

Institut für Arbeitsmarkt-
und Berufsforschung

Die Forschungseinrichtung der
Bundesagentur für Arbeit

IAB

IAB-Forschungsbericht

3/2015

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

Early Intervention – Modellprojekt zur frühzeitigen Arbeitsmarktintegration von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern

Ergebnisse der qualitativen Begleitforschung

Volker Daumann
Martin Dietz
Barbara Knapp
Karsten Strien

ISSN 2195-2655

Early Intervention - Modellprojekt zur frühzeitigen Arbeitsmarktintegration von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern

Ergebnisse der qualitativen Begleitforschung

Volker Daumann (IAB)

Martin Dietz (IAB)

Barbara Knapp (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.....	4
Abstract	6
1 Einleitung.....	7
2 Vorbereitung, Durchführung und Auswertung der Interviews	7
3 Projektstart – Vorbereitung, Personalauswahl, Qualifizierungs-Maßnahmen und Beschäftigtenstruktur der Vermittlungsfachkräfte	8
4 Praktische Erkenntnisse aus dem Übergabeprozess vom BAMF und der agenturinternen Auswahl der Modellprojektteilnehmer.....	9
4.1 Datenaustausch BAMF, Agenturen, Bleiberechtsnetzwerk.....	9
4.2 Das Mini-Arbeitspaket als „Screening-Instrument“?	10
4.3 Kriterien der Agenturen für die Auswahl der Modellprojektteilnehmer	11
5 Praktische Erkenntnisse aus dem Beratungs- und Vermittlungsprozess	12
5.1 Rahmenbedingungen, Ablauf und Inhalt des Erstgesprächs	12
5.2 Sprachkompetenzerwerb	13
5.3 Kompetenzfeststellung	14
5.4 Angebotene Unterstützungsleistungen	15
5.5 Netzwerkarbeit	15
5.6 Stolpersteine	17
5.7 Zukunftsüberlegungen.....	19
6 Fazit.....	20

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1 Kriterien zur Aufnahme von Personen in das Modellprojekt.....	11
Abbildung 2 Netzwerkarbeit der Vermittlungsfachkräfte im Modellprojekt	16

Zusammenfassung

Die Bundesagentur für Arbeit (BA) hat gemeinsam mit dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) und dem vom Europäischen Sozialfonds (ESF) geförderten Bundesprogramm „XENOS – Arbeitsmarktliche Unterstützung für Flüchtlinge und Bleibeberechtigte“ Anfang 2014 ein Modellprojekt „Early Intervention“ zur frühzeitigen Arbeitsmarktintegration von Asylbewerbern initiiert. Ziele des Projekts sind vor dem Hintergrund der Flüchtlingspolitik und des Fachkräftebedarfs

- die Potenziale von Flüchtlingen für den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft stärker zu berücksichtigen und
- sie frühzeitig – also schon während der laufenden Asylverfahren – in Maßnahmen zur Arbeitsmarktintegration einzubeziehen.

Diese Zusammenfassung beschreibt wesentliche Ergebnisse der qualitativen Begleitforschung, in deren Verlauf das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) Interviews in den sechs Modellagenturen geführt und ausgewertet hat. Alles in allem zeigt sich ein positives Bild der Implementation des Modellprojekts und der Zusammenarbeit in den Regionen. Die Vermittlungsfachkräfte stellen sich den hohen interkulturellen Anforderungen und identifizieren sich stark mit den Projektzielen. Neben der positiven Grundbewertung verweist die Studie auch auf einige strukturelle Probleme, sowie auf Stolpersteine in der Arbeit vor Ort.

Teilnehmerauswahl

Die BA und das BAMF haben vereinbart, Flüchtlingen aus einer Gruppe von Ländern, deren Asylanträge häufig positiv beschieden werden, die Projektteilnahme zu ermöglichen. Über die endgültige Projektaufnahme entscheidet dann vor Ort die zuständige Vermittlungsfachkraft. Die Zugangszahlen weichen an den Standorten deutlich voneinander ab. Die im Vorfeld modellierten Soll-Prozesse wurden daher durch einen weiteren Zugangsweg über die Kontakte aus den Bleiberechtsnetzwerken ergänzt. Für den Soll-Prozess erweist sich die schriftliche Datenerhebung in den Agenturen mit Abfragen zur formalen Ausbildung und zur Berufserfahrung für die Vorauswahl wegen Sprachproblemen und mangelnder Erfahrung der Kandidaten im Umgang mit Formularen als wenig geeignet.

Bei den Zuweisungskriterien fällt eine große Übereinstimmung zwischen den Agenturen auf, die sich bei der Festlegung stark an den Projektzielen orientieren. Fünf von sechs Vermittlungsfachkräften sind „Motivation/Lernfähigkeit“, „Hochschulbildung“ und „Verwertbarkeit Berufsabschluss/-erfahrung“ wichtig. Die beiden letzten Kriterien erfahren allerdings konträre Auslegungen: In einer Agentur rechtfertigt allein das Vorhandensein einer akademischen Ausbildung die Aufnahme ins Projekt, an einem anderen Standort muss neben dem akademischen Abschluss auch die arbeitsmarktliche Verwertbarkeit für die Aufnahme gegeben sein.

Beratung und Vermittlung

Im Anschluss an die Teilnehmerauswahl für das Projekt ist die Beratungs- und Vermittlungsarbeit einerseits von sehr individuellen Fallverläufen geprägt, es gibt jedoch andererseits auch viele Gemeinsamkeiten. Die erste generell zu überwindende Hürde ist die fehlende Sprachkompetenz. Es gilt, die Teilnehmer möglichst schnell in qualitativ hochwertige Deutschkurse zu integrieren, wenn man das Ziel verfolgt, sie entsprechend ihrer beruflichen Potenziale auf dem Arbeitsmarkt zu vermitteln. Alle Befragten halten die Deutschförderung für existenziell und unabdingbar für den Projekterfolg. Das momentane Deutschkursangebot wird als unzureichend kritisiert.

Ein weiterer kritischer Punkt ist die Kompetenzfeststellung der mitgebrachten beruflich verwertbaren Abschlüsse und Erfahrungen. Unterschiedliche Schul-, Ausbildungs- und Studiensysteme, Arbeitsmärkte und Berufsanforderungen in den Herkunftsländern erschweren eine systematische Erfassung und Einschätzung der Vergleichbarkeit zu deutschen Verhältnissen. Gesprächsdiagnostische Verfahren scheitern häufig genau wie auch die Verfahren des berufspsychologischen Dienstes an der fehlenden Sprachkompetenz. Die Anerkennungsstellen zur Kompetenzfeststellung operieren mit langen Wartezeiten. Der Integrationsprozess wird zusätzlich vom Wunsch der Teilnehmer beeinflusst, möglichst schnell eine finanzielle Unabhängigkeit von Transferleistungen zu erzielen. Unzureichende Deutschkenntnisse, eine schwierige Kompetenzfeststellung, lange Verfahren bis zur Anerkennung von Schul-, Ausbildungs- oder Studienabschlüssen, die finanzielle Motivation und die Tatsache, dass die Vermittlungsfachkräfte am Ende auch an der Zahl der erfolgreichen Integrationen gemessen werden, bergen das Risiko, dass es am Ende doch zu schnellen Vermittlungen in nicht-qualifikationsadäquate Beschäftigung kommt. Damit würde man weder den Teilnehmern noch der arbeitsmarktpolitischen Zielsetzung des Modellprojekts gerecht.

Netzwerkarbeit

Alle Befragten bewerten die Netzwerkarbeit als positive Folge des Modellprojekts. Hierbei findet ein Wissenstransfer statt, man kann sich in den Kompetenzen ergänzen und parallele Arbeiten vermeiden, damit beschleunigen sich Prozesse. Die Kooperation zwischen Nichtregierungsorganisationen und Behörden verbessert sich, man entwickelt Verständnis für die gegenseitigen Aufgaben. Dies wirkt vertrauensbildend und schafft auch jenseits des Projekts langfristig strukturelle Verbesserungen.

Rahmenbedingungen

Die Vermittlungsfachkräfte müssen komplexe Rechtsvorschriften für Asylbewerber und Geduldete beachten, die sich sehr individuell auf den Integrationsprozess auswirken. In der zweiten Jahreshälfte 2014 haben sich mit der Verkürzung des Arbeitsverbots, der Lockerung der Vorrangprüfung und den geplanten Lockerungen zur Residenzpflicht rechtliche Weichenstellungen ergeben, die den Zugang zum Arbeitsmarkt für die Teilnehmer erleichtern. Gerade zu Beginn des Modellprojekts wurden die mit Blick auf den schnellen Zugang zum Arbeitsmarkt schwierige

Rechtslage und die fehlende Rechtssicherheit, auch was die Nutzung der Förderinstrumente aus dem SGB III angeht, bemängelt.

Rechtskreiswechsel

Ein weiteres gravierendes Problem struktureller Natur ist der aufenthaltsstatusbedingte Rechtskreiswechsel. Mit der Anerkennung im Asylverfahren wechseln die Modellprojektteilnehmer in die Zuständigkeit des SGB II. Mit Blick auf die Projektziele und die bereits erfolgten Integrations- und Qualifizierungsanstrengungen ergibt sich damit eine Bruchstelle. Die Bereitschaft zur rechtskreisübergreifenden Zusammenarbeit ist in den Modellagenturen hoch. Jedoch wird man bei einer Ausweitung des Modellprojekts über Lösungen nachdenken müssen, die über Einzelfallarrangements hinausgehen, die im Projekt angelegten Integrationsstrategien schützen und die Erreichung der Projektziele ermöglichen.

