

# Integrierte Strategien für Beschäftigung und Integration – Handlungspotentiale auf lokaler Ebene

Matthias Schulze-Böing

## Zusammenfassung

Gesellschaftliche Transformation und Immigration sind Herausforderungen für die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik auf allen Ebenen. Die lokale Ebene hat wichtige Aufgaben bei der Verwirklichung eines inklusiven Arbeitsmarktes und der Integration von Immigranten. Um diese Aufgaben gut zu erfüllen, muss sich die Politik für Arbeit und Integration breit und differenziert aufstellen, Aufgabenfelder verknüpfen und Netzwerke lokaler Akteure mobilisieren.

#Arbeitsmarkt #Kommune #Beschäftigung #Lokale Strategien #Immigration #Integration

## 1. Gesellschaftlicher Wandel als Herausforderung

Klimatransformation, Digitalisierung und sozialer Wandel in Richtung von kultureller und ethnischer Vielfalt und neuen Mustern der Ungleichheit stellen Gesellschaft und Politik vor immer neuen Herausforderungen. In der Wirtschaft bleibt ebenso wie in der Arbeitswelt, so scheint es, kaum ein Stein auf dem anderen. Technologien, die noch gestern den fortgeschrittensten Stand repräsentierten, etwa raffinierte, treibstoffsparende Dieselmotoren, sind heute „out“. Stattdessen geht es um die Chemie der Stromspeicherung für elektrische Antriebe und die digitale Steuerung „smarter“ Netze, die den riesigen Elektrizitätsbedarf einer decarbonisierten Energiewirtschaft decken.

Die Digitalisierung erfasst inzwischen fast alle Lebensbereiche. Ohne digitale Kenntnisse lässt sich der Alltag kaum noch bewältigen. In der Arbeitswelt werden die Bereiche, in denen man noch ohne digitale Tools und Computer auskommt zunehmend rar. Vor allem aber wälzt die Digitalisierung ganze Branchen um. In Einzelhandel, Medien und Logistik ist der Wandel schon sehr stark fortgeschritten. Für die Bereiche geistiger Arbeit in Verwaltung und Dienstleistungen kündigen sich mit der Entwicklung „Künstlicher Intelligenz“ (KI) weitere tiefgreifende Transformationen an.

Tiefgreifend sind auch die Folgen der Immigration, die das Gesicht der Gesellschaft schon heute verändert und in der Zukunft weiter stark verändern werden. Deutschland ist schon seit vielen Jahren ein Einwanderungsland, ohne dass Politik und Gesellschaft sich dies über lange Zeit wirklich bewusstgemacht und Konsequenzen daraus gezogen haben. Deutschland hat nach den Berechnungen der Internationalen Organisation für Migration (IOM) in seiner Bevölkerung nach den wesentlich größeren USA mit 15,8 Millionen die zweithöchste Zahl von Immigranten (IOM 2022). Der Anteil der Bevölkerung mit „Migrationshintergrund“ an der Gesamtbevölkerung in der Definition des Statistischen Bundesamtes hat von rund 17 Prozent

im Jahr 2005 auf rund 29 Prozent im Jahr 2022 zugenommen (Destatis 2023). Alles spricht dafür, dass dieser Trend sich fortsetzt.

Die Gestalt der Migration hat sich im Zeitverlauf immer wieder gewandelt, von den ersten Anwerbungen von „Gastarbeitern“ in den sechziger Jahren, über die europäische Binnenmigration nach der Ost- und Südosterweiterung der EU bis hin zu den Fluchtbewegungen der letzten Jahre (Treibel 2011, Luft 2016). Die Struktur der Migration hat sich sowohl im Hinblick auf die dahinterstehenden Motive wie auf Qualifikation und kulturelle Faktoren im Lauf der Zeit differenziert und heterogenisiert. Bei näherer Betrachtung löst sich zudem das einfache Bild von Migration als lineare Bewegung von Bevölkerungsgruppen von einem Land in ein anderes auf in eine komplexe Vielfalt von Migrationsformen und Migrationsdynamiken (Talleraas 2022, Schramm 2023). Wenn man Migration verstehen will, muss man etwas über transnationale Familiennetze und länderübergreifende Migrationskarrieren wissen, ebenso wie über die wirtschaftlichen, sozialen und finanziellen Verflechtungen zwischen Herkunfts- und Zielländern und informelle Netzwerke, über die Migration organisiert und abgewickelt wird. Die internationale Migrationsforschung hat sich in diesem Sinne ausdifferenziert und pluralisiert (Faist 2022, Scholten 2022).

Migration schafft komplexe neue Muster der Ungleichheit und neue Spannungsfelder in der Gesellschaft. Einige Sozialwissenschaftler/innen gehen inzwischen davon aus, dass sich die Vorstellung, man könne Migranten/innen in dieser großen Zahl und Vielfalt im klassischen Sinne integrieren oder assimilieren als hoffnungslos naiv erweist. Sie sprechen in diesem Zusammenhang von einer „post-migrantischen“ Ordnung, die von einem ständigen Ringen um Anerkennung, kulturelle Eigenständigkeit und Ressourcen geprägt ist, auch wenn die Integration in Wirtschaft und Arbeitsmarkt gelungen sein sollte (Terkessides 2017, Foroutantan 2019).

Es ist noch offen, inwieweit dieses Bündel von mehr oder weniger gleichzeitigen Transformationsprozessen den gesellschaftlichen Zusammenhalt nachhaltig gefährdet oder ihn sogar stärkt. Ökonomisch gesprochen, erhöht Vielfalt die sozialen Transaktionskosten, insofern die Kommunikation innerhalb der Gesellschaft komplexer und aufwendiger wird (Straubhaar 2016, S. 102-105). Auf der anderen Seite gilt Vielfalt als Quelle von Innovationskraft und wirtschaftlicher Dynamik, die Regionen und Städten mit hoher kultureller und sozialer Diversität klare Wettbewerbsvorteile vermittelt (Florida 2004). Auch hier gilt das Gebot einer differenzierenden näheren Betrachtung, um zu entscheiden, ob Vielfalt ein Gemeinwesen stärkt oder auseinandertreibt. Kulturelle und ethnische Vielfalt in Unternehmen ist anders zu beurteilen als segregierte Stadtquartiere und ethnische Parallelgesellschaften.

Ein realistischer Blick auf die Migration mit ihren Ursachen, Formen und Wirkungen, mit ihrem Konfliktpotential und ihren Ambivalenzen ist wichtig, nicht nur weil Deutschland und Länder der EU sich aufgrund weltweiter Konflikte, den Folgen von Klimaerwärmung und ungebrochenem Bevölkerungswachstum in anderen Teilen der Welt auf anhaltenden Migrationsdruck einstellen müssen, sondern auch weil Europa Zuwanderung braucht, um die Folgen des demographischen Wandels abzufedern. Schon heute bedrohen nicht nur Fachkräftemangel, sondern auch Arbeitskräftemangel allgemein Wirtschaftswachstum und Wohlstand.

Nach Berechnungen des Instituts für Arbeitsmarkt und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit (IAB) weitet sich die sog. „demographische Lücke“ am Arbeitsmarkt immer weiter aus. Nach seinen Schätzungen brauchte Deutschland bis 2060 pro Jahr eine Nettozuwanderung von 400.000 Menschen, um diese Lücke in der Erwerbsbevölkerung rein numerisch zu

schließen (IAB 2021). Auch wenn mit dem neuen Fachkräfteeinwanderungsgesetz im Jahr 2023 erste Pflöcke einer zukunftsfähigen Strategie eingeschlagen wurde, ist nicht davon auszugehen, dass sich die Ungleichgewichte am Arbeitsmarkt dadurch allein ausgleichen lassen. Ein großer Teil der nach Deutschland zuwandernden Menschen müssen erst an die Arbeit in einer hochentwickelten und dynamischen Wirtschaft herangeführt werden. Das stellt neue Anforderung an die Arbeitsmarktpolitik, die sich bisher eher schwertut, flexible und adressatengerechte, zugleich aber nachhaltig wirksame Qualifizierungs- und Vermittlungsstrategien für Immigrantinnen und Immigranten umzusetzen. Für die Akzeptanz einer dauerhaft hohen Zuwanderung auf dem beschriebenen Niveau in der Gesellschaft wird aber auch eine effektive Arbeitsmarktpolitik nicht ausreichen. Notwendig ist flankierend eine realistische, die Vielfalt der Realität von Migration berücksichtigende, aber auch am Ziel der Erhaltung des gesellschaftlichen Zusammenhalts orientierte, konsequente Politik der kulturellen und sozialen Integration (Knuth 2010).

Die lokale Ebene hat dabei eine besondere Bedeutung. Hier werden die mit Immigration verbundenen Herausforderungen auf dem Wohnungsmarkt, beim Zusammenleben in den Quartieren, in Schulen und Kitas, auf dem Arbeitsmarkt und in Sozialbehörden sichtbar. Aber auch die Maßnahmen zur Förderung von Arbeit und Integration in die Gesellschaft werden nur wirksam, wenn sie vor Ort effektiv umgesetzt werden. Zugleich hat die lokale und kommunale Ebene ein besonderes Potential der Bündelung von verschiedenen Teilpolitiken und von Strategien für den Arbeitsmarkt und für Integration, die zu einer insgesamt höheren Wirksamkeit dieser Politiken und Maßnahmen genutzt werden kann. Migration konzentriert sich in aller Regel in Städten und urbanen Ballungsräumen (Reimann 2021, S. 365-368), darunter auch Ankunftsstädte und Ankunftsregionen mit einer besonderen Verdichtung von Migrationsströmen, die für die gesamtgesellschaftliche Steuerung und Bewältigung eine besonders herausgehobene Funktion übernehmen (Schulze-Böing 2018). Wirksame Integrationspolitik braucht ebenso wie wirksame Sozial- und Arbeitsmarktpolitik einen starken lokalen Anker. Es hängt sehr stark von der Strategie- und Handlungsfähigkeit der kommunalen Ebene ab, ob Integration in all ihren Facetten und damit auch die Bewältigung der gesellschaftlichen Transformationsprozesse gelingt.

