



Arbeitsmarktintegration für Migranten fördern

Potenziale der Jobcenter

Vera Dittmar

Arbeitsmarktintegration für Migranten fördern

Potenziale der Jobcenter



Diese Arbeit wurde von der Fakultät für Gesellschaftswissenschaften der Universität Duisburg-Essen als Dissertation zur Erlangung des Doktorgrades (Dr. phil.) genehmigt.

Name der Gutachterinnen und Gutachter:

1. Prof. Dr. Matthias Knuth (Universität Duisburg-Essen)

2. Prof. Dr. Karin Lohr (Humboldt-Universität zu Berlin)

Tag der Disputation: 23.10.2015

© W. Bertelsmann Verlag GmbH & Co. KG
Bielefeld 2016

Gesamtherstellung:
W. Bertelsmann Verlag, Bielefeld
wbv.de

Umschlagfoto:
Shutterstock/Ella Sarkisyan

Bestellnummer: 6004514
ISBN (Print): 978-3-7639-5691-3
ISBN (E-Book): 978-3-7639-5692-0

Printed in Germany

Das Werk einschließlich seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Insbesondere darf kein Teil dieses Werkes ohne vorherige schriftliche Genehmigung des Verlages in irgendeiner Form (unter Verwendung elektronischer Systeme oder als Ausdruck, Fotokopie oder unter Nutzung eines anderen Vervielfältigungsverfahrens) über den persönlichen Gebrauch hinaus verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Für alle in diesem Werk verwendeten Warennamen sowie Firmen- und Markenbezeichnungen können Schutzrechte bestehen, auch wenn diese nicht als solche gekennzeichnet sind. Deren Verwendung in diesem Werk berechtigt nicht zu der Annahme, dass diese frei verfügbar seien.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Danksagung

An dieser Stelle möchte ich mich bei Prof. Dr. Matthias Knuth und Prof. Dr. Karin Lohr für ihre anregenden Vorschläge und wohlwollende Begleitung dieser Dissertation bedanken. Prof. Knuth hat mir durch die Mitarbeit im Institut Arbeit und Qualifikation der Universität Duisburg-Essen ermöglicht, vielfältige Einblicke in die Tätigkeit der Jobcenter und deren wissenschaftliche Reflexion zu gewinnen. Prof. Lohr möchte ich danken, dass sie mein Interesse an der Organisationssoziologie geweckt und mir wertvolle Anregungen im Forschungsprozess gegeben hat.

Ich möchte mich bei allen InterviewpartnerInnen bedanken, die mich an ihren Erfahrungen haben teilnehmen lassen. Ohne euch wäre diese Dissertation nicht möglich gewesen. Für anregende Gespräche am Mittagstisch danke ich PD Dr. Brussig, Prof. Dr. Beese, Prof. Dr. Mogge-Grotjahn und meinen KollegInnen. Außerdem möchte ich meinen Freundinnen Kristina Hermann, Jenny Leser und Marlene Damerau sowie meinem Bruder Martin danken, da sie immer einen optimistischen Blick auf die Berg- und Talfahrten dieser Arbeit warfen. Last but not least danke ich meiner Familie, die mich auf all meinen Wegen mit viel Liebe und Unterstützung begleitet hat. Insbesondere möchte ich meinem Vater Dr. Eberhard Dittmar für die teilweise sehr zeitaufwendige Unterstützung danken und meiner Mutter für ihren pragmatischen Blick auf die Herausforderungen des Lebens. Meinen Schwiegereltern danke ich für ihren flexiblen Einsatz in der Kinderbetreuung, meinem Mann Heiko dafür, dass er mir den Freiraum für diese Arbeit geschaffen hat. Und natürlich danke ich meinen drei Söhnmännern Moritz, Lukas und Malte, die mich mit viel Witz vom Schreiben ab- und angehalten haben.

Inhalt

1	Einleitung	11
1.1	Erkenntnisinteresse und Eingrenzung der Problemstellung	11
1.2	Aufbau der Arbeit	13
2	Zum Stand der Arbeitsmarktintegration von Menschen mit migrationsbezogenen Ressourcen und Bedarfen	15
2.1	Definition der Gruppe von Personen mit migrationsbezogenen Ressourcen und Bedarfen	16
2.2	Wesentliche Charakteristika des Bevölkerungsanteils mit Migrationshintergrund	20
2.3	Die Einkommens- und Arbeitsmarktsituation von Personen mit Migrationshintergrund	22
2.4	Qualifikationsstruktur und Entwicklung der Arbeitskräftenachfrage	24
2.5	Zusammenfassung	26
3	Das Dienstleistungsversprechen der Jobcenter in Bezug auf KlientInnen mit migrationsbezogenen Ressourcen und Bedarfen	29
3.1	Die Jobcenter als Grundsicherung für Arbeitssuchende	29
3.2	Die Einführung der Jobcenter im Zuge der Hartz-Reformen	31
3.3	Wesentliche Organisationsmerkmale der Jobcenter	32
3.3.1	<i>Die Finanzierung der Jobcenter und das wirkungsorientierte Steuerungsmodell</i>	32
3.3.2	<i>Das Kundenzentrum als Organisationsmodell der Jobcenter</i>	34
3.3.3	<i>Das 4-Phasen-Modell der Integrationsarbeit als Handlungsprogramm der Jobcenter</i> .	35
3.3.4	<i>Der Produktkatalog der Jobcenter als offizielles Dienstleistungsangebot</i>	37
3.3.5	<i>Die rechtlichen Grundlagen der Jobcenter</i>	38
3.4	Das ambivalente Dienstleistungsversprechen der Jobcenter	40
3.4.1	<i>Der Dienstleistungsdiskurs in der öffentlichen Arbeitsverwaltung</i>	40
3.4.2	<i>Zur Qualität von Dienstleistungen</i>	40
3.4.3	<i>Warum KundInnen der Jobcenter tatsächlich KlientInnen sind</i>	41
3.5	KlientInnen der Jobcenter mit migrationsbezogenen Ressourcen und Bedarfen .	42
3.5.1	<i>Der Anteil der Jobcenter-KlientInnen mit migrationsbezogenen Ressourcen und Bedarfen bzw. mit Migrationshintergrund</i>	42
3.5.2	<i>Die Herkunftsregionen der KlientInnen mit Migrationshintergrund</i>	43
3.5.3	<i>Die Bildungsabschlüsse der KlientInnen mit Migrationshintergrund</i>	44
3.6	Zusammenfassung	45

4	Das Jobcenter als soziale Dienstleistungsorganisation mit bürokratischen Elementen	47
4.1	Das Konzept der Organisationstypen – Die Jobcenter als hybride Organisation . .	48
4.2	Das Jobcenter als soziale Dienstleistungsorganisation	49
4.2.1	<i>Die Definition des Begriffs der sozialen Dienstleistungsorganisation</i>	50
4.2.2	<i>Die Bedeutung der Dienstleistungsmethoden für Jobcenter</i>	54
4.2.3	<i>Die Strukturmerkmale von sozialen Dienstleistungsorganisationen</i>	58
4.3	Zusammenfassung: Jobcenter als soziale Dienstleistungsorganisationen mit bürokratischen Elementen	63
5	Die Ausgestaltung von Entscheidungs- und Handlungsspielräumen in sozialen Dienstleistungsorganisationen	65
5.1	Das Konzept des Spielraums in sozialen Dienstleistungsorganisationen	66
5.1.1	<i>Einführende Beobachtungen</i>	66
5.1.2	<i>Die vielfältigen Definitionen von Spielräumen</i>	66
5.2	Die Entstehung von Spielräumen in sozialen Dienstleistungsorganisationen . . .	68
5.2.1	<i>Die Herausbildung von Handlungsspielräumen der MitarbeiterInnen</i>	68
5.2.2	<i>Das offizielle Mandat zur Ausgestaltung von Entscheidungsspielräumen</i>	71
5.3	Die Beeinflussung der Ausgestaltung von Spielräumen durch Faktoren	73
5.3.1	<i>Die Kombination von Entscheidungs- und Handlungsspielraum</i>	75
5.4	Die Nützlichkeit von Spielräumen für ausgewählte Gruppen von AkteurInnen . .	76
5.4.1	<i>Spielräume als Förderung der Interessen des Gesetzgebers</i>	76
5.4.2	<i>Spielräume als Förderung der Interessen der Geschäftsführung</i>	76
5.4.3	<i>Spielräume als Förderung der Interessen der MitarbeiterInnen</i>	76
5.4.4	<i>Spielräume als Förderung der Interessen der KlientInnen</i>	77
5.4.5	<i>Die AdressatInnenorientierung als Maßstab der Spielraumgestaltung</i>	78
5.5	Die Beeinflussung der Spielraumgestaltung durch Diversity Management-Strategien	78
5.5.1	<i>Definitionen des Diversity Managements</i>	79
5.5.2	<i>Die Mehrwerte des Diversity Managements</i>	80
5.5.3	<i>Interventionsstrategien des Diversity Managements</i>	81
5.6	Die Beeinflussung der Spielraumgestaltung durch Diskriminierung	82
5.6.1	<i>Definitionen von Diskriminierung</i>	83
5.6.2	<i>Typen diskriminierenden Verhaltens in Organisationen</i>	83
5.7	Zusammenfassung und Vorstellung der forschungsleitenden Prämissen	85
6	Forschungsdesign und methodisches Vorgehen	91
6.1	Die methodologischen Grundlagen quantitativer und qualitativer Forschung . . .	91
6.2	Der Forschungs- und Auswertungsprozess	93
6.3	Die Auswahl des Untersuchungsgegenstands	94
6.3.1	<i>Die Auswahl der Jobcenter</i>	94
6.3.2	<i>Die Auswahl der InterviewpartnerInnen</i>	95