Ausblick

Die Befunde der qualitativen Erhebung sprechen für eine Fortsetzung des Modellprojekts. Neben der Weiterführung der Arbeiten in dem bestehenden Projektzusammenhang sollte jedoch an Umsetzungsproblemen sowie strukturellen Fragen gearbeitet werden. Ergänzend zur Zielgruppe des Modellprojekts werden Ansätze für weniger qualifizierte Asylbewerber mit einer hohen Verbleibswahrscheinlichkeit benötigt. Auch bei diesem Personenkreis kann man auf die Erfahrungen aus dem Modellprojekt zurückgreifen. Eine umfassende Betreuung, Deutschkurse, eine geeignete Kompetenzfeststellung und darauf aufsetzende Unterstützungsleistungen sind hier ebenfalls Grundvoraussetzungen, um die Arbeitsmarktintegration zu erleichtern.

Abstract

Germany is facing an increasing number of persons applying for asylum. The Federal Employment Agency, the Federal Office for Migration and Refugees and XENOS – a program sponsored by the European Social Fund providing labour market related support to refugees – launched a pilot project. This project aims at a quick support with respect to a successful labour market integration that also considers the formal qualification of the asylum seekers in an adequate way. The project was implemented in six German regions and is evaluated by the Institute for Employment Research. The Research Report analysis the implementation of the project within the local agencies and discusses major challenges on a way to find appropriate jobs for the asylum seekers.

1 Einleitung

Vor dem Hintergrund der Öffnung des Arbeitsmarkts zur Sicherung der Fachkräftenachfrage haben die Bundesagentur für Arbeit (BA), das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) und das vom Europäischen Sozialfonds (ESF) geförderte Bundesprogramm „XENOS – Arbeitsmarktliche Unterstützung für Bleibeberechtigte und Flüchtlinge“ Anfang 2014 gemeinsam ein Modellprojekt zur frühzeitigen Arbeitsmarktintegration von Asylbewerberinnen und Asylbewerbern in Deutschland initiiert. Aus den aktuellen politischen Diskussionen zur Flüchtlingspolitik und zur Fachkräftebedarfsdeckung entwickelte sich das Modellprojekt „Early Intervention“ mit den Zielen,

- die Potenziale von Flüchtlingen für den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft stärker zu berücksichtigen und
- sie frühzeitig – also schon während der laufenden Asylverfahren – in Maßnahmen zur Arbeitsmarktintegration einzubeziehen.

Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) begleitet das Projekt wissenschaftlich. Parallel zu den quantitativen Analysen, die im Forschungsdatenzentrum (FDZ) des IAB durchgeführt werden, wurden in den sechs Modellagenturen qualitative Daten erhoben. Der Praxisbericht greift die Aussagen und Erkenntnisse der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vor Ort zu den Prozessschritten sowie den Chancen, Schwierigkeiten und Veränderungsbedarfen auf und spiegelt sie zu den Modellprojektzielen.

2 Vorbereitung, Durchführung und Auswertung der Interviews

Die Vorbereitung und Durchführung des Projekts erfolgte in enger Absprache mit dem fachlich verantwortlichen Bereich der Zentrale der BA. Dabei wurde vereinbart, an allen Standorten Projektvermittlungsfachkräfte zu interviewen. Darüber hinaus wurden an zwei Standorten die projektverantwortlichen Führungskräfte, sowie weitere Projektpartner – unter anderem aus den Bleiberechtsnetzwerken und aus dem Betreuungsumfeld der Asylbewerber¹ – in die Befragung aufgenommen.

Auf Interviews mit den Asylbewerbern wurde verzichtet, da dies aufgrund sprachlicher Barrieren einen sehr hohen Aufwand bedeutet hätte. Zudem hätte man vor allem Informationen zu Einzelperspektiven erhalten. Die Situation der Asylbewerber wurde daher stellvertretend über die Interviews mit Personen erfasst, die engen Kontakt zu den Asylbewerbern haben und tiefgehendes Wissen über deren Lebenssituation besitzen.

¹ In diesem Beitrag werden möglichst geschlechtsneutrale Formulierungen gewählt. Wenn von männlichen Personen die Rede ist, sind stets auch weibliche gemeint. Die Beschränkung auf die männliche Form erfolgt lediglich aus Gründen der besseren Lesbarkeit.

Die inhaltlichen Schwerpunkte der Interviews wurden in Leitfäden festgehalten. Die vier Themenblöcke ähnelten sich für alle befragten Personengruppen und orientierten sich an den Zielstellungen und dem Verlauf des Modellprojekts. Es ging dabei um folgende Themenkomplexe:

- Informationen zu den befragten Personen und deren Arbeitsumfeld,
- den Übergabeprozess durch das BAMF und den Zuweisungsprozess zum Modellprojekt in der Agentur,
- den Beratungs- und Vermittlungsprozess in der Agentur und
- die Projektbewertung mit den Veränderungsbedarfen.

Nach der Recherche der Kontaktdaten der gewünschten Interviewpartner und den telefonischen Terminvereinbarungen wurden Ende August und Anfang September 2014 insgesamt 13 leitfadengestützte Interviews mit einer Dauer zwischen 60 und 120 Minuten pro Interview geführt. Um in der Interviewsituation ein möglichst einheitliches Verständnis des Fragegerüsts sicher zu stellen, wurde knapp die Hälfte der Interviews in Tandems durchgeführt.

Die Inhalte der Interviews wurden zunächst nach ihrem chronologischen Verlauf zusammengefasst und anonymisiert. Anschließend wurden die chronologischen Zusammenfassungen der Interviews nach den inhaltlichen Schwerpunkten der Leitfäden neu gruppiert, verdichtet und in die Struktur des vorliegenden Berichts gebracht.

In den Kapiteln 3 bis 5 des vorliegenden Berichts erfolgt die inhaltliche Auswertung der Befragungen. Kapitel 6 fasst die Befunde mit Blick auf die Implementation des Modellprojekts noch einmal analytisch zusammen und diskutiert mögliche Veränderungsbedarfe.

3 Projektstart – Vorbereitung, Personalauswahl, Qualifizierungs-Maßnahmen und Beschäftigtenstruktur der Vermittlungsfachkräfte

Am Modellprojekt beteiligen sich sechs Agenturen aus sechs verschiedenen Regionaldirektionen. Eine Voraussetzung für die Teilnahme am Modellprojekt war das Vorhandensein eines Bleiberechtsnetzwerks vor Ort. Den teilnehmenden Agenturen wurde jeweils eine zusätzliche Vermittlerstelle zugewiesen. Die Besetzungsverfahren verliefen unterschiedlich. Zwei Agenturen schrieben intern aus, zwei besetzten über Interessenbekundungsverfahren und die verbleibenden beiden Agenturen vergaben ihre Stellen an Bewerber, die sich in anderen Bewerbungsverfahren der Agenturen befanden und denen die Stellen aufgrund gut passender Berufsbiografien angeboten wurden.

Alle Vermittlungsfachkräfte eint, dass sie über einen akademischen Hintergrund verfügen, die Hälfte hat Islamwissenschaften studiert bzw. ein Studium mit dem Schwerpunkt Islam absolviert. Sie sprechen fließend Englisch und mindestens eine

weitere Fremdsprache. Sie wollen interkulturell und sozial engagiert arbeiten, was sich bei einigen auch in ehrenamtlicher Arbeit zeigt. Aus Sicht der Führungskräfte war ein Auswahlkriterium, kommunikationsstarke Mitarbeiter zu rekrutieren. Die beiden „neuen“ Vermittlungsfachkräfte durchliefen Kurzschulungen, die für den Vermittlungsprozess qualifizieren sollten, hierunter fallen Schulungen zur Beratungsmethodik, zum Datenschutz und zu den Dokumentationsstandards im IT-Fachverfahren VerBIS („Vermittlungs-, Beratungs- und Informationssystem“). Die Einarbeitung in die Themen des Projekts – insbesondere auch in die rechtlichen Belange (Ausländerrecht, Aufenthaltsrecht usw.) – verlief in den Agenturen für alle Modellprojektvermittler sehr unterschiedlich. Viele Inhalte erarbeiteten sich die Fachkräfte autodidaktisch, im Austausch untereinander und mithilfe von Schulungen z. B. der Bleiberechtsnetzwerkpartner. Organisatorisch ist die Hälfte der Modellprojektvermittler der arbeitnehmerorientierten Arbeitsvermittlung und je einer den Teams Inga², der Berufsberatung und dem Arbeitgeber-Service zugeordnet. Für fünf von sechs Fachkräften war die arbeitnehmerorientierte Arbeit als Modellprojektvermittler neu.

