

# Bundesnetzwerk Jobcenter

Bundesarbeitsgemeinschaft der Gemeinsamen Einrichtungen und kommunaler Jobcenter  
c/o Dr. Matthias Schulze-Böing, MainArbeit. Kommunales Jobcenter Offenbach  
Berliner Str. 190, 63067 Offenbach am Main  
T. 069-8065-8200

08. Januar 2016

## Flüchtlinge in den deutschen Arbeitsmarkt integrieren – Aufgabe der Jobcenter

### Positionen des Bundesnetzwerks Jobcenter

#### Von der Aufnahme der Flüchtlinge zur Integration von Zuwanderern

Die Ankunft von etwa einer Million Flüchtlingen im Jahr 2015 und möglicherweise ähnlich vielen im Jahr 2016 stellt eine der größten Herausforderungen für die deutsche Gesellschaft insgesamt, besonders aber für die Kommunen und die Sozialsysteme dar. Die Versorgung der neu nach Deutschland gekommenen Menschen mit Wohnraum, die Integration in die Gesellschaft und in den Arbeitsmarkt wird auf Jahre viel Engagement und Ressourcen erfordern. Dies umso mehr, als die aktuellen Flüchtlingsbewegungen zu der schon seit einigen Jahren andauernden Zuwanderung aus Osteuropa, den neuen EU-Mitgliedstaaten in Südosteuropa und den Krisenländern in Südeuropa hinzukommen. Die soziale und wirtschaftliche Integration dieser Zuwanderer ist, wie man vor allem in den besonders betroffenen Großstädten unschwer feststellen kann, noch keineswegs abgeschlossen. Das rapide Wachstum der Zahl von Leistungsberechtigten aus Bulgarien und Rumänien im SGB II in vielen Jobcenter-Bezirken deutet darauf hin, dass diese in der öffentlichen Diskussion schon fast vergessene, „neue“ Zuwanderung eine Langfristaufgabe von erheblicher Bedeutung ist.

Was die Potentiale und Förderbedarfe der neu in Deutschland angekommenen Flüchtlinge angeht, gibt es bisher nur lückenhafte Erkenntnisse. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) hat in einer, nicht repräsentativen, Untersuchung festgestellt, dass rund 80 Prozent der befragten Personen keine Berufsausbildung aufweisen. Andererseits könne das relativ niedrige Alter der Flüchtlinge (81 Prozent bis 35 Jahre, 27 Prozent zwischen 16 und 24 Jahren) als günstige Ausgangssituation für berufliche Qualifikation gesehen werden. Für die ganz große Mehrheit der ankommenden Flüchtlinge jedoch gilt, dass das Erlernen der deutschen Sprache aufgrund nur sehr geringer oder nicht vorhandener Sprachkenntnisse höchste Priorität hat. Dazu gehört auch die Alphabetisierung, die bei vielen Flüchtlingen nach den vorliegenden Informationen noch erfolgen muss.

#### Jobcenter werden zu Zentren der Integrationsarbeit

Die Jobcenter in Deutschland werden ab 2016 zu den wichtigsten Anlaufstellen der Flüchtlinge, die das Anerkennungsverfahren mit dem Ergebnis eines gesicherten Aufenthalts durchlaufen haben. In welchem Umfang und wann diese Menschen zu Kunden der Jobcenter werden, hängt sowohl von der aus den Asylverfahren resultierenden *Schutzquote* ab wie von der *Geschwindigkeit*, mit der diese Verfahren im neuen Jahr zum Abschluss gebracht werden. Für die einzelnen Jobcenter ist zudem das *Wanderungsverhalten* der dauerhaft geschützten Flüchtlinge ein wichtiger Einflussfaktor, spricht doch die bisherigen Erfahrungen mit Immigrationsströmen dafür, dass während des Anerkennungsverfahrens noch mit Residenzpflicht in ländlichen Gebieten untergebrachte Menschen in Städte abwandern werden, wo schon vorhandene Diasporagemeinden aus Sicht der Flüchtlingen soziale Anknüpfungspunkte bieten und bessere Jobchancen vermutet werden. Dadurch kann es sein, dass schon jetzt besonders stark von Zuwanderung betroffene Städte künftig zusätzlich überproportional belastet werden. Die Situation auf den jetzt schon sehr angespannten Wohnungsmärkten vieler Ballungsräume würde weiter belastet.

