

Berufsbezogene Deutschförderung und berufliche Weiterbildung von Arbeitslosen mit Migrationshintergrund

Eine Wirkungsanalyse

Mit Unterstützung des Europäischen Sozialfonds förderte die Bundesagentur für Arbeit in den Jahren 2004 bis 2008 berufsbezogene Deutschkurse für Arbeitslose mit Migrationshintergrund. Die relativ niedrigen Eingliederungsquoten in Beschäftigung nach der Teilnahme deuten darauf hin, dass diese Förderung vor allem bei Geringqualifizierten häufig zu kurz greift. Eine Wirkungsanalyse der Förderung der beruflichen Weiterbildung von arbeitslosen Migranten in Verbindung mit einer berufsbezogenen Deutschförderung belegt, dass die Arbeitsmarktchancen mit dieser Maßnahmekombination, aber auch schon allein mit einer Weiterbildung erheblich gesteigert werden können.



Eine abgeschlossene Berufsausbildung und gute Deutschkenntnisse in Wort und Schrift sind wichtige Voraussetzungen für die wirtschaftliche und soziale Integration von Einwanderern und ihrer in Deutschland geborenen Nachkommen. In Anlehnung an einen einschlägigen Bericht der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) aus dem Jahr 2005 kann „Integration in den Arbeitsmarkt“ darin verstanden werden, „dass die Zuwanderer im Laufe der Zeit ähnliche Arbeitsmarktergebnisse erzielen wie die übrige Bevölkerung. Für Migrantenkinder wäre zu erwarten, dass sie zumindest identische Arbeitsmarktergebnisse erzielen wie die Nachkommen von in Deutschland Geborenen mit dem gleichen sozioökonomischen Hintergrund“. Die Situation der Migranten auf dem Arbeitsmarkt zeigt jedoch seit vielen Jahren, dass es gravierende Integrationsdefizite gibt. Dies gilt auch für die in Deutschland aufgewachsene zweite und dritte Generation. Im schulischen Bildungssystem, auf dem Ausbildungsmarkt und auf dem Arbeitsmarkt haben sie schlechtere Chancen als die gleichaltrigen Deutschen ohne Migrationshintergrund.

Nach langem politischem Zögern leitete der Bund erst um das Jahr 2000 eine gezielte und breite Integrationsförderung ein. Dies mündete in die Entscheidung für ein Zuwanderungsgesetz, das schließlich zum Jahresbeginn 2005 in Kraft trat. Im Zentrum stehen darin die Integrationskurse zur Vermittlung allgemeiner Deutschkenntnisse in der Zuständigkeit des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge. Sie lösten die vorherigen Deutsch-Sprachlehrgänge des SGB III für Spätaussiedler, Asylberechtigte und Kontingentflüchtlinge sowie die Kurse des „Sprachverband(es) Deutsch“ für ausländische Arbeitnehmer und deren Familienangehörige aus den Anwerbestaaten ab.

Im gleichen Zeitraum wurden arbeitslose Migranten zu einer wichtigen Zielgruppe der Arbeitsförderung durch die Bundesagentur für Arbeit (BA) erklärt. Mit Unterstützung aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) wurde zum Beispiel in den Jahren 2000 bis 2002 die Vermittlung berufsbezogener Deutschkenntnisse im Rahmen von Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung ermöglicht (ESF-Modul). Im Herbst 2004 wurde dann – ebenfalls mit

finanzieller Unterstützung aus dem ESF – die Förderung gesonderter berufsbezogener Deutschkurse für Arbeitslose mit Migrationshintergrund eingeführt.