4 Praktische Erkenntnisse aus dem Übergabeprozess vom BAMF und der agenturinternen Auswahl der Modellprojektteilnehmer

4.1 Datenaustausch BAMF, Agenturen, Bleiberechtsnetzwerk

Zu Beginn des Projekts wurde zwischen der BA und dem BAMF für den Übergabeprozess vereinbart, Asylbewerber aus Ländern mit hoher Schutzquote und geringer Rückführungszahl³ als Teilnehmer für das Projekt zu gewinnen, da man davon ausging, dass diese Personen dem Arbeitsmarkt mittel- und langfristig zur Verfügung stehen würden. Wenn diese Personen einer Datenweitergabe an die BA zustimmten, sollten sie im nächsten Schritt das Mini-Arbeitspaket mit der Bitte bekommen, es auszufüllen und bei der Agentur einzureichen. Dabei handelt es sich um ein Formular, in das die potenziellen Modellprojektteilnehmer unter anderem Angaben zur Schul- und Berufsausbildung und zur Berufserfahrung eintragen. Nach Sichtung der Mini-Arbeitspakete sollten die Vermittlungsfachkräfte eine Vorauswahl geeigneter Kandidaten vornehmen, diese zum Erstgespräch einladen und gegebenenfalls ins Projekt aufnehmen. Nach der Aufnahme bekamen diese Teilnehmer in VerBIS die Kennung „Asyl-M“ als Bezeichnung für Zuweisungen über die in der Modellstruktur vorgesehenen Prozesse. Da die Verteilung der Asylbewerber auf Landesebene und damit außerhalb der Zuständigkeit des Modellprojekts erfolgt, konnte das BAMF nicht an allen Standorten ausreichend potenzielle Teilnehmer benennen. Daher

² Inga steht für die „interne ganzheitliche Integrationsleistung im SGB III“. In den Inga-Teams arbeiten die Vermittlungsfachkräfte mit geringeren Betreuungsschlüsseln als in der regulären Arbeitsvermittlung.

³ Dabei handelt es sich um folgende Länder: Ägypten, Afghanistan, Eritrea, Irak, Iran, Pakistan, Somalia, Sri Lanka, Syrien. Die Asylanträge von Flüchtlingen aus diesen Ländern werden häufig positiv beschieden.

wurden Teilnehmer ergänzend über Kontakte aus den Bleiberechtsnetzwerken rekrutiert. Diese bekamen die Kennung „Asyl-S“ für „sonstige“ Zuweisungen. Hier wurde keine Beschränkung bei den Herkunftsländern vorgenommen.

Die Übergabeprozesse des BAMF unterschieden sich an den Standorten deutlich und das Zusammenspiel und der Datenaustausch zwischen der Zentrale des BAMF, den örtlich zuständigen BAMF-Regionalbüros und den Modellagenturen musste sich erst einspielen. Zum Zeitpunkt der Interviews gab es an zwei Standorten hohe Zugangszahlen, zwei weitere Standorte berichteten von geringen Zugangszahlen, so dass diese eine weit überdurchschnittliche Zahl an Asyl-S-Fällen aufnahmen. Als Gründe hierfür wurden genannt, dass potenzielle Modellprojektteilnehmer keinen Wohnraum im Agenturbezirk des Modellprojektstandorts zugewiesen bekamen und somit nicht aufgenommen werden konnten. Am anderen Standort entschied sich das BAMF im Falle der syrischen Flüchtlinge für schriftliche Anhörungsverfahren im Asylverfahren. In diesem Verfahren wurde das Modellprojekt nicht vorgestellt. An den beiden verbleibenden Standorten gab es eine Mischung aus Asyl-M- und Asyl-S-Fällen. Der Zugang der Asyl-S-Fälle erfolgte in der Regel problemlos über die Kontakte zu den Bleiberechtsnetzwerken.

4.2 Das Mini-Arbeitspaket als „Screening-Instrument“?

Das ursprünglich geplante Verfahren, für die „Teilnehmer-Vorauswahl“ mit Hilfe der Mini-Arbeitspakete schriftlich Kompetenzen zu erheben, erwies sich aus verschiedenen Gründen als untauglich. Viele Asylbewerber waren aufgrund der kulturellen Unterschiede zwischen ihrem Herkunftsland und Deutschland im Umgang mit Formularen ungeübt und verunsichert. Missverständnisse und fehlerhafte Angaben waren die Folge. Die erhoffte Unterstützung durch die Sozialarbeiter oder Heimleitungen in den Gemeinschaftsunterkünften blieb häufig kapazitätsbedingt aus, so dass in zwei Modellagenturen die Vermittlungsfachkräfte die potenziellen Teilnehmer in der Unterkunft aufsuchten, Informationsveranstaltungen durchführten und bei Bedarf beim Ausfüllen der Mini-Arbeitspakete halfen. Die Informationsveranstaltungen wurden von den Fachkräften einerseits als zeitaufwändig, andererseits aber auch als hilfreich beschrieben, da man in kurzer Zeit viele Informationen über potenzielle Teilnehmer gewinne. Nach Ansicht einer Person aus dem Projektumfeld führten die „Auswahlprozesse“ direkt vor Ort in den Unterkünften aber auch zu Unverständnis und Neid unter den Asylbewerbern. Diese würden nicht verstehen, warum Einzelne ein Angebot bekämen und andere nicht.

Auch die Zahl der Übergaben durch das BAMF spielte eine Rolle. An einem Standort wurde aufgrund der geringen Fallzahl komplett auf das Mini-Arbeitspaket verzichtet. Die potenziellen Projektteilnehmer wurden unmittelbar zum Erstgespräch, in dem dann auch über die endgültige Teilnahme am Projekt entschieden wurde, eingeladen. Im Gegensatz dazu konnte ein Standort mit einer hohen Zahl an Übergaben potenzieller Projektteilnehmer durch das BAMF nicht alle Asylbewerber sichten. Die Agentur entschied sich für eine Vorauswahl und verschickte das Mini-Arbeitspaket lediglich an potenzielle Teilnehmer mit europäischen Sprachkenntnis-

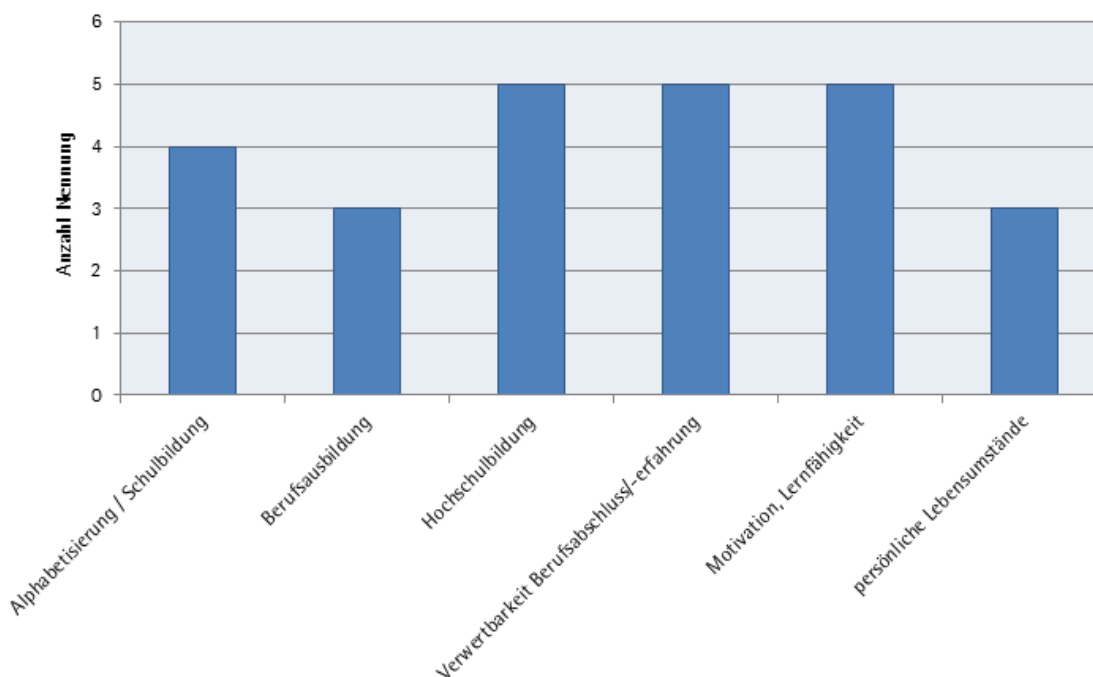
sen. Bei Rücksendung des Arbeitspakets, wurde der Angeschriebene zum Erstgespräch eingeladen.

Im Erstgespräch lieferten auch unvollständig oder fehlerhaft ausgefüllte Mini-Arbeitspakete Anknüpfungspunkte für die Beratung. Die Angaben wurden besprochen, berichtigt, ergänzt und als Grundlage für das Profiling genutzt. Auch die Vermittler, die das Mini-Arbeitspaket im Vorfeld nicht einsetzten, arbeiteten im Erstgespräch mit dem Formular und nutzten es als Gesprächsgrundlage für die Kompetenzfeststellung.

4.3 Kriterien der Agenturen für die Auswahl der Modellprojektteilnehmer

Es war den Agenturen überlassen, nach welchen Kriterien sie die Teilnehmer aus den vom BAMF oder den Bleiberechtsnetzwerken benannten Asylbewerbern für das Modellprojekt auswählen. Abbildung 1 zeigt die zentralen Auswahlkriterien und gibt an, wie viele der sechs befragten Vermittlungsfachkräfte das jeweilige Kriterium einsetzen.

