

## Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft

### Konzept zur beruflichen Integration von Menschen mit Migrationshintergrund

#### Inhaltsverzeichnis

- A.**  
**Anlass und Auftrag**
- B.**  
**Die Bedeutung der beruflichen Integration von Menschen mit Migrationshintergrund für Hamburg**
- I. Talente nutzen: Die Bedeutung einer gelungenen beruflichen Integration für ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum
  - II. Sozialen Zusammenhalt stärken: Die Bedeutung einer gelungenen beruflichen Integration für ein gerechtes Miteinander
- C.**  
**Ausgangslage – Menschen mit Migrationshintergrund in Hamburg und in Deutschland**
- I. Die Definition der Statistik
  - II. Die Struktur der Bevölkerung mit Migrationshintergrund in Hamburg
  - III. Die heutigen Lebenswelten von Menschen mit Migrationshintergrund
- D.**  
**Analyse der beruflichen Integration von Menschen mit Migrationshintergrund sowie bestehender Integrationshemmnisse**
- I. Analyse der beruflichen Integration von Menschen mit Migrationshintergrund in Hamburg
    - 1. Analyse der Erwerbsbeteiligung nach Geschlecht und Alter
    - 2. Analyse von Erwerbsverhältnissen und Einkommen
  - II. Analyse der Einflussfaktoren einer erfolgreichen Integration in das Berufsleben
1. Qualifikationsstrukturen
2. Die Bedeutung der Sprache für Arbeit und Arbeitssuche
3. Das Integrationspotenzial durch eine Anerkennung von Berufsabschlüssen
4. Diskriminierung
- E.**  
**Ziele und Herausforderungen**
- F.**  
**Lösungsansatz des Konzepts zur beruflichen Integration von Menschen mit Migrationshintergrund: Cultural Mainstreaming**
- G.**  
**Die fünf zentralen Aktionsfelder des Hamburger Senats zur verbesserten beruflichen Integration von Menschen mit Migrationshintergrund**
- I. Das erste Aktionsfeld: Anerkennung von Qualifikationen und Abschlüssen – Ressourcen nutzen und Teilnahme ermöglichen
    - 1. Die derzeitige Situation bei der Anerkennung von Abschlüssen und Qualifikationen
    - 2. Handlungsansätze für eine Verbesserung der Anerkennung von Qualifikationen und Abschlüssen
      - 2.1 Verbesserung von Anerkennungsgrundlagen und -verfahren
      - 2.2 Das Hamburg Welcome Center als zentrale Anlaufstelle
      - 2.3 Auflegung eines Stipendienprogramms in Hamburg
  - II. Das zweite Aktionsfeld: Deutsch als Schlüsselkompetenz

1. Das System der Sprachkursangebote in Deutschland und in Hamburg
    - 1.1 Der Integrationskurs nach § 43 Aufenthaltsgesetz
    - 1.2 Berufsbezogene Sprachförderung durch das ESF-BAMF-Programm
    - 1.3 Lokale Sprachförderangebote
  2. Handlungsansätze für eine verbesserte Sprachförderung
- III. Das dritte Aktionsfeld: Die Arbeitsmarktförderung – Qualifikationen bedarfsgerecht stärken
1. Die Arbeitsmarktpolitik der Bundesagentur für Arbeit
  2. Das arbeitsmarktpolitische Programm von team.arbeit.hamburg zur Umsetzung des SGB II in Hamburg
    - 2.1 Das neue „4-Phasen-Modell der Integrationsarbeit“
    - 2.2 Zuordnung zu Betreuungsstufen
    - 2.3 Arbeitsmarktpolitische Instrumente von team.arbeit.hamburg
    - 2.4 Das bestehende Integrationskonzept von team.arbeit.hamburg
    - 2.5 Erfolge bei der Arbeitsmarktvermittlung von Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit
  3. Handlungsansätze für eine verbesserte Arbeitsmarktförderung
- IV. Das vierte Aktionsfeld: Die Förderung von beruflicher Selbstständigkeit und Existenzgründungen
1. Selbstständige Menschen mit Migrationshintergrund in Hamburg
  2. Die bestehenden Förderangebote für Existenzgründerinnen und -gründer und Kleinunternehmerinnen und -unternehmer in Hamburg
    - 2.1 Beratungsangebote
    - 2.2 Finanzielle Fördermöglichkeiten
  3. Positive und negative Aspekte „migrantischer Ökonomie“
  4. Handlungsansätze für eine verbesserte Förderung von beruflicher und Selbstständigkeit und Existenzgründungen
- V. Das fünfte Aktionsfeld: Der Europäische Sozialfonds in Hamburg
1. Das Operationelle Programm und seine Umsetzung
  2. Die derzeitige Förderung von Menschen mit Migrationshintergrund durch den ESF in Hamburg
  3. Handlungsansätze zur Beachtung des Cultural-Mainstreaming-Ansatzes im ESF

## H. Petitum

### A.

#### Anlass und Auftrag

In der 18. Wahlperiode hat der Senat der Bürgerschaft mit der Bürgerschaftsdrucksache 18/5530 das Hamburger Handlungskonzept zur Integration von Zuwanderinnen und Zuwanderern vorgestellt. In diesem wurde zum ersten Mal eine klare Definition von Leitbildern und Zielen der Integrationspolitik in Hamburg festgelegt. Zugleich hat der Senat den Anspruch erhoben, aus diesem Handlungskonzept zur Integration von Zuwanderinnen und Zuwanderern weitere Strategien und Maßnahmen abzuleiten. Für das Handlungsfeld der „Beruflichen Integration“ hat der Senat die Behörde für Wirtschaft und Arbeit federführend beauftragt, ein „Konzept zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik“ vorzulegen, das auch das Thema „Selbstständigkeit“ abdeckt. Ziel ist es, Menschen mit Migrationshintergrund den Zugang zum Arbeitsmarkt zu erleichtern, die Anzahl und den Anteil arbeitsloser Menschen mit Migrationshintergrund zu senken sowie Menschen mit Migrationshintergrund bei Bedarf zu ermuntern, eine berufliche Selbstständigkeit anzustreben und sie bei einer betrieblichen Existenzgründung gezielt zu fördern. Dieses Konzept legt der Senat im Folgenden dar.

Mit der Bürgerschaftsdrucksache 19/1904 hat die Bürgerschaft den Senat ersucht,

- grundsätzlich zu prüfen, wie die existierenden Anerkennungsverfahren und die gegenwärtige Anerkennungspraxis insgesamt erleichtert, vereinheitlicht und entbürokratisiert werden können, um die Verfahren für die Betroffenen transparent und schnell abwickeln zu können,
- im Rahmen des „Welcome Centers“ eine zentrale Anlaufstelle zu schaffen, an der qualifizierte Menschen mit Migra-

tionshintergrund in den Bereichen der Anerkennung von Schul-, Hochschul- und Berufsabschlüssen sowie Hochschulzugangsberechtigungen von gut ausgebildetem Personal kompetent beraten und begleitet werden. Hierzu gehört eine umfassende Aufklärung über formelle Verfahren, Hilfestellungen bei auftretenden Problemen sowie die Weitervermittlung an die jeweiligen zuständigen Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern in Behörden, Kammern und anderen Institutionen,

- zu prüfen, wie durch ein Stipendienprogramm, durch Mittel des Europäischen Sozialfonds (ESF) oder durch Mittel der Arbeitsmarktförderung jene Einwanderinnen und Einwanderer finanziell unterstützt werden können, die über einen bestimmten Zeitraum an Fortbildungen und Aufbaukursen teilnehmen, um ihre Qualifikationen in Deutschland anerkannt zu bekommen.

Die Ergebnisse des Bürgerschaftlichen Ersuchens fließen in das Konzept mit ein. Damit erweist sich der Begriff der „aktivierenden Arbeitsmarktpolitik“ jedoch als zu eng. Er impliziert, dass Menschen mit Migrationshintergrund für den Arbeitsmarkt erst motiviert oder „gewonnen“ werden müssen. Das Gegenteil ist häufig der Fall. Für viele Menschen mit Migrationshintergrund ist der Weg auf den Arbeitsmarkt mit besonderen Hindernissen verbunden. Darüber hinaus ist es nicht die Arbeitsmarktpolitik oder die Förderung der beruflichen Selbstständigkeit allein, die über eine erfolgreiche Erwerbsbeteiligung von Zuwanderinnen und Zuwanderern und ihrer Kinder entscheiden. Für eine gelungene Beteiligung am Berufsleben sind viele weitere Themenbereiche von Bedeutung – von der Sprachförderung über die Anerkennung von Abschlüssen und Qualifikationen bis hin zur Einstellungspraxis von Unternehmen und Betrieben.

Der Senat legt daher im Folgenden ein von der Behörde für Wirtschaft und Arbeit erarbeitetes „Konzept zur beruflichen Integration von Menschen mit Migrationshintergrund“ vor. Es deckt sich sowohl in der Analyse, als auch in den zentralen Ansätzen mit den Aussagen des Nationalen Integrationsplans zum Thema Beschäftigung, den die Bundesregierung im Oktober 2008 veröffentlicht hat – und gestaltet diese in vielen Bereichen konkret aus.

Das Konzept ist jedoch nicht statisch. Seine Weiterentwicklung und Umsetzung erfordert die Einbeziehung aktueller empirischer Forschungsergebnisse als auch die Berücksichtigung der Erfahrungen in der Praxis. So wurde der Entwurf der Drucksache Mitgliedern des Integrationsbeirats im Forum II „Bildung, Ausbildung, Arbeit, Selbstständigkeit“ und in der Arbeitsgruppe „Passgenaue Angebote“ des Forums II vorgestellt und erörtert, so dass Anregungen aufgenommen werden konnten. Auch bei der zukünftigen Weiterentwicklung und Umsetzung sollen Anregungen aus der Praxis wie zum Beispiel seitens der Beiratsmitglieder sowie migrantischer Vereinigungen berücksichtigt werden.

## B.

### Die Bedeutung der beruflichen Integration von Menschen mit Migrationshintergrund für Hamburg

Die Freie und Hansestadt Hamburg (FHH) wird seit je her nicht nur von den Hamburgerinnen und Hamburgern als sehr lebenswerte Stadt angesehen. Diese Wertschätzung lässt sich nicht nur auf die vielen städtischen Grünflächen, offene Bauweise sowie die Lage an Alster und Elbe zurückführen. Die FHH zeichnet sich anders als viele andere deutsche Städte durch eine Kombination von wirtschaftlichem Erfolg und kultureller Vielfalt aus, die die Stadt besonders reizvoll machen. Die Menschen, die aus anderen Ländern nach Hamburg zugewandert sind um hier zu leben und zu arbeiten, haben daran einen nicht unbedeutenden Anteil. Mit ihren Sprachen, ihren Religionen, ihrer Musik, ihrer Kunst und nicht zuletzt ihrer kulinarischen Vielfalt bereichern sie das urbane Leben und machen die Stadt zu einer tatsächlich weltoffenen Metropole, die der globale Erfolg der Hafen- und Logistikwirtschaft, der Luftfahrtindustrie oder der Gesundheitswirtschaft alleine nicht begründen könnte.

Die vielen Menschen mit Zuwanderungserfahrung oder Zuwanderungshintergrund bereichern Hamburg jedoch nicht allein kulturell. Sie tragen in vielen Bereichen der Wirtschaft zu einem breiteren Angebot an Gütern und Dienstleistungen bei – sei es im Einzelhandel, in der Gastronomie, in der Bauwirtschaft oder durch viele Dienstleistungen, die das Alltagsleben einfacher gestalten. Betrachtet man die Beteiligung am Wirtschafts- und Arbeitsleben genauer, so fällt allerdings zweierlei auf: Zum einen haben es Menschen mit Migrationshintergrund schwerer als Menschen ohne Migrationshintergrund, den Zugang zum Arbeitsmarkt zu finden und erfolgreich eine Beschäftigung aufzunehmen. Zum anderen werden viele Menschen, die den Zugang auf den Arbeitsmarkt geschafft haben, häufig in einfachen Tätigkeitsbereichen eingesetzt und vorhandene Talente, oftmals auch vorhandene Qualifikationen, nicht ausreichend genutzt. Dieser Befund, den es im Weiteren näher zu untersuchen gilt, ist in doppelter Hinsicht problematisch:

## I.

### Talente nutzen: Die Bedeutung einer gelungenen beruflichen Integration für ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum

Die wirtschaftlichen Implikationen einer geringeren Arbeitsmarktbeteiligung der Bevölkerungsgruppen mit Migra-

tionshintergrund sind als nicht gering einzuschätzen. Hamburg hat seine Stellung als globale Wirtschaftsmetropole in den letzten Jahren ausbauen können. Zwar ist die Wirtschafts- und Finanzkrise nicht spurlos an der Hansestadt vorbeigegangen. Dennoch wird Hamburg auch nach der Krise auf den Wachstumspfad zurückkehren. Aus dem Leitbild „Wachsen mit Weitsicht“ folgt das Ziel, Hamburg als gerechte und lebenswerte Stadt weiterzuentwickeln.

Ein langfristiges wirtschaftliches Wachstum setzt verschiedene Faktoren voraus. Klassischerweise werden hier neben einem ausreichenden Arbeitskräftepotenzial und einem ausreichenden Angebot an gewerblichen und industriellen Flächen die Ausstattung mit einem Kapitalstock an Maschinen und Anlagen genannt. Je mehr sich die wirtschaftlichen Wachstumsfelder jedoch vom industriellen in den Dienstleistungssektor verlagern, desto größer werden auch die Anforderungen an die Qualifikationen und das Wissen der Arbeitskräfte. Für die Dienstleistungsbereiche Medien, IT und die Gesundheitswirtschaft sind hochspezialisiertes Fachwissen und eine gute Ausbildung an sich die Grundlage für den Erfolg am Markt. Aber auch im industriellen Bereich – in Luftfahrt, Logistik und Hafen – sind es neben der gewerblichen Produktion die hochqualifizierten Unternehmensdienstleistungen durch Ingenieure, Kaufleute und Marketingspezialisten, die die weltweiten Marktanteile sichern. Nicht zuletzt gilt es in allen Bereichen der Wirtschaft Verfahren zu entwickeln und mit knapper werdenden Ressourcen intelligent umzugehen.

Um die FHH als Industrie- und Dienstleistungsstandort nachhaltig wettbewerbsfähig zu halten, bedarf es daher qualifizierter und hochqualifizierter Arbeitskräfte. Mit Stichtag 30. Juni 2007 verfügten in Hamburg von den insgesamt rund 772.000 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten etwa 97.000 über einen akademischen Abschluss. Damit betrug der Anteil der Hochqualifizierten lediglich 12,6%. Die Quote lag damit deutlich unter der anderer deutscher Städte wie München mit 20,4%, Stuttgart mit 20,7% oder Frankfurt am Main mit 17,3%.

In Zukunft werden die Rahmenbedingungen, qualifizierte und hochqualifizierte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu rekrutieren, indes nicht einfacher. Auf Grund der demografischen Entwicklung ist in den kommenden Jahren mit einer spürbaren Abnahme des Fachkräfteangebots zu rechnen. So prognostiziert das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) für Deutschland ab dem Jahr 2015 eine durch das schwache Bevölkerungswachstum bedingte starke Abnahme des Erwerbspersonenpotenzials, die auch mit jährlichen Zuwanderungen und einer steigenden Erwerbsbeteiligung der Frauen nicht mehr kompensiert werden könne<sup>1)</sup>.

Angesichts dieser Rahmenbedingungen ist die Aufgabe, das Potenzial an qualifizierten und hochqualifizierten Arbeitskräften in Hamburg weiter zu erhöhen, vor allem durch eine bessere Einbindung der Bevölkerungsgruppen zu erreichen, die im Arbeitsmarkt bislang weniger erfolgreich integriert waren. Mit der Schulreform und dem Ziel einer größeren Durchlässigkeit zwischen den Schultypen stellt der Senat im Bildungsbereich die Weichen, auch den Schülerinnen und Schülern mit einem bildungsferneren sozialen Hintergrund hohe Qualifikationen zu ermöglichen. Auf dem Arbeitsmarkt gilt es, insbesondere die Talente von Menschen mit Migrationshintergrund zu nutzen. Eine gelungene berufliche Integration, die die Talente, Begabungen und Potenziale der Menschen nutzt, ist damit vor allem auch eine Chance für ein nachhaltiges Wirt-

<sup>1)</sup> „Demografische Effekte sind nicht zu bremsen“, IAB Kurzbericht Ausgabe Nr. 11/26. Juli 2005.

schaftswachstum sowie der Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen in der Stadt.

## II.

### Sozialen Zusammenhalt stärken: Die Bedeutung einer gelungenen beruflichen Integration für ein gerechtes Miteinander

Der Zugang zum Arbeitsmarkt und die Teilnahme am Erwerbsleben sind aber auch wesentliche Voraussetzungen einer gerechten und stabilen Gesellschaft. Denn Arbeit und Einkommen sichern nicht nur eine materielle Teilhabe am gesellschaftlichen Wohlstand. Sie ermöglichen es auch, an kulturellen und wirtschaftlichen Entwicklungen zu partizipieren und diese mit zu gestalten. Schließlich stärkt die Teilnahme am Erwerbsleben Eigenverantwortung sowie Engagement und Einsatz für andere. Nicht zuletzt ist es das Erwerbsleben, das Türen zur erhöhten sozialen Akzeptanz und zum sozialen Aufstieg öffnet und damit sozio-ökonomische Unterschiede überwinden hilft.

Der Arbeitsplatz als Ort sozialer Beziehungen hat jedoch auch im Kleinen eine weit größere als eine rein ökonomische Bedeutung. Am Arbeitsplatz werden leichter Kontakte zu Menschen der Aufnahmegesellschaft geknüpft. Die Anerkennung beruflicher Leistungen vermittelt überdies Wertschätzung und das Gefühl, gebraucht zu werden. Eine erfolgreiche berufliche Laufbahn entfaltet außerdem Vorbildwirkung und bietet Orientierung für viele junge Menschen mit Migrationshintergrund, die bislang noch keine Perspektiven für das eigene Berufsleben sehen.

## C.

### Ausgangslage – Menschen mit Migrationshintergrund in Hamburg und in Deutschland

#### I.

#### Die Definition der Statistik

Seit der Aufnahme des neuen Themenkomplexes Migration und Integration in das Erhebungsprogramm des Mikrozensus

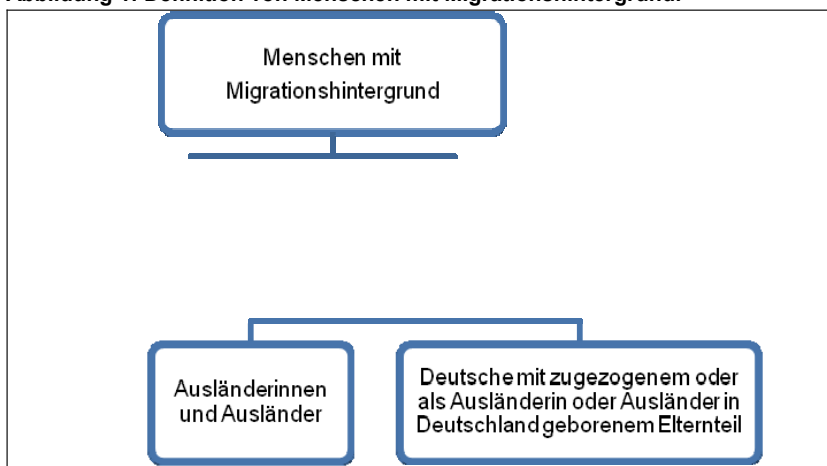
im Jahr 2005 kann nach der Bevölkerung mit Migrationshintergrund und der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund unterschieden werden. Das Konzept der Bevölkerung mit Migrationshintergrund drückt aus, dass sich die Beschäftigung mit dem Themenkomplex Migration nicht nur auf die Betrachtung der Zuwanderinnen und Zuwanderer selbst – d.h. die eigentlichen „Migrantinnen und Migranten“ – beziehen soll, sondern auch bestimmte ihrer in Deutschland geborenen Nachkommen einschließen muss.

Bei der Bevölkerung mit Migrationshintergrund handelt es sich um Personen, die nach 1949 auf das heutige Gebiet der Bundesrepublik Deutschland zugewandert sind, sowie alle in Deutschland geborenen Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit und alle in Deutschland als Deutsche Geborenen mit zumindest einem nach 1949 zugewanderten oder als ausländische Staatsangehörige bzw. ausländischer Staatsangehöriger in Deutschland geborenen Elternteil.

Der Migrationsstatus einer Person wird hierbei aus ihren persönlichen Merkmalen zu Zuzug, Einbürgerung und Staatsangehörigkeit sowie aus den entsprechenden Merkmalen ihrer Eltern bestimmt. Dies bedeutet, dass in Deutschland geborene Deutsche einen Migrationshintergrund haben können, sei es als Kinder von Spätaussiedlerinnen oder Spätaussiedlern, als Kinder von Elternpaaren mit ausländischer Staatsangehörigkeit (seit dem Jahr 2000 so genannte ius soli-Kinder) oder als Deutsche mit einseitigem Migrationshintergrund. Dieser Migrationshintergrund leitet sich dann ausschließlich aus den Merkmalen der Eltern ab. Die Betroffenen können diesen Migrationshintergrund aber nicht an ihre Nachkommen „vererben“. Dies ist dagegen bei den Zugewanderten und den in Deutschland geborenen Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit der Fall.

Das Hamburger Handlungskonzept zur Integration von Zuwanderinnen und Zuwanderern hat diesen Ansatz übernommen, der auch von den Integrationsministern im Juni 2009 für ein aufzubauendes Länderintegrationsmonitoring bestätigt wurde. Er liegt damit auch diesem Konzept zur beruflichen Integration von Zuwanderinnen und Zuwanderern zugrunde.

Abbildung 1: Definition von Menschen mit Migrationshintergrund.



Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 1 Reihe 2.2 Migration in Deutschland 2007. eigene Darstellung.

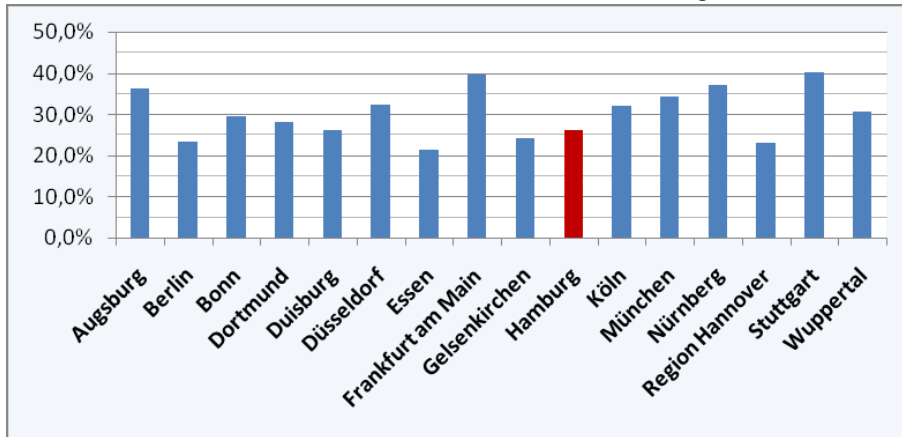
II.

**Die Struktur der Bevölkerung mit Migrationshintergrund in Hamburg**

Laut Angaben des Mikrozensus konnten im Jahr 2007 insgesamt 463.000 der 1.762.000 Hamburgerinnen und Hamburger einen Migrationshintergrund vorweisen. Der Bevölkerungsanteil der in Hamburg lebenden Menschen mit Migrationshintergrund lag damit bei 26,3%. Mit diesem Wert liegt

Hamburg zwar bundesweit über dem Durchschnitt von 18,7%. Im Vergleich zu anderen großen Städten liegt Hamburg allerdings nur im Mittelfeld. In Berlin liegt der Bevölkerungsanteil von Menschen mit Migrationshintergrund mit 23,5% sogar noch etwas niedriger. Spitzenpositionen nehmen Stuttgart und Frankfurt am Main mit 40,1% beziehungsweise 39,5% ein. In den neuen Bundesländern hingegen waren Menschen mit Migrationshintergrund im Jahr 2007 nur zu 4,8% an der Bevölkerung vertreten.

**Abbildung 2: Prozentualer Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund in deutschen Großstädten an der Gesamtbevölkerung.**

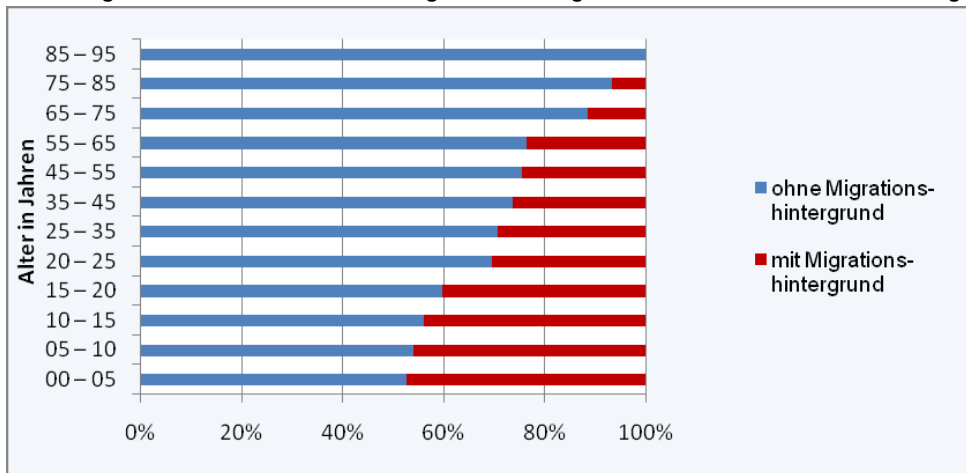


Quelle: Mikrozensus 2005, Statistisches Amt für Hamburg.

In Zukunft ist mit einem deutlichen Anstieg des Anteils von Menschen mit Migrationshintergrund an der Gesamtbevölkerung zu rechnen. Dies verdeutlicht ein Blick auf die Altersstruktur. Während der Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund in der Altersklasse der 55- bis 65-Jährigen bei

nur rund 23,6% liegt, steigt er mit abnehmendem Alter stetig an. Bei den 0- bis 5-Jährigen hat fast jeder zweite in der FHH lebende Einwohner oder Einwohnerin einen Migrationshintergrund. Der Anteil erreicht hier den Höchstwert von 47,3%.

