

Axel Deeke

Berufsbezogene Sprachförderung und berufliche Weiterbildung von Arbeitslosen mit Migrationshintergrund – eine Verbleibs- und Wirkungsanalyse

1. Einleitung

Berufliche Qualifikation 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 die OECD (2005, S. 10) kann „Integration in den Arbeitsmarkt“ damit definiert werden, „dass die Zuwanderer im Laufe der Zeit ähnliche Arbeitsmarktergebnisse erzielen wie die übrige Bevölkerung. Für Migrantenkinder ... wäre dabei zu erwarten, dass sie zumindest identische Arbeitsmarktergebnisse erzielen wie die Nachkommen von in Deutschland Geborenen mit dem gleichen sozioökonomischen Hintergrund.“ Die Situation von Migranten auf dem Arbeitsmarkt zeigt jedoch seit vielen Jahren, dass es gravierende Integrationsprobleme gibt. Dies gilt auch, allerdings schwächer ausgeprägt, für die „zweite“ und „dritte Generation“. Im schulischen Bildungssystem und auf dem Ausbildungsmarkt haben sie schlechtere Chancen als die gleichaltrigen Deutschen. Dementsprechend sind auch die Chancen auf dem Arbeitsmarkt ungleich verteilt (Brück-Klingberg u. a. 2009; ISG/WZB 2009).

Nachdem viele Jahre lang Probleme der Migration und Integration in Deutschland vernachlässigt wurden, ändert sich dies seit einiger Zeit. Mit den Berichten der Zuwanderungskommission (2001) und des Sachverständigenrats für Zuwanderung und Integration (2004) wurde die politische Agenda neu gestaltet. Dies gilt vor allem für die Einführung des Zuwanderungsgesetzes vom 1. Januar 2005, mit dem die Integrationsförderung von Neuzuwanderern und von „Bestandsausländern“ neu strukturiert und ausgeweitet wurde. Im Zentrum steht darin die Vermittlung allgemeiner Deutschkenntnisse im Rahmen der sogenannten Integrationskurse in der Zuständigkeit des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF). Mit ihnen wurden die vorherigen Deutsch-Sprachlehrgänge nach dem Sozialgesetzbuch (SGB) III für Spätaussiedler, Asylberechtigte und Kontingentflüchtlinge sowie die Kurse des „Sprachverbands Deutsch“ für ausländische Arbeitnehmer und ihre Familienangehörigen aus den Anwerbestaaten abgelöst.

Parallel zur politischen Thematisierung und Bearbeitung von Integrationsproblemen mit dem Zuwanderungsgesetz wurden Migranten bzw. Arbeitslose mit Migrationshintergrund zu einer expliziten Zielgruppe der Arbeitsförderung durch die Bundesagentur für Arbeit (BA) und die Länder erklärt. Im Rahmen der Ge-

meinschaftsinitiative EQUAL wurden zahlreiche regionale Modellprojekte zur Integrationsförderung gestartet und ab Herbst 2004 die Förderung berufsbezogener Deutschkurse in das bundesweite ESF-BA-Programm aufgenommen.¹ Ziel dieses neuen Förderschwerpunktes war laut den Richtlinien des Programms der Abbau „sprachlicher, die Integration in Arbeit erschwerender Defizite in der deutschen Sprache“ von arbeitslosen Leistungsbeziehern des SGB III „mit Deutsch als Fremd- bzw. Zweitsprache, unabhängig von der Staatsangehörigkeit oder dem Zuwanderungszeitpunkt einschließlich Spätaussiedlern“.

Mit den neuen Ansätzen der Vermittlung von Deutschkenntnissen stellen sich die Fragen nach der Inanspruchnahme ihrer Förderung und nach dem daraus resultierenden Nutzen für die Teilnehmenden. Neben Untersuchungen zur Umsetzung der Förderansätze geht es vor allem darum, welche Wirkungen damit verbunden sind, ob die intendierten Ziele erreicht wurden. Letzteres ist am Beispiel der berufsbezogenen Deutschförderung im Rahmen des ESF-BA-Programms der Gegenstand dieses Beitrags. Dabei interessiert insbesondere, ob die Teilnahme an den Kursen geholfen hat, die Arbeitslosigkeit durch die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit zu beenden.

Generell kann angenommen werden, dass neben einer beruflichen Qualifikation auch deutsche Sprachkenntnisse eine relevante Ressource für den Arbeitsmarkterfolg von Migranten sind.² Allerdings sollte die Relevanz deutscher Sprachkenntnisse nicht überschätzt werden (Zwengel/Hentges 2008, S. 10). Zum einen setzt nicht jede Tätigkeit eine entwickelte sprachliche Kompetenz voraus. Defizite im Deutschen, vor allem in mündlicher und schriftlicher Fachsprache, sind für den Arbeitsmarkt relevant, hindern aber nicht grundsätzlich an einer Erwerbstätigkeit. Zum anderen dürfte die Förderung berufsbezogener Deutschkenntnisse von arbeitslosen Migranten wohl hilfreich, aber nicht ausreichend sein für einen Übergang in nachhaltige Beschäftigung, wenn die erforderliche berufliche Qualifikation fehlt (Deeke 2006, S. 15 ff.). Deshalb wird hier zusätzlich am Beispiel der Förderung der beruflichen Weiterbildung im Rahmen des ESF-BA-Programms der Frage empirisch nachge-

1 Dieses vom Bundesarbeitsministerium verantwortete, aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds kofinanzierte und von der BA umgesetzte Programm ergänzte in der Zeit von Anfang 2000 bis Herbst 2008 die Arbeitsförderung im Rahmen des SGB III. Förderschwerpunkte waren neben der berufsbezogenen Sprachförderung von Beginn an eine ergänzende Förderung der beruflichen Weiterbildung von Arbeitslosen, vorbereitende Seminare und Coaching bei Existenzgründungen aus Arbeitslosigkeit und Qualifizierungsmaßnahmen während struktureller bzw. Transferkurzarbeit. Die Umsetzung und die Ergebnisse des Programms wurden im Rahmen der Begleitforschung durch das IAB in der Zeit von Herbst 2000 bis Ende 2008 untersucht. Vgl. dazu den Endbericht: Deeke 2010

2 Z. B. kommt Kalter in seinem Überblick (2008a, S. 22) zu folgendem Ergebnis: „Die Sequenz von Spracherwerb, Bildungserwerb und Arbeitsmarktpositionierung bildet somit eine fundamentale Trajektorie der intergenerationalen Integration.“ Esser (2006, S. 415) fasst seine (unter dem Aspekt der Bilingualität erfolgte) Sekundäranalyse zum internationalen Forschungsstand darin zusammen, dass „die Beherrschung der Sprache des Aufnahmelandes ... einen deutlichen ... eigenständigen Effekt auf den Arbeitsmarkterfolg“ hat.

gangen, ob statt gesonderter berufsbezogener Deutschkurse die Verbindung der Deutschförderung mit beruflicher Weiterbildung womöglich effektiver ist.

Mit der Frage nach den Wirkungen einer berufsbezogenen Deutschförderung von Arbeitslosen mit Migrationshintergrund auf deren Arbeitsmarktchancen wird eine wichtige Forschungslücke aufgegriffen. So ist im OECD-Bericht zur „Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern in Deutschland“ festgehalten: „Angesichts der großen Bedeutung, die Sprachkursen heute wie früher beigemessen wird, erstaunt, dass kein Evaluierungssystem eingerichtet wurde, um herauszufinden, welche Form des Sprachunterrichts – und welcher Umfang – am besten zu einer kosteneffizienten Arbeitsmarktintegration beiträgt ... Es besteht ... eindeutig Bedarf an einer eingehenden Studie über die Beziehung zwischen Sprachunterricht und Arbeitsmarktintegration“ (OECD 2005, S. 60). Schönwälder u. a. (2005) kommen in einem internationalen Vergleich der Erkenntnisse über die Wirkungen von Sprach- und Integrationskursen zu dem Ergebnis, dass nicht nur in Deutschland systematische Wirkungsanalysen fehlen, und fordern eine kausalanalytische Evaluation der Wirkungen der 2005 eingeführten Integrationskurse auf den Integrationsprozess der Teilnehmenden.

Ein Grund für diese Forschungslücke dürfte sein, dass es in der Vergangenheit in Deutschland keine größeren Programme sprachbezogener Integrationsförderung gab, die in das Blickfeld einschlägiger arbeitsmarktbezogener Wirkungsforschung hätten kommen können.³ Ein weiterer Grund kann darin gesehen werden, dass die vorherrschende analytische Perspektive der einschlägigen Migrations- und Integrationsforschung aus guten Gründen bislang auf die Beschreibung und Analyse der Integrationsprobleme und -hindernisse von Einwanderern und ihrer Nachkommen konzentriert ist. Dies gilt für die theorieorientierte Diskussion der Reichweite und empirischen Tragfähigkeit unterschiedlicher Erklärungsansätze von ethnischer Ungleichheit (vgl. z. B. Granato 2003; Kalter 2008b) wie für empirische Untersuchungen z. B. zu jugendlichen Migranten im Ausbildungssystem (Boos-Nünning 2008) oder zur Stellung von Spätaussiedlern und Ausländern auf dem Arbeitsmarkt (Brück-Klingberg u. a. 2007). Auch empirische Analysen z. B. zur sprachlichen Integration von Migranten (z. B. Haug 2005, 2008), zur Relevanz von Deutschkenntnissen auf dem Arbeitsmarkt (z. B. Frick/Wagner 2001; Venema/Grimm 2002; Drever/Spieß 2006) oder zur Einbeziehung von Migranten in öffentlich geförderte Weiterbildung (z. B. Bethscheider 2008) sind in der Regel im Blick auf intergenerationale Unterschiede oder als Vergleiche zwischen unterschiedlichen Migrantengruppen und Inländern konzipiert.