Berufsbezogene Deutschkurse für Arbeitslose mit Migrationshintergrund

Vom Herbst 2004 bis zum Ende des Programms im Herbst 2008 konnte die BA die Teilnahme von Arbeitslosen mit Migrationshintergrund an Maßnahmen zur Vermittlung berufsbezogener Deutschkenntnisse mit einer Dauer von drei Monaten in Vollzeit fördern. Ziel war es, vermittlungshemmende Defizite im berufsbezogenen Deutsch abzubauen und so die individuelle Beschäftigungsfähigkeit zu steigern. Die Finanzierung erfolgte mit ESF-Mitteln des Bundes, die Kofinanzierung mit der Arbeitslosenunterstützung des SGB III. Diese Regelung grenzte die Zielgruppe auf Bezieher von Arbeitslosengeld I ein (bis Ende 2004 auch Bezieher von Arbeitslosenhilfe). Arbeitslose mit Migrationshintergrund im Rechtskreis des SGB II waren ebenso ausgegrenzt wie die Arbeitslosen im Rechtskreis des SGB III, die keinen gesetzlichen Anspruch auf eine Leistung zum Lebensunterhalt hatten.

Insgesamt weist das Monitoring der BA rund 47.000 Eintritte in diese berufsbezogenen Deutschkurse aus. Allein im vierten Quartal 2004 waren es 24.000 Eintritte, darunter überwiegend von Langzeitarbeitslosen mit Anspruch auf Arbeitslosenhilfe. Weil diese Zielgruppe mit der Einführung des SGB II wegfiel, wurden in den Jahren von 2005 bis 2008 insgesamt nur noch 23.000 Arbeitslose mit Migrationshintergrund im Rechtskreis des SGB III gefördert, darunter überwiegend Kurzarbeitslose.

Die Kurse fanden mit wenigen Ausnahmen nur in Westdeutschland statt. Zwei Drittel der Teilnehmenden waren Männer, mehr als drei Viertel gehörten der Altersgruppe zwischen 25 und 49 Jahren an. Überwiegend handelte es sich um Arbeitslose mit einer Staatsangehörigkeit außerhalb der EU. Rund fünfzig Prozent hatten keinen Hauptschulabschluss im Sinne des deutschen Schulwesens. Angaben zum beruflichen Qualifikationsniveau liegen nur für die Eintritte bis Ende 2005 vor. Danach verfügten 90 Prozent über keine (anerkannte) Berufsausbildung.

Aufgrund der ungünstigen Datenlage konnte die Begleitforschung nur den Verbleib nach der Teilnahme in Anlehnung an die gesetzliche Eingliederungsbilanz ermitteln. Demnach war nur eine Minderheit der Teilnehmenden sechs Monate nach Kursende in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung. Von denjenigen, die in den Jahren 2004 und 2005 ihre Maßnahme beendet hatten (darunter viele zuvor Langzeitarbeitslose), war sogar weniger als ein Fünftel sozialversicherungspflichtig beschäftigt, dagegen zwei Drittel arbeitslos oder (nur) arbeitsuchend gemeldet. Von denjenigen, die in den Jahren 2006 und 2007 ausgetreten waren – darunter überwiegend zuvor Kurzarbeitslose – befand sich sechs Monate später etwas mehr als ein Drittel in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung. Diese Steigerung kann wohl auch auf die konjunkturell verbesserte Lage auf dem Arbeitsmarkt zurückgeführt werden. Arbeitslos oder arbeitsuchend gemeldet war nun nur noch knapp die Hälfte. In einer anschließenden Maßnahme (zum Beispiel zur Förderung der beruflichen Weiterbildung) war im gesamten Zeitraum mit weniger als ein Prozent nur eine verschwindend kleine Minderheit.

Gemessen am Förderziel ist der Befund ernüchternd. Die relativ niedrige Eingliederungsquote nach den ESF-BA-Deutschkursen weist darauf hin, dass die Defizite im berufsbezogenen Deutsch wohl nicht das einzige Hemmnis für einen Übergang aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung waren. Zumindest aus betrieblicher Sicht gab es offenbar tatsächliche oder vermeintliche Defizite, die in vielen Fällen eine Eingliederung in Beschäftigung verhinderten. Damit liegt die These nahe, dass das (formal) niedrige allgemeine und berufliche Bildungsniveau, nicht selten verbunden mit vorheriger Langzeitarbeitslosigkeit, ausschlaggebend war. Demnach wäre die berufsbezogene Deutschförderung zwar nützlich. Aber vor allem bei Geringqualifizierten wäre vermutlich eine ergänzende berufliche Weiterbildung eine ebenfalls wichtige Voraussetzung für die Verbesserung ihrer Arbeitsmarktchancen gewesen.