**Abbildung 3: Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund nach Altersklassen in Hamburg.**



Quelle: Mikrozensus 2007. Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein.



Menschen mit Migrationshintergrund stellen indes keine homogene Gruppe dar. Sie umfassen Deutsche genauso wie ausländische Staatsangehörige, Zuwanderinnen und Zuwanderer genauso wie Menschen, die über keine eigene Migrationserfahrung verfügen. Beide Gesichtspunkte – Staatsangehörigkeit und eigene Migrationserfahrung – sind allerdings für die Frage der beruflichen Integration nicht unbedeutend. Für ausländische Staatsangehörige entscheidet der aufenthaltsrechtliche Status nach dem Aufenthaltsgesetz über das Recht, am Erwerbsleben in der Bundesrepublik teilzunehmen. Wer nach Deutschland einwandert und eigene Migrationserfahrungen gemacht hat, verfügt zunächst meist über geringe Kenntnisse der deutschen Sprache sowie des deutschen Rechts- und

Berufssystems. Dies erschwert nicht selten die Suche nach einem geeigneten Arbeitsplatz oder die ersten Schritte zu einer Existenzgründung.

Von den rund 463.000 Hamburgerinnen und Hamburgern mit Migrationshintergrund sind über zwei Drittel zugewandert (326.000). Über die Hälfte besitzt nicht die deutsche Staatsangehörigkeit (250.000). Mit Überschneidungen dieser beiden Gruppen weisen daher insgesamt 376.000 Menschen in Hamburg mindestens eines der Merkmale „Migrationserfahrung“ oder „ausländische Staatsangehörigkeit“ auf, die eine Erwerbstätigkeit zumindest theoretisch erschweren. Eine genauere Analyse der derzeitigen beruflichen Integration der Menschen mit Migrationshintergrund in Hamburg ist somit angezeigt.

**Tabelle 1: Deutsche mit Migrationshintergrund und Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit, jeweils mit und ohne Migrationserfahrung in Hamburg, 2007.**

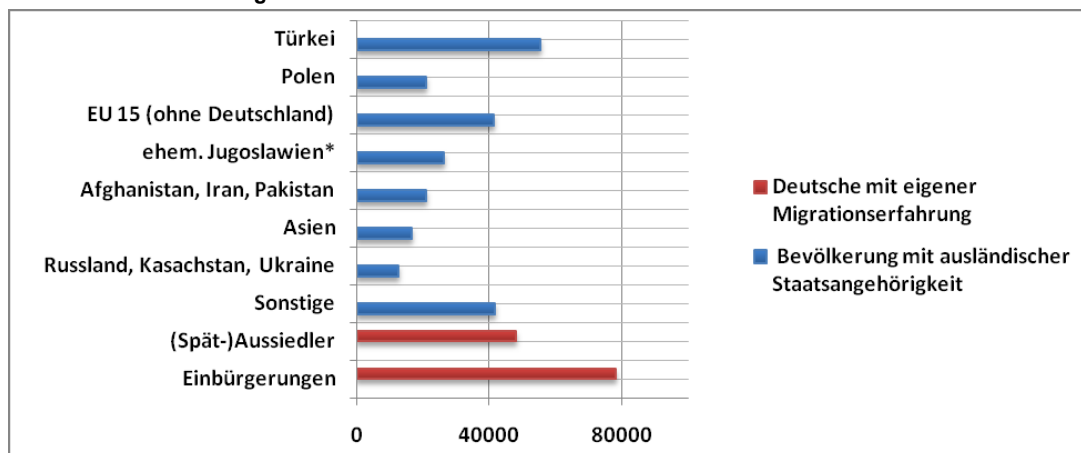
	ohne eigene Migrationserfahrung	mit eigener Migrationserfahrung	Gesamt
Deutsche mit Migrationshintergrund	87.000	126.000	213.000
Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit	50.000	200.000	250.000
<b>Gesamt</b>	<b>137.000</b>	<b>326.000</b>	<b>463.000</b>

Quelle: Mikrozensus 2007. Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein.

Von den insgesamt 250.000 ausländischen Staatsangehörigen in Hamburg stellen Türkinnen und Türken mit 55.211 Einwohnern die größte Gruppe dar. Die zweitgrößte Nationalität bilden mit 20.762 Einwohnern Polinnen und Polen. Stellt man nicht nur auf die Staatsangehörigkeit ab, sondern fasst mehrere Nationen gleicher Herkunftsregion zusammen, so lassen sich drei weitere große Gruppen bilden: aus den west- und südeuropäischen EU 15 – Staaten leben 41.201 Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit in Hamburg, aus den Nachbarstaaten des ehemaligen Jugoslawien sind es 26.292 und

weitere 20.748 Menschen haben eine iranische, afghanische oder pakistanische Staatsangehörigkeit. Erweitert man den Herkunftsblick auf Kontinente, so leben in der FHH zudem etwa 16.600 Menschen mit Staatsangehörigkeiten asiatischer und etwa 10.700 Menschen mit Staatsangehörigkeiten afrikanischer Länder. Von den 126.000 Deutschen mit Migrationserfahrung haben 48.000 die deutsche Staatsangehörigkeit als Spätaussiedlerin bzw. Spätaussiedler und 78.000 durch Einbürgerung erhalten.

**Abbildung 4: Bevölkerung mit ausländischer Staatsangehörigkeit nach ausgewählten Nationen in Hamburg am 31. Dezember 2008.**



Quellen: Zahlen zu den Deutschen mit Migrationserfahrung vom Mikrozensus 2007. Zahlen zur ausländischen Bevölkerung nach Staatsangehörigkeit vom Statistischen Bundesamt für Hamburg und Schleswig-Holstein, Stand am 31. Dezember 2008, eigene Darstellung.

Legende: \* ehemaliges Serbien und Montenegro, Kroatien, Mazedonien, Bosnien und Herzegowina

## III.

**Die heutigen Lebenswelten von Menschen mit Migrationshintergrund**

Das Konzept des „Migrationshintergrundes“ ist heute bei der Untersuchung von Integration und Integrationserfolgen allseits anerkannt. Seine konstituierenden Merkmale wie der Zuzugstatbestand oder die Staatsangehörigkeit sagen indes noch nichts über die jeweilige Ausprägung des Migrationshintergrundes aus. Während sich die Herausforderungen der eigentlichen „Migrantinnen und Migranten“ jedoch noch mit den Themen „Sprache“, „Orientierung im deutschen Rechtssystem und auf dem Arbeitsmarkt“ sowie mit der „Anerkennung von Qualifikationen“ auf den Punkt bringen lassen, sind die Hindernisse einer gelungenen Integration in den Arbeitsmarkt bei Menschen mit Migrationshintergrund in der zweiten und dritten Generation weniger plastisch. Vor allem ist es zu kurz gegriffen, Menschen einer bestimmten Herkunftsregion oder einer bestimmten Ethnie bei der Analyse der Arbeitsmarktintegration als homogene Gruppe anzunehmen und zu beschreiben.

So kommt eine Studie des sozialwissenschaftlichen Sinus-Instituts im Auftrag eines Gremiums des Bundesministerium für Familie, Frauen, Senioren und Jugend sowie weiteren Verbänden und Unternehmen zu dem Ergebnis, dass Menschen mit Migrationshintergrund keine soziokulturell homogene Gruppe darstellen<sup>2)</sup>. Menschen mit Migrationshintergrund lassen sich wie Menschen ohne Migrationshintergrund vielmehr in unterschiedliche Milieus einordnen, die sich anhand von Lebensauffassungen und sozialen Lagen konstituieren. Die Studie stellt heraus, dass Menschen des gleichen Milieus mit unterschiedlichem Migrationshintergrund mehr miteinander verbindet als mit dem Rest ihrer „Landsleute“ aus anderen Milieus. Man könne also weder von der Herkunftskultur auf das Milieu, noch vom Milieu auf die Herkunftskultur schließen.

Für ein Konzept zur beruflichen Integration von Menschen mit Migrationshintergrund können aus diesen Forschungsergebnissen verschiedene Anknüpfungspunkte gewonnen werden. Zum einen würde es der komplexen Wirklichkeit nicht entsprechen und wäre eine ungerechte Stigmatisierung, würde man beispielsweise „Türkinnen und Türken“ als Zielgruppe für Integrationsmaßnahmen definieren. Zum anderen legen empirische Befunde den Schluss nahe, dass Motive für eine mögliche Integration ganz unterschiedlich sein können und dass politische und pädagogische Ansätze (Druck, Fördermaßnahmen, Anreize, Zugänge) an den Lebensumständen, Ressourcen und subjektiven Werten anknüpfen sollten, um erfolgreich zu sein.

Integrationsdefizite lassen sich nach der Studie nur bei drei von acht insgesamt identifizierten Migrantenumilieus ausma-

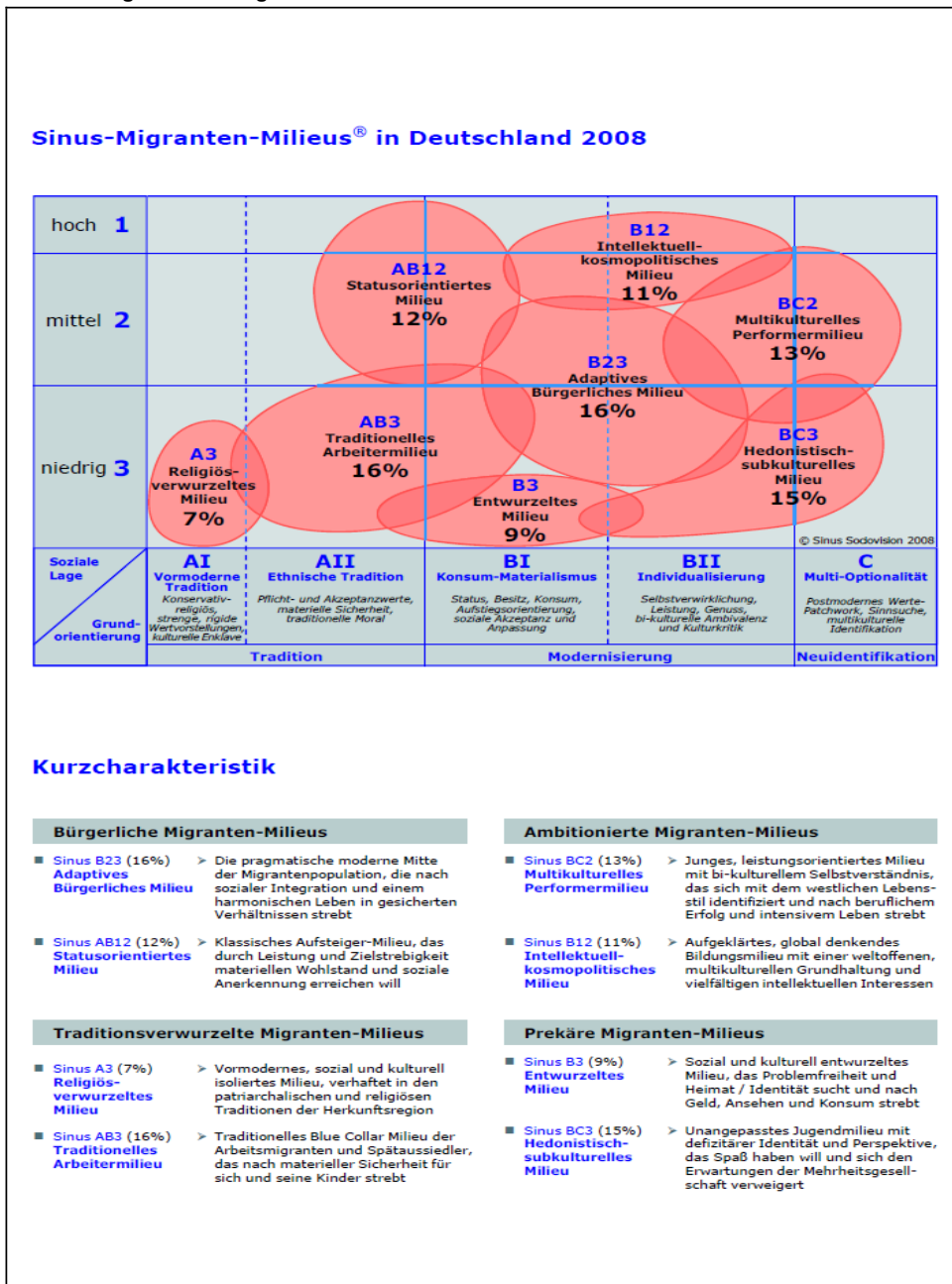
chen, so etwa beim religiös-verwurzelten Milieu, einem sozial und kulturell entwurzelten Milieu sowie bei einem hedonistisch-subkulturellen Milieu, das sich als unangepasstes Jugendmilieu mit defizitärer Identität und Perspektive beschreiben lässt, das sich den Erwartungen der Mehrheitsgesellschaft verweigert. Gemeinsam machen diese drei Kohorten im Jahr 2008 31 % der Bevölkerung mit Migrationshintergrund aus. In diesen drei prekären Milieus gibt es je spezifische Integrationsbarrieren, die sich jedoch nicht grundsätzlich von denen der autochthonen deutschen Bevölkerung unterscheiden.

Darüber hinaus stellt die Studie fest, dass

- das Spektrum der Grundorientierungen bei Menschen mit Migrationshintergrund breiter, das heißt heterogener als bei Bürgerinnen und Bürgern ohne Zuwanderungsgeschichte ist. Es reicht vom verhaftet sein in vormodernen, bäuerlich geprägten Traditionen über das Streben nach materieller Sicherheit und Konsumteilhabe, über das Streben nach Erfolg und gesellschaftlichen Aufstieg, über das Streben nach individueller Selbstverwirklichung und Emanzipation bis hin zu Entwurzelung und Unangepasstheit. Es gibt also in der Migrantenumilieus sowohl traditionellere als auch soziokulturell modernere Segmente als bei den Deutschen ohne Migrationshintergrund.
- die Bereitschaft zur Leistung und der Wille zum gesellschaftlichen Aufstieg in der „Migrantenumilieus“ deutlich stärker ausgeprägt sind als in der autochthonen deutschen Bevölkerung. Mehr als zwei Drittel zeigen ein modernes, individualisiertes Leistungsethos. 69 % sind der Meinung: Jeder der sich anstrengt, kann sich hocharbeiten. In der Gesamtbevölkerung stimmen dieser Aussage nur 57 % zu. Im Ergebnis sind die Unterschiede in der sozialen Lage, das heißt hinsichtlich Einkommens- und Bildungsniveau, zwischen Menschen mit Migrationshintergrund, und Menschen ohne Migrationshintergrund nicht sehr groß. Lediglich das Segment der gehobenen Mitte ist in der „Migrantenumilieus“ etwas weniger ausgeprägt als in der Gesamtbevölkerung.
- viele, insbesondere in den soziokulturell modernen Milieus, haben ein bi-kulturelles Selbstbewusstsein und eine post-integrative Perspektive. Das heißt, sie sind längst in dieser Gesellschaft angekommen, Integration ist für sie kein Thema mehr. Viele sehen Migrationshintergrund und Mehrsprachigkeit als Bereicherung – für sich persönlich und für die Gesellschaft.

<sup>2)</sup> Die Studie ist im Internet abrufbar unter: [http://www.sociovision.de/uploads/tx\\_mpdownloadcenter/Migrantenumilieus\\_Zentrale\\_Ergebnisse\\_09122008.pdf](http://www.sociovision.de/uploads/tx_mpdownloadcenter/Migrantenumilieus_Zentrale_Ergebnisse_09122008.pdf).

Abbildung 5: Sinus-Migranten-Milieus® in Deutschland 2008.



Quelle: Sinus Sociovision<sup>3)</sup>.

**D.**

**Analyse der beruflichen Integration von Menschen mit Migrationshintergrund sowie bestehender Integrationshemmnisse**

Bei der Entwicklung eines Konzepts zur beruflichen Integration von Menschen mit Migrationshintergrund sind zwei Fragen zu beantworten: Sind Menschen mit Migrationshintergrund am Arbeitsmarkt und im Erwerbsleben benachteiligt? Ist dies der Fall, welches sind die Hindernisse, die einer gelungenen beruflichen Integration im Weg stehen? Während die erste Frage in der Wissenschaft eindeutig bejaht wird und auch

in der öffentlichen Diskussion ein entsprechendes Problembewusstsein besteht, soll hier dennoch die Integration von Menschen mit Migrationshintergrund in das Erwerbsleben anhand ausgewählter Indikatoren konkret für Hamburg dargestellt werden. Zur Klärung der zweiten Frage wird ebenfalls auf Hamburger Daten zurückgegriffen. Zusätzlich werden auch nationale Forschungsergebnisse herangezogen.

<sup>3)</sup> Die Abbildung ist im Internet abrufbar unter: [http://www.sociovision.de/uploads/tx\\_mpdownloadcenter/MigrantenMilieus\\_Zentrale\\_Ergebnisse\\_09122008.pdf](http://www.sociovision.de/uploads/tx_mpdownloadcenter/MigrantenMilieus_Zentrale_Ergebnisse_09122008.pdf).



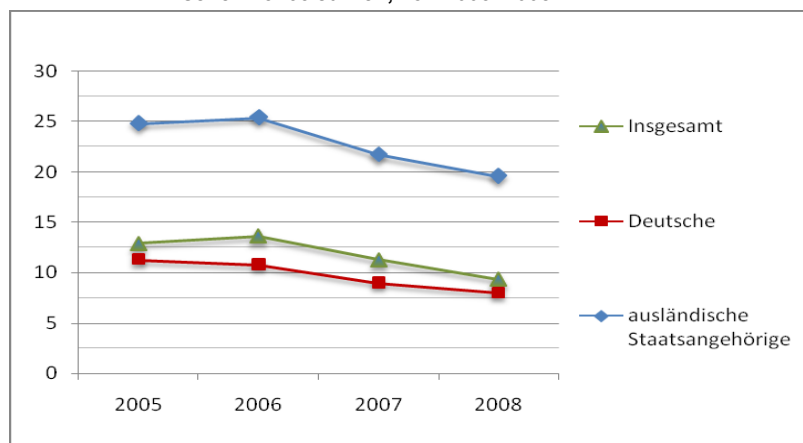
## I.

**Analyse der beruflichen Integration von Menschen mit Migrationshintergrund in Hamburg**

In der öffentlichen Diskussion ist es vor allem die Arbeitslosenquote<sup>4)</sup> von Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit, die das Problem einer unzureichenden beruflichen Integration illustriert. In der Tat liegt die Arbeitslosenquote von ausländischen Staatsangehörigen mit 19,6% im Jahr 2008

mehr als doppelt so hoch als die von Deutschen (8,0%). Die Kurvenverläufe der Abbildung 6 zeigen, dass die Arbeitslosenquote von ausländischen Staatsangehörigen im positiven konjunkturellen Umfeld der Jahre 2007 und 2008 zwar überproportional abnimmt. Ein wirtschaftlicher Aufschwung wirkt sich daher vorteilhaft auf die Integration aus. Die Zahlen zeigen jedoch, dass die Arbeitslosenquote auf einem hohen Niveau verbleibt.

**Abbildung 6: Anteil arbeitsloser Deutscher und ausländischer Staatsangehöriger in Hamburg an der Gesamtheit aller abhängigen zivilen Erwerbspersonen zwischen 15–65 Jahren, von 2005–2008**



Quelle: Bundesagentur für Arbeit

In der Statistik der Bundesagentur für Arbeit (BA) wird das Merkmal des „Migrationshintergrundes“ nach dem oben dargestellten Konzept jedoch nicht erfasst. Die BA-Statistik weist daher nur ausländische Staatsangehörigkeiten aus. Für eine genauere Analyse der Erwerbsbeteiligung sind somit andere Indikatoren heranzuziehen.

### 1. Analyse der Erwerbsbeteiligung nach Geschlecht und Alter

Um die Beteiligung am Erwerbsleben näher zu analysieren, können vor allem zwei Indikatoren betrachtet werden:

- Dies ist zum einen die Erwerbstätigenquote. Sie gibt den Anteil der abhängig oder selbstständig Beschäftigten an der jeweiligen Bevölkerungsgruppe im erwerbsfähigen Alter von 15 bis 65 Jahren an<sup>5)</sup>.
- Weiter gefasst ist die Erwerbsquote. Sie zeigt den Anteil der jeweiligen Bevölkerungsgruppe im erwerbsfähigen Alter von 15 bis 65 Jahren an, die dem Erwerbsleben zur Verfügung stehen, entweder als Erwerbstätige oder als Erwerbssuchende. Entsprechend bildet die Erwerbsquote die Summe aus Erwerbstätigen- und Arbeitslosenquote.

Menschen mit Migrationshintergrund weisen deutlich niedrigere Erwerbstätigenquoten auf als Menschen ohne Migrationshintergrund. Während fast drei Viertel aller Menschen ohne Migrationshintergrund einer Erwerbstätigkeit nachgehen, ist es bei den Personen mit Migrationshintergrund nur etwas mehr als die Hälfte, wie die folgende Tabelle 2 verdeutlicht. Entsprechende Zahlen ergeben sich für den Anteil der Arbeitslosen<sup>6)</sup>: die Arbeitslosenquote liegt mit 11,2% bei Menschen mit Migrationshintergrund mehr als doppelt so hoch als bei Menschen ohne Migrationshintergrund.

<sup>4)</sup> Arbeitslose sind Arbeitsuchende bis zur Vollendung des 65. Lebensjahres, die nicht oder weniger als 15 Stunden wöchentlich in einem Beschäftigungsverhältnis stehen, die nicht SchülerInnen, StudentInnen oder TeilnehmerInnen an Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung, nicht arbeitsunfähig erkrankt, nicht EmpfängerInnen von Altersrente sind und für eine Arbeitsaufnahme als ArbeitnehmerInnen sofort zur Verfügung stehen. Arbeitslose müssen sich persönlich bei ihrer zuständigen Arbeitsagentur oder dem nach SGB II zuständigen Träger gemeldet haben.

<sup>5)</sup> Erwerbstätige sind alle Personen im Alter von 15 und mehr Jahren, die im Berichtszeitraum zumindest eine Stunde gegen Entgelt (Lohn, Gehalt) oder als Selbstständige bzw. als mithelfende Familienangehörige gearbeitet haben oder in einem Ausbildungsverhältnis stehen. Keine Rolle spielt dabei, ob es sich bei der Tätigkeit um eine regelmäßig oder nur gelegentlich ausgeübte Tätigkeit handelt. Auch Personen mit einer „geringfügigen Beschäftigung“ im Sinne der Sozialversicherungsregelungen sind als erwerbstätig erfasst, ebenso Soldatinnen und Soldaten, Wehrpflichtige und Zivildienstleistende.

<sup>6)</sup> Zu den Arbeitslosen zählen alle Personen, die mindestens 15 Jahre alt sind, nicht unmittelbar am Erwerbsleben teilnehmen, aber eine Erwerbstätigkeit suchen, unabhängig davon, ob sie beim Arbeitsamt als arbeitslos gemeldet sind. Es können einmal Personen sein, die normalerweise erwerbstätig sind und nur vorübergehend aus dem Erwerbsleben ausgeschieden sind, zum anderen Personen, die normalerweise keinem Erwerb nachgehen (z. B. Hausfrauen/Hausmänner, SchülerInnen/Schüler, Studierende), aber gegenwärtig eine Arbeitsstelle suchen.

**Tabelle 2: Anteil der Erwerbsbeteiligung von Menschen mit und ohne Migrationshintergrund nach Geschlecht in Hamburg, an allen Personen der jeweiligen Bevölkerungsgruppe im Alter von 15–65 Jahren im Jahr 2007.**

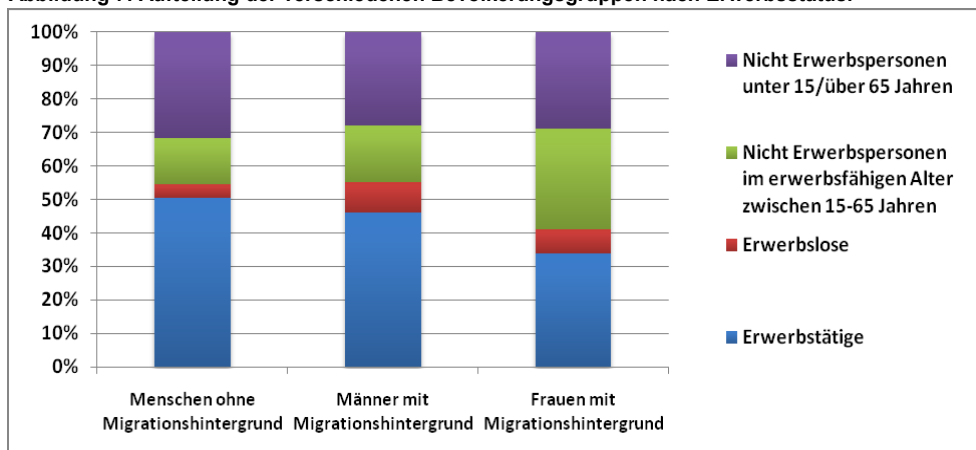
		Erwerbsquote	Erwerbstätigenquote	Erwerbslosenquote
Alle	ohne Migrationshintergrund	79,9%	74,6%	5,2%
	mit Migrationshintergrund	67,7%	56,5%	11,2%
Frauen	ohne Migrationshintergrund	74,8%	70,2%	(4,6%)*
	mit Migrationshintergrund	58,6%	49,0%	(9,6%)*
Männer	ohne Migrationshintergrund	84,6%	78,4%	(6,2%)*
	mit Migrationshintergrund	75,3%	63,8%	(11,5%)*

Quelle: Mikrozensus 2007. Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein, eigene Darstellung.  
Legende: \* eigene Berechnung aus der Differenz zwischen Erwerbsquote und Erwerbstätigenquote.

Besonders auffallend ist die geringe Erwerbstätigenquote migrantischer Frauen. Mit einer Erwerbstätigenquote von 49% geht nur knapp jede zweite Frau mit Migrationshintergrund einer Erwerbstätigkeit nach. Die Erwerbstätigenquote liegt damit um fast 15% unter der Erwerbstätigenquote von Männern mit Migrationshintergrund. Nach den vorliegenden Zahlen lässt sich die geringere Erwerbstätigenquote jedoch nicht damit begründen, dass viele migrantische Frauen erfolglos eine Erwerbstätigkeit suchen. Denn die Erwerbslosenquote von Frauen mit

Migrationshintergrund ist mit 9,6% sogar etwas geringer als die der Männer mit Migrationshintergrund, die bei 11,5% liegt. Vielmehr scheint die geringe Erwerbstätigkeit migrantischer Frauen darauf zurückzuführen sein, dass sie auf Grund verschiedener Faktoren nicht am Erwerbsleben teilhaben. So sind nur 58,6% der Frauen mit Migrationshintergrund als Erwerbstätige oder Erwerbslose – erwerbsbeteiligt. Die folgende Abbildung 7 veranschaulicht diesen Befund.