3 Eine Ausnahme sind die Analysen des IAB zur Förderung der Arbeitsmarktintegration von Aussiedlern: Koller 1997.

Für die hier interessierende Frage nach den Wirkungen berufsbezogener Deutschförderung arbeitsloser Migranten auf deren Erwerbchancen ist die analytische Perspektive der Studien zur Identifizierung und Erklärung ethnischer Ungleichheit auf dem Arbeitsmarkt und der dabei untersuchten Relevanz von Deutschkenntnissen zunächst nicht geeignet. Mit ihren Befunden kann zwar die dann arbeitsmarktpolitisch aufgegriffene und im Folgenden zu prüfende Hypothese begründet werden, dass die Förderung von Deutschkenntnissen die Chancen auf eine Arbeitsmarktintegration erhöhen kann. Ob dieser Effekt tatsächlich eintritt, ist eine empirische Frage, deren Beantwortung nicht mit einem problemorientierten Vergleich der Arbeitsmarktchancen unterschiedlicher Personengruppen möglich ist. Gefordert ist vielmehr eine wirkungsanalytische Perspektive auf nur eine Personengruppe, d. h. auf die geförderten Teilnehmer und Teilnehmerinnen. Es sollte soweit möglich die Frage beantwortet werden, was aus diesen Personen auf dem Arbeitsmarkt geworden wäre, wenn sie nicht teilgenommen hätten.

Damit ist die hier verfolgte Fragestellung in den Kontext mikroanalytischer Wirkungsforschung zum arbeitsmarktpolitischen Instrumenteneinsatz, darunter insbesondere der Förderung der beruflichen Weiterbildung von Arbeitslosen, verortet.⁴ Daraus resultieren spezifische theoretisch-analytische und methodische Herausforderungen und Datenanforderungen, auf die im folgenden Kapitel kurz eingegangen wird. Die damit verbundenen analytischen Probleme können beim derzeitigen Forschungsstand nicht einfach behoben werden. Hier ist deshalb nur ein erster explorativer Schritt zur Bearbeitung des oben benannten wirkungsforschenden Defizits möglich, zunächst also die Suche nach empirischer Evidenz für positive Effekte der berufsbezogenen Deutschförderung ohne und mit beruflicher Weiterbildung auf die Arbeitsmarktchancen der Geförderten am Beispiel der ESF-Förderung arbeitsloser Migranten. Wie das Ergebnis dann wiederum im Zusammenhang mit den Strukturen und der Dynamik von Arbeitsmarkt und Beschäftigung sowie den damit verbundenen spezifischen Problemen der Arbeitsmarktintegration von Migranten erklärt werden könnte, ist dann eine Frage für die weitere Forschung.⁵

4 Zum Stand der Wirkungsforschung zur Förderung der beruflichen Weiterbildung von Arbeitslosen vgl. die Überblicke in Bernhard u. a. (2009, S. 173 ff.) und Deeke u. a. (2009, S. 74 ff.).

5 Ob ein positiver Effekt auf die Arbeitsmarktchancen mit einem Abbau der ungleichen Chancenverteilung zwischen Migranten und Nichtmigranten verbunden ist, ist eine andere Frage. Dazu ist eine umfassende Wirkungsanalyse der Förderung beruflicher Weiterbildung einschließlich der arbeitslosen Nichtmigranten unter den Geförderten bei Berücksichtigung der personellen Heterogenität erforderlich. Zu den Ergebnissen dieser Wirkungsanalyse (aus methodischen Gründen ohne Berücksichtigung der Variablen zu den Deutschkenntnissen und deren Förderung) vgl. Deeke u. a. (2009, S. 86 ff.).

2. Analytische Probleme der Evaluation der Förderung berufsbezogener Deutschkenntnisse von Arbeitslosen mit Migrationshintergrund und ihrer beruflichen Weiterbildung

Üblicherweise werden die Effekte des arbeitsmarktpolitischen Instrumenteneinsatzes auf die Arbeitsmarktchancen der geförderten Arbeitslosen daran gemessen, ob es anschließend zu einem Übergang in Erwerbstätigkeit bzw. einer Eingliederung in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung gekommen ist oder ob die Personen nach wie vor arbeitslos gemeldet sind. Ob der dazu ermittelte Erwerbsstatus jedoch kausal eindeutig auf den Instrumenteneinsatz zurückgeführt werden kann, ist bei der Förderung der Teilnahme von Arbeitslosen an Maßnahmen, die wie z. B. eine berufliche Weiterbildungsmaßnahme nicht direkt mit der Förderung einer Beschäftigungsaufnahme verbunden sind, grundsätzlich zweifelhaft. Deshalb gilt als Ziel der arbeitsmarktpolitischen Förderung im Rahmen des ESF und auch der gesetzlichen Arbeitsförderung in Deutschland vorsichtiger formuliert die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit (vgl. Deeke 2004; Kraus 2008). Ob die geförderte Beschäftigungsfähigkeit nach der Teilnahme an einer Maßnahme tatsächlich realisierbar ist, kann sich erst in Abhängigkeit von den Gegebenheiten des regionalen Arbeitsmarktes, vom individuellen Angebotverhalten und insbesondere von der Selektivität der betrieblichen Nachfrageseite erweisen.

Für die Ermittlung und Analyse der Effekte der Teilnahme von Arbeitslosen an einer Maßnahme der beruflichen Weiterbildung oder an einem Kurs zur Vermittlung berufsbezogener Deutschkenntnisse ist deshalb ein analytischer Bezugspunkt erforderlich, der das empirische Problem der marktvermittelten Kausalität zwischen der mit der Maßnahme angestrebten Beschäftigungsfähigkeit und ihrer Realisierung berücksichtigen kann. In Anlehnung an Gazier (1999, S. 50) wird hier Beschäftigungsfähigkeit nicht allein als eine individuelle Eigenschaft von Personen verstanden,⁶ sondern als die „relative Fähigkeit einer Person, vor dem Hintergrund der Interaktion zwischen persönlichen Merkmalen und dem Arbeitsmarkt eine sinnvolle Beschäftigung zu finden“. Der analytische Begriff der „interaktiv begründeten Beschäftigungsfähigkeit“ verbindet die individuelle Ebene personeller Eigenschaften bzw. des Arbeitsvermögens mit der kollektiv regulierten und in Verhandlungen zwischen Angebot und Nachfrage realisierten Ebene des Matchingprozesses auf dem Arbeitsmarkt und des anschließenden Einsatzes von Arbeitskraft.

Für die empirische Analyse wurde dieses analytische Konzept als ein in drei Schritten gestufter Prozess operationalisiert. Im ersten Schritt geht es um die Aus-

6 Ein enges Verständnis von Beschäftigungsfähigkeit als individuelle Eigenschaft wirft erhebliche Probleme der Messung im Sinne einer Potenzialanalyse auf (vgl. dazu z. B. Apel/Fertig 2009; Brüssig/Knuth 2009).

wahl und Entscheidung für eine Teilnahme. Als entscheidende Bedingung für den Zugang in die Maßnahme wird angenommen, dass die individuelle Beschäftigungsfähigkeit mit der Teilnahme gesteigert werden kann. Selektionskriterium ist die somit prognostizierte Beschäftigungsfähigkeit. Zweitens geht es um die Weiterbildung selber. Mit ihr wird das unmittelbare Förderziel erreicht oder verfehlt. Als Indikator kann der erfolgreiche Abschluss der Maßnahme angesehen werden. Der Erfolg ist die als Arbeitsmarktausweis zertifizierte, aber noch hypothetische Beschäftigungsfähigkeit. Im dritten Schritt interessiert der anschließende Erfolg oder Misserfolg auf dem Arbeitsmarkt. Erst mit einem Übergang in Beschäftigung wäre der intendierte, aber nicht im unmittelbaren Einwirkungsbereich der Förderung liegende Effekt einer realisierten Beschäftigungsfähigkeit erreicht. Ob Beschäftigungsfähigkeit besteht, hängt demnach nicht nur von den angebotsseitigen Förderkriterien und der „individuumszentrierten Fokussierung“ (Apel/Fertig 2009, S. 21) der Erfolgsmessung der Weiterbildung ab. Für die Feststellung und Realisierung von Beschäftigungsfähigkeit ist auch die betriebliche Nachfrageseite relevant, deren Selektionskriterien sich mit den Kriterien der angebotsseitigen Förderung nicht vollständig decken müssen.⁷

