

Jobcenter-Strategien zur Eingliederung von Arbeitssuchenden mit und ohne Migrationshintergrund

Ergebnisse einer vergleichenden Untersuchung

Kurz und knapp

Für Arbeitssuchende mit Migrationshintergrund bildet der Übergang in eine Beschäftigung oft die Grundlage für eine erfolgreiche Integration im Aufnahmeland. In Deutschland kommt den Jobcentern hierbei eine wichtige unterstützende und vermittelnde Funktion zu. Welche Maßnahmen bieten sie Kund:innen häufig an, die bedarfsorientierte Grundsicherung für Arbeitslose erhalten? Machen Jobcenter Unterschiede zwischen Arbeitssuchenden mit und ohne Migrationshintergrund? Dieses Impulspapier basiert auf einer Auswertung von Daten der IAB-Panelstudie „Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung“ (PASS) aus den Jahren 2015 bis 2020.

Jobcenter als entscheidende Akteure bei der Integration von Zuwanderern

Deutschland hat in den letzten Jahren mehrere Einwanderungswellen erlebt: Aus Ost- und Südeuropa im Zusammenhang mit der EU-Erweiterung sowie aus Syrien, dem Irak, Afghanistan und der Ukraine aufgrund von humanitären Krisen und Krieg. Ein Teil der Zuwanderer will oder muss langfristig in Deutschland bleiben. Für eine erfolgreiche Integration in die deutsche Gesellschaft ist die Suche nach einer (angemessenen) Beschäftigung einer der wichtigsten Schritte.

Zugewanderte haben jedoch ein höheres Risiko als Einheimische, arbeitslos zu werden und zu bleiben (Integrationsbeauftragte, 2019, S. 203; Kogan, 2005). Darüber hinaus haben die meisten Zuwanderer, mit Ausnahme angeworbener Migrant:innen, die mit einem Arbeitsvertrag nach Deutschland kommen, bei ihrer Ankunft keinen Arbeitsplatz (Söhn, 2019, S. 51). Sie sind unter den Arbeitslosen in Deutschland deutlich überrepräsentiert, was unter anderem ein hohes Armutsrisiko zur Folge hat (Bundesregierung, 2021, S. 50, 129, 210). Die öffentliche Arbeitsverwaltung ist daher für die Integration von Zuwanderern von herausragender Bedeutung. Sie gewährt nicht nur finanzielle Unterstützung bei Arbeitslosigkeit, sondern überwacht auch Stellenangebote und setzt eine breite Palette aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen ein.

Jobcenter können z.B. Kurse anbieten, die für manche arbeitssuchende aus finanziellen Gründen die einzige Möglichkeit darstellen, sich weiterzubilden. Da Zuwanderer oft noch nicht über landesspezifische Kenntnisse, Netzwerke, Berufsabschlüsse und andere Ressourcen verfügen, sind die Angebote der Jobcenter für sie wohl noch wichtiger als für einheimische Arbeitssuchende.

Für unsere Untersuchung definieren wir Zuwanderer als im Ausland Geborene, die als Erwachsene in Deutschland angekommen sind. Ob und inwieweit Jobcenter diese Kundinnen und Kunden bei der Vermittlung in eine reguläre Beschäftigung und der Einbindung in verschiedene Arten aktiver Arbeitsmarktprogramme anders als einheimische Arbeitssuchende behandeln, haben wir mit Daten der Panelstudie Arbeitsmarkt und soziale Sicherung (PASS) untersucht. Es handelt sich dabei um eine vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesagentur für Arbeit (BA) durchgeführte jährliche Befragung. Die Befragten, die in mindestens einer der Erhebungswellen von 2015 bis 2020 Grundsicherung bezogen und als arbeitssuchend registriert waren, gaben u.a. an, ob sie von der Arbeitsverwaltung auf konkrete Stellenangebote für reguläre oder geringfügige Beschäftigung verwiesen bzw. ob ihnen verschiedene arbeitsmarktpolitische Maßnahmen angeboten wurden.

Konkret geht unsere Analyse also den folgenden Forschungsfragen nach: Welche arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen bieten Jobcenter-Mitarbeiter:innen arbeitslosen Empfänger:innen von Grundsicherungsleistungen

an, je nachdem, ob es sich um Einheimische, kürzlich Zugewanderte oder schon länger ansässige Zuwanderer handelt? Wie hängen weitere zugewandererspezifische Faktoren wie Rechtsstatus, Herkunftsregion und Deutschkenntnisse mit den Angeboten der Jobcenter zusammen?