**Abbildung 7: Aufteilung der verschiedenen Bevölkerungsgruppen nach Erwerbsstatus.**



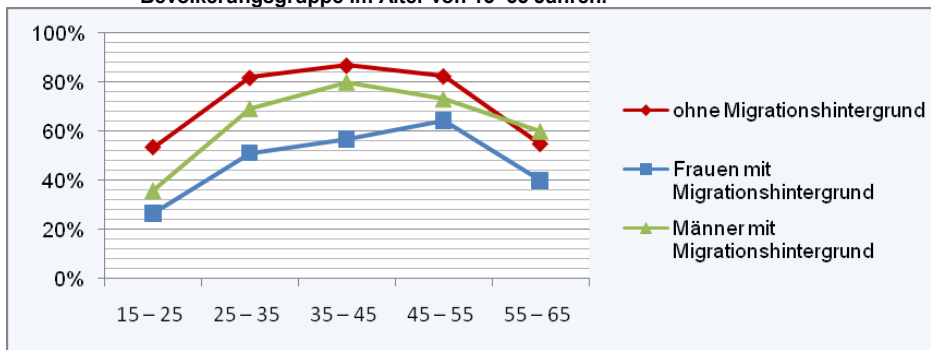
Quelle: Mikrozensus 2007. Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein, eigene Darstellung.

Während der Anteil der Erwerbsbeteiligten (Erwerbstätige und Erwerbslose) bei Männern mit Migrationshintergrund sogar noch etwas über dem jeweiligen Anteil der Gruppe „Menschen ohne Migrationshintergrund“ liegt, fällt dieser bei Frauen mit Migrationshintergrund deutlich ab. Zugleich ist der Anteil der Nichterwerbspersonen im erwerbsfähigen Alter von 15 bis 65 Jahren bei Frauen mit Migrationshintergrund deutlich größer als bei den beiden Vergleichsgruppen. Dies zeigt zum einen, dass Frauen mit Migrationshintergrund unterdurchschnittlich gut in das Erwerbsleben integriert sind. Zum zweiten wird deutlich, dass dieses Integrationsdefizit nicht erst bei der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit, sondern vorgelagert bereits beim Zugang oder der Aktivierung für den Arbeitsmarkt vorhanden ist. Drittens zeigt schließlich die folgende Betrachtung verschiedener Alterskohorten von Frauen mit Migrationshintergrund, dass es vor allem die Gruppen der 25- bis

45-Jährigen sind, die eine besonders geringe Erwerbstätigenquote aufweisen (Abbildung 8). Offen ist, ob dies durch weitere Faktoren aufgeklärt werden kann. Nationale Untersuchungen zeigen, dass die geringe Erwerbsbeteiligung vor allem von Frauen mit Migrationserfahrung auch bei der Beachtung von Schul- und Berufsabschlüssen bestehen bleibt<sup>7)</sup>.

<sup>7)</sup> Integration in Deutschland, Erster Integrationsindikatorenbericht: Erprobung des Indikatorensets und Bericht zum bundesweiten Integrationsmonitoring erstellt für die Beauftragte der Bundesregierung für Migration und Flüchtlinge und Integration vom Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik und dem Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH.

**Abbildung 8: Erwerbstätigenquoten von Menschen ohne Migrationshintergrund, Frauen und Männern mit Migrationshintergrund an allen Personen der jeweiligen Bevölkerungsgruppe im Alter von 15–65 Jahren.**



Quelle: Mikrozensus 2007. Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein, eigene Darstellung.

**2. Analyse von Erwerbsverhältnissen und Einkommen**

Die soeben untersuchten Indikatoren „Erwerbsbeteiligung“ und „Erwerbstätigkeit“ sagen etwas darüber aus, ob Menschen mit Migrationshintergrund in den Arbeitsmarkt integriert sind. Eine hohe Erwerbstätigkeitsquote allein ist allerdings noch kein Beleg für eine gelungene Integration in den Arbeitsmarkt. Menschen mit Migrationshintergrund sind überdurchschnittlich häufig am „unteren Rand“ – in eher prekären, schlecht bezahlten und mit niedrigen Qualifikationsanforderungen belegten Arbeitsverhältnissen beschäftigt. Entsprechend hoch ist ihr Risiko, arbeitslos zu werden. Dies soll exemplarisch an zwei Punkten verdeutlicht werden:

- der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung von Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit nach Wirtschaftszweigen,

- der überdurchschnittlichen Häufigkeit geringerer Einkommen bei Menschen mit Migrationshintergrund.

Am Stichtag 30. Juni 2008 waren insgesamt in Hamburg 64.828 ausländische Staatsangehörige sozialversicherungspflichtig beschäftigt. Dies entspricht einem Anteil von 8,1 % aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten. Die folgende Tabelle verdeutlicht, dass Menschen mit ausländischer Staatsangehörigkeit insbesondere in Wirtschaftszweigen einfacher Dienstleistungen einen überdurchschnittlich hohen Beschäftigtenanteil aufweisen. Im verarbeitenden Gewerbe, das überwiegend eine handwerklich-technische Ausbildung erfordert, sind sie durchschnittlich beteiligt. In modernen und wissensbasierten Dienstleistungsbereichen wie der Informations- und Kommunikationsbranche oder der Finanz- und Versicherungsbranche sind jedoch nur 3,9% beziehungsweise 1,9% aller Beschäftigten ausländischer Staatsangehörigkeit.

**Tabelle 3: Sozialversicherungspflichtig beschäftigte Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit nach Wirtschaftszweigen in Hamburg sowie der Anteil an allen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Stichtag 30. Juni 2008.**

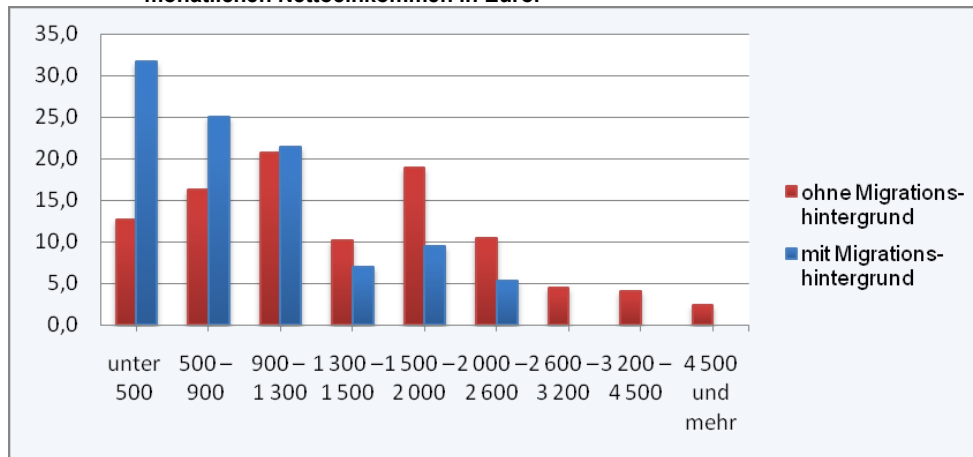
Wirtschaftszweig	ausländische Staatsangehörige	Anteil der ausländischen Staatsangehörigen
Exterritoriale Organisationen und Körperschaften	68	39,3%
Land- und Forstwirtschaft, Fischerei	228	27,9%
Gastgewerbe	7.250	27,0%
Private Haushalte mit Hauspersonal; Herstellung von Waren und Erbringung von Dienstleistungen durch private Haushalte für den Eigenbedarf ohne ausgeprägten Schwerpunkt	206	18,8%
Erbringung von sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen	12.042	16,2%
Verkehr und Lagerei	9.146	12,1%
Kunst, Unterhaltung und Erholung	886	8,9%
Erbringung von sonstigen Dienstleistungen	1.744	8,5%
Erziehung und Unterricht	1.632	7,5%
Handel; Instandhaltung und Reparatur von Kraftfahrzeugen	9.579	7,3%
Baugewerbe	2.020	7,1%
Verarbeitendes Gewerbe	7.022	7,1%
Wasserversorgung; Abwasser- und Abfallentsorgung und Beseitigung von Umweltverschmutzungen	394	6,9%
Gesundheits- und Sozialwesen	4.144	5,6%
Erbringung von freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen	3.818	5,1%
Information und Kommunikation	1.917	3,9%
Grundstücks- und Wohnungswesen	324	3,3%
Öffentliche Verwaltung, Verteidigung; Sozialversicherung	1.283	3,3%
Erbringung von Finanz- und Versicherungsdienstleistungen	923	1,9%
Energieversorgung	89	1,7%
Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden	/	/

Quelle: Bundesagentur für Arbeit.

Knapp 57% der Menschen mit Migrationshintergrund haben ein monatliches Nettoeinkommen von weniger als 900 Euro. Bei den Personen ohne Migrationshintergrund ist der Anteil mit 28,9% nur halb so hoch. Demgegenüber

verdient jeder fünfte ohne Migrationshintergrund mehr als 2000 Euro im Monat (21,4%), unter den Menschen mit Migrationshintergrund sind es lediglich rund 6%.

**Abbildung 9: Verteilung der Menschen mit und ohne Migrationshintergrund nach dem monatlichen Nettoeinkommen in Euro.**



Quelle: Mikrozensus 2007. Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein, eigene Berechnungen.

## II.

### Analyse der Einflussfaktoren einer erfolgreichen Integration in das Berufsleben

Aus der Arbeitsmarktforschung ist bekannt, dass das Geschlecht, das Alter, migrationsbedingte Merkmale, der Familienstand, der Schulabschluss, der Berufsabschluss, die berufliche Stellung, die wirtschaftlichen Bedingungen, die Qualität und Größe des sozialen Netzwerks Faktoren sind, die die Arbeitsmarktintegration beeinflussen können<sup>8)</sup>. Für eine gelungene berufliche Integration von Menschen mit Migrationshintergrund können im Einzelfall also ganz unterschiedliche Ursachen eine Rolle spielen. In der Gesamtschau scheint jedoch vor allem der Qualifizierungsaspekt eine grundlegende Bedeutung für die Arbeitsmarktintegration zu spielen. Dies legen die im Folgenden dargestellten Zahlen aus Hamburg nahe. Auch in nationalen Untersuchungen werden die Unterschiede in Allgemeinbildung und beruflicher Qualifikation als wesentliche Erklärungsfaktoren genannt<sup>9)</sup>. Dennoch vermögen Qualifikationen und Bildung Integrationsdefizite nicht in jedem Fall zu erklären. So kommt die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) in einer Studie vom Herbst 2009 zu dem Ergebnis, dass gut gebildete Nachkommen von Zuwanderinnen und Zuwanderern bei gleichem Bildungsniveau schlechtere Chancen auf dem Arbeitsmarkt haben als junge Menschen mit zumindest einem im Inland geborenen Elternteil<sup>10)</sup>.

#### 1. Qualifikationsstrukturen

Im Januar 2009 hatten in Hamburg von den insgesamt verzeichneten 76.179 Arbeitslosen 58,9% keine Berufsausbildung absolviert. Bei Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit lag dieser Anteil mit 80,7% noch einmal deutlich darüber<sup>11)</sup>. Während von allen Arbeitslosen ohne Berufsausbildung zudem jeder Dritte keinen Schulabschluss vorweisen konnte, war es bei Arbeitslosen mit

ausländischer Staatsangehörigkeit ohne Berufsausbildung jeder Zweite. Dies verdeutlicht, dass die Probleme bei der Integration von Menschen mit ausländischer Staatsangehörigkeit in den Arbeitsmarkt schon auf die schulische Bildung zurückgehen.

<sup>8)</sup> Integration in Deutschland, Erster Integrationsindikatorenbericht: Erprobung des Indikatorensets und Bericht zum bundesweiten Integrationsmonitoring erstellt für die Beauftragte der Bundesregierung für Migration und Flüchtlinge und Integration vom Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik und dem Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH, Seite 154 ff.

<sup>9)</sup> Integration von Migranten in Arbeitsmarkt und Bildungssystem in: Handbuch Arbeitsmarkt 2009, Seite 284, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung.

<sup>10)</sup> Thomas Liebig: „Children of Immigrants in the Labour Market of EU and OECD Countries: An Overview.“, Seite 22 und Annex 3, OECD 2009. Im Internet abrufbar unter: [http://www.oecd.org/document/42/0,3343,en\\_2649\\_33931\\_43965226\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/42/0,3343,en_2649_33931_43965226_1_1_1_1,00.html).

<sup>11)</sup> In der Statistik der Bundesagentur für Arbeit (BA) wird das Merkmal „Migrationshintergrund“ nicht erfasst. Die BA-Statistik weist hingegen ausländische Staatsangehörigkeiten aus.

Tabelle 4: Arbeitslose in Hamburg im Januar 2009.

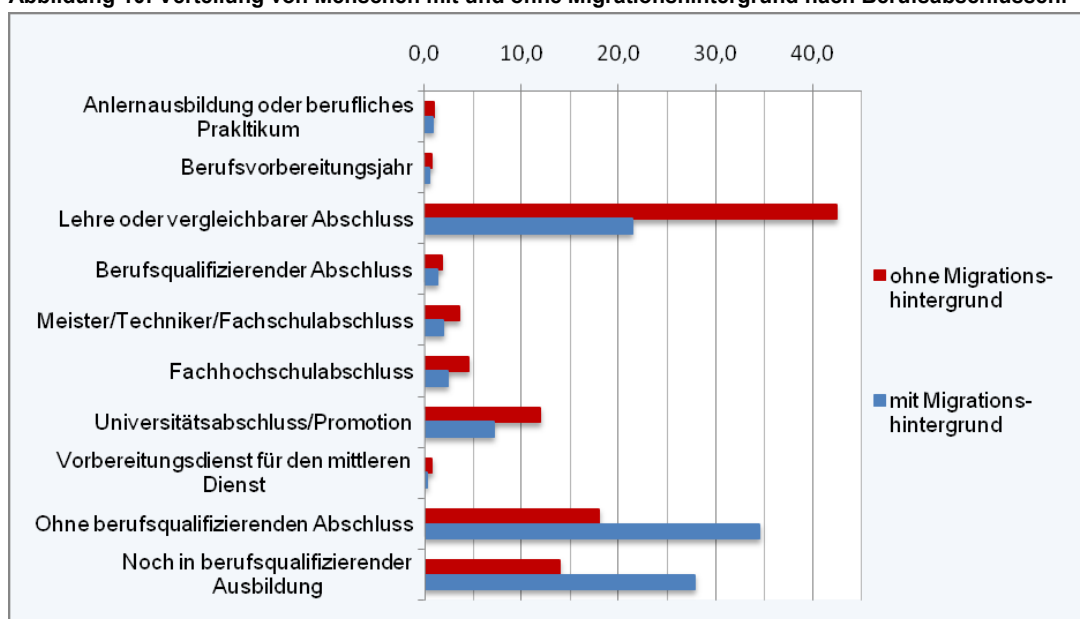
	Arbeitslose	Arbeitslose ohne Schulabschluss	Anteil ohne Schulabschluss	Arbeitslose ohne Berufsabschluss	Anteil ohne Berufsabschluss
<b>Insgesamt</b>	76.179	16.210	21,3%	44.906	58,9%
<b>ausländische Staatsangehörige</b>	18.673	7.654	41,0%	15.069	80,7%

Quelle: Bundesagentur für Arbeit.

Betrachtet man die Verteilung der Berufsabschlüsse in den Vergleichsgruppen „mit Migrationshintergrund“ und „ohne Migrationshintergrund“, so weisen Erstere deutlich schlechtere Berufsabschlüsse als Letztere auf. Der Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund mit einer abgeschlossenen Lehre liegt mit 21,4% nur etwa halb so hoch wie bei Menschen ohne Migrationshintergrund (42,5%). Demgegenüber ist der Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund ohne berufsqualifizierenden Abschluss

mit 34,6% etwa doppelt so hoch wie im Rest der Bevölkerung (18,0%). Auch in allen höher qualifizierenden Berufsabschlüssen wie Meisterabschluss, Fachhochschulabschluss oder Universitätsabschluss ist der Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund deutlich unterdurchschnittlich. Damit ist Menschen mit Migrationshintergrund der Zugang zu Berufen, die auf Grund ihres Qualifikationsniveaus in Krisen- oder Umbruchzeiten eher beschäftigungssicher sind, erschwert.

Abbildung 10: Verteilung von Menschen mit und ohne Migrationshintergrund nach Berufsabschlüssen.



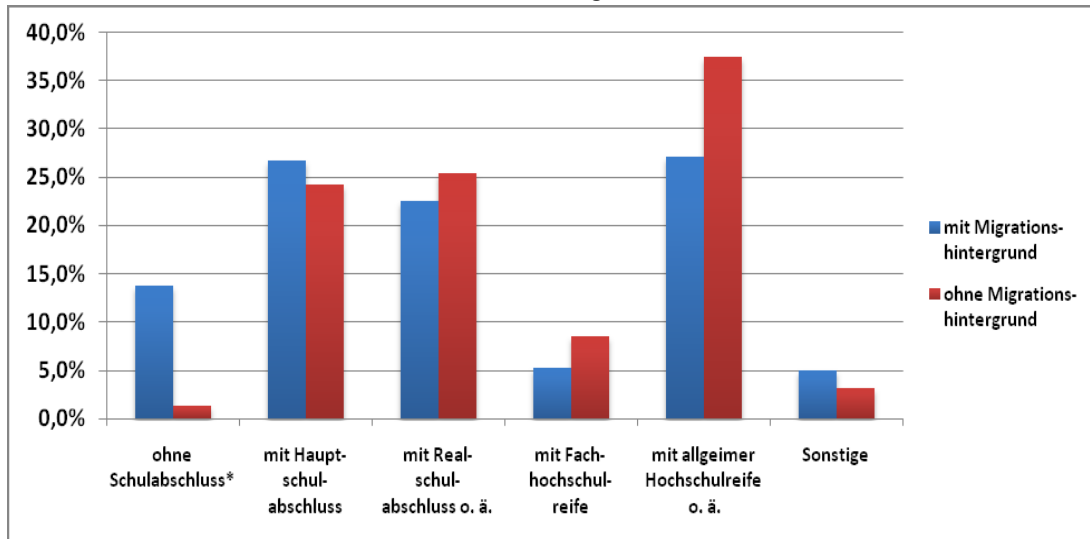
Quelle: Mikrozensus 2007. Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein, eigene Berechnungen.

Der geringe Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund mit einer abgeschlossenen Lehre sowie der hohe Anteil ohne einen berufsqualifizierenden Abschluss lässt sich jedoch wie oben bei den Arbeitslosenzahlen auf die schulischen Erfolge zurückführen. Die Abbildung 12 zeigt die Verteilung der Schulabschlüsse in den jeweiligen Bevölkerungsgruppen auf. Während 37,5% aller Menschen ohne Migrationshintergrund die allgemeine Hochschulreife erlangen, sind es bei Menschen mit Migrations-

hintergrund lediglich 27,1%. Die Anteile derjenigen, die einen Haupt- oder Realschulabschluss erwerben, unterscheiden sich hingegen nur leicht in den beiden Vergleichsgruppen. Deutlich springt die Differenz allerdings beim Kriterium „ohne Schulabschluss“ ins Auge. Während 1,3% der Menschen ohne Migrationshintergrund im Alter von 25 bis 65 Jahren keinen Schulabschluss erlangen, liegt dieser Anteil bei Menschen mit Migrationshintergrund mit 13,7% um mehr als das Zehnfache höher.



Abbildung 11: Verteilung von Menschen mit und ohne Migrationshintergrund zwischen 25 und 65 Jahren nach Schulabschlüssen in Hamburg.



Quelle: Mikrozensus 2007. Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein, eigene Darstellung.  
 Legende: \* eigene Berechnung

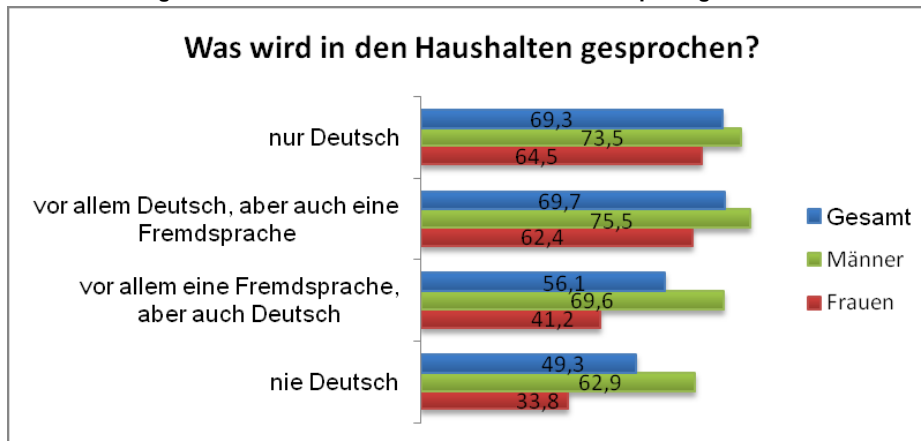
2. Die Bedeutung der Sprache für Arbeit und Arbeitssuche

Sprache ist der Schlüssel für eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration. Nur wer deutsch spricht und dazu auch noch die Fachbegriffe des täglichen Arbeitsumfeldes beherrscht, kann den Anforderungen einer qualifizierten Beschäftigung gerecht werden. Für die Arbeitswelt und die Kommunikation mit Auftraggeberinnen und Auftraggebern, Kolleginnen und Kollegen und Kundinnen und Kunden ist das unmittelbar einsichtig. Deutschkenntnisse sind jedoch auch für die Arbeitsplatzsuche und damit für die Chancen auf eine Beschäftigung essentiell. Nur wer die deutsche Sprache spricht, kann in Tageszeitungen und im Internet nach offenen Stellen recherchieren, Bewerbungsunterlagen zusammenstellen oder ein Bewerbungs-

gespräch führen. Wer die deutsche Sprache nur schwerlich beherrscht, ist hingegen auf persönliche Netzwerke angewiesen und bleibt auf Arbeitsplatzangebote in seinem ethnischen und kulturellen Milieu beschränkt.

Das Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB) hat darüber hinaus festgestellt, dass je besser die Deutschkenntnisse sind, sich die Arbeitsplatzsuche umso intensiver gestaltet. Während der Anteil derer, die aktiv eine Arbeit suchen, bei den Erwerbslosen, die im eigenen Haushalt nur deutsch oder vor allem deutsch, aber auch eine Fremdsprache sprechen, bei fast 70 % liegt, fällt er in Haushalten, in denen nie deutsch gesprochen wird, auf unter 50% ab. Auffallend ist dabei, dass vor allem bei Frauen Sprachausübung und Suchaktivität stark korrelieren.

Abbildung 12: prozentualer Anteil der Erwerbslosen die aktiv nach Arbeit suchen – getrennt nach Haushalten mit verschiedenen Sprachgewohnheiten.



Quelle: IAB-Kurzbericht Nr. 25/2006, Nürnberg, eigene Darstellung.

### 3. Das Integrationspotenzial durch eine Anerkennung von Berufsabschlüssen

Aktuelle Forschungsergebnisse im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) kommen für die Umsetzung des SGB II zu dem Ergebnis, dass das Qualifikationsniveau einiger Herkunftsgruppen von Menschen mit Migrationshintergrund auf Grund fehlender Anerkennung von Berufsabschlüssen, die im Ausland erworben wurden, deutlich unterschätzt wird<sup>12)</sup>. Nach der Studie verfügen bundesweit über ein Drittel der ALG II beziehenden Aussiedlerinnen und Aussiedler ab 25 Jahren über einen Berufsabschluss, der in Deutschland nicht anerkannt wird – bei Leistungsbezieherinnen und Leistungsbeziehern aus Mittel- und Osteuropa einschließlich GUS sind es sogar fast die Hälfte. In der Statistik der BA werden sie als unqualifiziert („ohne Berufsausbildung“) geführt. Tatsächlich ohne Berufsabschluss ist aber nur etwa ein Viertel. Das bedeutet, dass über die Hälfte der ALG II-Bezieherinnen und -bezieher aus beiden Herkunftsgruppen, die als unqualifiziert gelten, über einen Berufsabschluss verfügen.

Zwar muss die fehlende Anerkennung eines vorhandenen Abschlusses nicht wirklich eine Barriere für Beschäftigung darstellen. Denkbar wäre auch, dass die Betroffenen dank ihrer vorhandenen Kompetenzen ebenso gut eine Arbeitsstelle finden wie Personen mit einem anerkannten Berufsabschluss. Die Ergebnisse zeigen allerdings deutlich, dass die fehlende Anerkennung eines vorhandenen Berufsabschlusses die Chancen auf die Überwindung des Leistungsbezuges im Rahmen des SGB II („Hartz IV“) und den Eintritt in eine Beschäftigung mindestens ebenso stark mindern wie ein fehlender Abschluss. Würde jedoch ein im Ausland erworbener Abschluss anerkannt, dann steigen damit signifikant die Chancen, eine Beschäftigung aufzunehmen.

### 4. Diskriminierung

Die Diskriminierung von Menschen mit Migrationshintergrund auf dem Arbeitsmarkt ist ein ernst zu nehmendes Thema. Akademikerinnen und Akademiker mit Migrationshintergrund sind unterdurchschnittlich in akademischen Berufsfeldern und leitenden Funktionen vertreten (siehe auch Tabelle 3). Kinder von Migrantinnen und Migranten, die ihre Hochschulzugangsberechtigung und ihren Hochschulabschluss in Deutschland erworben haben, sind ebenfalls von Ausschlusspraxen auf dem Arbeitsmarkt betroffen. Die kürzlich veröffentlichte Studie<sup>13)</sup> zur ethnischen Diskriminierung auf dem deutschen Arbeitsmarkt, durchgeführt von der Universität Konstanz, macht deutlich, dass Bewerbungen von Personen mit einem türkischen oder türkisch klingenden Namen signifikant weniger berücksichtigt werden als Bewerbungen von Bewerbern mit einem deutschen Namen – trotz gleicher Qualifikation.