Im Folgenden werden Eckpunkte einer kommunalen Strategie für Arbeit und Integration beschrieben und anhand von ausgewählten Praxisbeispielen erläutert.

## 2. Arbeit – Medium der Integration

Arbeit und Beschäftigung bilden eine wichtige Dimension der Integration von Immigranten, nicht nur, weil sie eine Voraussetzung für ein wirtschaftlich selbstständiges Leben sind, sondern auch weil Erwerbsarbeit ein zentrales Medium zur Sicherung gesellschaftlicher Anerkennung und sozialer Teilhabe ist (Heckmann 2015). Erwerbsarbeit hat nicht nur die Funktion der individuellen und sozialen Reproduktion in einer kapitalistischen Marktwirtschaft. Sie ist auch ein zentraler Faktor beim Aufbau von Identität und sozialer Sinnstiftung. Gesellschaftliche Integration funktioniert nicht allein durch Arbeit, aber ohne Teilhabe an der Arbeit ist auch die soziale und kulturelle Integration gefährdet. Die Ermöglichung dieser Teilhabe steht deshalb im Zentrum jeder Integrationspolitik. Politik zur Herstellung dieser Teilhabe muss sich (mindestens) zwei Herausforderungen stellen:

- Zum einen muss der Vielfalt von Potentialen, Lebenslagen und Interessen von Migranten Rechnung getragen werden. Nicht alle Migranten sind unbedingt förderbedürftig. Manche Gruppen allerdings haben einen intensiven Förderbedarf, nicht nur im Bereich der

sprachlichen und fachlichen Qualifizierung, sondern auch bei der Integration in die Lebensverhältnisse in Deutschland. Auch diese Gruppe ist in sich überaus heterogen, so dass es einen differenzierten und flexiblen Förderansatz braucht, um den Bedarfen gerecht zu werden.

- Zum anderen ist die Arbeitswelt, wie bereits angedeutet, hoch differenziert und im schnellen Wandel begriffen. Anders als in der Zeit der „Gastarbeiter“ in den sechziger Jahren treffen die Menschen, die nach Deutschland kommen nicht auf klar geschnittene Aufgaben in den weniger qualifizierten Bereichen der industriellen Produktion, sondern auf bewegte und stark differenzierte Arbeitsmärkte. Nachhaltige Integration in Arbeit erfordert Qualifizierung und die Entwicklung von Kompetenzen, um sich in der Arbeitswelt einer dynamischen Volkswirtschaft erfolgreich bewegen zu können und die Beschäftigungsfähigkeit immer wieder durch Weiterbildung und Anpassung an sich verändernde Anforderungen zu erhalten (Schmid 2018, S. 127-164; Beckmann/Spohr 2022, S. 285-354).

Ganz offenkundig treffen sich hier die Interessen der Aufnahmegesellschaft an wirksamer und nachhaltiger Integration mit den Interessen der Zuwandernden an einer schnellen Verbesserung ihrer ökonomischen Situation und ihrer Lebensverhältnisse. In einem ausgebauten Wohlfahrtsstaat wie Deutschland mit einem relativ hohen Niveau von Sozialleistungen ist jedoch darauf zu achten, das Ziel der Integration in Arbeit nicht durch Fehlanreize zu konterkarieren. Bei aller Bedeutung einer angemessenen und gesellschaftlichen Normen entsprechenden sozialen Absicherung ist es wichtig, Anreize zur Aufnahme von Erwerbsarbeit zu erhalten. Die Einhaltung eines Abstands des Niveaus von Sozialleistungen zum Niveau von Löhnen ist ein Mittel, das aber, wie die Erfahrungen in vielen europäischen Ländern zeigen, gerade im Niedriglohnbereich zum Konflikt mit dem ebenfalls wichtigen Ziel der Sicherung eines soziokulturellen Existenzniveaus und eines Mindestmaßes an sozialer Teilhabe auch für Bezieherinnen und Bezieher staatlicher Fürsorgeleistungen geraten kann (Eichhorst u. a. 2023).

Dieses Problem kann in einem gewissen Umfang durch eine konsequente Politik der Aktivierung von Leistungsberechtigten aufgelöst werden. Das Design von Sozialleistungen und ihrer praktischen Umsetzung sollte so ausgelegt sein, dass intensive Arbeitsuche und eine aktive Mitwirkung von Leistungsberechtigten von Anfang an gesichert sind. Nach dem Prinzip des „Förderns und Forderns“ muss Aktivierung jedoch immer verbunden sein mit zielorientierten und adressatengerechten Beratungs- und Förderangeboten, um die Betroffenen bei ihren Eigenaktivitäten zu unterstützen. Dies wirksam und abgestimmt auf die Situation der verschiedenen Zielgruppen und die jeweiligen lokalen Verhältnisse umzusetzen, ist eine nicht zu unterschätzende Herausforderung für Sozialbehörden und arbeitsmarktpolitische Dienstleister, wie die kritische Diskussion um das Aktivierungskonzept immer wieder gezeigt hat (Spannagel u. a. 2017; Beckmann/Spohr 2022, S. 117-166).

Notwendig ist eine Balance von „Fördern und Fordern“ und so etwas wie eine „smarte“ Aktivierung, die das in den Interessen und Potentialen der verschiedenen Zielgruppen liegende Momentum nutzt und mit arbeitsmarktpolitischer Intelligenz verknüpft, also einem genauen Erheben der Potentiale der einzelnen Person, ihrer Wünsche und Lebensziele auf der einen Seite und einer guten Kenntnis der Bedarfe und betrieblichen Bedingungen der Arbeitgeber- und Nachfrageseite des Arbeitsmarktes auf der anderen. Aktivierung muss insofern mit dem Konzept der Befähigung zusammengedacht werden, also der Schaffung von Verwirklichungschancen für die Potentiale, die in jedem Menschen stecken (Sen 1999, S. 71-179).

Befähigen ist mehr als Qualifizieren. Aber Bildung und Qualifizierung bilden den Kern jeder Befähigungspolitik. In der aktiven Arbeitsmarktpolitik, die das Feld bis zu den „Hartz-Reformen“ nach der Jahrtausendwende prägte, galten berufsfachliche Fortbildungen und Umschulungen zu neuen Berufen gewissermaßen als Goldstandard. Die 1990er Jahre haben allerdings gezeigt, die entsprechenden Maßnahmen nicht immer zum gewünschten Ergebnis einer schnellen und nachhaltigen Integration in Erwerbsarbeit geführt haben. Es gab wissenschaftliche Evaluationsstudien, die sogar nachweisen konnten, dass Fortbildungsmaßnahmen eher von der Arbeitssuche abgehalten und damit Arbeitslosigkeit verlängert haben. Vor allem für die Beendigung von Langzeitarbeitslosigkeit erwiesen sich die klassischen Instrumentarien der aktiven Arbeitsmarktpolitik als wenig wirksam. Die Hartz-Reformen zogen mit dem Übergang von der „aktiven“ zur „aktivierenden“ Arbeitsmarktpolitik die Konsequenz aus diesen ernüchternden Befunden. Allerdings zeigte sich, dass eine nur auf Aktivierung setzende Politik ebenfalls an Grenzen stieß. Deshalb erleben Strategien von abschlussbezogener Ausbildung und Qualifizierung seit einigen Jahren in der Fachdiskussion ein gewisses „Revival“ (Schulze-Böing 2014). Das 13. Gesetz zur Änderung des Sozialgesetzbuch II (SGB II) mit der Einführung des „Bürgergeldes“ setzte mit der Abschaffung des sogenannten „Vermittlungsvorrangs“ gem. §3 SGB II noch einmal einen besonderen Akzent in diese Richtung.

Man sollte sich jedoch auch hier bewusst sein, dass es keine einfachen Lösungen gibt. Die skeptischen Befunde in Bezug auf die alte aktive Arbeitsmarktpolitik bleiben gültig. Gleichzeitig jedoch wird deutlich, dass sich die immer stärkeren Verspannungen am Arbeitsmarkt ohne eine entschiedene Politik des „social investments“ in Qualifikation und Humankapital nicht auflösen lassen. Notwendig sind ein „langer Atem“ mit Zeit für länger andauernde Bildungsmaßnahmen und neue didaktische und berufspädagogische Konzepte, um auch bildungsferne und vulnerable Gruppen in Qualifizierungsprozesse einfädeln zu können (Schulze-Böing 2014).

