

## Lokale Sozialpolitik für Geflüchtete – Was lokale Akteure gelernt haben und was Geflüchtete brauchen

Ghislaine Sandrine Bakoben, Andrea Rumpel und  
Thorsten Schlee

- Die Vervielfältigung von Aufenthaltspositionen unterhalb voller staatsbürgerschaftlicher und sozialer Rechte führt zu ungleichen Chancen und Ausschlüssen Geflüchteter und zu Umsetzungsproblemen in lokalen Verwaltungen.
- Geflüchtete mit individuellen oder gruppenbezogenen Ressourcen gelingt es besser, sich durch verschiedene Ausschlüsse zu navigieren.
- Der lokale Umgang mit Fluchtmigration erweist sich vor allem in Netzwerkstrukturen als erfolgreich.
- Der Umgang mit Kriegsflüchtlingen aus der Ukraine liefert eine Blaupause für die vereinfachte Handhabung auch zukünftiger Fluchtbewegungen in die Bundesrepublik.

Aktuelle Forschungsergebnisse aus dem Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ),  
Universität Duisburg-Essen

## 1 Einleitung

Während die Politik die Fluchtmigration in der Folge des syrischen Bürgerkrieges (mit einem Höhepunkt 2015/2016) anfänglich als gesamtgesellschaftliche humanitäre Aufgabe kommunizierte („Wir schaffen das“), wurden bald Sicherheitsproblematiken gegenüber der Mehrheitsbevölkerung betont (Maurer et al. 2021). Doch letztlich waren und sind es kommunale Sozialämter, Ausländerbehörden, Jobcenter und Arbeitsagenturen, Schulen, Migrationsberatungen, wie auch zahlreiche private wie zivilgesellschaftliche Akteure, die Fluchtzuwanderung „vor Ort“ organisierten. Diese staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteure sind nicht frei von den gesellschaftlichen Debatten um Zugehörigkeiten, und um „deservingness“, also der Frage, welche Personen welche Sozialleistungen verdienen oder auch nicht (Schammann 2015a; Nimführ 2020). Dennoch arbeiten die lokalen Organisationen an einer eher sozialtechnisch verstandenen Eingliederung und erarbeiten Lösungen in oftmals schwierigen Lebenslagen. Angesichts der jüngsten starken Flüchtlingszuwanderung aus der Ukraine stehen neuerlich die oben genannten Organisationen des Migrationsregimes unter Druck, die anhaltend hohen Migrationsbewegungen in die Bundesrepublik zu verwalten und zu organisieren.

Die vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales im Fördernetzwerk Interdisziplinäre Sozialpolitikforschung geförderte Nachwuchsforschungsgruppe Migration und Sozialpolitik<sup>1</sup> untersucht von 2017 bis 2023, wie lokale sozialstaatliche Akteure Fluchtmigration bearbeiten und wie Geflüchtete die sich bietenden Möglichkeiten nutzen bzw. wie sie mit Ausschlüssen umgehen. Ziel ist es nicht nur, die administrativen Problembeschreibungen zu analysieren, sondern diese Vorgehensweisen in den Wahrnehmungen und Nutzungsmustern der Geflüchteten selbst zu spiegeln.

Wir nehmen die aktuelle Situation – in der neuerlich absehbare Aufnahmekapazitäten in Schulen, Integrationskursen usw. an ihre Grenzen stoßen – zum Anlass, zu reflektieren, wie Fluchtmigration in die Bundesrepublik abseits normativ aufgeladener Integrations-, Sicherheits- und Kulturdebatten in ihrer

sozialpolitischen Dimension beschrieben werden kann. Mit „sozialpolitischer Dimension“ meinen wir den Zugang zu und die Nutzung von sozialen Diensten und zu sozialen Rechten und umgekehrt die Ambitionen Geflüchteter auf Bildung, Gesundheit und Erwerbsarbeit in der Bundesrepublik. Die sozialstaatlichen Erwartungen (etwa die Förderung und Forderung von Integration im § 43 AufenthG) spiegeln sich gebrochen in den Rationalisierungen, Erwartungen und Vorgehensweisen von Geflüchteten wider. Wir fragen in diesem Report, was Geflüchtete benötigen und was lokale Akteure aus der Fluchtzuwanderung gelernt haben. Dabei werfen wir vor allem Schlaglichter auf

- 1) eine Bewegung zunehmender rechtlicher Stratifizierung.
- 2) auf die Strategien im Umgang mit Statuszuweisungen und lokalen Gelegenheitsstrukturen.
- 3) auf organisationale Handhabungen von Fluchtmigration.

Wir argumentieren, dass sich Zugang und Nutzung sozialer Rechte und Leistungen im Zusammenspiel dieser Faktoren aufzeigen lassen.

Für diese Argumentation greifen wir vor allem Debatten um die sozialpolitische Wirkung der Pluralisierung von Rechten auf (2.1) und zeigen, wie die Rolle lokaler Akteure gefasst wird (2.2). Darauf aufbauend beschreiben wir wie das System zunehmender rechtlicher Pluralisierung von Statuspositionen von Geflüchteten, das Möglichkeiten öffnet und verschließt (3.1). Wir fragen, welche Faktoren dazu führen, dass Personen sehr unterschiedlich mit ihren Statuspositionierungen umgehen können (3.2) und welche Faktoren unterschiedliche lokale Politiken bedingen (3.3.). Wir zeigen zudem, welche Herangehensweisen sich als erfolgreich erwiesen haben, um Möglichkeiten für Zugänge zu sozialen Diensten zu schaffen (4).

<sup>1</sup> Die Nachwuchsgruppe „Migration und Sozialpolitik -Studien zu Governance, Gestaltung und Nutzung lokaler Sozialpolitik im Zeichen der Fluchtmigration“ forscht am Institut Arbeit und Qualifikation der Universität Duisburg-Essen. Neben den Autor\*innen dieses Reports sind auch

Prof. Dr. Ute Klammer sowie Dr. Katrin Menke Teil der Forschungsgruppe.

## 2 Hinsichten und Entwicklungslinien der Forschung zu Fluchtmigration und Sozialpolitik

Die Jahre nach 2015 führten zu einem wachsenden Interesse einer in der Bundesrepublik nicht sonderlich ausgebauten Forschung zu Fluchtmigration (Kleist et al. 2019). Die Schwerpunkte lagen dabei oftmals auf Integrationsfragen aus Sicht administrativer Problemstellungen der Aufnahmegesellschaft. Es ging um wirtschaftliche wie demografische Auswirkungen von Migration, Datenaustausch und -management, um Integrationsmonitoring, um die Übertragung von Abschlüssen oder eine nicht nur zahlenmäßig ausreichende, sondern auch qualitativ hochwertige Kapazität an Sprachlernangeboten (Thranhardt 2020; Bogumil und Kuhlmann 2022; Bojadžijev und Römhild 2014).

Wir greifen im Folgenden zwei für diesen Report zentrale Forschungsstränge auf, die weniger einen linearen Ablauf von Integrationsbemühungen in Bildung, Arbeit und Staatsbürgerschaft nahelegen, als ein Zusammenwirken von Gesetzgebung auf verschiedenen Ebenen, deren organisationaler Handhabung und den Nutzungsmustern von Geflüchteten. Dabei ist es ein Begriff differentieller Inklusion, der diesem Vielfaktorenspiel eine Gestalt gibt und uns erlaubt, sowohl Gesetzgebung als auch subjektive Bewegungsmuster zu erfassen (2.1). Zudem schließen wir an Diskurse an, die sich für lokale Phänomene und vor allen die organisationale Umsetzung von Gesetzen interessiert (2.2). Beide Forschungsstränge berücksichtigen zwar den Nationalstaat, stellen ihn aber nicht ins Zentrum ihrer Betrachtungen (Nieswand 2016).

### 2.1 Einwanderungsdiskurse und differentielle Inklusion

Die Einwanderungsdiskurse der vergangenen Jahre haben sich in Richtung des demografischen Wandels und Fachkräftemangels verschoben. Einwanderung qualifizierter Arbeitskräfte und die weitere Anhebung der Erwerbsquote von Frauen sind die zentralen Mittel, um einem immer spürbarer werdenden Mangel an Arbeits- und Fachkräften entgegenzuwirken. Die Aufnahme von Geflüchteten ist dagegen zunächst an humanitären Erwägungen orientiert (siehe unten, 3.1). Vermehrt aber leitet auch der Bedarf an Arbeitskräften für den bundesdeutschen Arbeitsmarkt die Thematisierung von Fluchtmigration

an und steht zuweilen konfliktreich neben Sicherheitsaspekten und kulturellen Differenzwahrnehmungen. Diese zunehmende Verschiebung hin zu einer neoliberalen Politik des „Migrationsmanagements“ betont die Nützlichkeit spezifisch qualifizierter Migrationen und basiert zum einen auf selektiven Zuwanderungsmöglichkeiten und beschränkt zum anderen Aufenthaltsrechte für eine große Gruppe von Migrant\*innen.

In diesen herrschenden Diskursen werden so Albert Scherr und Gökçen Yüksel drei unterschiedliche staatliche Intentionen sichtbar:

*„die Verhinderung unerwünschter Migration durch Abwehrmaßnahmen an den nationalen und europäischen Außengrenzen (...); die ideologische und rechtliche Durchsetzung einer Aufteilung in solche Flüchtlinge, denen ein Anspruch auf Aufnahme und Schutz zugesprochen wird, und diejenigen, denen legitime Fluchtgründe bestritten werden; die Weiterentwicklung von Maßnahmen zur Integration derjenigen, denen eine gute Bleibeperspektive zugesprochen wird, bei gleichzeitiger Forcierung von Maßnahmen, durch die eine Ausreise von Flüchtlingen erzwungen werden soll“ (Scherr und Yüksel 2016, S. 5).*

Davon ausgehend werden Sonderlösungen und Maßnahmen entwickelt, die eine Pluralisierung von Statuspositionen als Output haben. Lydia Morris (2003) hat diese Entwicklungen frühzeitig als „civic stratification“ benannt (Siehe unten v.a. 3). Trotz Gleichheitsansprüchen entstehen mehr und mehr abgestufte Rechtspositionen für verschiedene „Typen“ von Ausländer\*innen „unterhalb“ voller staatsbürgerlicher und sozialer Rechte.

Folge dieser Vervielfältigung von Rechtspositionen ist ein ungleicher und stellenweise auch schwer überschaubarer Zugang in die sozialen Leistungen und Dienste, in den Arbeitsmarkt (Schwenken 2021; Schlee 2021) sowie in Bildung (Söhn 2014; Bakoben et al. 2020) oder Gesundheit (Lindner 2021). Wir können das etwa gut an der Gesundheitsversorgung von Geflüchteten sehen. So werden Geflüchtete anhand ihrer Statuspositionen und damit Nationalitäten entweder mittels der elektronischen Gesundheitskarte in die gesetzliche Krankenkasse integriert oder – falls sie unter die Bestimmungen des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG) fallen – durch die Übernahme von Behandlungskosten ausschließlich bei akuten Erkrankungen systematisch schlechter gestellt.

Zwar zielen alle gesetzlichen Änderungen im Aufenthaltsrecht zumindest in ihrer Selbstbeschreibung des Gesetzgebers auf Transparenz und Vereinfachung. Allerdings steigt mit jeder weiteren Differenzierung die Zuordnungsmöglichkeit von Ausländer\*innen und erhöht gleichzeitig auch die Entscheidungskomplexität in den lokalen Behörden (siehe unten, v.a. 3.1 und 3.2). Dieses System anhaltender Differenzierung rechtlicher Positionen von Migrierenden ist kein Alleinstellungsmerkmal der Bundesrepublik. Selbst die als universalistisch geltenden Wohlfahrtsstaaten führen eine zunehmende Differenzierung von Statuspositionen für Migrant\*innen ein (Könönen 2018).

Diese rechtliche Entwicklung ist nicht leicht zu bewerten. Denn sie schafft neue Einwanderungswege für Drittstaatsangehörige und zusätzliche Chancen für Geflüchtete. Gleichmaßen verbaut sie nach wie vor zahlreichen Personen den Zugang zu Regelinstrumenten der Sprach- und Berufsförderung oder der Gesundheitsversorgung.

Was treibt diese Entwicklung an? Ilker Ataç und Sieglinde Rosenberger sprechen von einem Migration Control Social Policy Nexus (Ataç & Rosenberger 2019). In dieser Logik gilt es keine „Fehlansätze“ im Aufenthaltsrecht zu schaffen. Personen, deren Asylantrag abgelehnt wurde, sollten entsprechend nur einen beschränkten Zugang zu sozialen Leistungen erhalten. Andernfalls würde das Fehlverhalten – also einen Asylantrag zu stellen, obwohl man nicht asylberechtigt ist – belohnt werden. Die Sozialpolitischen Akteure regulieren damit Einwanderung im inneren nach und differenzieren zwischen erwünschter und unerwünschter Einwanderung. Neuerlich weist Morris (2021, S. 142) in einer jüngeren Publikation auf die Wahlverwandtschaft von Einwanderungs- und Aktivierungspolitik hin, die gleichmaßen mit ökonomisch handelnden Personen kalkulieren, die auf Belohnungen („Anreize“) und strafende Ausschlüsse zu reagieren scheinen.

