

Aktuelle Forschungsergebnisse aus dem Institut Arbeit und Qualifikation

Sandrine Bakoben, Andrea Rumpel, Thorsten Schlee

Koproduktion lokaler Sozialpolitik für und durch Geflüchtete

Wege in die sozialen Dienste

2019

08

Auf den Punkt ...

- Auch bei rückläufigen Asylantragszahlen bleibt die Integration Geflüchteter eine Gestaltungsaufgabe des Sozialstaates. Ein bedarfsgerechtes Angebot sozialer Leistungen ist zentrale Voraussetzung für gelingende Integrationsverläufe und gesellschaftliche Teilhabe Geflüchteter.
- Der Weg in soziale Dienste ist aber verschlungen. Eine heterogene Bedarfslage Geflüchteter trifft auf intransparente und lokal sehr unterschiedlich ausgeprägte Angebotsstrukturen.
- Eine gelungene Nutzung sozialer Dienste erwächst aus stabilen Kontakten zwischen Dienstleistenden und Geflüchteten, dem Wissen der Geflüchteten über die Funktionsweisen des Wohlfahrtsstaates, wie auch aus einem fundierten Wissen der Dienstleister über Lebenswelten und Bedürfnisse der Geflüchteten.
- Neben dauerhaften und verlässlichen professionellen Unterstützungsstrukturen können auch zivilgesellschaftliche Organisationen (Ehrenamt und Migrantenorganisationen) wichtige Lotsenfunktionen in die sozialen Dienste übernehmen.

1. Einleitung: Migration und Sozialpolitik

Zwischen 2014 und 2018 stellten annähernd 1,8 Mio. Personen einen Asylerstantrag in Deutschland (BAMF 2019: 13). Die Bearbeitung der Fluchtzuwanderung erfasste während der Einwanderungsspitzen 2015 und 2016 alle Branchen der öffentlichen Verwaltung und rief eine breite gesellschaftliche Solidarität wie auch politische Kontroversen hervor. Aus Sicht der Sozialpolitikforschung machte die Fluchtmigration zahlreiche lange schon bestehende sozialstaatliche Handlungserfordernisse neuerlich sichtbar. Die sozialstaatlichen Angebote orientieren sich stark an männlichen ‚Normalbiografien‘ oder jedenfalls an Personen, die keine Migrationsgeschichte oder gar eine Fluchtgeschichte aufweisen. Auch Fragen der Anerkennung von Berufserfahrungen und Bildungsabschlüssen und der Diversifizierung sozialstaatlicher Angebote entsprechend den Anforderungen pluraler Gesellschaften stellen sich nicht erst seit 2015. Die nationalstaatlich verfassten sozialstaatlichen Leistungen sind in vielen Bereichen nicht auf den Dauerzustand transnationaler Mobilitäten¹ eingerichtet. Die Fluchtzuwanderung gab Anlass, bestehende Strukturen neu zu arrangieren und an manchen Stellen zu funktionierenden Problemlösungen zu gelangen.

Die Asylantragszahlen gehen seit 2017 wieder zurück. Zahlreiche 2015 eiligst aufgelegte fluchtspezifische Maßnahmen und Programme laufen inzwischen wieder aus. Das Thema Flucht scheint politisch und wissenschaftlich nach anfänglichem Aktivismus bearbeitet zu sein. Zugleich aber befinden sich 597.000 erwerbsfähige Leistungsberechtigte sowie 397.000 nicht erwerbsfähige Leistungsberechtigte im Kontext von Fluchtmigration in der Grundsicherung des SGB II (Stand Mai 2019; BA 2019a: 15). Das sind nur zwei Kennzahlen, die anzeigen, dass der Sozialstaat sich weiterhin gestaltend mit Fluchtmigration beschäftigen und gleichzeitig reflektieren muss, dass Fluchtmigration nur eine der Migrationsformen ist, die der Gesellschaft ihr gegenwärtiges und zukünftiges Gesicht verleihen.

Die im BMAS-Fördernetzwerk Interdisziplinäre Sozialpolitikforschung (FIS) zunächst von September 2017 bis September 2020 geförderte Forschungsgruppe *Migration und Sozialpolitik – Studien zu Governance, Gestaltung und Nutzung lokaler Sozialpolitik im Zeichen der Fluchtmigration* untersucht in vier Einzelprojekten, wie lokale sozialpolitische Akteure auf Fluchtzuwanderung reagieren, und gleichzeitig, wie Geflüchtete die lokalen Strukturen nutzen. Die vier Projekte bearbeiten unterschiedliche Felder der Sozialpolitik (Bildung, Erwerbsarbeit, Gesundheit). Zudem fokussieren sie sich auf einzelne Gruppen (Personen aus Subsahara Afrika oder geflüchtete Frauen) oder Problemlagen (Substanzkonsum Geflüchteter). Der Gegenstand dieser Forschung ist dabei nicht nur die Untersuchung lokaler sozialpolitischer Arrangements, sondern es geht ihr vor allem auch darum, Flucht nicht nur aus Sicht politischer Steuerung zu