Abbildung 1
Kriterien zur Aufnahme von Personen in das Modellprojekt



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der Expertenbefragungen.

Es zeigen sich große Übereinstimmungen bei den Kriterien „Hochschulbildung“, „Verwertbarkeit Berufsabschluss-/erfahrung“, „Motivation/Lernfähigkeit“, die jeweils fünf der sechs befragten Vermittlungsfachkräfte anlegen. Sie sind für den Zugang zum Projekt ausschlaggebend. Bei der Teilnehmerauswahl setzen die Vermittlungsfachkräfte in dieser Phase des Projekts auf berufliche Fähigkeiten und persönliche Eigenschaften, die eine Vermittlung in eine qualifizierte Tätigkeit wahrscheinlich erscheinen lassen.

Das Kriterium „Verwertbarkeit Berufsabschluss/-erfahrung“ fasst Aussagen zur Arbeitsmarktcompatibilität der mitgebrachten beruflichen Qualifikation und zur Dauer der Berufstätigkeit zusammen. Dieses Kriterium war fast allen Vermittlern wichtig – die Auslegung und der Umgang mit den Bewertungen unterschieden sich jedoch gravierend. Bei fehlender Passgenauigkeit der Hochschulbildung zur betrieblichen Arbeitsnachfrage fanden sich sowohl der sofortige Ausschluss, wie auch die Aufnahme ins Projekt. Ersteres wurde mit der fehlenden Vermittelbarkeit begründet. Letzteres mit dem Argument, dass beruflich (gut) Ausgebildete ihre intellektuellen Ressourcen bereits bewiesen hätten. Man dürfe dieses Potenzial nicht verschenken, sondern müsse es an den deutschen Arbeitsmarkt anpassen. Schließlich spielten bei der Auswahl auch „persönliche Lebensumstände“ der Teilnehmer eine Rolle, beispielsweise Aussagen zum Gesundheitszustand und zu Betreuungsverpflichtungen, die sich erfahrungsgemäß negativ auf die Integrationschancen auswirken.

Je nach der Zugangssituation in der Modellagentur wurden die Filter durch weitere Einzelkriterien ergänzt. Im Beratungsgespräch waren der Wunsch nach „beruflicher Erstausbildung“ oder „Helfertätigkeit“ weitere Filter-Kriterien für den Ausschluss aus dem Projekt. Kriterien bestimmend war die Projektzielsetzung mit dem klaren Fokus auf die Fachkräftedebatte.

Eine Vermittlungsfachkraft wollte nicht allein auf der Grundlage formaler Kriterien entscheiden und stützte sich daher auch auf den „persönlichen Eindruck“, der sich aus verschiedenen Begegnungen (Info-Veranstaltung, Erstgespräch) und gegebenenfalls der Dolmetschereinschätzung speiste.

5 Praktische Erkenntnisse aus dem Beratungs- und Vermittlungsprozess

Neben Zugang und Zuweisung zum Projekt spielt der Beratungs- und Vermittlungsprozess eine wesentliche Rolle beim Versuch, die Asylbewerber frühzeitig in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Dieser Prozess ist komplex und anspruchsvoll und stellt die Vermittlungsfachkräfte vor große Herausforderungen.

5.1 Rahmenbedingungen, Ablauf und Inhalt des Erstgesprächs

Die Erstgespräche finden überwiegend in der Agentur statt und werden entweder auf Englisch oder mit Dolmetscher-Unterstützung geführt. Sie richten sich nach den individuellen Bedürfnissen der einzelnen Asylbewerber und dauern mit 60 bis 120 Minuten länger als der übliche Durchschnitt der Erstgespräche in der Vermittlung. Fünf von sechs Agenturen sehen von Vorgaben zur Anzahl der Gespräche pro Woche ab. Die Vermittlungsfachkräfte sind sensibilisiert für den Personenkreis und sehen einen deutlich erhöhten Betreuungsbedarf, der sich aus den sprachlichen und kulturellen Anpassungsproblemen sowie der psychischen Belastungssituation durch Bürgerkrieg, Gewalt, Vertreibung und Flucht ergibt.

Alle Vermittler versuchen ihre Gesprächspartner bei der Zielfindung und -festlegung einzubeziehen. Die Kommunikation ist nicht nur wegen der fehlenden Sprachkennt-

nisse schwierig, sondern auch wegen der Überforderungssituation im Umgang mit deutschen Behörden. Einige Asylbewerber scheinen verunsichert und verhalten sich zurückhaltend und eher passiv. Die Vermittler bringen die Themen Arbeit, Arbeitsmarkt und Spracherwerb mit dem Ziel ein, Klarheit über den deutschen Arbeitsmarkt und über realistische berufliche Perspektiven zu erzeugen. Sie lassen sich aber auch auf die vielfältigen Themen der Asylbewerber – Asylverfahren, Familienzusammenführung, Versicherungswesen und Arbeitsrecht – ein, da diese häufig nicht zwischen den Zuständigkeiten einzelner Behörden unterscheiden können.

5.2 Sprachkompetenzerwerb

Ausnahmslos alle Interviewten weisen immer wieder auf die Bedeutung der sprachlichen Kompetenz für den erfolgreichen Einstieg in den Arbeitsmarkt hin. Ein flächendeckendes, dauerhaftes, qualitativ hochwertiges Deutschkursangebot für Asylbewerber mit einer ausreichenden Anzahl an Teilnehmerplätzen wird von allen Befragten gefordert. Eine Vermittlungsfachkraft fasst die Bedeutung plastisch mit den Worten zusammen: „Ohne Deutschkurs ist das ganze Projekt hinfällig.“ In diesem Zusammenhang wird auch die unzureichende Abstimmung zwischen Maßnahmen, die vom Europäischen Sozialfonds, nach Landesrecht oder von der BA finanziert werden, kritisiert.

Dass dieses flächendeckende Angebot zum Zeitpunkt der Befragung fehlte, machte sich an allen Standorten bemerkbar. Es konnte an jedem Standort ein ESF-BAMF-Kurs mit je 20 Plätzen für das Modellprojekt eingerichtet werden. Obwohl das ESF-BAMF-Programm nicht speziell auf die Zielgruppe des Modellprojekts zugeschnitten ist, konnte die Angebotslücke somit zumindest abgedeckt werden. Vor dem Hintergrund des avisierten Betreuungsschlüssels von 100 Asylbewerbern pro Modellprojektvermittlungsfachkraft beurteilen die Vermittler dieses Angebot als unzureichend. Die Installation der Kurse war schwierig und zeitaufwändig. Neben der Trägerfindung und -beauftragung war auch die Frage der Zuweisungskompetenz zu klären. Mittlerweile entscheiden an allen Standorten die Vermittlungsfachkräfte, welche Asylbewerber einen Platz im Deutschkurs bekommen.

Zwei Agenturen richteten zusätzlich je eine Maßnahme ein – einmal einen Kurs nach § 45 SGB III (Teilnahme über Aktivierungs- und Vermittlungsgutschein – „AVGS-Kurs“) und einmal eine Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW) nach §§ 81 ff. SGB III („BA-Kurse“). Beide Maßnahmen vermitteln neben berufsbezogenem Deutsch berufsfachliche Qualifikationen. Im „AVGS-Kurs“ erlernen die Teilnehmer in den Werkstätten des Trägers abgestimmt auf die Bedürfnisse des örtlichen Arbeitsmarkts handwerkliche Tätigkeiten, in der FbW-Maßnahme absolvieren die Teilnehmer Praktika bei Arbeitgebern.

Neben den ESF-BAMF-Kursen und den „BA-Kursen“ existieren standortabhängig verschiedene andere Deutschkursangebote unterschiedlicher Intensität. An zwei Standorten gibt es für Asylbewerber länderspezifische Programme, Jugendliche und junge Erwachsene finden in drei Bundesländern Deutschförderung an allgemeinbil-

denden und berufsbildenden Schulen. Die Vermittlungsfachkräfte berichten von Einzelfall sponsoring für Deutschkurse und einzelnen „Gasthörern“ in Integrationskursen, zwei Vermittler verweisen einzelne Modellprojektteilnehmer auf (BA-)Selbstlernprogramme im Internet.

5.3 Kompetenzfeststellung

Am Anfang der Beratungs- und Vermittlungsarbeit steht mit dem Profiling eine umfangreiche Kompetenzfeststellung an. Es gilt, die in den Herkunftsländern erworbene Schul-, Studien- und Berufsbildung sowie die Berufserfahrungen zu ermitteln, zu bewerten und in Beziehung zu den Anforderungen des deutschen Arbeitsmarkts zu setzen. Dies stellt die Mitarbeiter im Projekt vor große Herausforderungen: fehlende Dokumente und Nachweise über Bildungsstand und Berufserfahrungen und vor allem die Sprachbarrieren erschweren die Gesprächsdiagnostik. Auch die Einschaltung des Berufspsychologischen Service (BPS) hilft häufig nicht weiter, da auch hier für die Ermittlung der intellektuellen Befähigung, der Kenntnisse und Fertigkeiten in der Regel die Beherrschung der deutschen Sprache Voraussetzung ist.