Unabhängig von dieser Steuerungskalkulation erweisen sich die rechtlichen Ein- und Ausschlüsse als zentrale Bedingungsfaktoren für Handlungsmöglichkeiten von Geflüchteten. Sie sind aber nicht der einzige Faktor, mit dem zu rechnen ist, wenn man sich für Handlungen Geflüchteter und lokale Politiken interessiert. Das wird etwa sichtbar, wenn wir uns die Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten ansehen. Die Zahl der Arbeitnehmer\*innen aus den zahlenmäßig größten Asylherkunftsländern steigt anhaltend. Inzwischen sind fast eine halbe Millionen Personen

aus Syrien, dem Irak, Afghanistan etc. in der Bundesrepublik beschäftigt (Bundesagentur für Arbeit (BA) 2022a) Vor zehn Jahren waren es gerade einmal ca. 70.000 Personen. Wie erwartet steigt auch die Beschäftigtenquote dieser Personengruppe auf inzwischen über 40 %. Deutlich wird jedoch auch, dass Geflüchtete sich oftmals in prekärer Beschäftigung befinden und sich ebenso prekäre Lebenslagen dadurch verfestigen können. Gleichmaßen weisen sowohl die zur Verfügung stehenden Datensätze zu Bildungs- und Arbeitsmarktlagen Geflüchteter wie auch unsere in zwölf Kommunen erhobenen Daten auf eine Reihe von Ausschlussmechanismen hin. Wenn das so genannte Integrationsparadigma wegen seines normierenden Einsatzes mehr und mehr kritisiert (Schinkel 2018) und stellenweise durch Begriffskonstruktionen wie „Umgang mit migrationsbezogener Diversität“ ersetzt wird, so öffnen sich auch wissenschaftlich neue Herangehensweisen an die Fassung verschiedener Formen grenzüberschreitender Mobilität jenseits eines linearen Ablaufens von Migration – Integration – Staatsbürgerschaft (Favell 2022) und hin zu einer lebensweltlichen Betrachtung von Fluchtmigrant\*innen als aktive Akteur\*innen (Bojadžijev und Römhild 2014; Glick Schiller et al. 1995). Das wollen wir in diesem Report sichtbar machen.

Gerade Konzepte von differentieller Inklusion weisen sowohl auf die Gleichzeitigkeit von Ein- und Ausschlüssen wie auch auf den subjektiven Umgang damit hin (Mezzadra und Neilson 2013, S. 58). Sie können auf verschiedenen Ebenen beobachtet werden: Sie betreffen sowohl die formale Gesetzgebung, deren lokale Umsetzung, aber auch die subjektiven Positionierungen von Geflüchteten in politischen Rahmungen und im Umgang mit organisationalen Praktiken. Mit einer solchen Multiperspektivoptik erhalten wir ein Bild programmatisch formulierter Integrationsziele, organisational gebrochener Umsetzungen und schließlich subjektiver Nutzungsweisen. Unsere Forschungen zur Koproduktion lokaler Sozialpolitik wiesen bereits in diese Richtung (Bakoben et al. 2020; Bakoben et al. 2019).

## 2.2 Lokale Politik im Mehrebenensystem und Street-Level-Bureaucracy

Ein weiterer Strang von nationaler wie auch internationaler Forschungsliteratur beschäftigt sich mit den lokalen Varianzen migrationsbezogener Politiken im Mehrebenensystem. Der Fokus liegt dabei oftmals auf dem sich mehr und mehr ausdifferenzierenden

Feld der kommunalen Integrationspolitik. Als freiwillige Aufgabe beschreibt sie den zentralen Gestaltungsraum der kommunalen Gebietskörperschaften. Die Bedingungsfaktoren sind dabei institutionelle Rahmungen (z. B. Landesintegrationsgesetze, Haushaltssperren), sozialstrukturelle Gegebenheiten (z. B. Arbeitsmärkte oder Infrastrukturen) und nicht zuletzt die lokalen migrationsbezogenen Diskurse und Rationalisierungen sowie die Frage, wie sich Schlüsselakteure, so etwa Verwaltungsspitzen oder lokale Zivilgesellschaft, in dem Feld positionieren (Schammann et al. 2021).

### Die Rolle der Kommunen

Im breiten Akteursspektrum lokaler migrationsbezogener Politik (Bakoben et al. 2020, S. 49) erscheint die Kommune als zentrale Akteurin der Koordination der verschiedenen Rechtskreise sowie privater und zivilgesellschaftlicher Akteure. Zu den kommunalen Politiken im engeren Sinn gehören integrationspolitische Maßnahmen im Bereich der freiwilligen Aufgaben. Zudem erfolgt die Gewährung der Leistungen zu lokaler Sozialpolitik durch die Sozialämter der Kommunen und wird von Regelungen der Bundesländer beeinflusst (Bogumil et al. 2017; Scholz 2016; Razum & Bozorgmehr 2016). Dort ergeben sich Handlungsspielräume für Kommunen, die sich in unterschiedlichen Interpretationen und Praktiken äußern. Insbesondere im Bereich der Gesundheitsversorgung spielen Kommunen aufgrund ihrer allgemeinen Daseinsfürsorge und Zuständigkeit für Wohn- und Lebensbedingungen eine zentrale Rolle für präventive Maßnahmen sowie die Gesundheitsförderung, was sich auch im Lebensweltansatz des Präventionsgesetzes widerspiegelt (Böhm 2017).

Die Praxen lokaler Sozialpolitik, wie etwa Gesundheits-, Bildungs- oder Arbeitsmarktpolitik, werden im wissenschaftlichen Diskurs nur selektiv mit den lokalen integrationspolitischen Herangehensweisen zusammen gedacht. Trotz der Forderung nach integrierten und feldübergreifenden lokalen Lösungen, gelingt es auch der Wissenschaft nicht, die verschiedenen politischen Handlungsfelder in ihrer Komplexität integriert zu erfassen.

Erst in der Zusammenschau verschiedener Felder können wir bemühte Integrationspolitik und gleichzeitig re-regulierende lokale Ordnungspolitik nebeneinander beobachten. Lokale Politik zielt nicht in eine Richtung, sondern ist von verschiedenen Stakeholdern, deren Rationalitäten, Zielsetzungen und organisationalen wie strukturellen Praktiken geprägt

(Schlee 2020). Der Ausbau integrationspolitischer Strukturen und der Ausbau von Sonderstrukturen für bestimmte Zielgruppen kann beispielsweise gut neben einem allgemeinen Mangel an Schulplätzen und Kinderbetreuungsplätzen stehen (Bakoben & Schlee 2023). Eine Kommune kann gleichzeitig gute Sprachlernstrukturen schaffen, aber durch restriktive Implementierungen des Aufenthaltsrechts oder Einsatz anderer ordnungspolitischer Instrumente zeitgleich Zugänge verbauen und erschweren. Fraglich wird damit, ob „die Kommune“ als einheitlicher Akteur die relevante Größe der Ausgestaltung lokaler Fluchtspolitik ist.

### Politiken der Organisation und Street-Level-Bureaucracy

Dementsprechend wächst in der nationalen wie auch internationalen Forschungslandschaft das Interesse an der kommunalen Organisation der Folgen von Fluchtmigration (Lang et al. 2021). Die Freiheitsgrade „lokaler Politik“ werden dann weniger in „der Kommune“ – die ja kein einheitlicher Akteur ist – gesucht, sondern je nach Hinsicht auf der Mesoebene der Organisationen, ihrer Kultur, ihrer (rechtlichen) Programme und Personalstrukturen oder gar auf der Mikroebene individueller Idiosynkrasien oder eines impliziten Wissens. Dabei werden die jeweiligen organisationalen Gepflogenheiten und das Wissen von Organisationen bereits in der Asylentscheidung wirksam (Schittenhelm & Schneider 2017). Sie prägen aber auch den Umgang der kommunalen Ausländerbehörden mit Duldung und Zugang zu Ausbildung (Bauer und Schreyer 2019). Gerade wo Zielkonflikte und Handlungsunsicherheiten herrschen, werden oftmals auch rassistische Wissensbestände zur Einordnung von Migrant\*innen herangezogen (Graevskaia et al. 2022). Zudem spiegeln sich die politischen Diskurse in Verbindung mit Zugehörigkeitsvorstellungen auch in der Umsetzung von (in)formellen Zugängen durch Bürokraten wider (Menke und Rumpel 2022).

Abseits der politisch administrativen Struktur werden schließlich eine Reihe spezifisch sozial-räumlicher Faktoren wirksam (Jepkens et al. 2020). Lange war es die Differenz von Stadt und Land, anhand derer die Aktivität und Erfahrung von lokalen Akteuren in Bezug auf Einwanderung thematisiert wurde (Mehl et al. 2023). Spezifische Arbeitsmarktlagen, Bildungs- und Gesundheitsversorgungsinfrastrukturen, verkehrstechnische Anbindung, die auch in urbanen Regionen örtlich problematisch sein können,

oder lokale Wirtschaftszweige (Tourismus, Landwirtschaft, etc.) stellen eine vielschichtige lokale Gelegenheitsstruktur für Geflüchtete dar.

Unabhängig von diesen politischen und sozialräumlichen Differenzierungen haben wir eine Reihe von Problemlagen identifiziert, die nicht von einer spezifisch lokalen Konfiguration abhängig sind. Gleichzeitig sind wir in unseren Forschungen genauso auf individuelle Strategien im Umgang mit diesen lokalen Gelegenheitsstrukturen gestoßen, wie auf administrative Praktiken, denen es gelingt, Neuankommende an die lokalen Gelegenheiten heranzuführen.

Entsprechend liegt der Fokus des Reports auf den gesetzlichen Rahmen, der differenzierte Zugänge in die Systeme sozialer Sicherung schafft (3.1) um darauf aufbauend zu zeigen, wie Geflüchtete in Abhängigkeit ihrer mitgebrachten Ressourcen mit Ein- und Ausschlüssen umgehen (3.2) und schließlich, welche Räume auch Organisationen haben, um Zugänge zu schaffen oder zu verwehren (3.3).

### 2.3 Empirische Erhebungen und Auswertungen

Die Darstellungen basieren auf Erhebungen, die im Rahmen der Forschungsgruppe Migration und Sozialpolitik (MigSoz) zwischen 2018 und 2021 stattgefunden haben. Die Erhebungen erfolgten in unterschiedlichen sozialpolitischen Bereichen (Arbeit, Bildung, Gesundheit), mit unterschiedlichen Personengruppen (bspw. junge Erwachsene aus Subsahara Afrika) und Problemlagen (bspw. Substanzkonsum). Dabei ging es immer um die doppelte Frage nach lokalen Strukturen und deren Nutzung durch Geflüchtete (Bakoben & Rühl 2020; Oelerich & Schaarschuch 2005).

In unterschiedlichen Erhebungsformaten konnten unterschiedliche Bereiche des Sagbaren austariert werden. Empirische Erhebungen mit unterschiedlichen Gruppen von Gruppen von Migrant\*innen und im Besonderen mit Geflüchteten können spezifische Herausforderungen mit sich bringen. Der Umgang mit Sprachdiversität ist nicht nur eine technische, sondern auch eine soziale Frage, die je nach Arrangement die Gesprächssituation beeinflusst und Sagbarkeitsfelder absteckt. Sowohl ökonomische Ressourcen für Übersetzende als auch Kenntnisse über Dialekte und auch Machtverhältnisse innerhalb von Sprachgruppen, aber auch zu uns als Forschenden, können dabei Einfluss nehmen (Tempes und

Rumpel 2022). Neben den Interviews mit Expert\*innen auf Deutsch wurden die Interviews mit Geflüchteten teilweise auf Deutsch, aber auch in einer Lingua Franca wie Englisch oder Französisch geführt oder in einer gewünschten Sprache der Gesprächspartner\*innen als „Gesprächstriade“ (Rumpel & Tempes 2019) mit einer übersetzenden Person.

An den Erhebungen waren neben den Forscher\*innen auch feldaffine Personen (Projektberater\*innen mit Flucht- und Migrationserfahrungen) bei der Gestaltung von Erhebungsinstrumenten, bei der Umsetzung und Auswertung der Erhebungen (Kamali-Chirani et al. 2020), wie auch Übersetzende beteiligt. Den Herausforderungen entsprechend wurden die empirischen Erhebungen in einer methodischen Vielfalt den Situationen angepasst. Neben narrativen Interviews mit und ohne Tonbandaufnahmen (mit anschließenden Talking Field Notes) sowie ethnografischen Gesprächen mit Geflüchteten wurden Expert\*inneninterviews sowie informelle Gespräche (Spittler 2001) mit Fach- und Führungskräften geführt. Daneben wurden auch Gruppendiskussionen auf Arabisch und Farsi geführt. Diese Diskussionen firmierten unter dem Titel „Leben und Arbeiten in der Bundesrepublik“ (siehe zur methodischen Umsetzung und zu Ergebnissen Kamali-Chirani et al. 2020). Im Unterschied zu Einzelinterviews mit Forscher\*innen entwickeln sich in Gruppendiskussionen eigenlogische Gesprächsdynamiken (Kühn & Koschel 2011).

Nun lässt sich bei all unseren Erhebungsformaten durchaus einwenden, wir hätten es mit Einzelfällen zu tun, die keinen Rückschluss auf die Grundgesamtheit der Geflüchteten erlauben. Das ist korrekt. Gleichmaßen aber ermöglichen eben diese Erhebungsformate Artikulationen, die in anderen Befragungsarten keinen Raum finden. Emotionalisierung, Polarisierung und spezifische, sich im Diskussionsverlauf herausbildende Rollen in einer Gruppe prägen die Gesprächsdynamiken in Gruppendiskussionen und eröffnen damit einen eigenständigen Artikulationsraum mit intern validierten Aussagen.

In diesem Report liegt der Fokus auf Auswertungsergebnissen von drei Forschenden, die sich aus Perspektive der Institutionen als auch Nutzer\*innen auf die unterschiedlichen lokalen Bedingungen und Settings bei der Implementation sozialstaatlicher Angebote beziehen. Die zugrundeliegenden Erhebungen fanden in neun der 12 Kommunen in acht Bundesländern im Norden, Süden, Osten und Westen

Deutschlands, in städtischen und ländlichen Kommunen statt, um ein möglichst heterogenes Bild zu erhalten sowie auch deutschlandweit in fluchtbezogenen Praxisprojekten. Dabei wurden insgesamt 151 Personen interviewt, darunter 97 Expert\*innen aus dem Dritten Sektor, Zivilgesellschaft und Verwaltung sowie 54 Geflüchtete, die in den ausgewählten Kommunen lebten. Die Auswahl erfolgte feldspezifisch anhand von Differenzkriterien wie Geschlecht, Herkunftsland, Alter und Problemlagen. Daneben wurden in einzelnen Kommunen Gruppendiskussionen durchgeführt.