6.3.3	<i>Die Auswahl der statistischen Eckdaten</i>	96
6.4	Die Erhebungsmethoden	97
6.4.1	<i>Die ExpertInneninterviews</i>	97
6.4.2	<i>Die Analyse von statistischen Daten der Jobcenter</i>	99
6.5	Die Auswertungsmethoden	100
6.5.1	<i>Die Auswertung der ExpertInneninterviews</i>	100
6.5.2	<i>Die Auswertung des statistischen Materials</i>	101
6.6	Zusammenfassung	101
7	Die AkteurInnen und ihre Tätigkeitsfelder mit Spielraum	103
7.1	Der juristische Ermessensspielraum	106
7.2	Die Tätigkeitsfelder mit Entscheidungsspielraum der Geschäftsführung	108
7.2.1	<i>Die Tätigkeitsfelder mit Spielraum</i>	108
7.2.2	<i>Die Prinzipien und Grenzen des Spielraums</i>	110
7.2.3	<i>Die Reichweite des Spielraums</i>	111
7.3	Die Tätigkeitsfelder mit Entscheidungsspielraum der Teamleitung	113
7.3.1	<i>Die Tätigkeitsfelder mit Spielraum</i>	113
7.3.2	<i>Die Prinzipien und Grenzen des Spielraums</i>	115
7.3.3	<i>Die Reichweite des Spielraums</i>	116
7.4	Die Tätigkeitsfelder mit Handlungsspielraum der MitarbeiterInnen im Bereich der Arbeitsvermittlung	118
7.4.1	<i>Die Tätigkeitsfelder mit Spielraum</i>	118
7.4.2	<i>Die Prinzipien und Grenzen des Spielraums</i>	121
7.4.3	<i>Die Reichweite des Spielraums</i>	122
7.5	Die Tätigkeitsfelder mit Entscheidungsspielraum der Migrationsbeauftragten	124
7.5.1	<i>Die Tätigkeitsfelder mit Spielraum</i>	124
7.5.2	<i>Die Prinzipien und Grenzen des Spielraums</i>	126
7.5.3	<i>Die Reichweite des Spielraums</i>	126
7.6	Die Tätigkeitsfelder in Jobcentern, die durch Organisationen der Migrationsberatung beeinflusst werden können	127
7.6.1	<i>Die Beeinflussung der Tätigkeitsfelder von jobcenterinternen AkteurInnen durch migrationsbezogene Beratungsorganisationen</i>	129
7.6.2	<i>Prinzipien, Grenzen und Reichweite der Handlungsoptionen</i>	130
7.7	Zusammenfassung	131
7.7.1	<i>Die Tätigkeitsfelder von Geschäftsführungen, Teamleitungen und MitarbeiterInnen auf Makro- und Mikroebene</i>	131
7.7.2	<i>Die Einbettung der Position des/der Migrationsbeauftragten in die Struktur der Jobcenter</i>	132
7.7.3	<i>Reichweite, Prinzipien und Grenzen der Spielräume und Handlungs-optionen</i>	133
7.7.4	<i>Die Bedeutung der Spielräume für KlientInnen mit MRB</i>	134

8	Die Einflussfaktoren auf die Ausgestaltung von Spielräumen	135
8.1	Der Faktor „Gesellschaftliche Rahmenbedingungen“	135
8.1.1	<i>Die politische Dimension des Faktors</i>	135
8.1.2	<i>Die wirtschaftliche Dimension des Faktors</i>	137
8.1.3	<i>Fazit</i>	138
8.2	Der Faktor „Merkmale der SpielraumanwenderInnen“	139
8.2.1	<i>Die vielfältige Ausgestaltung von Spielräumen</i>	140
8.2.2	<i>Die Merkmale von MitarbeiterInnen</i>	142
8.2.3	<i>Die Merkmale von Teamleitungen und Migrationsbeauftragten</i>	162
8.2.4	<i>Fazit</i>	164
8.3	Der Faktor: „Einschätzung der Merkmale von KlientInnen“	169
8.3.1	<i>Die Einschätzung der KlientInnen mit migrationsbezogenen Ressourcen und Bedarfen in Bezug auf ihre Arbeitsmarktintegration</i>	170
8.3.2	<i>KlientInnen mit migrationsbezogenen Ressourcen und Bedarfen als aktiv Handelnde: Die Beeinflussung der Spielraumgestaltung durch die KlientInnen</i>	178
8.3.3	<i>Fazit</i>	182
8.4	Zusammenfassung: Die Einflussfaktoren auf die Spielraumgestaltung	184
9	Die Ausgestaltung von Spielräumen in drei ausgewählten Jobcentern	187
9.1	Die strategische Ausrichtung der Jobcenter	188
9.1.1	<i>KlientInnen mit migrationsbezogenen Ressourcen und Bedarfen als Zielgruppe?</i>	188
9.1.2	<i>Die Einbettung der Migrationsbeauftragten in die Organisationsstruktur</i>	190
9.1.3	<i>Die lokale Stellungnahme zu Bundeszielen</i>	191
9.1.4	<i>Zusammenfassung</i>	193
9.2	Die Umweltbeziehungen der Jobcenter	193
9.3	Die Organisationspraxis der Jobcenter	197
9.3.1	<i>Die intraorganisationale Koordinierung: Die Strukturierung von Teams</i>	198
9.3.2	<i>Das Personalmanagement (Rekrutierung und Weiterbildung)</i>	199
9.3.3	<i>Die Bedeutung der Sprache im Beratungsgespräch und die Bedeutung der SprachmittlerInnen</i>	203
9.3.4	<i>Die Bedeutung von Sonderprogrammen mit integrativem Charakter</i>	204
9.3.5	<i>Die Bedeutung von Kompetenzdienstleistungen</i>	207
9.3.6	<i>Die Erfolgskontrolle durch Controlling</i>	210
9.3.7	<i>Unterschiede zwischen dem Migra-Team und anderen Teams</i>	213
9.3.8	<i>Diskriminierende Praktiken in den Jobcentern</i>	217
9.3.9	<i>Zusammenfassung</i>	221
9.4	Die Organisationsergebnisse – Die Jobcenter in Kennzahlen	222
9.4.1	<i>Die Herkunftsgruppen und die Altersstruktur der Jobcenter-KlientInnen</i>	223
9.4.2	<i>Die Verteilung von Organisationsressourcen an KlientInnen in Form von Maßnahmen</i>	226
9.4.3	<i>Die Integrationsquoten der Jobcenter</i>	233
9.4.4	<i>Die Sanktionsquoten der Jobcenter</i>	239

9.4.5	<i>Zusammenfassung</i>	240
9.5	Zusammenfassung: Das unterschiedliche Dienstleistungsangebot der drei Jobcenter	241
10	Zusammenfassung und Ausblick	243
	Abkürzungsverzeichnis	255
	Tabellenverzeichnis	256
	Abbildungsverzeichnis	258
	Literaturverzeichnis	261