Können

Die Fachkräfte versuchen, sich anhand vorhandener Zeugnisse, Dokumente, Lebensläufe und Schilderungen zu den beruflichen Tätigkeiten ein Bild über die Interessen und beruflichen Fähigkeiten zu machen. Eine Vermittlungsfachkraft arbeitet kreativ mit Bildern, die typische Berufe und Berufstätigkeiten zeigen, und lässt sich erzählen, welche Arbeitserfahrungen ihre Projektteilnehmer aus dem Heimatland mitbringen. Liegen Studien- oder Berufsabschlüsse vor, verweisen die Vermittler an die Anerkennungsberatungsstellen, die Hilfestellung zur Einleitung von Anerkennungsverfahren anbieten. Als weiteres Diagnostikinstrument erweist sich die Beobachtung praktischer Tätigkeiten. Hier berichten die Projektverantwortlichen aus einer Agentur, dass man als Nebeneffekt im „AVGS-Kurs“ über die Werkstattarbeit gut ermitteln könne, welche beruflichen Erfahrungen und Fertigkeiten die Teilnehmer praktisch mitbringen.

Wollen

Die Vermittlungsfachkräfte erleben die Teilnehmer als motiviert. Sie seien fleißig und wollten arbeiten. In ihren Herkunftsländern waren sie Leistungsträger und wollten in Deutschland nicht staatlich alimentiert leben. Die Interviewten aus dem Umfeld der Modellprojektteilnehmer bestätigen diesen Eindruck und beschreiben darüber hinaus, welchen „Schub“ – im Sinne einer Selbstwertstärkung – die Asylbewerber erhalten, wenn sie in der Arbeitsagentur nach ihrer Vorbildung und ihren Vorstellungen zum künftigen Arbeitsplatz gefragt werden. Ähnlich motivationsverstärkend wirkt eine positive öffentliche Meinung, die die Potenziale der Zuwanderer wahrnimmt. Von einem Teil der Asylbewerber wird berichtet, dass diese möglichst schnell und auch unter Verzicht auf eine qualifikationsadäquate Stelle Arbeit finden möchten. Ihr Wunsch nach finanzieller Selbstständigkeit sei groß und sie wollten finanzielle Verpflichtungen gegenüber den Familienangehörigen im Heimatland erfüllen.

Zielfestlegung

Die Zielbestimmung gestaltet sich schwierig. So werden Asylbewerber mit akademischem Hintergrund an die Anerkennungsberatung verwiesen und legen ihre Zeugnisse für den Anerkennungsprozess vor. Das Verfahren dauert häufig mehrere Monate, in dieser Zeit entsteht ein vermittlerisches „Vakuum“, in dem nicht qualifikationsadäquat vermittelt werden kann. In einer Agentur legt die Vermittlungsfachkraft zwei Profile für den Bewerber an, eines auf Helferniveau für die sofortige Vermittlungsaktivität und eines auf der – nach der Anerkennung des Berufsabschlusses – vermuteten Fachkräftebene. Mehrere Agenturen sind der Auffassung, dass die Asylbewerber mit einem im Heimatland absolvierten Studium aufgrund der unterschiedlichen Qualifizierungsniveaus (zunächst) auch Helfertätigkeiten akzeptieren müssen. Wie bereits dargelegt, kann sich diese Zielsetzung durchaus mit den Wünschen der Asylbewerber nach einer schnellen finanziellen Unabhängigkeit decken. Diese kann (kurzfristig) durchaus höher bewertet werden als der grundsätzliche Wunsch nach einer qualifikationsadäquaten Beschäftigung.

5.4 Angebotene Unterstützungsleistungen

Es herrscht große Übereinstimmung, dass der erste Schritt das Erlernen der deutschen Sprache sein muss. Alle Vermittler, Projektverantwortliche und auch die befragten externen Personen plädieren für einen schnellen Einstieg in die Deutschkurse – möglichst mit der Eröffnung des Asylverfahrens.

An zwei Standorten werden die Modellprojektteilnehmer über „AVGS-Kurse“ bzw. über eine FbW-Maßnahme gefördert. Von den Projektverantwortlichen wird Rechtssicherheit für den Einsatz von Förderinstrumenten nach dem SGB III eingefordert.

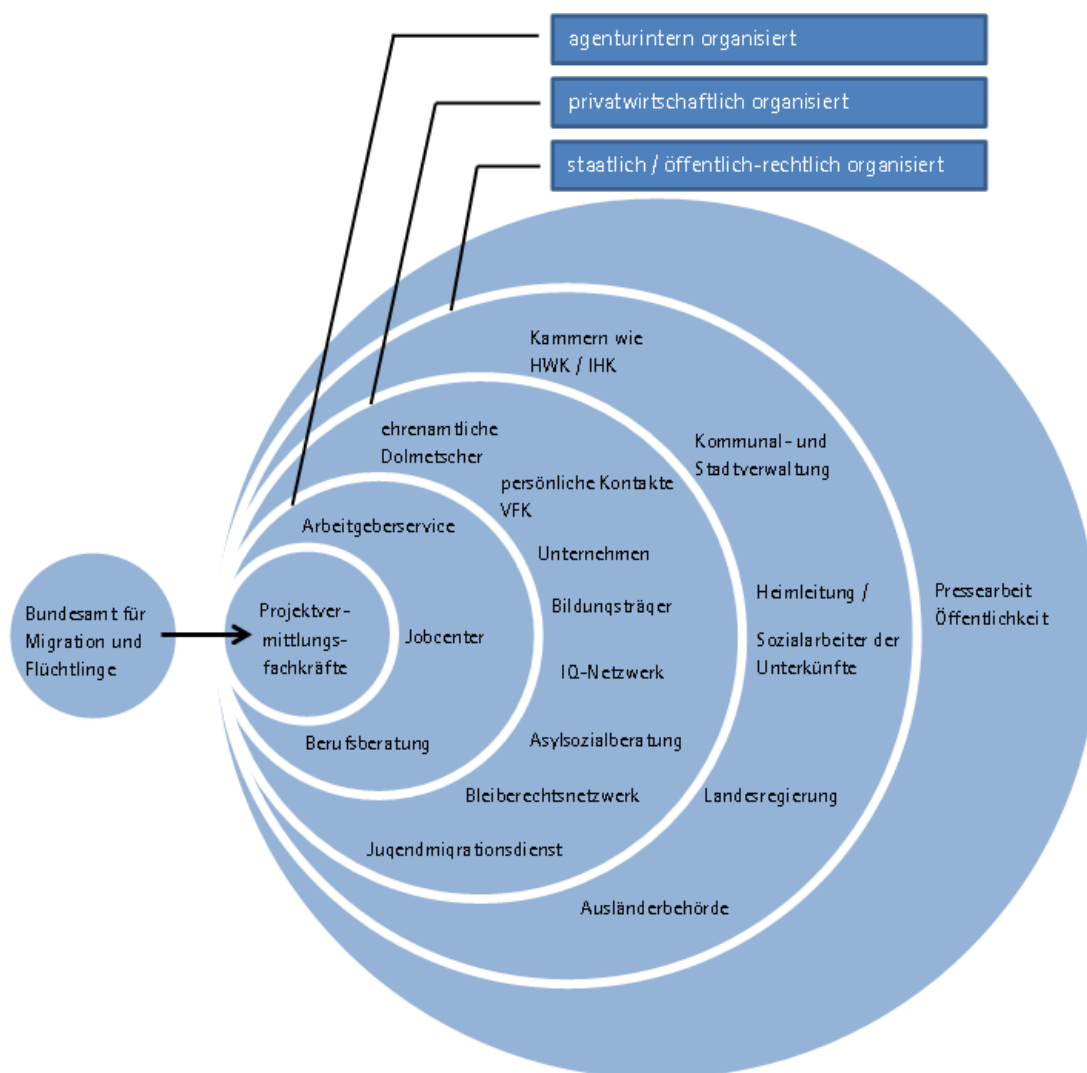
Asylbewerber mit akademischen Abschlüssen werden über die Anerkennungsberatung informiert und zielgerichtet zur Anerkennung ihrer Abschlüsse an die Anerkennungsstellen weiter geleitet. Als weitere Unterstützungsleistung werden Vermittlungsvorschläge unterbreitet.

Mehrere Vermittler versuchen die mitgebrachten Qualifikationen, so sie denn arbeitsmarktkompatibel sind, mit einzubeziehen und bei fehlender Kompatibilität gegebenenfalls auch Anpassungsqualifizierungen anzubieten, um qualifikationsadäquat zu vermitteln und die Ressourcen zu nutzen. Inwieweit dieses Handeln von Erfolg gekrönt sein wird, wird der weitere Verlauf des Modellprojekts zeigen.

5.5 Netzwerkarbeit

Das BAMF, die BA und die Bleiberechtsnetzwerke haben sich im Modellprojekt das Ziel gesetzt, Flüchtlingen mit einem Asylverfahren in Deutschland schnell einen Zugang zum Arbeitsmarkt zu eröffnen. Um dieses Ziel zu erreichen, ist eine möglichst gut vernetzte Arbeit aller am Prozess beteiligten Institutionen erforderlich. Abbildung 2 zeigt im Überblick, wie vielfältig die Kooperationsbeziehungen sind.

Abbildung 2
Netzwerkarbeit der Vermittlungsfachkräfte im Modellprojekt



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der Expertenbefragungen.

