sozialmedizinischen Stellungnahmen des Ärztlichen Dienstes nicht benötigt werden, weil Geflüchtete mit offenkundigen physischen und psychischen Erkrankungen nicht von den Expertenteams betreut werden. Einen weiteren Grund, weshalb der Ärztliche Dienst nicht eingeschaltet wird, sieht eine Vermittlungsfachkraft in den für die Einschaltung erforderlichen deutschen Formularen, dem Gesundheitsfragebogen und der Schweigepflichtentbindung. Diese bürokratischen Hürden könnten viele Flüchtlinge sprachlich nicht überwinden.

3.3 Ziele und Vorgaben

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Expertenteams berichten über vielfältige Ziele, die sie sich im Rahmen ihrer Arbeit selbst gesteckt haben. Sie wollen zunächst einen Überblick über die Zahl und Qualifikation der Flüchtlinge gewinnen und Arbeitgeberanfragen zielgerichtet bedienen. Die Flüchtlinge sollen im Sinne einer frühzeitigen Intervention Beratung und Orientierung sowie Zugang zu arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen erhalten, um eine Arbeitsaufnahme oder den Weg in Ausbildung zu erleichtern. Mit der Erfahrung, dass eine Integration häufig nicht kurzfristig erreicht werden kann, dienen die ersten Schritte in den Expertenteams auch dazu, die Beschäftigungsfähigkeit der Flüchtlinge zu erhöhen, sodass die Jobcenter bei den Asylberechtigten bereits auf einem gewissen Stand aufbauen können.

Im Arbeitsalltag der Fachkräfte bestimmen Ziele und standardisierte Vorgaben sowie damit verbundene Dokumentationsverpflichtungen die Beratungs- und Vermittlungsgespräche. Einzelne Vermittlungs- und Integrationsfachkräfte thematisieren und kritisieren Vorgaben zur Aufnahme von Kundendaten, die maximale Anzahl von Tagen von der Anmeldung bis zum Erstgespräch oder vom Erstgespräch bis zum Folgegespräch sowie Vorgaben zur Dauer von Erst- und Folgegesprächen. Insbesondere der Zwang zum Abschluss von Eingliederungsvereinbarungen wird kritisch gesehen, da diese von den Geflüchteten häufig weder inhaltlich noch von ihrer Funktionsweise verstanden werden. Alles in allem können die vielfältigen Prozessvorgaben im Widerspruch zu den selbst gesetzten Zielen der Expertenteams stehen. Aufgrund der zeitlichen Dichte und der hohen Flüchtlingszahlen lassen sich die Ansprüche an die eigene Arbeit teilweise nicht realisieren, was zu Demotivation führt.

Neben den Vorgaben im Arbeitsprozess üben Zielvorgaben der Regionaldirektion und der Führungskräfte einen gewissen Druck auf die Arbeit in den Expertenteams aus. In drei der fünf untersuchten Arbeitsagenturen erwarten die Führungskräfte, dass bestimmte Integrationszahlen von den Expertenteams erreicht werden. Es zählen Integrationen in Einstiegsqualifizierung, Ausbildung und Beschäftigung. Zwei der drei Agenturen haben dabei ihre vorgegebene Integrationsquote erreicht. Zwei Agenturführungen geben Eintritte in arbeitsmarktpolitische Maßnahmen vor, so sollen alle betreuten Flüchtlinge im jeweiligen Expertenteam an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktförderung partizipieren.

Diese Vorgaben werden von einzelnen Interviewten der Agenturen und Jobcenter kritisch betrachtet. Die Planung zur Nutzung der verschiedenen Arbeitsmarktinstrumente sowie die Festlegung der Zielwerte der Integrationsquote erfolgte im Jahr 2015, also zu einem Zeitpunkt als ein hohes Maß an Unsicherheit über Art und Umfang der Fluchtbewegung bestand und Anpassungen der rechtlichen Rahmenbedingungen anstanden. Die überwiegende Zahl der Agenturen hatte zudem kaum Erfahrungen im Umgang mit geflüchteten Personen und ihren Unterstützungsbedarfen. Sie waren daher schlecht für eine realistische Planung gerüstet.

Jenseits von Zielwerten für die Integrations- und Maßnahmenbesetzungsquoten berichten die Befragten, dass sich die Betreuung der Asylsuchenden auch auf allgemeine Agenturkennzahlen auswirkt. Wie eine Agentur für Arbeit berichtet werden Personen, die im Expertenteam betreut werden, vorerst als „ratsuchend“ geführt und gehen damit nicht in die Berechnung der Integrationsquoten ein. Die Entscheidung, den Expertenteams eine spezialisierte Anlaufstelle zuzuordnen, soll die Kennzahlen des allgemeinen Empfangs entlasten. Denn die Klärung von Anliegen und die Dauer der Datenaufnahme nimmt bei den Geflüchteten mehr Zeit in Anspruch und kann nicht im Rahmen der zeitlichen Standardvorgaben erledigt werden. Die spezialisierten Anlaufstellen scheinen zumindest bislang keine konkreten zeitlichen Vorgaben zu haben. Eine Mitarbeiterin aus der Berufsberatung erwähnt, dass sich ausbildungsreife Flüchtlinge, wenn die Suche nach einem Ausbildungsplatz erfolglos bleibt, auf die Kennzahl

der „unversorgten Bewerber“ auswirken, was wiederum die Zielerreichung der allgemeinen Berufsberatung negativ beeinflussen kann. In keiner der untersuchten Agenturen gibt es eine quotierte Vorgabe für den Arbeitgeber-Service. Die interviewten arbeitgeberorientierten Fachkräfte setzen die geschäftspolitische Linie um, sie akquirieren Stellen und befriedigen den Informationsbedarf der Arbeitgeber und arbeiten dabei eng mit den Expertenteams zusammen.

4 Beratung, Vermittlung und Förderung

In den Agenturen für Arbeit greifen bis zur Arbeitsmarktintegration verschiedene Prozesse ineinander. Im Allgemeinen findet am Anfang nach Erscheinen der geflüchteten Person in der Agentur und der Datenaufnahme am Empfang und in der Eingangszone ein terminiertes erstes ausführliches Beratungsgespräch zwischen Flüchtling und Vermittlungsfachkraft statt. In diesem wird die Ausgangssituation thematisiert, es werden Ziele, Voraussetzungen und erforderliche Einzelschritte auf dem Weg zur Integration in Ausbildung oder Arbeit besprochen. Die Befragten weisen darauf hin, dass es kaum möglich ist, unmittelbar mit Vermittlungsaktivitäten zu beginnen, da für die Flüchtlinge in nahezu allen Fällen große Hürden auf dem Weg in den Arbeitsmarkt bestehen (siehe auch Kapitel 2.1). Hier sind neben der Bewältigung von Fluchterfahrungen und der Orientierung und dem Einleben in einem neuen Land auch die arbeitsmarktrelevanten Eigenschaften der Flüchtlinge zu nennen, insbesondere die Sprachkenntnisse und das Wissen um die Passung der Qualifikationen (Fendel/Romiti 2016). Im Verlauf der Beratungsaktivitäten kommen vielfältige Förder- und Qualifizierungsprogramme zum Einsatz, die die Voraussetzungen für einen erfolgreichen Arbeitsmarkteinstieg schaffen sollen.

4.1 Erstkontakt zwischen Flüchtlingen und Agenturen für Arbeit

An allen Standorten geht die BA mit ihren Angeboten für Flüchtlinge an die Öffentlichkeit. Darüber hinaus machen Ehrenamtliche, Flüchtlingskoordinatorinnen und Flüchtlingskoordinatoren der Kommunen und Beschäftigte der Wohlfahrtsverbände Flüchtlinge auf die Beratungs-, Vermittlungs- und Förderangebote der BA aufmerksam. An einem Standort werden die Flüchtlinge über das Ankunftszenrum durch das BAMF an die BA weiter geleitet. Allerdings konzentriert sich das BAMF auf die Personen mit hoher Bleibewahrscheinlichkeit, während die Agentur sich eine breitere Zuweisung wünscht, um auch Personen zu beraten, deren Asylverfahren eine höhere Komplexität und einen offeneren Ausgang aufweisen. Auch verbreiten die Flüchtlinge die Angebote untereinander. Kommunale Sprachkurse sowie von der BA finanzierte Einstiegskurse, die in der zweiten Jahreshälfte 2015 starteten und auf drei Monate angelegt waren, eröffneten die zeitlich begrenzte Möglichkeit, Deutsch zu lernen. Sie boten den Vermittlungsfachkräften sehr frühzeitig auch die Möglichkeit, die Unterstützung der BA in diesen Maßnahmen vorzustellen und Einzelberatungen anzubieten.

An vier von fünf Standorten gehen die Arbeitsagenturen aktiv und aufsuchend auf die Flüchtlinge zu. Damit setzen sie einen Kerngedanken des Modellprojekts „Early Intervention – frühzeitige Arbeitsmarktintegration von Asylbewerbern“ um. Sie informieren

in den Landeserstaufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften der Flüchtlinge in Gruppenveranstaltungen über Unterstützungsangebote der Bundesagentur für Arbeit. Diese Gruppeninformationen sollen auch der Vorbereitung und damit der zeitlichen Entlastung des Erstgesprächs dienen.

Ein Standort wählte zunächst einen komplett anderen Weg für den Zugang. Arbeitsinteressierte Flüchtlinge gelangten eher über den Arbeitgeber-Service an die Agentur. Ein Netzwerk bestehend aus Arbeitgebern, kommunaler Verwaltung und Agentur organisierte am Standort mehrere betriebliche Maßnahmen, in denen Geflüchtete beispielsweise Deutsch lernen und sich in den Werkstätten der Firmen ausprobieren konnten. Hierfür geeignete Flüchtlinge kannte der Flüchtlingskoordinator aus der Kommunalverwaltung, der den Kontakt zum Arbeitgeber-Service herstellte. Die spezialisierte Vermittlungsfachkraft im Arbeitgeber-Service mit der Anbindung ans Expertenteam organisierte dann den Zugang zu den Arbeitgeber-Maßnahmen. Die arbeitnehmerorientierten Vermittlungsfachkräfte aus dem Expertenteam gingen entsprechend der Weisung ihrer Regionaldirektion nicht aktiv auf die Flüchtlinge zu, sondern warteten ab, welche Flüchtlinge den Weg zur Agentur fanden. Zu Beginn der Arbeit des Expertenteams hat die Agentur, als die Auswahl der zu betreuenden Nationalitäten im Expertenteam fest stand, diesem Team zunächst Bestandskunden aus der allgemeinen Vermittlung zugeordnet. Auch an diesem Standort verändern sich die Zugangswege in die Agentur allmählich. Flüchtlinge finden angesichts einer stärkeren Pressearbeit und öffentlichen Aufmerksamkeit nun häufiger direkt oder vermittelt über Dritte den Weg in die Beratung der Agentur.

4.2 Betreuung in der Agentur für Arbeit

Für jedes erste Beratungsgespräch in der Agentur für Arbeit gibt es eine genau definierte Prozessbeschreibung, welche Themen in welcher zeitlichen Reihenfolge zu bearbeiten sind. Diese Abläufe gelten auch für Gespräche mit Geflüchteten. Angesichts der Fluchterfahrungen sowie der kulturellen und sprachlichen Heterogenität der Gruppe weisen diese Beratungsgespräche jedoch eine höhere Komplexität auf.

Umgang mit Verständigungsproblemen

Vor dem Erstgespräch muss dafür gesorgt werden, dass die Beteiligten sich sprachlich verständigen können. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die sich in Agenturen und Jobcentern als Vermittlungsfachkräfte oder in der Berufsberatung um Geflüchtete kümmern, sehen sich einer sprachlich heterogenen Gruppe gegenüber. Je nach Herkunftsland oder Heimatregion sprechen die Flüchtlinge verschiedene Muttersprachen. Außerdem bringen sie unterschiedlich ausgeprägte Kenntnisse westeuropäischer Sprachen und lateinischer Alphabetisierung mit. Bereits bei der Erfassung der persönlichen Daten am allgemeinen Empfang der Agentur treten erste Sprachbarrieren auf. Informationsblätter in den Sprachen der Herkunftsländer sollen die Verständigung erleichtern.

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der spezialisierten Anlaufstellen erfassen nicht nur persönliche Informationen und Daten zum Aufenthaltsstatus. Sie schätzen auch

die Sprachkenntnisse der Personen ein, um zu entscheiden, inwieweit für die Erstberatung eine Dolmetscherunterstützung nötig ist.

Auch wenn die Personen der Anlaufstelle und die Geflüchteten nicht in derselben Sprache miteinander sprechen können, ist häufig eine Verständigung über die wichtigsten Dinge möglich, wie eine Führungskraft beschreibt:

„Die Flüchtlinge können sich am Empfang nicht artikulieren. Weil wer bei uns im Empfang spricht Arabisch? Meine Eingangszonenmitarbeiterinnen auch nicht. Aber die haben sich drauf eingestellt. Mit Händen, Füßen, Arbeitspaket denen klarzumachen, was wir wollen. Und wir haben ja auch die Arbeitspakete beziehungsweise die Einleitung in Arabisch und [...] in Persisch, sodass die sich schon helfen. Und ein Pass und Dokument kriegt auch noch jeder zusammen, das Wort kennt auch jeder Flüchtling und die haben auch keine Angst und insoweit geht es dann relativ problemlos.“

Eine Agentur konnte ihre spezialisierte Anlaufstelle mit einer Mitarbeiterin besetzen, die die verschiedenen Sprachen der im Expertenteam betreuten Personen spricht. Sie übersetzt auch in den Beratungsgesprächen. Angesichts dieser positiven Erfahrungen wäre die Rekrutierung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern im Expertenteam, die die entsprechenden Fremdsprachen beherrschen, ein plausibler Weg. Praktisch gestaltet er sich jedoch als sehr schwierig, da nur wenige Personen über entsprechende Qualifikationen verfügen und der Bedarf hoch ist. Zwei Agenturen berichten, dass sie die Suche abgebrochen haben.

Die Expertenteams versuchen, die Sprachbarrieren im Beratungsprozess auf unterschiedlichen Wegen zu überwinden. In einigen Teams sind die Vermittlungsfachkräfte beispielsweise ausschließlich für bestimmte Herkunftsländer und Muttersprachen zuständig. Dies fördert das kulturelle und sprachliche Verständnis der Vermittlungsfachkraft.

Die Agenturen haben sich einen Stamm von externen Dolmetscherinnen und Dolmetschern aufgebaut. Dieses Netzwerk nutzen die Expertenteams in unterschiedlichem Maß. Wenn Geflüchtete Deutsch, Englisch oder Französisch sprechen, werden die Erstgespräche ohne Dolmetscherunterstützung geführt, was jedoch nicht häufig vorkommt. Zwei Vermittlungsfachkräfte laden für die Erstberatung bei unzureichenden Sprachkenntnissen der Asylsuchenden grundsätzlich eine Dolmetscherin oder einen Dolmetscher ein. Eine Agentur bittet die Geflüchteten im Einladungsschreiben, jemanden zum Gespräch mitzubringen, der übersetzen kann. Zum Teil berichten die Vermittlungsfachkräfte, dass die Geflüchteten von sich aus einen Dritten zum Übersetzen mitbringen. In der Agentur, die in der Eingangszone eine Mitarbeiterin mit entsprechenden Sprachkenntnissen beschäftigt, hat sich dies bereits unter den Flüchtlingen herum gesprochen. Sie gehen ohne Begleitung zu den Terminen, was dann zu Problemen führt, wenn die Mitarbeiterin keine Zeit hat, im Gespräch zu übersetzen.