Berufsbezogene Deutschförderung in Verbindung mit der Förderung beruflicher Weiterbildung

Um dieser These empirisch nachzugehen, wurde eine

Methode und Daten

Um die Wirkung einer Maßnahme auf die Arbeitsmarktchancen der Teilnehmenden einschätzen zu können, muss die Frage beantwortet werden, welchen Erfolg sie auf dem Arbeitsmarkt gehabt hätten, wenn sie nicht teilgenommen hätten. Weil dies für die Teilnehmenden nicht ermittelt werden kann, wird zum Vergleich üblicherweise eine Gruppe von Personen herangezogen, die nicht teilgenommen hat und in relevanten personellen und erwerbsbiografischen Merkmalen in der entsprechenden Zeit und in den gleichen Arbeitsmarktregionen den Teilnehmern möglichst ähnlich waren. Mit geeigneten statistischen Verfahren kann dann der durchschnittliche Effekt der Teilnahme auf den Arbeitsmarkterfolg im Vergleich mit dem Arbeitsmarkterfolg bei Nichtteilnahme geschätzt werden. Ebenso kann im Vergleich unterschiedlicher Förderansätze vorgegangen werden.

Aufgrund der ungünstigen Datenlage war eine kausal orientierte Wirkungsanalyse der Teilnahme an den berufsbezogenen Deutschkursen nicht machbar. Dazu hätte eine möglichst ähnliche Vergleichsgruppe von Arbeitslosen mit Migrationshintergrund gebildet werden müssen. In den Daten der BA fehlten die dazu erforderlichen Angaben zur Heterogenität der Arbeitslosen mit Migrationshintergrund, zur faktischen beruflichen Qualifikation und insbesondere zum Niveau der Deutschkenntnisse. Deshalb war lediglich eine deskriptive Verbleibsanalyse in Anlehnung an die gesetzliche Eingliederungsbilanz möglich.

Sonderauswertung von Befragungen durchgeführt, die im Projekt zur Evaluation der ESF-Förderung der beruflichen Weiterbildung (FbW) stattgefunden hatten (vgl. Kasten „Methode und Daten“). Die Teilnehmenden der Jahre 2000 bis 2002 wurden unter anderem gefragt, ob ihnen im Rahmen ihrer Weiterbildungsmaßnahme auch berufsbezogene Deutschkenntnisse vermittelt worden waren. Von den rund 4.700 befragten Migranten, die an einer SGB-III-FbW mit

Aus diesem Grund hat die Begleitforschung auf ihre Wirkungsanalysen zur ESF-Förderung der beruflichen Weiterbildung von 2000 bis 2002 zurückgegriffen und eine Sonderauswertung für die Teilstichprobe der Migranten durchgeführt. Grundlage waren die Längsschnittdaten aus bundesweiten Panel-Befragungen (in den Jahren 2003/04 und 2006) von ESF-Geförderten (Vollerhebung in jedem zweiten Arbeitsamtsbezirk) und von Vergleichspersonen. Die Ähnlichkeit der beiden Vergleichsgruppen („Bestandsarbeitslose“, das heißt nicht teilnehmende Arbeitslose aus dem Bestand zur Zeit des Maßnahmebeginns der Teilnehmenden, und Personen mit Weiterbildung ohne ESF-Unterstützung) mit den ESF-Geförderten wurde in einem ersten Schritt durch ein exaktes Vormatching beim Ziehen der Stichproben gesichert.