Die Auswertungsmethoden sind so vielfältig wie die Erhebungsmethoden und unterscheiden sich auch innerhalb der Forschungsgruppe. So wurden sowohl inhaltsanalytische Ansätze nach Mayring (Mayring & Brunner 2007) angewendet, als auch die Methode der Grounded Theory (Strauss & Corbin 1994) und intersektionale Ansätze (Winker & Degele 2010). Eine tiefere Analyse des Materials ergab sich aus Interpretationsrunden mit anderen Wissenschaftler\*innen.

### 3 Was Ausschlüsse erzeugt und wie Akteure ihnen begegnen

Bevor wir fragen, wie Geflüchtete dieses System differenzierter Statuspositionen wahrnehmen (3.2.) und mit ihnen umgehen. Auch die Vorgehensweisen lokaler Organisationen wirken auf die Möglichkeiten der Geflüchteten (3.3.). Doch zunächst werfen wir einen kurzen, sicherlich nicht vollständigen Blick auf die Grundgestalt des bundesdeutschen Asylsystems (3.1.).

#### 3.1 Statuspositionen und differentielle Inklusion

Nach Angaben des Ausländerzentralregisters lebten am 30. Juni 2021 knapp 44.000 Personen mit einer Asylberechtigung, ca. 750.000 Personen mit Flüchtlingsschutz nach Genfer Konvention und ca. 250.000 Personen mit einer Duldung in der Bundesrepublik. Die Zahlen sind sehr dynamisch: Einige Geflüchtete, die nach 2015 einreisten, sind bereits deutsche Staatsbürger\*innen, andere haben eine dauerhafte Aufenthaltserlaubnis und wieder andere verharren langjährig in Duldung (BtDrs. 19/32579, S.33ff.).

Die Leitunterscheidung für Geflüchtete ist diejenige zwischen Anerkennung und Ablehnung ihres Asylantrages. Es existieren drei Kategorisierungen, die den Zugang zu Sozialsicherungssystemen bedingen: 1) Asylberechtigte, 2) Flüchtlinge nach Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) und 3) Personen mit subsidiärem Schutz oder einem Abschiebungsverbot (Duldung). Diese Kategorisierungen basieren auf Kriterien wie etwa Aufenthaltswahl und -dauer oder Herkunftsland, welche letztlich auch über einen unterschiedlich gefestigten Aufenthalt entscheiden (Riecken 2006).

1) Als asylberechtigt gelten Personen, denen das Grundrecht auf Asyl nach Art. 16a des Grundgesetzes zugesprochen wird. Es geht dabei um politisch Verfolgte, die durch staatliche oder staatsähnliche Akteure verfolgt werden. Staatsähnliche Akteure können zum Beispiel Parteien in einem Bürgerkrieg sein. Personen in dieser Kategorie haben qua Gesetz eine Aufenthaltserlaubnis für drei Jahre. Eine Niederlassungserlaubnis kann bei Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen nach fünf Jahren beantragt werden, wobei sich dieser Zeitraum auf drei Jahre verkürzt, wenn die deutsche Sprache beherrscht wird (Niveau C1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen) und der Lebensunterhalt weit überwiegend gesichert ist. Darüber hinaus bekommen sie direkt nach Erhalt der Aufenthaltserlaubnis einen unbeschränkten Arbeitsmarktzugang, einen Bildungszugang durch Teilnahme an Integrationskursen und weitere Bildungsangebote und haben Anspruch auf privilegierten Familiennachzug sowie Anspruch auf Leistungen der gesetzlichen Krankenversicherung (BAMF 2022a).

2) Die Anerkennung als Flüchtling beruht auf der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) (§ 3 Abs. 1 AsylG; § 25 Abs. 1 bis 3 AufenthG; § 26 AufenthG). Auf Basis der GFK gelten Menschen als Flüchtlinge, die aus begründeter Furcht vor Verfolgung von staatlichen oder nichtstaatlichen Akteuren im Bundesgebiet Schutz suchen. Personen in dieser Kategorie können auch durch einen sicheren Drittstaat einreisen. Außerdem kann die Verfolgung auch von nichtstaatlichen Akteuren ausgehen, wenn der Herkunftsstaat nicht in der Lage oder nicht willens ist, wirksamen Schutz zu bieten. Flüchtlinge nach GFK erhalten die gleichen Rechte und Zugänge wie Asylberechtigte.

3) Neben dem internationalen Flüchtlingsschutz (GFK) prägt das Recht der Europäischen Union das

bundesdeutsche Asylsystem. Mit der „Qualifikationsrichtlinie“ wurde 2004 ein weiterer Schutzgrund eingeführt, der auch Personen umfasst, die einen „ernsthaften Schaden“ aufgrund innerstaatlicher und zwischenstaatlicher Konflikte (also weder politisch noch anderweitig individuell verfolgt werden) zu erwarten haben. Dazu gehören zum Beispiel: die drohende Vollstreckung der Todesstrafe, Folter, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Bestrafung oder eine ernsthafte individuelle Bedrohung des Lebens oder der Unversehrtheit einer Zivilperson infolge willkürlicher Gewalt im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikts. Personen unter diesem subsidiären Schutz erhalten in der Regel eine kürzere Aufenthaltserlaubnis. 2016 wurde zudem der Familiennachzug für diese Personen eingeschränkt. Wie unscharf die Grenzen zwischen den beiden Schutzgründen sind, zeigt das Jahr 2016, als zahlreichen Geflüchteten aus Syrien ein subsidiärer Schutzstatus zugesprochen wurde, allerdings war ein Großteil (ca. 80 %) der bearbeiteten Klagen dagegen erfolgreich (Schwarz 2017).

Der Blick auf das bundesdeutsche Asylsystem bleibt unvollständig, ohne es im europäischen Rahmen zu verorten. Erst die Zusammenbrüche und Konflikte in der Folge des sogenannten Arabischen Frühlings und Öffnungen im europäischen Grenzregime ermöglichen die Fluchtmigration in die Bundesrepublik. Die Schließung des europäischen Grenzregimes mit seinen zweifelhaften zwischenstaatlichen Abkommen und seinen menschenrechtlich unhaltbaren Grenzpraktiken führte ab 2017 wieder zum Rückgang der Asylzahlen. Trotz verschiedener Reforminitiativen einigen sich die europäischen Staaten nicht auf Verteilungsschlüssel. Auch befinden sich bis Ende 2021 ca. 43.000 Geflüchtete in der Bundesrepublik, die nach dem völkerrechtlichen Dubliner Übereinkommen in das Land zurückgeführt werden sollen, in dem sie zuerst einreisten und teilweise ihren Asylantrag gestellt haben (BAMF 2022b). Zu ihnen gehören etwa Personen, die 2021 über Weißrussland nach Polen eingereist sind und aus Polen in die Bundesrepublik kamen. Erst wenn sie für sechs Monate nicht zurückgeführt werden, können sie einen Asylantrag in der BRD stellen. Ob weitere Fluchtgründe, etwa in Folge von Überschwemmungen bzw. des Klimawandels (Müller 2021), zu einer Veränderung der Aufnahmegründe für Schutzsuchende führen, ist angesichts des europäischen politischen Klimas und Verschärfungen im Asylsystem etwa in

Frankreich und Italien gegenwärtig unwahrscheinlich (Metais & Pascual 2022).

Neben den Personen, die auf eine dieser Arten als Geflüchtete anerkannt werden gibt es eine Reihe von Gründen sich auch mit abgelehntem Asylantrag in der Bundesrepublik legal aufzuhalten. So kann bei Vorliegen bestimmter Gründe ein Abschiebungsverbot erteilt werden (§ 60 Abs. 5 AufenthG; § 60 Abs. 7 AufenthG). Die Erteilung eines Abschiebungsverbots untersagt eine Rückführung in den Staat, für den dieses Abschiebungsverbot gilt. Den Betroffenen wird von der Kommunalen Ausländerbehörde eine so genannte Duldung erteilt. Die Personen bleiben weiterhin ausreisepflichtig, es entfällt lediglich der „illegale“ Aufenthalt. Riecken (2006, S. 15) spricht deshalb von einem „Aufenthaltsrecht zweiter Klasse“. Eine Erwerbsarbeit darf erst nach Erhalt einer Arbeitserlaubnis aufgenommen werden. Die Erteilung unterliegt Wartezeiten nach Ankunft in Deutschland. Personen mit Duldung unterliegen zunächst einer Residenzpflicht und Wohnsitzauflage und haben keinen Zugang zu Integrationskursen und werden von Instrumenten der Arbeitsförderung und Migrationsberatungsangeboten für Erwachsene (MBE) ausgeschlossen. Sie erhalten Leistungen nach Asylbewerberleistungsgesetz und sind im Leistungsart und Umfang von kommunalen Praxen abhängig. Geflüchtete mit Duldung befinden in einer unsicheren Position. Sie hatten bis Januar 2020 keine rechtliche Basis. Sie erhalten jedoch unter bestimmten Voraussetzungen mit dem Migrationspaket von 2020 eine Aufenthaltserlaubnis und befristete Duldung, wenn sie eine Berufsausbildung absolvieren oder einer Erwerbstätigkeit nachgehen. Im Anschluss an eine Ausbildungs- oder Beschäftigungsduldung besteht unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit zur Erteilung einer regulären Aufenthaltserlaubnis (Schreyer 2022).

Basierend auf dem wachsenden Anspruch auf Integration von Geflüchteten wurden legislativ reagiert und neue Gesetzespakete verabschiedet, die sich an leistungsorientierten Konzepten orientieren. Das gilt vor allem für Personen, deren Asylantrag abgelehnt wurde und die sich dennoch – oftmals langjährig – in der Bundesrepublik aufhalten, aber nur eingeschränkten Zugang zu sozialen Leistungen und zum Arbeitsmarkt haben. Wichtige Wegmarken dieser Entwicklung waren:

- die Einführung des § 18a Aufenthaltsgesetz für qualifizierte Geduldete (2009),

- die Einführung der § 25a und b für Integrationsleistungen (von jungen Geflüchteten) (2014) (Schammann 2017),
- die Einführung der Ausbildungsdundung § 60c AufenthG (2016), die dann wieder restriktiver gefasst wurde und zugleich zu einer Beschäftigungsduldung erweitert wurde,
- die Einführung des Chancen-Aufenthaltsrechts (§ 104c AufenthG), das langjährig geduldeten Personen ermöglichen soll, die Voraussetzungen für einen dauerhaften Aufenthalt in der Bundesrepublik zu erwerben.

Gerade die Begründung des Gesetzgebers für die Einführung des Chancen-Aufenthaltsrechts (BtDrs. 20/3717, S. 1f.) setzt diese fluchtbezogene Gesetzesinitiative im Kontext demografischer Entwicklung und Arbeitskräftemangel und rückt die Themen Flucht und volkswirtschaftliche Entwicklung damit zusammen.

Die verschiedenen Gesetzesinitiativen zielen darauf ab, Arbeitskraftressourcen zu erschließen und damit Bleibeperspektiven zunehmend im Sinne eines „citizenship by work“ (Scherschel 2016) an erfolgreiche Positionierungen am Arbeitsmarkt zu koppeln.

Die Bewegung der Pluralisierungen im Aufenthaltsrecht ist durchaus ambivalent. Mit dem subsidiären Schutz gibt es einen weiteren Schutzgrund. Mit den verschiedenen Duldungsgründen und den Öffnungen in Erwerbsarbeit und Zugang zu sozialen Leistungen können auch abgelehnte Geflüchtete in der Bundesrepublik Fuß fassen. Das bundesdeutsche Asylsystem ist tatsächlich offener im Zugang geworden. Es verzichtet aber nicht darauf, intern zu sortieren und zu entscheiden, in wen es wert ist zu investieren und wer weiterhin ausgeschlossen bleibt. Sozialpolitik ist in diesem Sinn ein Instrument der Einwanderungskontrolle und soll keine Fehlanreize bieten. Folge dieses restriktiven Asylgesetzes ist eine Pluralisierung von Rechtspositionen, die zu ungleichen und stellenweise auch schwer überschaubaren Möglichkeiten im Zugang zu sozialen Leistungen in Deutschland führen (Scherschel 2015).

Wie gehen diese Personen damit um und welche Zugangswege in die Sozialsicherungssysteme können sich ihnen eröffnen?

### 3.2 Wie Geduldete ihre rechtlichen Positionierungen wahrnehmen und damit umgehen

Für Geflüchtete ist die Pluralisierung von Statuspositionen im Aufenthaltsrecht und deren Folgen schwer nachvollziehbar. Für Behörden eröffnen sich umgekehrt Handlungsspielräume und gleichermaßen Handlungsunsicherheiten. Widersprüchliche Orientierungen zwischen Leistungserwägungen und Einwanderungskontrolle erhöhen die Streuung von Entscheidungen in Behörden (Schultz 2020). Unter anderem Hannes Schammann (2015, S.164) hält fest, dass Mitarbeiter\*innen in kommunalen Ausländerbehörden das Aufenthaltsrecht vor Ort neu schreiben (Eule 2016; Schammann 2015b). Diese Einschätzung administrativer Praxis spiegelt sich auch in unseren Erhebungen und wird als Willkürerfahrung artikuliert.

Willkürlich empfindet etwa eine afghanische Frau die Ablehnung ihres Asylantrages. Sie lebte langjährig im Iran und erhoffte sich das Ende ihrer verschiedenen Diskriminierungen mit Flucht in die Bundesrepublik 2015. Hier aber stellt sie fest, dass sie in Vergleich zu syrischen und irakischen Geflüchteten weiterhin schlechter gestellt bleibt. Ihr Antrag wird zunächst abgelehnt, schon im langwierigen Verfahren kann sie keinen Integrationskurs besuchen, weil ihr Antrag abgelehnt wird. Der Verweis auf Afghanistan als sicheres Herkunftsland erscheint ihr wenig plausibel (Geflüchtete Frau aus Afghanistan, Interview 2019).