Die empirische Analyse der Förderung von Beschäftigungsfähigkeit erfordert demnach neben einer entsprechenden Dimensionierung der Untersuchung hinsichtlich der individuellen Charakteristika der Personen bzw. ihrer Arbeitskraft beim Zugang in die Förderung, im Blick auf die Umsetzung zu der Heterogenität der Maßnahmen, sowie insbesondere für die Zeit nach der Teilnahme zu Aspekten des individuellen Verhaltens wie z. B. der Arbeitsuche auch die Berücksichtigung der regionalen und fachlichen Arbeitsmarktsituation und vor allem des darauf bezogenen Spektrums der betrieblichen Nachfrage. Es liegt auf der Hand, dass die Umsetzung dieser Anforderung zur Einbeziehung der Nachfrageseite in die empirische Untersuchung mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden ist. In aller Regel bestehen bei einer empirischen Wirkungsanalyse angebotsorientierter Förderansätze kaum Möglichkeiten zur Einbeziehung von Daten zur betrieblichen Nachfrageseite und damit zum kontingenten Wirkungszusammenhang der marktvermittelten Realisierung von Beschäftigungsfähigkeit. Diese Forschungslücke kann hier nicht gefüllt werden. Im Rahmen der an dieser Stelle berichteten Begleitforschung zum ESF-BA-Programm wurden dazu hilfsweise Daten zur regionalen Heterogenität der Arbeitsmärkte herangezogen.⁸

Darüber hinaus gibt es bei den für die Untersuchung genutzten Verwaltungsdaten der BA gravierende Lücken, die sich insbesondere ungünstig auf die Möglich-

7 Zur Begründung dieses analytischen Konzepts vgl. Deeke/Kruppe (2003) und zur Operationalisierung ausführlicher Deeke u. a. (2009, S. 15 ff.).

8 Dabei handelt es sich um die Clustertypisierung der Bezirke der Agenturen für Arbeit aus dem Jahr 2003 (vgl. Blien u. a. 2004).

keiten einer Erfolgsbetrachtung der ESF-Kurse zur Förderung der berufsbezogenen Deutschkenntnisse von Arbeitslosen mit Migrationshintergrund auswirken:

- So konnte mit den administrativen Daten der BA der Migrantenstatus lange Zeit lediglich anhand der Staatsangehörigkeit und mit dem auf fünf Jahre befristeten Status „Spätaussiedler“ ermittelt werden. Erst seit kurzer Zeit können ehemalige Ausländer/-innen und ehemalige Spätaussiedler/-innen insoweit identifiziert werden, wie sie mit diesem früheren Status in den Datenbanken der BA seit 1996 erfasst worden sind. Deutsche Personen ohne eigene Migrationserfahrung, aber als Kinder von Migranten mit Migrationshintergrund sind überhaupt nicht identifizierbar.⁹
- Bislang gibt es in den Datenbanken keine systematisch generierten Daten zum Niveau der mündlichen oder schriftlichen Deutschkenntnisse von Migranten, die für Zwecke des Monitorings oder gar der Evaluation nutzbar wären. Dies wäre erst mit einer nach einheitlichen Kriterien erfolgenden Erfassung des Sprachstands vorstellbar, für die jedoch in den Arbeitsagenturen dazu erforderliche Ressourcen und Kompetenzen fehlen.¹⁰
- Darüber hinaus ist ein generelles Problem, dass für die Jahre 2006 bis 2008 keine Angaben zu Berufsabschlüssen vorliegen. Dies betrifft nicht allein die fehlende Anerkennung von Abschlüssen im Ausland (vgl. Englmann/Müller 2007). Auch für Inländer fehlen für diesen Zeitraum Angaben zur Berufsausbildung, weil dieses Merkmal im Jahr 2006 bei der Einführung eines neuen Datenbanksystems (VerBIS) zur Erfassung aller arbeitslos oder Arbeit suchend Gemeldeten sowie sonstiger Ratsuchender zunächst nicht berücksichtigt wurde.

Selbst wenn diese Daten vorliegen und auswertbar sein würden, bliebe eine darauf bezogene Verbleibs- bzw. Eingliederungsanalyse unbefriedigend. Der interessierende kausale Effekt der Maßnahmeteilnahme kann nicht ermittelt werden, weil alle in die Untersuchung einbezogenen Personen Teilnehmende waren. Es kann lediglich die mehr oder wenige ungleiche Chancenverteilung im Spektrum der einbezogenen unabhängigen Variablen zur personellen Heterogenität ermittelt werden. Wenn dagegen der kausale Teilnahmeeffekt geschätzt werden soll, muss die kontrafaktische Frage beantwortet werden, was geschehen wäre, wenn die Teilnehmenden nicht teilgenommen hätten. Erst mit einer Vergleichsgruppe von in ihren Merkmalen mög-

9 Dies ist nicht nur ein Problem der Verwaltungsdaten der BA. Trotz des Fortschritts mit dem Mikrozensus von 2005 kann mit amtlichen Daten die Heterogenität des Personenkreises der Migranten nicht ausreichend und schon gar nicht der weiteren Personen mit Migrationshintergrund und ohne eigene Migrationserfahrung abgebildet werden (vgl. ISG/WZB 2009, S. 162).

10 Allerdings soll im Jahr 2010 bei allen Agenturen für Arbeit und Grundsicherungsstellen ein freiwilliger PC-gestützter Test der schriftlichen Deutschkenntnisse eingeführt werden.

lichst ähnlichen Nichtteilnehmenden und einer regressionsanalytischen Kontrolle der verbleibenden Heterogenität kann eine Wirkungsanalyse zur Ermittlung des „Nettoeffekts“ der Teilnahme durchgeführt werden.¹¹

Weil Daten zur differenzierten Berücksichtigung der Heterogenität von Arbeitslosen mit Migrationshintergrund sowie zur beruflichen Qualifikation und insbesondere zum Niveau der Deutschkenntnisse fehlen, kann mit den Verwaltungsdaten der BA keine adäquate Vergleichsgruppe gebildet werden. Die Analyse der Ergebnisse der berufsbezogenen Deutschkurse erfolgt aufgrund der beschränkten Datenbasis hier mit heuristischer Intention in Form einer deskriptiven Verbleibsanalyse (Kapitel 3). Eine kausal orientierte Wirkungsanalyse erfordert dagegen eine Anreicherung mit Befragungsdaten bzw. eine Auswertung von einschlägigen Primärerhebungen. Im Teilprojekt zur Evaluation der Förderung der beruflichen Weiterbildung wurden von der Begleitforschung zum ESF-BA-Programm dazu umfangreiche Befragungen durchgeführt, sodass hier Befunde zur Teilstichprobe der Migranten berichtet werden können (Kapitel 4).

3. ESF-Kurse zur Vermittlung berufsbezogener Deutschkenntnisse an Arbeitslose mit Migrationshintergrund

3.1 Förderansatz und Umsetzung

Die im Herbst 2004 im Rahmen des ESF-BA-Programms eingeführten Kurse zur Vermittlung berufsbezogener Deutschkenntnisse an Personen mit Migrationshintergrund richteten sich ausschließlich an Arbeitslose mit Anspruch auf eine Arbeitslosenunterstützung nach dem SGB III (zudem bis zum Jahresende 2004 aufgrund langwieriger Genehmigungsprozeduren bei der EU-Kommission nur in Westdeutschland). Im Vorfeld der Einführung des SGB II (ab 2005) wollte die BA insbesondere arbeitslose Migranten im Bezug von Arbeitslosenhilfe fördern. Mit der Ablösung der Arbeitslosenhilfe durch das Arbeitslosengeld II für im Sinne des SGB II erwerbsfähige Hilfebedürftige beschränkte sich dann der adressierte Personenkreis auf Arbeitslose mit dem Arbeitslosengeld I. Grund waren ESF-Regelungen zur nationalen Kofinanzierung der ESF-Leistungen (Lehrgangskosten u. a.), die nach Einschätzung des zuständigen Ministeriums nur in dieser Beschränkung umsetzbar erschienen. Arbeitslose im Rechtskreis des SGB II und die sogenannten Nichtleistungsbezieher/-innen im

11 In der Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik werden dazu üblicherweise statistische Matchinganalysen durchgeführt (zur Methode vgl. z. B. Gangl/DiPrete 2006). Ergänzend oder gesondert werden auch ereignisanalytische Verfahren wie z. B. Cox-Regressionen mit Teilnahme- und Vergleichsgruppe(n) eingesetzt. Vgl. dazu als Beispiel die Wirkungsanalyse der Förderung beruflicher Weiterbildung in Deeke u. a. (2009) und Baas/Deeke (2009) sowie hier das Kapitel 4.

Rechtskreis des SGB III waren damit für die weitere Laufzeit des Programms von Anfang 2005 bis zum Herbst 2008 ausgeschlossen, obwohl sich bis heute die Mehrzahl der Arbeitslosen mit Migrationshintergrund im Rechtskreis des SGB II befindet.