Weil in der Befragung auch einige der nur mit SGB-III-Mitteln geförderten Teilnehmenden von einer Vermittlung berufsbezogener Deutschkenntnisse in ihrer Weiterbildung berichteten, konnten vier Teilnahmegruppen gebildet werden (vgl. Abbildung auf Seite 54). Die Analysen der Befragungsergebnisse der Teilstichprobe der Migranten wurden mit ereignisanalytischen Verfahren für einen maximalen Beobachtungszeitraum von sechs Jahren durchgeführt. Noch verbliebene Merkmalsunterschiede zwischen den ESF-Geförderten und den Vergleichsgruppen wurden zusätzlich regressionsanalytisch kontrolliert. Erfolgsmaßstab war unter anderem der Übergang in eine Erwerbstätigkeit auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt.

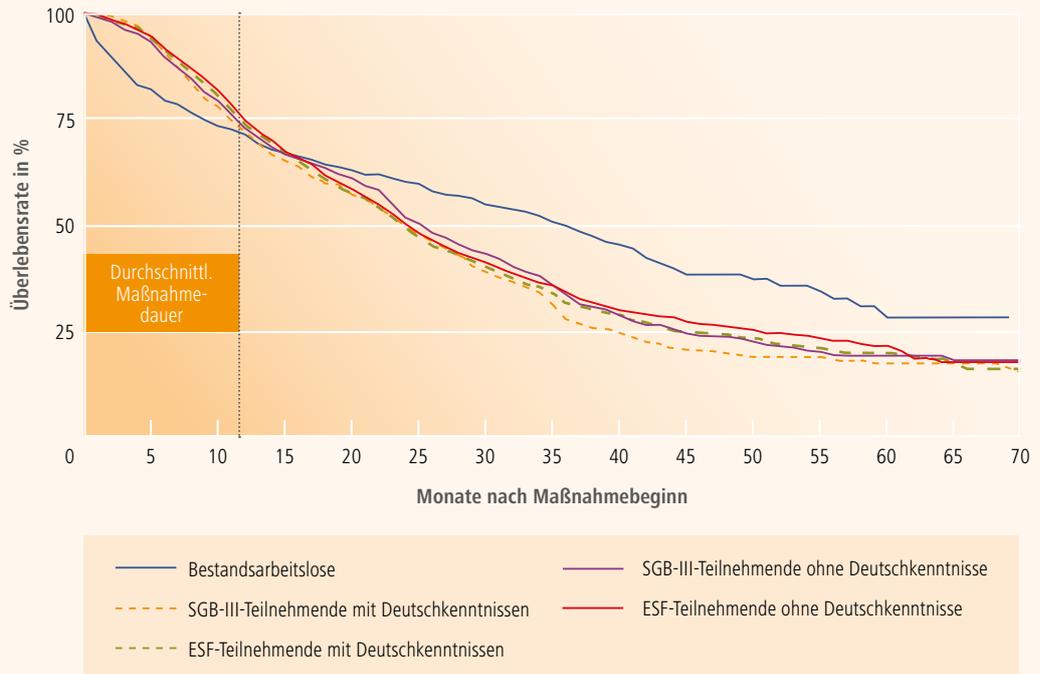
und ohne ESF-Unterstützung teilgenommen hatten, bejahete dies mit rund 2.100 etwas weniger als die Hälfte. Damit konnten die Befragungsdaten von Migranten in einer FbW mit und ohne berufsbezogene Deutschförderung sowie die Daten von ebenfalls befragten arbeitslosen Migranten ohne Maßnahme in eine vergleichende Wirkungsanalyse einbezogen werden.