### 3. Problemlösungen - ganzheitlich und vor Ort

Im föderalen Gefüge der Bundesrepublik gab es bis in die neunziger Jahre des letzten Jahrhunderts eine nur selten hinterfragte Arbeitsteilung. Der Bund war für die Rahmenbedingungen der Wirtschaft, Arbeitslosenversicherung und Arbeitsmarktpolitik zuständig, die Länder für Bildung und die Kommunen für die Sozialhilfe als unterstes Netz der sozialen Sicherheit. In diesem Gefüge entwickelten sich aufgrund von langfristigen Trends des sozialen Wandels und der Beschäftigungskrise ab den 1970er Jahren zunehmend Verspannungen. Das System der Arbeitslosenversicherung erwies sich immer stärker als lückenhaft und ungeeignet, neue Risikokonstellationen in der Gesellschaft, etwa der Zunahme von Alleinerziehende, von Langzeitarbeitslosigkeit und brüchigen Erwerbsverläufen, aber auch von Immigration, abzudecken (Schmid 2018). In der Folge wurde die kommunal umgesetzte und finanzierte Sozialhilfe immer mehr zum Ausfallbürge der Bundesebene, was die Kommunen, vor allem Städte mit Strukturproblemen und hohen Migrantenanteilen in der Bevölkerung zunehmend in finanzielle Schieflagen trieb. Als erste Reaktion entstanden lokale Beschäftigungsprogramme, die mit einem von den Kommunen entwickelten Instrumentarium Angebote für die Integration von Langzeitarbeitslosen und Sozialhilfeempfängern schufen, zunächst experimentell und punktuell, dann zunehmend strukturiert und strategisch ausgerichtet (Schulze-Böing 2015). Genutzt wurden dabei sowohl die Instrumente des Arbeitsförderungsgesetzes (ab 1998 Sozialgesetzbuch III), des Bundessozialhilfegesetzes („Hilfe zur Arbeit“), des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (Jugendsozialarbeit) und verschiedener anderer Rechtskreise, um Arbeitsbe-

schaftsprogramme für Langzeitarbeitslose, Berufsvorbereitungs- und Ausbildungsmaßnahmen für benachteiligte Jugendliche und andere Maßnahmen für benachteiligte Personengruppen in kommunaler Regie umzusetzen, darunter auch die in der Sozialhilfe deutlich überrepräsentierte Gruppe der Nicht-Deutschen.

Die vielfältige kommunale Praxis in diesem Bereich hat gezeigt, dass es sinnvoll ist, über die zielgruppenorientierten Ansätze hinaus auch weitere kommunale Handlungsfelder wie die Stadtentwicklung und die Wirtschaftsförderung einzubeziehen, um die ganze Breite kommunaler Kompetenzen und Handlungsmöglichkeiten für die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik zu erschließen (Abbildung 1).

Mit der Einführung des Sozialgesetzbuches II, Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II), mit der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe im Jahr 2005 und der Einrichtung von Jobcentern als gemeinsamen Einrichtungen von Agenturen für Arbeit und Kommunen bzw. kommunalen Jobcentern, in knapp einem Viertel der deutschen Stadt- und Landkreise, den sog. „Optionskommunen“, änderten sich die Grundlagen für kommunale Politikansätze grundlegend (Hartmann 2013).

Die kommunale Position wurde durch das neue Recht tendenziell gestärkt, da sie als ein Träger der Leistungen des neuen Rechts auch in die Steuerung der Jobcenter eingebunden wurden oder sie, in den „Optionskommunen“, sogar ganz übernehmen konnten. Diese Chance kann genutzt werden, wenn die Umsetzung des SGB II als gewissermaßen organischer Teil einer integrierten kommunalen Strategie für Arbeit und Beschäftigung gesehen wird (Schulze-Böing 2015). Die Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung, des „sozialen Arbeitsmarktes“ mit der Förderung von Beschäftigungsverhältnissen für Langzeitarbeitslose gem. §§ 16e und 16i SGB II und die flankierenden sozialen Beratungsangebote des SGB II bilden schon vom Volumen her wahrscheinlich in den meisten Kommunen den Schwerpunkt des Aktivitätenportfolios. Daneben sind kommunale Förderaktivitäten jenseits der aktiven Arbeitsmarktpolitik wichtige Elemente eines ganzheitlichen kommunalen Handlungsansatzes, etwa die Existenzgründungsförderung, kommunale Weiterbildungsberatung oder das Übergangsmanagement Schule-Beruf. Auch zur kommunalen Migrations- und Integrationspolitik, vor allem der Ausländerverwaltung, sollte es aktive Schnittstellen geben.

Im Zusammenhang mit der Fluchtmigration in den Jahren nach 2015 und zuletzt mit der Zuwanderung einer großen Zahl von Geflüchteten aus Ukraine im Jahr 2022 entstand die Frage, inwieweit für Geflüchtete besondere Maßnahmen der Arbeitsmarktintegration erforderlich sind. Ohne Zweifel gibt es unter Geflüchteten besondere Problemstellungen, zum Beispiel Traumatisierungen, die ernstgenommen und adressiert werden müssen. Insgesamt jedoch spricht wenig dafür, die Arbeitsmarktpolitik für Geflüchtete gewissermaßen neu zu erfinden. Abgesehen von Fragen des rechtlichen Status und des ggf. damit zusammenhängenden eingeschränkten Zugangs zum Arbeitsmarkt, gibt es bei der Integration von Geflüchteten wenige Probleme, die sich von denen anderer Immigrantinnen/innen grundsätzlich unterscheiden (Schulze-Böing 2017).

Im Bereich der Wirtschaftsförderung ist es sinnvoll, auch die sog. „lokale Ökonomie“ in den Quartieren in die Förderaktivitäten einzubeziehen. In vielen Landesprogrammen zur Strukturförderung mit Mitteln des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) gibt es eigene Förderkapitel für die lokale Ökonomie, oft im Zusammenhang mit geförderten Planungsgebieten des Stadtentwicklungsprogramms „Sozialer Zusammenhalt“. Eine vitale Gewerbestruktur kann Wertschöpfung und Arbeitsplätze vor Ort schaffen und die Versorgung

der Bevölkerung mit Gütern und Dienstleistungen verbessern. Oft bietet die lokale Ökonomie Nischen, die für Neugründungen von Geschäften von Immigranten/innen gute Rahmenbedingungen bieten (Henn u. a. 2020). Allerdings stellt die lokale Ökonomie als solche kein bedeutendes Instrument der lokalen und regionalen Arbeitsmarktpolitik dar. Arbeitsmärkte sind regional, teilweise sogar überregional. Um diese funktionsfähig zu halten, ist die Mobilität der Arbeitskräfte unverzichtbar. Es wäre leichtfertig, in einem falsch „Lokalismus“ die Illusion zu pflegen, Angebot und Nachfrage auf Arbeits- und Ausbildungsmärkten in größerem Umfang innerhalb von Quartieren zusammenführen zu können. Die Förderung der lokalen Ökonomie kann jedoch zur Vielfalt und Ausgewogenheit der örtlichen Gewerbestruktur beitragen und damit letzten Endes auch die Nachfrageseite des Arbeitsmarktes stärken.

Inwieweit es für Kommunen sinnvoll ist, spezielle Förderaktivitäten für eine „ethnische Ökonomie“ zu unternehmen, ist umstritten. Zum einen ist nicht ganz klar, was unter dem Begriff gefasst werden soll – von Menschen mit Migrationshintergrund gegründete Gewerbe, Gewerbe, die überwiegend Menschen mit Migrationshintergrund beschäftigen oder Gewerbe, die sich vorzugsweise an Immigranten/innen als Kunden wenden? Zum anderen besteht die Gefahr, mit dieser Kategorie eine künstliche Segregation in der Wirtschaft einzuführen, die dem Ziel der nachhaltigen Integration von Migranten/innen eher zuwiderläuft. Migranten/innen sind inzwischen ohne Zweifel sehr wichtige Akteure der Wirtschaft (Leicht u. a. 2005). Die Gründungsaktivität von Migranten/innen ist zum Beispiel deutlich höher als bei den Deutschen. Auch bilden migrantische Unternehmen oft Brücken in die Herkunftsländer, was für eine Kommune als Wirtschaftsstandort sehr nützlich sein kann. Aus Sicht der kommunalen Wirtschaftsförderung ist es sinnvoll, migrantische Unternehmen als organischen Bestandteil einer differenzierten lokalen Wirtschaftsstruktur zu adressieren. Hier sind allerdings Branchen und Märkte wichtigere Merkmale als die Herkunft der jeweiligen Unternehmerpersönlichkeit. Ein Unternehmen mit deutschem Inhaber etwa kann ebenso wichtige Wirtschaftsbeziehungen in die Türkei unterhalten, wie ein Unternehmen mit türkischstämmigem Inhaber. Bezugspunkte der Wirtschaftsförderung wären dann Hilfestellungen im Handel mit der Türkei, durch das Anknüpfen von Kontakten zu Konsulaten, der Deutsch-Türkischen Industrie- und Handelskammer oder anderen wichtigen Stellen.

Aus Sicht des Arbeitsmarktes jedoch spielt die ethnische Ökonomie insofern eine Rolle, als es durchaus bedeutsame Nischen im Arbeitsmarkt mit ethnisch relativ geschlossenen ethnischen Strukturen gibt, etwa im Bausektor, im Einzelhandel oder in der Gastronomie. Hier können Immigranten/innen oft auch ohne vertiefte Kenntnisse der deutschen Sprache Arbeit finden. Das kann für den Arbeitsmarkt hilfreich sein, kann aber die nachhaltige Integration von Immigranten/innen auch erschweren.

Abbildung 1 gibt einen Überblick über die kommunalen Politik- und Handlungsfelder, die in einer integrierten Strategie für Arbeit und Beschäftigung verknüpft werden sollten, um die Potentiale der kommunalen Ebene wirksam zu mobilisieren.