1 Einleitung

1.1 Erkenntnisinteresse und Eingrenzung der Problemstellung

Seit einigen Jahren wird in Deutschland das Thema „Zuwanderung und Integration“ aus unterschiedlichen Perspektiven erörtert. Ein zentraler Diskussionspunkt sind die Potenziale und Risiken sowohl der schon erfolgten als auch der laut Prognose noch bevorstehenden Einwanderung in die Bundesrepublik: Einerseits wird die Neuzuwanderung von AusländerInnen, genau genommen von qualifizierten Fachkräften, seitens großer Unternehmen zunehmend gefordert. Andererseits wird die (mangelnde) Integration in den und die Teilhabe am Arbeitsmarkt von bereits in Deutschland lebenden Menschen mit Migrationshintergrund allgemein kritisch diskutiert, ja sogar als Belastung empfunden. Ein Grund hierfür liegt in der hohen Arbeitslosenquote dieses Personenkreises sowie in ihrer vermeintlich geringeren arbeitsmarktrelevanten Qualifizierung. Auch die aktuell hitzige Debatte über die Integration von Flüchtlingen greift diese Gegensätze auf: Flüchtlinge werden entweder als Chance für Deutschland zur Bewältigung des demografischen Wandels gesehen oder sie werden als Belastung für die Sozialsysteme gefürchtet. Die zukünftige Entwicklung wird nicht zuletzt davon abhängen, ob es den Flüchtlingen mittelfristig gelingt, sich in den Arbeitsmarkt zu integrieren.

Bei der Arbeitsmarktintegration von Personen mit Migrationshintergrund kommt der Bundesagentur für Arbeit und den Trägern der Grundsicherung für Arbeitssuchende, also unter anderem den Jobcentern, eine besondere Rolle zu. Sie haben den öffentlichen Auftrag, Arbeitssuchende durch Beratung, Betreuung und Absicherung so zu unterstützen, dass sie ein von staatlichen Transferleistungen unabhängiges Leben führen können. Basis der Beratung und Arbeitsmarktvermittlung sind verschiedene Gesetze und Richtlinien, die Ausdruck der Reformprozesse der letzten Jahre sind. Da in diesen Reformprozessen jedoch der Migrationshintergrund der AdressatInnen nicht oder nicht hinreichend berücksichtigt wurde, wie beispielsweise der Bericht der Hartz-Kommission zeigt, ist zu hinterfragen, ob die zurzeit praktizierte Förderung und Beratung durch die Jobcenter wirklich den Bedürfnissen der spezifischen Zielgruppe der Menschen mit Migrationshintergrund gerecht wird. In dieser Arbeit wird dies u. a. anhand einer eigenen empirischen Untersuchung beleuchtet. Die grundlegende forschungsleitende Frage ist die: *Welche Potenziale haben Jobcenter*

zur Förderung der Arbeitsmarktintegration von Menschen mit Migrationshintergrund? Der Fokus soll dabei auf den Jobcentern vom Typus der „Gemeinsamen Einrichtung“ liegen, da hier Menschen mit Migrationshintergrund überdurchschnittlich häufig vertreten sind.

Der Arbeit liegt dabei eine organisationssoziologische Perspektive zugrunde. Organisationssoziologisch betrachtet ist ein Jobcenter eine soziale Dienstleistungsorganisation mit der zentralen Funktion, das persönliche Wohlbefinden von Individuen zu schützen, zu erhalten oder zu erhöhen, indem es dazu beiträgt, die persönlichen Eigenschaften der KlientInnen zu kategorisieren, zu kompensieren oder zu verändern (Hasenfeld 1983, 2010). In der deutschen Literatur wird sich erst neuerdings mit der soziologischen Perspektive auf die organisationale Gestalt von sozialen Diensten auseinandergesetzt. Richtungsweisend ist in dieser Diskussion einerseits die von Klatetzki (2010) herausgegebene Publikation zu sozialen personenbezogenen Dienstleistungsorganisationen, welche sich Organisationen aus der Perspektive verschiedener soziologischer Strömungen annähert. Und auch das Werk von Bode (2012) ist hier bedeutsam, der den Typus einer sozialen Dienstleistungsorganisation in seinen wesentlichen Charakteristika beschreibt und dies reflektiert. Seine Ergebnisse wurden bisher jedoch nicht auf die Organisation der Jobcenter übertragen, obwohl dies naheläge, da Jobcenter als soziale Dienstleistungsorganisationen mit bürokratischen Elementen anzusehen sind und daher als „hybride Organisation“ verstanden werden müssen. Bei der Rezeption des aktuellen Forschungsstandes fällt zudem auf, dass bislang eine wissenschaftliche Reflexion der Jobcenter in Bezug auf KlientInnengruppen mit besonderen Merkmalen fehlt. Da ich im Kontext dieser Arbeit von der forschungsleitenden Annahme ausgehe, dass der Migrationshintergrund ein personenbezogenes Merkmal ist, das bei der Arbeitsmarktintegration eine gewisse Relevanz beanspruchen kann (aber nicht muss), gilt es, dies näher zu untersuchen. Daher stellt sich die folgende theoretische Untersuchungsfrage: *Wie können Jobcenter organisationssoziologisch mit Berücksichtigung der Förderung von KlientInnen mit Migrationshintergrund reflektiert werden?*

Neben diesen theoretischen Forschungsfragen umfasst diese Arbeit einen anwendungsorientierten Teil, welcher die theoretischen Erörterungen auf die aktuelle Situation in Jobcentern anwendet, was den Umgang mit KlientInnen mit Migrationshintergrund betrifft. In diesem Zusammenhang wird u. a. herausgearbeitet, dass vorhandene strukturelle Unterschiede zwischen einzelnen Jobcentern sowie die unterschiedliche Handhabung einzelner Jobcenter-MitarbeiterInnen nur dann verständlich werden, wenn man nicht nur die organisationalen Strukturen der sozialen Dienstleistungsorganisation „Jobcenter“ beleuchtet, sondern auch die Ausgestaltung von Entscheidungs- und Handlungsspielräumen der MitarbeiterInnen der Jobcenter auf allen Hierarchieebenen in den Blick nimmt. Diese Spielräume der in den Jobcentern Agierenden stehen im Fokus der empirischen Erhebung, wobei hier primär folgender forschungsleitenden Frage nachgegangen wird: *Wird die Förderung von KlientInnen mit Migrationshintergrund durch die Ausgestaltung von Entscheidungs- und Handlungsspielräumen von AkteurInnen in den Jobcentern beeinflusst? Und wenn ja, wel-*

che Aspekte sind hier relevant? Dabei wird u. a. beleuchtet, inwiefern die Förderung adressatInnenorientiert und -gerecht gestaltet wird. In diesem Zusammenhang geht es also vor allem darum, inwiefern die Jobcenter zurzeit den Ressourcen und Bedarfen der Menschen mit Migrationshintergrund gerecht werden.

Die empirische Studie ist primär qualitativ ausgerichtet. In drei verschiedenen Jobcentern wurden die für das Forschungsanliegen als relevant angenommenen Personengruppen mittels ExpertInneninterviews befragt. Einerseits wurden die jobcenter-internen AkteurInnen interviewt, also die Geschäftsführung, die Teamleitungen, die VermittlerInnen und die Migrationsbeauftragten der drei Jobcenter. Andererseits wurden auch wichtige externe ExpertInnen befragt, wobei es sich um VertreterInnen von Organisationen handelt, die KlientInnen mit migrationsbezogenen Ressourcen und Bedarfen beschäftigungsorientiert beraten. Interviewt wurden darüber hinaus die Jobcenter-KlientInnen mit migrationsbezogenen Bedarfen und Ressourcen. Diese wurden vor allem zu ihren Erfahrungen mit dem für sie zuständigen Jobcenter bzw. mit der externen Beratungsorganisation befragt.

Diese qualitative Erhebung wurde durch eine quantitative Datenauswertung ergänzt, der die für die Gruppe der Menschen mit Migrationshintergrund relevanten statistischen Kennzahlen zugrunde lagen, die durch die Jobcenter selbst generiert und durch den Statistischen Service der Bundesagentur für Arbeit erhoben werden.