Die Kurse konnten in Vollzeit bis zu drei Monate, in Teilzeit bis zu sechs Monate dauern. Nach den Durchführungsanweisungen der BA sollte darin das Ausmaß der Defizite im Deutschen genauer festgestellt werden, anschließend sollten berufsbezogene Deutschkenntnisse vermittelt und ein Bewerbungstraining durchgeführt werden. Explizites Ziel war die „Herstellung und Erhaltung“ der individuellen Beschäftigungsfähigkeit. Für die Umsetzung war ein wettbewerbliches Verfahren der Ausschreibung der Kurse durch die Regionalen Einkaufszentren der BA (REZ) auf der Grundlage einer vorherigen Maßnahmeplanung der Agenturen vorgesehen. Die Verdingungsunterlagen mit ihren Mindestanforderungen an die Träger und deren Personal wurden zentral erstellt. Die Vergabe erfolgte aufgrund einer preisbezogenen Bewertung durch die REZ. Die Teilnehmerauswahl und Zuweisung war wiederum Aufgabe der örtlichen Arbeitsagenturen.¹²

Für die Zeit vom Herbst 2004 bis Ende 2007 weist das ESF-Monitoring der BA insgesamt rund 46.000 Eintritte in die ESF-geförderten Sprachkurse aus. Allein im vierten Quartal 2004 waren es 24.000 Eintritte, überwiegend von Langzeitarbeitslosen im Bezug von Arbeitslosenhilfe. Aufgrund des Wegfalls dieser Zielgruppe zum Jahresbeginn 2005 wurden in den folgenden drei Jahren bis Ende 2007 insgesamt nur noch rund 22.000 Arbeitslose mit Arbeitslosengeld im Rechtskreis des SGB III gefördert, darunter überwiegend Kurzarbeitslose (Szameitat 2008).

In seiner gesamten Laufzeit wurde der Förderansatz mit wenigen Ausnahmen nur in Westdeutschland umgesetzt. Dabei waren bis Ende 2007 zwei Drittel der Teilnehmenden Männer und gehörten mehr als drei Viertel zur mittleren Altersgruppe. Überwiegend handelte es sich um Arbeitslose mit einer Nicht-EU-Staatsangehörigkeit. Rund fünfzig Prozent hatten im Sinne des deutschen Schulwesens keinen Hauptschulabschluss. Nur für die Eintritte bis Ende 2005 liegen Angaben zum beruflichen Qualifikationsniveau vor. Neunzig Prozent verfügten über keine (anerkannte) Berufsausbildung (ebenda).

3.2 Verbleibsanalyse im Rahmen der Begleitforschung

Ein Schwerpunkt der Begleitforschung zu diesem erst relativ spät eingeführten Förderschwerpunkt war zunächst die Analyse der institutionellen Kontexte der Begründung, Programmierung und Implementation der berufsbezogenen Deutschkur-

12 Weil das Programm im Jahr 2004 kurzfristig beschlossen und schnell gestartet werden sollte, wurden die Kurse zunächst an geeignet erscheinende Träger „freihändig“ vergeben.

se (Deeke 2006) sowie anschließend systematische regionale Fallstudien zur Umsetzungspraxis (Schweigard 2007).¹³ Erst nach geraumer Zeit lagen differenzierte Daten zur bundesweiten Inanspruchnahme des Förderangebots vor und konnte mit deskriptiven Analysen zu den einbezogenen Personenkreisen und zu den Förderergebnissen begonnen werden (Deeke 2007; Schweigard 2008).¹⁴

Die hier interessierenden Ergebnisse der Verbleibsermittlung zeigen, dass nur eine Minderheit der Teilnehmenden sechs Monate nach Austritt in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung war (Tabelle 1). Von den 2004 und 2005 Ausgetretenen waren es sogar nur ein Fünftel und weniger, während rund zwei Drittel nicht in Beschäftigung, sondern arbeitslos oder nur Arbeit suchend gemeldet waren. Von den Austritten der Jahre 2006 und 2007 befanden sich nach sechs Monaten rund ein Drittel und mehr in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung (vermutlich eine mit der konjunkturell verbesserten Lage auf dem Arbeitsmarkt verbundene Steigerung). Arbeitslos oder Arbeit suchend gemeldet war nur rund die Hälfte. In einer anschließenden Maßnahme (z. B. zur Förderung der beruflichen Weiterbildung) war insgesamt mit weniger als einem Prozent nur eine verschwindend kleine Minderheit.

Tabelle 1: Berufsbezogene Deutschkurse im ESF-BA-Programm – Austritte 2004 bis 2007 und Verbleib im sechsten Monat danach

Austrittsjahr	Austritte	Verbleib im 6. Monat nach Austritt in Prozent				
		sozialversicherungspflichtig beschäftigt	arbeitslos gemeldet	Arbeit suchend gemeldet	Sonstiges	davon andere Maßnahme
4. Quartal 2004	2.225	21,0	50,9	14,2	13,9	0,7
2005	30.148	17,8	53,8	18,3	10,1	0,3
2006	7.911	32,7	42,6	8,7	16,1	0,6
2007	5.458	36,9	37,5	9,2	16,5	0,6

Quelle: Individualdatenbank der Begleitforschung (Szameitat 2008)

¹³ Darauf kann hier leider aus Platzgründen nicht eingegangen werden.

¹⁴ Bei der Planung der Begleitforschung des IAB zum gesamten ESF-BA-Programm im Jahr 2000 war dieser Förderschwerpunkt nicht vorhersehbar. Deshalb gab es für das Ende 2005 dann begonnene spezifische Begleitforschungsprojekt zu den Deutschkursen keine Haushaltsmittel für eigene repräsentative Befragungen der Teilnehmenden und potenzieller Vergleichspersonen ohne Teilnahme. Das Projekt musste sich deshalb auf die Fallstudien und die Aufbereitung und Auswertung der Prozessdaten der BA beschränken.

Eine multivariate Analyse der Chance auf eine ungeförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung der in den Jahren 2004 bis 2006 in Westdeutschland ausgetretenen Personen in Abhängigkeit von den wenigen verfügbaren Merkmalen ergab folgende Resultate (Schweigard 2008, S. 31): Frauen haben deutlich schlechtere Chancen auf eine entsprechende Beschäftigung als Männer, ebenso Fünfzigjährige und Ältere im Vergleich mit Jüngeren. Im Vergleich zu Teilnehmenden mit türkischer Staatsangehörigkeit schneiden alle anderen Ausländer, ehemalige Ausländer sowie Spätaussiedler und sonstige Personen mit deutscher Staatsangehörigkeit besser ab. Ein fehlender Schulabschluss (aber auch die Fachhochschulreife oder das Abitur) spricht ebenfalls für geringere Chancen. Besonders schlecht schneiden zuvor Langzeitarbeitslose ab.

Insgesamt ist das Ergebnis gemessen am Förderziel ernüchternd. Im Vergleich zur Förderung der beruflichen Weiterbildung von Arbeitslosen mit Migrationshintergrund ist es enttäuschend. Von den Teilnehmenden an beruflicher Weiterbildung im Rechtskreis des SGB III, die in der Zeit von Mitte 2005 bis Mitte 2006 im Bundesgebiet aus einer Weiterbildungsmaßnahme ausgetreten waren, waren sechs Monate später von den Personen ohne Migrationshintergrund 54 Prozent sozialversicherungspflichtig beschäftigt, von den Personen mit Migrationshintergrund waren es 50 Prozent (BA-Statistik zur Eingliederungsbilanz 2006). Die demgegenüber erheblich niedrigere Eingliederungsquote nach den ESF-BA-Deutschkursen verweist darauf, dass die Defizite im berufsbezogenen Deutsch, die mit den Kursen abgebaut werden sollten, wohl nicht das einzige Hemmnis für den Übergang in Beschäftigung waren. Zumindest aus nachfrageseitiger Sicht gab es offenbar tatsächliche oder vermeintliche Defizite, die in vielen Fällen eine Eingliederung in Beschäftigung und damit die Bestätigung der individuellen Beschäftigungsfähigkeit der Kursabsolventen verhinderten.

Somit liegt die These nahe, dass das (zumindest formal) niedrige allgemeine und berufliche Bildungsniveau in nicht seltener Verbindung mit vorheriger Langzeitarbeitslosigkeit ausschlaggebend war. Demnach wäre die berufsbezogene Deutschvermittlung zwar nützlich, aber insbesondere bei Geringqualifizierten wäre eine ergänzende Förderung zur beruflichen Qualifizierung wohl sinnvoll gewesen. So gesehen erscheint die These zwar plausibel. Sie kann aber hier nicht empirisch belastbar belegt werden, weil wie oben gezeigt die Möglichkeit zu einer Vergleichsgruppenanalyse einschließlich eines Vorher-nachher-Vergleichs der Deutschkenntnisse fehlt. Deshalb wurde zur weiteren Klärung eine Sonderauswertung der Daten eines anderen Projekts der Begleitforschung zum ESF-BA-Programm, der Evaluation der ESF-Förderung der Teilnahme von Arbeitslosen, darunter von Migranten, an einer Maßnahme der beruflichen Weiterbildung, durchgeführt.