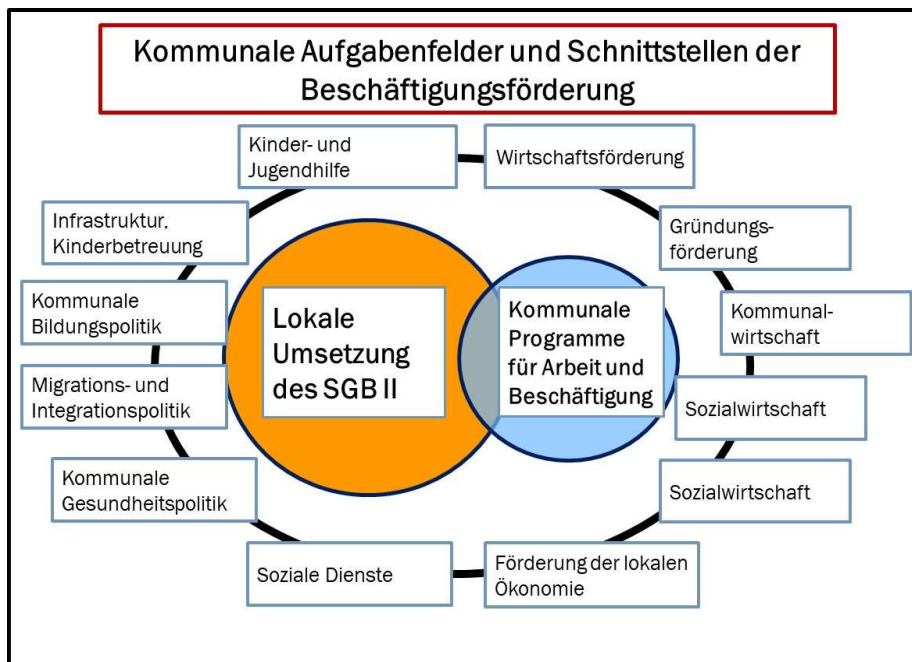


Abbildung 1 Schnittstellen lokaler Arbeitsmarktpolitik

#### 4. Inklusiver Arbeitsmarkt – eine Leitidee für arbeitsmarktbezogene Integrationspolitik

Die Europäische Union (EU) hat seit den 1990er Jahren immer wieder wichtige Impulse für die Weiterentwicklung der Arbeitsmarkt-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik gegeben und auch die deutsche Entwicklung von den „Hartz-Reformen“ Anfang der 2000er Jahre bis heute beeinflusst, ebenso wie auch deutsche Konzepte und Erfahrungen bei der EU und ihren Mitgliedstaaten aufmerksam verfolgt werden.

Zu nennen sind hier insbesondere

- die Europäische Beschäftigungsstrategie von 1997 mit der Verknüpfung einer Politik der Flexibilisierung des Arbeitsmarktes mit einer Stärkung der aktiven Arbeitsmarktpolitik der Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen und der vorausschauenden Qualifizierung und der Prävention von Arbeitslosigkeit (Schulze-Böing u. a. 2005),
- die Beschlüsse des EU-Gipfels in Lissabon im Jahr 2000 zur Politik des sozialen Zusammenhalts und einer EU-Sozialagenda,
- die Schaffung einer europäischen „Säule“ sozialer Rechte im Jahr 2017, zu denen auch aktive Maßnahmen zur Förderung der sozialen Teilhabe und der Arbeitseingliederung von besonders benachteiligten, „vulnerablen“ Gruppen und eine Grundsicherung durch ein soziales Mindesteinkommen gehören (Eichhorst u. a. 2023).

Die in diesem Prozess entstandene Leitidee ist die der „aktiven Inklusion“, die sowohl wirksame Mechanismen zum sozialen Schutz in Notlagen als auch den Zugang zu guten sozialen und Arbeitsmarktdienstleistungen und nicht auch die Schaffung eines „inklusiven Arbeitsmarktes“ der so strukturiert ist, dass er Arbeitsmarkt- und Erwerbschancen für alle



schaft, niemanden ausgrenzt und Teilhabe auch für benachteiligte Gruppen in der Gesellschaft sichert<sup>1</sup>.

Schon bei der Europäischen Beschäftigungsstrategie, aber auch bei allen anderen Entwicklungsetappen der europäischen Sozial- und Arbeitsmarktpolitik gibt es ein klares Bewusstsein der Bedeutung der lokalen Dimension politischer Gestaltung und der Mitwirkung von Kommunen, ohne die eine wirksame Umsetzung dieser weitgreifenden Konzepte kaum als möglich erscheint.

Für die Entwicklung lokaler Arbeitsmarkt- und Beschäftigungsstrategien besonders anregend ist die Idee des „inkluisiven Arbeitsmarktes“, für die es auch auf der lokalen und regionalen Politikebene viele Ansatzpunkte gibt. Sie geht über die oft noch vorherrschende reaktive und auf die Unterstützung einzelner Zielgruppen konzentrierte Praxis hinaus und kann einen Orientierungsrahmen für Strategien bilden, die nicht nur auf manifeste Probleme reagieren, sondern auch die Problemursachen und langfristige Wirkungen im Sinne von Nachhaltigkeit in den Blick nehmen. Das Konzept eines inklusiven Arbeitsmarktes verlässt die Verengung der Arbeitsmarktpolitik auf Angebotsfaktoren (Unterstützung bei der Arbeitssuche, Förderung arbeitsmarktpolitischer Zielgruppen) und bezieht auch die Nachfrageseite (Personalpolitik von Unternehmen, Humankapitalentwicklung) und nicht zuletzt die sozialen und infrastrukturellen Rahmenbedingungen im Sinne einer ganzheitlichen Entwicklung des Gesamtsystems von Arbeit, Teilhabe und sozialer Sicherheit mit ein. Ein derart erweitertes Handlungskonzept kann darüber hinaus der Einbettung von Arbeitsmärkten in vielfältige soziale, kulturelle und geographische Rahmenbedingungen besser Rechnung tragen als eine rein ökonomische Betrachtung, was gerade in der regionalen Perspektive besonders relevant ist.

Das Konzept verlangt allen Seiten etwas ab,

- den Arbeitgebern durchdachte Konzepte des Personalmanagements und Investitionen in Humankapital, damit auch Menschen mit Beeinträchtigungen, Menschen mit zeitweise reduzierter Leistungsfähigkeit und Menschen mit familiären Verpflichtungen Arbeit aufnehmen können,
- der öffentlichen Arbeitsmarktpolitik gute Konzepte und Dienstleistungen, um Arbeitssuchende schnell zu vermitteln, bei Bedarf nachhaltig zu qualifizieren und die Beschäftigungsfähigkeit von Menschen mit Vermittlungshemmnissen wirksam zu fördern,
- den lokalen und regionalen Behörden Investitionen in eine beschäftigungsfreundliche Infrastruktur, mit guten und erschwinglichen öffentlichen Verkehrsverbindungen, Wohnungsangeboten im Einzugsbereich der Arbeitsplätze und, nicht zuletzt, ausreichenden Kapazitäten für Kinderbetreuung,
- nationalen und regionalen Regierungen die Förderung von „Sozialen Unternehmen“ mit Gemeinwohlzielen und einen „sozialen Arbeitsmarkt“, der auch Menschen mit großem Abstand zum Arbeitsmarkt eine Möglichkeit zur Erwerbsarbeit gibt.

Aktive Arbeitsmarktpolitik im Sinne der Förderung von Arbeitsvermittlung, Qualifizierung und Orientierung von Arbeitssuchenden ist ein zentrales Element eines inklusiven Arbeitsmarktes, zumal für die Zielgruppen der Arbeitsmarktpolitik mit einem besonderen Förderbedarf wie Langzeitarbeitslose, benachteiligte Jugendliche oder Migranten in den ersten Phasen

---

<sup>1</sup> Siehe dazu näher <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1059&langId=en> sowie eine Vielzahl von Dokumenten, die von der Homepage der Generaldirektion Beschäftigung und Soziales der Europäischen Kommission heruntergeladen werden können: <https://ec.europa.eu/social/home.jsp?langId=en>

ihres Integrationsprozesses in Deutschland. Für eine nachhaltige Strukturverbesserung des Arbeitsmarktes sind darüber hinaus aber auch Maßnahmen zur Entwicklung der sozialen Infrastruktur, der Nahverkehrssysteme und der lokalen Angebote für Information, Bildung und Wissen, etwa in Form von kommunaler Bildungsberatung, sozialer Beratung und Weiterbildungseinrichtungen von Bedeutung (Klems u. a. 2002). Nicht zuletzt muss es ein Ziel sein, die Unternehmen zu unterstützen bei der Entwicklung und Qualifizierung von Personal und dabei, ihre Rekrutierungsstrategien auf einen durch Angebotsknappheit geprägten Arbeitsmarkt einzustellen. Unternehmen müssen sich künftig auch für benachteiligte Gruppen am Arbeitsmarkt wie Langzeitarbeitslose, Migranten mit unvollkommenen Sprachkenntnissen oder Jugendlichen ohne oder mit schlechten Schulabschlüssen öffnen, um offene Stellen überhaupt noch besetzen zu können. Das geht über Arbeitsmarktpolitik im klassischen Sinne deutlich hinaus. Dazu braucht es Bündnisse von Akteuren verschiedenster Art, neben denen der Arbeitsmarktpolitik im engeren Sinne, also den Agenturen für Arbeit und den Jobcentern, und den Kommunen sind das vor allem Kammern, Verbände, soziale Träger, aber auch zivilgesellschaftliche Organisationen, etwa Migrantenselbstorganisationen, Mentoring-Initiativen, Zusammenschlüsse von sozial engagierten Führungskräften aus der Wirtschaft, Stiftungen und viele andere. Ein inklusiver Arbeitsmarkt ist, wenn man so will, nichts fest gegebenes, sondern ein offener Prozess selbstorganisierter wirtschaftlicher Aktivitäten und koordinierten Handelns im politischen Raum zugleich.