Je nach Standort finden sich unterschiedlich weit entwickelte Strukturen, wobei alle Interviewpartner vom Stellenwert der Netzwerkarbeit überzeugt sind. Es findet ein Wissenstransfer statt, man kann sich in den Kompetenzen ergänzen und parallele Arbeiten vermeiden, damit beschleunigen sich Prozesse. Die Kooperation zwischen Nichtregierungsorganisationen und Behörden verbessert sich durch die Netzwerkarbeit, man entwickelt Verständnis für die gegenseitigen Aufgaben, was vertrauensbildend wirkt.

Die Agenturen arbeiten arbeitsteilig, z. B. hält in der Hälfte der Agenturen die Agenturleitung Kontakt zu den Arbeitgeberverbänden, zu potenziellen Arbeitgebern und zur Presse. Die Projektverantwortlichen kümmern sich um die Kontakte zu den Länderbehörden, BAMF-Regionalbüros und weiteren übergeordneten Einheiten, während die Vermittlungsfachkräfte mit den unmittelbar am Integrationsprozess beteiligten Partnern – wie z. B. den Deutschkurs-Trägern, den Anerkennungsberatern, den Mitarbeitern in den Ausländerbehörden – zusammenarbeiten. Die befragten Agen-

turmitarbeiter stimmen in der Aussage überein, dass die Arbeit in Netzwerken zeitintensiv ist und dass vor allem der Aufbau tragfähiger Strukturen für die Zusammenarbeit Zeit braucht.

Bei einer Fortsetzung des Modellprojekts wünschen sich die Vermittlungsfachkräfte eine noch aktivere Mitarbeit der Kooperationspartner – auch bezüglich des finanziellen Engagements. Die Kooperationen zu den Länderregierungen und Kommunen sollten ausgebaut werden, sie sollten Modellprojektpartner werden. Mit der Einbindung wären bessere Abstimmungen z. B. über bildungspolitische Angebote oder bezüglich der Wohnraumverteilung verbunden. Die bundesweite Verteilung der Asylbewerber, die potenziell für das Projekt in Frage kommen, könnte aus Sicht der Befragten noch zielgerichteter hin zu den teilnehmenden Modellstandorten erfolgen.

Die interviewten Kooperationspartner schließen sich der Meinung an, Netzwerkarbeit koste Energie, Geld und Zeit. Sie braucht engagierte, interkulturell handelnde Beteiligte und personelle Stabilität, was zu Vertrauen und Verständnis der gegenseitigen Arbeit führt. Die Außenstehenden stellen den Vermittlungsfachkräften ein gutes Zeugnis aus, sie nehmen eine veränderte Kultur in der BA im Umgang mit Flüchtlingen wahr. Durch das Modellprojekt und die intensivere Zusammenarbeit haben sich fest gefahrene Prozesse verändert, die Zusammenarbeit habe zur Versachlichung beigetragen. Mit der BA als Projektpartnerin habe man mehr Durchsetzungskraft. Erwähnt wird beispielsweise ein Konflikt zwischen einem Bleiberechtsnetzwerk und einer Ausländerbehörde. Durch die aktive Mitarbeit der BA hat sich eine Frontstellung aufgelöst – man erzielt größere Wirkung, wenn der Kontakt von der BA zur Ausländerbehörde von „Amt zu Amt“ aufgenommen wird.

Die Befragten aus dem Umfeld der Asylbewerber wünschen sich eine Stabilisierung, Verlängerung und Ausweitung des Projekts, insbesondere auch mit Blick auf den Personenkreis, der Zeit benötigt, sich in Deutschland zu integrieren.

5.6 Stolpersteine

Es gibt im Betreuungsprozess typische Konstellationen, die von allen Vermittlern und auch von den Interviewten aus dem Umfeld der Asylbewerber problematisiert werden. Hierzu gehören in jedem Fall die komplexe geltende Rechtslage und auch der rechtlich bedingte strukturelle Betreuungswechsel nach positiv beschiedenen Asylverfahren.

Rechtliche Rahmenbedingungen

Zentrale Punkte, die eine schnelle Arbeitsmarktintegration behindern, wurden in der zum Zeitpunkt der Interviews geltenden Rechtslage gesehen. Die Residenzpflicht (§§ 56 ff. Asylverfahrensgesetz, § 61 Aufenthaltsgesetz), das Arbeitsverbot in Verbindung mit der Vorrangprüfung (§ 61(2) Asylverfahrensgesetz in Verbindung mit §§ 39 ff. Aufenthaltsgesetz in Verbindung mit § 32(2) Beschäftigungsverordnung) und fehlende Regelungen zur flächendeckenden Bereitstellung von Sprachkursen erschweren den Einstieg in den Arbeitsmarkt. Entsprechend fordern alle Befragten

die flächendeckende Bereitstellung eines quantitativ ausreichenden und qualitativ angemessenen Sprachkursangebots. Auch bei der Anwendung der Förderinstrumente des SGB III für den Personenkreis der Modellprojektteilnehmer fehlt den Projektverantwortlichen die Rechtssicherheit. Unklar und uneinheitlich ist in den Agenturen z. B. die Übernahme von Dolmetscher- und Fahrtkosten geregelt.

Zur Residenzpflicht gibt es nur einzelne Aussagen. Sie wird nicht ausdrücklich als Problem bei der Vermittlung benannt, was möglicherweise darauf zurück zu führen ist, dass die bisherigen Vermittlungserfolge im Rahmen der geltenden Residenzverpflichtungen gelangen.

Die Mehrzahl der interviewten Vermittler begrüßt die zum Zeitpunkt der Befragung geplante Verkürzung des Arbeitsverbots von neun auf drei Monate. Andere Stimmen meinen hierzu, dass man gut mit einem Arbeitsverbot bis zu sechs Monaten leben könnte, wenn in der Zeit des Arbeitsverbots sinnvolle Integrationsschritte – wie der Spracherwerb – erledigt werden. Sowohl die Vermittler als auch die Befragten aus dem Umfeld der Asylbewerber beurteilen das Aussprechen von Arbeitsverboten für im Asylverfahren abgelehnte Menschen, die sich anschließend in Deutschland geduldet (§ 60a Aufenthaltsgesetz) aufhalten und bereits in Arbeit sind, sehr kritisch. Diese Personengruppe verliere nach dem Verlust der Arbeitsstelle den Boden unter den Füßen.

Die Vorrangprüfung wird von fast allen Interviewten als umständlich, bürokratisch, zeitaufwändig und insbesondere bei Helfertätigkeiten als kontraproduktiv bewertet. Sie führe dort faktisch in die „Nicht-Arbeit“, da man für unqualifizierte Tätigkeiten fast immer bevorrechtigte Deutsche finde. Die Kritik geht so weit, die komplette Abschaffung der Vorrangprüfung zu fordern.

Rechtskreiswechsel

Während des Asylverfahrens halten sich Asylbewerber in Deutschland gestattet auf. Sie erhalten Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz und werden als Modellprojektteilnehmer von Vermittlungsfachkräften der Agenturen nach den rechtlichen Regeln des SGB III betreut. Werden die Asylverfahren positiv beschieden, ändert sich der Status der Modellprojektteilnehmer. Sie erhalten eine Aufenthaltserlaubnis und in der Regel Leistungen nach dem SGB II. Mit dem Übertritt ins SGB II scheidet die Modellprojektteilnehmer aus dem Projekt aus. Die Zielsetzungen des Modellprojekts entfalten für die Mitarbeiter der Jobcenter keine bindende Wirkung. Mit Blick auf die Projektziele und die bereits erfolgten Integrations- und Qualifizierungsanstrengungen ergibt sich damit eine gewisse Bruchstelle, für die bislang kein formaler Prozess der Überbrückung existiert.

In einer Region wurde ein zwischen Agentur- und Jobcenter-Leitung abgestimmtes Übergabeverfahren implementiert. Begonnene Fördermaßnahmen aus dem SGB III sollen zu Ende geführt und weiter aus dem SGB-III-Haushalt finanziert werden. Im Gegenzug verpflichtet sich das Jobcenter, die begonnene Integrationsstrategie zu

übernehmen. In allen anderen Einheiten gibt es informelle Übergaben, zum Teil als Überleitung per Wiedervorlage, zum Teil mit Übergabegespräch, in dem alle Informationen zum Asylbewerber übermittelt werden. Die Beibehaltung der Asyl-M- und Asyl-S-Kennungen ist obligatorisch und die Mitführung der Vermittlungsfachkräfte als Nebenbetreuer überall vereinbart. Sie nehmen jedoch keinen Einfluss auf die weitere fachliche Arbeit der Jobcenter im Integrationsprozess. Die Beibehaltung der Kennungen dient lediglich dazu, den weiteren Verbleib der Personen nachzuvollziehen. In den nicht geregelten Übergabeprozessen zwischen den Rechtskreisen haben die in der Agentur begonnenen und über SGB III finanzierten Integrationspläne lediglich Empfehlungscharakter für die Betreuung durch die Jobcenter-Fachkräfte.

Aus Sicht der Vermittlungsfachkräfte ergeben sich schon durch den personellen Wechsel in der Betreuung Probleme, da dies den Teilnehmern mit Blick auf die Projektziele schwer zu vermitteln sei und hierdurch aufgebautes Vertrauen verloren gehe. Anzustreben sei daher eine bessere, formalisierte Zusammenarbeit mit den Jobcentern, wobei die Betreuung durch die Grundsicherungsstellen ebenfalls gewisse Anforderungen an die Qualifikation der Vermittlungsfachkräfte stelle. Hier sieht man es als wichtig an, dass das Personal interkulturell „fit“ sei und sich auch im Asyl- und Aufenthaltsrecht auskenne.