Mein Ziel ist es, so möchte ich zusammenfassen, mit meiner Forschung nicht nur neue organisationssoziologische Erkenntnisse über Jobcenter zu gewinnen, sondern auch auf der Basis der von mir erhobenen und interpretierten Daten die Förderung der Arbeitsmarktintegration von Menschen mit migrationsbezogenen Ressourcen und Bedarfen durch die Jobcenter in die Tiefe gehend zu beleuchten.

1.2 Aufbau der Arbeit

In dieser Arbeit gilt es, zunächst die Arbeitsmarktsituation mit ihren Chancen und Risiken von Personen mit migrationsbezogenen Ressourcen und Bedarfen zu beschreiben (Kap. 2). Anschließend wird der Organisationstyp „Jobcenter“ beleuchtet, wobei auch diejenigen Veränderungen betrachtet werden, die aus den Reformströmungen des letzten Jahrzehnts resultierten. Zudem wird aus einer Binnenperspektive das als ambivalent zu bezeichnende Dienstleistungsversprechen der Jobcenter in Bezug auf KlientInnen mit migrationsbezogenen Ressourcen und Bedarfen diskutiert (Kap. 3).

Nach der Beschreibung des Forschungsgegenstandes werden die Besonderheiten der Jobcenter aus theoretischer Perspektive reflektiert, wobei Jobcenter als soziale Dienstleistungsorganisation mit bürokratischen Elementen definiert werden (Kap. 4). Anschließend wird das theoretische Gerüst erweitert, indem die Ausgestaltung von Spielräumen durch die in den Jobcentern Agierenden als ein weiteres für das Forschungsanliegen relevantes Organisationsmerkmal vorgeschlagen wird. Außerdem

wird die Organisationsstrategie des Diversity Managements u. a. als Prävention von Prozessen der Diskriminierung in Organisationen diskutiert (Kap. 5). Anschließend werden die forschungsleitenden Prämissen und Hypothesen und das Forschungsdesign vorgestellt (Kap. 6).

Die empirischen Erkenntnisse selbst werden in drei Kapiteln vorgestellt. Zunächst werden die AkteurInnen der Jobcenter beleuchtet, wobei es zentral um ihre Spielraumausgestaltung bei der Vermittlung von KlientInnen in den Arbeitsmarkt geht (Kap. 7). Anschließend werden drei Faktoren reflektiert, die die Ausgestaltung der Spielräume beeinflussen. Dies sind die Rahmenbedingungen, die Merkmale der SpielraumanwenderInnen sowie die KlientInnen selbst (Kap. 8). Nachfolgend werden zwei weitere Faktoren der Spielraumgestaltung vorgestellt: erstens die Organisationsmerkmale der Jobcenter, die sowohl Grenzen als auch Möglichkeiten der Spielraumgestaltung eröffnen; und zweitens die Signale der Geschäftsführung, die die Spielraumgestaltung von statusniedrigeren AkteurInnen beeinflussen können. Als Konsequenz können für die drei ausgewählten Jobcenter die Möglichkeiten der Spielraumgestaltung über die vorhandenen Organisationsmerkmale und die Signale der Geschäftsführung rekonstruiert werden. (Kap. 9). Die wesentlichen Schlussfolgerungen finden sich in der Zusammenfassung (Kap. 10).

2 Zum Stand der Arbeitsmarktintegration von Menschen mit migrationsbezogenen Ressourcen und Bedarfen

Migration ist ein prägendes Phänomen der Menschheitsgeschichte. Dabei ist Migration immer gebunden an die jeweilige Person der Migrierenden und ihre individuelle Sichtweise auf ökonomische, politische oder soziale Problemlagen in den Herkunftsländern, die sich – neben weiteren Faktoren – auf die Integration der MigrantInnen auswirken. Auch auf die Arbeitsmarktintegration hat dies entscheidenden Einfluss. In den Fällen, in denen eine Integration in den Arbeitsmarkt nicht vollzogen werden kann, der oder die Migrierende jedoch einen offiziellen Aufenthaltsstatus hat, werden in der BRD i. d. R. Jobcenter mit der Aufgabe betraut, eine Arbeitsmarktintegration zu fördern. Die Rolle der Jobcenter für die Förderung der Arbeitsmarktintegration von Migrierenden wird in dieser Arbeit erörtert.

Bevor jedoch näher auf die Jobcenter eingegangen wird, stehen in diesem Kapitel zunächst die Menschen mit Migrationshintergrund im Fokus, wobei ihre Einbettung in die deutsche Gesellschaft unter ausgewählten Gesichtspunkten beschrieben wird. Zunächst wird das Konzept des „Migrationshintergrundes“ (MH) reflektiert und geklärt, wie sich Menschen mit Migrationshintergrund von solchen mit migrationsbezogenen Ressourcen und Bedarfen (MRB) unterscheiden (Kap. 2.1). Anschließend wird dargelegt, wie groß der Bevölkerungsanteil von Personen mit Migrationshintergrund in der BRD ist (Kap. 2.2) und wie sich die Einkommens- und Arbeitsmarktsituation (Kap. 2.3) sowie die vorhandenen arbeitsmarktrelevanten Qualifikationen (Kap. 2.4) dieser Personengruppe darstellt. In der Zusammenfassung (Kap. 2.5) werden insbesondere das Integrationsgebot des Sozialstaates und die gesetzlich verankerte Unterstützung der Arbeitsmarktintegration durch Jobcenter kurz reflektiert.

2.1 Definition der Gruppe von Personen mit migrationsbezogenen Ressourcen und Bedarfen

In der Literatur findet sich keine einheitliche Definition des begrifflichen Konstrukts von „Menschen mit Migrationshintergrund“. Der Begriff „AusländerIn“ würde sich zwar insofern eignen, als er aus einer rechtlichen Perspektive Menschen nach ihrer Staatsangehörigkeit unterscheidet. Die Bezeichnung als „Ausländerin“¹ wird zurzeit jedoch zunehmend als stigmatisierend wahrgenommen, sodass heute seitens der scientific community i. d. R. von „ZuwanderInnen“ und „EinwanderInnen“ gesprochen wird. Demnach ist der „Zuzug aus dem Ausland“ das wesentliche Unterscheidungskriterium zur deutschen Bevölkerung. In diesem Kontext sollte jedoch deutlich gemacht werden, dass in Deutschland Menschen leben, die zwar umgangssprachlich als „MigrantInnen“ bezeichnet werden, jedoch keine eigene Migrationserfahrung besitzen. Es ist dementsprechend danach zu unterscheiden, ob eine Person selbst nach Deutschland eingewandert ist („MigrantIn“) oder ob ihre Eltern oder Großeltern eingewandert sind („Person mit Migrationshintergrund“).

Wer genau unter die Definition „Person mit Migrationshintergrund“ fällt, ist in der Literatur jedoch nicht einheitlich und unterscheidet sich ggf. von Studie zu Studie. Eine sehr umfassende Definition findet sich in der Erhebung zum Mikrozensus² durch das Statistische Bundesamt (Statistisches Bundesamt 2010). In dieser Erhebung werden

- „alle nach 1949 auf das heutige Gebiet der Bundesrepublik Deutschland Zugewanderten,
- alle in Deutschland geborenen Ausländer und
- alle in Deutschland als Deutsche Geborenen mit zumindest einem zugewanderten oder als Ausländer in Deutschland geborenen Elternteil“ (ebd.: 6)

als Personen mit Migrationshintergrund bezeichnet. Der Mikrozensus erfasst demnach zusätzlich zur Staatsbürgerschaft sowohl den individuellen Geburtsort als auch den Geburtsort der Eltern. Demnach hat eine in Deutschland geborene und aufgewachsene Person auch dann einen Migrationshintergrund, wenn nur ein Elternteil im Ausland geboren ist.

Eine solch umfassende Definition ist sicherlich sinnvoll, um die Vielfältigkeit der in Deutschland lebenden Bevölkerung aufzuzeigen. Im Kontext der Arbeitsmarktintegration ist diese Definition jedoch weniger geeignet. Dies möchte ich gern an zwei Fallbeispielen demonstrieren:

1 Während der Begriff des „Ausländers“/der „Ausländerin“ umgangssprachlich häufig stigmatisierend verwendet wird, ist die Unterscheidung nach Staatsangehörigkeit, d. h. zwischen „Deutschen“ und „AusländerInnen“, bei statistischen Untersuchungen unumgänglich und wird dann ohne bewertende Konnotation weiterhin verwendet.