[Die Forscherinnen und Forscher schickten insgesamt 1000 Bewerbungen von männlichen Bewerbern an Unternehmen in Deutschland, 500 Bewerbungen mit türkischem oder türkisch klingenden Namen und 500 mit deutschem Namen. Die Voraussetzungen, die die Bewerber mitbrachten waren identisch. Diese Studie belegt, dass nicht die Qualifikation allein ausschlaggebend für eine erfolgreiche Integration in die Arbeitswelt ist.]

Der aktuelle Migrationsbericht 2008<sup>14)</sup> verweist auf die Umfrage des Forschungsinstitutes „futureorg“<sup>15)</sup> zu Aka-

demikerinnen und Akademikern und Studierenden in Deutschland mit einem türkischen Migrationshintergrund. Die Umfrage ergab, dass unter Hochschulabsolventinnen und Hochschulabsolventen türkischer Herkunft eine deutliche Abwanderungsabsicht festzustellen sei. Zurückgeführt wird die Abwanderungsabsicht auf Diskriminierungserfahrungen und auf ein fehlendes Anerkennungsgefühl. Ähnliche Vergleichsstudien zu anderen Gruppen mit Migrationshintergrund existieren zum aktuellen Zeitpunkt nicht. Akademikerinnen und Akademiker mit Migrationshintergrund kommt eine besondere Vorbild- und Brückenfunktion zu, die mit ihrer Abwanderung wegfällt.

## E.

### Ziele und Herausforderungen

Mit dem Hamburger Handlungskonzept zur Integration von Zuwanderinnen und Zuwanderern hat sich der Senat zum Ziel gesetzt, die Integration von Menschen mit Migrationshintergrund in den Arbeitsmarkt zu verbessern. Zum einen sollen Menschen mit Migrationshintergrund auch auf dem Arbeitsmarkt die gleichen Teilhabechancen erhalten wie Menschen ohne Migrationshintergrund. Zum anderen ist es auch ökonomisch sinnvoll, alle Hamburgerinnen und Hamburger je nach ihren Talenten und Begabungen am Erwerbsleben zu beteiligen. Dies bedeutet konkret, dass

- Menschen mit Migrationshintergrund, die am Erwerbsleben bislang noch nicht teilhaben, eine Teilnahme am Arbeitsmarkt zu ermöglichen oder sie zu aktivieren.
- Menschen mit Migrationshintergrund, die dem Erwerbsleben als arbeitsuchend zur Verfügung stehen, gezielt qualifiziert und gefördert werden, um ihre Beschäftigungschancen zu erhöhen.
- Menschen mit Migrationshintergrund, die bereits beschäftigt sind, durch Weiterbildung in ihrer Beschäftigungsfähigkeit stabilisiert und gefördert werden.

Das Konzept des Migrationshintergrundes, wie es oben unter C.I. dargestellt wurde, ist ein sinnvoller sozialwissenschaftlicher Ansatz, um die Integration von Menschen unterschiedlicher Herkunft in das Erwerbsleben summarisch zu erfassen. Menschen mit Migrationshintergrund bilden jedoch eine große und keinesfalls homogene Gruppe. Um den Belan-

<sup>12)</sup> Ausführliche Analysen zur den Wirkungen des SGB II auf Personen mit Migrationshintergrund sind in der gleichnamigen Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales über den folgenden Link abrufbar: [http://www.bmas.de/portal/39960/f395\\_forschungsbericht.html](http://www.bmas.de/portal/39960/f395_forschungsbericht.html).

<sup>13)</sup> Leo Kaas und Christian Manger: Ethnische Diskriminierung auf dem deutschen Arbeitsmarkt. Bonn 2010. Im Internet aufrufbar unter: <http://www.iza.org/>

<sup>14)</sup> Migrationsbericht des Bundesamtes für Flüchtlinge und Migration im Auftrag der Bundesregierung (Migrationsbericht 2008), S. 166 f. Im Internet aufrufbar unter: [http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/DE/2010/Migrationsbericht\\_2008\\_de.html](http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/DE/2010/Migrationsbericht_2008_de.html)

<sup>15)</sup> Siehe Kamuran Sezer/Nilgün Daglar: „Türkische Akademiker und Studenten in Deutschland. Wie sie leben. Was sie denken. Was sie wollen. Die Identifikation der TASD mit Deutschland – Abwanderungsphänomen der TASD beschreiben und verstehen –“ <http://tasd.futureorg.de/index.php?page=publikationen>

gen dieser Menschen gerecht zu werden und die Voraussetzungen für eine erfolgreiche berufliche Integration zu schaffen, sind daher stets spezifischere Merkmale in den Blick zu nehmen:

Die vorstehenden Untersuchungen haben gezeigt, dass geringe Bildungs- und Berufsbildungsabschlüsse die Ursache für Defizite bei der Integration in das Erwerbsleben darstellen. Zudem wird deutlich, dass auch das Geschlecht bei der noch unzureichenden Erwerbsintegration eine Rolle spielt. So nehmen vor allem Frauen mit Migrationshintergrund im Vergleich zur Gesamtbevölkerung seltener am Erwerbsleben teil. Darüber hinaus stellen oftmals geringe Sprachkenntnisse sowie die fehlende Anerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen Hürden auf dem Weg in ein erfolgreiches Berufsleben dar. In der Arbeitsmarktforschung werden darüber hinaus weitere Merkmale wie die Qualität und Größe von sozialen Netzwerken, die schon bestehende berufliche Stellung oder die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen genannt, die die berufliche Integration beeinflussen. Schließlich werden insbesondere Akademikerinnen und Akademiker mit Migrationshintergrund immer wieder mit Diskriminierungen konfrontiert.

## F.

### **Lösungsansatz des Konzepts zur beruflichen Integration von Menschen mit Migrationshintergrund: Cultural Mainstreaming**

Bei der Frage, wie den Ursachen beruflicher Integrationsdefizite begegnet werden kann, verfolgt das vorliegende Konzept den Ansatz eines Cultural Mainstreaming. Beim Cultural Mainstreaming werden die Belange von Menschen unterschiedlicher kultureller Zugehörigkeit oder Herkunft bei der Ausgestaltung von Institutionen und Programmen in strategischen und operationellen Planungen berücksichtigt und ihre eventuell spezifischen Voraussetzungen, Lebensbedingungen und Orientierungen einbezogen. Konkret bedeutet dies, dass Förderprogramme und Fördermaßnahmen sowie staatliche Dienstleistungen hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf Teilhabechancen von Menschen mit Migrationshintergrund untersucht und bewertet sowie entsprechende Verbesserungsschritte ergriffen werden.

Menschen mit Migrationshintergrund unterscheiden sich von Menschen ohne Migrationshintergrund hinsichtlich ihrer Teilhabechancen auf dem Arbeitsmarkt zunächst durch das Merkmal der Migrationserfahrung: wer zuwandert, der verfügt in der Regel über schlechtere Sprachkenntnisse als in Deutschland Geborene. Zudem stellt sich das Problem der Anerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen und Abschlüssen. Im Sinne des Cultural Mainstreaming Ansatzes erscheint es bei diesen Themen sinnvoll, hierauf mit einer speziellen staatlichen Förderung zu reagieren.

Andere für die berufliche Integration bedeutsame Merkmale, die aus milieuspezifischen Lebensorientierungen und soziale Lagen resultieren (beispielsweise Informationsdefizite über den Arbeitsmarkt oder eine berufliche Selbstständigkeit, Bildungsnähe, Einstellungen und Motivationen, soziale Netzwerke, Problemumgang mit Arbeitslosigkeit) sind hingegen grundsätzlich bei Menschen mit, als auch bei Menschen ohne Migrationshintergrund anzutreffen. Besondere staatliche Förderinstrumente speziell für Menschen mit Migrationshintergrund sind daher in diesen Fällen regelmäßig nicht erforderlich. Sie können im Gegenteil negative Effekte erzeugen:

- So können spezielle Förderinstrumente für Menschen mit Migrationshintergrund Abschottungs- und Stigmatisierungseffekte hervorrufen.
- Spezielle Förderinstrumente schaffen zudem häufig staatliche Doppelstrukturen, die finanzielle Mittel binden, die damit nicht mehr für weitere integrationspolitische Maßnahmen zur Verfügung stehen.
- Viele kleine Einzelmaßnahmen und eine hohe Zahl an Förderinstitutionen tragen zur Unübersichtlichkeit des Fördersystems bei. Dies benachteiligt vor allem solche Menschen, die über geringe Kenntnisse der deutschen Verwaltung verfügen, wie viele Menschen mit eigener Zuwanderungserfahrung.
- Bei speziellen Förderinstrumenten für bestimmte Personengruppen besteht zudem die Gefahr von „Drehtüreffekten“: während die beruflichen Integrationschancen der geförderten Gruppe steigen, geraten andere Gruppen im Wettbewerb um Arbeits- und Ausbildungsplätze ins Hintertreffen.

Um den oben angesprochenen allgemeinen, nicht migrationspezifischen Hindernissen einer beruflichen Integration zu begegnen, die die Gruppe der Menschen mit Migrationshintergrund aber dennoch überdurchschnittlich stark betreffen, kommt es vielmehr auf die konkrete Ausgestaltung und Umsetzung bestehender Förderinstrumente an. Der Cultural Mainstreaming Ansatz impliziert hier, bestehende staatliche Förderinstrumente so auszurichten, dass sie die Menschen in ihrer jeweiligen Lebenssituation ansprechen, um sie wirkungsvoll und nachhaltig fördern zu können.

Schließlich lassen sich auch bei gleicher Qualifikation Diskriminierungserfahrungen beobachten. Um Diskriminierung zu bekämpfen, sind in zukünftigen Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit die Beiträge von Menschen mit Migrationshintergrund zur wirtschaftlichen Entwicklung Hamburgs stärker in den Mittelpunkt zu rücken. Nach den Ergebnissen der vorstehenden Analyse sollte hierbei insbesondere auch auf die Zielgruppe „Akademikerinnen und Akademiker mit Migrationshintergrund“ eingegangen werden. Zudem sollten Ansätze entwickelt werden, wie – gegebenenfalls unter Einbeziehung des im Konzept vorgestellten Milieu-Ansatzes – „Frauen mit Migrationserfahrung“ eine erfolgreichere Teilnahme am Erwerbsleben ermöglicht werden kann. Zudem ist die Abwanderung von Fachkräften und Akademikerinnen und Akademikern mit Migrationshintergrund quantitativ zu untersuchen, um möglichen negativen Entwicklungen begegnen zu können.

## G.

### **Die fünf zentralen Aktionsfelder des Hamburger Senats zur verbesserten beruflichen Integration von Menschen mit Migrationshintergrund**

Das Ziel einer verbesserten Integration von Menschen mit Migrationshintergrund in den Arbeitsmarkt und das Erwerbsleben spielt nicht nur in der Arbeitsverwaltung eine Rolle. Sie kann nur gelingen, wenn auch auf anderen Feldern Anstrengungen unternommen werden. Hier sind vor allem die Bereiche „Anerkennung von Qualifikationen und Abschlüssen“, „Sprachkurse“, „Arbeitsmarktförderung“ als auch die „Förderung der beruflichen Selbstständigkeit“ sowie der „Europäische Sozialfonds in Hamburg“ zu nennen. Sie sollen im Folgenden schwerpunktmäßig als Aktionsfelder des Hamburger Senats dargestellt werden. Dabei wird zunächst jeweils das bestehende Fördersystem dargestellt. Im Anschluss daran werden Handlungsansätze entwickelt, die den unter E. beschriebenen

nen Konzeptansatz des Cultural Mainstreaming operationalisieren.

Daneben spielen jedoch auch weitere Handlungsfelder eine Rolle, die eine verbesserte berufliche Integration von Menschen mit Migrationshintergrund flankieren:

- Hier ist das Handlungsfeld „Zugangsregeln zum Arbeitsmarkt“ zu nennen. Menschen, die keine deutschen Staatsangehörigen sind, haben nur dann Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt, wenn ihnen dies rechtlich gestattet ist. Einer Integration in das Erwerbsleben können daher auch rechtliche Regeln entgegenstehen. Da die einzelnen Regelungen zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit spezifische Steuerungsziele verfolgen, die zum Ziel der beruflichen Integration nicht immer zielkongruent sein müssen, soll dieses Handlungsfeld hier nicht weiter dargestellt werden. Besonders hinzuweisen ist jedoch auf die Informationsangebote für Hochschulabsolventen mit ausländischer Staatsangehörigkeit, die in den Hamburger Hochschulen eingerichtet worden sind, um ihnen den Übergang in qualifizierte Tätigkeiten zu erleichtern.
- Ein weiteres, der beruflichen Integration quasi „vorgelagertes“ Handlungsfeld stellt der Bereich „Schule und Berufsbildung“ dar. Auch wenn, wie oben festgestellt, eine gute Allgemeinbildung sowie gute berufliche Qualifikationen für Chancen am Arbeitsmarkt entscheidend sind, so würde eine eigene Darstellung dieser Fördersysteme den hier gebotenen Rahmen sprengen. Hervorzuheben ist jedoch das „Rahmenkonzept für die Reform des Übergangssystems Schule – Beruf“, mit dem die Bildungsbeteiligung für alle

Jugendlichen unabhängig von ihrer sozialen und ethnischen Herkunft erhöht werden soll.

- Schließlich kann eine berufliche Integration von Menschen mit Migrationshintergrund nur gelingen, wenn der Senat die sich aus einer verbesserten beruflichen Integration ergebenden Chancen einer breiten Öffentlichkeit aufzeigt und für Akzeptanz von Vielfalt in der Stadt und bei Unternehmen wirbt, Diskriminierung bekämpft und mit gutem Beispiel bei der interkulturellen Öffnung der Verwaltung vorgeht. Hier ist zum einen auf die jährliche Veranstaltung „Vielfalt in Arbeit und Ausbildung“ unter der Schirmherrschaft des Ersten Bürgermeisters zu verweisen, mit der die Bereitschaft bestimmter Unternehmen zum Ausbau ihrer interkulturellen Kompetenz öffentlichkeitswirksam hervorgehoben wird. Um Diskriminierung gezielt zu bearbeiten, wurde zum 1. August 2009 die Arbeitsstelle Vielfalt in der Hamburger Justizbehörde eingerichtet. Schließlich hat der Senat der Freien und Hansestadt Hamburg mit der Kampagne „Wir sind Hamburg! Bist Du dabei?“ bereits im Oktober 2006 ein umfangreiches Maßnahmenkonzept mit der Zielsetzung beschlossen, in den Ausbildungen der hamburgischen Verwaltung (Beamtenausbildungen des mittleren und gehobenen Dienstes in den Ausbildungsbereichen Allgemeine Verwaltung, Justizverwaltung, Strafvollzug, Polizei, Feuerwehr und Steuerverwaltung sowie in den vergleichbaren Ausbildungen nach dem Berufsbildungsgesetz) den Anteil der Jugendlichen mit Migrationshintergrund bis zum Jahr 2011 auf einen Zielwert von 20 % zu erhöhen.

**Abbildung 13: Die fünf zentralen Aktionsfelder sowie die flankierenden Handlungsfelder im Überblick**



Quelle: Behörde für Wirtschaft und Arbeit, eigene Darstellung.



## I.

**Das erste Aktionsfeld: Anerkennung von Qualifikationen und Abschlüssen – Ressourcen nutzen und Teilnahme ermöglichen**

Zur mittel- und langfristigen Absicherung des Fachkräftepotentials ist Hamburg darauf angewiesen, die Qualifikationen aller hier lebenden Menschen zu nutzen (vgl. oben C I.). Auch wenn keine genauen Daten zur Anzahl der Personen in Hamburg vorliegen, deren im Ausland erworbene Qualifikation nicht anerkannt werden und die deshalb keinen Zugang zum Arbeitsmarkt finden oder unterqualifiziert beschäftigt sind, so besteht auf der Grundlage aktueller Forschungsergebnisse jedoch Handlungsbedarf bei der Anerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen und Abschlüssen – will man die berufliche Integration von Menschen mit Migrationshintergrund verbessern (vgl. oben D II. 3.).

**1. Die derzeitige Situation bei der Anerkennung von Abschlüssen und Qualifikationen**

Bei der Anerkennung von im Ausland erworbenen Abschlüssen ist zunächst zu unterscheiden zwischen reglementierten und unreglementierten Berufen. Reglementiert sind alle Berufe, zu deren Ausführung und Führung der entsprechenden Berufsbezeichnung es einer behördlichen Anerkennung bedarf. In Deutschland sind beispielsweise folgende Berufe reglementiert:

- alle Berufe des öffentlichen Dienstes,
- viele Berufe im Gesundheitswesen: Ärztinnen/Ärzte, Zahnärztinnen/Zahnärzte, Apothekerin/Apotheker, Gesundheits- und Krankenpflegerin/Gesundheits- und Krankenpfleger, Physiotherapeutin/Physiotherapeut etc.,
- pädagogische Berufe wie Lehrerin/Lehrer und Erzieherin/Erzieher,
- einzelne Berufe im technischen und handwerklichen Bereich wie zum Beispiel Meisterabschlüsse, Technikerin/Techniker, zum Teil Ingenieure,
- einzelne Berufe in der Land- und Forstwirtschaft: Gartenbauarchitektinnen/Gartenbauarchitekten Landschaftsarchitektinnen/Landschaftsarchitekten, Forstamtinnen/Forstbeamte, Wirtschaftserinnen/Wirtschaftler,
- Rechtspflege: Anwältinnen/Anwälte, Richterinnen/Richter, Notare,
- Wirtschaftsprüfung und Steuerberatung, Wirtschaftsprüferinnen/Wirtschaftsprüfer, Buchprüferinnen/Buchprüfer, Steuerberaterin/Steuerberater.

Abschlüsse in reglementierten Berufen bedürfen einer formalen Anerkennung. Die Anerkennungsverfahren unterliegen je nach Berufsgruppe unterschiedlichen Rechtsgrundlagen. Um eine Anerkennung zu erhalten, muss bei der zuständigen Behörde ein Prüfverfahren beantragt werden. In dessen Rahmen wird untersucht, ob für den Berufs- oder Universitätsabschluss eine vergleichbare Qualifikation in Deutschland existiert und sich beide Abschlüsse in ihrer Wertigkeit in etwa entsprechen. Die Form der Prüfung unterscheidet sich zwischen Ländern und Berufsgruppen. Sie kann bisher in Form einer Prüfung der Qualifikationsnachweise und gegebenenfalls über die Ablegung einer Kenntnisstandprüfung bzw. Durchlaufen einer Ausgleichmaßnahme erfolgen.

Die Mehrheit der Berufe fällt in den unreglementierten Bereich. Für diese Berufe ist der Zugang zum Arbeitsmarkt theoretisch frei. Da keine formale Anerkennung der Qualifikationen in diesen Berufen erforderlich ist, beste-

hen auch keine Möglichkeiten, eine solche zu beantragen. In der Praxis stellt sich für diese Berufe das Problem der Akzeptanz der im Ausland erworbenen Qualifikation durch die Arbeitgeber.

Des Weiteren bietet es sich an, zwischen den rechtlichen Grundlagen einer Anerkennung sowie dem Anerkennungsverfahren zu unterscheiden. Die Zuständigkeit für die rechtlichen Grundlagen der Anerkennung für im Ausland erworbene Abschlüsse liegt bei Bund und Ländern. Der Bund hat die Regelungskompetenz für den Zugang zu einer großen Bandbreite akademischer Berufe (Bereich der Rechtsanwaltschaft, des Notariat, der Rechtsberatung, der ärztlichen und anderen Heilberufe sowie des Heilgewerbes und des Apothekenwesens). Darüber hinaus besitzt der Bund die Kompetenz, das Recht der Wirtschaft zu regeln – hierzu gehören auch Berufszugangs- und -ausübungsregelungen. Auch ist er zur bundeseinheitlichen Regelung der Hochschulabschlüsse berechtigt (wenngleich die Länder abweichende Regelungen treffen können). Davon ausgeschlossen sind akademische Grade, mit denen die Befähigung zur eigenständigen wissenschaftlichen Arbeit und zur Feststellung der Lehrbefähigung (Promotion, Habilitation) nachgewiesen wird, Staatsexamina sowie die Abschlüsse hochschulexterner Bildungseinrichtungen des tertiären Bildungsbereiches und das gesamte Schulwesen. Für alle Berufe, die nicht in die Regelungskompetenz des Bundes fallen, wie etwa Lehrerinnen/Lehrer, liegt diese bei den Ländern.

Die Praxis der Anerkennung ist dezentral geregelt, die Durchführung der Verfahren fällt in Länderkompetenz. Teilweise setzen die Länder dabei die durch den Bund vorgegebenen Rahmenbedingungen um, etwa im Fall der durch die Bundesärzteordnung geregelten Anerkennung der Abschlüsse von Ärztinnen und Ärzten. Da sich die Anerkennungspraxis auch nach Berufsgruppen und Herkunft der Zuwanderinnen und Zuwanderer unterscheidet, ist das System sehr komplex. Anerkennungen, die in einem Bundesland gewährt wurden, gelten nicht immer automatisch in einem anderen.

In Hamburg gibt es ein ausdifferenziertes System von Stellen, die sich um die Anerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen kümmern. Im Bereich der beruflichen Ausbildung führen die Handwerkskammer und die Handelskammer formelle Anerkennungsverfahren und Externenprüfungen (zum Beispiel für Zuwanderinnen und Zuwanderer, die keine Ausbildung in Deutschland absolviert haben aber Qualifikationen und Berufserfahrung aus dem Ausland mitbringen) durch oder erstellen informelle Gutachten über im Ausland erworbene Qualifikationen im Bereich der nicht-reglementierten Berufe. Im Ausland erworbene Schulabschlüsse bewertet das Schulinformationszentrum (SIZ) der Behörde für Schule und Berufsbildung, im Ausland erworbene Hochschulzugangsberechtigungen, Studienleistungen und -abschlüsse die Universitäten, wenn sich Studierende um einen Studienplatz bewerben. Zugangsqualifikationen für die Ausübung reglementierter akademischer Berufe bewerten Kammern und Behörden.

**2. Handlungsansätze für eine Verbesserung der Anerkennung von Qualifikationen und Abschlüssen****2.1 Verbesserung von Anerkennungsgrundlagen und -verfahren**

Im Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung wird das Thema Anerkennungsverfahren behandelt und es werden wichtige Ziele formuliert:



„(...) wir werden in Abstimmung mit den Ländern einen gesetzlichen Anspruch auf ein Anerkennungsverfahren schaffen, das feststellt, inwieweit im Ausland erworbene Qualifikationen deutschen Ausbildungen entsprechen. Wir wollen, dass das Verfahren einfach, transparent und nutzerfreundlich gestaltet ist und streben eine Erstanlaufstelle an. Die Möglichkeiten für Anpassungs- bzw. Ergänzungsqualifizierungen werden wir ausbauen. Auch Teilanerkennungen sollen möglich sein, verbunden mit dem Angebot einer Anpassungsqualifizierung. Die Datenbank zur Bewertung ausländischer Bildungsabschlüsse wird ausgebaut.“

Laut Kabinettsbeschluss vom 8. Dezember 2009 sollen Menschen mit Migrationshintergrund von 2011 an das Recht auf ein Anerkennungsverfahren ihrer im Ausland erworbenen beruflichen Qualifikation haben. In einer gemeinsamen Arbeitsgruppe haben Bund und Länder Eckpunkte zum Anerkennungsverfahren erarbeitet.

Ein Fortschritt der bundeseinheitlich schon jetzt erzielt werden konnte, ist, dass die Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen (ZAB) der Kultusministerkonferenz für alle Privatpersonen seit Anfang 2010, die Bewertung von im Ausland erworbenen Universitätsabschlüssen gegen Entgelt anbietet. Vorher erstellte die ZAB solche Bewertungen nur im Auftrag anderer Behörden. Zudem ist geplant, dass die Bundesagentur für Arbeit mit ihrer Vermittlungssoftware VERBIS ab Ende 2009 auch die im Ausland erworbenen Qualifikation aufnimmt. In Zukunft wird eine Person mit im Ausland erworbenen Qualifikationen demnach bei der Agentur für Arbeit nicht länger als unqualifiziert eingestuft. Zudem bietet die Zentrale Auslands- und Fachvermittlung (ZAV) der Bundesagentur für Arbeit mit der Anerkennungsberatung für Fachkräfte mit ausländischen Studien- und Ausbildungsabschlüssen eine neue Dienstleistung an. Die Beraterinnen und Berater der ZAV informieren unter anderem darüber, ob eine Anerkennung des im Ausland erworbenen Abschlusses für eine Arbeitsaufnahme notwendig ist und welche Stelle in Deutschland für die Anerkennung der jeweiligen Qualifikation zuständig ist.

Zurzeit bestehen unterschiedliche Ansprüche auf Anerkennung und Bewertung der im Ausland erworbenen Qualifikationen unter anderem bei Aussiedlerinnen und Aussiedlern, EU-Bürgerinnen und EU-Bürgern und Drittstaatlern. Diese Ungleichbehandlung sollte nicht beibehalten werden. Da nur die Einführung bundesweit einheitlicher Ansprüche sinnvoll ist, wird der Senat bezüglich einer Einführung oder Ausweitung von Ansprüchen bei Anerkennungsverfahren keine Hamburg spezifischen Veränderungen verfolgen, sondern gegenüber der Bundesregierung im zu erwartenden Gesetzgebungsprozess auf Bundesebene, die folgenden Positionen vertreten und deren Einführung und Umsetzung vorantreiben:

- Zum einen sollten alle Personen, die über im Ausland erworbene berufliche Qualifikationen verfügen (darunter fallen auch berufliche akademische Qualifikationen) und einen gewöhnlichen rechtmäßigen Aufenthalt in Deutschland haben, mittelfristig einen gesetzlichen Anspruch auf Bewertung ihrer mitgebrachten Qualifikationen haben (innerhalb einer Frist von maximal 6 Monaten).
- Bei festgestellter Entsprechung der Qualifikation sollte darüber eine schriftliche Bestätigung (Anerkennung) erfolgen. Die vorhandenen beruflichen Kompetenzen sind durch Teilanerkennungen zu bescheinigen. Bei fehlender Entsprechung sollte eine informelle Bewer-

tung vorgenommen werden, die die wesentlichen Unterschiede in der Ausbildung umfasst und gegebenenfalls den Nachqualifizierungsbedarf definiert. Desweiteren sollte ein Anspruch auf Information über Qualifizierungsmöglichkeiten sowie auf Berufs- und Arbeitsmarktberatung geschaffen werden.