Die Vermittlungsfachkräfte berichten auch, dass sie zur sprachlichen Unterstützung die von der BA bereitgestellte Dolmetscher-Hotline anrufen.

Trotz aller Bemühungen kommt es vor, dass unzureichende Sprachkenntnisse oder fehlende Dolmetscherdienstleistungen zum Abbruch des Erstgesprächs führen. In diesen Fällen wird der Flüchtling gebeten, zum nächsten Gespräch jemanden mitzubringen, der besser Deutsch spricht. Die Gespräche sind zeitintensiv, sie können bis zu eineinhalb Stunden dauern und sind damit deutlich länger als in der allgemeinen Arbeitsvermittlung. Auch die Informationsvermittlung über Gruppenveranstaltungen funktioniert aufgrund der Sprachbarrieren nicht immer. So hat eine Agentur diese Veranstaltungen wieder abgeschafft, da keine zeitliche Entlastung eintrat und die Informationen im Erstgespräch in der Regel noch einmal wiederholt werden mussten.

Profiling – Kompetenzerfassung, Zielermittlung und berufliche Integrationsplanung

Wenn die Verständigung gesichert ist, steht am Anfang des Beratungsgesprächs das sogenannte Profiling. In diesem Schritt der Beratung geht es zunächst darum zu erarbeiten, welche beruflich verwertbaren Kenntnisse, Fähigkeiten und Fertigkeiten jemand mitbringt. Die Standorte erfassen mehrheitlich frühzeitig z.B. in Gruppeninformationen Daten zu den Geflüchteten oder lassen diese mithilfe von Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeitern in den Unterkünften erheben. Ähnlich wie in der allgemeinen Arbeitsvermittlung versuchen die Flüchtlinge vor dem Erstgespräch Unterlagen mit Angaben zum Lebenslauf, zu Schulkenntnissen, Ausbildung, Studium und beruflichen Erfahrungen auszufüllen und einzureichen.

Die Vermittlungsfachkräfte berichten, dass sich die Ermittlung der Qualifikationen für die Erstellung der Profile im EDV-Dokumentationsverfahren VerBIS schwierig gestaltet. Vielfach haben die Flüchtlinge Probleme, ihre Qualifikationen zu beschreiben. Eine Vermittlungsfachkraft nutzt einen Wortschatzduden mit Bildern oder das von der BA online bereitgestellte BERUFENET, das übersichtliche Standardberufsinformationen liefert, um gemeinsam mit dem Flüchtling einen Eindruck über sein Kompetenzprofil zu gewinnen. Die Bildungssysteme anderer Länder sind nicht mit dem deutschen vergleichbar, Berufsabschlüsse sind nicht deckungsgleich. Durch die Übersetzungssituation und die kulturell verschiedenen Referenzrahmen kommt es häufig zu Missverständnissen und zu Fehleinschätzungen der mitgebrachten Qualifikationen. Um solche Fehler zu vermeiden und eine realistischere Überprüfung und Einordnung der Kenntnisse, Fähigkeiten und Fertigkeiten zu erlangen, werden oft zusätzlich praktische Erprobungen und Beobachtungen von Bildungsträgern oder Kammern sowie Probearbeiten oder Praktika bei Unternehmen genutzt.

Da die Kompetenzfeststellung schwierig ist, werden für die Erstellung von Förder- und Integrationsplänen häufig mehrere Anläufe benötigt. Parallel besteht eine weitere Schwierigkeit darin, passende Qualifizierungsideen und -angebote zu entwickeln, um vorliegende Kompetenzen an die Erfordernisse des deutschen Arbeitsmarkts anzupassen.

An das Profiling schließt sich die Festlegung der beruflichen Zielsetzung an. Die Flüchtlinge kennen häufig den deutschen Bildungs-, Ausbildungs- und Arbeitsmarkt kaum und können deshalb ihre beruflichen Chancen nicht gut einschätzen. Beispielsweise benennen Jüngere schlagwortartig die Ziele „Studium“ oder „Ausbildung“, ohne eine präzise Vorstellung davon zu haben, welche qualifikatorischen Hürden sie überwinden und welchen zeitlichen Aufwand sie hierfür in Kauf nehmen müssen. Auf dieser Analyse aufbauende Integrationspläne können in einem ersten Schritt auf Förderangebote setzen oder eine direkte Integration zum Ziel haben – diese allerdings vornehmlich auf Helferniveau (siehe Kapitel 4.4 und 5).

4.3 Personalstruktur und Arbeitsumfeld

Die vielfältigen Aufgaben in der Arbeit mit einem sehr spezifischen Personenkreis stellen auch erhöhte Anforderungen an das eigene Personal. Neben sprachlichen Anforderungen und einer gewissen interkulturellen Sensibilität sind rechtliche Kenntnisse und eine gute Vernetzung auf dem lokalen Arbeitsmarkt hilfreich. Am besten wären also erfahrene Vermittlungsfachkräfte geeignet, die zusätzlich über die zielgruppenspezifischen Kompetenzen verfügen. Diese Kombination ist jedoch nur in seltenen Fällen vorhanden.

Tatsächlich berichten die Akteure vor Ort, dass die überwiegende Zahl der Vermittlungsfachkräfte in den Expertenteams haushaltsbedingt mit bis Ende 2016 befristeten Verträgen neu eingestellt wurde oder zuvor in anderen Fachbereichen der Agentur tätig war. Vielfach hatten die neuen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter daher weder Erfahrungen mit der allgemeinen arbeitnehmerorientierten Vermittlungsarbeit und den dazugehörigen Agenturprozessen, noch waren sie auf die besonderen Anforderungen in der speziellen Arbeitsmarktintegrationsarbeit für Flüchtlinge vorbereitet. Einige wenige Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Expertenteams brachten Erfahrungen mit Flüchtlingen oder interkulturelle Kompetenz aus ihren vorherigen Tätigkeiten ein.

Vereinzelt berichten die Interviewten, die durch einen internen Stellenwechsel in ein Expertenteam wechselten, dass sie kurzfristig die Arbeit als Fach- oder Führungskraft im Expertenteam aufnahmen, ohne ausreichend Gelegenheit gehabt zu haben, sich zuvor auf die neue Tätigkeit vorzubereiten. Der Aufbau des spezifischen Wissens geschah über zentral entwickelte Schulungsangebote mit dem Themenschwerpunkt interkulturelle Kompetenz. Die Dauer der Schulung variierte Standort abhängig von einem Tag bis zu fünf Tagen. Einzelne Interviewte besuchten darüber hinaus Schulungen zum Thema „Flucht und Asyl“ oder Seminare von Netzwerkpartnern. Die interkulturellen Schulungen fanden häufig in einer Phase statt, in der die Führungs- und Fachkräfte bereits mit den Geflüchteten in den Expertenteams arbeiteten. So berichten Befragte aus Agenturen und Jobcentern auch, dass sie einen Lernprozess über Versuch und Irrtum durchlaufen. Eine Berufsberaterin in einem Expertenteam beschreibt ihre Erfahrungen so:

„Also ich hab ja hier in der Berufsberatung angefangen gehabt, indem ich diese ganz normalen Strukturen erst mal kennengelernt habe, wie es so

funktioniert und Einarbeitung. Und dann wurde ich dann mal mehr oder weniger eigentlich schon ins kalte Wasser geworfen. Aber wir haben alle so angefangen. Die Teamleitungen, wie auch so eigentlich alle, die im [Team] sind, hieß es, an dem und dem Tag beginnen wir und dann guck mal was kommt. Und dann haben wir da eigentlich schon ab dem ersten Tag erst mal beraten, wurden nachträglich eigentlich geschult.“

Demgegenüber berichten die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der allgemeinen Berufsberatung und die arbeitgeberorientierten Vermittlungsfachkräfte an den fünf Standorten, dass sie an keiner themenspezifischen Schulung teilgenommen haben. Gleiches gilt für die arbeitgeberorientierten Vermittlungsfachkräfte der Expertenteams. Die Interviews geben Hinweise darauf, dass die besuchten Agenturen nicht einheitlich regeln, welche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter innerhalb und außerhalb der Expertenteams sich zum Thema „Flucht und Asyl“ weiterbilden dürfen.

In jedem Fall setzt die Arbeit mit Flüchtlingen eine hohe Bereitschaft voraus, sich in die spezifischen Kontexte einzuarbeiten. Die Interviewten aus Arbeitsagenturen und Jobcentern berichten über sehr zeitintensive Selbstrecherchen und Selbstinformationen, um sich eine Wissensbasis zu schaffen und die Kenntnisse aktuell zu halten – unabhängig davon, ob die interviewte Person eine Schulung erhielt oder nicht. Der Aufwand entsteht insbesondere durch sich permanent verändernde gesetzliche Rahmenbedingungen. Die Befragten nutzen zur Selbstinformation hauptsächlich das Intranet der BA-Zentrale, der jeweiligen Regionaldirektion und der eigenen Arbeitsagentur. Darüber hinaus tauschen sich Teamleitung und Teammitglieder in internen Dienstbesprechungen themenspezifisch über Änderungen und Neuerungen aus. Vereinzelt werden zu diesen Dienstbesprechungen für den Informationsaustausch auch externe Expertinnen und Experten eingeladen. An ehemaligen „Early-Intervention-Modellstandorten“ geben die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ihre während der Modelllaufzeit gesammelten Erfahrungen zu Beratung und Umgang mit Geflüchteten an neue Kolleginnen und Kollegen weiter. Die Interviewten aus Agenturen ohne „Early-Intervention-Erfahrung“ schöpfen jedoch aktiv keine Informationen aus ehemaligen Modellagenturen ab.

Die Vermittlungsfachkräfte der Expertenteams sehen sich einer hohen Arbeitsdichte ausgesetzt. Der steigende Zustrom von Flüchtlingen ohne den parallelen Personal- aufbau im Expertenteam führt zu steigenden Betreuungsrelationen. Sie berichten über einen Betreuungsschlüssel zwischen 1:250 und 1:300, der eher an das Arbeitsvolumen der allgemeinen Arbeitsvermittlung heran reicht. Die Erst- und Folgegespräche dauern länger als sonst üblich, sie sind meist intensiver und teilweise auch psychisch belastend. Ein hoher Andrang an Flüchtlingen führt zu vielen Erstgesprächen, die dann zum Teil verkürzt verlaufen müssen. Hierunter leidet die Qualität, was viele Vermittlungsfachkräfte als unbefriedigend empfinden. Neben den terminierten Gesprächen suchen die Flüchtlinge ihre Vermittlungsfachkräfte häufig auch ohne Termin auf. Eine Vermittlungsfachkraft spricht von einer steigenden Arbeitsbelastung durch

zeitaufwändige Dokumentationspflichten und eine spezialisierte Berufsberaterin beschreibt, dass Beratungsgespräche, Netzwerkarbeit, eigene Weiterbildung und Qualifizierung nicht in der regulären Arbeitszeit erledigt werden können. Diese Form der hohen Arbeitsbelastung führt bei den in der Regel sehr engagierten Fachkräften zu Demotivation.

Ungeachtet der genannten Umstände, die die Arbeit der Expertenteams erschweren, äußern sich die Fachkräfte grundsätzlich motiviert und zufrieden mit ihrer Arbeit. Sie sprechen von spannenden, abwechslungsreichen und individuellen Beratungsverläufen. Sie beschreiben die Dankbarkeit der Flüchtlinge in der Zusammenarbeit, was die Arbeitsmotivation erhöht.

4.4 Förderung

Die Vermittlungsfachkräfte berichten, dass auf dem Weg zur erfolgreichen Arbeitsmarktintegration viele kleine Schritte zu erledigen sind, die sich aus der besonderen Situation der Flüchtlinge ergeben.

Allgemeine Sprachförderung und kulturelle Eingewöhnung

Eine besondere Bedeutung kommt der Sprachförderung und auch der Vermittlung kulturellen und gesellschaftlichen Wissens zu. Ausreichende Deutschkenntnisse sind eine Grundvoraussetzung für die Vermittlung in Arbeit, sie werden jedoch auch für viele arbeitsmarktpolitische Maßnahmen benötigt, die bspw. die Kompetenzfeststellung betreffen und die Beschäftigungsfähigkeit erhöhen sollen. Viele Befragte fordern daher die Bereitstellung von Deutschkursen möglichst kurz nach der Einreise. Durch eine frühzeitige Sprachförderung ließe sich die Zeit sinnvoll nutzen und eine wichtige Grundlage für die Integration in Arbeit bilden.

Das Erlernen der deutschen Sprache und die Vermittlung kultureller Werte und Normen sind die Ziele der Integrationskurse, für die das BAMF die Planung und Umsetzung verantwortet. Die Angebote wenden sich vorrangig an Asylberechtigte, anerkannte Flüchtlinge nach der Genfer Konvention und subsidiär Geschützte und seit Inkrafttreten des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes im Oktober 2015 auch nachrangig im Rahmen freier Kapazitäten an die Asylsuchenden aus den vier Ländern mit guter Bleibeperspektive. Das waren zum Zeitpunkt der Untersuchung die Länder Syrien, Iran, Irak und Eritrea.

Der Struktur der Deutschförderpraxis begegnen viele Interviewte mit Unverständnis, Skepsis und vielschichtiger Kritik. Sie fordern neben Alphabetisierungskursen, bundesweite, flächendeckende Deutschkursangebote für alle Asylsuchenden, ohne dass Anforderungen im Vorfeld gestellt werden. Die Führungsebene an zwei Standorten verlangt darüber hinaus, die Deutschkursförderung und -zuweisung im Rahmen der Integrationskurse rechtlich und strukturell der BA zuzuordnen.

Kompetenzerfassung und berufliche Orientierung

Nach dreimonatiger Wartezeit ist der Zugang zu arbeitsmarktpolitischen Instrumenten für alle Flüchtlinge möglich. Ausgenommen hiervon sind Menschen aus sogenannten sicheren Herkunftsländern wie Albanien, Serbien, Kosovo, Ghana oder der Senegal. Die von der BA auf Basis der Erfahrungen aus dem Modellprojekt „Early Intervention“ zentral entwickelten Kurse „Perspektive Flüchtlinge (PerF)“, „Perspektive jugendliche Flüchtlinge (PerjuF)“ und „Perspektive Flüchtlinge Frauen (PerF–F)“ bieten neben berufsorientierenden Sequenzen auch Deutsch an, allerdings rechtlich bedingt nur auf dem berufsbezogenen Sektor und mit einem zeitlichen Anteil von weniger als 50% der drei- bis sechsmonatigen Fördermaßnahmen. Grundsätzlich werden die zentral entwickelten PerF-Maßnahmen für fast alle Teilgruppen an den untersuchten Standorten gut angenommen und positiv bewertet. Ähnliche Erwartungen richten die Fachkräfte an die ab August 2016 bundesweit anlaufenden KompAS-Angebote. KompAS steht für „Kompetenzfeststellung, frühzeitige Aktivierung und Spracherwerb“ und kombiniert Integrationskursinhalte mit BA-geförderten berufsspezifischen Trainingsinhalten.

Die PerF-Maßnahmen vermitteln neben Deutschkenntnissen parallel auch kultursensible Inhalte, sie bieten berufliche Orientierung und erste Arbeitserprobungen mithilfe von Praktika bei Trägern und Arbeitgebern. Der Einstieg ist ab einem Sprachniveau von A1 – und an einem Standort bei dem Frauen-Kurs ab B1 – möglich.