Im Gegensatz zu Personen, die 2014 – 2016 in die BRD flohen und sehr lange Bearbeitungszeiten ihrer Asylanträge mit entsprechenden Unsicherheiten hatten und haben, erleben Geflüchtete aus der Ukraine derzeit eine schnellere und offenere Anerkennungspraxis. Im Umgang mit Geflüchteten aus der Ukraine entsteht ein Raum, der aufzeigt, was bei entsprechendem politischen Willen möglich ist. Bei Geflüchteten, die schon zuvor in der BRD waren, entsteht allerdings ein Eindruck von Willkür (im Unterschied zu einem klaren und nachvollziehbaren Rechtssystem), der sich durchaus mit der Beschreibung von „chaotischen“ und rechtlich auch für Expert\*innen nur schwer nachvollziehbaren Praxen in verschiedenen europäischen, darunter auch deutschen, Einwanderungsbehörden deckt (Eule et al. 2020).

Folgen des restriktiven Umgangs mit dem Asylrecht in Deutschland und der Wahrnehmung willkürlichen

Handelns staatlicher Institutionen aus Perspektive der Geflüchteten zeigen sich auch in der Gesundheitsversorgung. Hier sind Kostenabdeckungen und Finanzierungsmöglichkeiten je nach Status der Personen unterschiedlich geregelt. Diese Pluralisierung führt zu Intransparenz nicht nur für Geflüchtete, sondern auch für Fachkräfte:

*„das ist einfach die Finanzierung, die ganz unklar ist auch, wie gesagt, je nach Status unterschiedlich ist. (...) Wir versuchen, das irgendwie mit den Krankenkassen oder mit dem Landratsamt im Einzelfall zu erwirken.“*  
(Pädagogische Fachkraft, Interview 2018)

Neben Angeboten, in denen die gesetzliche Krankenversicherung oder eine Aufenthaltsgenehmigung für den Zugang zu medizinischen Leistungen benötigt wird, gibt es auch statusunabhängige Angebote, in denen alle Personen beraten/behandelt werden (Pädagogische Fachkräfte, Interview 2018). Dadurch erscheinen die Zugänge zur Gesundheitsversorgung für Geflüchtete intransparent und willkürlich.

Begründung und Inhalt administrativer Vorgehensweisen sind für Geflüchtete schwer nachzuvollziehen. Einzelfallabwägungen führen hier zu weit streuenden behördlichen Praxen: In unseren Gesprächen variiert die Dauer zwischen drei Monaten und einem Jahr mit Option auf Verlängerung. Jerome lebt in Duldung und beschreibt seine Erfahrungen bei der Verlängerung der Duldung wie folgt:

*„Boah das ist anstrengend, ich muss manchmal sogar in der Schule absagen, dass ich Duldung verlängern gehe und das dauert ewig. Man geht dahin, es gibt keine Sitze, wo man sitzen kann und warten, man muss stehen die ganze Zeit bis du aufgerufen wirst.“* (Geflüchteter Mann aus Ghana, Interview 2019)

Die aufenthaltsrechtlichen Angelegenheiten sorgen nicht nur für Unsicherheiten und unklare Perspektiven, sondern sind auch eine zeitliche Belastung. Die Ausländerbehörden umgekehrt erscheinen in unserem Sample als Gegenbild einer „bürgernahen“ Verwaltung. Intransparenz und Wartezeiten sowie fehlende Möglichkeiten telefonischer Kontaktaufnahme kennzeichnen den Umgang mit dieser Behörde.

Die rechtliche Differenzierung und die mit ihr einhergehende Arbeitsbelastung wird auch in den Ausländerbehörden reflektiert:

*„Also die Kollegin [Name] ist die Arbeitsgruppenleiterin, hatte mal irgendwie eine Liste von allen Änderungen der letzten fünf Jahre, das ist also unglaublich muss man sagen.“* (Ausländerbehörde, Interview 2018)

Gleichzeitig fällt es den Behörden schwer, die wachsende rechtliche Komplexität bei oftmals knappen Personalressourcen zu handhaben, und ihrem Publikum die Grundlagen ihrer Entscheidung transparent zu machen.

Unabhängig von der empfundenen Machtlosigkeit gegenüber ihnen zugeteilten Statuspositionen finden wir in unserem Sample Personen, die aufgrund ihres abgelehnten Asylantrages langjährig ohne Zugang zu Bildung, vollumfänglicher Gesundheitsversorgung und Beschäftigung blieben. Genauso haben wir Beispiele von Personen, die trotz abgelehntem Asylantrag individuelle wie auch gruppenbezogene Ressourcen mobilisieren konnten, die es ihnen ermöglichten, ihren Aufenthalt zu verfestigen, um sich Berufsambitionen zu schaffen.

So auch Patrick, ein geflüchteter Jurist aus Kamerun, dem das Recht auf Asyl als verfolgter Homosexueller mit der Begründung, er würde „nicht so homosexuell aussehen“ rechtswidrig verwehrt wird. Diese Ablehnung hat für ihn die Konsequenz, dass er eineinhalb Jahre in Duldung leben muss und damit keinen Anspruch auf Teilnahme am Integrationskurs oder in der Folge an weiteren Sprach- und Berufsförderungen hat. Erst mit Hilfe eines lokalen LGBTQIA\*-Vereins, der seinen rechtlichen Beistand finanziert, wurde eine Anerkennung erzwungen. Zunächst wird ihm dadurch der Zugang zum Sprachkurs auf B1 Niveau finanziert, erforderlich für ein Studium wäre jedoch C1. Daraufhin verdient er sich durch die Arbeit als Sprachmittler Geld für einen C1-Sprachkurs. Aufgrund der komplexen Anerkennungsverfahren wird sein Masterabschluss aus Kamerun jedoch nicht anerkannt, was ihn 15 Jahre zurückwirft und ihm zunächst keine andere Möglichkeit bleibt, als eine Ausbildung anzufangen. Die Begründung ist in nationalstaatlich geprägten Rechtssystemen sicherlich nachvollziehbar. Zugleich ist es schwer nachzuvollziehen, weshalb bestehende Studienleistungen nicht ergänzt oder als Brücke in andere Fächer genutzt werden können (Klammer et al. 2020). Aufgrund seines Alters von 33 Jahren und aus ökonomischen Gründen entscheidet er sich letztendlich „eine Arbeit zu finden, um eine Karriere einfach zu bilden“ (Geflüchteter Mann aus Kamerun, Interview 2021). Wie in

diesem Fall führt die strukturelle Abwertung von Bildungs- und Berufsqualifikationen zu Ausschlüssen und Fehlpositionierungen. Die Statuspositionen und die schwierige Übertragbarkeit von Erfahrungen und formellen Qualifikationen wirken oftmals zusammen. Gleichzeitig wird deutlich, dass individuelle Ressourcen in diesem Fall die Möglichkeit eröffnet, zum einen ein Netzwerk aufzubauen und für rechtlichen Beistand zu mobilisieren und zum anderen Geld zu verdienen, um an den für ihn vorgesehenen Wegen vorbei einen aufbauenden Sprachkurs zu finanzieren.

Auch Raghbir lebt zum Interviewzeitpunkt seit drei Jahren in Duldung in Deutschland. Als Punjab aus Indien erhält er keinen Aufenthaltsstatus. Durch die Duldung hat er keinen Zugang zu Integrationskursen und erhält keine Arbeitserlaubnis. Sein Zugang zum Gesundheitssystem ist über das AsylbLG geregelt und ist damit abhängig von Genehmigungen durch das Sozialamt. Er hat Schmerzen und bekommt vom zuständigen Arzt das immer selbe Medikament verschrieben, das ihm nicht hilft. Den gewünschten Wechsel zu einer\*em anderen Arzt\*in wird ihm vom Sozialamt verwehrt. Zahlreiche Versuche, beispielsweise Hilfe bei einer Sozialarbeiterin oder im Klinikum zu erhalten, laufen ins Leere. Daher greift er als Selbstmedikation zu Alkohol, denn: „an sich in Deutschland kann man die Schmerzen bisschen lindern, wenn man Bier trinkt“. Das wiederum verunmöglicht ihm, so sagt er, Deutsch zu lernen, was ihm wiederum verwehrt, eine Arbeit (ohne Arbeitserlaubnis) in der Gastronomie zu bekommen. Zusätzlich drohen ihm Kürzungen seiner Leistungen, da er seiner auferlegten 80 Cent-Tätigkeit nicht zuverlässig nachgehen kann (Geflüchteter Mann aus Indien, Interview 2019). Fehlende Ressourcen werden hier beispielhaft deutlich an mangelnden Deutschkenntnissen und Zugang zu Netzwerken. Weder professionelle sozialarbeiterische oder medizinische Maßnahmen noch ehrenamtliche Unterstützungsangebote scheinen für Raghbir erreichbar. Dies führt zu multiplen Ausschlüssen, denn durch fehlende medizinische Versorgung ist Raghbir nicht in der Lage, einen Zugang zu Bildung und Erwerbsarbeit zu erhalten.

Die Steuerungsambitionen im Aufenthaltsrecht führen zu immer weiteren Pluralisierungen von Statuspositionen. Behörden fällt es schwer, die rechtliche Komplexität eindeutig zu handhaben. Geflüchtete erhalten den Eindruck, einem willkürlichen Vollzug ausgesetzt zu sein. Dennoch gelingt es auch in dieser Situation manchen Geflüchteten, in Abhängigkeit

von ihren mitgebrachten Ressourcen wie auch in Abhängigkeit von Freund\*innen, Migrantenorganisationen oder anderen Unterstützer\*innen durch diese Ausschlussituation zu navigieren. Fehlen solche Anockstellen, verharren Geflüchteten in Handlungsunfähigkeit. Die rechtlichen Regulierungen wirken, können aber weder die lokalen Verhältnisse noch den Umgang damit determinieren.

### 3.3 Flüchtlingspolitik zwischen Ressourcenorientierung und organisationaler Eigenlogik

Die Kommunen - namentlich die Ausländerbehörden - setzen das Aufenthaltsrecht um. Die kommunalen Sozialämter erbringen unter Länderaufsicht die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz. Auf die Beobachtung kommunaler und landesspezifischer Unterschiede haben wir bereits hingewiesen. Daneben aber sind das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge wie auch die Arbeitsverwaltungen zentrale Akteure lokaler Sozialpolitik für Geflüchteten. Unser Fokus liegt hier auf den Jobcentern. Das Jobcenter wird erst zuständig, wenn Schutzsuchende als Geflohene anerkannt werden. Nicht so bei Geflohenen aus der Ukraine, die nach Registrierung bei der Ausländerbehörde unmittelbar Zugang zum SGB II haben.

Das SGB II kombiniert Mindestsicherung mit Arbeitsförderung. Das Gütekriterium aktivierender Arbeitsmarktpolitik ist die „Integrationsquote“, also die Quote der in Beschäftigung (oder Aktivierungsmaßnahmen) vermittelten Personen. Dabei gehört es zu den zentralen Zielen arbeitsmarktpolitischer Bemühungen, Angebot und Nachfrage an Arbeitskräften auszugleichen. In ihren Vermittlungsbemühungen hat Arbeitsmarktpolitik die Lagen und Interessenbekundungen (lokaler) Arbeitsmärkte genauso zu berücksichtigen, wie die individuellen Ressourcen und Interessen von Personen, die eine Beschäftigung suchen oder aufnehmen wollen. Die Evaluation von Flüchtlingsmaßnahmen hält dazu fest, dass sich die Vermittlungsfachkräfte bei ihren Entscheidungen über die Förderung „primär an den individuellen Merkmalen der betreuten geflüchteten Kundinnen und Kunden orientieren. Daneben gibt es aber einige grundlegende strategische Leitlinien für den Einsatz von Maßnahmen bei arbeitssuchenden Personen im Kontext von Fluchtmigration“ (Bonin et al. 2021, S. 219). Hier kommt eine Ambivalenz von Zielstellun-

gen zum Ausdruck (Schlee 2019), die sich auch in unseren Forschungen bemerkbar machte und der im Folgenden genauer nachgegangen wird.

Einen ersten Hinweis auf ein spezifisches Spannungsverhältnis lieferten die Gruppendiskussionen mit Geflüchteten vornehmlich aus Syrien und aus Afghanistan,

Die Artikulationen aus Gruppendiskussionen und Interviews betraf die Ausrichtung a) an den Bedarfen lokaler Arbeitsmärkte, b) an den Bedarfen, bestimmte Kurstypen zu füllen und c) den Umgang mit Zeitarbeit.