- Die Datenlage muss verbessert werden im Hinblick darauf, wie viele Menschen in Deutschland und bezogen auf Hamburg auf Grund fehlender Anerkennung oder Bewertung ihrer Qualifikationen keinen Zugang zum Arbeitsmarkt finden.
- Mehr Personen als bisher sollte das Ablegen einer Externprüfung im Bereich der staatlich anerkannten Ausbildungsberufe ermöglicht werden. Dazu müssen in Zusammenarbeit mit den Kammern Maßnahmen entwickelt werden, die gezielt fehlende Ausbildungsinhalte und fehlende fachsprachliche Kenntnisse vermitteln.

## 2.2 Das Hamburg Welcome Center als zentrale Anlaufstelle

Mit den im Folgenden beschriebenen Maßnahmen der zentralen Anlaufstelle beim Hamburg Welcome Center (HWC), die Zuwanderinnen und Zuwanderer bei der Frage der Anerkennung von im Ausland erworbenen Abschlüssen berät und der Auflage eines Stipendienprogramms zur Förderung von Fortbildungen mit dem Zweck der Anerkennung im Ausland erworbener Qualifikationen, wird Hamburg bundesweit eine Vorreiterrolle beim Thema Anerkennungsverfahren einnehmen.

Der Senat wird beim HWC eine zentrale Anlaufstelle schaffen, an der qualifizierte Zuwanderinnen und Zuwanderer in den Bereichen der Anerkennung von Schul-, Hochschul- und Berufsabschlüssen sowie Hochschulzugangsberechtigungen von gut ausgebildetem Personal kompetent beraten und begleitet werden. Dazu zählen die Aufklärung über formelle Verfahren, Hilfestellung bei auftretenden Problemen sowie die Weitervermittlung an die jeweiligen zuständigen Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter in Behörden, Kammern und anderen Institutionen.

Das HWC hat das in der Bürgerschaftsdrucksache 18/3426 definierte Ziel der Förderung der Zuwanderung aus dem In- und Ausland sowie der Stärkung der Position Hamburgs im Wettbewerb um qualifizierte, kreative Arbeitskräfte und ihre Familien. Die Zielsetzung und Praxis einer Hilfestellung „in den ersten Tagen und Wochen nach Ankunft“ der Neubürgerinnen und Neubürger wird um die hier geschilderten neuen Aufgaben erweitert. Dies gilt ungeachtet des Umstandes, dass sich eine deutliche Abgrenzung zu Kundinnen und Kunden, die sich schon länger in Hamburg aufhalten, im Tagesgeschäft als bislang kaum erforderlich gezeigt hat.

Der Allgemeine Neubürgerservice des HWC, das heißt der nicht-hoheitliche Bereich, nimmt seine Lotsenfunktion im fraglichen Themenbereich bereits seit der Eröffnung im April 2007 wahr. Kundinnen und Kunden werden in Grundzügen anhand selbstentwickelter Infoblätter zur betreffenden Thematik beraten und qualifiziert an die jeweils zuständige Institution verwiesen. Basisinformationen finden sich auch in dem federführend von der Senatskanzlei betreuten Hamburg Welcome Portal<sup>16)</sup>. Mit den vorhandenen personellen Ressourcen ist eine über das bisher geleistete Maß hinausgehende Beratungstiefe und

<sup>16)</sup> <http://www.welcome.hamburg.de/berufsleben/958144/erkennung-von-abschluessen.html>.

Individualbetreuung ebenso wenig zu realisieren wie ein Ausbau des Internetangebotes.

Aus aktueller Sicht ist es sinnvoll, zunächst eine zentrale Anlaufstelle einzig für das Thema Anerkennung im Ausland erworbener Abschlüsse in reglementierten Berufen mit formalen Anerkennungsverfahren einzurichten, das heißt für Berufe, die in Deutschland nicht ohne formale Zulassung ausgeübt werden dürfen (zum Beispiel Ärztinnen/Ärzte). Ziel ist, dass das HWC die Funktion dieser zentralen Anlaufstelle wahrnimmt. Zum einen sind dies die Berufsfelder, zu denen es bereits Kundenanfragen gab, zum anderen gibt es eine gewisse Schnittmenge zu der für den hoheitlichen Servicebereich definierten Kernzielgruppe der qualifizierten Zuwanderinnen und Zuwanderer<sup>17)</sup>. Die zentrale Anlaufstelle wird sich daher bis auf Weiteres auf die Beratung und Begleitung bei der Anerkennung im Ausland erworbener Abschlüsse in reglementierten Berufen mit formalen Anerkennungsverfahren konzentrieren. Dies umfasst die Hilfe bei der Antragstellung durch

- Aufklärung über die jeweiligen Verfahren und die notwendigen Dokumente,
- das Bereithalten der relevanten Antragsunterlagen,
- gegebenenfalls Hilfestellung beim Ausfüllen und schließlich,
- die Weitervermittlung an die zuständige/n Stelle/n.

Wie weit diese Hilfestellung durch die zentrale Anlaufstelle gehen kann und ab wann die Kundinnen und Kunden an die jeweils fachlich zuständigen Stellen weiterzuleiten sind, wird sich im weiteren Verlauf noch erweisen müssen. Auf jeden Fall ist darauf zu achten, dass Doppelarbeit vermieden wird und dass schwierige Rechts- und Fachfragen von den jeweils zuständigen Stellen abschließend geklärt werden. Die zuständigen Stellen müssen jeweils zeitnah Rückmeldung über den Stand des Verfahrens geben.

Die zentrale Anlaufstelle wird darüber hinaus weiterhin in der Lotsenfunktion qualifiziert auf die jeweils kompetenten Stellen verweisen für

- die Anerkennung im Ausland erworbener Schulabschlüsse,
- die Anerkennung im Ausland erworbener Hochschulzugangsberechtigungen, die Anerkennung im Ausland erworbener Hochschulabschlüsse,
- die Einschätzung im Ausland erworbener Berufsabschlüsse in nicht reglementierten Berufen und reglementierte Berufe ohne formales Anerkennungsverfahren und
- die Beratung zum Führen im Ausland erworbener akademischer Grade.

Das SIZ der Behörde für Schule und Berufsbildung agiert bereits als zentrale Anlaufstelle für die Anerkennung im Ausland erworbener Schulabschlüsse – und hat im Übrigen weitgehende Zuständigkeiten für die Beratung und Antragsannahme von Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedlern und Kontingentflüchtlingen. Die Einrichtung einer weiteren zentralen Anlaufstelle neben diesem bewährten Akteur bringt keinerlei Zusatznutzen. Eine (Teil-)Verlagerung der Zuständigkeiten trägt gleichfalls nicht zu Transparenz und Kundenfreundlichkeit bei.

In allen Fällen, in denen schulische oder Hochschulqualifikationen aus dem Ausland zum Zweck der Aufnahme

oder Fortsetzung eines Studiums in Hamburg zu prüfen sind, sind grundsätzlich – bis auf die akademischen Heilberufe, für das Landesprüfungsamt zuständig ist – die aufnehmenden Hochschulen zuständig. Dies gilt sowohl für die Hochschulzugangsberechtigungen der Studienanfängerinnen und -anfänger wie die bei einem Auslandsaufenthalt erworbenen Studienleistungen wie für die im Ausland erworbenen Hochschulabschlüsse, die die Voraussetzung für ein Master- oder Promotionsstudium bilden. Im Falle von Hochschulzugangsberechtigungen kann gegebenenfalls eine spezialisierte externe Dienststelle (ZVS oder unassist) mit der Aufgabe betraut sein; hierüber werden Studienbewerberinnen und -bewerber bei Kontaktaufnahme mit der Hochschule informiert. Da die Hochschulzuständigkeit aus der erforderlichen Verknüpfung mit der Studienberatung und Fachverantwortung sowie im Interesse der optimalen Kundenbetreuung erforderlich ist, würde eine Verlagerung dieser Tätigkeit an eine weniger spezialisierte Dienststelle nur Nachteile nach sich ziehen.

Die Einschätzung im Ausland erworbener Berufsabschlüsse für nicht reglementierte Berufe obliegt den Kammern (zum Beispiel für kaufmännische Berufe hinsichtlich einer Vergleichbarkeitsprüfung der Handelskammer Hamburg) und für reglementierte Berufe ohne formales Anerkennungsverfahren (zum Beispiel für Ausnahmebewilligungen in Handwerksberufen der Handwerkskammer Hamburg). Hier wird die zentrale Anlaufstelle weiterhin nur eine Lotsenfunktion ausüben.

Zum Führen im Ausland erworbener akademischer Grade berät in Hamburg zentral das Hochschulamt der Behörde für Wissenschaft und Forschung. Wie bezüglich der Anerkennung im Ausland erworbener Schulabschlüsse ist auch hier aktuell kein Grund ersichtlich, aus dem die bewährte Zuständigkeit auch nur in Teilen, das heißt über die aktuelle Weiterleitung von Anfragenden hinaus, verlagert werden sollte.

Als Grundlage für die Arbeit der zentralen Anlaufstelle wird die periodische Aktualisierung und Herausgabe des bis dato vom „Integrationslotsen Hamburg“<sup>18)</sup> erstellten „Leitfadens zur Anerkennung ausländischer Schul- und Berufsabschlüsse“<sup>19)</sup> durch die zentrale Anlaufstelle mit Unterstützung der beteiligten Fachbehörden sichergestellt. Vor Aufnahme der tatsächlichen Beratungs- und Betreuungstätigkeit werden die neuen Beschäftigten umfassend qualifiziert und es wird ein Netzwerk mit Vertretern der beteiligten Institutionen aufgebaut und gepflegt.

Um die zentrale Anlaufstelle („one stop shop“) einzurichten, sind zunächst eine Reihe zeit- und personalintensiver konzeptioneller Vorarbeiten vorgesehen. Dazu sind Tätigkeiten wie

- die berufsspezifische Bedarfsermittlung,

<sup>17)</sup> Anordnung über Zuständigkeiten im Ausländer- und Asylverfahrensrecht in der geänderten Fassung vom 10. September 2007 (Amtlicher Anzeiger 2007. Seite 2085 f.).

<sup>18)</sup> Projekt des Diakonischen Werkes Hamburg, bis Dezember 2007 gefördert durch das Bundesministerium für Arbeit und Soziales und den Europäischen Sozialfonds.

<sup>19)</sup> Leitfaden zur Anerkennung ausländischer Schul- und Berufsabschlüsse in Hamburg, zuletzt herausgegeben am 3. Auflage, Oktober 2008.

- die Identifizierung und Systematisierung von Angeboten und Zuständigkeiten,
- das Erstellen von Handbüchern und Leitfäden,
- der Aufbau einer Datenbank,
- die Vernetzung der relevanten Akteure (z. B.: Behörden, HWC, team.arbeit.hamburg, Kammern und Agentur für Arbeit)

notwendig.

Diese neuen Leistungen werden unter Nutzung der über den ESF zur Verfügung stehenden Mittel sowie aus Mitteln der Freien und Hansestadt Hamburg (Kofinanzierungsmittel) erbracht, wodurch Hamburger Kosten gesenkt werden können. Hierfür wird im Rahmen des nächsten Wettbewerbsverfahrens zum Europäischen Sozialfonds im Februar 2010 ein Projekt ausgeschrieben, das die oben genannten Dienstleistungen erbringen soll. Die zentrale Anlaufstelle wird dem Bezirksamt Hamburg-Mitte, Fachamt Einwohnerwesen, Hamburg Welcome Center zugeordnet, das die notwendigen Sachmittel (Büroausstattung) zur Verfügung stellt.

Der Dienstleister wird verpflichtet, im Hinblick auf die geplante neue Funktion des HWC als zentrale Anlaufstelle inhaltlich und räumlich eng mit diesem zusammenzuarbeiten und den gleitenden Übergang der Aufgabe vom Projektträger auf das HWC vorzubereiten und sicherzustellen. Bis zur endgültigen Übernahme dieser Aufgabe durch das HWC fungiert der Projektträger auch als zentrale Anlaufstelle für die Anerkennung im Ausland erworbener Berufsabschlüsse.

Das HWC hat derzeit Sprechzeiten von insgesamt 32 Wochenstunden, hinzu kommen wenigstens acht weitere Stunden, in denen zumindest die telefonische Erreichbarkeit sichergestellt ist. Eine zentrale Anlaufstelle muss sich an diesen Zeiten orientieren. Eine Abdeckung der gesamten Servicezeit durch die zentrale Anlaufstelle ist auf Grund der räumlichen Situation im HWC nicht möglich. Die Servicezeiten der zentralen Anlaufstelle sollen daher beschränkt werden und die Besetzung mit zwei 3/4 Kräften erfolgen. Im Ergebnis werden 1,5 neue Vollzeitstellen benötigt, deren Stellenwertigkeit aus heutiger Sicht bei Besoldungsgruppe A11 zu sehen ist, weil eine hohe interkulturelle Kompetenz, gute Sprachkenntnisse, die Fähigkeit zu konzeptionellem Denken sowie breite Kenntnisse in den einschlägigen Verwaltungsverfahren und Rechtsgebieten erforderlich sind.

Für das Projekt ist eine jährliche Evaluation festgeschrieben. Damit verbunden können Erfahrungen gewonnen werden, um flexibel und bedarfsgerecht im nächsten Schritt voraussichtlich ab dem Jahr 2012 dauerhafte Strukturen beim HWC aufzubauen. Über deren genauen Umfang und Finanzierung wird dann im Lichte der Evaluation zu entscheiden sein. Im Rahmen der Evaluation ist die Frage einzubeziehen, in wie weit angesichts der überregionalen Entwicklung eine Aufgabenübertragung an bzw. Zusammenarbeit mit bundesweit agierenden Stellen mit ähnlichem Auftrag vorzusehen ist.

### 2.3 Auflegung eines Stipendienprogramms in Hamburg

Um Zuwanderinnen und Zuwanderer finanziell zu unterstützen, die über einen bestimmten Zeitraum an Fortbildungen und Aufbaukursen teilnehmen, um ihre Qualifikationen in Deutschland anerkannt zu bekommen, wird der Senat als Pilotprojekt ein Stipendienprogramm auflegen.

Der Start des Programms ist für Juli 2010 geplant. Die erforderliche Richtlinie soll folgende Eckpunkte umfassen:

- Einwanderinnen und Einwanderer, die über einen Aufenthaltstitel verfügen, können für den Zeitraum ihrer Fortbildung oder ihres Aufbaukurses maximal 18 Monate lang eine Förderung von monatlich maximal 640 Euro erhalten, je zur Hälfte als Darlehen und als nicht rückzahlbarer Zuschuss. Voraussetzung hierfür ist unter anderem, dass der Kurs zur Anerkennung des ausländischen Abschlusses beziehungsweise aufbauend auf der im Ausland erworbener Qualifikation zu einem Abschluss im gleichen Fachgebiet nach deutschem Recht führt.
- Zur Finanzierung zum Beispiel von Lernmitteln, Kurs- und Prüfungsgebühren sollen zudem gegen Nachweis der tatsächlich entstandenen Kosten nicht rückzahlbare Zuschüsse in Höhe von maximal 2.500 Euro gewährt werden.
- Es handelt sich um eine nachrangige Förderung, weshalb der Nachweis erforderlich ist, dass angesichts der Einkommens- und Vermögensverhältnisse der Antragstellerin oder des Antragstellers eine erfolgreiche Teilnahme an der Fortbildung ohne finanzielle Förderung nicht möglich wäre und dass die Fortbildung/Qualifizierung nicht durch andere öffentliche Stellen/Programme (zum Beispiel Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (AFBG), Weiterbildung im Sinne des § 77 SGB III, Maßnahmen der team.arbeit.hamburg oder des Garantiefonds Hochschule) gefördert werden kann.
- Weitere Voraussetzung für die Förderungen ist, dass die Anerkennung der im Ausland erworbenen Qualifikation beziehungsweise der neu in Deutschland erworbene Abschluss, die Beschäftigungs- und Einkommenserzielungschancen der Antragstellerin oder des Antragstellers voraussichtlich deutlich verbessert und die Antragstellerin beziehungsweise der Antragsteller persönlich hinreichend Gewähr für die erfolgreiche Absolvierung der erforderlichen Fortbildung bietet. Zudem muss die geplante Maßnahme nachweislich geeignet sein, die Anerkennung des im Ausland erworbenen Abschlusses zu bewirken beziehungsweise aufbauend auf einem im Ausland erworbenen Abschluss einen Abschluss nach deutschem Recht zu erhalten.
- Gefördert werden bei Vorliegen der genannten Voraussetzungen unter anderem Maßnahmen, die zur Anerkennung des im Ausland erworbenen beruflichen Ausbildungsabschlusses (reglementierte Berufe) führen und Vorbereitungskurse auf eine Externenprüfung, die aufbauend auf einem im Ausland erworbenen Abschluss und Berufserfahrung zum in Deutschland erworbenen Berufsabschluss führen. Im Bereich der akademischen Berufe werden insbesondere Anpassungslehrgänge, Kurse zur Vorbereitung auf eine Eignungsprüfung und fachsprachliche Kurse gefördert.

Die Finanzierung der Maßnahmen soll aus dem Titel 7400.684.02 (Innovative und flankierende Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik) erfolgen. Die Kosten sind zum jetzigen Zeitpunkt nicht bezifferbar, da sie von der Inanspruchnahme des Programms abhängen. Eingeplant ist ein Betrag von bis zu 500.000 Euro im Jahr 2010. Es wird geprüft, ob das Programm durch einen geeigneten Dritten durchgeführt werden kann.



## II.

**Das zweite Aktionsfeld: Deutsch als Schlüsselkompetenz****1. Das System der Sprachkursangebote in Deutschland und in Hamburg**

Die heute zahlreich bestehenden Sprachangebote lassen sich mit Blick auf den Arbeitsmarkt als ein Drei-Stufen-Modell der Sprachförderung beschreiben:

**1.1 Der Integrationskurs nach § 43 Aufenthaltsgesetz**

Die erste grundlegende Stufe bildet dabei der sogenannte „Integrationskurs“. Das Angebot an Integrationskursen wurde im Jahr 2005 auf Bundesebene im Rahmen des Zuwanderungsgesetzes eingeführt und ist in §§ 43 ff. AufenthG sowie der Integrationsverordnung geregelt. Die Kurse richten sich an Neuzuwanderinnen und Neuzuwanderer mit längerfristiger Aufenthaltsperspektive und dienen zur gesellschaftlichen Orientierung sowie der Vermittlung grundlegender Deutschkenntnisse, die ein Zurechtfinden im Alltag ermöglichen. Die neue Bundesregierung hat mit dem Koalitionsvertrag eine Neuausrichtung der bisherigen Zielrichtung formuliert:

„Die Kurse werden auf das primäre Ziel ausgerichtet, die Teilnehmer in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Dazu kann das Niveau der Sprachkurse auch über das Niveau B 1 hinausgehen. Darüber hinaus streben wir eine stärkere Vernetzung mit den für die Arbeitsvermittlung zuständigen Stellen an.“

Die Zuständigkeit für die Umsetzung der Integrationskurse liegt beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), welches mit der konkreten Durchführung private und öffentliche Träger beauftragt. Mit dem bundesweiten Kursangebot sollen die Eingliederungsbemühungen von Menschen mit ausländischer Staatsangehörigkeit unterstützt werden. Teilnahmeberechtigte oder -verpflichtete müssen sich selbst einen vom BAMF zugelassenen Kursträger auswählen.

Der Sprachkurs umfasst 600 Unterrichtsstunden mit je 300 Unterrichtsstunden für einen Basis- und einen Aufbaukurs. Ziel des Sprachkurses ist bisher das Erreichen der Niveaustufe B 1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen. Die Feststellung des erreichten Sprachniveaus erfolgt durch den standardisierten, skalierten „Deutsch-Test für Zuwanderer“. Es besteht die Möglichkeit der Wiederholung von 300 Unterrichtsstunden Sprachkurs, wenn das Sprachlernziel B 1 nicht erreicht wurde.

Folgende spezielle Integrationskurse bieten besondere Fördermöglichkeiten und dauern 945 Stunden:

- Integrationskurs mit Alphabetisierung,
- Frauen-Integrationskurs,

- Eltern-Integrationskurs,
- Jugend-Integrationskurs,
- Förderkurs.

Wer kann an einem Integrationskurs teilnehmen? Bereits länger in Deutschland lebende ausländische Staatsangehörige, deren Aufenthaltserlaubnis vor dem 1. Januar 2005 ausgestellt wurde, müssen sich selbst um die Teilnahmeberechtigung kümmern. Die Träger von Integrationskursen und die Migrationsdienste helfen bei der Antragstellung. Über den Antrag entscheidet das BAMF, Regionalstelle Hamburg. Das Gleiche gilt für EU-Bürger und deutsche Staatsangehörige, die als Eingebürgerte oder als Deutsche aus dem Ausland noch nicht ausreichend Deutsch sprechen und besonders integrationsbedürftig sind sowie langjährig Geduldete, die auf Grund einer Bleiberechtsregelung eine Aufenthaltserlaubnis nach § 104 a Absatz 1 oder § 23 Absatz 1 AufenthG erhalten haben.

Neu zugewanderte Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit, wenn sie zum ersten Mal eine Aufenthaltserlaubnis erhalten und auf Dauer in Deutschland leben, erhalten von der Ausländerbehörde eine Teilnahmeberechtigung. Spätaussiedlerinnen und Spätaussiedler erhalten die Teilnahmeberechtigung nach der Einreise vom Bundesverwaltungsamt, Außenstelle Friedland.

Wer als ausländische Staatsangehörige bzw. als ausländischer Staatsangehöriger Bezieherin bzw. Bezieher von Arbeitslosengeld II ist, kann durch den persönlichen Ansprechpartner im Job-Center der team.arbeit.hamburg zur Teilnahme am Integrationskurs verpflichtet werden. Länger hier lebende Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit, die in besonderer Weise integrationsbedürftig sind, können von der Ausländerbehörde zur Teilnahme am Integrationskurs verpflichtet werden.

Sogenannte „Selbstzahler“, die keine behördliche Teilnahmeberechtigung oder Teilnahmeverpflichtung haben, können gegen Erstattung der vollen Teilnehmerkosten am Integrationskurs teilnehmen. Für geduldete Flüchtlinge und Asylbewerberinnen und Asylbewerber übernimmt die Stadt Hamburg die Teilnehmerkosten für 300 Unterrichtsstunden.

Bei den Integrationskursen zeichnen sich drei wesentliche Trends ab: nicht nur Neuzuwanderinnen und Neuzuwanderer, sondern gerade auch Zuwanderinnen und Zuwanderer, die schon viele Jahre in Deutschland leben, zeigen ein großes Interesse an den Kursen und nehmen freiwillig an ihnen teil. Ihr Anteil beträgt rund 52 %. Die Integrationskurse erreichen die wichtige Zielgruppe der Frauen: Deren Anteil belief sich in den vergangenen Jahren auf rund 67 %.

Im Jahr 2008 hat der Bund 174 Millionen Euro zur bundesweiten Finanzierung von Integrationskursen zur Verfügung gestellt.

**Tabelle 5: Anzahl neuer Integrationskursteilnehmerinnen und -teilnehmer, Integrationskursabsolventinnen und -absolventen und begonnener Kurse zwischen 1. Januar 2008 und 31. Dezember 2008 in Hamburg nach verschiedenen Kursangeboten.**

	Neue Integrationskursteilnehmerinnen und -teilnehmer	Integrationskursabsolventinnen und absolventen	begonnene Kurse zwischen 01.01.2008 und 31.12.2008
Allgemeiner Integrationskurs	3.726	2.851	241
Eltern- bzw. Frauenintegrationskurs	818	193	55
Alphabetisierungskurs	975	233	90
Jugendintegrationskurs	26	25	2
Förderkurs	27		3
Intensivkurs	3		1
sonstiger spezieller Integrationskurs	27	34	1
<b>Summe</b>	<b>5.602</b>	<b>3.336</b>	<b>393</b>
davon männlich	1.798	1.092	
davon weiblich	3.804	2.244	
zuzüglich Kurswiederholer	1.131		

Quelle: Integrationskursgeschäftsstatistik Bundesland Hamburg für den Zeitraum vom 1. Januar 2008 bis 31. Dezember 2008, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

## 1.2 Berufsbezogene Sprachförderung durch das ESF-BAMF-Programm

Seit Frühjahr 2009 gibt es in Hamburg ein neues Kursangebot zur berufsbezogenen Sprachförderung für Erwachsene mit Migrationshintergrund, das vom BAMF bundesweit organisiert und aus Bundesmitteln des ESF finanziert wird. Diese berufsbezogene Deutschförderung bildet die zweite Stufe der sprachlichen Qualifizierung für Menschen mit Migrationshintergrund.

Das ESF-BAMF-Programm richtet sich an alle Personen mit Migrationshintergrund, die dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen. Das sind hauptsächlich Personen, die Leistungen nach den Sozialgesetzbüchern II („Hartz IV“) oder III (Arbeitslosengeld) erhalten. Teilnehmen kann aber auch, wer keine Sozialleistungen erhält, sondern in einem Beschäftigungsverhältnis steht oder Arbeit sucht.

Eine weitere Bedingung ist, dass der Integrationskurs des BAMF absolviert wurde. Unter bestimmten Voraussetzungen entfällt diese Bedingung. Das ist zum Beispiel dann der Fall, wenn die Bewerberin oder der Bewerber nachweist, dass er ein Sprachniveau von B1 oder darüber hat und sich in allen wichtigen Bereichen des Alltagslebens ohne die Hilfe von anderen verständigen kann. Auch wer einen speziellen Fachsprachkurs innerhalb eines Betriebes absolvieren möchte, muss den Integrationskurs nicht vorher absolvieren.

Die Kurse der berufsbezogenen Sprachförderung bestehen in aller Regel aus berufsbezogenem Sprachunterricht sowie aus Qualifizierungen mit theoretischem Unterricht, einem Praktikum sowie Betriebsbesichtigungen. Ziel der berufsbezogenen Sprachförderung ist es, die Teilnehmerinnen und Teilnehmer sprachlich und fachlich so gut zu qualifizieren, dass sie leichter eine Stelle auf dem Arbeitsmarkt finden. Ein Kurs hat maximal 730 Unterrichtsstun-

den und dauert als Vollzeitkurs sechs Monate, als Teilzeitkurs bis zu zwölf Monate.