Es nehmen nur wenige Frauen laut Aussage der Fachkräfte insgesamt an Maßnahmen und Kursen teil, da es bis zum Zeitpunkt der Interviews kaum Angebote mit Kinderbetreuung gab. Kulturbedingt tradierte Geschlechterrollen weisen die Kinderbetreuung häufig den geflohenen Frauen zu. Die wenigen speziell für Frauen konzipierten Maßnahmen mit Kinderbetreuung wurden an einem Standort implementiert, andere Agenturen haben bewusst noch nicht eingekauft, da die Anzahl der potenziellen Teilnehmerinnen noch nicht ausreicht.

Alle Standorte haben eigenständige Ideen entwickelt und Maßnahmen konzipiert, wie sie die Vermittlungsfachkräfte bei der Kompetenzdiagnostik unterstützen können. Dafür schicken sie die Flüchtlinge manchmal sogar noch vor der Erstberatung in lokal entwickelte oder von den Regionaldirektionen bereit gestellte Förderangebote. Die Dauer der Maßnahmen variiert von vier Wochen bis drei Monate und die Inhalte ähneln sich. Neben der auch dort durchgeführten – dann jedoch im Vergleich zur Einzelberatung in den Agenturen ausführlicheren – Gesprächsdiagnostik, können sich die Maßnahmeteilnehmerinnen und Maßnahmeteilnehmer ergänzend in verschiedenen Berufsfeldern erproben. Die Beobachtung der praktischen Leistungen wiederum lässt Schlüsse auf handwerkliches Können und berufliche Vorerfahrungen zu, die am Ende der Maßnahme auch beschrieben und den Vermittlungsfachkräften für ihr Profiling zur Verfügung gestellt werden. Bei den längeren Maßnahmen können sich die Teilnehmenden mit der Erprobung auch beruflich neu ausrichten.

Insbesondere für jüngere Flüchtlinge bieten alle Standorte Maßnahmen an, die Wissen über deutsche (Aus-)Bildungsstrukturen vermitteln und Angebote enthalten, sich entweder in den Werkstätten der Träger oder in Praktika bei Arbeitgebern beruflich auszuprobieren. So gibt es neben den bundesweit angebotenen sechsmonatigen PerjuF-Kursen unterschiedliche lokale Angebote in Zusammenarbeit mit Handwerkskammern, Arbeitgeberverbänden und beauftragten Bildungsträgern. Ein Standort entwickelte ein auf ein halbes Jahr angelegtes fachlich und finanziell verzahntes Projekt im Zusammenspiel von Arbeitgeber, Agentur für Arbeit und Sprachkursträger mit dem Ziel, ein Dutzend junge Leute auf die Krankenpflegehilfeausbildung vorzubereiten. Ein anderer Standort konzipierte für alle Asylsuchenden eine Jahresmaßnahme, die eine berufliche Orientierung vermittelt und die Möglichkeit schafft, in verschiedenen Gewerken für eine kurze Zeit zu arbeiten. Im Anschluss soll dann ein Praktikum stehen, um schließlich eine Arbeit aufzunehmen.

Die lokal entwickelten Maßnahmen zur Kompetenzerfassung, zur beruflichen Orientierung und zur Heranführung an Ausbildung werden an allen Standorten gelobt. Standortübergreifend wird jedoch auch Nachbesserungsbedarf identifiziert. So wird angeregt, dass sich PerjuF nicht auf ein halbes Jahr beschränken, sondern individuell und flexibel an die Bedürfnisse der jungen Menschen angepasst werden soll. Berufliche Orientierungsmaßnahmen sollten noch vielfältiger werden und neben den klassischen Erprobungsfeldern im Handwerk auch die Möglichkeit bieten, sich z.B. in den Pflegeberufen, in Bürotätigkeiten und dem IT-Bereich auszuprobieren. Jenseits der Maßnahmeangebote der BA werden mehr Schulplätze auch für nicht mehr schulpflichtige Flüchtlinge gefordert, da aus Sicht der Interviewten in den Schulen neben dem Spracherwerb auch die berufliche Orientierung gut vorangetrieben werden kann. Die Geflüchteten werden hier durch ein Netzwerk aus Lehrkräften, Schulsozialarbeiterinnen und Schulsozialarbeitern sowie Berufsberaterinnen und Berufsberatern informiert, vorbereitet und unterstützt.

Längerfristige Aus- und Weiterbildungen

Fast alle Standorte hadern mit dem Gegensatz, der sich zwischen einer längerfristigen Ausbildung oder einer abschlussorientierten Fortbildung und Umschulung auf der einen Seite und dem meist kurzfristigen Aufenthaltsstatus der Asylsuchenden auf der anderen Seite ergibt. Bewilligungen von langfristigen Ausbildungs- oder Umschulungsmaßnahmen bergen für die Fachkräfte die Gefahr von Haftungsverfahren, da die Kurse länger als der zunächst erlaubte Aufenthalt währen. Da der Ausgang der Asylverfahren und deshalb auch der Status während der Aus- und Fortbildungsmaßnahmen unsicher ist, bieten nicht alle Standorte langfristige Maßnahmen an. Als mögliche Lösung des Dilemmas sehen die Fach- und Führungskräfte modulare anschlussfähige Teilqualifizierungsmaßnahmen. Eine Einheit kann sich auch berufs begleitende Fortbildungsmaßnahmen oder die Ausdehnung des Programms „Weiterbildung Geringqualifizierter und beschäftigter Älterer in Unternehmen (WeGebAU)“ auf alle Betriebe vorstellen.

Arbeitgeberunterstützung

Maßnahmen beim Arbeitgeber (MAG) werden sowohl im Einzelfall als auch in Gruppenmaßnahmen eine integrationsbeschleunigende Wirkung zugeschrieben. Insgesamt werden alle Maßnahmen mit Arbeitsphasen bei Arbeitgebern positiv bewertet. Sie führen zu ersten Erfahrungen in Betrieben, forcieren den Spracherwerb und ermöglichen soziale Integration. Durch die gemeinsame Arbeit im Betrieb entsteht ein Austausch zwischen den Kulturen, der auf beiden Seiten vorhandene Vorurteile abbauen kann.

Weit verbreitet ist die Vorschaltung von Einstiegsqualifizierungen (EQ) zur Vorbereitung von Ausbildungsaufnahmen. Der Umgang mit den EQ unterscheidet sich an den einzelnen Standorten: Vom Standardangebot für alle Arbeitgeber bis hin zur sehr gezielten, Einzelfall orientierten Vergabe an bestimmte Arbeitgeber ist alles dabei. An einem Standort sieht die arbeitgeberorientierte Vermittlungsfachkraft die Standard-EQ-Vorschaltung kritisch, sie bewertet sie als Verlängerung der Probezeit um zwölf Monate, was häufig in diesem Umfang nicht notwendig sei.

Die Vermittlungsfachkräfte berichten von einzelnen Arbeitgebern, die nachfragen, ob eine Ausnahme vom Mindestlohn bei Geflüchteten möglich sei. Dies lehnen die Interviewten mehrheitlich und deutlich ab. Die Agenturen wollen die Flüchtlinge nicht stigmatisieren, eine Ungleichbehandlung mit anderen Arbeitslosen vermeiden und sehen keine fachlichen Gründe dafür, den Mindestlohn zu unterschreiten. Dagegen werden den Arbeitgebern vielfach Eingliederungszuschüsse (EGZ) unter Ausnutzung der Höchstförderung angeboten. Damit sollen die anfänglichen Leistungsminderungen und ein erhöhter Einarbeitungsaufwand nach der Einstellung von Flüchtlingen ausgeglichen werden. Die unmittelbaren Erfahrungen im Kontakt zwischen Flüchtlingen und Arbeitgebern sollen nach Auslaufen der Förderung zu dauerhaften Arbeitsverhältnissen, zu verbesserter Sprachkompetenz der Flüchtlinge und gesellschaftlicher Integration führen.

5 Wege in den Arbeitsmarkt

Bei den Bemühungen in den Arbeits- und Ausbildungsmarkt zu integrieren eint die Agenturen, dass sie auf individuelle Beratungs- und Vermittlungsangebote setzen. An vier der fünf Standorte agieren die Vermittlungsfachkräfte zunächst stark arbeitnehmerorientiert, indem sie mit allen Asylsuchenden individuell zugeschnittene Integrationspläne entwerfen, die sie dann kontinuierlich Schritt für Schritt umzusetzen versuchen.

An einem anderen Standort hat sich die Agentur in der Integrationsarbeit von Beginn an stark an den lokalen Arbeitgebern orientiert. Einige große ortsansässige Arbeitgeber sind dort an die Agentur herangetreten und haben sich bereit erklärt, Flüchtlingen längerfristige Schulungen und Praktika im Betrieb anzubieten. Daraus sollen sich Arbeitsverhältnisse im eigenen Haus oder in Zuliefererfirmen ergeben. Dafür suchte der Arbeitgeber-Service gemeinsam mit den Netzwerkpartnern außerhalb der Agentur nach Flüchtlingen, die auf die Stellenprofile passen. Die Agentur reagierte auf diese

Anfragen und nahm sich der Beratung von Flüchtlingen aufgrund der Arbeitgeberanfragen an. Inwieweit diese Arbeitgebermaßnahmen am Ende zu Integrationen führen, ließ sich zum Zeitpunkt der Interviews noch nicht absehen.

5.1 Persönliche Kontakte zwischen Flüchtlingen und Arbeitgebern

Alle Agenturen vertreten übereinstimmend die Auffassung, dass die Zusammenführung von arbeitsuchenden Personen und offenen Stellen allein durch den elektronischen Abgleich von Qualifikationen der Arbeitskraft und Anforderungen des Arbeitgebers für den Personenkreis der Geflüchteten nicht funktioniert. Sie bezeichnen persönliche Kontakte zwischen Flüchtlingen und Arbeitgebern als zentralen Faktor und Voraussetzung erfolgreicher Integrationen. Diese Kontakte dienen dem Abbau von Vorurteilen und Berührungängsten, sie machen Kompetenzen der Flüchtlinge sichtbar und es können Entscheidungen getroffen werden, wie noch fehlende Qualifikationen an konkrete betriebliche Anforderungen angepasst werden können. Auch wenn der Prozess aufwändig und mühsam ist und das Ergebnis teilweise hinter den Erwartungen zurück bleibt, setzen die Agenturen auf die Herstellung eines direkten Kontakts zwischen beiden Seiten. An allen Standorten gehen die Fachkräfte aus dem Arbeitgeber-Service gezielt auf Arbeitgeber zu und fragen geeignete Praktikums-, Ausbildungs- und Arbeitsstellen für die Flüchtlinge nach. Parallel bieten sie den Arbeitgebern Beratung zu den rechtlichen Voraussetzungen bei der Einstellung von Geflüchteten an. Der Aufwand für die Beratung – inklusive der Unterstützung im Bewerbungsprozess – wird für Geflüchtete damit insgesamt als deutlich höher als im Alltagsgeschäft der Betreuung Arbeitsloser beschrieben.

Im Zusammenhang mit der assistierten Vermittlung kümmern sich sowohl arbeitnehmer- als auch arbeitgeberorientierte Vermittlungsfachkräfte aus den Expertenteams sehr individuell um den einzelnen Flüchtling. Sie sondieren Stellenangebote, unterstützen im Bewerbungsverfahren, klären Termine und Fahrtwege zu Vorstellungsgesprächen und begleiten im Einzelfall auch zum Bewerbungsgespräch.

Im Zuge der Kontakthanbahnung werden weitere „Kennenlern-Formate“ angeboten. Sie umfassen z.B. große Arbeitgeberbörsen, spezielle Veranstaltungen für einzelne Berufszweige oder Arbeitgeber, Ausbildungsmessen und Speed-Dating-Aktionen für Jüngere.

Eine Großveranstaltung an einem Standort, bei der sich hunderte Flüchtlinge vor Ort im Berufsinformationszentrum der Agentur mit Kurzbewerbungspapieren ausstatten und circa 20 Arbeitgebern vorstellen konnten, wurde als extrem aufwändig in der Vorbereitung und Durchführung beschrieben. Die Agentur bewertete sie im Nachgang dennoch als großen Erfolg, da in großem Stil Praktikumsplätze vermittelt werden konnten. Eine an der Organisation Beteiligte sagt:

„Wir hatten, [...] 17, 18, 19 Arbeitgeber, also wir hatten unten die zwei großen Säle, Räume zu einem Saal zusammen, und wir haben ungefähr

400 Leute eingeladen. An Flüchtlingen. Und betreut haben wir das zusammen mit dem Arbeitgeber-Service. Hat super geklappt, hat sich viel draus ergeben, die Leute waren erst mal ein bisschen, na ja, sowohl die eine als auch die andere Seite so ein bisschen, ja, was kommen da für Menschen und was können die, aber wir hatten Dolmetscher da und wir haben die Leute dann an die Stände begleitet und daraus haben sich also viele Praktika ergeben.“

Die Agentur plant eine Wiederholung der Veranstaltung, für die zum Zeitpunkt der Interviews bereits rund 80 Zusagen von Arbeitgebern vorlagen. An einem anderen Standort werden die Erfahrungen mit Arbeitgeberbörsen nüchterner beschrieben. Eine Führungskraft erinnert sich an eine Stellenbörse in einem Ausbildungszentrum, für die Arbeitgeber nur mit Mühe gewonnen werden konnten:

„Dort haben sich dann fünfzehn Arbeitgeber getroffen mit, ich weiß jetzt nicht mehr genau, waren es 30 Flüchtlinge oder 50, und das war sehr, sehr mühsam und da ist dann ein bisschen was bei rausgekommen im kleinem Umfang, aber es ist wichtig trotzdem, dass man auch solche zähen Dinge macht.“

Der Arbeitgeber-Service am gleichen Standort berichtet von mehreren Informationsveranstaltungen, die die Präsentation offener Stellen zum Inhalt hatten, als Service für einzelne Arbeitgeber verschiedener Handwerksbetriebe. Sie verliefen in der Gesamtbeurteilung der interviewten Führungskraft unbefriedigend. Von den anfangs eingeladenen Flüchtlingen besuchte nur ein Bruchteil die Informationsveranstaltungen, von diesen wiederum kamen nur wenige zu den angebotenen Praktika und am Ende wurde kein einziger Arbeits- oder Ausbildungsvertrag geschlossen.