Zu a) Eine syrische Frau (ca. 25 Jahre) warf in einer Gruppendiskussion ein, sie habe BWL studiert und nun solle sie hier Kinder betreuen und die Arbeitsverwaltung dränge sie in entsprechende Praktika. Versuche der Übertragung ihrer Studienleistung oder aber des gezielten Anschlusses an ihre buchhalterischen Vorkenntnisse würden dagegen nicht unternommen. Der Fall hat verschiedene Dimensionen. Er spricht von der geschlechterbasierten Zuordnung von Fähigkeiten und Berufen (Salikutluk & Menke 2021) in Arbeitsverwaltungen und vom Vorrang (relativ kurzfristig) interpretierter Arbeitsmarktbedarfe. Würde die Person den ihr nahegelegten Berufsweg einschlagen, könnte das als Integrationserfolg verbucht werden. Ob auch aus ökonomischer Sicht diese Arbeitskraftressource an anderer Stelle gewinnbringender verwertet werden könnte, wird dabei genauso wenig hinterfragt wie der Anschluss und Ausbau individueller Ressourcen.

b) Das zweite Beispiel betrifft einen kurdischen Mann (35 Jahre), der mit seiner Familie 2015 in die Bundesrepublik floh. Er hatte zuvor in seinem Herkunftsland in wenig bis gar nicht formalisierten Arbeitsverhältnissen als Schreiner gearbeitet. Seine Fähigkeiten beziehen sich auf den Umgang mit Holz. Sein Ziel ist es, sich als Schreiner selbstständig zu machen. Nach der Integrationskursteilnahme besucht er eine flüchtlingsspezifische Maßnahme der Arbeitsverwaltung. Dort erzielt er weder Sprachlernfortschritte, noch wird auf seine Interessen und Ressourcen eingegangen. Da die aktivierungspolitischen Maßnahmen keine anschlussfähigen Abschlüsse produzieren, setzt er auch nicht viel Hoffnung darauf, mit dem dort gewonnenen Zertifikat seine Berufslaufbahn voran treiben zu können. Vielmehr bemerkt er lakonisch: „*Na ja: ist auch ein Zeugnis*“ (Geflüchteter Kurdischer Mann, Interview 2018).

zu c) Die Zahl der Beschäftigten in Arbeitnehmerüberlassungen verweilt mit ca. 800 000 Personen auf einem anhaltend hohem Niveau (Bundesagentur für Arbeit (BA) 2022c). Personen aus den wichtigsten Asylherkunftsländern sind in diesen Beschäftigungsverhältnissen überrepräsentiert (BA 2022a). Von verschiedenen Interviewten haben wir immer wieder gehört: „*Hauptsache Arbeit und Geld verdienen, egal was.*“ Gerade nach der Einreise wird auch prekäre und schlecht bezahlte Lohnarbeit als Chance interpretiert, am bundesdeutschen Arbeitsmarkt schnell Fuß zu fassen. Teilweise wird aus Sicht der Vermittlungsfachkräfte in Jobcentern angemerkt, dass Geflüchtete es bevorzugen, schnell Geld zu verdienen und keine weitere Qualifikation, die etwa in einem Ausbildungsverhältnis mündet, anstreben (Arbeitsverwaltung, Interview 2018). Daran knüpft sich aber der Erwartungshorizont, über kurz oder lang entprekariert zu arbeiten und sich in die Lage zu versetzen, seinen Lebensunterhalt bzw. auch den der Familienangehörigen aus eigener Arbeitsleistung finanzieren zu können. Dieser Aspekt und eine Zukunft in Sicherheit zu schaffen, sind zentrale Zielstellungen der Geflüchteten. Das freilich ist bei gegenwärtigen Arbeitsmarktverhältnissen, anhaltend hohe Zahlenprekärer Beschäftigungsverhältnisse (Bundesagentur für Arbeit (BA) 2022b), die zumeist von Migrierten besetzt werden, unwahrscheinlich. Es ist kaum möglich mit einer Beschäftigung in den Branchen, die sich bisher als aufnahmefähig für Geflüchtete erwiesen haben, mit einem Familieneinkommen die Grundsicherung zu verlassen. Umgekehrt verhindern fehlende Kinderbetreuungsplätze und unpassende Assessments geflüchteter Frauen am Arbeitsmarkt (siehe auch unten), dass ein doppeltes Haushaltseinkommen erzielt werden kann. Unsere Erhebungen fanden in großen Teilen 2018 und 2019 statt. Schon zu diesen Zeitpunkten wurde klar, dass die Erfahrungen mit prekären Beschäftigungen den Zielstellungen der Geflüchteten nicht entsprechen.

Dabei stand vor allem der Umgang mit Arbeitnehmerüberlassungen in der Kritik. In den Gruppendiskussionen (Protokoll Gruppendiskussion 2018) wird artikuliert, dass die Vermittlung in Arbeit durch Zeitarbeitsfirmen ständig von vorne beginnt, und dass die entsprechenden Firmen hohe Prämien erhalten würden. Die Geflüchteten, mit denen wir gesprochen haben, interpretieren ein solches System als Fehlanreiz, denn es schafft keine Motivation, Personen dauerhaft in unbefristete Arbeitsverhältnisse zu vermitteln und zu übernehmen.

Aus Sicht der Geflüchteten sehen wir sowohl in den Gruppendiskussionen als auch in den Einzelinterviews ein insgesamt überaus schwieriges Verhältnis zwischen Geflüchteten und Arbeitsverwaltung (in den Jobcentern). Dieses problematische Verhältnis ist nicht im Ganzen fluchtspezifisch. Spezifisch sind die Fluchterfahrungen, die aufenthaltsrechtliche Lage als Geflüchteter mit zunächst zeitlich beschränkten Aufenthaltstiteln je nach Schutzstatus, der Personen zumindest subjektiv in eine Bewährungssituation im Aufnahmeland stellt. Spezifisch ist zudem die Arbeit an Sprachkenntnissen und die Nicht-Passung bzw. Entwertung von Abschlüssen und Berufserfahrungen. Umgekehrt ist diese besondere Lebenslage von Geflüchteten auch die große Herausforderung der verschiedenen Verwaltungen im Umgang mit Flucht. Die Entwicklungen am bundesdeutschen Arbeitsmarkt mit beständig hohen Zahlen von Personen in geringfügigen Beschäftigungen, Personen im Niedriglohnbereich wie auch mit einer noch immer hohen Zahl an Leiharbeitsverhältnissen und die Mischung aus Fördern und Fordern, mit der sich Leistungsgewährung an „richtiges“ Verhalten bzw. Leistungsentzug an „Fehlverhalten“ koppelt, prägen das Verhältnis von allen SGB II-Leistungsbeziehenden zur Verwaltung. Denn im Umgang mit dem Jobcenter läuft immer die Angst mit, aus dem Leistungsbezug herauszufallen (Betzelt & Bode 2018), sei es, weil man einen Termin verpasst oder weil man Unterlagen nicht rechtzeitig einreicht. Gerade der Umgang mit den Unterlagen ist aus Sicht der Geflüchteten ein kaum zu überschätzendes Problem. Entsprechend wachsen die Bedeutung und der Bedarf an vorgelagerten Beratungsstellen. Oftmals erfolgt der Zugang zum Recht über Migrations- und Sozialberatungen, die Personen dabei unterstützen, die ihnen zustehenden Leistungen und Dienste in Anspruch zu nehmen. Ohne solche Unterstützungen prallen zahlreiche Anliegen an den Verwaltungen ab.

Die Spannungsverhältnisse zwischen Planungs- und Vermittlungserfordernissen der Organisation und den Bedarfslagen der Geflüchteten werden auch in der Arbeitsverwaltung wahrgenommen, beispielsweise im Umgang mit Maßnahmeneinkäufen. Die Planung und der Einkauf von Maßnahmen stellt die Leitung eines Jobcenters in einer Großstadt mit überdurchschnittlicher Arbeitslosenquote vor die Herausforderung „manchmal in die Glaskugel“ (Arbeitsverwaltung, Großstadt, Interview 2018) sehen

zu müssen. In einem Kreis mit faktischer Vollbeschäftigung dagegen werden diese Standardinstrumente abgelehnt:

*„Nur, wie gesagt, ich brauche keine Maßnahme von der Stange, ich brauche Maßnahmen, die auf unseren (...) Arbeits- oder Jobcenter Bezirk passen [...], die auf unsere Klientel, auf die Probleme, Problemlagen unsere Klientel runtergebrochen werden. Solche Maßnahmen brauche ich“ (Arbeitsverwaltung, Interview 2019).*

Ähnlich verlaufen Linien im Umgang mit Zeitarbeitsfirmen. Während in den untersuchten Großstädten die Vermittlung in Leiharbeit einen guten Teil der Vermittlungserfolge ausmachte, wurde in der ländlichen Kommune komplett darauf verzichtet:

*„Was nützen mir Zeitarbeitsfirmen? Klar, gute Integrationsquote. Die Leute sind schnell weg. Sieht alles gut aus und nach einem Vierteljahr sind sie wieder bei uns im Bezug. Wie gesagt, da versuchen wir schon, wie gesagt ein Stück weit nachhaltig Beschäftigung zu fördern. Und letztendlich bringt das für uns und auch für den Kunden am meisten [...]“ (Arbeitsverwaltung, Interview 2019).*

Klar reflektiert werden aber auch die Voraussetzungen solcher lokalen Freiheitsgrade. Die Fallzahlen wie auch die Zahl der lokalen Akteure ist überschaubar. Das Vorgehen wird von der Trägerversammlung unterstützt, solange „die Zahlen stimmen“ (Arbeitsverwaltung, Interview 2019). Wenn die „Integrationsquoten“ schlechter werden, was eher ökonomischen Entwicklungen als spezifischen organisationalen Praktiken zuzurechnen sein wird, verliert das Jobcenter an Freiheitsgraden: „Bei unseren Zahlen können die nichts sagen“ (Arbeitsverwaltung, Ländlicher Kreis, Interview 2019).

Solche Differenzen in der organisationalen Handhabung von Fluchtmigration werden auch erst in speziellen Umfeldern möglich, also etwa in einem ländlichen Kreis mit Vollbeschäftigung und geringen Fallzahlen oder in einer von langjährigen wirtschaftlichen Abwärtsbewegungen geprägten postindustriellen Großstadt. Sie machen deutlich, wie lokale Arbeitsmarktlagen, spezifische organisationale Kalkulationen (Integrationsquoten) und akteursbezogene Herangehensweisen den Vorgehensweisen einer Organisation eine konkrete lokale Gestalt verleihen.

## 4 Erfolgreiche Koproduktionen sozialer Dienstleistungen

Unsere Untersuchungen weisen auf sich überlappende Ein- und Ausschlussmechanismen hin. Wir haben gezeigt, wie Personen in Abhängigkeit von ihren personalen wie auch gruppenbezogenen Ressourcen sich durch das Labyrinth der Statuspositionierungen navigieren oder auch an bestimmten Stellen nicht weiterkommen. Wir haben gezeigt, wie lokale Organisationen (hier die Arbeitsverwaltung, die zu meist keine rein kommunale, sondern eine Mischverwaltung ist) unterschiedliche Möglichkeiten der Programmgestaltung und Implementation nutzen. Auch diese organisationalen Politiken eröffnen oder verschließen Möglichkeiten für Personen mit jeweiligen Ressourcen und Ambitionen. Sie folgen in einer kommunalen Gebietskörperschaft nicht unbedingt einer Zielrichtung.

Neben diesen Differenzierungsfaktoren zur Beschreibung der Wege Geflüchteter haben wir Herangehensweisen identifiziert, die von den beteiligten Akteuren, Geflohenen wie auch jeweiligen Administrationen auch unabhängig von Kontextfaktoren sich als erfolgversprechend erwiesen haben. Sie basieren vor allem auf der engen Vernetzung verschiedener Akteursgruppen. Wir zeigen im Folgenden gelungene Beispiele solcher Vernetzungen, wollen aber auch nicht deren Hürden ignorieren.

### 4.1 Zusammenarbeiten von privaten-öffentlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren

Besonders an Stellen, an denen Zivilgesellschaft, dritter Sektor, private Akteure und Verwaltung gut ineinandergreifen, konnten von allen Beteiligten als erfolgreich bewertete Herangehensweisen entstehen. Das wird etwa in ausbildungsvorbereitenden und -begleitenden Projekten deutlich (Kreft et al. 2019, S. 41). Sie beruhen auf

- engen Kontakt in die lokale Wirtschaft und zu Ausbildungsbetrieben.
- einer realistischen und mit den Personen entwickelten Einschätzung ihrer Ressourcen und Ambitionen. Das funktioniert vor allem durch Gespräche oder auch Berufsfelderprobungen, weniger durch elektronische Assessment-Tools.

- steten Kontakt auch nach Erwerbsarbeits- und vor allem Ausbildungsaufnahme, um Fortschritte oder Herausforderungen in Ausbildungs- und Arbeitsverhältnissen weiter begleiten zu können.
- konkreten Berufs- und Abschlussperspektiven, die eng an Betriebe gekoppelt sind und einen verwertbaren Abschluss und eine entprekarierte Berufsperspektive bieten.

In diesem Sinne haben sich auch bei den von uns Befragten vor allem solche Beziehungen als erfolgreich erwiesen, die auf längerfristigem und engerem Kontakt, Wissen über individuelle Lebenslagen und gegenseitigem Vertrauen beruhen (Bakoben et al. 2019). Solche Beziehungsstrukturen entstanden zwischen Geflüchteten und Ehrenamtlichen in den Flüchtlingshilfen, Sozialarbeiter\*innen bspw. in den Unterkünften oder in lokalen Initiativen und Migrantenorganisationen.

Eine zentrale Frage unserer Forschung war es, wie es gelingt, die Stimmen, Lebenswirklichkeiten und Aspirationen der Geflüchteten hörbar zu machen. Das bedeutet nicht mit vorgegebenen Kategorisierungen und Annahmen ein Feld zu überziehen. Eine ähnliche Herausforderung stellt sich für Administrationen und ihren internen Kalkulationen. Nur wenn sie responsiv und umweltoffen sind, können sie sich auf schnell wechselnde Einwanderungs- und Zielgruppen, auf individuelle Bedarfslagen und ihre gesellschaftlichen Kontexte gut einstellen. Vor allem der Kontakt in die Zivilgesellschaft gewährleistet eine solche Umweltoffenheit. Mit Zivilgesellschaft sind hier nicht nur die zahlreichen Flüchtlingshilfen gemeint, sondern auch die Migrantenorganisationen, die eine zunehmende Rolle in der Koproduktion sozialer Leistungen spielen (Bonfert et al. 2022). Sie werden als Ansprechpartner und Kontaktpunkt genauso wie als Träger von bestimmten Ressourcen (Sprachkenntnisse, Fluchtmigrationserfahrungen) wertgeschätzt und auch vermehrt von öffentlichen Stellen gefördert. Auch in unserem Sample spielten sie als wichtiger Kontaktpunkt eine Rolle. Pädagogische Fachkräfte etwa nutzen sie, um Zugänge in bestimmte Communities zu finden:

*„Und die arabische Community wird generell selber ein bisschen schlechter erreicht. [...] wir gehen davon aus, dass die arabischsprachige Community ja schon wesentlich gesattelter und gefestigter ist in [Stadt E], und dass es da einfach schon Strukturen gibt, und die Leute*

*sich dann eher in den Strukturen bewegen, während die persischsprachige Community ja ganz frisch ist“ (Pädagogische Fachkraft, Interview 2018).*

Der Lösungsansatz für schlechte Erreichbarkeit wird dann in der Zusammenarbeit mit eben diesen Communities und in „Mundpropaganda“ (Pädagogische Fachkraft, Interview 2018) gesehen. Migrantenorganisationen werden adressiert, um Veranstaltungen durchzuführen und Informationen zu streuen. Sie erscheinen dagegen kaum als Organisationen, die mit ihrem Wissen und Ressourcen die sozialen Dienste und lokale Welten eigentätig ausgestalten. Lokale Sozialpolitik steht vor der Herausforderung, passgenaue Unterstützungen für die sich anbahnende Superdiversität (Vertovec 2007) zu kreieren, die eben neben den rechtlichen Differenzierungen auch die Herkunfts-, Schicht und Geschlechterdifferenzierungen berücksichtigen muss. Sie bedarf dazu Ansprechpartner\*innen aus den Communities. Gerade ein enger Kontakt mit Flüchtlingshilfen, lokalen Initiativen und Migrantenorganisationen bietet Zugang in die Communities und kann umgekehrt Augen und Ohren für die vielschichtigen Erfahrungen, Lebens- und Bedarfslagen dieser Communities öffnen, sowie helfen, flucht- und migrationsspezifische Lagen sozialpolitisch besser zu bearbeiten.