Das IAB rechnet für 2016 damit, dass bedingt durch Flüchtlingsbewegungen im Rechtskreis SGB II 90.000 zusätzliche Arbeitslose und 230.000 erwerbsfähige Leistungsberechtigte zu registrieren sein werden. Dies ist als sehr vorsichtige Schätzung anzusehen. Im politischen Raum wird zum Teil mit wesentlich größeren Zuwächsen im System des SGB II gerechnet. Es bestehen also noch große Unsicherheiten.

Sicher ist allerdings, dass die Betreuung ganz überwiegend im Rechtskreis SGB II, also bei den Jobcentern, stattfinden wird, nicht im Rechtskreis SGB III bei den Agenturen für Arbeit. Dies sollte bei der Planung von Ressourcen und Maßnahmen im politischen Raum bei Bund, Ländern und Kommunen berücksichtigt werden. Nur wenn die Jobcenter im Hinblick auf die großen Aufgaben des neuen Jahres leistungsfähig sind und dauerhaft leistungsfähig gehalten werden, können Integration und Förderung der Zuwanderer gelingen. Die Jobcenter werden die wichtigste Säule der Integrationsarbeit in Deutschland darstellen und sind entsprechend zu stärken.

Schnelle und wirksame Hilfe bei der Integration in den Arbeitsmarkt ist im Interesse der betroffenen Menschen, aber auch im Interesse des sozialen Friedens, der Stabilität der Kommunen und Sozialsysteme, wie der Unternehmen mit wachsendem Arbeitskräftebedarf wichtig. Was den konkreten Unterstützungsbedarf bei der Integration angeht, gibt es sicher viele Punkte, bei denen Flüchtlinge besondere Ausgangsbedingungen und besondere Förderbedarfe haben. Man denke etwa an Traumatisierungen durch Bürgerkriegs- und Fluchterfahrungen.

Auf der anderen Seite ist *nicht* zu erkennen, dass sich mit der Gruppe der Flüchtlinge mit Schutz- und Aufenthaltstitel (nur diese haben Zugang zum SGB II) für die Jobcenter *fachlich völlig neue Herausforderungen* stellen. Vor allem in den Ballungszentren bestehen langjährige Erfahrungen in der Arbeit mit Immigranten und Neuzuwanderern mit teilweise erheblichen Hemmnissen bei der Integration in Erwerbsarbeit und besonderen Förderbedarfen. Fehlende Sprachkenntnisse, nicht vorhandene oder nicht anerkannte Berufsausbildungen, kulturelle Distanz zur deutschen Arbeitsgesellschaft und psychische Beeinträchtigungen bei Arbeitssuchenden sind schon seit Jahren zentrale Themen der Arbeit in Großstadt-Jobcentern, bei denen oft weit über die Hälfte der Kunden einen sogenannten Migrationshintergrund haben. Erinnerung sei auch hier noch einmal an die noch relativ neuen EU-internen Zuwanderungsschübe und deren Auswirkungen im SGB II.

Neu sind diese Probleme, zumindest in der nun zu erwartenden Breite, allerdings für Jobcenter im ländlichen Raum und in Ostdeutschland, wo Immigranten bisher nur in kleiner Zahl zu betreuen waren.

Für viele Jobcenter geht es hauptsächlich um die Bewältigung großer Zahlen zusätzlicher Fälle mit Migrationshintergrund. Andere Jobcenter werden sich dagegen erstmals in wirklich bedeutendem Umfang mit Integrationsstrategien für Immigranten beschäftigen müssen.