4. ESF-Förderung der beruflichen Weiterbildung von arbeitslosen Migranten mit und ohne Vermittlung berufsbezogener Deutschkenntnisse

4.1 Förderansatz und Umsetzung

Ein herausragender Schwerpunkt des ESF-BA-Programms war vom Beginn an, also von Anfang 2000 bis zum Herbst 2008, die zum SGB III ergänzende ESF-Förderung der beruflichen Weiterbildung von Arbeitslosen zur Herstellung bzw. Verbesserung ihrer individuellen Beschäftigungsfähigkeit. Diese erfolgte mit unterschiedlichen Ansätzen. Erstens wurde denjenigen Arbeitslosen eine Teilnahme erleichtert, die keinen gesetzlichen Anspruch auf eine Leistung zum Lebensunterhalt hatten („Nichtleistungsbezieher/-innen“). Neben den Maßnahmekosten aus SGB-III-Mitteln konnten sie ein ESF-Unterhaltsgeld beziehen. Zweitens konnte bis Ende 2002 im Zusammenhang mit der Weiterbildungsmaßnahme für alle Teilnehmer/-innen eine Teilnahme an einem ergänzenden ESF-Modul ermöglicht werden (z. B. berufsbezogene Deutschkenntnisse, Mathematik, Fremdsprachen und Auslandspraktika), dessen Finanzierung im Rahmen des SGB III nicht möglich war. Die Modulförderung wurde dann gestrichen, weil sie aus Sicht des zuständigen Bundesarbeitsministeriums und der BA aufgrund der 2003 erfolgten Einführung des Bildungsgutscheins als zwingende Voraussetzung für eine Teilnahme Arbeitsloser an beruflicher Weiterbildung nicht mehr umsetzbar erschien.

In der Zeit von Anfang 2000 bis Ende 2007 gab es bundesweit 116.000 ESF-geförderte Eintritte in Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung. 26 Prozent entfielen auf Spätaussiedler und Ausländer. 80 Prozent der Eintritte des gesamten Förderzeitraums erfolgten in den ersten drei Förderjahren, also 2000 bis 2002. Davon betrafen ein Drittel Maßnahmen mit ergänzendem ESF-Modul. Sowohl bei den Modulmaßnahmen als auch bei den Maßnahmen ohne Modul waren mehr als ein Viertel der Teilnehmenden Migranten (darunter Spätaussiedler und Ausländer zu ungefähr gleichen Anteilen).¹⁵

15 Der starke Rückgang der Zahl der Eintritte ab 2003 (bis einschließlich 2007 nur noch 20 Prozent aller Eintritte im Rahmen des Programms seit 2000) hatte mehrere Ursachen. Nach der Streichung der Modulförderung konnten mit dem ESF nur noch Nichtleistungsbezieher/-innen gefördert werden. Die Neuregelungen der SGB-III-FbW ab 2003 (Bildungsgutschein, neue Zulassungsbedingungen für Träger und Maßnahmen) sowie die damalige generelle Einschränkung der FbW erklären den generellen Rückgang der gesetzlichen FbW. Damit schwanden zugleich die Möglichkeiten zur ergänzenden ESF-Förderung. Zudem gab es bei der BA eine geschäftspolitisch begründete Abwendung von der vormaligen Zielgruppenförderung zugunsten der Orientierung an individuellen Problemlagen. Schließlich passten die ESF-Regelungen zur Umsetzung des Programms nicht mehr zur neuen Steuerungsphilosophie der BA (bezogen auf Wirkung und Wirtschaftlichkeit des Instrumenteneinsatzes). Zu diesen Kontexten der Programmentwicklung insgesamt sowie speziell zur ESF-FbW vgl. Deeke 2010, S. 35 ff.

4.2 Wirkungsanalyse im Rahmen der Begleitforschung

Für die Wirkungsanalyse der ESF-BA-geförderten beruflichen Weiterbildung wurden repräsentative Panelbefragungen (2003/2004 und 2006) der ESF-geförderten Teilnehmenden der Jahre 2000 bis 2002 durchgeführt. Zeitgleich wurden Vergleichsgruppen aus dem Kreis von Teilnehmerinnen an Weiterbildungsmaßnahmen befragt, die nur aus Mitteln des SGB III gefördert wurden, sowie Nichtteilnehmer/-innen aus dem Arbeitslosenbestand zum Zeitpunkt des Maßnahmeeintritts der ESF-Teilnehmer/-innen. Die Stichproben der Vergleichspersonen wurden auf der Basis von Prozessdaten mit einem exakten Vormatching gezogen, um bereits in diesem Schritt eine Vergleichbarkeit mit den ESF-Geförderten zu ermöglichen.¹⁶

Tabelle 2: **Befragungen 2003/2004 und 2005/2006 zur Evaluation ESF-BA-geförderter beruflicher Weiterbildung – mit retrospektivem Längsschnitt auswertbare Stichproben von ESF-Teilnehmenden und Vergleichsgruppen**

	insgesamt	Migranten	darunter mit Vermittlung berufsbezogener Deutschkenntnisse
ESF-TN	11.346	3.114	1.551
SGB-III-TN	11.997	1.635	635
Bestandsarbeitslose	4.706	545	–
Quelle: Deeke u. a. 2009, S. 114			

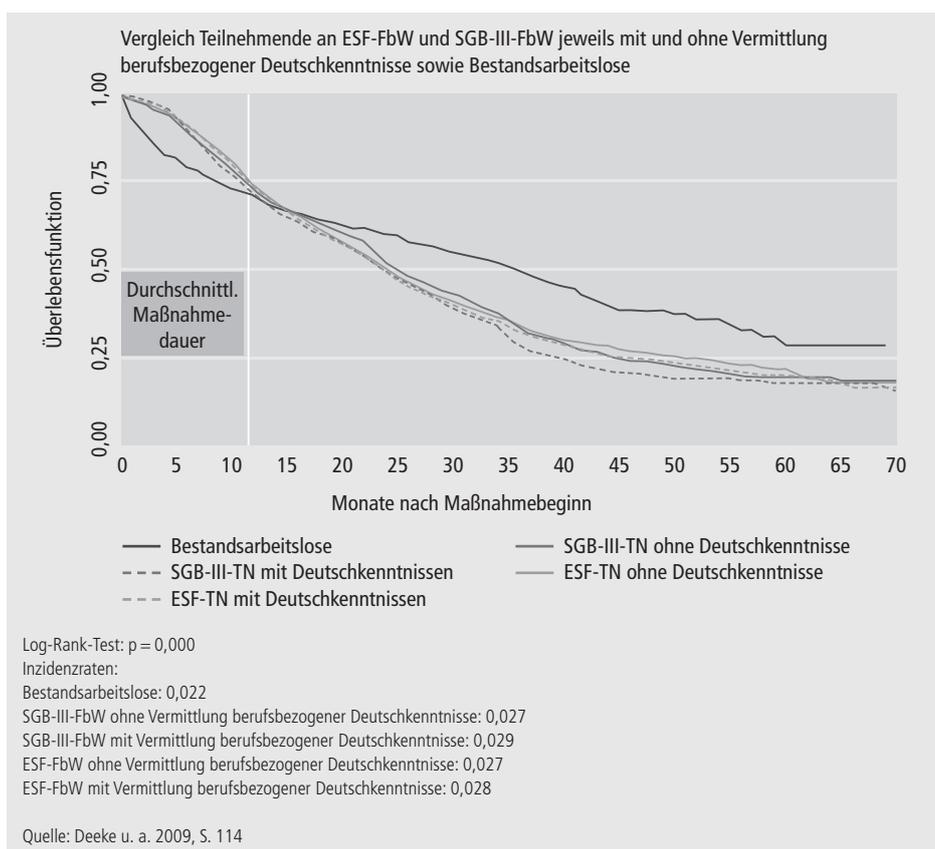
In der hier zu berichtenden Sonderauswertung konnten die retrospektiven Längsschnittdaten von rund 5.300 befragten Migranten genutzt werden, darunter von 3.114 ESF-Teilnehmer/-innen, 1.635 Teilnehmer/-innen ohne ESF-Unterstützung sowie 545 Bestandsarbeitslosen (Tabelle 2). Alle Teilnehmer/-innen wurden u. a. gefragt, ob in ihrer Maßnahme auch berufsbezogene Deutschkenntnisse vermittelt wurden. Dies bejahten nicht nur Teilnehmer/-innen an einem ESF-Modul (aufgrund der Heterogenität der Module nicht alle Modulteilnehmer/-innen), sondern auch ESF-Geförderte ohne Modul und Teilnehmer/-innen ohne ESF-Unterstützung (vgl. Tabelle 2).

Auf diese Weise konnten neben der Gruppe der Arbeitslosen vier Teilnahmegruppen gebildet werden: Migranten in ESF-FbW mit zusätzlicher Vermittlung be-

¹⁶ Zum Design, zu den Methoden und zu den Ergebnisse der Befragungen vgl. Deeke u. a. 2009 und Baas/Deeke 2009.

rufsbezogener Deutschkenntnisse und Migranten in SGB-III-FbW mit Deutschförderung ohne ESF-Hilfen sowie Migranten ohne berufsbezogene Deutschförderung jeweils mit und ohne ESF-Förderung der Teilnahme an der Weiterbildung. Aufgrund der relativ geringen Fallzahlen wurde auf eine Matchinganalyse verzichtet. Stattdessen wurden alle vier Teilnahmegruppen und die arbeitslosen Migranten ohne Teilnahme in eine Schätzung der Überlebensfunktion einbezogen und anschließend simultan in einem Modell zur Ermittlung der kausalen Relevanz der unterschiedlichen Varianten im Kontrast zur Nichtteilnahme und bei Kontrolle weiterer potenzieller Einflussfaktoren auf die Übergangswahrscheinlichkeit in Erwerbstätigkeit berücksichtigt (Deeke u. a. 2009, S. 111 ff.).