Methodik und Ergebnisse wurden im Detail bereits in englischer Sprache in einem Fachartikel publiziert (Lehweiß-Litzmann & Söhn 2022). Im vorliegenden Papier stellen wir die zentralen Befunde überblicksartig dar.

Angebote der Jobcenter an Einheimische und Migranten

Hinsichtlich der *Stellenangebote für reguläre Beschäftigung* wurde kein bedeutender Unterschied zwischen einheimischen und (allen) zugewanderten Jobcenter-Kunden festgestellt: 31,8% bzw. 31,7% der Befragten wurden auf solche Angebote hingewiesen. Unterscheidet man jedoch die Zuwanderer nach der Dauer ihres Aufenthalts, so zeigt sich ein erheblicher Unterschied: Neuzuwanderer berichten seltener über derartige Hinweise (24,5%), hingegen 38,1% der seit fünf Jahren oder länger in Deutschland ansässigen Migranten. Letztere wurden auch häufiger auf *Angebote für eine geringfügige Beschäftigung* verwiesen (20,4%) als Einheimische (17,2%) oder Neuzuwanderer (13,7%).

Einheimische weisen hingegen den höchsten Anteil derjenigen auf, denen die *Erstattung von Bewerbungs- und Reisekosten* angeboten wurde (47,6%). Dies könnte darauf zurückzuführen sein, dass einheimische Jobcenter-Kunden häufiger als solche mit Migrationshintergrund von potenziellen Arbeitgebern zu Vorstellungsgesprächen eingeladen werden. Nur 29,0% der Neuzuwanderer und 32,5% der länger Ansässigen geben an, dass ihnen Erstattungen angeboten wurden.

Jobcenter boten Neuzuwanderern am häufigsten ein *Praktikum oder ein subventioniertes Programm gemeinsam mit einem Arbeitgeber* an (16,3%). *Finanzielle Unterstützung für den Schritt in die Selbstständigkeit* wird nur selten angeboten (lediglich 2,3% der Befragten und am häufigsten Nicht-Neuzuwanderern, 3,0%). Bei *Aktivierungs- oder Vermittlungsgutscheinen*, die häufig der persönlichen Berufsorientierung, aber auch der Weiterbildung oder der Unterstützung bei der Arbeitssuche dienen, zeigt sich ein ähnliches Muster wie bei der Vermittlung in eine (reguläre oder geringfügige) Beschäftigung: Neuzuwanderer erhalten sie am seltensten (10,4%), länger ansässige Zuwanderer am häufigsten (18,1%), während einheimische Kunden eine mittlere Position einnehmen (15,4%).

Was die *berufliche (Weiter-)Bildung „oder einen Kurs“* betrifft, berichten dagegen neuzugewanderte Jobcenter-Kunden am häufigsten von solchen Angeboten (39,8%),

Einheimische am seltensten (14,2%), länger ansässige Zuwanderer liegen dazwischen (26,8%). Bei dieser Angabe können wir jedoch nicht sicher sein, dass alle Befragten die Antwortmöglichkeit von den separat abgefragten *Integrations- und Sprachkursen* getrennt gehalten haben (s.u.). Diese werden 69,6% der Neuzuwanderer „angeboten“, d.h. sie sind in vielen Fällen verpflichtend, während von denjenigen, die schon länger als vier Jahre in Deutschland wohnen, 23,8% vom Angebot eines solchen Kurses berichten.

Lässt man Integrations- und Sprachkurse, die für Einheimische i.d.R. nicht in Frage kommen, außer Acht, so zeigt sich, dass 29,0% der Einheimischen und 31,4% der zugewanderten Kunden (alle in regelmäßigem Kontakt mit ihrem Jobcenter) in einem durchschnittlichen Beobachtungsjahr *kein* Maßnahmen-Angebot erhalten. Integrations- und Sprachkurse einbezogen, liegt der Anteil der Neuzuwanderer *ohne* Angebot des Jobcenters bei nur 15,8%.

Welchen Unterschied macht ein Migrationshintergrund?

Im Folgenden verlassen wir die Ebene der Deskription und berichten über die Befunde aus multivariaten Schätzmodellen. Diese erlauben uns Rückschlüsse auf die *Wirkung* einzelner Determinanten – z.B. des Merkmals Migrationshintergrund – auf die Wahrscheinlichkeit von Angeboten durch die Jobcenter, jenseits aller Unterschiede, die zwischen den beobachteten Gruppen ansonsten bestehen mögen.