Ein Standort regt schließlich an, das Problem des Rechtskreiswechsels über eine klare Zuordnung des Modellprojekts im Rechtskreis SGB II zu lösen.

5.7 Zukunftsüberlegungen

Ausweitung und Flächeneinführung

Die Vermittler wünschen sich in jeder Agentur (mindestens) einen Migrationsbeauftragten oder ein Migrationsteam. Für den neu zu schaffenden spezialisierten Vermittlerdienstposten sollte ein spezielles Tätigkeits- und Kompetenzprofil entwickelt werden, an dem sich dann auch die Besetzung der Stelle ausrichtet. Neue Kollegen sollen in der Rechtsmaterie geschult werden und ein interkulturelles Training durchlaufen. Aufgrund der Besonderheiten des Personenkreises und der Komplexität der Rechtsgrundlagen sollte sich der Betreuungsschlüssel – also die Anzahl der betreuten Personen pro Vermittler – am niedrigeren Betreuungsschlüssel der Inga-Teams orientieren und zwischen 1:70 und 1:80 liegen. Zudem wird eine zweite Kraft als Vertretung sowie eine Assistenzkraft im Team für die Zuarbeit als hilfreich angesehen.

Inhaltlich soll im Betreuungsprozess die bedarfsgerechte Finanzierung von professionellen Dolmetscherdiensten für Einzelgespräche und Gruppenveranstaltungen möglich sein, neue Methoden und Materialien für eine bessere Kompetenzbegutachtung müssten bereitgestellt werden.

Die Zusammenarbeit in der Agentur zwischen der Berufsberatung, dem Arbeitgeber-Service und dem Jobcenter muss sich weiter verbessern. In der Berufsberatung

sollte es auch Spezialisten geben, die Ausbildungsinteressierte auf Englisch beraten. Man sollte dem Migrationsteam die Möglichkeit geben, direkt Arbeitgeber anzusprechen, um gezielt Modellprojektteilnehmer zur Vermittlung in Ausbildung oder Arbeit vorzuschlagen. Eine noch engere Zusammenarbeit mit dem Jobcenter – bis hin zu rechtskreisübergreifenden Teams – wird allgemein gewünscht, um Förderpläne nahtlos fortsetzen und ineinandergreifende Förderinstrumente entwickeln zu können.

Exkurs - Überlegungen zu alternativen Strukturen

Aus dem Kreis der Befragten wurden vereinzelt Zweifel angemeldet, ob die als wichtig empfundene Arbeit des Modellprojekts bei der BA richtig verortet sei. Dies gilt insbesondere im Falle einer flächendeckenden Ausweitung des Ansatzes. Dabei wird vor allem darauf verwiesen, dass der Personenkreis der Flüchtlinge eine ganzheitliche – soziale, finanzielle und rechtliche – Betreuung benötige. Diese könne am besten von einer bundesweit agierenden übergeordneten Institution übernommen werden. Die im Rahmen des Modellprojekts geleisteten Aufgaben mit einem starken Arbeitsmarktbezug wären dann möglicherweise ein Baustein dieses ganzheitlichen Ansatzes.

Eine Idee einer alternativen Struktur sieht vor, die intensive, flächendeckende Sprachförderung und Eingewöhnung in die bundesdeutschen Verhältnisse für alle Asylbewerber organisatorisch und finanziell beim Bund anzusiedeln. Die Projektteilnehmer könnten dann – ohne die Begrenzung auf Länder mit hoher Schutzquote – aus den Sprachkursen heraus für die Arbeitsmarktintegration ausgewählt werden. Als mögliche Kriterien werden „Lernfortschritt, Motivation, Bildungspotenzial, Arbeitsmarkt-Passgenauigkeit der mitgebrachten Qualifikationen“ genannt. Sollte die (dauerhafte) Integration in den Arbeitsmarkt und damit die Unabhängigkeit von staatlichen Transferleistungen gelingen, dann sollte – unabhängig vom Ausgang des Asylverfahrens – auch ein unter Umständen zunächst zeitlich begrenztes Bleiberecht vergeben werden.

6 Fazit

Im Folgenden sollen noch einmal die wesentlichen Ergebnisse der Befragungen zusammengefasst werden, und zwar insbesondere mit Blick auf die Bewertung des Projekts sowie mögliche Veränderungsbedarfe.

Alles in allem wird bei den Befragten eine hohe Identifikation mit dem Projekt deutlich. Die Mehrheit der Befragten erlebt eine positive Darstellung des Projekts in der Öffentlichkeit durch eine überwiegend wohlwollende Presseberichterstattung als unterstützend und motivierend in der täglichen Arbeit. Daneben gibt es jedoch auch eine Skepsis an zwei Standorten, die sich besorgt über die Entwicklung der öffentlichen Meinung bei steigenden Flüchtlingszahlen und einer damit verbundenen Kostendebatte zeigen. Auswirkungen auf die Vermittlungsfachkräfte sind hier (noch) nicht zu spüren: sie sind motiviert und aktiv, das begonnene Projekt weiter zu füh-

ren, gewachsene Netzwerkstrukturen auszubauen und das Ziel der Arbeitsmarktintegration für Asylbewerber gemeinsam weiter zu verfolgen.

Die Identifikation mit den Projektzielen zeigt sich bei den Vermittlungsfachkräften auch an den Auswahlkriterien für die Projektteilnahme, die sich in großen Teilen am Arbeitsmarktpotenzial der Asylbewerber orientieren und damit auch das Fachkräfte-thema im Blick behalten. Frauen sind im Projekt unterrepräsentiert, was mit dem mitunter genannten Ausschlusskriterium der Betreuungspflichten erklärt werden kann.

Das Projekt wird in den Modellregionen dahingehend verstanden und umgesetzt, in einem ersten Schritt die Arbeitsmarktpotenziale der Teilnehmer zu erkennen, zu erfassen und diese dann an eine Erwerbstätigkeit heranzuführen. Es geht also zunächst um vorbereitende Maßnahmen und stufenweise Fortschritte und dann in einem weiteren Schritt um eine qualifikationsadäquate und möglichst nachhaltige Arbeitsmarktintegration.

Die Teilnehmer am Modellprojekt benötigen daher – genau wie die an der Umsetzung beteiligten Akteure – Zeit, bevor sich messbare Erfolge im Sinne der Projektziele einstellen können. Die Befragung zeigt, dass die Akteure der Zusammenarbeit mit den Netzwerkpartnern einen positiven Wert an sich zuweisen. Die Arbeit an einem gemeinsamen Ziel kann also jenseits des Projekterfolgs zu einer strukturellen Verbesserung beitragen.

Auch wenn es keine spezifischen Vorgaben für die teilnehmenden Agenturen gibt, erscheinen die Auswahlkriterien mit Blick auf die Projektziele plausibel. Dabei wird zwar in Kauf genommen, dass man Personen, die aufgrund bestimmter qualifikatorischer oder persönlicher Merkmale schlechtere Integrationschancen aufweisen, zunächst nicht unterstützt. Im Rahmen eines Modellprojekts, in dem erste Erfahrungen mit einem frühzeitigen Heranführen dieses Personenkreises an den Arbeitsmarkt gemacht werden sollen, ist es jedoch sinnvoll, sich klare Aufgaben zu setzen und das Projekt damit handhabbar zu machen.

Bei der Fokussierung auf Personen mit Fachkräftepotenzial tauchen „Fallstricke“ auf, beispielsweise lange und – aus Sicht der Befragten – unzureichend ausgestaltete Anerkennungsverfahren. Hier wird gefordert, dass die Anerkennungsstellen neben der Begutachtung nach Aktenlage auch andere Verfahren der Kompetenzfeststellung entwickeln und einsetzen sollten. Insbesondere wird jedoch ein unzureichendes Angebot an Deutschkursen beklagt. Deutsche Sprachkenntnisse sind nach übereinstimmender Auffassung der Befragten *die Grundvoraussetzung* für eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration – ohne sie können andere strukturelle Reformen oder Förderleistungen nicht die entsprechenden Wirkungen entfalten. Die zentrale Forderung aller Interviewten ist daher die Bereitstellung flächendeckender Deutschkurse, auf die die Asylbewerber einen Rechtsanspruch haben und in die sie bereits mit der Aufnahme des Asylverfahrens einmünden sollten.

Der bereits genannte Faktor „Zeit“ bringt auch mit Blick auf die im Modellprojekt fokussierten Ziele Probleme mit sich. Je schwieriger und zeitaufwändiger sich eine Integration in eine qualifikationsangemessene Tätigkeit darstellt, desto eher mag eine schnelle Integration erstrebenswert erscheinen. Dies ist sowohl für die Teilnehmer, die eine gewisse finanzielle Unabhängigkeit vor Augen haben, attraktiv, als auch für die beteiligten Agenturen, die am Ende auch an Integrationen gemessen werden. Dieser Zielkonflikt deutet sich auch bei der Diskussion um die rechtlichen Rahmenbedingungen und gesetzliche Neuregelungen an. Die von den Akteuren des Modellprojekts befürworteten Deregulierungen beim Arbeitsmarktzutritt für die Asylbewerber erweitern einerseits den Spielraum für die Vermittlung und erhöhen damit die Integrationschancen. So spielt bei der Zuweisung in das Modellprojekt auch die Passung zwischen mitgebrachter Qualifikation und örtlichem Arbeitsmarkt eine wichtige Rolle. Eine Auflösung der Residenzpflicht könnte die Mobilität erhöhen und dazu beitragen, dass die Fachkräfte in die Regionen ziehen, in denen ein ungedeckter Bedarf besteht.