Abbildung 1: **Übergang von Migranten in Erwerbstätigkeit**



Die Betrachtung der Übergangsraten (Kaplan-Meier-Schätzer) ergibt zunächst, dass die arbeitslosen Migranten anfänglich schneller in Erwerbstätigkeit (sozialversicherungspflichtig, geringfügig oder selbstständig) übergehen als die vier Teilnahmegruppen (Abbildung 1). In der Zeit nach Maßnahmeende weisen jedoch alle Teilnahmegruppen signifikant höhere Übergangsraten auf als die arbeitslosen Nichtteilnehmer/-innen. Dies gilt insbesondere für diejenigen, an die im Rahmen ihrer Weiterbildungsmaßnahme auch berufsbezogene Deutschkenntnisse vermittelt wurden.

Tabelle 3: Übergangswahrscheinlichkeit in Erwerbstätigkeit von Migranten getrennt nach der Dauer seit Maßnahmebeginn (Cox-Regression) bei durchschnittlicher Maßnahmedauer von 12 Monaten

	bis 12 Monate		nach 12 Monaten	
	Hazard Ratio	P-Wert	Hazard Ratio	P-Wert
Teilnehmende/Arbeitslose				
Bestandsarbeitslose	Referenz		Referenz	
SGB-III-FbW ohne berufsbez. Deutschkenntnisse	0,71	0,01	1,63	0,00
SGB-III-FbW mit berufsbez. Deutschkenntnissen	0,69	0,01	1,95	0,00
ESF-FbW ohne berufsbez. Deutschkenntnisse	0,76	0,02	1,80	0,00
ESF-FbW mit berufsbez. Deutschkenntnissen	0,78	0,03	2,03	0,00
Selbsteinschätzung Sprachkompetenz				
keine sehr guten Deutschkenntnisse	Referenz		Referenz	
sehr gute Deutschkenntnisse	1,27	0,00	1,30	0,00
Arbeitsmarkt Cluster				
Cluster Ia	Referenz		Referenz	
Cluster Ib	1,33	0,24	0,96	0,78
Cluster Ic	1,23	0,64	1,00	1,00
Cluster IIa	1,53	0,09	0,96	0,83
Cluster IIb	1,53	0,08	0,94	0,72
Cluster IIIa	1,96	0,01	1,40	0,08
Cluster IIIb	2,00	0,01	1,08	0,70
Cluster IIIc	1,96	0,01	1,03	0,87
Cluster IV	1,56	0,13	1,05	0,80
Cluster Va	3,07	0,00	0,61	0,10
Cluster Vb	2,39	0,00	0,95	0,79
Cluster Vc	1,64	0,09	0,95	0,79
Dauer vorheriger Arbeitslosigkeit (gruppiert)				
bis 12 Monate	Referenz		Referenz	
13 Monate und länger	0,67	0,00	0,80	0,01
fehlende Angabe	0,75	0,00	1,02	0,75
Geschlecht				
Männer	Referenz		Referenz	
Frauen	0,87	0,04	0,83	0,00
Leistungsbezug vorher				
nein	Referenz		Referenz	
ja	0,94	0,33	1,00	0,97

Fortsetzung Tabelle 3

	bis 12 Monate		nach 12 Monaten	
	Hazard Ratio	P-Wert	Hazard Ratio	P-Wert
Altersgruppen				
bis unter 25 Jahre	Referenz		Referenz	
25 bis unter 35 Jahre	0,86	0,25	0,87	0,17
35 bis unter 50 Jahre	1,04	0,77	0,81	0,04
50 Jahre und älter	1,04	0,83	0,51	0,00
Eintrittshalbjahr				
Halbjahr 1 2000	Referenz		Referenz	
Halbjahr 2 2000	1,03	0,75	0,90	0,12
Halbjahr 1 2001	1,00	1,00	0,98	0,81
Halbjahr 2 2001	1,14	0,23	0,93	0,46
Halbjahr 1 2002	1,19	0,09	1,08	0,43
Halbjahr 2 2002	1,47	0,01	1,17	0,37
beruflicher Abschluss				
kein Abschluss/Teilfacharbeiter	Referenz		Referenz	
Lehre/(Berufs-)Fachschule	1,38	0,00	1,10	0,19
(Fach-)Hochschule	1,02	0,89	1,22	0,02
letzte berufliche Tätigkeit				
Un-/Angelernte	Referenz		Referenz	
Facharbeiter	1,20	0,07	0,97	0,71
Fachangestellte	1,01	0,94	1,00	0,99
Beamte	–		–	
Azubis	0,96	0,85	1,03	0,85
selbstständig	1,00	0,99	0,78	0,04
noch nie erwerbstätig	0,80	0,12	0,89	0,24
Dauer vorher nicht erwerbstätig (Jahre)	0,94	0,00	0,98	0,01
gesundheitliche Beeinträchtigung				
nein	Referenz		Referenz	
ja	0,80	0,06	0,72	0,00
Kinder				
nein	Referenz		Referenz	
ja	1,10	0,21	1,13	0,06
Sozialhilfe vorher				
nein	Referenz		Referenz	
ja	0,88	0,08	1,00	0,95
höchster Schulabschluss				
ohne, Volks-/Hauptschule	Referenz		Referenz	
Realschule/POS Klasse 10	0,93	0,45	1,19	0,05
Abitur/EOS Klasse 12	0,96	0,74	1,11	0,30
Zusammenleben mit Partner				
nein	Referenz		Referenz	
ja	0,99	0,86	0,95	0,46
aktive Arbeitsuche während/nach Maßnahme				
nein	Referenz		Referenz	
ja	1,24	0,07	1,14	0,14
Anzahl Fälle	4.046		2.898	
Anzahl Ereignisse	1.085		1.674	
Log-Likelihood Nullmodell	-8.854,096		-12.287,542	
Log-Likelihood volles Modell	-8.757,591		-12.197,068	
Anmerkung: grau unterlegte Zellen: p < 0,05				
Quelle: Deeke u. a. 2009, S. 116 f.				

Um den für Weiterbildungsmaßnahmen typischen „Lock-in-Effekt“ angemessen berücksichtigen zu können, wurde für die kausal orientierte Cox-Regression ein Episodensplitting durchgeführt. Es wurden getrennte Modelle für die durchschnittliche Maßnahmezeit und für die Zeit danach geschätzt (Tabelle 3). Wie zu erwarten, hat die Teilnahme aller vier Gruppen im Modell für die ersten zwölf Monate ab Maßnahmeeintritt einen signifikant negativen Effekt auf die Übergangswahrscheinlichkeit in Erwerbstätigkeit (Hazard Ratio < 1). Dieser Effekt wird hier im Rahmen des analytischen Stufenkonzepts von Beschäftigungsfähigkeit (vgl. oben Kapitel 2) und abweichend von der Mehrzahl einschlägiger mikroökonomischer Studien (vgl. Bernhard u. a. 2009) jedoch nicht negativ bewertet. Die Teilnehmer/-innen haben mit ihrer Orientierung auf den Maßnahmeabschluss als marktrelevanten Ausweis ihrer neuen Qualifikation einen guten Grund, nicht vorzeitig auszusteigen, während die Nichtteilnehmer/-innen allein auf eine direkte Beschäftigungsaufnahme zu u. U. schlechteren Konditionen verwiesen sind

Im Modell für die Zeit danach zeigt sich dann bei allen vier Teilnahmegruppen ein signifikant positiver Einfluss auf die Übergangswahrscheinlichkeit (Hazard Ratio > 1). Auffällig ist vor allem, dass der positive Effekt einer Weiterbildung in Verbindung mit einer berufsbezogenen Deutschförderung stärker ausfällt als der positive Effekt einer Weiterbildung ohne Deutschförderung. Daneben unterstreicht in beiden Modellen der positive Effekt „sehr gute(r) Deutschkenntnisse“ (für die Analyse dichotomisierte Selbsteinschätzung aller Befragten zum Zeitpunkt der Erstbefragung), dass gute Deutschkenntnisse neben anderen Einflussfaktoren zu einer Erhöhung der Übergangswahrscheinlichkeit beitragen.