Das Merkmal, ein Neuzuwanderer zu sein, geht mit einer verminderten Wahrscheinlichkeit einher, vom Fallmanager Hinweise auf offene Stellen bzw. Angebote aus dem Instrumentenkasten arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen zu erhalten. So ist beispielsweise die Wahrscheinlichkeit, dass ein Fallmanager Personen, die neu in Deutschland sind, vorschlägt, sich auf eine ausgeschriebene reguläre Stelle zu bewerben, um 12,3 Prozentpunkte (P.p.) geringer als bei einheimischen Jobcenter-Kunden. Die Wahrscheinlichkeit, einen Aktivierungs- oder Vermittlungsgutschein nutzen zu können, ist entsprechend um 6,9 P.p. geringer. Dies alles gilt *ceteris paribus*: D.h. die etwaigen Effekte, die eine unterschiedliche Alters-, Qualifikations- oder geschlechtliche Zusammensetzung dieser Gruppen, unterschiedliche Arbeitslosigkeitsdauer oder Haushaltsform auf die Angebotswahrscheinlichkeit haben können, sind hier herausgerechnet.

Die Antwortkategorie „berufliche Weiterbildung, Umschulung oder ein Kurs“ kreuzen Neuzugewanderte *ceteris paribus* im Fragebogen signifikant häufiger an (+13,9 P.p.) als einheimische Jobcenter-Kunden. Neuzugewanderte könnten diese Angebote besonders deshalb häufig erhalten, weil es ihnen oft an arbeitsmarktrelevanten

und/oder in Deutschland anerkannten Qualifikationen und Zertifikaten mangelt (Knuth 2021, S. 56). Bei den meisten anderen Maßnahmen sind Neuzugewanderte dagegen unterrepräsentiert, das gilt selbst für die Unterstützung bei Bewerbungen (-5,3 P.p. im Vergleich zu Einheimischen), obwohl sie weniger mit dem Vorgehen bei einer Bewerbung in Deutschland vertraut sein dürften.

Unsere Interpretation des Befundes ist, dass viele Arbeitsvermittler:innen und wahrscheinlich auch Arbeitgeber:innen neuzugewanderte Menschen häufig als noch nicht bereit für den Einstieg in den Arbeitsmarkt wahrnehmen. Dies heißt nicht, dass sie deren Arbeitseifer in Frage stellen. Dennoch bieten die Jobcenter in erster Linie Integrations- und Sprachkurse für Neuzugewanderte an. Diese Kurse stellen für die Zielgruppe sowohl ein Recht als auch eine Pflicht dar. Sie sind vielleicht aus der Sicht aller Beteiligten nicht die erste Wahl, da sie nicht direkt in eine Beschäftigung führen, gleichwohl können sie ein notwendiger Zwischenschritt für die langfristig erfolgreiche Arbeitsmarktintegration sein.

Eine alternative Erklärung für die hohe Neigung von Neuzuwanderern, bei „berufliche Weiterbildung, Umschulung oder ein Kurs“ mit „ja“ zu antworten, könnte in der Reihenfolge der Befragungssitems liegen: Erst weiter unten im Fragebogen wird nach „Integrationskurs oder ein anderer Deutschkurs“ gefragt, eine Maßnahme, die manche Befragungsteilnehmer ggf. schon weiter oben bei ihrer Antwort berücksichtigt haben. An dieser Stelle ist die Datenquelle möglicherweise nicht komplett verlässlich.

Im Hinblick auf länger (also mindestens 5 Jahre) in Deutschland ansässige Zuwanderer scheinen Jobcenter die gesamte Bandbreite ihres Instrumentariums zu nutzen, um diese Kund:innen in Beschäftigungen zu bringen. Was die Unterstützung bei der Arbeitssuche betrifft, so haben die vor längerem Eingewanderten im Vergleich zu einheimischen Kunden:innen eine signifikant höhere Wahrscheinlichkeit, auf eine geringfügige Beschäftigung hingewiesen zu werden (+6,0 P.p.) und Unterstützung bei ihren Bewerbungen zu erhalten (+5,7 P.p.). Kein signifikanter Unterschied besteht in der Vermittlung auf offene Stellen regulärer Beschäftigung. Dagegen wird ihnen seltener (-11,4 P.p.) eine Erstattung von Bewerbungs- oder Reisekosten angeboten. Dies deutet darauf hin, dass auch die länger ansässigen Migrant:innen seltener von potenziellen Arbeitgebern zu Vorstellungsgesprächen eingeladen werden, im deutschen Arbeitsmarkt also benachteiligt bleiben. Die relativ häufig angebotene Unterstützung bei Bewerbungen für länger ansässige Zugewanderte und die Ähnlichkeit mit einheimischen Kunden in Bezug auf die meisten anderen Maßnahmenangebote legen aber nahe, dass es keine negative Diskriminierung dieser Zuwanderer durch die Jobcenter gibt.