### **Jobcenter stärken – Förderinstrumentarium weiter entwickeln**

Wichtig ist, die Aufgaben im Zusammenhang mit Flüchtlingen im SGB II als Teil der Aufgabe der Förderung und Integration von Immigranten zu sehen und nicht als Sonderthema, für das nun ganz spezielle Programme und Instrumente zu schaffen wären. Hektischer Aktionismus führt nicht zum Ziel. Wichtig ist eher die strategische Weiterentwicklung der Förderung von Immigranten im System des SGB II. Dabei sind die Strukturen in den Jobcentern selbst (interne Aufbau- und Ablauforganisation, Kompetenz- und Wissensentwicklung bei Mitarbeitern/innen) wie das Maßnahmenportfolio, die behördenübergreifende Zusammenarbeit, die lokalen Kooperationsformen und Netzwerke mit Unternehmen, Akteuren der Zivilgesellschaft (z. B. Kirchen, Migrantenselbstorganisationen, Ehrenamtstrukturen) und sozialen Trägern einzubeziehen. Es ist eine zentrale Erkenntnis aus der Integrationsarbeit, dass diese dann erfolgreich sein kann, wenn sie durch die überregionale Ebene ausreichend mit Ressourcen ausgestattet ist, aber lokal gesteuert und gestaltet wird. Dies erfordert Rahmenbedingungen, die flexibles und situationsgerechtes Handeln ermöglichen. Dieser Grundsatz gilt auch bei der Integration von Flüchtlingen und der Arbeit der Jobcenter.

Im Sinne des Ziels einer möglichst schnellen Integration sollten unproduktive „Liegezeiten“ der Flüchtlinge im bürokratischen System verhindert werden. Wichtige Daten müssen immer wieder neu erhoben werden, obwohl sie schon an anderen Stellen gespeichert sind. Ein bundesweiter Austausch von Daten zwischen allen am Integrationsprozess beteiligten Stellen ist deshalb auch aus Sicht der Jobcenter notwendig. Darüber hinaus ist die frühzeitige, kontinuierliche und zielgerichtete *Aktivierung* der Menschen wichtig.

Das Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) bietet mit § 5 die Möglichkeit, Arbeitsgelegenheiten einzurichten. Dieses Instrument sollte intensiv genutzt werden. Die Konzeption der Arbeitsgelegenheiten nach dem AsylbLG sollte durch die zuständigen Träger vor Ort möglichst eng mit den Jobcentern abgestimmt werden, um die ggf. bei positivem Ausgang des Asylverfahrens anschließende Förderung im SGB II vorzubereiten. Auch betriebliche Praktika schon während des Asylverfahrens können sinnvoll sein.

Im SGB II sollte die aktuelle Situation Anlass sein, Lücken und Defizite im Förderinstrumentarium für Immigranten zu erkennen und zu beseitigen. Hier besteht in der Tat großer Handlungsbedarf. Auch eine selbstkritische Bestandsaufnahme im Hinblick auf Arbeitsweisen und Fördermaßnahmen bei Jobcentern ist angesichts des steigenden Problemdrucks sinnvoll. Situationen zugespitzter Probleme können Chancen bieten, wenn sie für einen „neuen Blick“ auf die Aufgaben, die eingespielte Praxis und für Innovationen genutzt werden.

### **Sprachqualifizierung verbessern**

So ist seit Jahren bekannt, dass die vom Bundesamt für Migration und Flüchtlingen (BAMF) geförderten Integrationskurse nur sehr bedingt geeignet sind, die Arbeitsmarktintegration wirksam zu unterstützen. Es gibt zu wenige Kurse, die Wartezeiten vor dem Start sind viel zu lang. In diesen Wartezeiten müssen Qualifizierung und Arbeitsintegration oft ruhen, da die dafür erforderlichen Sprachkenntnisse nicht vorhanden sind. Zudem sind die Kurse oft nicht so angelegt, dass lernungewohnte Erwachsene motiviert und erfolgreich teilnehmen. Sehr oft werden die Lernziele nicht erreicht. Die Sprachkompetenzen der Teilnehmer bleiben hinter den Anforderungen des Arbeitsmarktes zurück. Wenn keine ständige praktische Anwendung der erlernten Sprache stattfindet, wird nur im Unterricht Deutsch gesprochen. Die Lernenden kehren unvermittelt in ihre Familien und Gemeinschaften zurück, in denen die Sprache des Herkunftslandes gesprochen wird. Die Chance der Festigung von Sprachkenntnissen durch praktischen Gebrauch wird vertan. Zudem geht Zeit verloren – durch Wartezeiten auf Kurse, aber auch durch die institutionelle und praktische Trennung von Sprachförderung und Arbeitsförderung. Das eine wird vom BAMF gesteuert und von beauftragten Trägern durchgeführt, das andere liegt in der Verantwortung der Jobcenter. Beides gut miteinander zu koordinieren, erweist sich in der Praxis oft als schwierig.