Daneben überrascht nicht, dass Frauen, Ältere und zuvor Langzeitarbeitslose eine signifikant geringere Übergangswahrscheinlichkeit als die jeweilige Referenzgruppe aufweisen. Von den Migranten mit beruflichem Abschluss haben in der Zeit nach der durchschnittlichen Maßnahmedauer nur die Personen mit einem (Fach-) Hochschulabschluss signifikant höhere Chancen zu einem Übergang in Erwerbstätigkeit als Migranten ohne vorherigen Berufsabschluss. Die neu erworbene Qualifikation scheint sich demnach für die Teilnehmer/-innen ohne vorherigen Abschluss im Vergleich zu den zuvor berufsfachlich Qualifizierten auszuzahlen. Interessant ist zudem, dass nur im Modell für die ersten zwölf Monate signifikante Effekte der regionalen Arbeitsmarktsituation zu verzeichnen sind. Demnach helfen günstige Arbeitsmarktbedingungen bei Übergängen in Erwerbstätigkeit noch während der Laufzeit der Maßnahmen, ermöglichen also vorzeitige Austritte, und sind die Arbeitslosen gegenüber den bis zum Maßnahmeende Teilnehmenden im Vorteil. Mittelfristig, d. h. für die Teilnehmenden nach Maßnahmeende, hat die regionale Arbeitsmarktsituation jedoch keinen signifikanten Einfluss mehr auf die Übergangswahrscheinlichkeit. Der Abschluss einer Weiterbildung – mit oder ohne ergänzende Deutschförderung

– erhöht auch so betrachtet im Vergleich zu arbeitslosen Migranten ohne Teilnahme eindeutig die Chance auf einen Übergang in Erwerbstätigkeit.

Aus den Befunden kann gefolgert werden, dass die berufliche Weiterbildung arbeitsloser Migranten im Vergleich zur Nichtteilnahme zu einer Verbesserung ihrer individuellen Beschäftigungsfähigkeit beiträgt und damit auch zur Chance, dies mit einem Übergang in Beschäftigung zu realisieren. Der Effekt fällt offenkundig noch stärker aus, wenn die Weiterbildungsmaßnahme mit einer Vermittlung berufsbezogener Deutschkenntnisse verbunden war. Das Ergebnis gilt auch, wenn man die Zielgröße der Analyse unter dem Aspekt der Qualität der neuen Erwerbstätigkeit auf den Übergang in ein ungefordertes sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis eingrenzt (Deeke u. a. 2009, S. 118 ff.).

5. Schlussfolgerungen

Die Ergebnisse der Wirkungsanalyse der beruflichen Weiterbildung von arbeitslosen Migranten in Verbindung mit der Vermittlung berufsbezogener Deutschkenntnisse bestätigen die mit der Verbleibsanalyse zu den ESF-BA-Deutschkursen gewonnene kritische Bewertung dieser Sprachkurse. Demzufolge dürfte eine gesonderte berufsbezogene Deutschförderung vor allem bei gering qualifizierten Arbeitslosen mit Migrationshintergrund in vielen Fällen nicht zur intendierten 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, wie auch – zum Teil bereits seit einiger Zeit im Rechtskreis des SGB II praktiziert – im Zusammenhang mit Beschäftigungsmaßnahmen bzw. den sogenannten Arbeitsgelegenheiten.

Für den Fall, dass das zuständige Bundesarbeitsministerium in der neuen Förderperiode des ESF ab 2008 an einer Förderung gesonderter berufsbezogener Deutschkurse festhalten würde, hatte die Begleitforschung vorgeschlagen, dies in enger Abstimmung mit den Integrationskursen nicht mehr über die BA, sondern durch das BAMF umzusetzen (Deeke 2007).¹⁷ 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 ausgegrenzten arbeitslosen Migranten im Rechtskreis des SGB II ein-

17 Dem lag zudem die grundsätzliche Einschätzung aller Förderansätze des ESF-BA-Programms zugrunde, dass ihre – mit der Kofinanzierung aus dem SGB III in jedem einzelnen Fall gegebene – Abhängigkeit von der Steuerung der gesetzlichen Arbeitsförderung zu gravierenden Problemen bei der Umsetzung der spezifischen ESF-Ziele geführt hatte. Deshalb hatte die Begleitforschung den Ersatz der Kofinanzierung aus Beitragsmitteln zugunsten von Steuermitteln und ggf. eine Loslösung des Programms von der BA angeregt.

beziehen könnte. Zugleich wäre aber insbesondere bei (formal) gering qualifizierten Arbeitslosen mit Migrationshintergrund wichtig, dass ergänzende beruflich qualifizierende Hilfen bzw. entsprechende Maßnahmen von den Agenturen für Arbeit und den Trägern der Grundsicherung in enger Kooperation mit dem BAMF organisiert und angeboten werden. Daneben könnten 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 dem neuen ESF-BAMF-Programm im Jahr 2008 aufgegriffen. Seitdem können auch Bezieher/-innen des Arbeitslosengeldes II, also arbeitslose Migranten im Rechtskreis des SGB II, sowie Nichtleistungsbezieher/-innen im Rechtskreis des SGB III gefördert werden. Vorgesehen sind Kurse mit bis zu sechsmonatiger Dauer in Vollzeit. Darin sollen neben der Vermittlung berufsbezogener Deutschkenntnisse sogenannte beruflich qualifizierende Bausteine eingesetzt werden (Praktika und Betriebsbesichtigungen). Ob allerdings der Brückenschlag zur Förderung beruflicher Qualifikationen im Rahmen von Maßnahmen der Arbeitsagenturen und Träger der Grundsicherung gelingt, ist derzeit (Herbst 2010) noch unklar.

Neben diesen praxisbezogenen Schlussfolgerungen bieten sich Schlussfolgerungen für die weitere problemorientierte Forschung und die wissenschaftliche Evaluation einschlägiger Förderansätze an. So wäre erstens eine Verbesserung der Datelage bei der BA und dem BAMF dringend. Dies betrifft vor allem die differenzierte personenbezogene Erfassung des Migrationshintergrundes, des individuellen Erwerbsstatus, der beruflichen Qualifikation und des Niveaus der Deutschkenntnisse in den administrativen und für die Forschung bereitzustellenden Daten. Damit wären Primärerhebungen zur Lage von Personen mit Migrationshintergrund auf dem Arbeitsmarkt und in Beschäftigung sowie zu den Ergebnissen ihrer Förderung nicht unbedingt überflüssig, aber gezielter als bisher machbar. Zweitens sollte die bei der Deutschförderung bisher dominante maßnahme- und prozessbezogene Evaluation (vgl. z. B. Rambøll 2006) ergänzt werden durch Wirkungsanalysen, die „belastbare“ Befunde zu den Nettoeffekten der Förderung für die Arbeitsmarktintegration der geförderten Personen ermöglichen. Dazu bleibt abzuwarten, was z. B. das aktuell laufende Forschungsprojekt des BAMF zu den Ergebnissen der Integrationskurse ermittelt („Integrationspanel“ – vgl. Rother 2008) oder was die noch bevorstehende wissenschaftliche Evaluation der ESF-BAMF-Kurse ergeben wird. Drittens bleibt die Einbeziehung der betrieblichen Nachfrageseite und damit der Interaktion auf dem Arbeitsmarkt ein Forschungsdesiderat. Solange dies nicht empirisch oder zumindest im analytischen Diskussionskontext von empirischen Befunden berücksichtigt wird, besteht das Risiko, die im Vergleich zu Nichtmigranten/-innen im Durchschnitt weniger gelingende Einlösung der erworbenen individuellen Beschäftigungsfähigkeit

(vgl. Deeke u. a. 2009, S. 86 ff.) auf vermeintlich nach wie vor bestehende individuelle Defizite der geförderten Migrantinnen/-innen zurückzuführen. Dies wäre jedoch mit einiger Wahrscheinlichkeit ein Fehlschluss, wie aus aktuellen Untersuchungen zur ethnischen Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt (z. B. Kaas/Manger 2010) gefolgert werden kann.

Daraus folgen wiederum praxisrelevante Konsequenzen. Einer nachfrageseitig mit ethnischer bzw. statistischer Diskriminierung begründeten Mindereinschätzung von Beschäftigungsfähigkeit kann mit angebotsbezogener Förderung nicht wirkungsvoll begegnet werden. Das spricht nicht gegen die berufliche Weiterbildung und Deutschförderung von Arbeitslosen mit Migrationshintergrund. Vielmehr verweist dies auf Wirkungsgrenzen und auf zusätzlichen Handlungsbedarf zur Förderung der Integration auf dem Arbeitsmarkt und in Beschäftigung.