2 Der Mikrozensus ist eine repräsentative Haushaltsbefragung der amtlichen Statistik in Deutschland. Rund 830 000 Personen werden stellvertretend für die gesamte Bevölkerung zu ihren Lebensbedingungen befragt (vgl. www.destatis.de).

Im ersten Fallbeispiel handelt es sich um eine junge Frau, welche im Ruhrgebiet geboren ist und die deutsche Staatsangehörigkeit hat, ebenso wie ihre Mutter und ihre Großeltern. Sie hat ihr deutsches Abitur erfolgreich bestanden und beginnt nun ihr Studium. Da ihr Vater jedoch aus Polen stammt, hat sie nach der oben genannten Definition einen Migrationshintergrund.

Im zweiten Fallbeispiel handelt es sich um einen Mann mittleren Alters, der als Flüchtling nach Deutschland gekommen ist. In seinem Heimatland Syrien hat er bereits berufliche Erfahrungen gesammelt. Seine schulischen und beruflichen Abschlüsse hat er ebenfalls dort erworben. Da er eine Arbeitserlaubnis besitzt, versucht er nun, nach dem bestandenen Sprachkurs seine Kenntnisse und seine Berufserfahrung auf dem deutschen Arbeitsmarkt zu verwerten. Auch dieser Mann hat nach der obigen Definition einen Migrationshintergrund.

Die beiden Fallbeispiele verdeutlichen, wie vielfältig das Spektrum der Menschen mit Migrationshintergrund ist. Und es wird deutlich, dass hier sehr unterschiedliche Chancen auf eine Arbeitsmarktintegration vorliegen. Wie ist dies jedoch erklärbar? – Verkürzt ausgedrückt liegt es daran, dass in den zwei Fallbeispielen sehr unterschiedliche migrationsbezogene Ressourcen und Bedarfe vorliegen. Um was es sich bei solchen migrationsbezogenen Ressourcen und Bedarfen genau handelt, wird in der Studie zu den „Wirkungen des SGB II auf Menschen mit MH“ (IAQ 2009; Knuth 2010) deutlich. Hier wird die „Familiensprache“ als weiteres Merkmal eingeführt, da die muttersprachliche Sozialisation zentral ist (Esser 2006, 2007). Nach der Definition des IAQ werden in Deutschland geborene Menschen mit deutscher Staatsangehörigkeit nur dann als Menschen mit Migrationshintergrund angesehen, wenn mindestens ein Elternteil außerhalb Deutschlands geboren wurde und wenn im familialen Kontext überwiegend eine andere *Sprache* als Deutsch gesprochen wird. Die so definierten Personen sind „Zuwander/innen der zweiten Generation mit arbeitsmarktrelevantem Migrationshintergrund“ (Brussig/Dittmar/Knuth 2009), denn die sprachliche Sozialisation hat eine hohe Bedeutung für die Erwerbsintegration.³

Diese Definition bietet demnach eine erste Ausrichtung auf arbeitsmarktrelevante Kriterien. Jedoch argumentiert Kohn (2011), dass Sprache nicht das einzige Merkmal sei, das eine Arbeitsmarktintegration beeinflussen könne. Er hat fünf Herausforderungen für eine Arbeitsmarktintegration identifiziert, die ihm zufolge bei Menschen

3 Nach Definition des IAQ umfasst die Personengruppe mit Migrationshintergrund zudem die klassischen „AusländerInnen“ („Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit“) sowie „eingebürgerte ZuwanderInnen“ („Personen mit deutscher Staatsangehörigkeit, die nicht in Deutschland geboren wurden und die mindestens ein Elternteil haben, das ebenfalls nicht in Deutschland geboren wurde“) (Brussig/Kaltenborn/Wielage 2010).

mit Migrationshintergrund potenziell auftreten können. Diese Herausforderungen entstehen aufgrund:

1. eines spezifischen Wissensnachteils über das Bildungs- und Beschäftigungssystem⁴,
2. des eigenen Agierens in Bildung und Beruf nicht auf Basis der Muttersprache, sondern mit „Deutsch als Zweitsprache“,
3. eines ungünstigen Aufenthaltsstatus‘ in Deutschland,
4. einer fehlenden formalen Anerkennung ausländischer Zertifikate sowie
5. eines diskriminierenden Verhaltens des sozialen Umfeldes oder diskriminierender Strukturen des Arbeitsmarktes.

Aus Kohns Überlegungen ist zu folgern, dass diese Herausforderungen in den Blick genommen werden müssen, wenn die Arbeitsmarktintegration von Menschen mit Migrationshintergrund gefördert werden soll. Wenn also eine Organisation wie das Jobcenter die Arbeitsmarktintegration dieser Menschen fördern möchte, dann müssen Jobcenter notwendigerweise diese Herausforderungen als Bedarfe ihrer KlientInnen interpretieren, um sie organisatorisch aufgreifen zu können. Die unter den Punkten 1–5 genannten Herausforderungen müssen demnach als „*migrationsbezogene Bedarfe*“ verstanden werden, wobei der Punkt 5 klar auf die deutsche Mehrheitsgesellschaft verweist.

Wichtig ist, in diesem Zusammenhang darauf hinzuweisen, dass die KlientInnen neben den genannten Bedarfen auch spezifische Ressourcen aufweisen. Die oben genannten Herausforderungen implizieren dabei bereits „*migrationsbezogene Ressourcen*“:

- die Mehrsprachigkeit sowie
- anerkannte ausländische Zertifikate.

Als weitere „migrationsbezogene Ressourcen“ sind u. a. denkbar:

- interkulturelle Kompetenz,
- berufliche Erfahrungen im Herkunftsland,
- Vernetzung zum Herkunftsland sowie zu spezifischen Communities in Deutschland.

Daher ist es, wenn es um die Förderung der Erwerbsintegration geht, sinnvoll und notwendig, von der Existenz migrationsbezogener Ressourcen und Bedarfe auszugehen, die bei KlientInnen mit Migrationshintergrund auftreten können, aber nicht notwendigerweise vorhanden sein müssen. Demnach können Menschen mit migrationsbezogenen Ressourcen und Bedarfen definiert werden als Menschen mit Migrationshintergrund (auf Basis der Definition des Statistischen Bundesamtes aus dem Jahr 2010), die über eine oder mehrere der migrationsbezogenen Ressourcen und Bedarfe verfügen. Bleibt man bei den oben genannten zwei Fallbeispielen, dann wird auf der Grundlage dieser Überlegungen deutlich, dass es sich zwar bei beiden

4 Die befragten ExpertInnen beobachten, dass Menschen mit Migrationshintergrund oftmals weniger oder falsche Informationen über das deutsche Bildungs- und Beschäftigungssystem haben, wodurch ein Orientierungsbedarf entsteht.

Personen um Menschen mit Migrationshintergrund handelt, dass es sich bei der jungen Frau im ersten Fallbeispiel aber um einen Menschen ohne migrationsbezogene Ressourcen und Bedarfe handelt, wohingegen der Mann im zweiten Fallbeispiel über migrationsbezogene Ressourcen und Bedarfe verfügt.