#### 4.2 Koordination von Vorgehensweisen und Angeboten

Die hier angeführten Herangehensweisen machen allesamt deutlich, dass feldspezifische Akteursgruppen im günstigen Fall zusammenarbeiten, um ihre jeweiligen Aufgaben erfolgreich zu bewältigen. Wie Kommunikationswege funktionieren können und wie viele Akteure gleichermaßen involviert sein müssen, wird uns etwa in der lokalen Gesundheitsversorgung geschildert:

*„generell der komplette professionalisierte Sektor schickt auf jeden Fall [Geflüchtete zu uns], auch Ärzt\*innen, Krankenhäuser, Psycholog\*innen, dann auch migrantenspezifische Projekte auf jeden Fall“ (Pädagogische Fachkraft, Interview 2018).*

*„Momentan ist es so, dass einmal die Woche immer donnerstags am Vormittag ist Flüchtlingsprechstunde. Die Anmeldung erfolgt über Fachkräfte. Also, Sozialarbeit, die behandelnden Ärzte oder so“ (Medizinische Fachkraft, Interview 2018).*

Teilweise werden bürokratische Wege geschaffen, um Transparenz und Druck zu erzeugen. So führt eine Sozialarbeiterin eine Nachweispflicht ein, um Personen zielsicher in die lokalen Angebote zu vermitteln:

*„Aber das waren nur ein bisschen über 50 Prozent aus den Unterkünften, die halt geschickt worden sind, die dann einen Zettel brauchten, dass sie hier gewesen sind. So kommen die Menschen halt her“ (Pädagogische Fachkraft, Interview 2018).*

Der Arbeitsverwaltung gelingt Maßnahmenplanung in Netzwerken mit spezifisch lokalem Wissen und in Kooperation mit den lokalen Trägern und den Fallmanagern:

*„Wir holen uns die Fall-Manager dazu, bei der Planung schon. Wir planen also im Oktober, November schon fürs Folgejahr Maßnahmen. Wir evaluieren: was ist gelaufen in dem Jahr, ist es gut gelaufen, (...) Okay. Brauchen wir/ für welchen Personenbereich brauchen wir noch was? Und da so letztendlich planen wir und holen uns die Träger vor Ort. Und wie gesagt, jetzt klar, von der Stange eine Maßnahme einzukaufen, (pfff?). ich sage mal so ein typisches Beispiel von mir war dieses Bewerbertraining oder Aktivieren Orientieren. Das waren Maßnahmen, da habe ich hier ein Haufen Teilnehmer plötzlich gehabt, da habe ich super Zahlen gehabt und das war ihr [der Zentrale in Nürnberg, Anm. TS.] natürlich recht, bam bam bam, alles gut. Nein. Ist nicht gut. Es ist für die Statistiker gut: ihr habt da super Zahlen, aber, wenn ich dann dahinter schaue: was bringt mir das, was hat es dem Kunden gebracht?“ (Arbeitsverwaltung, Interview 2019).*

Derartige Kommunikationszusammenhänge und Netzwerke hängen oft an engagierten lokalen Akteuren oder an eher zufälligen Gelegenheitsstrukturen. Um solche Kommunikationszusammenhänge zu etablieren, wurden in den Jahren 2015 und folgende zahlreiche koordinierende Stellen und Einheiten geschaffen oder weiter ausgebaut. Das BMBF legte ein Programm zur Koordinierung der Bildungsangebote für Neuzugewanderte auf, das aber keine Nachfolge fand. Auch in Jobcentern wurden mit den „Integration Points“ koordinierende Stellen für Fluchtmigration eingerichtet, die sich genauso wenig als dauerhaft erwiesen haben. Die Landesregierung NRW implementierte ein Programm, das die rechtskreis-

übergreifende Zusammenarbeit ausgehend von individuellem Case Management koordinieren will. in- zwischen wird es als Teil eines kommunalen Integrationsmanagements auch flächendeckend implementiert. Inwieweit solche kommunalen Beratungsstrukturen mit den bestehenden Migrationsberatungen oder Jugendmigrationsdiensten, vor allem aber mit dem Case Management in Arbeitsverwaltungen zusammenarbeiten werden, ist abzuwarten.

Die Akteure stoßen immer wieder an Grenzen der Handlungskoordination, denen es auch für weitere Forschung besonders nachzugehen lohnt. Koordination kann keine Bedarfslücken füllen. Das sehen wir, wenn Beratungskapazitäten, Kinderbetreuungs- oder auch Schulplätze fehlen. Das sehen wir aber auch, wenn die Kommunen den ungleichen Zugang in Integrationskurse und andere Regelförderinstrumente mit ihren unterschiedlichen Mittelausstattungen auffangen wollen. Der Zusammenhang etwa zwischen der Arbeitsmarktintegration geflüchteter Frauen und fehlender Kinderbetreuung ist vielfach benannt worden (Kosyakova 2021; Brücker et al. 2020). Spannender ist die Frage, weshalb es trotz der bekannten Situation nicht gelingt, flächendeckend ein bedarfsdeckendes Kinderbetreuungsangebot umzusetzen. In einer unserer untersuchten Kommunen adressiert die Arbeitsverwaltung explizit die Kommune, der es nicht gelingt, die passenden Förderinstrumente zu akquirieren:

*„Und das führt unter anderem bei Kinderbetreuung zu Problemen. Bei der Ansprache (...) von bestimmten Gremien. Bei der Rückmeldung zu Fördermitteln. Wenn ich überlege, wie die Weitergabe von Förderinstrumenten oder Förderideen passiert, da wird man alt und grau, wenn man da drauf wartet, dass da was passiert. Mein Eindruck“ (Arbeitsverwaltung, Interview 2018)*

Die Arbeitsverwaltung ist interessiert an hohen Integrationsquoten geflüchteter Frauen. Die Kommune hält kein bedarfsdeckendes Angebot vor. In diesem Patt bleiben die Bemühungen um eine steigende Berufsintegration wie bei anderen Zielgruppen stecken. Die Einrichtung von bedarfsdeckenden Kinderbetreuungs-kapazitäten hat verschiedene Hürden. Es fehlt auch an geeigneten Räumlichkeiten und vor allem Fachkräften. Entscheidend aber wird sein, dass die verschiedenen lokalen Akteure, hier vor allem die Arbeitsverwaltungen und kommunalen Stellen mit entsprechenden politisch-organisatorischem Einsatz gemeinsame Lösungen zwischen ihren

Zuständigkeitsordnungen entwickeln und dabei von Bund und Land die passenden Rahmungen zur Verfügung gestellt bekommen.

Es ist an vielen Stellen sehr wohl bekannt, welche Herangehensweisen notwendig wären. Ihrer Umsetzung stehen nicht nur Zuständigkeitsordnungen im Weg. Zuweilen fehlt auch der politische Wille, wie sich etwa im Bereich der Gesundheitsversorgung zeigt:

*„Wo ich sehr neidvoll darauf gucke, muss ich sagen, sind Städte wie Zürich und Wien. Wien mit der kostenlosen niederschweligen Substitution. Die haben es relativ zügig und sehr, sehr, sehr professionell geschafft, Leute aus dem öffentlichen Raum rein in die Behandlung zu bekommen, die einfach so niederschwellig ist, dass sie jeden erreicht. Und das würde ich mir für [Stadt E] auch wünschen, damit Menschen mit Opiatabhängigkeit beispielsweise nicht in den U-Bahnhöfen fixen müssen.“ (Pädagogische Fachkraft, Interview 2018).*

Deutlich wird in beiden Beispielen, dass die fluchtbezogenen sozialpolitischen Probleme nicht nur Geflüchtete betreffen. Die Reflexion über Flucht macht aber bereits bestehende Handlungserfordernisse neu sichtbar. Es bleibt Aufgabe von Wissenschaft und Praxis gleichermaßen, derartige klar benannte und beschriebene sozialstaatliche Herausforderungen und ihre Umsetzungshemmnisse zu beleuchten und zu beheben.

## 5 Fazit

Der Report hat sich die Frage gestellt, was Geflüchtete benötigen und was Kommunen gelernt haben. Um diese Fragen zu beantworten, haben wir ein differenziertes Bild von Faktoren dargestellt, die Zugänge für Geflüchtete in der Bundesrepublik eröffnen. Es zeigt sowohl die Statuszuweisungen einer hyperkomplexen Einwanderungsgesetzgebung, als auch individuelle Ressourcen und organisationale Praktiken.

Die privilegierenden Schichtungen im Aufenthaltsrecht sind Ergebnis einer widersprüchlichen Ausrichtung von Einwanderungspolitik zwischen soziodemografischem Sorgen (Arbeitskräftebedarf) und nationalstaatlichen Ambitionen der Migrationssteuer-

rung. Der Gesetzgeber sollte in Zukunft genau überlegen, ob es weiterer Statusdifferenzierung zur Sortierung von Einwanderung im Flüchtlingsrecht bedarf. Sie erschienen nicht nur aus Sicht der Geflohenen intransparent, sondern werfen auch in den lokalen Organisationen Umsetzungsprobleme auf.

Damit ist bereits angedeutet: Statuszuweisungen sind ein wichtiger, nicht aber ein determinierender Faktor für die Chancen und die Zugänge von Geflüchteten in soziale Dienstleistungen. Sie passen sich mit ihren Strategien und Bewegungen ihren rechtlichen Positionen an. Ob das gelingt und welche Chancen sich auftun, hängt mit individuellen Ressourcen wie auch Zugängen zu passender Unterstützung und Beratung durch Ehrenamtliche oder Professionelle zusammen. Gerade für Menschen in Duldung sind es Landespolitiken und kommunale Integrationsstrukturen, die den gestuften Ausschluss aus den sozialen Leistungen und Diensten (wie der Migrationsberatung für Erwachsene) zu kompensieren versuchen. Sie wiederum hängen an Landesförderungen, ungleichen kommunalen Finanzen und Infrastrukturen (wie Universitätszugängen oder Nachqualifizierungsmaßnahmen) und führen zu unterschiedlichen Möglichkeiten, die Bedarfslagen aufzugreifen (Brettschneider und Klammer 2020).

Umgekehrt waren lokale Politiken vor allem an den Stellen erfolgreich (im Sinne von passgenau), an denen öffentliche und zivilgesellschaftliche Akteure kooperieren und neue Formen der Koproduktion sozialer Leistungen und Dienste erproben und umsetzen. Die Adressierungen von Migrant\*innenorganisationen etwa zielen in diese Richtung. Sie bieten Zugang in die Communities und umgekehrt öffnen sie und ihre Mitglieder mit ihren Erfahrungen Geflüchteten den Zugang zu sozialen Diensten und Verwaltung.

Die Zielstellungen des Gesetzgebers brechen sich damit nicht nur in den individuellen Nutzungsmustern, sondern auch in den lokalen Akteurslandschaften und Praktiken von lokalen Organisationen. Auch sie müssen mit widersprüchlichen Zielstellungen umgehen. Das eröffnet ihnen produktiv einen Korridor von Handlungsspielräumen, wie wir es am Beispiel der Arbeitsverwaltung gezeigt haben, erzeugt aber gleichermaßen organisationale Unsicherheiten, wie wir sie vor allem in überfordert wirkenden kommunalen Ausländerbehörden beobachten können. Aus Sicht des Gesetzgebers gilt es weniger, alle Unsicherheiten durch ein immer komplexeres Regelwerk zu schließen, als den lokalen Organisationen die personalen und Zeitressourcen zur Verfügung zu stellen.

Wenn der Nationalstaat seine Ambitionen zur Steuerung der Einwanderung umsetzen will, ohne auch die von ihm erwünschten Formen von Einwanderung dabei zu hemmen, muss er seine Verwaltungskapazitäten auf die vielschichtigen einwanderungsbezogenen Herausforderungen einstellen. Nicht zuletzt steht ein Rechtsstaat in der Pflicht, seine Entscheidungen für die Betroffenen transparent zu halten, sonst lässt er sich von einem Willkürstaat nicht unterscheiden. Den Migrationsverwaltungen gelingt das gegenüber ihrem Publikum nicht immer.

Wiederholt wurde bereits darauf hingewiesen (u.a. Bogumil et al. 2017, S. 78), dass die Differenzierung in Asylbewerberleistungsgesetz und SGB II verwaltungstechnisch ineffektiv sind. Wie schon bei anderen Fluchtbewegungen privilegiert der Gesetzgeber nun Geflüchtete aus der Ukraine nicht zuletzt aus politischen Gründen. Er liefert damit eine Blaupause für die vereinfachte Handhabung auch zukünftiger Fluchtbewegungen in die Bundesrepublik, mit der ein guter Teil der hier beschriebenen Statusdifferenzierungen und (lokal) ungleicher Zugänge sich erledigen würde.