## 5. Sprache und Arbeit

Geht es um Förderstrategien für Immigranten, ist der Erwerb der deutschen Sprache von besonderer Bedeutung und wird in der fachpolitischen Diskussion immer wieder als Grundlage von allen weiteren Fördermaßnahmen genannt, seien es Maßnahmen zur direkten Eingliederung in Erwerbsarbeit oder Maßnahmen zur Ausbildung und berufsfachlichen Qualifizierung. Man geht davon aus, dass die Teilnahme an einer Qualifizierungsmaßnahme erst möglich ist, wenn das Niveau B2 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen, also gehobenes mittleres Niveau der Sprachbeherrschung, erreicht ist. Dies setzt bei den meisten Menschen eine längere Phase der Sprachqualifizierung, etwa in Integrationskursen des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) voraus. Der Weg zur Arbeitsmarktintegration kann dadurch recht lang werden, mit allen Kosten eines längeren Verbleibs in staatlichen Sicherungssystemen und Risiken der Demotivierung der Betroffenen.

Experimentelle lokale Projekte haben versucht, diese im System liegenden Restriktionen, wenn nicht aufzulösen, so doch in ihren Wirkungen zu mildern. Sie zeigen, wie wichtig es ist, lange Wartezeiten, zersplitterte Maßnahmestrukturen und die Trennung von Spracherwerb und Arbeitsmarktintegration zu überwinden.

### *Wartezeiten im Integrationsprozess produktiv nutzen*

*Zusätzliche Verzögerungen entstehen bei der Integration dadurch, dass zum Teil erhebliche Wartezeiten entstehen, bis Personen in einen Kurs einmünden können, der ihrem jeweiligen, schon vorhandenen Sprachniveau entspricht. Die Jobcenter haben keinen Zugriff auf die Organisation des Angebots der Kurse in ihren jeweiligen Regionen und sind hier auf das BAMF angewiesen, mit dem Absprachen wohl nicht immer in der von den Jobcentern für notwendig gehaltenen Verbindlichkeit möglich sind.*

*Einige Jobcenter haben deshalb eigene Maßnahmen entwickelt, die die Lücke zwischen dem Beginn des Leistungsbezugs im Jobcenter und dem Start eines Integrations-*

*kurses schließen. Inhalt der Maßnahmen sind die Vermittlung von Basissprachkenntnissen, Arbeitsmarktorientierung und die Orientierung in Bezug auf Kultur, Lebensbedingungen und Alltagsorganisation in Deutschland, gewissermaßen als Vorbereitung auf den dann folgenden Integrationskurs. Diese Maßnahmen ermöglichen einen jederzeitigen Zugang und sind in der Regel in Bezug auf Sprachkenntnisse und Integrationsstand sehr heterogen besetzt. Das steht quer zur üblichen Didaktik der Integrationskurse, hat sich aber nach den Berichten der Jobcenter in der Praxis durchaus bewährt, insofern gerade durch die Heterogenität ein gutes Lernklima entsteht, die Teilnehmenden sich gegenseitig unterstützen und oft Kontakte mit Menschen in ähnlicher Lebenslage entstehen, die bei der Arbeits- und Wohnungssuche oder beim Umgang mit Behörden nützlich sein können<sup>2</sup>.*

Integrierte Modelle, die Sprachvermittlung, fachliche Qualifizierung und Arbeitsuche nicht konsekutiv anzuordnen, sondern zumindest teilweise synchronisieren könnten diesen Weg abkürzen. Dies würde allerdings erfordern, dass man den Gesamtprozess der Integration in Arbeit integriert gestaltet und aus einer Hand steuert. Dies würde ein eigenes Maßnahmendesign erfordern und wäre nicht ohne Eingriffe in die Arbeitsteilung unter den beteiligten Behörden BAMF, Agenturen für Arbeit/Jobcenter und kommunalen Bildungseinrichtungen möglich. Erfahrungen in einzelnen Modellprojekten und im europäischen Ausland zeigen, dass solche Konzepte durchaus funktionieren<sup>3</sup>.

Aus der der bisher vorherrschenden Standardlogik würde ein integriertes System unterschiedlicher Förderinhalte und Förderphasen (Abbildung 2).

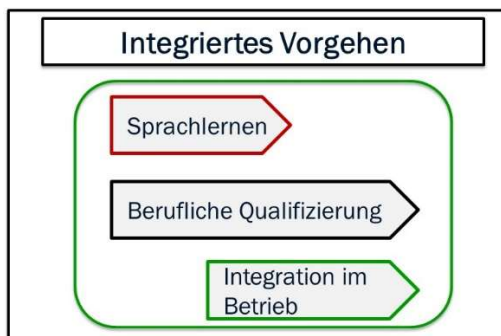


Abbildung 2 Synchronisierung von Leistungsprozessen

So unbestreitbar das Beherrschen der Sprache des Aufnahmelandes für das Gelingen der sozialen Integration ist - bei der Integration in den Arbeitsmarkt sind flexible Konzepte der Verknüpfung von Spracherwerb, Qualifizierung und Arbeitsaufnahme sinnvoll (Roche/Hochleitner 2019). Es gibt im Arbeitsmarkt durchaus viele Nischen, in denen Erwerbsarbeit auch ohne oder mit nur rudimentären Kenntnissen der deutschen Sprache möglich sind. In einigen international aufgestellten Unternehmen ist Englisch inzwischen die Arbeitssprache. Manche Unternehmen, etwa im Reinigungsgewerbe oder in der Logistik, bilden ethnische Teams, in denen in der jeweiligen Herkunftssprache kommuniziert wird. In der „ethnischen Ökonomie“,

<sup>2</sup> Ich beziehe mich hier auf die im kommunalen Jobcenter der Stadt Offenbach implementierte Maßnahme „Sprachportal“.

<sup>3</sup> Erprobt wurde dieses Konzept in dem vom Verfasser konzipierten, von der Europäischen Union geförderten und zwischen 2018 und 2021 in einem transnationalen Konsortium unter Federführung des Landkreises Offenbach implementierten Projekt RIAC (Regional Integration Accelerators). Siehe dazu auch: <https://www.proarbeit-kreis-of.de/de/pro-arbeit/europaisches-projektmanagement/transnationale-projekte/projekt-riac/informationen-zum-riac-projekt/>

also Unternehmen, die von Immigranten/innen geführt werden, überwiegend Immigranten/innen beschäftigen und sich oft auch an ein migrantisches Publikum richten, geht es oft ganz ohne deutsche Sprachkenntnisse. Integrationspolitisch sind diese Phänomene sicher nicht unproblematisch. Aber es wäre unrealistisch, sie aus der Arbeitsmarktpolitik auszublenden.

Es ist auch sinnvoll darüber nachzudenken, ob sich berufliche Fortbildungsmaßnahmen konzipieren lassen, die in ihren ersten Phasen ganz oder teilweise in der Muttersprache der Teilnehmenden oder, bei entsprechenden Kenntnissen, in Englisch durchgeführt und mit in die Maßnahme integrierten Sprachkursen kombiniert werden und im Verlauf der Maßnahme allmählich zu Deutsch als Lehrgangssprache wechseln.

Noch gibt es dazu wenig Praxisbeispiele. Es wäre sinnvoll, mit praktischen Experimenten und entsprechender Begleitforschung zu erproben, wie schnelle Aufnahme von Arbeit mit einer nachhaltigen Sprachqualifizierung verbunden werden kann. Die bisher vorherrschende Verabsolutierung einer Sprachqualifizierung als gesonderter und vorgängiger Schritt der Integration verschwendet Ressourcen und verzögert Integration.

Für das Management von Integration ist es wichtig, Zeit als Engpassfaktor zu erkennen und darauf hinzuarbeiten, die Verweilzeit in unterstützenden Systemen unter Beachtung des Gebots der nachhaltigen und qualitativ guten Integration so weit wie möglich abzukürzen. Dafür gibt es eine Vielzahl von Ansatzpunkten, von der Optimierung von Verwaltungsabläufen über die flexible Gestaltung von Maßnahmeangeboten bis hin zum Übergang vom Konsekutivprinzip auf das Synchronprinzip. Hier lässt sich von dem in der Privatwirtschaft entwickelten Konzept des „Time-Based-Management“ für die Integrationsarbeit einiges lernen (Bleicher/Abegglen 2021, Stalk / Hout 1991).

## 6. Praxisbeispiele

Im Folgenden soll anhand von drei Teilbereichen einer lokalen Arbeitsmarktstrategie kurz erläutert werden, wie Arbeitsmarktpolitik als Teil kommunaler Governance von Integration umgesetzt werden kann. Diese Felder wurde ausgewählt, weil sie zum einen mit Blick auf Integration zentrale Bedeutung haben, zum anderen weil an ihnen die ressort- und organisationsübergreifende Kooperation als Erfolgsfaktor kommunaler Strategien besonders deutlich wird.

### *Übergang Schule-Beruf*

Ein gelingender Übergang von jungen Menschen von der Schule in den Beruf ist entscheidend für eine nachhaltige und stabile Integration ins Beschäftigungssystem. Trotz wesentlich verbesserter Bedingungen auf dem Ausbildungsmarkt mit vielen offenen Ausbildungsstellen und in vielen Regionen auch einer ausgesprochenen Knappheit von Ausbildungsbewerbern gibt es dennoch eine kaum kleiner werdende Zahl von jungen Menschen, die ohne Ausbildungsplatz bleiben und mit sehr unklaren Perspektiven ins Berufsleben starten. Junge Menschen mit Migrationshintergrund sind von diesen Problemen überdurchschnittlich oft betroffen. Quereinstiege in die Schule nach Zuwanderung, mit der Unterstützung ihrer Kinder bei der Berufswahl überforderte Familien und Schwierigkeiten bei der Orientierung in der deutschen Arbeitswelt sind Faktoren, die dabei eine Rolle spielen. Ein regionales Übergangmanagement Schule-Beruf gehört deshalb stets zu einem ausgebauten System lokaler Beschäftigungspolitik.