Die Zuweisung erfolgt über team.arbeit.hamburg oder die Agentur für Arbeit Hamburg. Die Teilnahme am berufsbezogenen Sprachkurs ist kostenlos. Bei dem durchführenden Projektträger werden dann zunächst die Lernvoraussetzungen, die Qualifikationen, der Sprachstand sowie der Sprach- und Qualifizierungsbedarf ermittelt. Ziel ist es, hinsichtlich Berufsbranchen und Sprachniveau möglichst homogene Gruppe zusammen zu stellen. Am Ende des Kurses stellt der Projektträger eine Teilnahmebescheinigung aus, in der sowohl die Lernziele als auch die Inhalte und Ihre Lernfortschritte detailliert festgehalten werden.

Im Jahr 2009 haben in Hamburg drei Träger berufsbezogene Deutschkurse angeboten. Seit Einführung wurden bislang Kurse zu den Berufsfeldern Wirtschaft und Verwaltung, kaufmännische Berufe (Verkauf und Bürokaufmann/frau), Dienstleistung sowie technisch-gewerbliche Berufe gestartet.

## 1.3 Lokale Sprachförderangebote

Als dritte Stufe der Sprachförderung von Menschen mit Migrationshintergrund sind solche Kurse zu nennen, die lokal sowohl durch team.arbeit.hamburg als auch im Rahmen des ESF in Hamburg angeboten werden.

### 1.3.1 Sprachkurse von team.arbeit.hamburg

Viele Kundinnen und Kunden von team.arbeit.hamburg verfügen nicht über die notwendigen Schriftkenntnisse, um die Integrationskurse oder die berufsbezogenen Sprachkursangebote sinnvoll nutzen zu können. team.arbeit.hamburg bietet daher in den Jahren 2009 und 2010 jeweils über 60 Plätze für Alphabetisierungskurse mit 12-wöchiger Dauer an.



### 1.3.2 Sprachförderung im Rahmen des Europäischen Sozialfonds in Hamburg

In dem Hamburger Programm des Europäischen Sozialfonds ist für den Förderzeitraum 2007–2013 unter dem Schwerpunkt „Steigerung der Anpassungsfähigkeit und Wettbewerbsfähigkeit von Beschäftigten und Unternehmen“ die Aktion A 1 eingeplant, die die Vermittlung von berufs- und fachspezifischen Fertigkeiten und Deutschkenntnissen für Beschäftigte mit Migrationshintergrund sowie die Förderung der beruflichen Weiterbildung für gering qualifizierte Beschäftigte zum Gegenstand hat. Mit der Aktion A 1 sollen unter anderem 7.000 Teilnehmerinnen und Teilnehmer mit Migrationshintergrund erreicht werden.

Zurzeit werden die folgenden Projekte durchgeführt:

- Mitarbeiterqualifizierungen für Migrantinnen und Migranten (MIMI),
- Kenntnisprüfung migriertes Pflegepersonal (MiKe),
- Interkulturelle Aufstiegsqualifizierung zum Berufsabschluss Gesundheits- und Pflegeassistent.

Bei den bestehenden Angeboten wird die Sprachförderung in die allgemeine Qualifizierung eingebunden. Zielgruppen sind beispielsweise Beschäftigte in migrantischen Betrieben, deren Bildungsabschluss oder/und deren im Heimatland erworbene Kompetenzen in der ausgeübten Tätigkeit nicht angewandt werden, deren berufliche Stellung durch fehlende Sprachkompetenz, Fachkenntnisse oder Schlüsselqualifikationen stark eingeschränkt ist sowie Beschäftigte, deren Qualifizierung zur Gewinnung von Kundinnen und Kunden mit Migrationshintergrund führen soll. Hervorzuheben ist ein derzeit laufendes Projekt, in dem Beschäftigte mit Migrationshintergrund, die bereits bei ambulanten Pflegediensten oder in Altenheimen als Pflegehilfskräfte arbeiten und über in ihren Herkunftsländern erworbene Qualifikationen verfügen, auf Abschlussprüfungen nach dem deutschen Krankenpflegegesetz zur Gesundheits- und Krankenpflegerin und zum Gesundheits- und Krankenpfleger vorbereitet werden. Ergänzend ist zudem auf Projekte mit großen Sprachförderanteilen in der Aktion C 2 zu verweisen, die auf Grund ihres vornehmlichen Ziels der Förderung der Teilnahme von Menschen mit Migrationshintergrund am Erwerbsleben im vierten Aktionsfeld „Förderung von Arbeit und Erwerbsleben“ (E. IV. 3. c) dargestellt werden.

### 1.3.3 Weiterführende Sprachangebote des Landesbetriebs Hamburger Volkshochschule

Weiterführende Sprachangebote für Menschen mit Migrationshintergrund bietet die Hamburger Volkshochschule in Form von sog. DaF-Kursen (Deutsch als Fremdsprache) an, und zwar auf den Stufen B 2 und C 1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens. In den vergangenen drei Jahren hat die Hamburger Volkshochschule im Durchschnitt jährlich etwa 41 B 2-Zertifikate und 85 C 1-Zertifikate erteilt. Viele Universitäten und Fachhochschulen erkennen das C 1-Zertifikat als Nachweis hinreichender Sprachkenntnisse an.

## 2. Handlungsansätze für eine verbesserte Sprachförderung

- Den Anschluss der berufsbezogenen Sprachkurse an die Integrationskurse sicherstellen: Die bisherigen Erfahrungen in der Umsetzung der vom BAMF angebotenen berufsspezifischen Sprachkurse in Hamburg zeigen, dass ein großer Teil der eigentlich avisierten Zielgruppe dieses Angebot noch nicht in Anspruch nimmt. Dies liegt zum einen an fehlenden Informationen über Chan-

cen, die dieses Angebot bietet und zum anderen an der Finanzierungsstruktur der berufsspezifischen Sprachkurse. Da die Zuweisung zu den Sprachkursen und damit die Information über das Angebot über die Agentur für Arbeit bzw. team.arbeit.hamburg erfolgt, sind Menschen, die nicht im Leistungsbezug stehen, wie z. B. nicht arbeitende Ehefrauen und Beschäftigte von dieser Information ausgeschlossen. Aus ähnlichen Gründen stellt auch die Finanzierungsstruktur ein Problem dar, da die Teilnehmereinkommen als Kofinanzierung für die aus dem ESF des Bundes bezahlten Sprachkurse herangezogen werden. Damit steht die Teilnahme an den berufsspezifischen Sprachkursen faktisch nur Menschen im Leistungsbezug unentgeltlich offen.

Hier soll unter Einsatz von Mitteln des ESF in Hamburg sowie durch Landesmittel der Freien und Hansestadt Hamburg ein Projekt gefördert werden, dessen Ziel zum einen darin besteht, über aufsuchende Beratung in den Abschlussklassen der Integrationskurse für das Angebot zu werben und die Menschen zur Teilnahme zu motivieren. Darüber hinaus soll mit dem Projekt sichergestellt werden, dass allen Personen, die auf der Grundlage der Richtlinie für das ESF-BAMF-Programm in den Genuss der Sprachkurse kommen können, die Teilnahme auch tatsächlich ermöglicht wird. Dies kann durch die Information und Vernetzung von migrantisch geprägten Betrieben erfolgen, für die die Organisation für eine Teilnahme an den Kursen einschließlich der finanziellen Abwicklung (Nachweis der Teilnehmereinkommen) übernommen wird. Zum anderen soll der Projektträger auch jene Personen zu einer Teilnahme anregen, die zwar nicht beschäftigt sind, aber nicht im Leistungsbezug stehen und ihnen Wege aufzeigen, wie sie von diesem Angebot profitieren können.

- Weiterentwicklung der Sprachfördermaßnahmen für erwachsene Zuwanderinnen und Zuwanderer: Die in Hamburg mit der Sprachförderung befassten Behörden führen unter Federführung der BSG regelmäßig Arbeitsgespräche durch. Beteiligt sind das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, die Agentur für Arbeit, team.arbeit.hamburg, die Behörde für Schule und Berufsbildung, die Behörde für Wirtschaft und Arbeit sowie die Behörde für Inneres. Die verschiedenen Sprachfördermaßnahmen werden vorgestellt, aufeinander abgestimmt und bewertet. Schwachstellen werden analysiert und Vorschläge für die Weiterentwicklung bedarfsgerechter Sprachfördermaßnahmen erörtert. Die im Jahr 2009 und 2010 durchgeführten Maßnahmen werden in einem einheitlichen Raster mit Angaben der Ziele, Zielgruppe, Dauer, Kursart und Kursstruktur, Teilnehmerplätze sowie des Fördervolumens erfasst, um die Transparenz und Vergleichbarkeit der Sprachförderprogramme zu verbessern und die Angebotsstruktur zu optimieren.

## III.

### Das dritte Aktionsfeld: Die Arbeitsmarktförderung – Qualifikationen bedarfsgerecht stärken

Arbeitsmarktpolitik wird in Hamburg auf zwei verschiedenen Ebenen durch zwei verschiedene Rechtsträger auf jeweils unterschiedlichen rechtlichen Grundlagen umgesetzt. Auf einer ersten Ebene fördert die Bundesagentur für Arbeit (BA) über die Agentur für Arbeit Hamburg Arbeitslose mit einem Anspruch auf Arbeitslosengeld I (ALG I) auf der Grundlage des SGB III. Wer keinen Anspruch auf Arbeitslosengeld I hat, aber dennoch erwerbsfähig ist, wird als Kundin oder Kunde von team.arbeit.hamburg, der Arbeitsgemeinschaft (ARGE) von

Bundesagentur für Arbeit und der Freien und Hansestadt Hamburg zur Umsetzung des SGB II in Hamburg, betreut.

### 1. Die Arbeitsmarktpolitik der Bundesagentur für Arbeit

Als rechtlich eigenständige Bundesoberbehörde ist die BA nur an fachliche Weisungen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales gebunden. Die Freie und Hansestadt Hamburg hat daher bei der Umsetzung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente geringen Steuerungsspielraum. Zudem werden über 68 % der Arbeitslosen mit ausländischer Staatsangehörigkeit im Rechtskreis des SGB II betreut. Auf eine detaillierte Darstellung der Arbeitsmarktpolitik der BA wird daher im Rahmen dieses Senatskonzepts zur beruflichen Integration verzichtet. Zu erwähnen ist jedoch, dass Kooperationsmöglichkeiten, zum Beispiel in Verwaltungsausschüssen, genutzt werden. Ein Beispiel für eine lokale Kooperationsmöglichkeit ist die gemeinsame Anstrengung von Agentur für Arbeit Hamburg und team.arbeit.hamburg, Personen, die noch einen Restanspruch auf Arbeitslosengeld I von drei Monaten haben, verstärkt zu betreuen. Die Freie und Hansestadt Hamburg unterstützt die intensivierten Integrationsbemühungen, um einen Wechsel in den ALG II-Bezug zu verhindern.

### 2. Das arbeitsmarktpolitische Programm von team.arbeit.hamburg zur Umsetzung des SGB II in Hamburg

Da es sich bei team.arbeit.hamburg um die Arbeitsgemeinschaft (ARGE) der Bundesagentur für Arbeit und der Freien und Hansestadt Hamburg zur Umsetzung des SGB II in Hamburg handelt, kann die Freie und Hansestadt Hamburg die Umsetzung der Arbeitsmarktpolitik hier im Rahmen des SGB II mitgestalten. In der Trägerversammlung der ARGE ist Hamburg durch die Behörde für Wirtschaft und Arbeit, die Behörde für Soziales, Familie, Gesundheit und Verbraucherschutz sowie das Bezirksamt Eimsbüttel vertreten.

Das SGB II verfolgt das Ziel, die Hilfebedürftigkeit von arbeitslosen Hilfeempfängern durch die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit zu beseitigen, zu verkürzen oder zumindest im Umfang zu verringern. Hierzu verfolgt es eine Strategie des „Förderns und Forderns“. Um den Arbeitslosen zu fördern soll die Arbeitsverwaltung nach § 14 SGB II für jeden Arbeitslosen einen persönlichen Ansprechpartner bereitstellen, der ihn unterstützt. Der Arbeitslose und sein persönlicher Ansprechpartner schließen eine Eingliederungsvereinbarung, die festlegt, welche Unterstützungsleistungen die ARGE bereitstellt und welche Bemühungen der Arbeitslose dementsprechend zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit unternehmen muss. Bei Nichteinhaltung der vereinbarten Bemühungen können die Leistungen der Grundsicherung gekürzt und mangelnde Kooperation auf diese Weise sanktioniert werden. Im Sinne des „Förderns“ bietet das SGB II auch für die nur teilweise Aufnahme einer Erwerbstätigkeit – wenn auch bislang nur in geringem Maße – über die Freibetragsregelungen (nicht als Einkommen anzurechnender Anteil des Erwerbseinkommens) Anreize.

#### 2.1 Das neue „4-Phasen-Modell der Integrationsarbeit“

Um die Beratungs- und Vermittlungsarbeit zielgerichtet anzugehen und den Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung vorzubereiten, hat team.arbeit.hamburg seit August 2009 das so genannte „4-Phasen-Modell der Integrationsarbeit“ eingeführt. Hierbei handelt es sich um ein von der BA entwickeltes Prozessmodell, das für die Mitar-

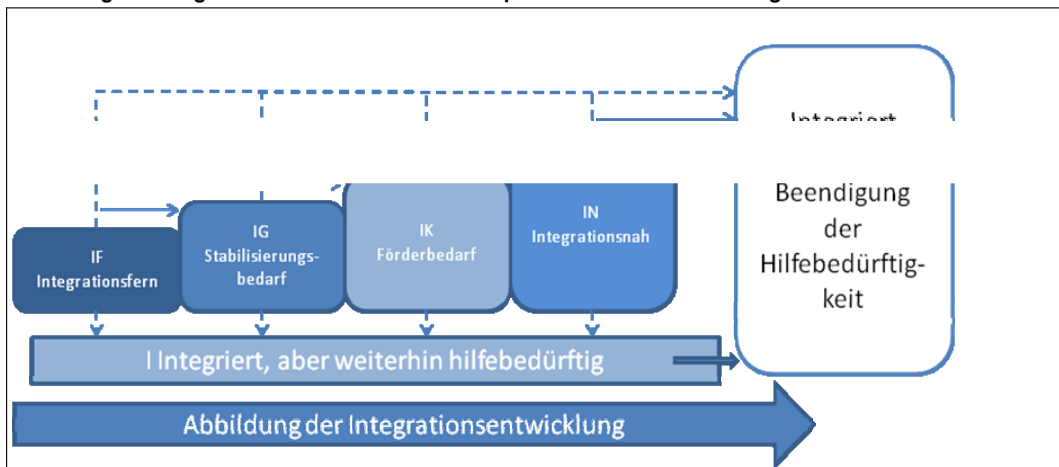
beiterinnen und Mitarbeiter der team.arbeit.hamburg sämtliche Arbeitsschritte von der Profilerfassung des Arbeitslosen über die Festlegung der Beratungs- und Vermittlungsziele, der Strategiewahl zur beruflichen Eingliederung und deren Umsetzung durch Förderinstrumente beschreibt. Es ist ausdrückliches Ziel der Einführung des neuen Prozessmodells, neben beruflichen Kompetenzen auch informell erworbene Kompetenzen abzubilden, um damit das Potenzial des Arbeitslosen und seine Vermittlungschancen besser einschätzen und beschreiben zu können. Für Menschen mit Migrationshintergrund bietet das Modell die Chance, im Ausland erworbene aber in Deutschland noch nicht anerkannte Qualifikationen sowie kulturelle Kompetenzen systematisch zu erfassen.

#### 2.2 Zuordnung zu Betreuungsstufen

Im Rahmen des SGB II fördert team.arbeit.hamburg Arbeitslose mit ganz unterschiedlichen Erwerbschancen. So zählen zu den Kundinnen und Kunden der ARGE ältere Langzeitarbeitslose genauso wie junge Hochschulabsolventinnen und Hochschulabsolventen, die einen Arbeitsplatz suchen, aber noch keine Ansprüche aus der Arbeitslosenversicherung (ALG I) erworben haben. Um dieser heterogenen Kundenstruktur mit passenden Angeboten gerecht zu werden und um bei integrationsfernen Kundinnen und Kunden Fortschritte messen zu können, verfolgt team.arbeit.hamburg das von der BA entwickelte Konzept unterschiedlicher Betreuungsstufen. Die Einordnung einer Kundin bzw. eines Kunden in eine der Betreuungsstufen spiegelt seine Integrationsnähe sowie seinen jeweils aktuellen Betreuungs- und Unterstützungsbedarf im Integrationsprozess wider. Folgende Betreuungsstufen sind vorgesehen:

- Integriert, aber weiter hilfebedürftig: Der Betreuungs- und Unterstützungsbedarf der Kundinnen und Kunden in der Betreuungsstufe I kann individuell sehr verschieden sein; gemeinsam ist diesem Personenkreis jedoch, dass die Kundinnen und Kunden bereits in den Arbeitsmarkt integriert sind, sie jedoch weiterhin auf Grundsicherungsleistungen angewiesen sind.
- Integrationsnah: In dieser Betreuungsstufe stehen die Kundinnen und Kunden dem Arbeitsmarkt ohne wesentliche Einschränkungen zur Verfügung.
- Förderbedarf: Die Kundinnen und Kunden, die dieser Betreuungsstufe zuzuordnen sind, sind grundsätzlich den Anforderungen einer Erwerbstätigkeit gewachsen, benötigen jedoch unterstützende Eingliederungsleistungen zur Integration in den ersten Arbeitsmarkt.
- Stabilisierungsbedarf: Auch hier bestehen bei der Kundin bzw. bei dem Kunden Einschränkungen bei der Ausübung einer Erwerbstätigkeit, denen jedoch auch im beruflichen Kontext begegnet werden kann. Die Kundinnen und Kunden werden durch geeignete Maßnahmen (wieder) an die allgemeinen Anforderungen einer Erwerbstätigkeit herangeführt.
- Integrationsfern: Die Arbeitslosen haben Betreuungs- und Hilfebedarf. Persönliche Einschränkungen oder Hemmnisse im sozialen Bereich sind so schwerwiegend, dass der Hilfebedarf sich zunächst nicht auf den Arbeitsmarktkontext, sondern auf die Beseitigung der Hemmnisse im persönlichen bzw. sozialen Bereich richtet. Für Kundinnen und Kunden dieser Betreuungsstufe kann daher die Betreuung im Rahmen des beschäftigungsorientierten Fallmanagements angezeigt sein.

Abbildung 14: Integrationsstufen im Förderkonzept von team.arbeit.hamburg



Quelle: SGB II Jahresbericht 2007. Bundesagentur für Arbeit, eigene Darstellung.

Im Jahr 2008 hat sich die Kundenstruktur von team.arbeit.hamburg wie folgt auf die Betreuungsstufen aufgegliedert:

**Tabelle 6: Kundenstruktur von team.arbeit.hamburg nach Betreuungsstufen an den arbeitslosen und Arbeit suchenden Kundinnen und Kunden in Hamburg, Stand: Februar 2009.**

Betreuungsstufe	Kundinnen/Kunden arbeitslos und arbeitssuchend absolut	Anteil an allen Kundinnen/Kunden in Prozent	Kundinnen/Kunden mit ausländischer Staatsangehörigkeit	Anteil an der jeweiligen Betreuungsstufe in Prozent
Integrationsfern -IF-	15.853	23,5%	3.711	20,9%
Stabilisierungsbedarf	28.851	42,8%	8.206	46,2%
Förderbedarf	20.646	30,6%	5.436	30,6%
Integrationsnah -IN-	2.038	3,0%	391	2,2%
Gesamt	67.388	100,0%	17.744	100,0%

Quelle: team.arbeit.hamburg.

Die Übersicht zeigt, dass fast die Hälfte aller Kundinnen und Kunden mit ausländischer Staatsangehörigkeit ein arbeitsmarktlichen Stabilisierungsbedarf aufweist (46,2 %) und fast ein weiteres Drittel Förderbedarf hat (30,6 %). Die Verteilung der Kundinnen und Kunden mit ausländischer Staatsangehörigkeit auf die verschiedenen Betreuungsstufen unterscheidet sich allerdings nur geringfügig von der aller Kundinnen und Kunden.

### 2.3 Arbeitsmarktpolitische Instrumente von team.arbeit.hamburg

team.arbeit.hamburg wurden im Jahr 2008 176,4 Millionen Euro für arbeitsmarktpolitische Instrumente vom Bund zur Verfügung gestellt. Die Freie und Hansestadt Hamburg hat weitere sechs Millionen Euro für ergänzende städtische Arbeitsmarktinstrumente übertragen.

Entsprechend der vielschichtigen Kundenstruktur hat team.arbeit.hamburg die Mittel in einem breiten Leistungsangebot eingesetzt. Als arbeitsmarktorientierte Instrumente stehen team.arbeit.hamburg rund 40 Eingliederungsleistungen des SGB III zur Verfügung, die auch

von der BA genutzt werden. Zudem hält das SGB II mit Arbeitsgelegenheiten, Einstiegsgeld sowie den so genannten „Sonstigen weitere Leistungen“ drei Instrumente bereit, die ausschließlich für die Integration von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen konzipiert wurden.

- Für integrationsnahe Arbeitslose werden vornehmlich Unterstützungsleistungen der Beratung und Vermittlung nach § 45 SGB III eingesetzt. Arbeitslose können hierüber beispielsweise Bewerbungs- oder Reisekosten für Vorstellungsgespräche erstattet bekommen. Daneben können Mobilitätshilfen nach § 53 SGB III gewährt werden, wenn die Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung einen Umzug erfordert. Schließlich kommt auch eine Förderung der beruflichen Weiterbildung nach § 77 SGB III in Betracht, um Kundinnen und Kunden über eine Qualifizierung nachhaltig in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren. Mit einem Vermittlungsgutschein können Arbeitslose außerdem einen privaten Arbeitsvermittler ihrer Wahl einschalten.
- Für Kundinnen und Kunden mit Förderbedarf stehen diese Instrumente ebenfalls zur Verfügung. Hier setzt

team.arbeit.hamburg zudem betriebliche und schulische Trainingsmaßnahmen ein. Sie dienen dazu, reale Kontakte zum ersten Arbeitsmarkt aufzubauen. Betriebliche Trainingsmaßnahmen bieten sowohl Kundinnen und Kunden als auch Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern überdies die Möglichkeit, sich über das Bewerbungsgespräch hinaus kennenzulernen. Als sehr erfolgreich bei Arbeitslosen mit Förderbedarf haben sich vor allem Eingliederungszuschüsse erwiesen. Mit dem „Hamburger Modell“ werden durch einen Zuschuss von monatlich 250 Euro sowohl an einstellende Betriebe als auch an die neu eingestellten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern jährlich mehr als 4.500 Hamburger in Arbeit gebracht.

- Kundinnen und Kunden mit Stabilisierungsbedarf erhalten unter anderem die Möglichkeit, an Arbeitsgelegenheiten teilzunehmen, die bei team.arbeit.hamburg in der Mehraufwandsvariante als so genannte „Ein-Euro-Jobs“ durchgeführt werden. Sie zielen darauf ab, die Arbeitslosen wieder an einen geregelten Arbeitsalltag zu gewöhnen und die für das Erwerbsleben notwendigen Fähigkeiten zu aktivieren.
- Integrationsfernen Arbeitslosen mit besonderen Vermittlungshemmnissen wird gegebenenfalls ein gefördertes Beschäftigungsverhältnis (BEZ) gemäß § 16e SGB II angeboten, bei denen der Arbeitgeber einen Lohnkostenzuschuss von bis zu 75 % erhält. Zudem spielen hier bei der Betreuung flankierende Leistungen wie psychosoziale Beratung, Gesundheitsberatung oder Schuldnerberatung eine große Rolle.

#### 2.4 Das bestehende Integrationskonzept von team.arbeit.hamburg

Vor dem Hintergrund des Hamburger Handlungskonzepts des Senats hat team.arbeit.hamburg für den Bereich des SGB II ein eigenes Handlungskonzept für die Zielgruppe der Menschen mit Migrationshintergrund aufgestellt. Ziel von team.arbeit.hamburg ist, Menschen mit Migrationshintergrund bei der Integration in Arbeit und Gesellschaft mit geeigneten Maßnahmen zu unterstützen. Das Handlungskonzept umfasst die fünf Bereiche Sprachangebote, bedarfsgerechte Ausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente, Unterstützung des Aktionsplans des Senats zur Integration junger Menschen mit Migrationshintergrund in Ausbildung, die Verzahnung von Hilfesystemen sowie die Qualifizierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von team.arbeit.hamburg.

- Sprache: team.arbeit.hamburg bietet eigene berufsbezogene Alphabetisierungskurse für Zuwanderinnen und Zuwanderer an. Darüber hinaus nutzt team.arbeit.hamburg die Integrationskurse nach dem Zuwanderungsgesetz sowie die neuen berufsbezogenen BAMF-Europäischer Sozialfonds- Sprachkurse.
- Arbeitsmarktpolitische Instrumente: Strategie von team.arbeit.hamburg ist es, zunächst die Sprachqualifikationen von Menschen mit Migrationshintergrund zu erhöhen. Abhängig vom individuellen berufsfachlichen und tätigkeitsspezifischen Förderbedarf können Menschen mit Migrationshintergrund dann gemeinsam mit

anderen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen an den oben genannten Maßnahmen teilnehmen. Um die für die berufliche Eingliederung zwingend notwendige Kommunikationsfähigkeit zu erreichen, sollen Menschen mit Migrationshintergrund daher grundsätzlich in heterogenen Maßnahmengruppen gefördert werden. Eine Ausnahme besteht für Jugendliche und Jung-erwachsene. Ihnen wird im Rahmen von Arbeitsgelegenheiten eine Kombination von „Arbeit“ und „Sprachförderung“ angeboten, um die deutsche Sprache in der berufs- und tätigkeitsspezifischen konkreten Anwendung zu erlernen und zu sprechen. In den Förderkontingenten der einzelnen Instrumente (Arbeitsgelegenheiten, Trainingsmaßnahmen sowie Fördermaßnahmen zur beruflichen Weiterbildung) stellt team.arbeit.hamburg jedoch Teilnehmerplätze für „Menschen mit Migrationshintergrund“ bereit.