Die Schätzung der Wahrscheinlichkeit, dass zuvor ar-



Abbildung

Übergang von arbeitslosen Migranten in eine Erwerbstätigkeit im allgemeinen Arbeitsmarkt – Vergleich ESF- und SGB-III-Weiterbildungsteilnehmer/innen mit und ohne Vermittlung berufsbezogener Deutschkenntnisse sowie Arbeitslose ohne Teilnahme



Lesehilfe: Die Flächen oberhalb der Kurven zeigen die im Zeitverlauf steigenden Prozentanteile von Personen mit Übergang in eine Erwerbstätigkeit. Die Flächen unterhalb der Kurven zeigen die sinkenden Anteile der Personen, die bis zum jeweiligen Zeitpunkt „überlebt“ hatten, also keinen Übergang hatten. In der Zeit nach Maßnahmeende ist die Wahrscheinlichkeit eines Übergangs für die Weiterbildungsteilnehmer/innen höher als für die arbeitslosen Migranten ohne Teilnahme. Die Kurven der Teilnehmenden, denen in der Maßnahme auch berufsbezogene Deutschkenntnisse vermittelt wurden, zeigen einen (schwachen) zusätzlichen positiven Effekt auf den Übergang in Erwerbstätigkeit. Dies bestätigen auch die einschlägigen statistischen Indikatoren, die dazu im IAB-Forschungsbericht zur Evaluation der ESF-FbW aufgeführt sind.

Quelle: Deeke u.a. (2009), IAB-Forschungsbericht Nr. 1/2009, S. 114

©IAB

beitslose Migranten nach einer beruflichen Weiterbildung eine Erwerbstätigkeit aufnehmen, ergab für den mehr als fünfjährigen Beobachtungszeitraum einen eindeutigen Befund (vgl. Abbildung). Der Abschluss einer beruflichen Weiterbildung erhöht demnach im Vergleich zu arbeitslosen Migranten ohne Teilnahme die Beschäftigungschancen. Unter den Migranten, die an einer Maßnahme teilgenommen hatten, liegt zudem die Übergangsrate der Personen mit einer zusätzlichen Vermittlung berufsbezogener Deutschkenntnisse über der Rate der Teilnehmenden ohne diesen sprachbezogenen Maßnahmebaustein. Die ergänzende Deutschförderung hat also einen – wenn auch schwachen – zusätzlichen positiven Effekt. Auch bei

Berücksichtigung weiterer Einflussfaktoren auf den Arbeitsmarkterfolg (zum Beispiel schulische und berufliche Qualifikation, Alter, Dauer der vorherigen Arbeitslosigkeit, regionale Arbeitsmarktsituation) wurde dieser Befund hochsignifikant bestätigt. Ein gesonderter positiver Effekt „sehr gute(r) Deutschkenntnisse“ (Selbsteinschätzung der Befragten in der Erstbefragung nach der Teilnahme) belegt zudem, dass gute Deutschkenntnisse neben anderen Einflussfaktoren zu einer Verbesserung der Arbeitsmarktchancen beitragen.

Die Ergebnisse dieser Wirkungsanalyse bekräftigen daher die mit der Verbleibsanalyse zu den Deutschkursen gewonnene Einschätzung. Demzufolge dürfte eine geson-

derte berufsbezogene Deutschförderung vor allem bei geringqualifizierten Arbeitslosen mit Migrationshintergrund in vielen Fällen nicht zur beabsichtigten Integration in Beschäftigung führen. Erfolgsbedingung wäre wohl stattdessen die Verknüpfung der Vermittlung berufsbezogener Deutschkenntnisse mit ergänzenden Hilfen zur beruflichen Qualifizierung. Dies könnte im Rahmen von Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung erfolgen, oder auch – wie zum Teil bereits seit einiger Zeit im Rechtskreis des SGB II praktiziert – im Zusammenhang mit Beschäftigungsmaßnahmen bzw. den sogenannten Arbeitsgelegenheiten.