Es wäre also notwendig, eine wesentlich bessere inhaltliche und organisatorische Koordination von Sprachförderung und aktiver Arbeitsförderung herzustellen. Zu erwägen wäre, die Bewirtschaftung der Mittel für Integrationskurse und deren Steuerung ganz vom BAMF in die Hände der Jobcenter zu verlagern. Dadurch könnte auch in diesem Bereich das Prinzip der „Hilfe aus einer Hand“ umgesetzt werden.

### **Schnelle Integration in Arbeit – auch in Praktika und gemeinnützige Arbeit**

Ein weiteres Beispiel für Verbesserungsbedarfe ist das Förderinstrumentarium des SGB II. Für viele Flüchtlinge wird der Weg in den deutschen Arbeitsmarkt lang sein, weil sich Sprachkenntnisse, Qualifikationen, aber auch die kulturellen und Verhaltensanforderungen einer modernen und dynamischen Arbeitsgesellschaft nicht über Nacht vermitteln lassen. Es sind also längerfristige Förderstrategien mit differenzierten Maßnahme- und Leistungsketten erforderlich. Dabei besteht jedoch die Gefahr von unproduktiven Maßnahmekarrieren, wenn der Kontakt zum Arbeitsmarkt und zur betrieblichen Praxis nicht früh genug und nicht nachhaltig genug hergestellt und gepflegt wird.

In diesem Zusammenhang ist es wichtig, dass die Förderung wo immer möglich betriebsnah stattfindet. Die Möglichkeiten für Praktika müssen großzügig gestaltet sein. Überflüssige einengende Regelungen sollten überdacht und ggf. abgeschafft werden, z. B. im Hinblick auf die Dauer der Praktika und Vergütungen. Darüber hinaus sind aber die Unternehmen gefordert, sich mehr und intensiver als bisher bei der Integration von Immigranten in Erwerbsarbeit zu beteiligen, Konzepte zur Eingliederung auch von Personen mit Sprachdefiziten und Qualifikationslücken in betriebliche Abläufe zu entwickeln und mit den Jobcentern intensiv und vertrauensvoll zusammenzuarbeiten. Angesichts der großen Zahl von zu integrierenden Zuwanderern braucht es mehr als punktuelle Modellprojekte. Notwendig ist Kooperationsbereitschaft bei allen Unternehmen und in allen Branchen, in der Industrie, in der Dienstleistungswirtschaft, nicht zuletzt aber auch im Handwerk, für das nun die Chance besteht, Personallücken nachhaltig zu schließen.