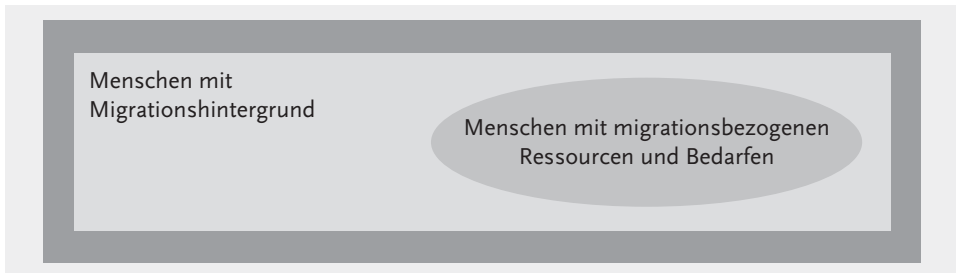


Abb. 1: Überschneidungen von Menschen mit MH und MRB

Quelle: Eigene Darstellung

Der Fokus dieser Arbeit liegt, diesen Überlegungen folgend, auf Menschen mit solchen migrationsbezogenen Ressourcen und Bedarfen (MRB), die für eine Arbeitsmarktintegration relevant sind. Um die Arbeitsmarktintegration dieser Personengruppe adäquat beleuchten zu können, ist es, wie bereits in den oben dargelegten Überlegungen deutlich geworden sein sollte, notwendig, ihre Betitelung zu ändern. Die Notwendigkeit dafür ergibt sich aus einem nutzenorientierten und einem normativen Argument. Beispielsweise ist es für die Jobcenter *nützlich*, mit dem neuen begrifflichen Konstrukt MRB zu arbeiten. Denn wenn diese Definition flächendeckend eingesetzt würde, dann könnte in den Jobcentern erstmals genau festgestellt werden, wie groß der Anteil von Menschen mit migrationsbezogenen Ressourcen und Bedarfen unter den KlientInnen ist. Und es könnte spezifiziert werden, welche konkreten migrationsbezogenen Ressourcen und Bedarfe in einem spezifischen Jobcenter unter den KlientInnen vorhanden sind. Der große Vorteil wäre, dass die Geschäftsführungen in den Jobcentern auf dieser Datengrundlage befähigt würden, ihr Dienstleistungsangebot migrationsbezogen neu zu justieren. Beispielsweise könnten Geschäftsführungen dann abschätzen, in welchem Umfang ein migrationssensibles berufliches Profiling zur Verfügung gestellt werden müsste. Insofern könnte das Jobcenter den KlientInnen mit MRB die passenden Organisationsressourcen zur Verfügung stellen. Dadurch wiederum würden sich für diese Gruppe von KlientInnen die Chancen auf eine Arbeitsmarktintegration erhöhen. Und genau dies würde bedeuten, dass Jobcenter dem Erreichen ihres primären Organisationsziels näher kämen, welches, wie ich im Kapitel 3 noch näher ausführen werde, darin besteht, die Arbeitsmarktintegration der KlientInnen zu fördern. Dafür ist es nützlich, das Dienstleistungsangebot der Jobcenter so zu gestalten, dass es (auch) mit den migrationsbezogenen Ressourcen und Bedarfen von KlientInnen kompatibel ist. Hier zeigt sich das Potenzial der Jobcenter zur Förderung der Arbeitsmarktintegration

von Menschen mit MRB: Das Potenzial liegt in einer *migrationssensiblen Ausgestaltung des Dienstleistungsangebots* der Jobcenter.

Neben dem bisher dargestellten nutzenorientierten Argument wird die Einführung des neuen Konstruktes, wie angesprochen, ebenso durch ein normatives Argument gestützt. Es stellt sich demnach die Frage: Warum ist es für die Jobcenter *normativ* geboten, mit dem Begriff MRB zu arbeiten? – Die Antwort ist recht einfach: Dieses Konstrukt ermöglicht es, wie ich oben bereits anhand der beiden Fallbeispiele belegt habe, eindeutig zwischen Menschen mit migrationsbezogenen Ressourcen und Bedarfen (MRB) und Menschen mit Migrationshintergrund (MH) zu unterscheiden. Insofern kann der Begriff der migrationsbezogenen Ressourcen und Bedarfe (MRB) Prozessen der Diskriminierung vorbeugen. Denn diese Prozesse treten u. a. dann auf, wenn Menschen mit Migrationshintergrund geradezu automatisch mit Menschen mit migrationsbezogenen Ressourcen und Bedarfen gleichgesetzt werden. Sie können sich auch in Organisationen zeigen, wenn aus der Angst heraus, Menschen mit Migrationshintergrund zu diskriminieren, die vorhandenen migrationsbezogenen Ressourcen und Bedarfe ignoriert werden. Diese angstbedingte Vernachlässigung/Ausblendung der spezifischen Ressourcen und Bedarfe von KlientInnen kann m. E. die dringend notwendige *migrationssensible Ausgestaltung des Dienstleistungsangebots* von Jobcentern verhindern. Falls dies systematische Züge annehmen würde, dann müsste von einer Benachteiligung der KlientInnengruppe mit MRB ausgegangen werden. Insofern ist es normativ geboten, im ersten Schritt klar zwischen KlientInnen mit und ohne MRB zu unterscheiden, um im folgenden zweiten Schritt das Dienstleistungsangebot der Jobcenter migrationssensibel ausrichten zu können.

Zusammenfassend ist die Einführung des neuen begrifflichen Konstruktes MRB sowohl nützlich als auch normativ geboten, um das Potenzial der Jobcenter für die hier interessierende KlientInnengruppe ausschöpfen zu können, das in der migrations-sensiblen und somit erst adressatInnengerechten Ausgestaltung des Dienstleistungsangebots besteht.

2.2 Wesentliche Charakteristika des Bevölkerungsanteils mit Migrationshintergrund

Da die Lebenslagen von Menschen mit migrationsbezogenen Ressourcen und Bedarfen bisher nicht statistisch erfasst sind, wird hier auf die Hilfskonstruktionen von „Staatsangehörigkeit“ und „Migrationshintergrund“ zurückgegriffen. Im Zeitraum von 1950 bis 2009 sind rund 39,3 Millionen Menschen nach Deutschland zugewandert (Deutsche und AusländerInnen⁵), wobei im gleichen Zeitraum 29,4 Millionen Menschen das Land auch wieder verlassen haben. Infolgedessen ist für diesen lan-

5 Da hier statistisch nur die Staatsangehörigkeit erfasst ist, muss hier mit dem Begriff „AusländerIn“ trotz der oben genannten Nachteile gearbeitet werden.

gen Zeitraum ein positiver Wanderungssaldo von beinahe zehn Millionen ZuwanderInnen zu verzeichnen (Statistisches Bundesamt 2011).

Die Zahl der Menschen mit Migrationshintergrund betrug im Jahr 2010 15,7 Millionen Menschen und ist somit im Vergleich zum vorherigen Messzeitpunkt im Jahr 2008 leicht gestiegen (15,6 Millionen). Insgesamt hat rund ein Fünftel der in Deutschland lebenden Menschen einen Migrationshintergrund. Darunter sind 10,6 Millionen Menschen mit eigener Migrationserfahrung, was etwa zwei Drittel der Menschen mit Migrationshintergrund betrifft. Dies wird in der folgenden Tabelle verdeutlicht.

Tab. 1: Bevölkerung mit Migrationshintergrund in Deutschland im Jahr 2010 (2008)

	Gesamtbevölkerung	Personen mit Migrationshintergrund		Personen ohne Migrationshintergrund
	in Mio.	Anteil an der Gesamtbevölkerung in %	in Mio.	in Mio.
Gesamtzahl	81,7 (81,9)	19,3 (19,0)	15,7 (15,6)	65,9 (66,6)
deutsche Staatsangehörige		10,5 (10,1)	8,6 (8,3)	65,9 (66,6)
ausländische Staatsangehörige		8,7 (8,3)	7,1 (7,3)	
mit eigener Migrationserfahrung		12,94 (12,82)	10,6 (10,5)	
ohne eigene Migrationserfahrung		6,36 (5,98)	5,2 (4,9)	

Quelle: Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (2012)

Die in der BRD lebenden Personen mit Migrationshintergrund stammen aus unterschiedlichen Herkunftsländern. Den größten Anteil unter den Menschen mit Migrationshintergrund haben türkische MitbewohnerInnen (15,8 %) gefolgt von Menschen mit Migrationshintergrund aus Polen (8,3 %), der Russischen Föderation (6,7 %), Italien (4,7 %) und Kasachstan (4,6 %). Über die Hälfte der ZuwanderInnen kamen aus Europa, wobei rund ein Viertel der Zugewanderten aus einem Mitgliedstaat der Europäischen Union stammen (Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration 2012). Jedoch zeichnet sich nicht in allen Bereichen der BRD dasselbe Bild ab. Vielmehr variiert in den einzelnen Bundesländern der Bevölkerungsanteil der MigrantInnen erheblich. Insgesamt erweist sich Zuwanderung vor allem als „ein Phänomen der alten Bundesländer“ (Statistisches Bundesamt 2011: 188).

Was das Alter angeht, so sind Personen mit Migrationshintergrund im Durchschnitt erheblich jünger als diejenigen ohne einen solchen Hintergrund (35 versus 45,9 Jahre). Dieser deutliche Mittelwertunterschied ist vor allem darauf zurückzuführen: Während bei den unter fünfjährigen Kindern mittlerweile 34,9 Prozent einen Migrationshintergrund aufweisen, liegt der Anteil der Personen mit Migrationshinter-

grund an der Altersgruppe 65 Jahre und älter lediglich bei 8,6 Prozent (Statistisches Bundesamt 2011: 188).