5.2 Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen

Im Rahmen der Evaluation des Modellprojekts „Early Intervention“ wurden für die Teilgruppe eher gut qualifizierter Flüchtlinge drei Integrationswege identifiziert, die längerfristig auch zu einer qualifikationsadäquaten Beschäftigung führen sollten. Erstens eine schnelle Integration auch auf Helferniveau, um dann über die Erwerbstätigkeit einen Aufstieg in qualifiziertere Tätigkeiten zu schaffen. Zweitens der Weg über vorgeschaltete (Anpassungs-) Qualifikationen mit einem anschließenden direkten Einstieg oberhalb einer Helfertätigkeit. Und drittens speziell für Jüngere der Weg über die Ausbildung in den Arbeitsmarkt (Büschel et al. 2015: 21-23). Die drei genannten Wege in den Arbeitsmarkt finden sich in etwas abgewandelter Weise auch in den hier betrachteten Agenturen, die eine Ausbildungs- oder Arbeitsaufnahme durch eine direkte Vermittlung zwischen Flüchtlingen und Betrieben unterstützen. Allerdings vermitteln die Agenturen nur bei einem Teil der neu entstehenden Beschäftigungsverhältnisse. Bei den Arbeitsmarktintegrationen ohne unmittelbares vermittlerisches Handeln, können die Fachkräfte durch die Bereitstellung von Informationen, Beratung und Förderleistungen mittelbar zum Integrationserfolg beitragen. Zudem können Maßnahmen eingesetzt werden, die einer Stabilisierung des Beschäftigungsverhältnisses oder einer individuellen Weiterqualifizierung dienen. Im Folgenden werden

Wege in den Arbeitsmarkt vorgestellt, die in den untersuchten Agenturen begangen werden. Dabei handelt es sich nicht um alle Wege in den Arbeitsmarkt, sondern um diejenigen, die unter Beteiligung der öffentlichen Arbeitsverwaltung vorstattengehen. Daneben finden Flüchtlinge bspw. über soziale Netzwerke Arbeits- oder Ausbildungsstellen. Parallel ist zu beachten, dass die Integrationswege nicht scharf voneinander zu trennen sind, sondern Mischformen auftreten können. Alle Strategien können miteinander kombiniert werden. So kann ein schneller Einstieg in den Arbeitsmarkt als ungelernete Kraft mit Qualifizierungsangeboten flankiert werden, oder in einer berufsbegleitenden Qualifizierungsmaßnahme wächst die Motivation, in den längeren Weg einer dualen Ausbildung zu wechseln. Die im Folgenden beschriebenen Wege in den Arbeitsmarkt zeigen auf, wie die Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen gelingen kann. Aussagen über die Häufigkeit, mit der ein spezifischer Weg von Vermittlungsfachkräften unterstützt und von Flüchtlingen beschrritten wird, können im Rahmen dieser Studie nicht gemacht werden.

Schnelle Arbeitsmarktintegration durch Vermittlung

Mit Blick auf die kurzfristigen Beschäftigungschancen des Personenkreises sehen die befragten Fachkräfte allenfalls Potenzial im Helfersegment. An drei der fünf untersuchten Standorte wird aktiv in Helferstellen vermittelt, wenn der örtliche Arbeitsmarkt diese Möglichkeit bietet. Die Vermittlungsfachkräfte begründen diesen Vermittlungsansatz damit, dass die Flüchtlinge so schneller Deutsch lernen und sich zügiger in die Gesellschaft integrieren können. Eine Teilgruppe der Flüchtlinge akzeptiert oder präferiert diese Integrationsstrategie, um schnell Geld zu verdienen. Attraktiv erscheint die Lösung auch, weil sie kurzfristig die Möglichkeit eröffnet, aus den Gemeinschaftsunterkünften auszuziehen und auf eigenen Füßen zu stehen. Häufig ergeben sich die Vermittlungsmöglichkeiten nach kürzeren beruflichen Orientierungsmaßnahmen, in denen die Flüchtlinge Praktika bei Arbeitgebern absolvieren. Diese Praktika werden wiederum häufig in Arbeitgeberbörsen oder anderen Formaten angebahnt.

Spätere Arbeitsmarktintegration über Weiterbildung

Es gibt in den Agenturen Überlegungen der Vermittlungsfachkräfte, Flüchtlingen längerfristige Anpassungsqualifizierungen oder auch Umschulungen anzubieten. Wie bereits im Kapitel 4.4 ausführlich beschrieben entsteht dabei das Dilemma, dass die Zeiträume der Qualifizierungsmaßnahmen nicht mit den Zeiträumen der Aufenthaltsfristen übereinstimmen, was die Fachkräfte von einer positiven Förderentscheidung abhält. Im Modellprojekt „Early Intervention“ tauchten diese Probleme aufgrund des Modellprojektcharakters und des ausgewählten Personenkreises mit guter Bleibeperspektive nicht so stark auf. An drei Standorten gibt es Erzählungen zu Integrationsplanungen, die anschlussfähige modularisierte oder sequenzielle Förderangebote beinhalten sollen, mit denen sich das Problem der fehlenden zeitlichen Passung lösen ließe. Da diese Planungen zum Zeitpunkt der Befragung die Zukunft betreffen und die Maßnahmen in der Entwicklung sind, gibt es noch keine Aussagen zu Erfolgen oder Erfolgswahrscheinlichkeiten.

Spätere Arbeitsmarktintegration über Ausbildung

Die Standorte, die eine Berufsberatungsfachkraft im Expertenteam beschäftigen, bevorzugen bei der Integrationsplanung das Ziel der Ausbildungsaufnahme für die jüngeren Flüchtlinge. Auch in den Expertenteams ohne integrierte Berufsberatung setzen sich die Vermittlungsfachkräfte das Ziel, den jüngeren Flüchtlingen Ausbildungs- oder Studienabschlüsse nahe zu bringen. Die Hauptarbeit bei dieser Zielsetzung liegt in der Vermittlung von Systemwissen und der Aufklärung, welchen Wert eine abgeschlossene Ausbildung in Deutschland für den Arbeitsmarkt hat. Der Einfluss der Eltern, die aus Unkenntnis der deutschen Verhältnisse ihnen bekannte Studiengänge präferieren, und die Berufswünsche der jungen Menschen, die nicht zwingend marktkompatibel sind, müssen in der Beratung beachtet und diskutiert werden.

Die Führungskraft in einer Einheit verweist auf die Möglichkeit, duale Ausbildungsgänge zu zerlegen und zunächst mit dem Verzicht auf den vollen Ausbildungsabschluss Prüfungen in einem Stufenmodell anzubieten. Der Flüchtling bekommt dann jeweils den Part der Ausbildung zertifiziert, den er mit seinem dann erreichten Qualifikationsniveau fachlich und sprachlich bewältigen kann. Diese Qualifizierungsplanung hat zwei zusätzliche Vorteile: Sie macht das komplizierte duale Ausbildungssystem überschaubarer und sie kollidiert nicht mit dem kurzfristigen Aufenthaltsstatus während der Zeit der Asylantragsprüfung.

Die Fachkräfte der verschiedenen Einheiten beschreiben vor allem das Handwerk als aufnahmefähig auf dem Ausbildungssektor. Abschlüsse werden allerdings erst in frühestens vier Jahren erwartet. Laut Aussagen der Fachkräfte braucht es mindestens ein Jahr der Vorbereitung mit dem Ziel, das notwendige Sprachniveau B1 zu erreichen und dann im Anschluss erfolgreich eine mindestens dreijährige Ausbildung zu absolvieren. Zum Zeitpunkt der Interviews gibt es nur wenige Einmündungen in Ausbildung. Die jungen Flüchtlinge befinden sich noch in den vorbereitenden Fördermaßnahmen, die über PerjuF und EQ zentral, oder über Kooperationspartner wie Handwerkskammer und Bildungsträger lokal bereitgestellt werden.

Nachhaltige Arbeitsmarktintegration durch wiederkehrende Betreuung

Im Rahmen der Begleitforschung zum Modellprojekt „Early Intervention“ wurde darauf hingewiesen, dass die Betreuung des Personenkreises nicht mit Eintritt in eine Maßnahme, in ein Arbeits- oder Ausbildungsverhältnis enden sollte. Mit dem Ziel einer (nachhaltigen) Integration und zur Realisierung von Aufstiegsoptionen wäre vielmehr eine fortlaufende Betreuung sinnvoll. Am einfachsten scheint diese im Falle von Maßnahmeteilnahmen zu sein. In der Tat berichten Vermittlungsfachkräfte in den Expertenteams, dass sie die Flüchtlinge im Rahmen des „Absolventenmanagements“ während laufender Maßnahmen betreuen wollen. In der Umsetzung bedeutet das jedoch in der Regel einen Kontakt gegen Ende der jeweiligen Maßnahme, manchmal auch erst nach Abschluss, wenn die Maßnahme nicht zu einer Arbeitsmarktintegration geführt hat. In den Fällen, in denen während der Maßnahme auch Phasen bei Arbeitgebern absolviert werden, sind die Fachkräfte des Arbeitgeber-Service direkt am Integ-

rationsprozess beteiligt. Sie klären offene Fragen der Arbeitgeber, fragen nach weiterem Unterstützungsbedarf und beraten bei den Übergängen in Ausbildung oder Arbeit nach Abschluss der Fördermaßnahme. Eine arbeitgeberorientierte Vermittlungsfachkraft weist darauf hin, dass an dieser Stelle der Kontakt nicht abreißen darf und es auch hier sehr stark auf personelle Kontinuität bei der Beratung von Arbeitgebern und Geflüchteten ankommt, um die Integrationsbemühungen erfolgreich abzuschließen.

Anders als während der betreuten Fördermaßnahmen läuft es in den Fällen, in denen Asylsuchende mit oder ohne Unterstützung der Agenturen eine Ausbildung oder eine Arbeit aufnehmen. Hier endet in der Regel der Betreuungsprozess durch die arbeitnehmerorientierten Vermittlungsfachkräfte, auch wenn eine weitere Betreuung im Sinne einer nachhaltigen Integration durchaus als wünschenswert charakterisiert wird. So äußert eine Führungskraft die Idee, Flüchtlinge, die auf Helferniveau in den Arbeitsmarkt eingestiegen sind, über den Arbeitgeber-Service perspektivisch weiter im Auge zu behalten. Sie plant im Rahmen der WeGebAU-Förderung die Arbeitgeber, die diese Flüchtlinge eingestellt haben, zu einem späteren Zeitpunkt noch einmal zu kontaktieren und ihnen für die Beschäftigten, die dann die Fördervoraussetzungen erfüllen, Qualifizierungen anzubieten.

6 Zusammenarbeit zwischen Agenturen und Jobcentern

Nach der Anerkennung der Asylanträge sind rechtlich nicht mehr die Agenturen für Arbeit sondern im Falle der Bedürftigkeit die Träger der Grundsicherung für die Arbeitsmarktintegration und die Leistungen zum Lebensunterhalt zuständig. Damit wechselt die Betreuung der ehemaligen Asylsuchenden von den Vermittlungsfachkräften der Expertenteams der Agenturen zu den Integrationsfachkräften der Jobcenter. Im Sinne einer einheitlichen Integrationsstrategie und der konsistenten Umsetzung von Integrationsplänen handelt es sich also um einen besonders sensiblen Punkt im Beratungs- und Vermittlungsprozess. In diesem Kapitel wird beschrieben, wie die Jobcenter an den untersuchten Standorten die Beratung und Vermittlung von Geflüchteten intern organisiert haben, welche Überschneidungen mit den Agenturen existieren und welche Mechanismen beim Übergang der Geflüchteten aus der Betreuung der Agenturen in die Betreuung der Jobcenter greifen.

6.1 Organisation der Betreuung von Geflüchteten in den Jobcentern

Die Träger der Grundsicherung können grundsätzlich auf langjährige Erfahrungen in der Arbeit mit anerkannten Flüchtlingen, Migrantinnen und Migranten zurückblicken. Die große Zahl der Flüchtlinge stellt jedoch auch die Jobcenter vor neue Herausforderungen. Sie haben sich in unterschiedlicher Weise für die Betreuung von anerkannten Flüchtlingen organisiert. Ein Jobcenter verteilt die Geflüchteten innerhalb der bereits vorhandenen allgemeinen Organisation entsprechend der Bedarfsgemeinschaftsnummern auf alle Integrationsfachkräfte. Es etablierte in jedem Team Expertinnen und Experten zum Thema „Migration, Flucht und Asyl“ mit der Aufgabe, die

Teamkolleginnen und Teamkollegen fachlich zu unterstützen. Parallel wurde im Jobcenter eine Person zur Koordinierung intern und extern herangetragen Anfragen zum Thema Migration installiert. Die anderen vier Jobcenter richteten für anerkannte Flüchtlinge spezialisierte Teams ein. Diese Expertenteams sind unterschiedlich organisiert und setzen sich aus Teamleitung, Integrationsfachkraft und gegebenenfalls zusätzlicher eigener Anlaufstelle, Fallmanagement und Leistungsabteilung zusammen. Die in den Jobcentern für Asylberechtigte gegründeten Expertenteams verfügen in ihrer Zusammensetzung bislang nur über einen kurzen Erfahrungshorizont und sie verändern sich noch in ihrer Zusammensetzung und Größe. Bislang sind Fachkräfte des Arbeitgeber-Service nicht integriert. Verfügen Agenturen und Jobcenter über einen gemeinsamen Arbeitgeber-Service, so ist eine Betreuung der Flüchtlinge durch die spezialisierten arbeitgeberorientierten Fachkräfte jedoch unabhängig von der Rechtskreiszuordnung gegeben.

Die Integrationsfachkräfte betreuen die Asylberechtigten in der Regel bis deren Hilfebedürftigkeit endet. Ein Standort durchbricht diese Regel: Hier übergeben die Integrationsfachkräfte des Expertenteams die anerkannten Flüchtlinge in die operativen Teams, sobald ausreichende Deutschkenntnisse für berufliche Qualifizierungsmaßnahmen oder Beschäftigungsaufnahmen vorliegen. Insgesamt fällt in den Interviews auf, dass auch in der Grundsicherung das Deutschlernen einen hohen Stellenwert hat. So versuchen die Fachkräfte kurzfristig den Einstieg in die verpflichtenden Integrationskurse zu realisieren. Sie ziehen diesen Weg der Vermittlung im Helfersegment vor.

Die interviewten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus den Jobcentern sind ebenso wie ihre Kolleginnen und Kollegen in den Agenturen mit dem Problem unzureichender deutscher Sprachkenntnisse konfrontiert und nutzen ähnliche Lösungsansätze. Zwei Jobcenter haben gezielt Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit arabischen und kurdischen Sprachkenntnissen eingestellt, die in den Gesprächen dolmetschen. Letztendlich überwinden alle Jobcenter ihre Sprachbarrieren, wie eine Integrationsfachkraft berichtet:

„Also ich selber spreche jetzt Englisch, kann mich ganz gut mit Englisch verständigen, aber ich kann kein Arabisch. Und die meisten sprechen ja Arabisch, und da geht es dann halt so hin und her. Also wenn die Dolmetscherin da ist, dann erleichtert das natürlich vieles [...] oder sie [die Flüchtlinge] bringen auch häufig jemand mit, ganz oft kommt irgendjemand mit. Freund, Freundin, Bekannte, Familie und dann geht das so über drei Ecken, es ist aber schon anstrengend und dauert natürlich auch wesentlich länger [...] Aber ich sag mal, die meisten Menschen, die wir hier betreuen, kommen aus Syrien und Irak, das sind so unsere größten Gruppen, die sprechen entweder Arabisch oder Kurdisch. Und dann kommen wir mit unserer [Dolmetscherin] ganz gut hin.“

6.2 Überschneidungen bei der Integrationsarbeit

Obwohl Agenturen und Jobcenter rechtlich und organisatorisch voneinander getrennt sind, gibt es gemeinschaftlich erledigte Aufgaben, die in der Folge skizziert werden.