¹ Es bietet sich an, zunächst von Mobilität zu sprechen. Migration bezeichnet zumeist die Beobachtung grenzüberschreitender Mobilität und knüpft sich an die Form des Nationalstaates (Bommes 1999: 50). Fluchtmigrierte sind im Kontext bundesdeutscher Sozialstaatlichkeit einerseits anerkannte Flüchtlinge, andererseits aber auch Personen, die sich in der Bundesrepublik aufhalten und hier Asyl beantragt haben, deren Antrag aber noch nicht entschieden oder abgelehnt wurde. Der Begriff des Flüchtlings bezeichnet damit „einen umstrittenen Rechtsstatus, ein soziales und politisches Phänomen sowie eine Selbst- und Fremdzuschreibung“ (Kleist 2015: 158).

erfassen, sondern auch die Stimme der Nutzenden dieser Angebote hörbar zu machen, um zu zeigen, wie politische Planung bei Adressierten ankommt.

Bei aller Heterogenität der von uns untersuchten Felder und Themen haben wir doch strukturelle Überschneidungspunkte ausmachen können. Dieser Beitrag führt Untersuchungen aus verschiedenen sozialpolitischen Feldern zusammen und zeigt Chancen und Hürden Geflüchteter auf dem Weg in die sozialen Dienste auf. Dazu setzen wir uns zunächst mit dem Zusammenhang aktueller Fluchtpolitik im Kontext aktivierender Sozialstaatlichkeit auseinander, denn in diesem Rahmen wird das Zusammenwirken unterschiedlicher Inklusionschancen und Exklusionsrisiken strukturiert (Kapitel 2). Zwar hat sich die Datenlage zu Populationen und Herausforderungen wie auch zu administrativen Handhabungen von Flucht in den letzten Jahren stark verbessert, zugleich wissen wir wenig über gelungene und misslungene Nutzungen sozialstaatlicher Maßnahmen, gerade aus der Perspektive Geflüchteter selbst (Kapitel 3). Um diese Perspektive zu erfassen und sozialpolitisch zu kontextualisieren, beziehen wir uns auf einen Analyserahmen, der sowohl Governancestrukturen als auch Nutzungsmuster und Nutzungen sozialpolitischer Angebote erfasst. Dieses Zusammenwirken bezeichnen wir als *Koproduktion lokaler Sozialpolitik für und durch Geflüchtete* (Kapitel 4). Auf Basis dreier ausgewählter Fälle zeigen wir auf, wie verschiedene Inklusions- und Exklusionsmechanismen bei einzelnen Personen zusammenwirken und welche Faktoren sich dabei als besonders bedeutend für gelungene Wege in die sozialen Dienste erweisen (Kapitel 5), um darauf aufbauend schließlich Ansätze für gelungene Wege in die sozialstaatlichen Angebote zu identifizieren (Kapitel 6).

2. Fluchtpolitik und aktivierender Wohlfahrtsstaat

Die Art und Weise des aktuellen sozialstaatlichen Umgangs mit Flucht folgt den Leitlinien aktivierender Sozialpolitik. Während die Transformation des Sozialstaates, die sich in den vergangenen 20 Jahren vollzogen hat, in der vergleichenden Wohlfahrtsstaatenforschung sehr gut reflektiert und beschrieben ist (z.B. Bonoli/Natali 2011), spielt die Einbettung der Maßnahmen zur ‚Integration‘ Geflüchteter in die Rahmungen des aktivierenden Wohlfahrtsstaates bislang kaum eine Rolle. Das folgende Kapitel stellt ausgewählte Gesetzesänderungen und Maßnahmen, die im Zusammenhang mit der Fluchtmigration der letzten Jahre getroffen wurden, in den Kontext der Transformation des Sozialstaates hin zu Politiken der Aktivierung.

Aktivierung

Die „Neuerfindung des Sozialen“ (Lessenich 2013) verändert Gegenstände, Ziele und Techniken des Regierungshandelns. In ihrem Zentrum steht das Aktivierungsparadigma, das auf die Arbeitsmarktintegration von arbeitsmarktfremden, (bisher) exkludierten oder auch potentiell exkludierten Gruppen zielt. Personen werden von dieser Politik nicht mehr – wie es dem konservativen Wohlfahrtsstaat zugeschrieben wird (Dingeldey 2011: 289) – als passive Leistungsempfangende, sondern als Ressource und Potenzialität zur Eigenverantwortung adressiert (Klammer et al. 2017: 11f.).