- Verzahnung von Hilfesystemen: team.arbeit.hamburg hat in jedem Job-Center Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner für Integrationsfragen eingesetzt. Diese organisieren und koordinieren die Zusammenarbeit mit behördlichen Dienststellen und Organisationen. Darüber hinaus informiert team.arbeit.hamburg ihre Kundinnen und Kunden über weitergehende Sprach- und Integrationsangebote der Freien und Hansestadt Hamburg und freier Träger.
- Mitarbeiterqualifizierung: Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern von team.arbeit.hamburg wird die Möglichkeit gegeben, die eigene interkulturelle Kompetenz zu stärken, um besser auf die Bedürfnisse von Menschen mit Migrationshintergrund eingehen zu können. Hierfür werden entsprechende Fortbildungsangebote zur Verfügung gestellt. Die Schulungen werden in den Job-Centern durchgeführt. Darüber hinaus werden Schulungen zum Thema Ausländerrecht und Integration durchgeführt.

#### 2.5 Erfolge bei der Arbeitsmarktvermittlung von Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit

Die schon in Kapitel D aufgezeigte positivere Arbeitsmarktentwicklung für Menschen mit ausländischer Staatsangehörigkeit bestätigt sich auch bei der Betrachtung der Integrationszahlen von team.arbeit.hamburg. Als Integrationen zählen hier die Abgänge von Kundinnen und Kunden in Erwerbstätigkeit (abhängige Beschäftigung oder Selbstständigkeit) oder Ausbildung, die länger als sieben Tage andauern. Die Integrationsquote ist dabei als Anteil der integrierten Kundinnen und Kunden am gesamten zu aktivierenden Kundenpotential definiert.

In den Jahren 2007 und 2008 erreichen Kundinnen und Kunden mit ausländischer Staatsangehörigkeit überdurchschnittlich hohe Integrationswerte. Dabei zeigt sich im Vier-Jahres-Verlauf, dass die Integrationsquote bei Kundinnen und Kunden mit ausländischer Staatsangehörigkeit stärker ansteigt als bei allen Kundinnen und Kunden insgesamt. Die positive wirtschaftliche Entwicklung der letzten Jahre kommt also vor allem auch bei den Arbeitslosen und Arbeitssuchenden mit ausländischer Staatsangehörigkeit an.



**Tabelle 7: Anteil der integrierten Kundinnen und Kunden am zu aktivierenden Kundenpotential 2005–2008 in Hamburg.**

Gesamt	2005	2006	2007	2008
Integrationen	20.985	24.512	25.678	26.144
Kundenaufkommen	161.078	161.566	149.189	141.108
Integrationsquote	13,0%	15,2%	17,2%	18,5%

Quelle: team.arbeit.hamburg.

**Tabelle 8: Anteil der integrierten Kundinnen und Kunden mit ausländischer Staatsangehörigkeit am zu aktivierenden Kundenpotential 2005–2008 in Hamburg.**

Kundinnen und Kunden mit ausländischer Staatsangehörigkeit	2005	2006	2007	2008
Integrationen	4.824	5.867	6.750	7.143
Kundenaufkommen	37.739	40.290	38.723	38.025
Integrationsquote	12,8%	14,6%	17,4%	18,8%

Quelle: team.arbeit.hamburg.

Diese positiven Integrationszahlen zeigen sich auch, wenn man die Eingliederungsquote in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung sowie die Verbleibsquote in Arbeitslosigkeit jeweils sechs Monate nach dem Austritt aus der Förderung betrachtet. So mündeten fast 29 % aller Teilnehmerinnen und Teilnehmer an Fördermaßnahmen für Arbeitslose mit einem „Migrationshintergrund“ im

Rechtskreis des SGB II im Jahr 2008 in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung<sup>20)</sup>. Bei Personen ohne Migrationshintergrund war dies in nur 27 % der Fall. Während 2008 38,8 % aller Kundinnen und Kunden mit Migrationshintergrund nach einer Fördermaßnahme arbeitslos blieben, waren dies von den Menschen ohne Migrationshintergrund 40 %.

**Tabelle 9: Eingliederungsquote und Verbleibsquote 6 Monate nach Maßnahmeaustritt.**

	2008			2007		
	recherchierbare Austritte aus einer Fördermaßnahme	Eingliederungsquote in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung	Verbleibsquote in Arbeitslosigkeit	recherchierbare Austritte aus einer Fördermaßnahme	Eingliederungsquote in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung	Verbleibsquote in Arbeitslosigkeit
Personen ohne Migrationshintergrund	100 %	27%	40%	100 %	26,7%	39,8%
Personen mit Migrationshintergrund	100 %	28,7%	38,8%	100 %	27,2%	39,9%

Quelle: Bundesagentur für Arbeit, eigene Darstellung.

### 3. Handlungsansätze für eine verbesserte Arbeitsmarktförderung

- Vermehrt Menschen mit Migrationshintergrund in den Job-Centern einsetzen: Bei erwerbsfähigen Hilfebedürftigen im Rechtskreis des SGB II, die einen Migrationshintergrund aufweisen, ist nicht selten auf Grund fehlender Sprachkompetenz, fehlender Kenntnisse über Verwaltungsstrukturen in Deutschland sowie möglicherweise eines traditionellen sozio-kulturellen Hintergrundes eine besondere Distanz – im Einzelfall sogar fehlende Akzeptanz – gegenüber den persönlichen Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartnern in den Grundsicherungsstellen zu beobachten. Um diese Distanz abzubauen, empfiehlt sich eine Erhöhung des Anteils des Fachpersonals mit eigenem Migrationshintergrund. Von der Festlegung einer „Migrantenquote“ ist aber aus rechtlichen Erwägungen abzuraten. Statt dessen sollte jedoch dafür Sorge getragen werden, dass bei der Bewertung von Bewerbungen Kriterien wie die Beherrschung von im jeweiligen Kundenkreis relevanten Fremdsprachen und die Vertrautheit mit örtlich

relevanten Kulturen im Verhältnis zu einschlägigen Ausbildungen im Verwaltungs- und Sozialbereich stärker gewichtet werden, so dass migrantenspezifische Chancen des „Quereinstiegs“ geschaffen werden. Die Freie und Hansestadt Hamburg wird hierauf als Trägerin der ARGE über die Behörde für Wirtschaft und Arbeit hinwirken. Entsprechend des Handlungsansatzes des Handlungskonzepts zur Integration von Zuwanderinnen und Zuwanderern sind auch Fortbildungsangebote zur Schulung interkultureller Kompetenzen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Arbeitsvermittlung vermehrt zu fördern.

- Bessere Erfassung des Migrationshintergrundes: Die mangels besserer Datenlage in der Praxis bislang

<sup>20)</sup> Da die Bundesagentur für Arbeit das Merkmal des Migrationshintergrundes nicht erhebt, sind hierunter alle Arbeitslosen erfasst, die im System der Bundesagentur als ausländische Staatsangehörige oder Spätaussiedler gekennzeichnet sind.

geläufige Faustregel, die Anzahl der Menschen mit Migrationshintergrund als doppelt so hoch anzunehmen wie die Zahl der ausländischen Staatsangehörigen, lässt sich zwar für Hamburg in etwa bestätigen. Anhand der in Kapitel C dargestellten Zahlen beträgt der Faktor 1,85. Dennoch ist diese Schätzmethode vor allem in Hinblick auf den ebenfalls in Kapitel B dargestellten deutlich steigenden Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund in jüngeren Jahrgängen unzureichend. Bei der Erfassung ihrer gesamten Kundenstruktur sollte team.arbeit.hamburg daher für die Maßnahmeplanung das Merkmal „Migrationshintergrund“ in der von der BA bereitgestellten Vermittlungssoftware VerBIS nutzen und gegebenenfalls spezifizieren. Nach § 281 Absatz 2 SGB III hat die BA schon heute den Migrationshintergrund zu erheben und in ihren Statistiken zu berücksichtigen. Voraussetzung ist jedoch, dass das BMAS zunächst durch Rechtsverordnung das Nähere über die zu erhebenden Merkmale und die Durchführung des Verfahrens, insbesondere Erhebung, Übermittlung und Speicherung der erhobenen Daten bestimmt. Der Erlass der Rechtsverordnung steht bislang aus. Die Behörde für Wirtschaft und Arbeit wird sich beim BMAS um einen baldigen Erlass der Rechtsverordnung einsetzen.

– Untersuchung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen anhand des Cultural Mainstreaming Ansatzes: Nach dem Cultural Mainstreaming Ansatz sind bestehende staatliche Förderinstrumente so auszurichten, dass sie auch Menschen mit Migrationshintergrund in ihren spezifischen Bedarfen erreichen. Hierzu ist das arbeitsmarktpolitische Instrumentarium daraufhin zu untersuchen, welche Instrumente bei Menschen mit Migrationshintergrund überdurchschnittlich erfolgreich sind und welche nur wenige Eingliederungswirkungen erzielen. Gleichzeitig ist zu untersuchen, ob Menschen mit Migrationshintergrund entsprechend ihres Anteils an den gesamten Kundinnen und Kunden der Arbeitsverwaltung an den für sie wirkungsvollen Instrumenten teilnehmen. Gegebenenfalls sind Umsteuerungen vorzunehmen. So zeigen wissenschaftliche Untersuchungen unterschiedliche Erfolge bei arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. In einem langfristigen Vergleich weisen etwa Arbeitsgelegenheiten negative Effekte auf die Beschäftigungschancen als auch auf den Abgang aus Hilfsbedürftigkeit auf. Hiervon sind auch Menschen mit Migrationshintergrund besonders betroffen, da sie einen besonders hohen Anteil an der Zielgruppe der Arbeitsgelegenheiten („Kundinnen und Kunden mit Stabilisierungsbedarf“) aufweisen.

– Soziokulturelle Faktoren und Genderaspekte bei Aktivierungsmaßnahmen beachten: Die in Kapitel C vorgestellten Ergebnisse der Lebensweltforschung des Heidelberger Sozialforschungsinstituts Sinus Sociovision haben gezeigt, dass sich die Lebenswelten von Menschen mit Migrationshintergrund anhand von Grundorientierungen und sozialen Lagen einordnen lassen, die jedoch nicht unbedingt von der Ethnie oder Herkunft bestimmt werden. Die Studie legt nahe, dass Motive für eine mögliche Integration ganz unterschiedlich sein können und dass politische und pädagogische Ansätze (Druck, Fördermaßnahmen, Anreize, Zugänge) an den Lebensumständen, Ressourcen und subjektiven Werten anknüpfen sollten, um erfolgreich zu sein. Es sollten daher jeweils besondere Aktivierungskonzepte für die Zielgruppen „Frauen in traditionellen religiös-verwurzelten Milieus“ sowie „Jugendliche mit Migrationshintergrund auf der Suche nach Identität und Perspektiven“ entwickelt werden. Diese Konzepte können

etwa durch Aktivierungsträger im Rahmen von Arbeitsgelegenheiten oder in den Leistungsbeschreibungen des ESF umgesetzt werden. Hierfür können die auf der Grundlage des Rahmenprogramms Integrierte Stadtteilentwicklung (RISE) geschaffenen Strukturen der Zusammenarbeit mit den Bezirken genutzt werden.

#### IV.

### Das vierte Aktionsfeld: Die Förderung von beruflicher Selbstständigkeit und Existenzgründungen

#### 1. Selbstständige Menschen mit Migrationshintergrund in Hamburg

Laut Mikrozensus waren im Jahr 2007 insgesamt 119.000 Menschen in Hamburg selbstständig tätig. 22.000 bzw. 18,5 % dieser Selbstständigen hatten einen Migrationshintergrund. Der Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund an den Erwerbsfähigen im Alter von 15 bis 65 Jahren liegt mit 27,6% jedoch deutlich höher. 11.000 aller Selbstständigen in Hamburg sind Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit. Dies sind 9,2%, während ausländische Staatsangehörige 14,2% aller Erwerbsfähigen stellen. An der Zahl der Selbstständigen sind sowohl Menschen mit Migrationshintergrund als auch Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit in Hamburg bislang unterrepräsentiert.

Die Zahl der Selbstständigen umfasst jedoch alle Unternehmensformen sowie Freiberufler<sup>21)</sup>. In einem Konzept zur beruflichen Integration, in dem die berufliche Selbstständigkeit vor allem eine Alternative zur Arbeitslosigkeit darstellt, spielen vor allem gewerbliche Tätigkeiten in geringem Umfang eine Rolle. Um die Bedeutung von migrantischen Existenzgründungen zu erfassen, bietet sich daher ein Blick auf die Gewerbebeanmeldungen von Einzelunternehmern in Hamburg an.

Zwar gibt diese Zahl nicht exakt die Anzahl der Existenzgründungen wieder, da die Abgabe der Gewerbebeanmeldungen zunächst eine Absichtserklärung über die Aufnahme eines Gewerbes darstellt und statistisch nicht nachprüfbar ist, inwieweit das Gewerbe überhaupt bzw. in der angemeldeten Form aufgenommen worden ist. Entsprechendes gilt für Gewerbeabmeldungen, da nicht jeder Gewerbebetrieb nach Beendigung der wirtschaftlichen Tätigkeit oder bei einer Sitzverlagerung abgemeldet wird.

Dennoch lässt sich aus den vorliegenden Zahlen die Tendenz ablesen, dass Menschen mit ausländischer Staatsangehörigkeit in den Jahren 2006 bis 2008 überproportional zu ihrem Bevölkerungsanteil Gewerbebeanmeldungen vornahmen. Im Jahr 2008 reichten sie fast ein Drittel aller Gewerbebeanmeldungen ein. Der Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund dürfte dementsprechend höher sein. So genannte migrantische Betriebe spielen daher eine bedeutende Rolle bei „kleineren“ Neugründungen in Hamburg. Auffallend ist zudem der gegenüber dem Anteil an Gewerbebeanmeldungen etwas niedrigere Anteil an Gewerbeabmeldungen.

<sup>21)</sup> Selbstständige: Personen, die einen Betrieb oder eine Arbeitsstätte als (Mit-)Eigentümerin bzw. (Mit-)Eigentümer, als Pächterin bzw. Pächter oder als selbstständige Handwerkerin bzw. selbstständiger Handwerker leiten, sowie selbstständige Handelsvertreterinnen bzw. -vertreter, freiberuflich Tätige, Hausgewerbetreibende und Zwischenmeisterinnen bzw. Zwischenmeister.

**Tabelle 10: Gewerbebeanmeldungen und Gewerbeabmeldungen von Einzelunternehmerinnen und -Einzelunternehmern nach Staatsangehörigkeiten auf Grundlage der Gewerbeordnung in Hamburg 2006–2008.**

	2006		2007		2008		
	absolut	Anteil in %	absolut	Anteil in %	absolut	Anteil in %	
<b>Anmeldungen</b>	Deutsche	12.563	71,7	12.120	69,8	11.784	67,3
	ausländische Staatsangehörige	4.963	28,3	5.256	30,2	5.738	32,7
	Gesamt	17.526	100,0	17.376	100,0	17.522	100,0
<b>Abmeldungen</b>	Deutsche	9.192	77,0	9.080	74,7	10.364	73,3
	ausländische Staatsangehörige	2.741	23,0	3.069	25,3	3.770	26,7
	Gesamt	11.933	100,0	12.149	100,0	14.134	100,0

Quelle: Statistisches Amt für Hamburg und Schleswig-Holstein.

## 2. Die bestehenden Förderangebote für Existenzgründerinnen und Existenzgründer und Kleinunternehmerinnen und Kleinunternehmer in Hamburg

Wer in Hamburg eine berufliche Selbstständigkeit anstrebt, kann auf eine Vielzahl von Förderangeboten zurückgreifen. Diese lassen sich grundsätzlich in zwei Kategorien einordnen:

- zum einen stehen den Gründungswilligen vielfältige Beratungsangebote zur Verfügung.
- zum zweiten können Existenzgründerinnen und Existenzgründer aus der Arbeitslosigkeit finanzielle Zuschüsse der Bundesagentur für Arbeit sowie der team.arbeit.hamburg erhalten. Die Behörde für Wirtschaft und Arbeit bietet zudem Kleinstkredite (Micro-lending) als Finanzierungshilfen an.

### 2.1 Beratungsangebote

Die Beratungslandschaft ist vielfältig. So bietet die Hamburger ExistenzgründungsInitiative H.E.I., die die Freie und Hansestadt Hamburg unter Federführung der Behörde für Wirtschaft und Arbeit mit weiteren Partnern 1995 ins Leben gerufen hat, Gründungswilligen eine kostenlose allgemeine Erstberatung sowie vertiefende Seminare an und vermittelt Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner aus über 100 regionalen Instituten und Beratungseinrichtungen des Hamburger Gründungsnetzwerks. Neben den für Gründerinnen und Gründer unentgeltlichen Beratungsleistungen unterstützt das Scheckheft „Selbstständigkeit kann man lernen“ der Hamburger ExistenzgründungsInitiative Gründungswillige mit einem umfangreichen Seminarangebot. Der Besuch der Veranstaltungen wird durch die Freie und Hansestadt Hamburg mit Hilfe von Wertschecks in Höhe von 500 Euro bezuschusst. Die Wertschecks können nur bei den Seminaranbieterinnen und -anbietern des Coachingprogramms eingelöst werden. H.E.I. stehen jährlich grundsätzlich 500 Scheckhefte zur Verfügung.

Die Bezirke bieten zentrale Anlaufstellen durch die Zentren für Wirtschaftsförderung, Bauen und Umwelt. Gründungswilligen stehen zudem Wirtschaftsbeauftragte zur Seite. Im Wirtschaftszentrum Hamburg sind zehn Wirtschaftsförderungseinrichtungen und die Hamburg Marketing GmbH unter einem Dach zusammengebracht und bieten Hilfe und Unterstützung auch bei Fragen rund um die Existenzgründung an – sei es in Form von Netzwerken, Startkapital oder Gewerbeflächen. Das Netzwerk unter

einem Dach sorgt für kurze Wege und Zeitersparnis, wenn es darum geht, sich einen Überblick über die Möglichkeiten der Hamburger Wirtschaftsförderung zu verschaffen. Weitere Beratungsangebote für Existenzgründerinnen und Existenzgründer werden durch die Kammern vorgehalten.

Darüber hinaus fördert der Senat über den ESF in Hamburg gezielt solche Existenzgründungsprojekte, die sich speziell an gründungswillige oder selbstständige Menschen mit Migrationshintergrund richten. In dem Hamburger Programm des ESF ist für den Förderzeitraum 2007–2013 unter dem Schwerpunkt „Steigerung der Anpassungsfähigkeit und Wettbewerbsfähigkeit von Beschäftigten und Unternehmen“ die Aktion A 5 eingeplant, die die „Förderung der Selbstständigkeit und der Gründung neuer Betriebe“ zum Gegenstand hat. Zusammengefasst sollen mit drei derzeit geförderten Projekten rund 1.500 Beratungen durchgeführt und 450 gründungswillige Menschen mit Migrationshintergrund als Teilnehmerinnen und Teilnehmer gewonnen werden. Die Beratungsleistungen verfolgen dabei unterschiedliche Ansätze und Schwerpunkte.

- Das Projekt „Dienstleistungszentrum“ verfolgt den Ansatz einer zielgruppenspezifischen und vornehmlich interkulturellen Ansprache und bietet ein Beratungsangebot für Menschen mit Migrationshintergrund während sowie nach der Existenzgründung an. Der Zugang zur Zielgruppe wird vornehmlich über Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit Migrationshintergrund gewährleistet; auf diesem Weg können Sprachbarrieren gemildert werden. Die eigentlichen Beratungsangebote werden in deutscher Sprache durchgeführt – eine muttersprachliche Ergänzung kann jeweils erfolgen. Vor der Gründung bietet das Vorhaben acht unterschiedliche Beratungsbausteine an, welche niederschwellig sowie auch höherschwellig angelegt sind. Hierbei gibt es zum einen Einzelberatungen, welche sich in Orientierungsgespräche, intensive Beratung (z. B. Business-Plan-Erstellung) sowie eine Phase der Begleitung zu öffentlichen Institutionen oder Kreditinstitutionen trennen lassen. Im Weiteren werden Fachseminare und Workshops für Existenzgründerinnen und Existenzgründer und Jungunternehmerinnen und Jungunternehmer zu den Themen der Konzepterstellung, Steuern, Buchführung, Controlling etc. angeboten. Darüber hinaus werden Veranstaltungen zur Erstinformation, ein Gründer-Info-Point sowie eine Telefon-Hotline als niedrigschwellige Maßnahmen an-

geboten, die die höherschwelligen Angebote optimal ergänzen.

- Das Projekt StartChance orientiert sich bei seiner Arbeit an einem Vier-Phasen-Modell (Orientierungsphase, Planungs- und Startphase, Gründungsphase, Konsolidierungs- und Wachstumsphase) des bundesweiten Facharbeitskreises „Unternehmensgründungen von Migrantinnen und Migranten“ des Netzwerkes „Integration durch Qualifizierung“ und des Norddeutschen Netzwerkes zur beruflichen Integration von Migrantinnen und Migranten (NOBI). In jeder Phase werden Module unterschiedlicher Beratungsintensität und unterschiedlicher Beratungsinhalte eingesetzt.
- Das Projekt „Existenzgründungsberatung für Migranten“ legt schließlich ein besonderes Augenmerk auf die Förderung von Existenzgründerinnen und Existenzgründer. Hierbei wird auch mit dem Instrument des Gründungspasses gearbeitet, welches als Planungs- und Steuerungsinstrument für jeden Einzelnen gilt und klare Ziel- und Teilnahmevereinbarungen auf dem Weg zur Gründung festhält. Während der Qualifizierungsphase werden die potenziellen Gründerinnen und Gründer in die Lage versetzt, Chancen und Risiken einer Existenzgründung selbstständig gegeneinander abzuwägen, um sich unter Umständen auch gegen eine Existenzgründung zu entscheiden. Sollte dies der Fall sein, werden die Teilnehmerinnen und Teilnehmer gezielt auf mögliche Alternativen vorbereitet; hierzu zählt an erster Stelle die Arbeitsvermittlung. Bei erfolgreicher Gründung werden die Existenzgründerinnen und Existenzgründer beim Aufbau, Wachstum und Sicherung des Unternehmens unterstützt und begleitet.

## 2.2 Finanzielle Fördermöglichkeiten

Als finanzielle Fördermöglichkeiten sind der Gründungszuschuss der Bundesagentur für Arbeit, das Einstiegs geld von team.arbeit.hamburg sowie das Hamburger Kleinstkreditprogramm der Behörde für Wirtschaft und Arbeit hervorzuheben.

### 2.2.1 Der Gründungszuschuss der Bundesagentur für Arbeit

Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die eine selbstständige Tätigkeit aufnehmen und dadurch die Arbeitslosigkeit beenden, haben zur Sicherung des Lebensunterhalts und zur sozialen Sicherung in der Zeit nach der Existenzgründung Anspruch auf einen Gründungszuschuss gegenüber der Bundesagentur für Arbeit. Rechtsgrundlage hierfür sind die §§ 57, 58 Sozialgesetzbuch Drittes Buch – SGB III.

Ein Gründungszuschuss wird gezahlt, wenn die Existenzgründerin bzw. der Existenzgründer bis zur Aufnahme der selbstständigen Tätigkeit einen Anspruch auf Entgeltersatzleistungen nach dem SGB III hat oder in einer Arbeitsbeschaffungsmaßnahme nach dem SGB III beschäftigt war. Bei Aufnahme der selbstständigen Tätigkeit muss die Existenzgründerin oder der Existenzgründer noch über einen Anspruch auf Arbeitslosengeld von mindestens 90 Tagen verfügen. Außerdem muss er der Agentur für Arbeit seine Kenntnisse und Fähigkeiten zur Ausübung der selbstständigen Tätigkeit darlegen. Hierfür ist eine positive Stellungnahme einer fachkundigen Stelle über die Tragfähigkeit der Existenzgründung notwendig. Fachkundige Stellen sind insbesondere die Industrie- und

Handelskammern, Handwerkskammern, berufsständische Kammern, Fachverbände und Kreditinstitute.

Liegen diese Voraussetzungen vor, erhalten Existenzgründerinnen und Existenzgründer einen Gründungszuschuss für neun Monate in Höhe des zuletzt bezogenen Arbeitslosengeldes zur Sicherung des Lebensunterhalts und monatlich 300 Euro zur sozialen Absicherung. Für weitere sechs Monate können 300 Euro pro Monat zur sozialen Absicherung gewährt werden, wenn eine intensive Geschäftstätigkeit und hauptberufliche unternehmerische Aktivitäten dargelegt werden.

### 2.2.2 Einstiegs geld und Leistungen zur Eingliederung von Selbstständigen durch team.arbeit.hamburg

team.arbeit.hamburg gewährt nach § 16b SGB II ein Einstiegs geld für maximal 24 Monate zur Überwindung von Hilfebedürftigkeit bei Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung oder selbstständigen Erwerbstätigkeit, wenn dies zur Eingliederung in den allgemeinen Arbeitsmarkt erforderlich ist. In über einem Drittel der insgesamt 581 Hamburger Förderfälle im Jahr 2008, in denen das Einstiegs geld für die Aufnahme einer selbstständigen Erwerbstätigkeit gezahlt wurde, wurden die Mittel an Menschen mit Migrationshintergrund gezahlt.

Darüber hinaus leistet team.arbeit.hamburg nach § 16c SGB II Zuschüsse und Darlehen maximal in Höhe von 10.000 Euro zur Eingliederung von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, die eine selbstständige, hauptberufliche Tätigkeit aufnehmen oder ausüben, wenn zu erwarten ist, dass die selbstständige Tätigkeit wirtschaftlich tragfähig ist und die Hilfebedürftigkeit durch die selbstständige Tätigkeit innerhalb eines angemessenen Zeitraums dauerhaft überwunden oder verringert wird. Zur Beurteilung der Tragfähigkeit der selbstständigen Tätigkeit ist die Stellungnahme einer fachkundigen Stelle erforderlich.

### 2.2.3 Das Hamburger Kleinstkreditprogramm der Behörde für Wirtschaft und Arbeit

Die Freie und Hansestadt Hamburg unterstützt durch das Kleinstkreditprogramm der Behörde für Wirtschaft und Arbeit speziell arbeitslose oder von Arbeitslosigkeit bedrohte Gründerinnen und Gründer von Kleinunternehmen mit einem Darlehen von maximal 12.500 Euro pro Person. Da Banken aus Kosten- und Risikogründen meist nicht bereit sind, Existenzgründerinnen und Existenzgründer zu unterstützen, die nur einen geringen Kapitalbedarf haben, aber weder über Sicherheiten noch über nennenswertes Eigenkapital verfügen, wird dieser Zielgruppe der Weg in die Selbstständigkeit häufig versperrt. Mit dem Programm soll diese Lücke geschlossen werden, denn gute Geschäftsideen mit Aussicht auf Erfolg dürfen nicht am Geld scheitern.