Da es sich hier um ein sehr komplexes Handlungsfeld mit der Überlappung von vielen unterschiedlichen Zuständigkeiten (Kammern, Schulen, Agenturen für Arbeit, Jobcenter, Jugendämter) handelt, ist eine gute Koordination der verschiedenen Akteure und die Schaffung einer gemeinsamen regionalen Verantwortungsgemeinschaft von zentraler Bedeutung. Es gibt dafür verschiedene Modelle, etwa Jugendberufsagenturen, in denen Arbeitsagenturen, Jobcenter und kommunale Jugendhilfe ihre Angebote für junge Menschen unter einem Dach bündeln. Aber auch Netzwerkstrukturen unter den regionalen Akteuren können dazu beitragen, die Arbeit der verschiedenen Stellen koordinieren und Brüche im Übergangsprozess zu vermeiden (Schulze-Böing 2023b).

Es hat sich als sehr nützlich erwiesen, in das Netzwerk des Übergangsmagements auch zivilgesellschaftliche Akteure einzubeziehen, etwa Mentoringinitiativen und Migrantenorganisationen. Auch aufsuchende Arbeit gehört zu einem guten Übergangsmangement in der Kommune, etwa der Besuch von Moscheegemeinden, um im Anschluss an das Freitagsgebet über Fragen des Ausbildungsmarktes und die Rolle von Familien bei der Unterstützung ihrer Kinder zu informieren.

Von besonderer Bedeutung ist die Einbindung von Schulen, da hier die besten Chancen bestehen, frühzeitig Orientierung zu vermitteln und Berufswahlprozesse zu unterstützen.

Überaus wichtig ist die Beteiligung von Ausbildungsbetrieben und Arbeitgebern, die man inzwischen glücklicherweise häufiger dafür gewinnen kann, auch Jugendliche mit weniger guten Schulleistungen für die Ausbildung zu akzeptieren und stärker als in der Vergangenheit bei ihren Entscheidungen „ins Risiko zu gehen“, da das Angebot an Bewerberinnen und Bewerbern für Ausbildungsstellen aus demographischen Gründen zurückgegangen ist (Abbildung 3).

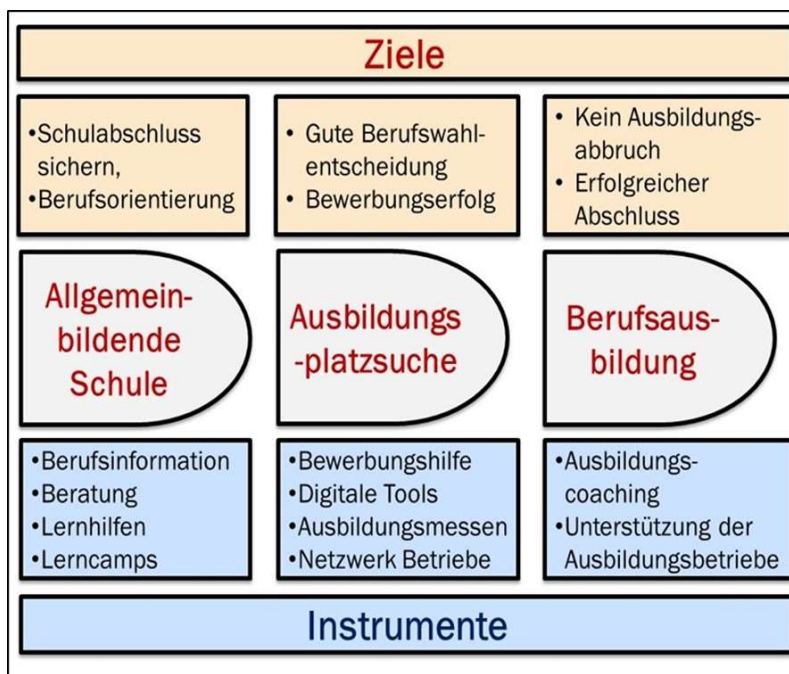


Abbildung 3 Ziele und Instrumente des kommunalen Übergangsmagements



## Lokales Handeln gegen Prekarität

Die Durchsetzung des Ordnungsrechts am Arbeitsmarkt und im Wohnungswesen gehört, neben der Anwendung und Durchsetzung des Ausländer- und Sozialrechts, ebenfalls ins Kernportfolio einer ausgewogenen kommunalen Integrationspolitik, stets in enger Verbindung mit unterstützender sozialer Arbeit und aktiver Arbeitsmarktpolitik. Immigrationswellen gehen fast immer mit dem Anwachsen des informellen Sektors einher, oft eng verbunden mit ethnischen Netzwerken und ethnisch geprägten Wirtschaftsstrukturen. Dieser informelle Sektor kann Integration erleichtern, insofern dort Arbeits- und Verdienstmöglichkeiten jenseits der mit hohen Schwellen versehenen formellen Arbeitsmärkte entstehen. Informelle Strukturen sind aber sehr häufig auch mit krassen Missständen, Ausbeutung, irregulären Arbeitsbedingungen und Missbrauch von Sozialleistungen verbunden, die kein geordnetes Staatswesen auf Dauer hinnehmen kann.

So war etwa die erste Phase der Immigration aus Südosteuropa mit massiven ordnungsrechtlichen Problemen verbunden, weil die mit der EU-Mitgliedschaft verbundene Freizügigkeit noch mit einem sehr eingeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt verbunden war. Dies führte zu allen möglichen legalen, aber oft auch illegalen Umgehungsstrategien der Immigranten/innen und ihrer Arbeitgeber mit Scheinselbstständigkeit, völlig unregulierten, ausbeuterischen Arbeitsverhältnissen in der Grauzone zur illegalen Beschäftigung, kriminellen Praktiken der Ausnutzung der Notsituation der Zuwanderer und teilweise dramatisch schlechten Wohn- und Lebenssituationen in den Quartieren der Aufnahmestädte – Prekarität gewissermaßen als Geschäftsmodell.

Mit der Normalisierung des Arbeitsmarktzugangs haben sich innerhalb weniger Jahre einige dieser Probleme deutlich abgemildert. Wo Kommunen den Auswüchsen der Netzwerke von Schleppern, Vermietern von Schrottimmobilien und Arbeitgebern mit problematischen Beschäftigungspraktiken entschlossen entgegengetreten sind, konnten diese eingedämmt werden. Dabei hat sich die soziale Situation verschiedener Gruppen unterschiedlich entwickelt. Während die Gruppe der Rumänen/innen bei der Arbeitslosigkeit und beim Bezug von Leistungen inzwischen unauffällig ist, bleibt das Problemniveau bei den Zuwandernden aus Bulgarien hoch (Abbildung 4). Hier gibt es weiterhin einen erheblichen Handlungsbedarf.

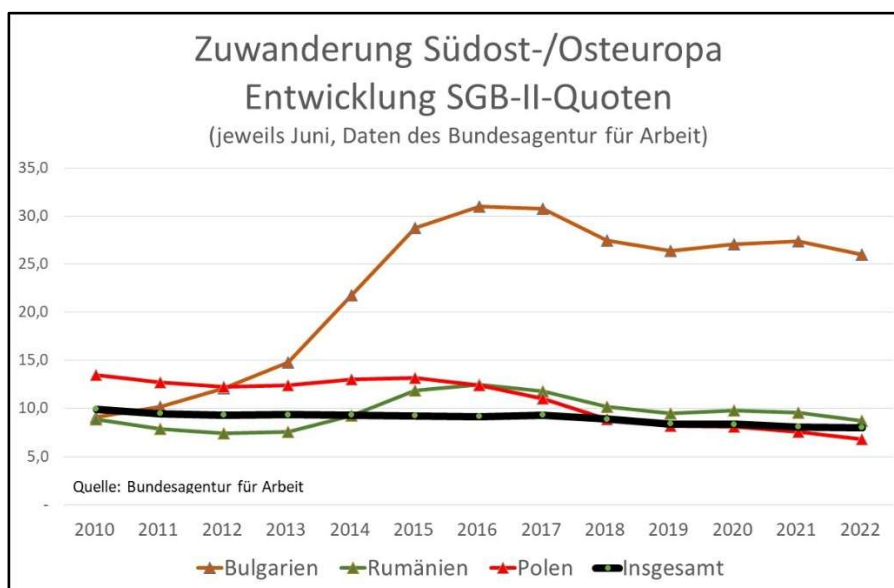


Abbildung 4 SGB II-Quoten von Zuwandernden aus Ost- und Südosteuropa (Quelle: Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen)

Informalität hat im Zusammenhang mit Immigration einen Doppelcharakter. Sie ist auf der einen Seite ein produktiver Faktor der Integration neu ankommender Menschen. Sie birgt aber immer auch das Risiko von rechtlosen Zuständen, Ausbeutung und Verhinderung von Integration.

Deshalb ist es wichtig, dass die Kommunen im Verbund mit allen zuständigen Stellen wie Zollverwaltung, Finanzverwaltung, Landespolizei usw. Probleme frühzeitig erkennen und entschieden gegensteuern. Die Stadt Offenbach am Main etwa hat dafür schon sehr frühzeitig eine „Taskforce“ eingerichtet, in der Ordnungsamt, Polizei, Finanzbehörden, Ausländeramt, Sozialamt, Jobcenter und andere zusammenarbeiten, um Recht und Gesetz durchzusetzen. Gemeinsam mit gewerkschaftlichen Initiativen, etwa der Initiative „Faire Mobilität“, versucht die Kommune Immigranten über ihre Rechte zu informieren, Schwarzarbeit einzudämmen und den, oft im Zusammenhang mit prekärer Beschäftigung am Rande der Legalität auftretenden Missbrauch von sozialen Transferleistungen zu verhindern. Diese Taskforce arbeitet seit vielen Jahren sehr erfolgreich und gilt als beispielhaft für eine gute Koordination der Arbeit verschiedener Behörden zur Durchsetzung des Rechts (Schulze-Böing 2018, S. 58).