Literatur

- Apel, H.; Fertig, M. (2009): Operationalisierung von „Beschäftigungsfähigkeit“ – ein methodischer Beitrag zur Entwicklung eines Messkonzepts. In: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung 42, No. 1, S. 5–28
- Baas, M.; Deeke, A. (2009): Evaluation der Nachhaltigkeit beruflicher Weiterbildung im Rahmen des ESF-BA-Programms. Eine Wirkungsanalyse auf der Grundlage von Befragungen der Teilnehmenden und Vergleichsgruppen. IAB-Forschungsbericht Nr. 2/2009
- Bernhard, S. u. a. (2009): Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und ihre Wirkungen. In: Möller, J.; Walwei, U. (Hrsg.): Handbuch Arbeitsmarkt 2009. IAB-Bibliothek 314, Bielefeld, S. 149–201
- Bethscheider, M. (2008): Qualifikation – Weiterbildung – Arbeitsmarktintegration? Migrantinnen und Migranten in der beruflichen Weiterbildung. BIBB-REPORT 4/08
- Blien, U. u. a. (2004): Typisierung von Bezirken der Agenturen für Arbeit. In: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung 37, H. 2, S. 146–175
- Boos-Nünning, U. (2008): Berufliche Bildung von Migrantinnen und Migranten. Ein vernachlässigtes Potenzial für Wirtschaft und Gesellschaft. In: Hentgens, G.; Hinnenkamp, V.; Zwengel, A. (Hrsg.): Migrations- und Integrationsforschung in der Diskussion. Biografie, Sprache und Bildung als zentrale Bezugspunkte. Wiesbaden, S. 255–286
- Brück-Klingberg, A. u. a. (2007): Verkehrte Welt. Spätaussiedler mit höherer Bildung sind öfter arbeitslos. IAB-Kurzbericht Nr. 8/2007
- Brück-Klingberg, A. u. a. (2009): Integration von Migranten in Arbeitsmarkt und Bildungssystem. In: Möller, J.; Walwei, U. (Hrsg.): Handbuch Arbeitsmarkt 2009. IAB-Bibliothek 314. Bielefeld, S. 283–315
- Brussig, M., Knuth, M. (2009): Individuelle Beschäftigungsfähigkeit. Konzept, Operationalisierung und erste Ergebnisse. In: WSI-Mitteilungen 62, H. 6, S. 287–294

- Deeke, A. (2004): Die Umsetzung des ESF-BA-Programms in der Zeit von Anfang 2000 bis Ende 2002. In: Deeke, A. u. a.: Halbzeitbewertung des „ESF-Programms 2000–2006“. IAB. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 283, Nürnberg, S. 21–149
- Deeke, A. (2006): Berufsbezogene Sprachförderung für Arbeitslose mit Migrationshintergrund. Erste Ergebnisse aus der Begleitforschung zum ESF-BA-Programm. IAB-Forschungsbericht Nr. 21/2006
- Deeke, A. (2007): Arbeitslose mit Migrationshintergrund: Sprachförderung allein greift häufig zu kurz. IAB-Kurzbericht Nr. 3/2007
- Deeke, A. (2010): Arbeitsmarktpolitik mit dem Europäischen Sozialfonds. Ergänzung des SGB III aus Mitteln des ESF – Umsetzung und Wirkungen. IAB-Bibliothek 325, Bielefeld
- Deeke, A.; Kruppe, T. (2003): Beschäftigungsfähigkeit als Evaluationsmaßstab? Inhaltliche und methodische Aspekte der Wirkungsanalyse beruflicher Weiterbildung im Rahmen des ESF-BA-Programms. IAB-Werkstattbericht 1/2003
- Deeke, A. u. a. (2009): Evaluation der Förderung beruflicher Weiterbildung im Rahmen des ESF-BA-Programms. Wirkungsanalyse auf der Grundlage von Befragungen von Teilnehmenden und Vergleichsgruppen. IAB-Forschungsbericht Nr. 1/2009
- Drever, A.; Spieß, K. (2006): Netzwerke sind bei der Stellenfindung von Migranten bedeutend. Wochenbericht des DIW Berlin 22/2006
- Englmann, B.; Müller, M. (2007): Brain Waste. Die Anerkennung von ausländischen Qualifikationen in Deutschland. Augsburg
- Esser, H. (2006): Sprache und Integration. Die sozialen Bedingungen und Folgen des Spracherwerbs von Migranten. Frankfurt/New York
- Frick, J.; Wagner, G. (2001): Deutsche Sprachfähigkeit und Umgangssprache von Zuwanderern. Wochenbericht des DIW Berlin 24/2001
- Gangl, M.; DiPrete, T. A. (2006): Kausalanalyse durch Matchingverfahren. In: Diekmann, A. (Hrsg.): Methoden der Sozialforschung. Sonderheft 44/2004 der KZfSS. Wiesbaden, S. 396–420
- Gazier, B. (ed.) (1999): Employability: Concepts and Policies. Report 1998. Beschäftigungsobservatorium der Europäische Kommission DG V. Brüssel
- Granato, N. (2003): Ethnische Ungleichheit auf dem deutschen Arbeitsmarkt. Schriftenreihe des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung Bd. 33, Opladen
- Haug, S. (2005): Zum Verlauf des Zweitspracherwerbs im Migrationskontext. Eine Analyse der Ausländer, Aussiedler und Zuwanderer im Sozioökonomischen Panel. Zeitschrift für Erziehungswissenschaft 8, H. 2, S. 263–284
- Haug, S. (2008): Sprachliche Integration von Migranten in Deutschland. Working Paper 14 der Forschungsgruppe des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg ISG (Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH); WZB (Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung GmbH) (2009): Erster Integrationsindikatorenbericht. Erprobung des Indikatorensets und Bericht zum bundesweiten Integrationsmonitoring. Köln/Berlin
- Kaas, L.; Manger, C. (2010): Ethnic Discrimination in Germany's Labour Market: A Field Experiment. IZA Discussion Paper No. 4741

- Kalter, F. (2008a): Stand, Herausforderungen und Perspektiven der empirischen Migrationsforschung. In: Kalter, F. (Hrsg.): Migration und Integration. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie. Sonderheft 48, S. 11–36
- Kalter, F. (2008b): Ethnische Ungleichheit auf dem Arbeitsmarkt. In: Abraham, M.; Hinz, T. (Hrsg.): Arbeitsmarktsoziologie. Probleme, Theorien und empirische Befunde. 2. Auflage, Wiesbaden, S. 303–332
- Koller, B. (1997): Aussiedler der großen Zuwanderungswellen – was ist aus ihnen geworden? In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. 30. Jg., H. 4, S. 766–789
- Kraus, K. (2008): Beschäftigungsfähigkeit oder Maximierung von Beschäftigungsoptionen? Ein Beitrag zur Diskussion um neue Leitlinien für Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. Expertise im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung. WISO-Diskurs, Bonn
- OECD (2005): Die Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern in Deutschland. Paris
- Rambøll Management (2006): Evaluation der Integrationskurse nach dem Zuwanderungsgesetz. Abschlussbericht und Gutachten über Verbesserungspotenziale bei der Umsetzung der Integrationskurse. Hrsg. v. Bundesministerium des Innern. Berlin
- Rother, N. (2008): Das Integrationspanel. Ergebnisse zur Integration von Teilnehmern zu Beginn ihres Integrationskurses. Working Paper 19 der Forschungsgruppe des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg
- Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration (2004): Migration und Integration – Erfahrungen nutzen, Neues wagen. Jahresgutachten 2004. Nürnberg
- Schönwälder, K.; Söhn, J.; Michalowski, I. (2005): Sprach- und Integrationskurse für MigrantInnen: Erkenntnisse über ihre Wirkungen aus den Niederlanden, Schweden und Deutschland. AKI-Forschungsbilanz 3. Arbeitsstelle Interkulturelle Konflikte und gesellschaftliche Integration. Wissenschaftszentrum Berlin. Berlin
- Schweigard, E. (2007): Berufsbezogene Deutschkurse im Rahmen des ESF-BA-Programms. Ergebnisse aus regionalen Fallstudien zur Umsetzung. IAB-Forschungsbericht Nr. 6/2007
- Schweigard, E. (2008): Berufsbezogene Sprachförderung für Arbeitslose mit Migrationshintergrund. Zielgruppenerreichung und Verbleib nach Maßnahmeende. IAB-Forschungsbericht Nr. 4/2008
- Szameitat, J. (2008): Ergebnisse des Projekts „Individualdatenbank“ der Begleitforschung zum ESF-BA-Programm: Daten zur Förderentwicklung von 2000 bis 2007. Datenstand 13. März 2008, IAB-Projektbericht
- Venema, M.; Grimm, C. (2002): Situation der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen in der Bundesrepublik Deutschland. Repräsentativuntersuchung 2001. Teil A. Forschungsbericht im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung. München
- Zuwanderungskommission (2001): Zuwanderung gestalten, Integration fördern. Bericht der Unabhängigen Kommission „Zuwanderung“. Berlin
- Zwengel, A.; Hentgens, G. (2008): Einleitung. In: Hentgens, G.; Hinnenkamp, V.; Zwengel, A. (Hrsg.): Migrations- und Integrationsforschung in der Diskussion. Biografie, Sprache und Bildung als zentrale Bezugspunkte. Wiesbaden, S. 7–19

© 2011 by Bundesinstitut für Berufsbildung, Bonn
Herausgeber: Bundesinstitut für Berufsbildung, 53142 Bonn
Internet: <http://www.bibb.de/veroeffentlichungen>

aus: DEEKE, Axel: Berufsbezogene Sprachförderung und berufliche Weiterbildung von Arbeitslosen mit Migrationshintergrund. In: GRANATO, Mona; MÜNK, Dieter; WEIß, Reinhold (Hrsg.): Migration als Chance. Bonn 2011, S. 91-112



Der Inhalt dieses Werkes steht unter einer Creative Commons Lizenz (Lizenztyp: Namensnennung –Keine kommerzielle Nutzung – Keine Bearbeitung – 3.0 Deutschland).

Das Werk wird durch das Urheberrecht und/oder einschlägige Gesetze geschützt. Jede Nutzung, die durch diese Lizenz oder Urheberrecht nicht ausdrücklich gestattet ist, ist untersagt. Weitere Informationen finden Sie im Internet auf unserer Creative Commons-Infoseite <http://www.bibb.de/cc-lizenz>