Voraussetzungen für eine Förderung sind unter anderem, dass die Unternehmensgründung in Hamburg erfolgt und dass die Gründerin oder der Gründer ihren bzw. seinen Wohnsitz in Hamburg hat. Darüber hinaus muss die Existenzgründerinnen oder der Existenzgründer erwerbslos oder von Erwerbslosigkeit bedroht sein. Schließlich darf der gesamte Kapitalbedarf den Betrag von 25.000 Euro (bei zwei Gründerinnen oder Gründern eines gemeinsamen Unternehmens max. 50.000 Euro) nicht überschreiten und es darf keine andere Möglichkeit bestehen, das Gründungsvorhaben zu finanzieren.



Das Darlehen ist nach einer tilgungsfreien Zeit von längstens einem Jahr innerhalb einer Gesamtlaufzeit von höchstens sechs Jahren zurückzuzahlen. Der Zinssatz der Darlehen richtet sich nach dem zum Zeitpunkt der Bewilligung geltenden Basiszinssatz der Deutschen Bundesbank, zu dem ein Aufschlag von 5 % hinzukommt. Eine begleitende Beratung der Gründerin oder des Gründers vor und nach Unternehmensgründung soll den Gründungserfolg sicherstellen. Entsprechende Beratungsleistungen für Gründungsinteressierte und Gründerinnen und Gründer erbringen im Auftrag der Freien und Hansestadt Hamburg u. a. die Lawaetz-Stiftung und die Firma Evers & Jung. Seit Mitte 2002 wurden mehr als 550 Gründungsvorhaben gefördert.

### 3. Positive und negative Aspekte „migrantischer Ökonomie“

Existenzgründung und die berufliche Selbstständigkeit von Zuwanderinnen und Zuwanderern führen nicht ohne Weiteres zu einer gesellschaftlichen Integration auch in anderen Bereichen wie Sprache, Bildung oder sozialen Kontakten zur einheimischen Bevölkerung.

So ist mit der Gründung von Migrantenbetrieben die Gefahr verbunden, dass die migrantischen Selbstständigen in eine soziale Mobilitätsfalle geraten, die sich unmittelbar aus der spezifischen Form ihres Wirtschaftens ergibt und die letztlich Integration eher verhindert als fördert. Durch die oftmals ausgeprägte Orientierung auf die Kaufkraft der jeweiligen ethnischen Gemeinschaft entsteht eine starke sozio-ökonomische Abhängigkeit vom Konsumverhalten des eigenen ethnischen Netzwerks aus der sich Migrantenbetriebe oft nur unter großen Anstrengungen lösen können. Monotone Branchenstrukturen und wirtschaftsgeographische Ballungen in Einwanderungsvierteln sind ein Indiz für dieses Phänomen. Zudem ist die Mehrzahl der migrantischen Betriebe nicht in innovations- und wissensintensiven Branchen angesiedelt. Vielmehr handelt es sich überwiegend um Klein- und Kleinstbetriebe, die sich in erster Linie auf Branchen der kundennahen Dienstleistung, den Handel und die Gastronomie konzentrieren. Die Fokussierung der Mehrheit der Migrantenbetriebe auf Branchen, die sich durch einen hohen Konkurrenz- und Wettbewerbsdruck auszeichnen, hat sowohl für die Selbstständigen als auch für deren Beschäftigten zur Folge, dass die unternehmerischen Aktivitäten in der Regel zeit- und arbeitsintensiv sind und die Gewinnspannen und damit auch der Lohn verhältnismäßig gering ausfallen. Dies spiegelt sich unter anderem in der durchschnittlichen Wochenarbeitszeit von Selbstständigen mit Migrationshintergrund wider, die zwischen drei bis sechs Stunden über der der deutschen Selbstständigen liegt.

In der wissenschaftlichen Debatte wird teilweise jedoch auch ein deutlich positiveres Bild der „Migrantenökonomie“ gezeichnet. So kann eine Existenzgründung als ein Schritt angesehen werden, mit dem drohende Arbeitslosigkeit abgewandt werden kann und der einen Ausstieg aus unbefriedigenden und ungenügend vergüteten Beschäftigungsverhältnissen ermöglicht. Neben der Verbesserung ihrer Einkommenssituation kann der Schritt in die Selbstständigkeit für Menschen mit Migrationshintergrund oft auch eine immaterielle Bereicherung beispielsweise in Form von Prestigezuwachs bedeuten. Darüber hinaus tragen Existenzgründungen von Menschen mit Migrationshintergrund substantiell zur Diversifizierung der Wirtschaftsstruktur bei und stärken somit die gesamtwirt-

schaftliche Situation. Die Einbindung und der Rückgriff auf die Infrastruktur der ethnischen Netzwerke werden in diesem Kontext nicht als Schwäche, sondern vielmehr als eine entscheidende Stärke wahrgenommen.

Hingewiesen wird auch auf die besondere Bedeutung der Familie innerhalb von „Migrantenökonomien“. Familienmitglieder bilden nicht nur einen Pool an günstigen Arbeitskräften, vielmehr agiert die Familie für Migrantenbetriebe oftmals als entscheidender Kapitalgeber. Dies ist unter anderem eine Reaktion auf die Schwierigkeiten, die Menschen mit Migrationshintergrund bei der Finanzierung ihrer Existenzgründung durch herkömmliche Kreditinstitute haben, verdeutlicht aber auch den starken familiären Zusammenhalt. Migrantenbetriebe nutzen schließlich nicht nur die Vorteile, die ihnen ihre ethnischen Netzwerke bieten. Sie leisten auch einen positiven Beitrag für die allgemein sozio-ökonomische Integration ihrer jeweiligen Gemeinschaften. In diesem Zusammenhang wird auf die Bedeutung hingewiesen, die Migrantenbetriebe für die Qualifizierung und Ausbildung von Jugendlichen mit Einwanderungshintergrund haben. Sie agieren in diesem Sinne als „Brücken“ zwischen den deutschen Bildungseinrichtungen und den ethnischen Netzwerken.

### 4. Handlungsansätze für eine verbesserte Förderung von beruflicher Selbstständigkeit und Existenzgründungen

– Markt- und Standortanalysen stärken: Die Analyse der bestehenden Förderangebote zeigt, dass insbesondere finanzielle Fördermöglichkeiten in ausreichendem Maße bestehen. Damit richtet sich der Blick auf Beratungsinhalte. Die oben beschriebenen möglichen negativen Effekte migrantischer Selbstständigkeit (monotone Branchenstrukturen und wirtschaftsgeographische Ballungen in Einwanderungsvierteln, hoher Konkurrenz- und Wettbewerbsdruck bei meist einfachen kundennahen Dienstleistungen, geringe Gewinnspannen und damit verbunden Insolvenzgefahr) gilt es schon im Ansatz zu vermeiden. Förderangebote haben bei der hier im Blick stehenden Zielgruppe daher vor allem in der Orientierungs- und der Planungsphase ausführliche Markt- und Standortanalysen anzubieten, um ein Überangebot der jeweiligen einfachen Handels- oder Dienstleistung auszuschließen. Dies gilt es bei Erarbeitung von Förderkonzepten insbesondere im Rahmen der Projektentwicklung des ESF in Hamburg zu beachten. Es ist zu prüfen, ob die Existenzgründungsförderung stärker mit den Strukturen des Rahmenprogramms Integrierte Stadtteilentwicklung (RISE) vernetzt werden kann, um hieraus Beratungsvorteile zu erzielen.

– Die Notwendigkeit eines eigenen Fördersystems für Menschen mit Migrationshintergrund kritisch prüfen: Menschen mit Migrationshintergrund, die sich beruflich selbstständig machen wollen, haben grundsätzlich den gleichen Beratungsbedarf wie Menschen ohne Migrationshintergrund. Grundsätzlich gilt es daher, kein zweites – gegebenenfalls an ethnischen Gesichtspunkten orientiertes – Beratungssystem für Menschen mit Migrationshintergrund zu etablieren. Dies würde zu Abschottungen führen und wäre auch finanzpolitisch ineffizient. Es stellt sich jedoch die Frage, ob ein besonderer Beratungsbedarf für Menschen mit Migrationshintergrund etwa dann besteht, wenn man die berufliche Selbstständigkeit als Alternative zur Beschäftigungslosigkeit betrachtet. Die allgemeine Zielgruppe

„Menschen mit Migrationshintergrund“ verengt sich dann auf Menschen mit tendenziell geringeren Bildungsabschlüssen, geringeren Sprachkenntnissen und geringeren Kenntnissen des deutschen Rechts- und Verwaltungssystems. Diese Merkmale treffen im Grundsatz jedoch auch auf Teile der Erwerbslosen ohne Migrationshintergrund zu. Im Zentrum ihrer möglichen Existenzgründung stehen vornehmlich einfache Handels- und Dienstleistungstätigkeiten. Unter Auswertung der Ergebnisse der oben dargestellten ESF-Projekte ist zu prüfen, ob spezielle Beratungsangebote zur Förderung der beruflichen Selbstständigkeit von Menschen mit Migrationshintergrund, etwa niedrigschwelliges Coaching oder Informationen in der Heimatsprache, gegebenenfalls ergänzt mit einer stärkeren Deutschsprachförderung, sinnvoll sind.

- Den Übergang von der Arbeitsverwaltung zur Förderung der beruflichen Selbstständigkeit verbessern: Wer bereits ein Interesse an einer Existenzgründung hat, der findet die bestehenden Beratungsangebote meist von allein. Vielen Menschen ist die Existenzgründung als Alternative zur unselbstständigen Beschäftigung allerdings gar nicht immer bewusst. Insbesondere in den Job-Centern von team.arbeit.hamburg können über den persönlichen Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner bereits eine Gründungsseignung erkannt und das Gründungsinteresse geweckt werden. Kundinnen und Kunden mit Migrationshintergrund können so bereits in den Job-Centern an die speziellen migrantischen Beratungsangebote weitergeleitet werden. Die Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner für Migration in den Job-Centern können einen entsprechenden Informationsfluss sicherstellen.

V.

**Das fünfte Aktionsfeld: Der Europäischen Sozialfonds in Hamburg**

Anders als die ersten vier Aktionsfelder, die allesamt thematisch abgrenzbar sind, orientiert sich das fünfte Aktionsfeld am Programm des ESF in Hamburg. Der ESF fördert zwar über seine Aktionen verschiedene Projekte, die inhaltlich auch die ersten vier Aktionsfelder betreffen. Die jeweiligen Projekte wurden auf Grund der inhaltlichen Nähe bereits dort dargestellt. Dennoch wird der ESF als eigenständiges Aktionsfeld aufgeführt, da der Ansatz des Cultural Mainstreaming auch in der Umsetzung des Operationellen Programms bis 2013 sowie darüber hinaus eigene Handlungsansätze erforderlich macht.

**1. Das Operationelle Programm und seine Umsetzung**

Für die Förderperiode der Jahre 2007 bis 2013 stellt die Europäische Union Mittel über den ESF sowohl für den Bund als auch für die Länder bereit. Die ESF-Mittelvergabe des Bundes erfolgt federführend über das Bundesministerium für Arbeit und Soziales ([www.Europaeischer Sozialfonds.de](http://www.EuropaeischerSozialfonds.de)). Auch die BA legt ESF-Programme auf. Für die Umsetzung des ESF in der Freien und Hansestadt Hamburg ist die Behörde für Wirtschaft und Arbeit zuständig.

Zur Umsetzung des ESF in der laufenden Förderperiode hat die Behörde für Wirtschaft und Arbeit gemeinsam mit anderen Fachbehörden und beteiligten Sozialpartnern ein Operationelles Programm erstellt. Nach diesem Programm verfolgt die ESF-Förderung in Hamburg vier verschiedene strategische Ziele. Die strategischen Ziele werden in Prioritätsachsen A bis E gegliedert und über Aktionen spezifiziert.

**Abbildung 15: Prioritätsachsen im Operationellen Programm des Europäischen Sozialfonds in Hamburg 2007–2013**

Prioritätsachsen	Strategisches Ziel
<b>A</b>	Steigerung der Anpassungsfähigkeit und Wettbewerbsfähigkeit von Beschäftigten und Unternehmen
<b>B</b>	Verbesserung des Humankapitals
<b>C</b>	Verbesserung des Zugangs zu Beschäftigung sowie der sozialen Eingliederung von benachteiligten Personen
<b>E</b>	Transnationale Maßnahmen

Quelle: Behörde für Wirtschaft und Arbeit, eigene Darstellung.

Um diese Ziele umzusetzen führt die Behörde für Wirtschaft und Arbeit als Verwaltungsbehörde des ESF in Hamburg regelmäßig Wettbewerbsverfahren zur Leistungsvergabe durch. Hierzu erstellt sie jährlich gemeinsam mit anderen Behörden konkrete Leistungsbeschreibungen zu den Aktionen und wählt auf Grund zuvor

entwickelter Kriterien eingereichte Projektvorschläge von Umsetzungsträgern durch Wettbewerbsverfahren aus. Die Projekte haben eine Laufzeit von mindestens einem Jahr, in aller Regel mit Option auf Verlängerung. Erfolgreiche Projekte können sich etablieren, indem sie als Regelinstrumente übernommen und finanziert werden.

**Abbildung 16: Aktionen in den jeweiligen Prioritätenachsen im Operationellen Programm des ESF in Hamburg**

<b>Achse A:</b> <b>Steigerung der Anpassungsfähigkeit und Wettbewerbsfähigkeit von Beschäftigten und Unternehmen</b>
<b>Aktion A 1:</b> Vermittlung von berufs-/ fachspezifischen Fertigkeiten; Deutschkenntnisse für Beschäftigte mit Migrationshintergrund; berufliche Weiterbildung für Geringqualifizierte
<b>Aktion A 2:</b> Beratungsstellen für Unternehmen und Beschäftigte
<b>Aktion 3:</b> Qualifizierung beschäftigter Arbeitnehmer zur Unterstützung von Prozess- und Produktinnovationen in kleinen und mittelständigen Unternehmen (KMU)
<b>Aktion A 4:</b> Förderung von Netzwerken; Kooperationen zwischen Betrieben und mit Forschungseinrichtungen;
<b>Aktion A 5:</b> Förderung der Selbstständigkeit und der Gründung neuer Betriebe, Zielgruppen : Existenzgründer, hierunter insbesondere Frauen und Menschen mit Migrationshintergrund, KMU, Selbstständige

<b>Achse B:</b> <b>Verbesserung des Humankapitals</b>
<b>Aktion B 1:</b> Förderung am Übergang Schule/Beruf; Zielgruppen: Schulabgängerinnen und –abgänger, insbesondere Hauptschüler und Schulabgänger mit Migrationshintergrund
<b>Aktion B 2:</b> Förderung der Ausbildung von Jugendlichen und in Betrieben Zielgruppen: Auszubildende; Unternehmen, insbesondere solche, die bisher keine Ausbildungsplätze anbieten
<b>Aktion B 3:</b> Erhöhung der Teilnahme an der allgemeinen und beruflichen Bildung während des gesamten Lebens; Zielgruppen: Beschäftigte, KMU
<b>Aktion B 4:</b> Entwicklung des Humankapitals im Bereich Forschung und Innovation ;Zielgruppen: hochqualifizierte Arbeitnehmer; Unternehmen in den Kompetenzclustern; KMU; Hochschulen und Forschungseinrichtungen

<b>Achse C:</b> <b>Verbesserung des Zugangs zu Beschäftigung sowie der sozialen Eingliederung von benachteiligten Personen</b>
<b>Aktion C 1:</b> Förderung des Zugangs von Frauen zu Beschäftigung und zur Steigerung ihrer dauerhaften Beteiligung am Erwerbsleben Zielgruppen: Arbeitslose, Frauen, Berufsrückkehrerinnen, Frauen in prekären Beschäftigungsverhältnissen, Betriebe, Management
<b>Aktion C 2:</b> Förderung der Teilnahme von Menschen mit Migrationshintergrund am Erwerbsleben; Zielgruppen: arbeitslose Migrantinnen und Migranten, Asylbewerber und Geduldete, Betriebe
<b>Aktion C 3:</b> Förderung der Teilnahme von Älteren am Erwerbsleben; Zielgruppen: ältere Arbeitslose, Betriebe
<b>Aktion C 4:</b> Förderung von Jugendlichen an der 2.Schwelle beim Übergang von Ausbildung in Beschäftigung; Zielgruppen: Jugendliche, Betriebe
<b>Aktion C 5:</b> Förderung der Teilnahme von Langzeitarbeitslosen am Erwerbsleben; Zielgruppen: Langzeitarbeitslose, Betriebe
<b>Aktion C 6:</b> Stadtteilnahe Kooperationen zwischen Unternehmen und Beratungsagenturen; Zielgruppen Jugendliche; Ältere und Menschen mit Migrationshintergrund, von Ausgrenzung bedrohte Personen und Kleinunternehmen vor allem in unterversorgten Stadtteilen

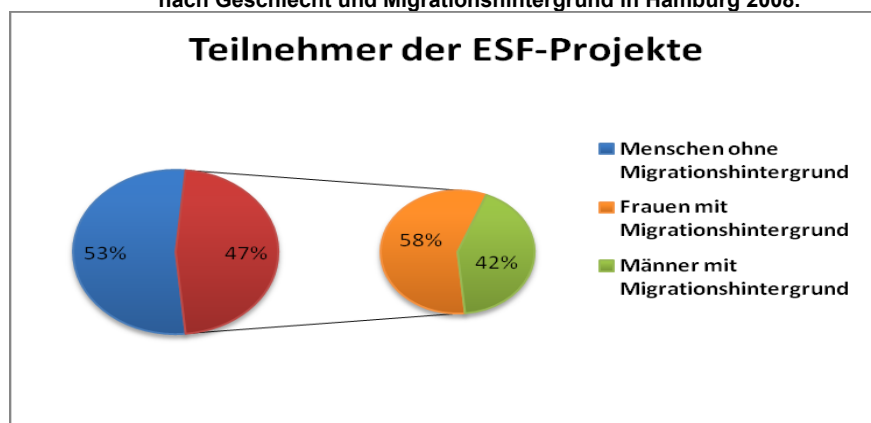
Quelle: Behörde für Wirtschaft und Arbeit, eigene Darstellung.

## 2. Die derzeitige Förderung von Menschen mit Migrationshintergrund durch den ESF in Hamburg

Im Rahmen der Umsetzung des ESF in der Förderperiode 2007 bis 2013 hat der Senat einen klaren Schwerpunkt auf die Zielgruppe „Menschen mit Migrationshintergrund“ gesetzt. Das Spektrum der Förderprojekte reicht von zahlreichen Maßnahmen am Übergang Schule-Beruf über Existenzgründungsberatungen speziell für Menschen mit Migrationshintergrund bis hin zu Projekten, die auf die kulturelle Öffnung bei Unternehmen abzielen. Von 97 aktuell durchgeführten ESF-Projekten werden 26 Projekte für diese Zielgruppe durchgeführt.

Der ESF in Hamburg ist bei der Ansprache von Menschen mit Migrationshintergrund erfolgreich. Im Durchführungsjahr 2008 lag der Anteil von Personen mit Migrationshintergrund unter den Teilnehmerinnen und Teilnehmern im gesamten Hamburger ESF-Programm mit 47% besonders hoch. Dies entspricht einer Gesamtzahl von 5.503 Menschen mit Migrationshintergrund. Insbesondere junge Menschen mit Migrationshintergrund unter 25 Jahren waren mit 3.399 Eintritten in Maßnahmen und einem Anteil von 29% an allen Eintritten besonders gut vertreten. Bemerkenswert ist zudem der überdurchschnittlich hohe Anteil von Frauen mit 58% (3.172 Eintritte) unter den Teilnehmerinnen und Teilnehmern mit Migrationshintergrund.

Abbildung 17: Anzahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer am Programm des ESF nach Geschlecht und Migrationshintergrund in Hamburg 2008.



Quelle: Jährlicher Durchführungsbericht des Europäischen Sozialfonds, Berichtsjahr 2008.

Besondere Bedeutung im Rahmen des Konzepts zur beruflichen Integration von Menschen mit Migrationshintergrund kommt der Aktion C 2 zu. Sie hat ganz speziell die Förderung der Teilnahme von Menschen mit Migrationshintergrund am Erwerbsleben zum Gegenstand. Zusammengekommen sind mit den zehn Projekten der Aktion C 2 4.637 Teilnehmerinnen und Teilnehmer mit Migrationshintergrund und 900 kleine und mittelständische Hamburger Unternehmen erreicht werden.

Ziel der geförderten Projekte ist es, die spezifischen Beschäftigungshemmnisse dieser Zielgruppe zu beseitigen. Dies sind zum Beispiel mangelnde Deutschkenntnisse oder nicht anerkannte Berufsabschlüsse. Als spezifische Maßnahmen sind die Förderung von Bündnissen und Netzwerken zwischen Unternehmen und Arbeitsmarktinstitutionen zur Verbesserung der Integration von Menschen mit Migrationshintergrund und die Erschließung neuer Beschäftigungspotenziale für sie geplant. Vorgesehen ist auch die Durchführung von berufsorientierten Deutschsprachkursen im Rahmen der Weiterbildung von Arbeitslosen mit Migrationshintergrund, wenn diese den direkten Übergang in Beschäftigung befördern. Die Beraterinnen und Berater in arbeitsmarktpolitischen Institutionen und Personalverantwortliche in Unternehmen sollen gezielt im Feld der interkulturellen Kompetenzen qualifiziert werden. Für Flüchtlinge (Zuwanderinnen und Zuwanderer) sind Maßnahmen zur Verhinderung ihrer sozialen Ausgrenzung geplant. Die Zielgruppe der Asylbewerberinnen und Asylbewerber und Geduldeten kann nach Prüfung der aufenthalts- und arbeitsrechtlichen Bestimmungen qualifiziert werden.

Im Einzelnen werden zurzeit die folgenden Projekte gefördert:

- Beratungs- und Koordinierungsstelle zur beruflichen Qualifizierung von jungen Migrantinnen und Migranten (BQM),
- Netzwerk berufliche Integration von Migrantinnen und Migranten,
- Migranten schaffen noch mehr Jobs!,
- MiGa – MigrantInnen im Gastgewerbe,

- Active Citizenship,
- Quinta,
- Fit für Umschulung,
- LOG-ein-Bergedorf Logistik für Migrant/innen erschließen,
- AQUABA für Flüchtlinge,
- Regenbogen.

MiA – Ausbildung zur Gesundheits- und Krankenpflegerin

Vor dem Hintergrund der geringen Erwerbsbeteiligung von Frauen mit Migrationshintergrund in Hamburg ist besonders das Projekt „Internationales Frauenwirtschaftszentrum“ zu erwähnen, welches in der Zeit vom 1. Januar 2010 bis zum 31. Dezember 2012 über den ESF in Hamburg gefördert wird. Zielgruppe des Projektes sind Betriebsinhaberinnen und Gründerinnen, insbesondere mit interkulturellem Hintergrund, sowie Multiplikatoren und Kooperationspartnerinnen und Kooperationspartner. Das interkulturelle Frauenwirtschaftszentrum soll Gründerinnen und Unternehmerinnen vielfältiger kultureller Herkunft in der schwierigen Start- und Wachstumsphase eines Unternehmens preiswerten Mietraum ohne langfristige Bindung, Büroservice, Infrastruktur und implizite Vernetzungsmöglichkeiten vorhalten.

### 3. Handlungsansätze zur Beachtung des Cultural-Mainstreaming-Ansatzes im ESF

- Förderbedarf spezifizieren: In Hamburg sind vor allem durch die ESF-Förderung eine ganze Reihe von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen speziell für Menschen mit Migrationshintergrund ins Leben gerufen worden, um die Integration in den Arbeitsmarkt voranzubringen. Wie oben unter dem konzeptionellen Ansatz des Cultural Mainstreaming in Teil E dargestellt, ruft ein Migrationshintergrund an sich jedoch noch keinen Förderbedarf hervor. Ein Förderbedarf ist daher jeweils vorab genau zu spezifizieren.
- Doppelstrukturen vermeiden und ESF-Projekte mit der Arbeitsverwaltung vernetzen: Um die berufliche Integration zu fördern ist es zudem häufig sinnvoll, anstelle



der Einführung neuer Förderinstrumente bestehende Instrumente auf die Lebenssituation und den kulturellen Hintergrund der Zielgruppe auszurichten. Dadurch können Doppelstrukturen vermieden, die nicht nur teuer, sondern für die Betroffenen nicht selten unübersichtlich sind. Es sollte daher jeweils geprüft werden, wie ESF-Projekte an bestehende Strukturen der Arbeitsverwaltung angeschlossen werden und Regelinstrumente mit Hilfe von ESF-Projekten auf die Zielgruppen ausgerichtet werden können.

- Lücken aufdecken und auf punktuelle Förderdefizite eingehen: Der ESF bietet die Möglichkeit, auf bestimmte Defizite im Fördersystem schnell zu reagieren und bestehende Förderstrukturen punktuell zu ergänzen. Als besonders positives Beispiel einer solchen punktuellen Förderung ist die Schaffung eines Projektes zu nennen, mit dem die Ausbildungsfähigkeit von migrantischen Betrieben ab 2010 gestärkt werden soll.

So müssen nach einer sechsjährigen Aussetzung der Ausbildereignungsverordnung Ausbilderinnen und Ausbilder seit dem 1. August 2009 die Ausbildereignungsprüfung wieder ablegen. Für migrantische Betriebsinhaberinnen und Betriebsinhaber, die über nur schwache Sprach- und Fachsprachkenntnisse sowie über geringe Kenntnisse des dualen Ausbildungssystems verfügen, ist dies eine hohe Hürde. Angesichts des großen Potenzials an Ausbildungsplätzen in diesen Betrieben sollen die betroffenen Betriebsinhaberinnen und Betriebsinhaber bei der Erlangung der Ausbildereignungsberechtigung (AEVO) über den ESF mittels Beratungsangeboten unterstützt werden.

H.

#### **Petition**

Der Senat beantragt, die Bürgerschaft wolle:  
von den Ausführungen in der Drucksache Kenntnis nehmen.