Es geht hier um eine Politik mit Augenmaß, die die Rechte betroffenen Zuwandernder zum Ausgangspunkt macht, nicht um spektakuläre „Law-and-Order“-Inszenierungen, sondern um „Governance von Informalität“ (Schulze-Böing/West 2023), die das produktive Potential von informellen Arrangements im Integrationsprozess durchaus anerkennt, aber dafür sorgt, dass der Schritt in regulierte Arbeit und geordnete Lebensverhältnisse gelingt und sich informelle Strukturen nicht verselbstständigen. Insofern gehören auch ordnungsrechtliche Maßnahmen zu einer Politik für einen inklusiven Arbeitsmarkt vor Ort.

### *Ganzheitliche Beratung*

Die klassischen Instrumente der aktiven Arbeitsförderung, also Arbeitsberatung, Qualifizierung, Lohnkostenzuschüsse, greifen bei besonders vulnerablen Zielgruppen der Arbeit von Jobcentern oft nicht oder nicht im ersten Schritt, weil persönliche und soziale Probleme oder Integrationsdefizite die Arbeitssuche erschweren. Oft ist es die durch Langzeitarbeitslosigkeit entstandene Distanz zum Arbeitsmarkt, die eine direkte Integration in Erwerbsarbeit oder die Einmündung in eine Qualifizierungsmaßnahme unmöglich machen.

Das SGB II stellt in diesen Situationen zusätzliche Instrumente zur Verfügung. Zu nennen sind hier insbesondere die sozialen Eingliederungsleistungen nach §16a, die Förderungen für Langzeitarbeitslose gem. §16e und §16i sowie die 2023 neu ins Gesetz aufgenommene „Ganzheitliche Betreuung“ nach §16k, bei der auch auf die Möglichkeit der aufsuchenden Beratung hingewiesen wird.

Ganzheitlichkeit heißt im Zusammenhang des SGB II zum Beispiel, die sozialräumliche Dimension systematisch in die Beratung einzubeziehen. Die Erschließung von Sozialräumen für die Beratungsarbeit erfordert besonderes Wissen, besondere Kompetenzen und ggf. auch eine enge Kooperation mit Sozialraumakteuren, etwa mit dem Quartiersmanagement der entsprechenden Stadtteile. Darüber hinaus gibt es gute Erfahrungen mit Beratungsangeboten des Jobcenters in den Quartieren, im Lebensumfeld der Klienten. Manche Beratungsinhalte lassen sich besser vermitteln, wenn man die Lebenssituation der Klienten aus eigener Anschauung kennt und Gespräche im vertrauten Umfeld und nicht in den Behördenräumen durchführt. In einigen Pilotprojekten wurden auch gute Erfahrungen mit einer noch weitergehenden aufsu-



chenden Beratung in den Wohnungen von Klienten gemacht. So etwas ist natürlich sehr voraussetzungsvoll und erfordert gute Vorbereitung, die eindeutige Zustimmung der Betroffenen und viel Fingerspitzengefühl. Wenn entsprechend qualifizierte Fachkräfte damit betraut werden, scheint es jedoch einen echten Mehrwert zu bringen und geeignet zu sein, Blockaden im Integrationsprozess aufzulösen.

Oft ist es sinnvoll, auch den Familienkontext systematisch in die Beratung einzubeziehen. Die Familie kann ein förderlicher Faktor sein, wenn Arbeitsuchende hier Rückhalt finden. Sie können aber auch ein Hinderungsfaktor sein, wenn Familienprobleme die Integration in Erwerbsarbeit konterkarieren, sei es wegen ungelöster Probleme der Kinderbetreuung, sei es wegen fehlender Akzeptanz der Berufstätigkeit von Frauen, sei es aber auch wegen tieferliegender Verstrickungen, wo Familien gewissermaßen aus dem Gleichgewicht kommen, wenn es gravierende Änderung im familiären System gibt, wie es die Aufnahme von Arbeit nach jahrelanger Arbeitslosigkeit sein kann. Oft absorbieren Wohnungsprobleme, Schulden, ungelöste aufenthaltsrechtliche Fragen, Konflikte innerhalb der Familie oder mit der Nachbarschaft alle Energien und lassen keine Kraft mehr für Arbeitsuche oder Qualifizierung. Hier kann ein „systemischer“ Beratungsansatz sinnvoller sein, als die alleinige Konzentration auf Fragen der Arbeitsuche. Dieser erfordert jedoch besonders qualifizierte Beratungsfachkräfte, die mit komplexen Problemlagen umgehen können. Zudem ist zu beachten, dass ganzheitliche Beratung zeitaufwendig ist. Deshalb sind eine genaue Indikation und die richtige Auswahl der dafür in Frage kommenden Fälle wichtig. Als Standardverfahren eignen sich solche Beratungsformen nicht (Schulze-Böing 2023c).

Besonders wichtig sind auch für diese Angebote gut funktionierende Netzwerke zwischen Behörden, Wirtschaft und Akteuren der Zivilgesellschaft, etwa Migrantenselbstorganisationen. Solche Netzwerke lassen sich in der Regel nicht ad-hoc aktivieren, wenn maßnahme- oder projektbezogen entsprechender Bedarf entsteht. Sie müssen von langer Hand aufgebaut werden, um die für Netzwerkarbeit notwendige Vertrauensbasis und wechselseitige Transparenz zwischen den Akteuren zu schaffen. Regelmäßige Dialoge mit der migrantischen Zivilgesellschaft und die Einbindung von Schlüsselakteuren in Beiräte und Gremien können dafür sehr nützlich sein (Praxisbeispiele in Schulze-Böing 2018, S. 57).

### *Von der Maßnahmeorientierung zur strategischen Perspektive*

Diese drei Praxisbeispiele zeigen ausschnitthaft, wie Beschäftigungspolitik und Integrationsstrategien auf kommunaler Ebene miteinander verknüpft sind. Es gibt zwischen beiden Politikfeldern große Schnittmengen, deren Potential gehoben werden kann, wenn auf der politischen Führungsebene ebenso wie auf der Ebene des Managements lokaler Dienste in den verschiedenen Trägerschaften und, nicht zuletzt, auch auf der Ebene der operativen Umsetzung ein ganzheitliches Verständnis von Problemen und Problemlösungen besteht. Auch Themen, die auf den ersten Blick in verschiedene „Schubladen“ kommunalen Verwaltungshandelns gehören, hängen in der Praxis oft eng zusammen. Deshalb sind gute Kooperationsbeziehungen und ein systemischer Managementansatz für gute und nachhaltige Problemlösungen wichtig.

## **7. Integration – eine Querschnittsaufgabe**

Integrationspolitik auf kommunaler Ebene ist am besten als Governance zu konzeptualisieren, d. h. als Steuerungs- und Regelungssystem kommunaler Politik und Verwaltung, das den gesetzlich vorgegebenen Verwaltungsvollzug der Kommune und die verschiedenen thematisch

relevanten Aktivitäten der Kommune und ihrer Partner auf lokaler Ebene in einen stimmigen Zusammenhang untereinander und mit demokratische legitimierten Zielvorstellungen für das Gemeinwesen bringt. Es würde keinen Sinn machen, Integrations- oder Migrationspolitik in Kommunen als eigenständigen Politikbereich zu verstehen. Sie ist ein Querschnittsthema von Politik und Verwaltung, das nur angemessen adressiert werden kann, wenn dafür in der Kommune eine Vielzahl unterschiedlicher Politikfelder mobilisiert werden können. Dabei sind verschiedene Ziele zu beachten und miteinander in Ausgleich zu bringen –

- der Kommune als Wirtschaftsstandort das Ziel der ausreichenden Versorgung lokaler Unternehmen mit motivierten und angemessen qualifizierten Arbeitskräften,
- der Kommune als Gewährleisterin von sozialer Sicherheit und sozialer Chancen die Teilhabe der Immigrationsbevölkerung am Arbeitsmarkt und an den Verwirklichungschancen in der Gesellschaft,
- der Kommune als Träger von Stadt- und Regionalentwicklung die Sicherung einer ausgewogenen Bevölkerungsstruktur und die Eindämmung von Segregation und kulturellen Konfliktpotentialen,
- der Kommune als Gewährleisterin von Sicherheit und Ordnung die Bekämpfung von illegalen Praktiken im Arbeitsmarkt (und anderen Märkten).

Letzten Endes geht es bei all diesen Zielen um die Sicherung des gesellschaftlichen Zusammenhalts, so weit dies mit den Mitteln der Kommune möglich ist.

Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik hat dabei eine zentrale Bedeutung und hat ihrerseits, wie oben erläutert, eine Vielzahl von Querverbindungen zu anderen kommunalen Handlungsfeldern.

Wie jedes der zentralen Politikfelder einer kommunalen Governance von Migration und Integration muss sich auch die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik an ihrem Beitrag zur nachhaltigen Integration messen lassen. Um einen systemischen Governance-Ansatz für Integration umzusetzen und mit Leben zu erfüllen, sind eine effektive Koordination der verschiedenen Politikbereiche im Rahmen des kommunalen Managements und starke Netzwerke zwischen den betroffenen Ressorts sowohl auf Führungs-, als auch auf Arbeitsebene notwendig (Schulze-Böing 2018).