Gemeinsamer Arbeitgeber-Service

In einem gemeinsamen Arbeitgeber-Service erfolgen die Beratung der Arbeitgeber und die Vermittlung auf offene Stellen unabhängig davon, ob die arbeitssuchende Person Arbeitslosengeld oder Grundsicherung für Arbeitsuchende bezieht. Die arbeitgeberorientierten Vermittlungsfachkräfte erwähnen mehrfach, dass sie ihre Stellen mit Arbeitsuchenden und Arbeitslosen aus dem Rechtskreis des SGB III und des SGB II besetzen. Oberste Priorität haben die Anforderungen der Arbeitgeber, die bestmöglich bedient werden sollen. Eine Führungskraft aus dem Arbeitgeber-Service beschreibt das Vorgehen wie folgt:

„Uns interessiert hier nicht, wo der Kunde herkommt. Und wir denken nicht, der kommt aus ALG I oder ALG II, der Kunde muss für den Arbeitgeber passen. [...] Es gibt ein Ziel, der Arbeitgeber soll einen passenden Bewerber finden für Ausbildung und Arbeit und der Kunde muss passen. Und wo der herkommt, das ist uns schnuppe.“

Auch ein arbeitgeberorientierter Vermittler im Expertenteam der Agentur betont seine Arbeit für beide Rechtskreise:

„Das heißt, ich bin sowohl für die Agentur als auch für das Jobcenter tätig, gerade aus dem Grund, wenn es anerkannte Flüchtlinge sind mit einer Aufenthaltserlaubnis, und da gibt es auch [im SGB II] ein kleines Flüchtlingsteam, mit denen ich regen Kontakt hab, allerdings wirklich nur dann in diesem spezialisierten Bereich, und da funktioniert das genauso wie mit meinen Kollegen in meinem Team, dass sie mir auch Bewerber überstellen und ich genauso tätig werde für die Kunden vom Jobcenter wie auch für die Kunden der Agentur.“

Dieses Aufgabenverständnis des gemeinsamen Arbeitgeber-Service ermöglicht in den untersuchten Regionen personelle Kontinuität auch in der Betreuung durch den Arbeitgeber-Service insbesondere bei der assistierten Vermittlung.

Gemeinsames Maßnahmenmanagement

Um Flüchtlinge in den Arbeitsmarkt integrieren zu können, braucht es den Vermittlungsbemühungen vorgeschaltete und flankierende Fördermaßnahmen. Hier berichten Führungs- und Fachkräfte, dass sie bei den Planungs-, Einkaufs-, Besetzungs- und Durchführungsprozessen kooperieren. An zwei Standorten stimmen sie sich kontinuierlich in allen Phasen eng ab. An den drei anderen Standorten erklären die Interviewten aus den Agenturen, dass sie Maßnahmen gemeinsam mit den Jobcentern besetzen. Sie haben Absprachen getroffen, wie sie beim Rechtskreiswechsel der Teilnehmenden während der Maßnahmen verfahren wollen und sind sich weitestgehend einig, dass im SGB III begonnene Maßnahmen nach dem Rechtskreiswechsel

im SGB II fortgesetzt werden können und die gewählte Integrationsstrategie erst einmal erhalten bleibt. Fast alle Integrationsfachkräfte verändern die Planung nur dann, wenn sie die Asylberechtigten in Integrationskurse zuweisen müssen. Eine Führungskraft aus einem Jobcenter erläutert das Vorgehen:

„Wir übernehmen diesen Fall, er ist weiter Maßnahmeteilnehmer, und dann gucken wir an der Stelle auch, was können wir weiter machen. Und da die Inhalte im Vorfeld mit der Agentur abgesprochen sind, wo wir sagen, jawohl, da haben beide Seiten was von und wir können an der Stelle weitermachen, kann man auch wirklich dann auch weiterarbeiten [...]. Der einzige Knackpunkt ist, wenn die Anerkennung kommt und es kommt zwischendurch der Integrationskurs, dann kann es passieren, dass zum Integrationskurs, wenn es keine andere Möglichkeit gibt, abgebrochen wird.“

6.3 Schnittstellen zwischen Arbeitsagentur und Jobcenter

Die Zusammenarbeit zwischen Agenturen und Jobcentern wird auf verschiedenen Hierarchieebenen unterschiedlich wahrgenommen und beurteilt. Fast alle Führungskräfte erwähnen einen regen Austausch über regelmäßige Besprechungen und eine enge Kooperation auf der Führungsebene. Sie erwarten auch eine Kooperation auf Arbeitsebene und gehen teilweise davon aus, dass beim Rechtskreisübergang regelmäßige Fallbesprechungen stattfinden. Dies ist in der Praxis jedoch nicht der Fall. Entsprechend beklagen die arbeitnehmerorientierten Vermittlungsfachkräfte in den Agenturen ein aus ihrer Sicht zu geringes Ausmaß des Austauschs auf der Arbeitsebene.

Die Schnittstelle zwischen Agentur und Jobcenter im Beratungs- und Vermittlungsprozess beschreibt eine arbeitnehmerorientierte Vermittlungsfachkraft:

„Von der Sache her relativ einfach, der [Flüchtling] kriegt die Anerkennung, wenn wir Glück haben, kriegen wir es mit, meistens nicht, sondern die gehen dann ja gleich ins Jobcenter und wir kriegen dann eine Wiederanmeldung, dass der ins Jobcenter übergeht, und dann ist der für uns eigentlich weg. [...] Also dann sehen wir den nicht wieder.“

Das Zitat skizziert die Erfahrungen der Vermittlungsfachkräfte auf der Arbeitsebene an allen Standorten zutreffend. Sie merken mehr oder weniger zufällig, wenn Flüchtlinge nach ihrer Asylenerkennung im SGB II Leistungen beantragen. Das passiert beispielsweise, wenn die Fachkräfte in VerBIS ihre Datensätze aufrufen, kontrollieren und sehen, dass sich die Betreuerzuordnung verändert hat. Im günstigeren Fall legt die Integrationsfachkraft des SGB II für die Vermittlungsfachkraft eine Benachrichtigung in VerBIS und weist so darauf hin, dass sie die Betreuung des Asylberechtigten übernommen hat. Obwohl auf der Führungsebene Absprachen oder Übergaben erwartet werden, kennt keiner der Interviewten auf der Arbeitsebene mündliche oder schriftliche Vereinbarungen, wie sie an dieser Stelle miteinander arbeiten sollen und wer dafür verantwortlich ist, dass Informationen reibungslos fließen. Die Meinungen

der Vermittlungsfachkräfte, wer in der Kooperation eine Hol- oder Bringschuld hat, gehen weit auseinander. Sie reichen von der Forderung der Vermittlungsfachkräfte, die Kolleginnen und Kollegen aus dem SGB II müssten sich melden, wenn sie jenseits der in VerBIS hinterlegten Daten etwas über den Fall wissen möchten, bis hin zu der Aussage, vereinzelt auch selbst aktiv zu werden und anzurufen, wenn sie es für notwendig erachten. Eine Vermittlungsfachkraft hält eine telefonische oder persönliche Kontaktaufnahme mit der Kollegin oder dem Kollegen im Jobcenter für sinnvoll, um Informationen über einen Flüchtling weiterzugeben, wenn dieser in die Zuständigkeit des Jobcenters wechselt. Im Arbeitsalltag setzt die Vermittlungsfachkraft dieses Vorgehen jedoch aufgrund der existierenden Arbeitsbedingungen in starren Strukturen nicht um.

Alle interviewten Integrationsfachkräfte schildern ihre Eindrücke, dass sich bislang kaum Flüchtlinge mit Agenturbetreuungserfahrung in den Jobcentern gemeldet haben. In den Fällen mit Vorarbeit sei diese jedoch eine gute Unterstützung und Hilfe, da sich die Chance auf Verkürzung der Integrationsprozesse eröffnet. Auf der Basis weniger Fälle wird eine Dokumentation über VerBIS als hilfreich angesehen, eine persönliche Übergabe wird nicht eingefordert.

Anders stellt sich die Betreuungssituation von jungen Asylberechtigten dar. Da alle untersuchten Einheiten die Berufsberatung und Ausbildungsvermittlung im Rechtskreis des SGB III vereinbart haben, bleibt die personelle Betreuung im Bereich der Jugendlichen stabil und die Kooperation zwischen den Rechtskreisen bei der Integrationsplanung gelingt besser.

7 Externe Kooperationen

Die Flüchtlinge, die in Städten und Gemeinden ankommen, treffen dort auf zahlreiche staatliche und private Einrichtungen, die ihr Leben beeinflussen und ihnen Unterstützung geben. Das BAMF führt in den regional verteilten Außenstellen und Ankunftszentren die Asylverfahren durch und entscheidet über den Aufenthalt in Deutschland. Für den Vollzug des Aufenthaltsrechts sind die Ausländerbehörden der Kommunen zuständig. Die Bereitstellung von Unterkünften und weiterer Leistungen, die sich aus dem Asylbewerberleistungsgesetz ergeben, gehört ebenso zu den kommunalen Pflichtaufgaben. Darüber hinaus können die Kommunen weitere Leistungen anbieten, wie Sprachkurse, Beratungsstellen für Flüchtlinge und Koordinierungsstellen für ehrenamtliche Helferinnen und Helfer (Schammann 2015). Mit ihren Dienstleistungen tragen die Agenturen für Arbeit und die Jobcenter zur Integration in Arbeit und in die Gesellschaft bei. Wie in den vorangegangenen Kapiteln beschrieben, bedeutet die Beratung und Vermittlung von Flüchtlingen weit mehr als die technische Zusammenführung von Arbeitslosen und offenen Stellen. Um die Flüchtlinge auf ihrem Weg in den Arbeitsmarkt zu unterstützen, arbeiten die Arbeitsagenturen mit den bereits genannten Akteuren, Jobcentern, BAMF und Kommunen, zusammen. Darüber hinaus finden Kooperationen mit Wohlfahrtsverbänden, Kammern und einzelnen Bildungsträgern statt. Das Netzwerk „Integration durch Qualifizierung“ (IQ-Netzwerk) unter-

stützt mit interkulturellen Schulungen die Qualifizierung der Mitglieder der Expertenteams. In seine Zuständigkeit fallen auch die Anerkennungsstellen, ein weiterer wichtiger Partner in der Integrationsarbeit. Schließlich unterstützt die Zusammenarbeit mit einzelnen Arbeitgebern und ehrenamtlichen Helferinnen und Helfern die Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten.

An allen untersuchten Standorten bestehen Strukturen des regelmäßigen Kontakts zwischen den Personen und Organisationen, die sich mit Flüchtlingen befassen. Bei runden Tischen und Netzwerktreffen sowie in Arbeitskreisen und Ausschüssen kommen die Akteure zusammen. Die Kommunen verfügen über eigene Organisationseinheiten, die die Arbeit mit Flüchtlingen koordinieren. An einigen Standorten nehmen auch die Ausländerbehörden an den regelmäßigen Treffen teil. Der gegenseitige Austausch zwischen den lokalen Akteuren findet sowohl auf Leitungs- als auch auf operativer Ebene statt. Die Befragten schätzen die verschiedenen Kontakte, weil sie kurze Kommunikationswege und Zugänge zu hilfreichen Informationen schaffen. Auf diese Weise lassen sich Kooperationsmöglichkeiten entwickeln oder Schwerpunkte der eigenen Arbeit fokussieren.

7.1 Kommunen

Für die Kommunen waren erst einmal Aufgaben vorrangig, die unmittelbar mit der Ankunft von Flüchtlingen entstehen, insbesondere die Bereitstellung von Unterkünften. Die Zusammenarbeit mit den Arbeitsagenturen musste in einigen Punkten erst einmal hinten anstehen. Sie entwickelte sich zunehmend, nachdem die ersten kommunalen Aufgaben angegangen waren, wie die Führungskraft einer Arbeitsagentur die Kooperation vor Ort beschreibt.

Die Zusammenarbeit zwischen Arbeitsagenturen und Kommunen setzt häufig zeitlich und strukturell vor der eigentlichen Vermittlung in Arbeit an. An einem Standort nutzte die Arbeitsagentur ihre Kontakte zur Stadtverwaltung, um eine Immobilie zu finden, in die das neu geschaffene Ankunftscenter des BAMF einziehen konnte. Auch bei der Ansprache der Flüchtlinge in den Unterkünften bewährt sich die Zusammenarbeit mit der Stadt und insbesondere den Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeitern vor Ort. Allerdings weisen mehrere Interviewte auf die datenschutzrechtliche Hürde hin, dass das Sozialamt die Kontaktdaten der Flüchtlinge in den Unterkünften nicht an die Arbeitsagentur weiterleiten darf. Dadurch wird eine direkte Kontaktaufnahme der Arbeitsagentur zu einzelnen Flüchtlingen erschwert, die beispielsweise im Vorfeld von vereinbarten Terminen mit den Agenturen hilfreich sein könnte.

An einem Standort finanziert die Kommune jedem Flüchtling unabhängig von seiner Herkunft und der damit verbundenen Bleibeperspektive die Teilnahme an einem Deutschkurs. Die Kommune unterhält eine Kontaktstelle, die das Sprachniveau feststellt und die Flüchtlinge an die jeweilige Sprachschule weiterleitet. Die Kosten verrechnet die Kommune mit dem BAMF, das für die Integrationskurse Asylberechtigter, sowie der Asylbewerberinnen und Asylbewerber mit guter Bleibeperspektive aufkommt. Für die Arbeitsagentur entsteht der Vorteil, dass alle Geflüchteten, die zum

Beratungs- und Vermittlungsgespräch erscheinen, Deutschkurse erhalten und sich die Vermittlungsfachkraft auf fachliche Qualifizierungsmaßnahmen konzentrieren kann, wie eine Teamleiterin ausführt. Wenn es in der Beratung um das Deutschlernen geht, hält die Vermittlungsfachkraft eine Liste bereit, auf der die Kontaktstelle und die Sprachschulen aufgeführt sind. Der Flüchtling kann sich dann an die Kontaktstelle oder direkt an eine der Sprachschulen wenden.

Hinsichtlich einzelner kommunaler Ämter erfolgt eine Kooperation insbesondere mit den Sozialämtern und den Ausländerbehörden. Eine Führungskraft berichtet von einer engen Zusammenarbeit mit dem Sozialamt, die sich auch in Telefonaten auf der Arbeitsebene und gemeinsamen Informationsveranstaltungen zeigt. Sie nennt die zuständige Führungskraft im Sozialamt beim Namen und spricht von den Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern als Kolleginnen und Kollegen. Einen Fall der direkten Kommunikation und der gemeinsamen Problemlösung schildert sie beispielhaft: Gegen Ende eines Arbeitstags klingelte bei der Vermittlungsfachkraft der Arbeitsagentur das Telefon. Ihre Kollegin vom Sozialamt war am Apparat und schilderte ihr den Fall einer Person, mit der sie gerade im Gespräch war und die gerne im Rahmen der Förderung der beruflichen Weiterbildung einen Staplerschein machen möchte, aber noch keinen Kontakt zur Arbeitsagentur hatte. Auf die Frage, ob die Vermittlungsfachkraft hier weiterhelfen könne, antwortete diese, die Person solle rasch in die Arbeitsagentur kommen. Bis es soweit war, hatte die Vermittlungsfachkraft die notwendigen Unterlagen vorbereitet und bald darauf konnte die Person die Weiterbildung antreten, die sie zum Fahren von Gabelstaplern und anderen Flurfördergeräten befähigt.

Weniger eng als die Zusammenarbeit mit dem Sozialamt ist der Kontakt zwischen den Arbeitsagenturen und Ausländerbehörden. An manchen Standorten bestehen keine Kontakte auf Arbeitsebene, obwohl die Befragten in den Arbeitsagenturen dies als hilfreich empfinden würden, wie aus der Antwort einer Vermittlungsfachkraft hervorgeht:

„Und ich denke mal, dass einfaches Austauschen miteinander oder einfaches Reden oder einfaches Einsehen, dass wir quasi im gleichen Team sind, wir wollen ja nicht gegeneinander spielen, sondern es wäre viel einfacher, wenn wir uns austauschen könnten, um alles schneller zu schaffen, das würde eigentlich schon reichen [...]“

An einem Standort wurde die fehlende Kommunikation zwischen den beiden Behörden nach anfänglichen Schwierigkeiten zwar nicht auf der Arbeitsebene, aber auf der Leitungsebene überwunden. In anderen Arbeitsagenturen schildern die Interviewten hingegen direkte Kontakte auf der Arbeitsebene, die kurze Nachfragen sowie das Besprechen von Einzelfällen ermöglichen.