Fazit

Für den Fall, dass das zuständige Bundesarbeitsministerium in der neuen Förderperiode des ESF ab dem Jahr 2008 an einer Förderung gesonderter berufsbezogener Deutschkurse festhalten würde, hatte die Begleitforschung bereits im Jahr 2007 vorgeschlagen, dies in enger Abstimmung mit den Integrationskursen nicht mehr über die BA, sondern durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) umzusetzen. Dies hätte – so die Überlegung – angesichts der getrennten Zuständigkeiten für die Rechtskreise des SGB III und SGB II den Vorteil, dass das BAMF anders als die BA rechtskreisübergreifend agieren, also auch die bisher nicht einbezogenen arbeitslosen Migranten im Rechtskreis des SGB II einbeziehen könnte. Zugleich wäre aber insbesondere bei geringqualifizierten Arbeitslosen mit Migrationshintergrund wichtig, dass die Agenturen für Arbeit und die Träger der Grundsicherung in enger Kooperation mit dem BAMF ergänzende beruflich qualifizierende Hilfen bzw. entsprechende Maßnahmen organisieren und anbieten. Daneben sollten auch unabhängig von der ESF-Förderung wie in der Vergangenheit im Rahmen einer qualifikationsbezogenen Arbeitsförderung nach dem SGB II und SGB III im Bedarfsfall begleitende Hilfen zur Vermittlung berufsbezogener Deutschkenntnisse eingesetzt werden.

Einige Vorschläge wurden mit einem neuen ESF-Programm in der Zuständigkeit des BAMF im Jahr 2008 aufgegriffen. Seitdem können auch arbeitslose Migranten im Rechtskreis des SGB II und Arbeitslose ohne Anspruch auf eine Lohnersatzleistung unterstützt werden. Gefördert wird

die Teilnahme an Kursen mit bis zu sechsmonatiger Dauer in Vollzeit. Darin sollen neben der Vermittlung berufsbezogener Deutschkenntnisse nun zusätzlich sogenannte beruflich qualifizierende Bausteine eingesetzt werden (Praktika und Betriebsbesichtigungen). Ob allerdings der Brückenschlag zur Förderung der beruflichen Qualifikation im Rahmen von Maßnahmen der Arbeitsagenturen und der Träger der Grundsicherung gelingt und welchen Erfolg dies hat, wird erst die noch ausstehende Evaluation zeigen können.

Literatur

Deeke, Axel (2010): Berufsbezogene Sprachförderung und berufliche Weiterbildung von Arbeitslosen mit Migrationshintergrund – eine Verbleibs- und Wirkungsanalyse. In: Münk, Dieter; Weiß, Reinhold (Hg.): Migration in der beruflichen Bildung. Schriften zur Berufsbildungsforschung der Arbeitsgemeinschaft Berufsbildungsforschungsnetz AG BFN, Band 9, Bielefeld (im Erscheinen).

Deeke, Axel (2010): Förderung beruflicher Weiterbildung von Arbeitslosen aus dem Europäischen Sozialfonds. Eine positive Bilanz. In: IAB-Forum 1/2010, S. 47-51.

Deeke, Axel (2010): Arbeitsmarktpolitik mit dem Europäischen Sozialfonds. Umsetzung und Wirkungen der Ergänzung des SGB III aus Mitteln des ESF. IAB-Bibliothek 325, Bielefeld.

Deeke, Axel (2007): Arbeitslose mit Migrationshintergrund. Sprachförderung allein greift häufig zu kurz. IAB-Kurzbericht 3/2007.

Deeke, Axel; Cramer, Ralph; Gilberg, Reiner; Hess, Doris unter Mitarbeit von Meike Baas (2009): Evaluation der Förderung beruflicher Weiterbildung im Rahmen des ESF-BA-Programms. Wirkungsanalyse auf der Grundlage von Befragungen der Teilnehmenden und Vergleichsgruppen. IAB-Forschungsbericht 1/2009.

OECD (2005): Die Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern in Deutschland, Paris.

Der Autor



Dr. Axel Deeke

ist Leiter der Forschungsgruppe „Arbeitsmarktpolitik und Europäischer Sozialfonds“ am IAB.

axel.deeke@iab.de