Die hier präsentierten Zahlen belegen eindrücklich, dass die Debatte über Deutschland als Einwanderungsland weit hinter der demografischen Situation zurückliegt, da die Zuwanderungsbevölkerung bereits in den frühen 1990er Jahren bis in die dritte (!) Generation hineinreichte. In der öffentlichen Meinungsbildung vollzog sich jedoch erst seit Ende der 1990er Jahre ein Meinungswandel, wobei insbesondere seitens des bürgerlich-konservativen Milieus die trotz anhaltend hoher Massenarbeitslosigkeit häufig fehlenden ExpertInnen und SpezialistInnen beklagt wurden (Boeckh 2012). Der öffentliche Meinungswandel könnte auch durch den Abschlussbericht der sogenannten „Süßmuth-Kommission“ unterstützt worden sein, die Vorschläge für eine arbeitsmarktorientierte Zuwanderungspolitik in Deutschland erarbeiten sollte. Der Endbericht der Kommission „Zuwanderung“ formuliert in seinem ersten Satz kurz und knapp: „Deutschland braucht Zuwanderinnen und Zuwanderer.“ (Kommission „Zuwanderung“ 2001: 11).

Neben dieser spezifisch arbeitsmarktorientierten Argumentation muss der demografische Wandel als weiterer Grund genannt werden, warum in Deutschland Zuwanderung benötigt wird. Die demografischen Veränderungen zeigen sich in niedrigen Geburtenraten, einer steigenden Lebenserwartung und nicht zuletzt in einer wachsenden ethnischen Vielfalt. Die Überalterung der Gesellschaft kann durch eine aktive Zuwanderung nicht kompensiert, aber zumindest abgeschwächt werden (Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration 2012). Nicht nur deswegen ist es von zentraler Bedeutung, die Integration der bereits in Deutschland lebenden Menschen zu unterstützen. Der neunte Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland formuliert dies eindeutig mit folgenden Worten: „Zuwanderung und Integration gehören zusammen“ (2012: 26). Anders formuliert: Nicht Zuwanderung an sich, sondern die damit verbundene Integration in den Arbeitsmarkt ist von entscheidender Bedeutung.

2.3 Die Einkommens- und Arbeitsmarktsituation von Personen mit Migrationshintergrund

In einer Gesellschaft, die auf der Trennung von Erwerbs- und Familienarbeit beruht, ist die Integration in den Arbeitsmarkt einer der zentralen Faktoren für gesellschaftliche Teilhabe. Über die Sicherung des eigenen oder familialen Lebensunterhalts hinaus ist die aktive Teilnahme an der Erwerbsarbeit eng verbunden mit sozialen Kontakten und hat positive Einflüsse auf das Selbstwertgefühl und die Selbstbestimmung des einzelnen Menschen. Daher hat eine defizitäre Arbeitsmarktintegration

weitreichende Folgen für die Gesellschaftsmitglieder (Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration 2012).⁶

Eine gelungene Arbeitsmarktintegration ist dementsprechend von weitreichender Bedeutung für die Arbeitnehmenden. Kann von einer solchen jedoch zurzeit bezogen auf die Personen mit Migrationshintergrund gesprochen werden? – Um diese Frage beantworten zu können, wird der Arbeit das relativ anspruchsvolle Konzept der Arbeitsmarktintegration zugrunde gelegt, das u. a. durch die OECD vertreten wird: das *Konvergenzkonzept von Arbeitsmarktintegration*. Dieses Konzept geht davon aus, dass im Laufe der Zeit zwischen der zugewanderten und der in Deutschland geborenen Bevölkerung ähnliche Arbeitsergebnisse erzielt werden. Demnach sollten insbesondere für die zweite oder dritte Generation von Zuwandernden keine aus der Herkunft resultierenden Unterschiede der Arbeitsmarktteilhabe erkennbar sein (Liebig 2005). Ob dies tatsächlich in Deutschland bereits der Fall ist, wird im folgenden Absatz reflektiert.

Ein wichtiger Indikator zur Messung der Arbeitsmarktteilhabe ist die Erwerbstätigenquote, welche den Anteil der Erwerbstätigen an der Gesamtbevölkerung wiedergibt. Die Erwerbstätigenquote von Menschen mit Migrationshintergrund beträgt 61,2 Prozent und liegt damit 12,3 Prozentpunkte unter der Quote von Menschen ohne einen solchen Hintergrund. Noch deutlicher werden die Unterschiede der Erwerbstätigenquote der Personen mit und ohne Migrationshintergrund, wenn das Geschlechterverhältnis betrachtet wird. So liegt die Erwerbstätigenquote von ausländischen Frauen mit 48,6 Prozent im Jahr 2010 mit einer Differenz von 20,5 (!) Prozentpunkten unter dem Anteil der erwerbstätigen Frauen ohne Migrationshintergrund. Die Erwerbstätigenquote von Frauen der zweiten oder dritten Zuwanderergeneration ohne eigene Migrationserfahrung liegt mit 40,3 Prozent noch niedriger. Dies kann u. a. über traditionelle Rollenbilder, aber auch über Diskriminierungsprozesse auf dem Arbeitsmarkt erklärt werden.

Die geringere Erwerbstätigenquote spiegelt sich in einer höheren Erwerbslosenquote von Menschen mit Migrationshintergrund. Mit 11,8 Prozent liegt sie fast doppelt so hoch wie die Quote derjenigen ohne Migrationshintergrund (6,1%). Mit anderen Worten: Menschen mit Migrationshintergrund sind überdurchschnittlich häufig von Arbeitslosigkeit betroffen und unterdurchschnittlich häufig erwerbstätig, wobei Frauen stärker betroffen sind als Männer (Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration 2012).

Insofern lässt sich für Deutschland feststellen, dass die zugewanderte Bevölkerung (ebenso wie die Nachkommen von ZuwanderInnen) nicht auf demselben Niveau am Arbeitsmarkt partizipiert wie Personen ohne Migrationshintergrund. Demnach wäre

6 In der Zwischenzeit gehört es zum Standardrepertoire der sozialwissenschaftlichen Forschung und der amtlichen Sozialberichterstattung, die Lebenssituation von Menschen mit Migrationshintergrund explizit zu beschreiben. Für den folgenden Abschnitt wird sich vor allem auf den vierten Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung (2012) sowie auf den 9. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland (2012) gestützt.

das durch die OECD vertretene Ziel einer ähnlichen Arbeitsmarktteilhabe (noch) nicht erreicht, sodass die Arbeitsmarktintegration von Menschen mit Migrationshintergrund stark förderungsbedürftig ist.

Die geringere Integration in und Teilhabe an der Erwerbsarbeit hat für Personen mit Migrationshintergrund weitreichende Konsequenzen. Zunächst ist das niedrige *Einkommensniveau* von Personen mit Migrationshintergrund zu nennen. Ein Einkommen von mehr als 2000 Euro im Monat erzielen nur 14 Prozent der Erwerbstätigen mit Migrationshintergrund, im Vergleich zu 23 Prozent ohne einen solchen Hintergrund (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2008). Spiegelbildlich dazu sind Menschen mit Migrationshintergrund besonders häufig in den Niedriglohngruppen vertreten. Infolgedessen ist diese Personengruppe in deutlich höherem Ausmaß armutsgefährdet. Dies drückt sich in der *Armutrisikoquote* aus, d. h. in dem Anteil der Personen, deren bedarfsgewichtetes Nettoäquivalenzeinkommen weniger als 60 Prozent des Mittelwertes (Median) aller Personen beträgt. Die Armutrisikoquote liegt bei Menschen mit Migrationshintergrund bei 26,2 Prozent und ist damit mehr als doppelt so hoch wie bei der Bevölkerung ohne einen solchen Hintergrund (11,7 %) (Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, 2012).