Ungeachtet der jeweiligen Ausgestaltung des gegenseitigen Austauschs, kritisieren viele Interviewte aus den Arbeitsagenturen die inhaltliche Zusammenarbeit mit den Ausländerbehörden. Die Entscheidungen über eine Arbeitserlaubnis lassen lange auf

sich warten. Das damit verbundene Warten lässt den Flüchtling und die Vermittlungsfachkraft unnötig lange im Ungewissen über mögliche nächste Schritte zur Arbeitsmarktintegration. Es führt auch bei einzelnen Arbeitgebern, die grundsätzlich bereit sind, Flüchtlinge einzustellen, dazu, dass sie eine offene Stelle in der Zwischenzeit mit einer anderen Person besetzen. Zudem würde eine Arbeitserlaubnis häufig nur für einen kurzen Zeitraum ausgestellt, was aus Sicht der Vermittlungsfachkräfte für eine Heranführung des jeweiligen Flüchtlings an den Arbeitsmarkt nicht sinnvoll sei.

7.2 BAMF und Bildungsträger

Über Kontakte mit dem BAMF berichten die Fach- und Führungskräfte der Arbeitsagenturen relativ selten. Beschrieben werden die Koordination bei Integrationskursen und die Kooperation an dem Standort, an dem das BAMF ein Ankunftszentrum unterhält. Dort unterstützte die örtliche Arbeitsagentur nicht nur, wie bereits erwähnt, die Suche nach einer geeigneten Immobilie, sondern auch die Rekrutierung des Personals. Im Ankunftszentrum erfassen die dort angesetzten Vermittlungsfachkräfte der Arbeitsagentur die persönlichen Daten von Flüchtlingen, wie Name, Alter, Herkunftsland sowie Beruf und Berufswunsch, und tragen sie in VerBIS ein, so dass bundesweit sämtliche Arbeitsagenturen auf diese Informationen zugreifen können. Zum Zeitpunkt der Interviews stand die Arbeit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Ankunftszentrums noch am Anfang. Die Führungskraft sieht den Bedarf für Absprachen zwischen BAMF und Arbeitsagentur. Nach ihrer Wahrnehmung leitete das BAMF nur die Flüchtlinge mit guter Bleibeperspektive zur Beratung an die Vermittlungsfachkräfte in den Agenturen weiter. Sie kann sich jedoch auch gut vorstellen, die Flüchtlinge, deren Asylantragsprüfung komplexer ist und länger dauert, während der Klärungszeit bereits in der Agentur zu betreuen und erste Integrationsschritte vorzubereiten. Für beide Flüchtlingsgruppen wären dann bereits Beratungsprozesse angelaufen und Daten in VerBIS hinterlegt, auf die das Jobcenter nach positiver Asylantragsentscheidung zugreifen könnte.

In Hinblick auf die Integrationskurse wünschen sich einige Interviewte aus den Arbeitsagenturen mehr Transparenz. Es sei unklar, an wen sich die Fachkräfte aus der Arbeitsagentur im BAMF wenden können, wenn sie beispielsweise wissen wollen, wie viele Integrationskurse für die einzelnen Personengruppen angeboten werden. Für die Arbeitsvermittlung sei zudem die Dauer hinderlich, bis eine Zulassung zum Integrationskurs erteilt wird. Eine Führungskraft spricht von vier Wochen bis drei Monaten Wartezeit, die den Integrationsprozess des Flüchtlings verzögert. Lange Wartezeiten kritisieren einige Interviewte auch bei den Bildungsträgern, die Sprachkurse anbieten und Tests für die Feststellung des Sprachniveaus durchführen. Sie loben aber auch die Kommunikation mit den Bildungsträgern, von denen die Vermittlungsfachkräfte Rückmeldungen über die Anwesenheit der Geflüchteten und ihre sprachlichen Kenntnisse und Fortschritte erhalten. Darüber hinaus sprechen einige Vermittlungsfachkräfte direkt mit den Lehrkräften über das Verhalten und die Kompetenzen einzelner Flüchtlinge und machen sich gemeinsam Gedanken darüber, wie sie die geflohenen Menschen im nächsten Schritt auf dem Weg in den Arbeitsmarkt unterstützen und

wie sie die Zusammenarbeit zwischen Arbeitsagentur und Bildungsträger weiter verbessern können. Ein Gesprächspartner bedauert, dass seine Arbeitsagentur von einer vergleichbaren inhaltlichen Kooperation mit dem BAMF noch weit entfernt ist.

7.3 Wohlfahrtsverbände

Der Erstkontakt zwischen den Flüchtlingen und der Arbeitsagentur erfolgt häufig durch die Vermittlung eines Wohlfahrtsverbands. An den untersuchten Standorten sind es meist Caritas und Diakonie, die die geflüchteten Personen betreuen und den Kontakt zur Arbeitsagentur herstellen. Auch Arbeiterwohlfahrt, Arbeiter-Samariter-Bund und Johanniter werden von den Interviewten genannt. Die Wohlfahrtsverbände sind mit Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeitern in Unterkünften für Flüchtlinge vertreten. Darüber hinaus betreiben sie Einrichtungen, wie Stadtteiltreffs oder Beratungsstellen, die sich nicht gezielt an Flüchtlinge richten, deren Angebot aber auch Flüchtlinge wahrnehmen. Die Arbeitsagenturen stehen mit den Wohlfahrtsverbänden im Kontakt, die ihrerseits wiederum den Kontakt zu den Flüchtlingen nutzen, um ihnen Informationen der jeweiligen Arbeitsagentur zukommen zu lassen und sie zu einem Besuch der Arbeitsagentur zu bewegen.

Die Kooperation zwischen Arbeitsagenturen und Wohlfahrtsverbänden schließt einen gegenseitigen Austausch ein, der eine zielgenauere Besetzung von Maßnahmen und Projekten der Arbeitsmarktintegration ermöglicht. Während die Arbeitsagentur den Wohlfahrtsverbänden Maßnahmen und Programme vorstellt, die Geflüchtete an den Arbeitsmarkt heranzuführen sollen, gehen die Wohlfahrtsverbände auf diejenigen Flüchtlinge zu, die ihnen für die vorgestellten Maßnahmen und Programme als geeignet erscheinen, und leiten sie an die Arbeitsagentur. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Wohlfahrtsverbände kennen die Lebenssituation, die Fähigkeiten und die Sprachkenntnisse einzelner Flüchtlinge, die sie in den Unterkünften betreuen. Mit der Zeit verbreiten sich die Informationen über die Angebote der Arbeitsagentur unter den Flüchtlingen. Es kommt immer wieder vor, dass ein Flüchtling eine weitere arbeitssuchende Person zu einem Gesprächstermin in der Arbeitsagentur mitbringt, wie eine Führungskraft einer Arbeitsagentur berichtet.

7.4 Ehrenamtliche Helferinnen und Helfer

Vor Ort engagieren sich zahlreiche ehrenamtliche Helferinnen und Helfer, die nicht oder nur lose an eine formale Organisation angebunden sind. Sie halten persönlichen Kontakt und unterstützen bei vielen Dingen, die Flüchtlinge nach ihrer Ankunft in Deutschland erst einmal vor Probleme stellen. Dazu gehören das Ausfüllen von Formularen, das Lernen der deutschen Sprache, die Suche nach einer Wohnung außerhalb der Sammelunterkunft und auch die Arbeitsmarktintegration. Einige Geflüchtete finden den Weg in die Arbeitsagentur durch die Ehrenamtlichen und werden häufig auch von ihnen zum Vermittlungs- und Beratungsgespräch begleitet. Darüber hinaus kann es Ehrenamtlichen gelingen, einen Flüchtling auf einen Praktikumsplatz oder in eine Arbeitsstelle zu vermitteln. Die Fachkräfte in den Arbeitsagenturen loben das

Engagement der Ehrenamtlichen, das zum Fortschritt und zum Erfolg der Arbeitsvermittlung beiträgt. Eine Vermittlungsfachkraft fasst die Unterstützung durch die Ehrenamtlichen so zusammen:

„Also ohne das Ehrenamt würde gar nichts gehen. Fast jeder, gerade jetzt auf dem Land, hat irgendwie einen ehrenamtlichen Betreuer, die da wahn-sinnig engagiert sind, die kommen immer zu den Gesprächen mit und die machen viel [...] die nutzen ihre Kontakte, da kennen sie dann halt den Metzger um die Ecke und schon hat der da irgendwie eine Arbeitsstelle. Da funktioniert wirklich sehr, sehr viel.“

In die lobenden Worte und den Dank für das große Engagement mischt sich die Kritik, die Ehrenamtlichen würden hin und wieder übers Ziel hinausschießen und die Flüchtlinge zwar nach bestem Wissen und Gewissen, aber inhaltlich nicht immer korrekt, beraten.

„Die Ehrenamtlichen machen einen Superjob und wir sind sehr dankbar für diese Zusammenarbeit und was diese Menschen leisten. Nur leider fühlen sie sich immer berufen, Dinge zu tun, die sie besser nicht tun sollten, und versuchen den Flüchtlingen solche Dinge zu erklären, was ist der Unterschied zwischen Assistierte Ausbildung und Einstiegsqualifizierung [...] und das geht in der Regel schief.“

Die Fachkräfte und Teamleiterinnen der Arbeitsagenturen reagieren auf beide Sachverhalte, indem sie mit den Ehrenamtlichen im direkten Gespräch und auf Informationsveranstaltungen den rechtlichen Rahmen sowie die Möglichkeiten und Grenzen der Arbeitsvermittlung darlegen.

7.5 Kammern und Arbeitgeber

Die bisher beschriebenen Kooperationen zwischen den Arbeitsagenturen und externen Partnern betreffen zahlreiche Aspekte, die der Integration in Arbeit vorangehen. Wenn es um die direkte Arbeitsvermittlung als Zusammenführung von Arbeitskräften und offenen Stellen geht, arbeiten die Arbeitsagenturen mit den berufsständischen Körperschaften der Arbeitgeber, Industrie- und Handelskammer und Handwerkskammer, sowie einzelnen Arbeitgebern zusammen. Mit einzelnen Großbetrieben aus der jeweiligen Region führen die Arbeitsagenturen Projekte durch, bei denen sich Flüchtlinge in den Betrieben vorstellen können. Gemeinsam mit den Kammern richten die Arbeitsagenturen Veranstaltungen wie Bewerbungstage, Stellenbörsen oder „Speed Dating“ aus, bei denen sich Flüchtlinge und Arbeitgeber persönlich begegnen. Auf solchen Veranstaltungen können sich Arbeitgeber ein Bild davon machen, ob eine konkrete Person für eine konkrete Stelle geeignet ist, die in ihrem Betrieb zu besetzen ist (siehe Kapitel 5).

8 Zusammenfassende Bewertung und Schlussfolgerungen

Eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration ist ein wichtiger Schritt für jeden Geflüchteten, um finanziell auf eigenen Beinen zu stehen. Sie gilt zudem als wesentliche Voraussetzung für eine gesellschaftliche Integration. Der vorliegende Beitrag widmet sich der Frage, wie die öffentliche Arbeitsverwaltung zur Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen beiträgt. Er nimmt mit der Perspektive der Agenturen und Jobcenter den Blickwinkel der Organisationen ein, die im Rahmen des deutschen Sozialstaats fördernd und fordernd dafür Sorge tragen sollen, dass ein Ausgleich zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt gelingt, oder anders ausgedrückt, dass die Geflüchteten auf dem deutschen Arbeitsmarkt erfolgreich Fuß fassen können.

Komplexe Beratungs- und Vermittlungsprozesse

Die in der Studie befragten Vermittlungsfachkräfte bewerten die Arbeitsmotivation derjenigen Geflüchteten, mit denen sie in der Arbeitsagentur Kontakt haben, grundsätzlich positiv, sehen aber noch das zentrale Hemmnis fehlender deutscher Sprachkenntnisse. Zudem seien individuelle Fähigkeiten häufig nur schwer festzustellen und in einem zweiten Schritt nur schwer an die Anforderungen des deutschen Arbeitsmarkts anzupassen. Schließlich fehlten Flüchtlingen häufig die institutionellen Kenntnisse des deutschen Arbeitsmarkts, insbesondere zur Bedeutung der dualen Ausbildung als wichtigem Stützpfiler des stark beruflich strukturierten und reglementierten Arbeitsmarkts. Betriebe zögerten zudem häufig angesichts komplexer, sich stetig wandelnder rechtlicher Regelungen oder der Unsicherheit mit Blick auf die tatsächliche Passung der Geflüchteten auf die betrieblichen Anforderungen. Dabei ist bemerkenswert, dass sich diese grundsätzlichen Einschätzungen in den Agenturen gleichen, obwohl sich diese bezüglich ihrer räumlichen Lage sowie der lokalen Arbeitsmarktsituation voneinander unterscheiden.

Angesichts der im vorangegangenen Absatz geschilderten Einschätzungen der Interviewten ist es nicht verwunderlich, dass Integrationen in Arbeit zum Zeitpunkt der Befragung Mitte 2016 eher die Ausnahme waren und vor allem das Helfersegment betrafen. Auffällig ist vor allem, dass viele der Aufgaben und Tätigkeiten von Agenturen und Jobcentern zeitlich deutlich vor einer möglichen Integration zu erledigen sind. Dies gilt für die Vermittlung deutscher Sprachkenntnisse, das Erkennen und Behandeln von Traumata und psychischen Problemen, die Beratung zu Bildung und Ausbildung sowie zu Prozessen am Arbeitsmarkt, die Identifikation unterschiedlicher Kompetenzen und Erwerbsmotivationen sowie die Anpassung von vorhandenen Qualifikationen an konkrete betriebliche Anforderungen. Der deutschen Sprache kommt dabei nicht nur für die Integration in Arbeit eine zentrale Rolle zu, sie ist auch für die Umsetzung zahlreicher anderer Aktivitäten eine wichtige Voraussetzung. Sprachprobleme verhindern bspw. die Einbeziehung des Ärztlichen Dienstes. Auch wenn sich beim Sprachkursangebot einiges getan hat, wird das Angebot von den Befragten weiterhin kritisch gesehen: Es fehle ein flächendeckendes, qualitativ hochwertiges und schnell verfügbares Sprachkursangebot für alle Flüchtlinge unabhängig von den

Vorkenntnissen, die diese mitbringen. Die Transparenz und Kooperation mit dem zuständigen BAMF müsse besser werden. Noch immer kommen viele Geflüchtete ohne Deutschkenntnisse zu den Agenturen, denen es wiederum nicht erlaubt ist, allgemeine Sprachkurse anzubieten. Es wird daher in den Interviews relativ häufig gefordert, diese Beschränkung abzuschaffen. In einem Agenturbezirk überwindet die Kommune die Beschränkung, indem sie mit eigenen Ressourcen dafür sorgt, dass jeder Flüchtling den schnellen Zugang in einen allgemeinen Deutschkurs erhält, sodass die Agentur sich auf die beruflichen Qualifikationen konzentrieren kann.