Die These einer Gleichbehandlung von Alt-Zugewanderten und Einheimischen wird durch den Befund gestützt,

dass die Herkunftsregion keinen signifikanten Unterschied für Maßnahmenangebote macht. Die Ausnahme bilden die Integrations- oder Sprachkurse, die deutlich häufiger Kunden aus Afrika und dem Nahen Osten bzw. Asien angeboten werden. Bei den nicht sprachbezogenen Maßnahmen gibt es zudem – und vielleicht entgegen der Erwartung – keine großen Unterschiede in Bezug auf den rechtlichen Status der Zuwanderer (z.B. ob die Aufenthaltserlaubnis befristet ist oder nicht).

Jedoch wird den Deutschkenntnissen der Kunden durch die Jobcenter eine hohe Bedeutung beigemessen. So ergab die Analyse zum Zusammenhang der gemachten Angebote mit den zugewandererspezifischen Faktoren, dass die Vermittlung in reguläre Beschäftigungen und die Erstattung von Bewerbungskosten tatsächlich häufiger Zuwanderern mit besseren Deutschkenntnissen und seltener Zuwanderern mit weniger guten Deutschkenntnissen zuteil wird. Letztere erhalten laut Schätzmodell auch seltener Unterstützung für Bewerbungen sowie Angebote zu Programmen mit einem Arbeitgeber oder für Praktika.

Ausblick

Insgesamt gibt unsere Untersuchung Anlass zu der Annahme, dass arbeitssuchende Zuwanderer von Jobcentern ebenso gut gefördert werden wie einheimische Kunden. Dabei ist eine gewisse Differenzierung nach (tatsächlichem oder angenommenem) Bedarf erkennbar: Während die schon länger in Deutschland lebenden Migrant:innen tendenziell sogar mehr Maßnahmenangebote erhalten als Einheimische, müssen Neuzugewanderte in aller Regel zunächst Integrations- bzw. Sprachkurse belegen.

Ob die Aktivitäten der Jobcenter tatsächlich ausreichend sind und inwieweit sie den Präferenzen der zugewanderten Kunden entsprechen, bedarf weiterer Untersuchungen. Damit die Jobcenter der hohen Motivation vieler Neuzuwanderer, im Aufnahmeland erfolgreich zu sein, auch institutionell gerecht werden können, sollten sie eine angemessene Mischung aus langfristig orientierten Investitionen in das Humankapital und kurzfristiger Unterstützung bei der Arbeitssuche einsetzen. Vielversprechend erscheinen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, die Beschäftigung, berufliche Qualifizierung und Weiterbildung in der deutschen Sprache kombinieren (Boockmann & Scheu, 2019, S. 418).

Da sich unsere Analyse auf den Untersuchungszeitraum von 2015 bis 2020 bezieht, ist es die Aufgabe zukünftiger Forschung, den Bestand der Ergebnisse unter wechselnden Rahmenbedingungen zu prüfen. Darunter fällt zum einen eine neue Struktur der Zuwanderung, z.B. wenn wieder die Mehrheit der neu ankommenden Migrant:innen aus europäischen Ländern (wie der Ukraine) stammt.

Zum anderen liegt das analysierte Zeitfenster in einer Boom-Phase der deutschen Volkswirtschaft mit historisch niedrigen Erwerbslosenquoten. Sollte die Erwerbslosigkeit unter dem Einfluss des Krieges in der Ukraine und der Energiekrise wieder steigen, werden die Ausgaben für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen pro Person wahrscheinlich sinken, selbst wenn die Gesamtausgaben zunehmen (Lehweß-Litzmann, 2018).

Der mit den hier verwendeten Daten erfasste Beobachtungszeitraum liegt zudem vor der neuesten Reform der Arbeitsmarktpolitik, die zum 1. Januar 2023 in Kraft treten wird. Mit dieser soll die Grundsicherung, die Anfang der 2000er-Jahre durch die „Hartz-Gesetze“ geschaffen (und später mehrmals angepasst) wurde, in ein sogenanntes „Bürgergeld“ umgewandelt werden. Speziell mit Blick auf die Maßnahmen, die hier untersucht werden, könnten Veränderungen insbesondere bei der beruflichen Weiterbildung auftreten, denn diese ist im Fokus der aktuellen Reform (zusammen mit monetären Leistungen).