## 6 Literaturverzeichnis

Ataç, Ilker, und Sieglinde Rosenberger. 2019. Social Policies as a Tool of Migration Control. *Journal of Immigrant & Refugee Studies* 17 (1), S. 1–10.

Bakoben, Sandrine, Katrin Menke, Andrea Rumpel und Thorsten Schlee. 2020. Institutionen und Nutzungsmuster zusammendenken. Zur Koproduktion lokaler Sozialpolitik durch Geflüchtete. In *Integration Geflüchteter in Deutschland*, Hrsg. Anna Mratschkowski, 39–64. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Bakoben, Sandrine, und Marcel Rühl. 2020. Leben zwischen Duldung und Hoffnung – Erfahrungen von geduldeten jungen Erwachsenen aus Subsahara-Afrika beim Zugang zum deutschen Bildungssystem. In *Integration Geflüchteter in Deutschland*, Hrsg. Anna Mratschkowski, 129–152. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Bakoben, Sandrine, Andrea Rumpel, Thorsten Schlee. 2019. Koproduktion lokaler Sozialpolitik für und durch Geflüchtete: Wege in die sozialen Dienste. Duisburg: *IAQ Report* 2019-08. Online verfügbar unter [https://duepublico2.uni-due.de/receive/duepublico\\_mods\\_00071450](https://duepublico2.uni-due.de/receive/duepublico_mods_00071450), zuletzt geprüft am 14.11.2022.

Bakoben, Sandrine, und Thorsten Schlee. 2023. Alles immer vor Ort? Beobachtungen kommunaler Bildungs- und Integrationskoordination im Kontext der Fluchtzuwanderung. In *Bildungskommunen? Zum Wandel von Kommunalpolitik und -verwaltung im Bildungsbereich*, Hrsg. Christian Brüggemann, Björn Hermstein und Rita Nicolai, i. E. Wiesbaden: Springer VS.

Bauer, Angela, und Franziska Schreyer. 2019. Ausländerbehörden und Ungleichheit: Unklare Identität junger Geflüchteter und der Zugang zu Ausbildung. *Zeitschrift für Rechtssoziologie* 39 (1): 112–142.

Betzelt, Sigrid, und Ingo Bode. Hrsg. 2018. Angst im neuen Wohlfahrtsstaat. Kritische Blicke auf ein diffuses Phänomen. 1. Auflage. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG (HWR Berlin Forschung (vormals, 64). Online verfügbar unter <http://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:bsz:31-epflicht-1035137>, zuletzt geprüft am 14.11.2022.

Bogumil, Jörg, und Jonas Hafner und André Kastilan. 2017. *Städte und Gemeinden in der Flüchtlingspolitik: Welche Probleme gibt es - und wie kann man sie lösen?* Essen: Stiftung Mercator.

Bogumil, Jörg, und Sabine Kuhlmann. 2022. Verwaltungsverflechtung als „missing link“ der Föderalismusforschung: Administrative Bewältigung der Flüchtlingskrise im deutschen Mehrebenensystem. *dms* 15 (1-2022); 84–108.

Böhm, Katharina. 2017. Kommunale Gesundheitsförderung und Prävention: Elemente, Potentiale und Hemmnisse einer präventiven und gesundheitsförderlichen kommunalen Gesundheitspolitik. *Zeitschrift für Sozialreform* 63 (2): 275–299. Online verfügbar unter <https://doi.org/10.1515/zsr-2017-0014>, zuletzt geprüft am 14.11.2022.

Bojadžijev, Manuela, und Regina Römhild. 2014. Was kommt nach dem 'transnational turn'? Perspektiven für eine kritische Migrationsforschung. *Berliner Blätter. Ethnographische und ethnologische Beiträge* 65: Vom Rand ins Zentrum. Perspektiven einer kritischen Migrationsforschung: 10–24.

Bonfert, Lisa, Eva Günzel, Ariana Kellmer, Karolina Bargłowski, Ute Klammer, Sören Petermann et al. 2022. Migrantenorganisationen und soziale Sicherung. Duisburg: *IAQ-Report* 2022-10.

Bonin, Holger, Bernhard Boockmann, Tobias Brändle, Julia Bredtmann, Martin Brussig, Gökyay Demir et al. 2021. *Begleitevaluation der arbeitsmarktpolitischen Integrationsmaßnahmen für Geflüchtete*. – Schlussbericht –. Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (Forschungsbericht, 587). Online verfügbar unter [https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/Forschungsberichte/fb-587-arbeitsmarktpolitische-integrationsma%C3%9Fnahmen-gefuechtete.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/Forschungsberichte/fb-587-arbeitsmarktpolitische-integrationsma%C3%9Fnahmen-gefuechtete.pdf?__blob=publicationFile&v=4), zuletzt geprüft am 14.11.2022.

Brettschneider, Antonio, und Ute Klammer. 2020. *Vorbeugende Sozialpolitik: Grundlinien eines sozialpolitischen Forschungsprogramms*. Forschungsinstitut für gesellschaftliche Weiterentwicklung e.V. Düsseldorf. Frankfurt am Main: Wochenschau-Verlag. Online verfügbar unter <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-71317-9>, zuletzt geprüft am 30.01.2023.

Brücker, Herbert, Tanja Fendel, Lucas Guichard, Lidwina Gundacker, Sekou Keita, Yuliya Kosyakova und Ehsan Vallizadeh. 2020. Fünf Jahre "Wir schaffen das". Eine Bilanz aus der Perspektive des Arbeitsmarktes. Nürnberg: *IAB-Forschungsbericht* 2020-11.

Bundesagentur für Arbeit (BA). 2022a. Beschäftigte nach Staatsangehörigkeiten (Quartalszahlen). Hg. v. Bundesagentur für Arbeit Statistik (Tabellen, Berichtsmonat 31. März 2022). Online verfügbar unter [https://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/202203/iii6/beschaeftigung-eu-heft-eu-heft/eu-heft-d-0-202203-xlsx.xlsx?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/202203/iii6/beschaeftigung-eu-heft-eu-heft/eu-heft-d-0-202203-xlsx.xlsx?__blob=publicationFile&v=2), zuletzt aktualisiert am 14.10.2022, zuletzt geprüft am 14.11.2022.

Bundesagentur für Arbeit (BA). 2022b. Beschäftigung - Zeitreihengrafik (Aktuelle Eckwerte). Online verfügbar unter <https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Navigation/Statistiken/Fachstatistiken/Beschaeftigung/Aktuelle-Eckwerte-Nav.html>, zuletzt geprüft am 14.12.2022.

Bundesagentur für Arbeit (BA). 2022c. Leiharbeiter und Verleihbetriebe (Monatszahlen und Jahreszahlen). Deutschland und Länder. Online verfügbar unter [https://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/202112/iii6/beschaeftigung-anue-anue/anue-d-0-202112-xlsx.xlsx?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/202112/iii6/beschaeftigung-anue-anue/anue-d-0-202112-xlsx.xlsx?__blob=publicationFile&v=1).

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF). 2022a. Asylberechtigung. Online verfügbar unter <https://www.bamf.de/DE/Themen/AsylFluechtlingsschutz/AblaufAsylverfahrens/Schutzformen/Asylberechtigung/asylberechtigung-node.html>, zuletzt geprüft am 13.11.2022.

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF). 2022b. Das Bundesamt in Zahlen 2021. Asyl, Migration und Integration. Online verfügbar unter [https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Statistik/BundesamtinZahlen/bundesamt-in-zahlen-2021.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Statistik/BundesamtinZahlen/bundesamt-in-zahlen-2021.pdf?__blob=publicationFile&v=4), zuletzt aktualisiert am 20.09.2022, zuletzt geprüft am 14.11.2022.

Eule, Tobias G. 2016. *Inside immigration law. Migration management and policy application in Germany*. London: Routledge (Research in migration and ethnic relations series).

Eule, Tobias G., Lisa Marie Borrelli, Annika Lindberg und Anna Wyss. 2020. *Hinter der Grenze, vor dem Gesetz. Eine Ethnografie des europäischen Migrationsregimes*. Hamburg: Hamburger Edition. Online verfügbar unter <https://ebookcentral.proquest.com/lib/kxp/detail.action?docID=6166412>, zuletzt geprüft am 14.11.2022.

Favell, Adrian. 2022. Immigration, integration and citizenship: elements of a new political demography. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 48 (1): 3–32.

Glick Schiller, Nina, Linda Basch und Cristina Szanton Blanc. 1995. From Immigrant to Transmigrant: Theorizing Transnational Migration. *Anthropological Quarterly* 68 (1): 48–63. Online verfügbar unter <https://www.jstor.org/stable/3317464?origin=crossref>, zuletzt geprüft am 14.11.2022.

Graevskaia, Alexandra, Katrin Menke und Andrea Rumpel. 2022. Institutioneller Rassismus in Behörden – Rassistische Wissensbestände in Polizei, Gesundheitsversorgung und Arbeitsverwaltung. Duisburg: IAQ-Report 2022-02. Online verfügbar unter [https://duepublico2.uni-due.de/receive/duepublico\\_mods\\_00075438](https://duepublico2.uni-due.de/receive/duepublico_mods_00075438), zuletzt geprüft am 14.11.2022.

Hess, Sabine, Bernd Kasperek, Stefanie Kron et al. Hrs. 2017. *Der lange Sommer der Migration: Grenzregime III*. Berlin, Hamburg: Assoziation A.

Jäger, Magarete, Sonja Marzock, Carolin Naumann et al. 2017. *Von der Willkommenskultur zur Notstandsstimmung. Der Fluchtdiskurs in deutschen Medien 2015 und 2016*, Hrsg. Magarete Jäger und Wamper Regina. Duisburger Institut für Sprach- und Sozialforschung.

- Jepkens, Katja, Thorsten Schlee, Lisa Scholten und Anne van Rießen. 2020. Sozialräumliche Integrationsarbeit im Kontext von Menschen mit Fluchterfahrung – Vorüberlegungen zu Chancen und Grenzen. In *Integration im Sozialraum. Theoretische Konzepte und empirische Bewertungen*. Hrsg. Anne van Rießen, Jepkens Katja und Scholten Lisa, 1–17. Wiesbaden, Heidelberg: Springer VS.
- Kamali-Chirani, Fatemeh, Salah El-Kahil und Thorsten Schlee. 2020. Aus dem Forschungslabor: Befragung von Geflüchteten durch Ko-Forscher\*innen in Workshops. In *Integration Geflüchteter in Deutschland*, Hrsg. Anna Mratschkowski, 65–90. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Klammer, Ute, Alexandra Graevskaia und Matthias Knuth. 2020. Wo wenig viel bewirken könnte: Nach- und Weiterbildungsmöglichkeiten für hochqualifizierte Zugewanderte auf dem steinigen Weg in den deutschen Arbeitsmarkt. *Migration und Soziale Arbeit* (3): 205–213.
- Kleist, J. Olaf, Marcus Engler, Benjamin Etzold et al. 2019. *Flucht- und Flüchtlingsforschung in Deutschland: Eine Bestandsaufnahme*. Abschlussbericht. Institut für Migrationsforschung und interkulturelle Studien, Bonn International Center for Conversion.
- Könönen, Jukka. 2018. Differential inclusion of non-citizens in a universalistic welfare state. *Citizenship Studies* 22 (1): 53–69.
- Kosyakova, Yuliya. 2021. *Auswirkungen der Maßnahmen zur Eindämmung der Corona-Pandemie auf die Arbeitsmarktintegration von geflüchteten Frauen*. Berlin: Fachstelle Einwanderung, Minor – Projektkontor für Bildung und Forschung gGmbH (Working Paper, 2). Online verfügbar unter [https://minor-kontor.de/wp-content/uploads/2021/02/Minor\\_FE\\_WP-Corona-Arbeitsmarktintegration-gefluechtete-Frauen\\_2021.pdf](https://minor-kontor.de/wp-content/uploads/2021/02/Minor_FE_WP-Corona-Arbeitsmarktintegration-gefluechtete-Frauen_2021.pdf), zuletzt geprüft am 14.11.2022.
- Kreft, Ursula, Joachim Liesenfeld und Hans Uske. 2019. „Gemeinsam in die Ausbildung“ (GidA). Schlussbericht der wissenschaftlichen Begleitung / Evaluation zum Modellprojekt der Otto Benecke Stiftung e.V. RISP GmbH, Rhein-Ruhr Institut für Sozialforschung und Politikberatung. Online verfügbar unter [https://www.risp-duisburg.de/media/190905\\_schlussbericht\\_gida\\_web.pdf](https://www.risp-duisburg.de/media/190905_schlussbericht_gida_web.pdf), zuletzt geprüft am 14.11.2022.
- Kühn, Thomas, und Kay-Volker Koschel. 2011. *Gruppendiskussionen. Ein Praxis-Handbuch*. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. Online verfügbar unter <http://www.socialnet.de/rezensionen/isbn.php?isbn=978-3-531-16921-7>, zuletzt geprüft am 14.11.2022.
- Lang, Christine, Andreas Pott und Kyoko Shinozaki. 2021. Organisations and the production of migration and in/exclusion. *Comparative migration studies* 9, 60. <https://doi.org/10.1186/s40878-021-00274-w>
- Lindner, Katja. 2021. Ansprüche auf Gesundheitsleistungen für Asylsuchende in Deutschland. Rechtslage und Reformbedarfe. MIDEM-Policy Paper 02/21. Dresden.
- Maurer, Marcus, Pablo Jost, Simon Kruschinski und Jörg Haßler. 2021. Fünf Jahre Medienberichterstattung über Flucht und Migration. Hg. v. Johannes Gutenberg-Universität Mainz Institut für Publizistik.
- Mayring, Philipp, und Eva Brunner. 2007. Qualitative Inhaltsanalyse. In *Qualitative Marktforschung. Konzepte - Methoden - Analysen*, Hrsg. Renate Buber und Hartmut H. Holzmüller, 669–680. 1. Aufl. Wiesbaden: Gabler.
- Mehl, Peter, Johanna Fick, Birgit Glorius, Stefan Kordel und Hannes Schammann. 2023. *Geflüchtete in ländlichen Regionen Deutschlands*. 1st ed. 2023. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Menke, Katrin, und Andrea Rumpel. 2022. Who Belongs, and How Far? Refugees and Bureaucrats Within the German Active Welfare State. *Social Inclusion* 10 (1), OA. Online verfügbar unter <https://doi.org/10.17645/si.v10i1.4646>, zuletzt geprüft am 14.11.2022.