Andererseits erleichtern eine Verkürzung des Arbeitsverbots und eine Lockerung der Vorrangprüfung jedoch auch eine schnelle Vermittlung und verkürzen damit potenziell die Zeit, die in die Suche nach einer Tätigkeit auf dem Niveau der mitgebrachten Qualifikationen investiert wird. Im Sinne der übergeordneten Projektziele ist eine nicht-qualifikationsadäquate Beschäftigung kritisch zu sehen, da es in diesem Falle eben nicht wie gewünscht gelingt, Fachkräftepotenziale zu heben. Qualifikationen bleiben kurzfristig ungenutzt und entwerten sich mit der Zeit. Damit besteht die Gefahr, dass „unterwertige“ Beschäftigung nicht nur als Einstieg dient, sondern zu einem Dauerzustand wird, der sowohl für den Einzelnen als auch aus einer arbeitsmarktpolitischen Perspektive unbefriedigend bleibt. Es wird also darauf ankommen, die Projektziele in einem veränderten gesetzlichen Rahmen weiter fest im Blick zu haben und eher perspektivisch Zeit und Geld zu investieren, als auf eine schnelle Integration zu setzen.

Spätestens zum Zeitpunkt der Anerkennung des Asylantrags offenbart sich der bereits im Modellprojekt angelegte latente Konflikt zwischen Schnelligkeit und Qualität der Integration. Für diese Menschen endet die Teilnahme am Modellprojekt und mit dem Übergang in das System der Grundsicherung erlischt der Schutz der Qualifikation – nun ist jede Tätigkeit unterhalb der formalen Qualifikation zumutbar. Dieses Problem wird sich in Zukunft früher stellen, da sich die Asylverfahren deutlich beschleunigen sollen. Für Personen mit einem Anerkennungsbescheid würde dann auch der Rechtskreiswechsel aus dem Modellprojekt ins SGB II früher erfolgen, wodurch sich die Interventionszeit im SGB III verkürzt.

Nimmt man das Projektziel ernst, muss für diese Übergänge eine einheitliche Regelung geschaffen werden, die die Vorarbeiten im Modellprojekt sichert und die auch dafür sorgt, dass die verabredete Integrationsstrategie in der Grundsicherung weiter geführt werden kann. Dies ist leichter gesagt als getan, wenn man bedenkt, dass im SGB II das Verlassen des Hilfebezugs das vorrangige Ziel darstellt. In den Modell-

agenturen ist man sich dieses Problems bewusst und sucht nach lokalen Lösungsmöglichkeiten. Eine noch engere Zusammenarbeit mit den Jobcentern – bis hin zu rechtskreisübergreifenden Teams – wird allgemein gewünscht, um Förderpläne nahtlos fortsetzen und ineinandergreifende Förderinstrumente entwickeln zu können. Denkt man an eine Ausweitung des Modellversuchs, so benötigt man wohl klare und einheitliche Regelungen für die rechtskreisübergreifende Zusammenarbeit. Alternativ wäre zu entscheiden, die Arbeit mit dieser Personengruppe vor und nach Anerkennung des Asylantrags in einem Rechtskreis zu belassen.

Zentrale Rahmenbedingungen für die Weiterführung des Projekts sind Zeit und eine entsprechende finanzielle Ausstattung für Standardförderungen wie Deutschkurse sowie für individuell angepasste Maßnahmen, die an eine adäquate Beschäftigung heranführen. Voraussetzungen hierfür sind im Vorfeld erweiterte Möglichkeiten der Kompetenzdiagnostik, um das Potenzial der Teilnehmer besser einschätzen zu können. Politisch bedeutet dies, dass Geduld gefragt ist, wo schnelle Erfolge erhofft werden. Dies gilt auch, da man den Akteuren die Gelegenheit geben sollte, aus den ersten Erfahrungen zu lernen, Strukturen zu verbessern und weitere Partner ins Boot zu holen.

Die Befunde der qualitativen Erhebung sprechen für eine Fortsetzung des Modellprojekts. Neben der Weiterführung der Arbeiten in dem bestehenden Projektzusammenhang sollte jedoch an Umsetzungsproblemen sowie strukturellen Fragen gearbeitet werden. Klarheit über die organisationalen und finanziellen Zuständigkeiten ist insbesondere dann wichtig, wenn aus dem Modellprojekt heraus flächendeckende Ansätze entwickelt werden.

Das Modellprojekt konzentriert sich aufgrund des Fachkräftefokus auf eine spezielle Teilgruppe der Asylbewerber mit hoher formaler Qualifikation. Darüber hinaus sollte nicht vergessen werden, dass eine große Zahl von Asylbewerbern mit weniger guter oder fehlender formaler Ausbildung ebenfalls eine hohe Verbleibswahrscheinlichkeit in Deutschland aufweist. Hierbei handelt es sich aller Erfahrung nach um eine Gruppe, bei der man für die Zukunft ein hohes Arbeitslosigkeitsrisiko erwarten muss und die daher ebenfalls einer besonderen arbeitsmarktpolitischen Aufmerksamkeit bedarf. Auch bei diesem Personenkreis kann man die Erfahrungen aus dem Modellprojekt nutzen. Eine umfassende Betreuung, Deutschkurse, eine geeignete Kompetenzfeststellung und darauf aufsetzende Unterstützungsleistungen wären hier ebenfalls Grundvoraussetzungen, um die Arbeitsmarktintegration zu erleichtern.

In dieser Reihe sind zuletzt erschienen

Nr.	Autor(en)	Titel	Datum
7/2014	Oschmiansky, F. Grebe, T. Popp, S. Otto, K. Sommer, J. Wielage, N.	Kompetenzdienstleistungen im Vermittlungs- und Integrationsprozess: Eine qualitative Studie	7/14
8/2014	Otto, A. Weyh, A.	Industry space and skill-relatedness of economic activities: Comparative case studies of three eastern German automotive regions	8/14
9/2014	Wanger, S. Weigand, R. Zapf, I.	Revision der IAB-Arbeitszeitrechnung 2014: Grundlagen, methodische Weiterentwicklungen sowie ausgewählte Ergebnisse im Rahmen der Revision der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen	9/14
10/2014	Müller, A.	The implementation of the German Classification of Occupations 2010 in the IAB Job Vacancy Survey: Documentation of the implementation process	9/14
11/2014	van den Berg, G.J. Hofmann, B. Stephan, G. Uhlendorff, A.	Was Vermittlungsfachkräfte von Eingliederungsvereinbarungen halten: Befragungsergebnisse aus einem Modellprojekt	10/14
12/2014	Brussig, M. Stegmann, T. Zink, L.	Aktivierung von älteren ALG-II-Beziehenden mit mehrfachen Vermittlungshemmnissen: Der Einfluss lokaler Umsetzungsstrategien	11/14
13/2014	Kropp, P. Danek, S. Purz, S. Dietrich, I. Fritzsche, B.	Die vorzeitige Lösung von Ausbildungsverträgen: Eine Beschreibung vorzeitiger Lösungen in Sachsen-Anhalt und eine Auswertung von Bestandsdaten der IHK Halle-Dessau	11/14
14/2014	Bechmann, S. Dahms, V. Tschersich, N. Frei, M. Leber, U. Schwengler, B.	Betriebliche Qualifikationsanforderungen und Probleme bei der Besetzung von Fachkräftenstellen: Auswertungen aus dem IAB-Betriebspanel 2013	11/14
15/2014	Grgic, M. Matthes, B. Stüber, H.	Die Fachkräftereserve in der Kinderbetreuung und -erziehung: Ergebnisse für Deutschland und die Bundesländer	12/14
1/2015	Schwengler, B. Eigenhüller, L. Bellmann, L.	Fachkräftebedarf und betriebliche Aus- und Weiterbildung in der Metropolregion Nürnberg: Auswertungen aus dem IAB-Betriebspanel 2013	2/15
2/2015	Hohmeyer, K. Wolff, J.	Selektivität von Ein-Euro-Job-Ankündigungen	3/15

Stand: 31.03.2015

Eine vollständige Liste aller erschienenen IAB-Forschungsberichte finden Sie unter

<http://www.iab.de/de/publikationen/forschungsbericht.aspx>

Impressum

IAB-Forschungsbericht 3/2015

Herausgeber

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

Redaktion

Regina Stoll, Jutta Palm-Nowak

Technische Herstellung

Gertrud Steele

Rechte

Nachdruck - auch auszugsweise -
nur mit Genehmigung des IAB gestattet

Website

<http://www.iab.de>

Bezugsmöglichkeit

<http://doku.iab.de/forschungsbericht/2015/fb0315.pdf>

ISSN 2195-2655

Rückfragen zum Inhalt an:

Martin Dietz
Telefon 0911.179 3123
E-Mail martin.dietz@iab.de