Ein relevanter Aspekt ist hier, dass der „Vermittlungsvorrang in Arbeit“ abgeschafft wird; die (Nach-)Qualifizierung von Arbeitssuchenden erhält damit einen höheren Stellenwert, was die Häufigkeit von Angeboten in dieser Richtung erhöhen dürfte (und die Verweise insb. auf geringfügige Beschäftigungsmöglichkeiten senken dürfte). Die Mitwirkung an Weiterbildungsmaßnahmen, die zu einem Abschluss führen, und die Teilnahme an Maßnahmen insgesamt soll zukünftig durch einen Bürgergeld-Bonus von 150€ bzw. 75€ belohnt werden. Im Sinne einer dauerhaften und adäquaten Arbeitsmarktintegration von Arbeitssuchenden sind diese Reformelemente begrüßenswert. Die zentrale Frage der vorliegenden Untersuchung jedoch, ob Migrant:innen von Jobcentern anders als einheimische Kund:innen behandelt werden, bleibt von der Bürgergeld-Reform im Prinzip unberührt.

Literatur

- BA, B. f. A. (2021). Arbeitsmarktpolitische Instrumente (Zeitreihe Jahreszahlen) 2000-2019. Nürnberg.
- BA, B. f. A. (2020). Arbeitslose nach Rechtskreisen (Jahreszahlen). Deutschland und Länder. Berichtsjahr 2019. Nürnberg.
- BA, B. f. A. (2019a). Aktivierung und beruflichen Eingliederung (MAbE) nach § 45 SGB III (Jahreszahlen): Nürnberg.
- BA, B. f. A. (2019b). Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung. Deutschland und Länder 2018. Nürnberg.
- BA, B. f. A. (2019c). Förderung der beruflichen Weiterbildung (Monatszahlen). Deutschland, Länder und Regionaldirektionen. Nürnberg.
- Boockmann, B., & Scheu, T. (2019). Integration der Geflüchteten in den Arbeitsmarkt: Ziele, Strategien und Hemmnisse aus Sicht der Jobcenter. Zeitschrift für Sozialreform, 65(4), 393-426.
- Bundesregierung. (2021). Lebenslagen in Deutschland. Der 6. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Berlin.
- Integrationsbeauftragte, B. d. B. f. M., Flüchtlinge und Integration]. (2019). Deutschland kann Integration: Potenziale fördern,

Integration fordern, Zusammenhalt stärken.12. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration in Deutschland. Berlin.

Knuth, M. (2021). Transformative Arbeitsmarktpolitik. Herausforderungen der Arbeitsmarktpolitik unter den Bedingungen der, konfluenten Digitalisierung. Working Paper Forschungsförderung. Berlin, Forschungsstelle Arbeit der Zukunft der Hans Böckler Stiftung.

Kogan, I. (2005). Last hired, first fired? The unemployment dynamics of male immigrants in Germany. European Sociological Review, 20(5), 445-461. doi: <https://doi.org/10.1093/esr/jch037>

Lehweß-Litzmann, R. (2018). Is labour market policy heading for social investment in European countries? An analysis of spending trends between 2006 and 2015. Zeitschrift für Sozialreform, 64(3), 333-362. doi: <https://doi.org/10.1515/zsr-2018-0018>.

Lehweß-Litzmann, R. und J. Söhn (2022). Jobcenters' strategies to promoting the inclusion of immigrant and native job seekers: a comparative analysis based on PASS survey data. Journal for Labour Market Research 56(1). doi: <https://doi.org/10.1186/s12651-022-00313-8>.

Söhn, J. (2019). Initial employment pathways of immigrants in Germany. Why legal contexts of reception matter — an analysis of life-course data. Transfer: European Review of Labour and Research, 25(1), 43-62. doi: <https://doi.org/10.1177/1024258918818069>.

Autorinnen und Autoren

Dr. René Lehweß-Litzmann ist Senior Researcher am SOFI. Er forscht u.a. zu Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, Arbeitsmarkttrends, Fachkräften für die Daseinsvorsorge und Erwerbsverläufen im Kontext gesellschaftlicher Herausforderungen.

Dr. Janina Söhn ist ebenso Senior Researcher am SOFI. Im Rahmen des breiten Forschungsfeldes der sozialen Ungleichheit hat sie über die Integration von Zuwanderern, Integrationspolitik, Bildung, Berufsausbildung, Erwerbsverläufe und Erwerbsrenten veröffentlicht.

Impressum

© Soziologisches Forschungsinstitut Göttingen (SOFI) e.V.
an der Georg-August-Universität

Stand: Dezember 2022