Jedoch ist nicht nur die prekäre ökonomische Situation zu nennen. Denn aufgrund der Logik des Sozialversicherungssystems in Deutschland wirkt sich die Beschäftigungssituation auf die staatlichen Transferzahlungen aus. Als Konsequenz der niedrigeren Erwerbsbeteiligung und der niedrigeren Einkommen sind Menschen mit Migrationshintergrund besonders häufig auf den Erhalt von Arbeitslosen- und Sozialgeld durch die Jobcenter angewiesen (d. h. auf Mindestsicherungsleistungen nach SGB II, Boeckh 2012).⁷

2.4 Qualifikationsstruktur und Entwicklung der Arbeitskräftenachfrage

In der Literatur werden zahlreiche Ursachen bzw. Variablen für eine mangelnde Teilhabe am Arbeitsmarkt diskutiert (u. a. Alter, Geschlecht, Teilhabe an Netzwerken, Prinzip der sozialen Ähnlichkeit). Im Folgenden werden einige ausgewählte Gründe für mangelnde Teilnahme der Menschen mit Migrationshintergrund am Arbeitsmarkt reflektiert. Bildungsabschlüsse sind eine wesentliche Variable für eine Arbeitsmarktintegration. Menschen mit Migrationshintergrund partizipieren u. a. aufgrund dessen nicht so stark an der Erwerbsarbeit, da sie im Vergleich zu Menschen ohne Migrationshintergrund häufiger keine oder niedrigere Bildungsabschlüsse haben. Das vergleichsweise niedrige Qualifikationsniveau ist gerade hinsichtlich des sich vollziehenden Strukturwandels problematisch, da die Nachfrage nach gering

⁷ Ebenso erhalten sie nach der gleichen Zuteilungslogik im Durchschnitt geringere Transfers der Renten-, Kranken- und Arbeitslosenversicherung. Insofern haben RentnerInnen mit Migrationshintergrund ein höheres Risiko, an Altersarmut zu leiden.

qualifizierten Arbeitskräften sinkt. ZuwanderInnen sind jedoch gerade in den Berufsgruppen mit geringeren Qualifikationsanforderungen überproportional vertreten, in denen – mit Ausnahme des Dienstleistungsbereichs – ein Rückgang an Beschäftigung festzustellen ist (Hönekopp 2007). Daher geht der allgemein zu beobachtende Abbau von sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung überproportional häufig zu Lasten von Beschäftigten mit Migrationshintergrund (Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration 2005; Friedrich-Ebert-Stiftung 2006). Dieser Effekt wird durch die starke berufliche Strukturierung des deutschen Arbeitsmarktes mit der Betonung von beruflichen Bildungsabschlüssen verstärkt (Allmendinger 1989; Müller/Shavit 1998).

Zwar lassen sich zwischen den verschiedenen Zuwanderergenerationen Integrationsfortschritte beobachten, aber der Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund ohne Ausbildung oder sonstigen beruflichen Abschluss bleibt sehr hoch. Zudem verengt sich die Berufswahl auf wenige, eher schlecht bezahlte Ausbildungsberufe, wodurch sich das Armutrisiko erhöht.⁸ Allerdings erfahren auch gut qualifizierte Zuwandernde Probleme auf dem Arbeitsmarkt. So haben beispielsweise MigrantInnen mit abgeschlossener Berufsausbildung im Vergleich zu deutschen BerufsanfängerInnen eine geringere Chance, nach der Ausbildung in den ersten Arbeitsmarkt übernommen zu werden, was u. a. über Diskriminierungsprozesse erklärt werden kann (Seibert/Solga 2005; Damelang/Haas 2006).

Neben den in Deutschland geborenen Menschen der zweiten oder dritten ZuwanderInnengeneration bietet es sich an, die Zugewanderten der ersten Generation hinsichtlich ihres Qualifikationsniveaus separat zu betrachten. Der IAQ-Report „Verschenkte Potenziale (Brussig/Dittmar/Knuth 2009) zeigt auf, dass ZuwanderInnen häufig Qualifikationen aus ihren Herkunftsländern mitbringen, diese jedoch nicht in Deutschland anerkannt wurden. Infolgedessen waren diese nicht anerkannten Qualifikationen für den Zugang und die Positionierung für den deutschen Arbeitsmarkt wertlos (Brussig/Dittmar/Knuth 2009).

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass Kompetenzen und Qualifikationen sprachlich und institutionell eingebettet sein und daher im Zuge der Wanderung teilweise verfallen können.⁹ Jedoch führen einige Merkmale des deutschen Systems zu besonderen Schwierigkeiten für Zuwandernde. Zunächst hat die Berufsfachlichkeit eine hohe Bedeutung, wodurch die InhaberInnen von Zertifikaten Vorteile bei der Platzierung auf dem Arbeitsmarkt erhalten. Dadurch ist auch der Zugang zu nicht-reglementierten Berufen faktisch begrenzt, da BewerberInnen ohne Bildungszertifikate sehr schlechte Chancen auf einen Arbeitsplatz haben. Insofern ist für Zuwandernde sowohl der Zugang zu reglementierten als auch nicht-reglementierten Berufen deut-

8 Diese verengte Berufswahl kann u. a. auf einen Wissensnachteil über das Ausbildungssystem zurückgeführt werden, der als Herausforderung unter dem Stichwort MRB beschrieben ist.

9 Qualifikationen können auch wertvoller werden, wenn sie im Aufnahmeland dringender als im Herkunftsland benötigt werden. Dies hat Lima Curvello (2010) anschaulich für europäische ZuwanderInnen nach Südamerika Anfang des letzten Jahrhunderts beschrieben.

lich erschwert. Dies wirkt sich negativ für Zuwandernde aus, da auch der Zugang zu nicht-reglementierten Berufen faktisch begrenzt ist. Darüber hinaus ist das duale Ausbildungssystem¹⁰ aufgrund der dezentralen Zuständigkeit für unterschiedliche Abschlüsse von NeuzuwanderInnen schwer durchschaubar. Und außerhalb des dualen Systems erschwert die weit verzweigte schulische und universitäre Bildungslandschaft und der Bildungsföderalismus die Orientierung. Die Positionierung von Zuwandernden mit und ohne Qualifikationen kann sich daher auf dem deutschen Arbeitsmarkt als sehr herausfordernd gestalten (Knuth 2012). Da ein Bildungs- und Ausbildungsabschluss die Voraussetzung für den Zugang zu den meisten Arbeitsbereichen ist, wird der fehlende Abschluss von ZuwanderInnen besonders brisant und fungiert als Hemmnis bzw. als Ausschlusskriterium.

Der enge Zusammenhang von Bildung, Bildungschancen und sozialer Integration¹¹ wurde in der Studie „Ungenutzte Potenziale“ des Berlin-Instituts für Bevölkerung und Entwicklung (2009) beschrieben. Danach wird das Ausmaß von Integration nicht vorrangig durch die ethnische Herkunft beeinflusst, sondern durch integrationshemmende Faktoren, die einzeln auftreten oder sich in Kombination gegenseitig verstärken können. Zu diesen Faktoren gehören neben dem Bildungsstand die Einwanderungsmotive (u. a. Flucht, Wirtschaftsmigration, Anwerbung hoch Qualifizierter) und Vorurteile, die über bestimmte EinwanderInnengruppen in Deutschland vorherrschen. Wenn für eine Gruppe viele hemmende Faktoren zusammenfallen, dann wird die gesellschaftliche Integration erschwert. EinwanderInnengruppen, die in diesem komplexen System negativer Rückkopplungen gefangen sind, benötigen besondere Unterstützung, da sonst die Gefahr besteht, dass sie durch die Ausschluss- und Hemmmechanismen dauerhaft von einer gleichberechtigten gesellschaftlichen Teilhabe abgehalten werden (Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung 2009).

2.5 Zusammenfassung

Menschen mit Migrationshintergrund sind ein wesentlicher Bestandteil der deutschen Gesellschaft. Sie tragen zu Wohlstand und wirtschaftlicher Entwicklung bei. Dennoch können sie, wie oben erörtert, nicht im selben Maße an der Gesellschaft und dem Arbeitsmarkt teilhaben, wie dies für Menschen ohne Migrationshintergrund gilt. Der Deutsche Bundestag hat in seinem zweiten Armutsbericht von 2005 dazu explizit festgestellt:

„Zuwanderinnen und Zuwanderer...sind ein aktiver Faktor des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Geschehens; sie schaffen Arbeitsplätze, zahlen Steuern und Beiträge zu den Sozialversicherungssystemen. Gleichwohl unterscheidet sich die ökonomische und

10 Als duales Berufsausbildungssystem wird die parallele Ausbildung in Betrieb und Berufsschule bzw. im tertiären Bereich an der Berufsakademie bezeichnet.

11 Für eine ausführliche Begriffsbestimmung von Integration siehe Kapitel 5.