Allgemein darf die Bedeutung einer frühzeitigen Zusammenarbeit mit den Geflüchteten nicht unterschätzt werden, auch wenn sich die Integrationserfolge nicht sofort einstellen. Derzeit liegen die wesentlichen Aufgaben noch in der Heranführung an den Arbeitsmarkt und haben häufig einen stark beratenden oder gar pädagogischen Zugang. Diese Aufgaben sind wichtige Vorarbeiten für eine Integration oder – mit Blick auf Qualifizierungsentscheidungen – zentrale berufliche Weichenstellungen. Für diese Dienstleistungen weisen Agenturen und Jobcenter mit ihrer Erfahrung und lokalen Kenntnis wesentliche Vorteile auf. Möchte man das Potenzial der Geflüchteten heben und durch eine Unterstützung tatsächlich mittelfristig einen Beitrag zu den Themen Fachkräftebedarf und demographischer Wandel leisten, so wäre eine noch stärkere frühzeitige Einbindung der Agenturen und damit der Zugang zu den entsprechenden Beratungsdienstleistungen und Fördermaßnahmen wünschenswert. Für die Agenturen passen diese Aktivitäten durchaus zur Strategie der letzten Jahre, die eine Stärkung der Beratungskompetenz in den Feldern Weiterbildung, Demographie und Fachkräfte vorsieht sowie zu dem jüngsten Vorhaben, eine lebensbegleitende Berufsberatung (LBB) zu etablieren (Regionaldirektion Rheinland-Pfalz-Saarland 2017).

Expertenteams – gebündeltes Fachwissen in bereichsübergreifenden Organisationsstrukturen

Die Erfahrungen, die die befragten Fach- und Führungskräfte an den untersuchten Standorten mit Geflüchteten machten, zeigt, dass die Beratungstätigkeit zeitintensiv ist und fundierte Kenntnisse in unterschiedlichen Feldern erfordert, damit Beratungsaktivitäten individuell und qualitativ hochwertig angeboten werden können. Alle befragten Einheiten weisen darauf hin, dass ein individueller Zugang bei der Beratung sowohl der Geflüchteten als auch der Betriebe unerlässlich sei. Für die Besetzung offener Stellen mit Geflüchteten gilt das umso mehr und zeigt sich in vielfältigen Ansätzen der Agenturen, direkte Kontakte zwischen Geflüchteten und Betrieben herzustellen. Ein persönlicher Kontakt zwischen den Marktpartnern und eine individuelle Betreuung von Flüchtlingen und Arbeitgebern gewinnen also relativ zu standardisierten Suchläufen und der Übermittlung von Listen mit potenziellen Bewerbern an Bedeutung.

Die befragten Agenturen setzen die Spezialisierungs- und Individualisierungsnotwendigkeiten durch eine Zusammenarbeit in Expertenteams um. Diese stellen eine Erweiterung der anfänglich auf die arbeitnehmerorientierte Vermittlung begrenzten Teams dar, die jeweils unterschiedlich ausgestaltet ist. Es zeigt sich aber überall,

dass eine intensive Zusammenarbeit zwischen spezialisierter arbeitnehmerorientierter Vermittlung, der Berufsberatung und dem Arbeitgeber-Service besonders wichtig ist. Auch hier bieten sich angesichts der spezifischen Personengruppe und den besonderen Beratungsbedarfen der Betriebe spezialisierte Einheiten an, die Stellen für diese Personengruppe akquirieren können. In den beteiligten Agenturen zeigt sich, dass der spezialisierte Arbeitgeber-Service bei der Integration von Flüchtlingen eine besondere Rolle einnimmt. Die Mitarbeiter agieren deutlich stärker arbeitnehmerorientiert und unterstützen die Geflüchteten bei den Kontakten mit Arbeitgebern, bspw. im Rahmen der assistierten Vermittlung. Im Rahmen eines gemeinsamen Marktauftritts agiert der Arbeitgeber-Service gegenüber den Betrieben zudem als Dienstleister für Geflüchtete in beiden Rechtskreisen und kann so eine Konstante beim Übertritt aus der Betreuung der Agenturen in die Jobcenter darstellen. Nach dem Absolvieren von Qualifizierungsmaßnahmen kommt der Zusammenarbeit zwischen arbeitnehmerorientierter Vermittlung und Arbeitgeber-Service ebenfalls eine besondere Rolle zu, wenn es darum geht, die neu erworbenen Kenntnisse auf dem Arbeitsmarkt einzusetzen. Bei der Stellenakquise für Flüchtlinge liegen möglicherweise Potenziale brach, wenn man an Betriebe denkt, die selbst von Migranten geführt werden und bei denen deutsche Sprachkenntnisse (zunächst) eine geringere Rolle spielen. Bei diesen Betrieben dürfte die Einstellungsbereitschaft relativ hoch sein, – allerdings zeigt sich in den untersuchten Agenturbezirken keine Strategie des jeweiligen Arbeitgeber-Service, solche Betriebe aktiv zu identifizieren und anzusprechen.

An allen Standorten agieren die Führungskräfte ausgesprochen flexibel, was Personalaufbau, Zuweisung weiterer Fachkräfte und räumliche Umorganisationen angeht. Zwei Standorte beschreiben, dass sie in Projektstrukturen arbeiten. Die in der Flüchtlingsarbeit tätigen Fachkräfte sind mit dieser engen Zusammenarbeit zufrieden. Als besonders vorteilhaft wird angesehen, wenn räumliche Nähe und die Bündelung verschiedener fachlicher Kompetenzen in einem Team gegeben sind. Hier verstärkte sich das Verständnis für die gegenseitigen Aufgaben und ein Arbeiten Hand-in-Hand sei gewährleistet.

Die Beratung und Vermittlung von geflüchteten Menschen verlangt interkulturelles, bildungs- und berufssystematisches Wissen sowie spezifische rechtliche Kenntnisse. In einem Positionspapier legt die Bundesagentur für Arbeit (2016: 6-8) die vorgehaltenen und geplanten Schulungsangebote für ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die im Flüchtlingskontext arbeiten, offen. Sie geht zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des Positionspapiers im Juli 2016 davon aus, dass BA-prozesserfahrene, gut geschulte, langjährige Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Arbeit mit Flüchtlingen eingesetzt werden. Die vorliegenden Interviews zeigen, dass dies für die Flüchtlingsberatung der untersuchten Agenturen nicht in dem geplanten Umfang zutrifft. Neben Quereinsteigerinnen und Quereinsteigern arbeiten überwiegend Beschäftigte ohne Beratungshintergrund in den Expertenteams. Sie müssen sich sowohl mit den Beratungs- und Vermittlungsprozessen der BA als auch mit der Komplexität des Themas vertraut machen. Die internen Schulungen weisen zwar in die richtige Richtung, zum Zeitpunkt der Interviews hatten jedoch nicht alle Fachkräfte die Maßnahmen besucht. Gerade

für die neu angesetzten Beschäftigten und diejenigen, die zuvor nicht im Vermittlungsbereich gearbeitet haben, dürfte das aktuell existente Schulungsangebot häufig nicht ausreichen. Vertiefungsmodule und die Begleitung der komplexen Beratungsarbeit mit Supervision wurden an einem Standort umgesetzt und bieten gute Ansätze zur Professionalisierung der Beratung.

Die Komplexität der Beratungssituation zeigt sich auch in der Dauer der Beratungsgespräche, die überdurchschnittlich viel Zeit binden. Dies gilt nicht zuletzt angesichts der Sprachbarriere, die häufig auch im Beratungsgespräch überwunden werden muss. Zwar existiert mittlerweile ein gutes Angebot an Dolmetschern, aber auch der Einsatz dieser Dienstleistung benötigt Zeit. Da der Betreuungsschlüssel in den Expertenteams nicht niedriger liegt als in der allgemeinen Arbeitsvermittlung, leiden die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter unter einer starken Arbeitsverdichtung und sind häufig nicht in der Lage, ihrem eigenen Anspruch an eine individualisierte Betreuung gerecht zu werden. Die Anwendung bestimmter Standardverfahren, bspw. zur Aufnahme von Kundendaten oder zur zeitlichen Taktung zwischen den Beratungsgesprächen, wird als hinderlich empfunden. Dies gilt ebenso für bestimmte Dokumentationspflichten, wie dem Abschluss von Eingliederungsvereinbarungen mit einem Personenkreis, bei dem nur ein stark eingeschränktes Verständnis dieses Instruments zu erwarten ist. Da die Arbeit mit den Geflüchteten häufig darin besteht, die Beschäftigungsfähigkeit zu erhöhen, um zu einem späteren Zeitpunkt eine Integration zu erreichen, werden ambitionierte Ziele zu Integrationsquoten in den Expertenteams kritisch gesehen. Sie erhöhen den Druck auf die Vermittlungskräfte in einem schwierigen Umfeld und könnten dazu führen, dass zeitaufwändige Beratungen, Verfahren zur Kompetenzfeststellung oder Anpassungsqualifikationen nicht oder nicht im nötigen Umfang durchgeführt werden. Geflüchtete werden dann möglicherweise nicht ihren Potenzialen entsprechend eingesetzt; die Nachhaltigkeit der Integrationen und die Stabilität von Beschäftigungsverhältnissen dürften leiden. Umgekehrt wird die Bedeutung der Unterstützung und der Wertschätzung der Führungskräfte einschließlich der Agenturleitung für die Arbeit in den Expertenteams hervorgehoben, sie ist von großer Bedeutung für die Arbeitsmotivation der Fachkräfte in den Expertenteams.

Wenn die Zahl der Geflüchteten weiterhin hoch bleibt, wäre zu überlegen, den Betreuungsschlüssel angesichts der Komplexität der Aufgaben und des hohen zeitlichen Beratungsaufwands nach unten anzupassen. Anhaltspunkte könnten Vorgaben sein, wie sie bei anderen Gruppen mit komplexen Profillagen üblich sind. In den Teams der internen ganzheitlichen Integrationsberatung von Arbeitslosen („INGA-Teams“) mit komplexen Handlungsbedarfen ist bspw. ein Betreuungsschlüssel von 1:65 vorgesehen.

Wege in den Arbeitsmarkt – individuelle Förderung und mittelfristige Nachbetreuung
In den Agenturen werden unterschiedliche Wege in Beschäftigung skizziert. Sie reichen von der schnellen Arbeitsmarktintegration überwiegend in Helfertätigkeiten bis zur späteren Arbeitsmarktintegration über Weiterbildung oder Ausbildung. Als erfolgskritisch wird in jedem Fall eine stark individualisierte Beratung von Geflüchteten und

Betrieben sowie das Herstellen direkter Kontakte zwischen beiden Marktseiten angesehen. Auf diese Weise können mögliche Vorbehalte auf betrieblicher Seite abgebaut und individuelle Bedarfe bei den Flüchtlingen identifiziert werden. Eine erfolgreiche Stellenbesetzung setzt häufig eine Förderung der Geflüchteten voraus, aber auch die betriebliche Bereitschaft, Kompromisse beim Anforderungsprofil zu machen und in einem höheren Maße als üblich in die Qualifizierung des neuen Mitarbeiters zu investieren. Beides lässt sich schwerlich über standardisierte IT-Verfahren erreichen, sondern setzt persönliche Begegnungen voraus. Hierfür werden in einem deutlich stärkeren Umfang als sonst üblich Praktika und Probearbeiten eingesetzt.

Die verfügbaren Instrumente zur Kompetenzfeststellung und Förderung werden in den untersuchten Agenturen genutzt und positiv bewertet. Zum Zeitpunkt der Interviews liefen die Orientierungskurse noch und die Vorbereitungsphase war noch nicht abgeschlossen. Als weitere Qualifizierungsmöglichkeit sehen Fachkräfte eine sequenzielle Förderung in Form von Baukastensystemen, die aufeinander aufbauende, kürzere Qualifizierungsmaßnahmen umfassen. Auf diese Weise könne man im besten Fall nach erfolgreichem Abschluss der Einzelsequenzen einen zertifizierten Berufsabschluss erreichen. Dieser durchaus plausible Ansatz hat in der praktischen Umsetzung jedoch einige Tücken, da nicht vorausgesetzt werden kann, dass die Bildungsträger vor Ort in der Lage sind, für die Personengruppe eine entsprechende Qualifizierung in Teilschritten anzubieten. Die zeitliche Abstimmung der Kurse, das Erfordernis ausreichend großer, homogener Sprach- und Bildungsgruppen, eine gewisse Ausdifferenzierung verschiedener beruflicher Qualifizierungsangebote und nicht zuletzt die aus der Konkurrenz entstehende fehlende Kooperationsbereitschaft der Bildungsträger bedeuten große Hürden in der Umsetzung der Integrationsplanung. Mag die sequenzielle Förderung in Großstädten und Ballungsgebieten noch halbwegs gelingen, ist sie in ländlich strukturierten Agenturbezirken kaum vorstellbar. Wie sich die Anschlussförderplanung an die Vorbereitungsphase letztendlich faktisch gestalten und umsetzen lässt, bleibt somit abzuwarten.

Ergänzend zur Qualifizierung bei Bildungsträgern sollten engmaschig durch die Agentur begleitete Ausbildungs-, Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen für Geflüchtete unterstützt werden. Hier ist z.B. das Programm „Zukunftsstarter“ in Betrieben zu nennen. Dabei geht es nicht ohne die Kooperationsbereitschaft der Arbeitgeber, die genauso wie die zu qualifizierenden Flüchtlinge mit Beratung und Finanzierungsmöglichkeiten unterstützt werden sollten. Ausbildungs- und umschulungsbegleitende Hilfen gewährleisten eine durchgängige Unterstützung und sollten standardmäßig die Förderung flankieren.

Ein wichtiger Aspekt für eine nachhaltige Integration sowie die Weichenstellung für berufliche Aufwärtsmobilität ist die Nachbetreuung der Geflüchteten und der einstellenden Betriebe. Zwar gibt es an vielen Standorten Überlegungen, berufsbegleitend oder zu einem späteren Zeitpunkt eine berufliche Qualifizierung anzubieten, bislang spielt die zeit- und kostenintensive Nachbetreuung aber kaum eine Rolle. Auf Basis der Ergebnisse des Modell-Projekts „INA – Integration nachhalten“ und der von der

BA entwickelten Handlungsempfehlung können die Fachkräfte über den Beschäftigungsbeginn hinaus Kontakt zu Flüchtlingen mit Bildungspotenzial halten und zu einem späteren Zeitpunkt, wenn sich unter anderem auch die Deutschkenntnisse verbessert haben, eine weitere Qualifizierung diskutieren. So wäre auch im Sinne einer lebensbegleitenden Berufsberatung dafür gesorgt, dass Bildungspotenziale mittelfristig genutzt werden.

Die Nachbetreuung ist nicht nur über die arbeitnehmerorientierte Vermittlung denkbar, auch der Arbeitgeber-Service hat Instrumente, arbeitgeberseitig einzugreifen und Qualifizierung für gering qualifizierte Beschäftigte anzubieten. Eine der untersuchten Agenturen plant, über das Programm „Weiterbildung Geringqualifizierter und beschäftigter Älterer in Unternehmen (WeGebAU)“ den Arbeitgebern mittelfristig eine Förderung anzubieten. Diese ließe sich mit Blick auf die Zielgruppe der Flüchtlinge und die besonderen Anpassungsprobleme mit einem umfassenderen Beratungs- und Coaching-Angebot verbinden. Qualifizierungs- und Nachbetreuungselemente könnten im Sinne einer nachhaltigen Integration mit Aufstiegsmöglichkeiten sinnvoll verknüpft werden.