- Metais, Thibaud, und Julia Pascual. 2022. *France's new immigration bill: 'We want to create a residence permit for trades with labor shortages'*. Le Monde, published on November 2, 2022. Online verfügbar unter [https://www.lemonde.fr/en/france/article/2022/11/02/france-s-new-immigration-bill-we-want-to-create-a-residence-permit-for-jobs-with-labor-shortages\\_6002680\\_7.html](https://www.lemonde.fr/en/france/article/2022/11/02/france-s-new-immigration-bill-we-want-to-create-a-residence-permit-for-jobs-with-labor-shortages_6002680_7.html), zuletzt aktualisiert am 02.11.2022, zuletzt geprüft am 14.11.2022.
- Mezzadra, Sandro, und Brett Neilson. 2013. *Border as method, or, the multiplication of labor*. Durham: Duke University Press.
- Morris, Lydia. 2003. Managing Contradiction: Civic Stratification and Migrants' Rights. *International Migration Review* 37 (1): 74–100. Zuletzt geprüft am 14.11.2022.
- Morris, Lydia. 2021. *The moral economy of welfare and migration. Reconfiguring rights in austerity Britain*. Montreal, Kingston, London, Chicago: McGill-Queen's University Press.
- Müller, Oliver. 2021. Migration und Flucht als humanitäre Herausforderungen. In *Internationale Herausforderungen humanitärer NGOs. Verbindung von Mission und modernem Management*, Hrsg. Michael Heuser und Tarek Abdelalem, 155–177. Berlin, Heidelberg: Springer Gabler.
- Münch, Ursula. 1993. *Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Entwicklung und Alternativen*. 2., überarb. und erg. Aufl. Opladen: Leske + Budrich.
- Nieswand, Boris. 2016. Die Dezentrierung der Migrationsforschung. In *Migration – Religion – Identität. Aspekte transkultureller Prozesse*, Hrsg. Kerstin Kazzazi, 283–297. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Nimführ, Sarah. 2020. *Umkämpftes Recht zu bleiben: Zugehörigkeit, Mobilität und Kontrolle im Europäischen Abschieberegime*. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Oelerich, Gertrud, und Andreas Schaarschuch. 2005. Der Nutzen sozialer Arbeit. In *Soziale Dienstleistungen aus Nutzersicht. Zum Gebrauchswert sozialer Arbeit*, Hrsg. Gertrud Oelerich und Andreas Schaarschuch, 80–98. München, Basel: Reinhardt.
- Razum, Oliver, und Kayvan Bozorgmehr. 2016. Restricted entitlements and access to health care for refugees and immigrants: The example of Germany. *Global Social Policy* (3): 321–324.
- Riecken, Philipp-Asmus. 2016. *Die Duldung als Verfassungsproblem. Unrechtmäßiger, nicht sanktionierter Aufenthalt von Ausländern in der Bundesrepublik Deutschland*. Berlin: Duncker & Humblot. Online verfügbar unter <https://ebookcentral.proquest.com/lib/gbv/detail.action?docID=4561285>, zuletzt geprüft am 14.11.2022.
- Rumpel, Andrea, und Jana Tempes. 2019. Einbindung von Übersetzenden im Kontext der Flucht\_Migrationsforschung: Rollenverständnisse, Chancen und Herausforderungen. In *Forschen und Arbeiten im Kontext von Flucht*, Hrsg. Margrit E. Kaufmann, Laura Otto, Sarah Nimführ und Dominik Schütte, 193–213. Wiesbaden: Springer Fachmedien. Online verfügbar unter [http://link.springer.com/10.1007/978-3-658-28380-3\\_9](http://link.springer.com/10.1007/978-3-658-28380-3_9), zuletzt geprüft am 14.11.2022.
- Salikutluk, Zerrin, und Katrin Menke. 2021. Gendered integration? How recently arrived male and female refugees fare on the German labour market. *Journal of Family Research* 33 (2): 284–321.
- Schammann, Hannes. 2015a. PEGIDA und die deutsche Migrationspolitik: Ein Beitrag zur Differenzierung des Opinion-Policy Gap in der Migrationsforschung. *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 25 (3): 309–334.
- Schammann, Hannes. 2015b. Wenn Variationen den Alltag bestimmen. Unterschiede lokaler Politikgestaltung in der Leistungsgewährung für Asylsuchende. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 9 (3): 161–182.
- Schammann, Hannes. 2017. Eine meritokratische Wende? Arbeit und Leistung als neue Strukturprinzipien der deutschen Flüchtlingspolitik. *Sozialer Fortschritt* 66 (11): 741–757.

- Schammann, Hannes, Danielle Gluns, Christiane Heimann, Sandra Müller, Tobias Wittchen, Christin Younso, Franziska Ziegler. 2021. Defining and transforming local migration policies: a conceptual approach backed by evidence from Germany. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 47 (13): 2897–2915.
- Scherr, Albert, und Gökçen Yüksel. 2016. Flucht, Sozialstaat und Soziale Arbeit. *neue praxis. Zeitschrift für Sozialarbeit, Sozialpädagogik und Sozialpolitik*. (Sonderheft 13): 3–8.
- Scherschel, Karin. 2015. Prekäres Leben, prekäre Forschungslage – Zur Notwendigkeit einer integrierenden Perspektive auf Fluchtmigration. In *Von "Neuer Unterschicht" und Prekariat. Gesellschaftliche Verhältnisse und Kategorien im Umbruch : kritische Perspektiven auf aktuelle Debatten*, Hrsg. Claudio Altenhain, Anja Danilina, Erik Hildebrandt et al., 77–92. Bielefeld: transcript Verlag.
- Scherschel, Karin. 2016. Citizenship by work? In *PROKLA* 46 (183): 245–265.
- Schinkel, Willem. 2018. Against 'immigrant integration': for an end to neocolonial knowledge production. *Comparative migration studies* 6, 31.
- Schittenhelm, Karin, und Stephanie Schneider. 2017. Official standards and local knowledge in asylum procedures: decision-making in Germany's asylum system. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 43 (10): 1696–1713.
- Schlee, Thorsten. 2019. Gouvernamentalität der Flucht. *Migration und Soziale Arbeit* 2019 (2): 129–135. Online verfügbar unter [https://www.beltz.de/fachmedien/sozialpaedagogik\\_soziale\\_arbeit/zeitschriften/migration\\_und\\_soziale\\_arbeit/artikel/42108-gouvernamentalitaet-der-flucht.html](https://www.beltz.de/fachmedien/sozialpaedagogik_soziale_arbeit/zeitschriften/migration_und_soziale_arbeit/artikel/42108-gouvernamentalitaet-der-flucht.html), zuletzt geprüft am 14.11.2022.
- Schlee, Thorsten. 2020. Strukturprobleme der Arbeitsmarktintegration Geflüchteter. Steuerungs- und Handlungsrationitäten zwischen Migrationskontrolle und Sozialpolitik. In *Integration im Sozialraum. Theoretische Konzepte und empirische Bewertungen*, Hrsg. Anne van Rießen, Katja Jepkens und Lisa Scholten, 323–337. Wiesbaden, Heidelberg: Springer VS.
- Schlee, Thorsten. 2021. Borders of Citizenship? Biopolitics and differential inclusion in local fields of labor and asylum. In *Democratic Citizenship in Flux*, Hrsg. Markus Bayer, 127–152. Bielefeld: transcript Verlag.
- Scholz, Johanna. 2016. Gesundheit: Rahmenbedingungen der Gesundheitsversorgung von Flüchtlingen in Deutschland. In *Was Flüchtlinge brauchen – ein Win-Win-Projekt*, Hrsg. Petra Bendel, 183–202. Erlangen: FAU University Press.
- Schreyer, Franziska. 2022. Menschen mit Duldung als Potenziale für Ausbildung und Arbeitsmarkt: Was die Ampelregierung ändern will (IAB-Forum). Online verfügbar unter <https://www.iab-forum.de/menschen-mit-duldung-als-potenziale-fuer-ausbildung-und-arbeitsmarkt-was-die-ampelregierung-aendern-will/>, zuletzt geprüft am 13.11.2022.
- Schultz, Caroline. 2020. Ambiguous goals, uneven implementation – how immigration offices shape internal immigration control in Germany. *Comparative migration studies* 8, 10.
- Schwarz, Jochen. 2017. Subsidiäre Flüchtlingspolitik. In *Asylmagazin, Zeitschrift für Flüchtlings- und Migrationsrecht* (4): 145–149. Online verfügbar unter [https://www.asyl.net/fileadmin/user\\_upload/beitraege\\_asylmagazin/Beitraege\\_AM\\_2017/AM17-4\\_beitrag\\_schwarz\\_neu.pdf](https://www.asyl.net/fileadmin/user_upload/beitraege_asylmagazin/Beitraege_AM_2017/AM17-4_beitrag_schwarz_neu.pdf).
- Schwenken, Helen. 2021. Differential inclusion: The labour market integration of asylum-seekers and refugees in Germany. In *Betwixt and between: integrating refugees into the EU labour market*, Hrsg. Béla Galgóczi, 135–163. Brussels: ETUI. Online verfügbar unter <https://www.etui.org/sites/default/files/2021-01/Chapter5-Differential%20inclusion%20the%20labour%20market%20integration%20of%20asylum-seekers%20and%20refugees%20in%20Germany.pdf>, zuletzt geprüft am 14.11.2022.
- Söhn, J. 2014. How legal status contributes to differential integration opportunities. *Migration Studies* 2 (3): 369–391.
- Spittler, Gerd. 2001. Teilnehmende Beobachtung als Dichte Teilnahme. *Zeitschrift für Ethnologie* 1: 1–25.

Statistisches Bundesamt (Destatis). 2022. 952 000 Zuzüge aus der Ukraine von Februar bis August 2022. Wiesbaden (10.10.2022). Online verfügbar unter [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2022/10/PD22\\_428\\_12411.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2022/10/PD22_428_12411.html), zuletzt geprüft am 14.11.2022.

Strauss, Anselm, und Juliet Corbin. 1994. Grounded theory methodology: An overview. In *Handbook of qualitative research*, Hrsg. Norman K. Denzin und Yvonna S. Lincoln, 273–284. Thousand Oaks: SAGE Publications.

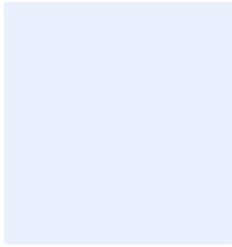
Tempes, Jana, und Andrea Rumpel. 2022. Power (im)balances in ‘conversation triads’ within qualitative research projects in the field of (forced) migration: Chances and challenges in conversations between interpreter, (forced) migrant and researcher. *Migration Studies* 10 (1): 1–23. <https://doi.org/10.1093/migration/mnac003>, zuletzt geprüft am 30.01.2023.

Thränhardt, Dietrich. 2020. Die Integrationskurse werden evaluiert. Eine erste Analyse des Zwischenberichts. *WISO direkt* 10/2020. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik.

Vertovec, Steven. 2007. Super-diversity and its implications. In *Ethnic and Racial Studies* 30 (6): 1024–1054. <https://doi.org/10.1080/01419870701599465>, zuletzt geprüft am 14.11.2022.

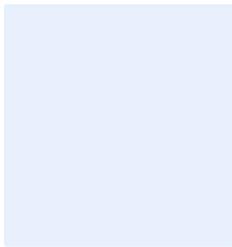
Winker, Gabriele, und Nina Degele. 2010. *Intersektionalität. Zur Analyse sozialer Ungleichheiten*. 2., unveränderte Auflage. Bielefeld: transcript. <https://www.transcript-verlag.de/978-3-8376-1149-6/intersektionalitaet/>, zuletzt geprüft am 30.01.2023.

## Autorinnen und Autor



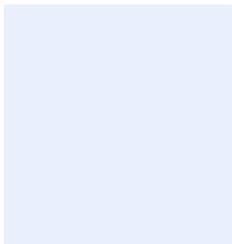
### **Ghislaine Sandrine Bakoben**

Wissenschaftliche Mitarbeiterin der Forschungsabteilung  
Arbeitsmarkt – Integration – Mobilität (AIM)



### **Andrea Rumpel**

Wissenschaftliche Mitarbeiterin der Forschungsabteilung  
Arbeitsmarkt – Integration – Mobilität (AIM)



### **Dr. Thorsten Schlee**

Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Forschungsabteilung  
Arbeitsmarkt – Integration – Mobilität (AIM)

## IAQ-Report 2023 | 01

Redaktionsschluss: 31.01.2023

Institut Arbeit und Qualifikation  
Fakultät für Gesellschaftswissenschaften  
Universität Duisburg-Essen

### IAQ-Report:

<https://www.uni-due.de/iaq/iaq-report.php>

Über das Erscheinen des IAQ-Reports informieren wir über eine Mailingliste:

<https://www.uni-due.de/iaq/newsletter.php>

Der IAQ-Report (ISSN 1864-0486) erscheint seit 2007 in unregelmäßiger Folge als ausschließlich elektronische Publikation. Der Bezug ist kostenlos.

### Redaktion:

Dana Morisse  
[dana.morisse@uni-due.de](mailto:dana.morisse@uni-due.de)

Martin Brussig  
[martin.brussig@uni-due.de](mailto:martin.brussig@uni-due.de)

IAQ im Internet  
<https://www.uni-due.de/iaq/>