## 8. Fazit

Soziale und wirtschaftliche Transformationsprozesse sind mit großen Herausforderung an die lokale Ebene von Politik und die Kommunen verbunden. Sie sind von sozialen Verwerfungen infolge des wirtschaftlicher Umbrüche direkt und in besonderem Maße betroffen. Auch die mit der Immigration verbundenen Herausforderungen betreffen zuerst und vor allem die Kommunen. Arbeit und Beschäftigung sind dabei zentrale Gestaltungsfelder, ebenso wie kommunale Strategien für Integration. Zentrale Erfolgsfaktoren sind die Vernetzung und Integration von Aufgaben- und Politikfeldern, Diensten und Aktivitäten von wirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren. Kommunen haben dafür aufgrund der Breite ihrer Aufgaben und ihrer Problemnähe ein besonderes Potential. Dieses Potential zu heben, ist allerdings keineswegs trivial. Es erfordert systemisches Problemverständnis, vernetztes Denken, eine Kultur der Kooperation und das Bewusstsein einer lokalen und regionalen Verantwortungsgemeinschaft für die Lösung von Problemen, verbunden mit systemischem Management

und einem langen Atem für den Aufbau und den Erhalt von Strukturen, auf denen Kooperation aufbaut.

Kommunale Politiksysteme sollten strategisch ausgerichtet sein, verbunden mit einer langfristigen Vision und einem klaren Zielsystem. Sie sollten zugleich jedoch flexibel und responsiv sein, um den sich ständig verändernden Gegebenheiten im Arbeitsmarkt und bei der Immigration gerecht werden zu können. Das erfordert sowohl gut strukturierte und stabile Dienste, im Jobcenter wie in der kommunalen Verwaltung, als auch permanente Innovation von Angeboten und Maßnahmen. Es braucht, wenn man so will, Standbein und Spielbein, beides in guter Balance und ausgerichtet auf strategische Ziele.

Die Teilhabe an der Arbeit ist ein zentraler Motor für Integration und sozialen Zusammenhalt. Diese Teilhabe zu organisieren bleibt eine sich immer wieder neu stellende Aufgabe.

## 9. Literatur

Beckmann, Fabian / Spohr, Florian. 2022. Arbeitsmarkt und Arbeitsmarktpolitik. Grundlagen, Wandel, Zukunftsperspektiven. München: UVK

Bleicher, Knut / Abegglen, Christian. 2021. Das Konzept integriertes Management. Frankfurt am Main: Campus

Destatis – Statistisches Bundesamt. 2023. Mikrozensus - Bevölkerung nach Migrationshintergrund, Genesis Online, EVAS-Nummer 12211

Eichhorst, Werner / Bonin, Holger / Krause-Pilatus, Annabelle / Marx, Paul / Dolls, Mathias / Lay, Max. 2023. Mindestsicherungssysteme als Elemente der Krisenresilienz in Europa – Abschlussbericht. Institut Zukunft der Arbeit (IZA), Ifo-Institut. Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales

Faist, Thomas. 2022: Exit. Warum Menschen aufbrechen. München: C. H. Beck

Florida, Richard. 2004. The Rise of the Creative Class, New York: Basic Books

Foroutan, Naika. 2019. Die postmigrantische Gesellschaft. Ein Versprechen der pluralen Demokratie, Bielefeld: Transcript

Hartmann, Helmuth. 2013. Jobwunder oder Armut per Gesetz? Eine Bilanz, Freiburg: Lambertus

Heckmann, Friedrich. 2015. Integration von Migranten. Einwanderung und neue Nationenbildung, Wiesbaden: Springer

Henn, Sebastian / Behling, Michael / Schäfer, Susann. 2020. Hrsg. Lokale Ökonomie – Konzepte, Quartierskontexte und Interventionen. Berlin/Heidelberg: Springer

IAB. 2021. Demographische Entwicklung lässt das Arbeitskräfteangebot stark schrumpfen, IAB-Kurzbericht 25/2021, Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

IOM. 2022. World Migration Report 2022, Geneva: International Organisation for Migration

Klems, Wolfgang / Schmid, Alfons / Schulze-Böing, Matthias. 2002. Hrsg. Regionale Weiterbildungspolitik. München: Rainer Hampp-Verlag

Knuth, Matthias. 2010. Hrsg. Arbeitsmarktpolitik und Integrationspolitik – zur notwendigen Verknüpfung zweier Politikfelder. Baden-Baden: Nomos

- Leicht, René / Humpert, Andreas/ Leiss, Markus/ Zimmer-Müller, Michael/ Lauxen-Ulbrich, Maria/ Fehrenbach, Silke. 2005. Die Bedeutung der ethnischen Ökonomie in Deutschland. Push- und Pullfaktoren ausländischer und ausländischstämmiger Mitbürger, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit, Mannheim: Institut für Mittelstandsforschung/Universität Mannheim
- Luft, Stefan. 2016. Die Flüchtlingskrise. Ursachen, Konflikte, Folgen, München: C. H. Beck
- Reimann, Bettina. 2021. (Neu-) Zuwanderung in Stadt und Quartier – Herausforderung für die Stadtentwicklung. In *Brennpunkte der Kommunalpolitik in Deutschland* Hrsg. Martin Junkernheinrich/ Wolfgang H. Lorig/ Kai Masser, 359-378. Baden-Baden: Nomos
- Roche, Jörg / Hochleitner, Thomas. 2019. Hrsg. Berufliche Integration durch Sprache. Berichte zur beruflichen Bildung, Bonn: Bundesinstitut für Berufsbildung, 2019.
- Scholten, Peter. 2022. Introduction to Migration Studies, IMISCOE Research Series. Springer, Cham. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-92377-8\\_15](https://doi.org/10.1007/978-3-030-92377-8_15)
- Schulze-Böing, Matthias / Feindt, Sylvie / Seibel, Kai / Siemon, Hartmut. 2005. Die europäische Beschäftigungsstrategie. Die lokale Dimension, kommunale Handlungsmöglichkeiten. Offenbach am Main: Stadt Offenbach, Amt für Arbeitsförderung [https://www.researchgate.net/publication/374925639\\_Europaische\\_Beschäftigungsstrategie\\_Die\\_lokale\\_Dimension](https://www.researchgate.net/publication/374925639_Europaische_Beschäftigungsstrategie_Die_lokale_Dimension)
- Schulze-Böing, Matthias / West, Klaus Wilhelm. 2023. Remarks on the Governance of Informality. *Laboratorio. Revista de Estudios sobre Cambio Estructural y Desigualdad Social*, Vol. 33, Núm 1, 190-204
- Schulze-Böing, Matthias. 2014. Kann das SGB II zur Fachkräftesicherung beitragen? Möglichkeiten, Grenzen, Entwicklungsbedarf, *Nachrichten des Deutschen Vereins für Öffentliche und Private Fürsorge (NDV)*, 94. Jg., 6/2014, 241-245
- Schulze-Böing, Matthias. 2015. Lokale Beschäftigungspolitik jenseits der Arbeitsmarktpolitik. Entwicklungsetappen in Deutschland, *Nachrichten des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge (NDV)*, 10 (Oktober 2015), 526-531
- Schulze-Böing, Matthias. 2017. Flüchtlinge im SGB II – vor welchen Herausforderungen stehen wir? *Nachrichten des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge (NDV)*, 10 (Oktober 2017), 465-469
- Schulze-Böing, Matthias. 2018. Man muss sich Sisyphos als glücklichen Menschen vorstellen. Ein Konzept für kommunale Integrationspolitik. *Stadtforschung und Statistik*, Jg. 31 (2): 51-60
- Schulze-Böing, Matthias. 2023a. Hessischer Projektverbund Coaching von Bedarfsgemeinschaften, Abschlussbericht, Offenbach am Main: MainArbeit, [https://www.researchgate.net/publication/369383877\\_Hessischer\\_Projektverbund\\_Coaching\\_von\\_Bedarfsgemeinschaften\\_Abschlussbericht](https://www.researchgate.net/publication/369383877_Hessischer_Projektverbund_Coaching_von_Bedarfsgemeinschaften_Abschlussbericht)
- Schulze-Böing, Matthias. 2023b. Behördenübergreifende Kooperation beim Übergangmanagement Schule–Beruf: Komplexität als Herausforderung und als Chance. *Nachrichten des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge (NDV)*, 6/2023, 253-259

- Schulze-Böing, Matthias. 2023c. Coaching von Bedarfsgemeinschaften - neue Wege der ganzheitlichen Beratung im SGB II. *Nachrichten des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge (NDV)*, 11/2023 (im Erscheinen)
- Schmid, Günther. 2018. Europa in Arbeit. Plädoyer für eine neue Vollbeschäftigung durch inklusives Wachstum, Frankfurt am Main: Campus
- Sen, Amartya. 1999. Ökonomie für den Menschen. Wege zu Gerechtigkeit und Solidarität in der Marktwirtschaft, München: Hanser
- Spannagel, Dorothee / Seikel, Daniel / Schulze Buschoff, Karin / Baumann, Helge. 2017. Aktivierungspolitik und Erwerbsarmut, Report Nr. 36, Juli 2017, Düsseldorf: hans-Böckler-Stiftung
- Stalk, George / Hout, Thomas. 1991. Zeitwettbewerb. Schnelligkeit entscheidet auf den Märkten der Zukunft, Frankfurt am Main: Campus
- Straubhaar, Thomas. 2016. Der Untergang ist abgesagt. Wider die Mythen des demographischen Wandels, Hamburg: Körber-Stiftung
- Talleraas, Cathrine. 2022. What Forms of Migration Can be Distinguished? In *Introduction to Migration Studies*, Hrsg. Peter Scholten 111-116, IMISCOE Research Series. Springer, Cham. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-92377-8\\_15](https://doi.org/10.1007/978-3-030-92377-8_15)
- Terkessides, Mark. 2017. Komplexität und Vielheit – Stadtentwicklung zwischen Vielfalt und Sehnsucht nach Vereinfachung. *Forum Wohnen und Stadtentwicklung* (5), 231-234
- Treibel, Annette. 2011. Migration in modernen Gesellschaften. Soziale Folgen von Einwanderung, Gastarbeit und Flucht, München: Juventa