Zusammenarbeit Jobcenter

Die Agenturen treffen in der täglichen Arbeit auf unterschiedliche Partner. Zentrale Kooperationspartner sind die Jobcenter, die die Betreuung der Geflüchteten nach Anerkennung der Asylanträge übernehmen. Neben einer Veränderung der Transferleistungen bedeutet das neue Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner mit möglicherweise neuen Überlegungen zu geeigneten Integrationsstrategien. Beim Rechtskreiswechsel zeigt sich dementsprechend eine gewisse Notwendigkeit der Abstimmung oder der Übergabe zwischen Agenturen und Jobcentern, falls die Vorarbeit fortgesetzt werden soll.

In der Studie hat sich gezeigt, dass die beiden Rechtskreise auf der Arbeitsebene in der Wahrnehmung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter weit voneinander abgekoppelt sind. In der Agentur endet mit der Anerkennung des Asylantrags die Betreuung, der Beratungsfall gilt als abgeschlossen. Nach der Antragstellung auf Leistungen zum Lebensunterhalt im Jobcenter übernimmt die Integrationsfachkraft die Beratung und Vermittlung der Asylberechtigten.

In den beteiligten Agenturen kommt es lediglich dort, wo Prozesse der Agenturen und Jobcenter strukturell miteinander verknüpft sind – im gemeinsamen Arbeitgeber-Service oder bei der Übertragung der Berufsberatung von den Jobcentern auf die Agenturen – zur Vermeidung von Parallelarbeiten, Kontinuität in der personellen Betreuung und Synergieeffekten im Förderbereich. Auch bei der Maßnahmenplanung wird zusammengearbeitet und es existieren Absprachen zur Fortführung laufender arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen.

Eine vorgelagerte gemeinsame Erarbeitung einer individuellen Integrationsstrategie, die von Agentur und Jobcentern getragen wird, existiert derzeit nicht. Eine solche

Planung aus einer Hand über die Rechtskreisgrenzen hinweg wäre als Idealfall zwar wünschenswert, dürfte aber in der Praxis nur schwer umsetzbar sein. Trotzdem sollte man überlegen, wie Brüche in der Integrationsstrategie und Doppelarbeiten möglichst vermieden werden können.

Derzeit berücksichtigen die Jobcenter bei ihren Überlegungen zwar die Dokumentation der bisherigen Aktivitäten im Fachverfahren VerBIS, es werden in aller Regel jedoch keine Übergabegespräche geführt. Dies wäre angesichts der Betonung individualisierter Herangehensweisen bei der Betreuung von Geflüchteten jedoch folgerichtig. Diese über die Organisationsgrenzen hinweg reichende Zusammenarbeit ließ sich in der Studie nur im Ausnahmefall in informellen Absprachen zwischen den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern beobachten. Für inhaltlich vollständige Übergaben sind klar kommunizierte Verfahrensabsprachen auf der Leitungsebene nötig, die den Rahmen für die Zusammenarbeit auf Arbeitsebene definieren. Bspw. könnte eine Standardübergabe ein persönliches Gespräch zwischen den Spezialisten zu den Integrationsplänen der Flüchtlinge beinhalten. Solche formalen Übereinkünfte zu Übergaben waren in den beteiligten Agenturen jedoch nicht zu finden.

Bei der Berufsberatung von Flüchtlingen entfällt die Schnittstelle zwischen Agenturen und Jobcentern in den betrachteten Agenturbezirken, da durch die Übertragung der Berufsberatung die Beratung aus einer Hand erfolgt. Bei jungen Flüchtlingen weisen die Befragten auf die besondere Rolle der Schulen bei der Berufsorientierung hin und empfehlen eine stärkere Einbeziehung von Schulen auch bei jungen Flüchtlingen, für die keine Schulpflicht mehr gilt. Das Umfeld sei besonders geeignet, um tragfähige Ausbildungsentscheidungen vorzubereiten.

Zusammenarbeit mit Dritten

Die Arbeit mit Flüchtlingen und die zum Teil neuartigen Aufgaben führten zu einem Ausbau der Netzwerke in der Zusammenarbeit mit Dritten. Diese Neuorientierung gilt nicht nur für die Agenturen, sondern auch für die anderen Organisationen. Alles in allem zeigen sich die Agenturen sehr aktiv, die Kooperationsstrukturen spielen sich ein und festigen sich mit der Zeit. In einigen Fällen besteht trotz bereits länger bestehender Zusammenarbeit noch immer Verbesserungspotenzial, bspw. beim Angebot allgemeiner Sprachkurse und deren Verknüpfung mit den Maßnahmen der Agenturen. In anderen Feldern treten Interessenkonflikte zu Tage, die sich im Rahmen bestehender Rechtsnormen nicht auflösen lassen. So sind die Agenturen an schnellen Entscheidungen der Ausländerbehörden interessiert, und zwar insbesondere in den Fällen, in denen sich konkrete Integrationschancen bieten. Für die Ausländerbehörden ist die konkrete Arbeitsmarktperspektive eines Flüchtlings jedoch kein Kriterium für den zeitlichen Ablauf der Entscheidungen über Arbeitserlaubnisansträge.

Schließlich gibt es Potenziale zur Verbesserung der Zusammenarbeit mit Dritten. So kommen viele Flüchtlinge mit gesundheitlichen Problemen und traumatischen Erfahrungen nach Deutschland, die durchaus arbeitsmarktrelevant sind. Die Agenturen be-

sitzen mit dem Ärztlichen Dienst und dem Berufspsychologischen Service Fachdienste, die grundsätzlich in der Lage sein müssten, diese Probleme zu erkennen. Die Einschaltung beider Fachdienste erfolgt zu diesem Zwecke jedoch selten. Hierfür können zum einen administrative Hürden und sprachliche Barrieren angeführt werden. Es gibt zum anderen in den Interviews aber auch Hinweise auf eine hohe Verunsicherung, wie man mit diesen schwierigen Themen in der Beratung umgehen soll. Der Versuch der Identifikation von gesundheitlichen Problemen in diesem Kontext mag also auch aus diesem Grunde unterbleiben. Hier könnte die Zusammenarbeit mit externen Spezialisten – wie sie im Einzelfall bereits erfolgt – Abhilfe schaffen. Dabei kämen bspw. psycho-soziale Beratungsstellen, Trauma-Kliniken oder entsprechende Fachärzte in Frage. Um diese Kooperationen aufzubauen, wäre jedoch auch eine Qualifizierung der Vermittlungsfachkräfte nötig sowie eine stärkere Zusammenarbeit mit den Fachdiensten, die dann als Schnittstelle zu den externen Partner agieren könnten.

Flüchtlinge sehen sich nach ihrer Ankunft in Deutschland zahlreichen neuen kulturellen und gesellschaftlichen Eindrücken gegenüber. Zugleich müssen sie die Erfahrungen der Flucht verarbeiten und sind in Sorge um Familie und Freunde in ihren Heimatländern. Erwerbstätigkeit ist ein wichtiger Faktor der sozialen Integration und Voraussetzung für ein finanziell eigenständiges Leben. Die Arbeit der Agenturen und Jobcenter hat daher auch eine gesellschaftlich große Bedeutung. Sie erfordert einen hohen Beratungsaufwand, bspw. zu deutschen Schul-, Berufs- und Arbeitsmarktstrukturen, sowie den Aufbau kultureller und sprachlicher Kompetenzen. Diese Orientierung sollte so früh wie möglich geschehen. Es ist daher sinnvoll, dass Flüchtlinge im Sinne von „Early Intervention“ schnell mit den Agenturen für Arbeit in Kontakt treten.

In den beteiligten Agenturen hat man sich mit dem Aufbau von Expertenteams auf die neuen Aufgaben eingestellt. Auch andere Organisationen sind in unterschiedlichen Facetten der Flüchtlingsarbeit aktiv. Die hier entstehenden Netzwerke sind wichtig, um eine möglichst schnelle und individuelle Unterstützung sicher zu stellen. Waren die vergangenen Jahre stark durch den Aufbau von neuen Strukturen geprägt, so muss sich nun zeigen, wie die Zusammenarbeit im Alltag gelebt wird und die Umsetzung neuer Maßnahmen funktioniert.

Fragen der Integration sind kurzfristig drängend und sie werden uns sicherlich längerfristig beschäftigen. Dies gilt umso mehr, da ein Großteil der Geflüchteten noch sehr jung ist. Die anstehenden Bildungs- und Berufsentscheidungen stellen wichtige Weichen für die Zukunft und sollten auf der Basis qualitativ hochwertiger Beratung getroffen werden. Mit Blick auf die Arbeitsmarktintegration sind schließlich Konzepte zu entwickeln, die nicht bei einer schnellen Vermittlung in Jobs mit geringen Anforderungen halt machen. Hier sind Angebote einer individuell ausgerichteten weitergehenden Unterstützung und Begleitung im Erwerbsverlauf nötig.

Literaturverzeichnis

- Aumüller, Jutta (2016): Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen: bestehende Praxisansätze und weiterführende Empfehlungen, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Brücker, Herbert et al. (2016): IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten: Flucht, Ankunft in Deutschland und erste Schritte der Integration, IAB-Kurzbericht, 24/2016, Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.
- Brücker, Herbert; Möller, Joachim; Wolff, Joachim (2016): Integration von Geflüchteten, IAB-Stellungnahme, 4/2016, Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.
- Bundesagentur für Arbeit (2016): Asylbewerber und Flüchtlinge: Überblick über wesentliche Aktivitäten der BA zur Integration von Flüchtlingen in den Arbeits- und Ausbildungsmarkt, Juli 2016 (http://www.hannover.de/Fl%C3%BCchtlinge-in-Stadt-und-Region-Hannover/content/download/602600/13751133/file/160916_Wesentliche_Aktivit%C3%A4ten_der_BA_zur_Integration_von_Fl%C3%BCchtlingen.pdf). (abgerufen am 19.05.2017).
- 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, Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.
- 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, Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.
- Fendel, Tanja; Romiti, Agnese (2016): Die Bedeutung von Bildung und Spracherwerb für die Arbeitsmarktintegration von Asylsuchenden. In: Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis, 45. Jg., Heft 1, S. 16-19.
- Gläser, Jochen; Laudel, Grit (2010): Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen, 4. Aufl., Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Hirschenauer, Franziska; Springer, Angelina (2014): Vergleichstypen 2014: Aktualisierung der SGB-III-Typisierung, IAB-Forschungsbericht, 2/2014, Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.
- Höhne, Jutta; Schulze Buschoff, Karin (2015): Die Arbeitsmarktintegration von Migranten und Migrantinnen in Deutschland: Ein Überblick nach Herkunftsländern und Generationen. In: WSI Mitteilungen, 68. Jg., Heft 5, S. 345-354.
- Knuth, Matthias (2016): Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen: Arbeitsmarktpolitik reformieren, Qualifikationen vermitteln, WISO Diskurs 21/2016, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Lipsky, Michael (2010): Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services, New York: Russell Sage Foundation.
- Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang; Behrend, Olaf; Sondermann, Ariadne (2014): Activation, Public Employment Services and their Clients: The Role of Social Class in a Continental Welfare State. In: Social Policy and Administration, 48. Jg., Heft 5, S. 594-612.

Przeworski, Adam; Teune, Henry (1970): *The Logic of Comparative Social Inquiry*, New York: John Wiley and Sons.

Regionaldirektion Rheinland-Pfalz-Saarland (2017): Offizieller Startschuss für die Lebensbegleitende Berufsberatung in der Westpfalz, Presseinformation 014/2017 vom 30.03.2017 (<https://www3.arbeitsagentur.de/web/content/DE/Detail/index.htm?dfContentId=EGOV-CONTENT504685>) (abgerufen am 19.05.2017).

Riedel, Lisa; Schneider, Gerald (2017): Dezentraler Asylvollzug diskriminiert: Anerkennungquoten von Flüchtlingen im bundesdeutschen Vergleich, 2010-2015. In: *Politische Vierteljahresschrift*, 58. Jg., Heft 1, S. 21-48.

Schammann, Hannes (2015): Rette sich, wer kann? Flüchtlingspolitik im Föderalismus. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 65. Jg., Heft 25, S. 26-31.

Scheuble, Julius (1954): Aktuelle Probleme des Arbeitsmarktes. In: *Sozialer Fortschritt*, 3. Jg., Heft 4, S. 80-82.

Strauss, Anselm L. (1994): *Grundlagen qualitativer Sozialforschung: Datenanalyse und Theoriebildung in der empirischen soziologischen Forschung*, München: Wilhelm Fink.

In dieser Reihe sind zuletzt erschienen

Nr.	Autor(en)	Titel	Datum
8/2016	Vom Berge, P. Klingert, I.	Mindestlohnbegleitforschung - Überprüfung der Ausnahmeregelung für Langzeitarbeitslose	6/16
9/2016	Brücker, H. Kunert, A. Mangold, U. Kalusche, B. Siegert, M. Schupp, J.	Geflüchtete Menschen in Deutschland – eine qualitative Befragung	7/16
10/2016	Fuchs, J. Söhnlein, D. Weber, B. Weber, E.	Ein integriertes Modell zur Schätzung von Arbeitskräfteangebot und Bevölkerung	7/16
11/2016	Tophoven, S. Wenzig, C. Lietzmann, T.	Kinder in Armutslagen	9/16
12/2016	vom Berge, P. Kaimer, S. Copestake, S. Croxtton, D. Eberle, J. Klosterhuber, W. Krüger, J.	Arbeitsmarktspiegel Entwicklungen nach Einführung des Mindestlohns (Ausgabe 2)	10/16
13/2016	Autorengemeinschaft	Wirtschaft 4.0 und die Folgen für Arbeitsmarkt und Ökonomie	11/16
14/2016	Autorengemeinschaft	IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten: Überblick und erste Ergebnisse	11/16
1/2017	Fuchs, P. Fuchs, S. Hamann, S. Wapler, R. Wolf, K.	Pilotierung der Weiterbildungsberatung durch die Bundesagentur für Arbeit	2/17
2/2017	vom Berge, P. Kaimer, S. Copestake, S. Croxtton, D. Eberle, J. Klosterhuber, W.	Arbeitsmarktspiegel Entwicklungen nach Einführung des Mindestlohns (Ausgabe 3)	2/17
3/2017	Klingert, I. Lenhart, J.	Jobcenter-Strategien zur Arbeitsmarktintegration von Langzeitarbeitslosen	3/17
4/2017	Freier, C. Kupka, P. Senghaas, M.	Innovation und lokale Gestaltungsspielräume in der Arbeitsvermittlung	6/17

Stand: 22.06.2017

Eine vollständige Liste aller erschienenen IAB-Forschungsberichte finden Sie unter <http://www.iab.de/de/publikationen/forschungsbericht.aspx>

Impressum

IAB-Forschungsbericht 5/2017

7. Juli 2017

Herausgeber

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit
Regensburger Straße 104
90478 Nürnberg

Redaktion

Martin Schludi, Jutta Palm-Nowak

Technische Herstellung

Renate Martin

Rechte

Nachdruck - auch auszugsweise -
nur mit Genehmigung des IAB gestattet

Website

<http://www.iab.de>

Bezugsmöglichkeit

<http://doku.iab.de/forschungsbericht/2017/fb0517.pdf>

ISSN 2195-2655

Rückfragen zum Inhalt an:

Barbara Knapp
Telefon 04141 7870-209
E-Mail Barbara.Knapp@iab.de

Martin Dietz
Telefon 0911 179 3123
E-Mail Martin.Dietz@iab.de