Weiterhin sind mehr Maßnahmen erforderlich, in denen Arbeitspraxis und Qualifizierung eng verknüpft werden kann. Da für viele Flüchtlinge und Neuzuwanderer eine schnelle Integration in den Arbeitsmarkt nicht möglich sein wird, ist es wichtig, sinnstiftende und betreute Arbeitsmöglichkeiten im öffentlichen Interesse zu schaffen, die aber gleichwohl qualifizierenden Charakter haben und für den Arbeitsmarkt relevante Arbeitserfahrungen ermöglichen. Dafür bietet es sich an, das Instrument der Arbeitsgelegenheiten nach § 16d SGB II weiterzuentwickeln. Die durch Änderungen im SGB II immer restriktiveren Einsatzbedingungen sollten wieder stark gelockert werden. Insbesondere sollte die Durchführung von Arbeitsgelegenheiten ermöglicht werden, die sowohl praktische als auch qualifizierende Elemente enthalten. Erfahrungen zeigen, dass auch Sprachkenntnisse wesentlich wirksamer vermittelt werden können, wenn Lernen eng mit der praktischen Anwendung im Arbeitskontext verbunden werden kann (Konzept „Sprache und Arbeit“). Dafür müssen Arbeitsgelegenheiten wieder flexibilisiert und vor Ort umfassend gestaltbar gemacht werden. Den Jobcentern sollte die Möglichkeit gegeben werden, Arbeitsgelegenheiten je nach den örtlichen Bedingungen mit Qualifizierungsbausteinen zu verbinden und dies mit Trägern in einem integrierten Konzept für Arbeit, Qualifizierung und Sprachtraining zu vereinbaren. Die jetzige Regelung, begleitende Qualifizierungsmaßnahmen getrennt von der eigentlichen Arbeitsgelegenheit auszuschreiben und zu vergeben, hat sich in der Praxis nicht bewährt. Das Konzept für Arbeit und Qualifizierung muss entsprechend dem Förderbedarf der Zielgruppe aus einem Guss entwickelt werden. Dabei sollten bei Bedarf auch kommunale Eingliederungsleistungen gem. § 16a SGB II, zum Beispiel psychosoziale Betreuung, in das Konzept integriert und die kommunalen Träger in entsprechendem Anteil an der Finanzierung beteiligt werden.

### **Die Prioritäten richtig setzen – Jobcenter stärken**

Die große Herausforderung der Integration von hunderttausenden von Flüchtlingen und Zuwanderern in den deutschen Arbeitsmarkt wird nur gelingen, wenn dafür breite Bündnisse aller gesellschaftlichen Akteure und über alle Ebenen der Politik hinweg geschlossen werden und die Integration als langfristige Gemeinschaftsaufgabe begriffen wird. Vorhandene rechtliche Rahmenbedingungen der Förderung müssen überprüft, Regelungswerke entschlackt und Konzepte für die neuen Herausforderungen entwickelt werden. Zentraler erfolgskritischer Faktor ist die Befähigung und Stärkung der lokalen Ebene mit den Kommunen, den Jobcentern, örtlichen Strukturen der Wirtschaft und sozialen Trägern. Die Jobcenter werden dabei aufgrund ihrer rechtlichen Zuständigkeit eine zentrale Rolle spielen. Sie zu stärken muss deshalb hohe Priorität haben. Dazu gehört nicht zuletzt eine den Aufgaben quantitativ und qualitativ angemessene Ausstattung mit Personal sowie ausreichende Eingliederungsmittel. Zugleich können die Jobcenter aus ihren langjährigen Erfahrungen mit der Integration von Immigranten wichtige Erfahrungen in die Bemühungen um gute Praxis und wirksame Strategien einbringen. Diese sollten für die anstehenden Entscheidungen auf allen Ebenen der Politik genutzt werden.

## **Wer sind wir?**

Das Bundesnetzwerk Jobcenter ist ein bundesweiter Zusammenschluss von Leitern von gemeinsamen Einrichtungen gem. § 44a SGB II und kommunalen Jobcentern. In das Bundesnetzwerk entsandt werden Sprecherinnen und Sprecher von Landesarbeitsgemeinschaften der Jobcenter, in denen in der Regel sowohl gemeinsame Einrichtungen von Agenturen für Arbeit und Kommunen als auch Jobcenter in kommunaler Trägerschaft vertreten sind.

Das Bundesnetzwerk wird durch einen Sprecherkreis vertreten. Diesen bilden aktuell

- Claudia Czernohorsky-Grüneberg, Jobcenter Frankfurt am Main
- Birgitt Ehrl, Jobcenter Stadt Regensburg
- Stefan Graaf, Jobcenter Städteregion Aachen
- Dr. Matthias Schulze-Böing, MainArbeit. Kommunales Jobcenter Offenbach
- Enrico Vogel, Jobcenter Gera
- Andreas Wegner, Jobcenter Mecklenburgische Seenplatte