Das bedeutet einen gewissen sozialstaatlichen Schutz vor den Exklusionstendenzen wettbewerbsförmiger Gesellschaftsorganisation. Dieser knüpft sich jedoch an die Herstellung von Eigenverantwortung, Markt- und Wettbewerbsförmigkeit in allen sozialpolitischen Feldern. Die organisatorische Seite des neuen Sozialstaates kennzeichnet sich durch wettbewerbsförmige Organisation und Vermarktlichung. Die Vermarktlichung sozialer Dienstleistungen führte zur Etablierung von Wohlfahrtsmärkten, die Alterssicherungs- oder Pflegedienst-, Gesundheits- oder Kinderbetreuungsleistungen produzieren und unterhalten. Sie stehen in der Regel unter der Kontrolle der öffentlichen Hand oder ergänzen deren Leistungen. Je nach ‚Marktsegment‘ erbringen etablierte Wohlfahrtsverbände oder private Unternehmen diese Leistungen (Lessenich 2012: 45f.). Gleichmaßen appellieren Aktivierungspolitiken an die Selbstorganisationsfähigkeit einer aktiven „Zivilgesellschaft“, die seit den 2000er Jahren vehement auch im wohlfahrtsstaatlichen Diskurs erscheint. Soziale Dienstleistungen werden nun analytisch in diesem Dreieck von öffentlicher Hand, markt- und zivilgesellschaftlichen Akteuren erbracht (Heidenreich/Rice 2016: 4). Das gilt auch und gerade für die Fluchtzuwanderung der vergangenen Jahre, in denen sich das Spektrum von Akteuren sozialer Dienstleistungen noch weiter pluralisierte.

Integrationspolitik im Kontext des aktivierenden Sozialstaates

Mit dem Wandel sozialstaatlicher Prämissen und Techniken wächst auch das politische Interesse an Migrierten und deren Nachfahren. Nach der Reform des Staatsbürgerechtes (1999) war es das „Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern“ (Zuwanderungsgesetz – ZuWG, 2005), das als zentrale Wegmarke in Richtung einer bundesstaatlichen Integrationspolitik galt (Gestmann/Hilz 2017: 219). Der Integrationsbegriff ist vielschichtig und seine Differenzierung hier nicht Gegenstand (siehe dazu etwa Scherr/Inan 2018). Sein Fokus auf Migrierte und deren Nachfahren aber gibt aus einer sozialpolitischen Perspektive Hinweise darauf, dass grenzüberschreitende Mobilität zunehmend als Normalität gefasst und Migrierte als Regelpublikum des Sozialstaates gelten. Dabei wird ‚Integration‘ ambivalent sowohl als Wert (selbstständige Lebensführung, Ressource im demografischen Wandel) als auch als Problem (Belastung des Sozialstaates) formuliert (Bommes 2011a: 209). Die aufkommende Integrationspolitik jedenfalls fällt nicht nur zeitlich mit dem sozialstaatlichen Paradigmenwechsel zusammen, sondern formuliert sich in dessen Logik und Leitlinien aus: „Die Integration von rechtmäßig auf Dauer im Bundesgebiet lebenden Ausländern in das wirtschaftliche, kulturelle und gesellschaftliche Leben in der Bundesrepublik Deutschland wird *gefördert und gefordert*“ (§43 Aufenthaltsgesetz, AufenthG, Hervorheb.d.Verf.). Aufenthaltsgesetz und die Neuordnungen in der Mindestsicherung für Arbeitsuchende verfolgen die gleichen Zielstellungen (Frings 2005: 15). Als fördernder Akteur rückt mit dem neuen Aufenthaltsgesetz das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) in die Rolle eines zentralen integrationspolitischen Players, der „Grundangebote zur Integration (Integrationskurse“ (ebd.) organisiert und verantwortet. Integrationspolitik ist Teil aktivierender Sozialstaatlichkeit, wenn auch das BAMF unter Fachaufsicht des Bundesinnenministeriums hier eine zentrale Rolle spielt.

Fluchtpolitische Gesetzgebung seit 2014: Anreize und Restriktionen

Auch die seit Ende 2014 in rascher Folge verabschiedeten Gesetzespakete folgen den Leitlinien des aktivierenden Wohlfahrtsstaates. Die Begründung des Integrationsgesetzes etwa sieht vor, Geflüchtete „möglichst zügig in unsere Gesellschaft und in den Arbeitsmarkt“ zu integrieren. Diese Leistung „erfordert Eigeninitiative und Integrationsbereitschaft des Einzelnen sowie staatliche Angebote und Anreize“ (BT-Drucks. 18/8829, S. 1). ‚Fehlgeschlagene Integration‘ dagegen verursacht hohe Kosten. Die Zielrichtung gesetzgeberischer Aktivitäten der vergangenen Jahre lässt sich nicht mit der Unterscheidung liberal oder restriktiv charakterisieren, denn alle verabschiedeten fluchtbezogenen Gesetzespakete enthalten sowohl liberale als auch restriktive Bestimmungen (zur Übersicht SVR 2019a: 67ff.). Obwohl hier ein schwer zu überblickendes Geflecht ineinander verschränkter Rechtsgebiete entsteht, ist die Zielrichtung und Logik der Gesetzgebung der vergangenen Jahre doch klar: Sie weist in Richtung der Pluralisierung von Aufenthaltstiteln und erhöht damit die Selektivität grenzüberschreitender Mobilität. Diese Auswahlkriterien folgen einer Konditionalität von Integration (Erwerbsarbeit und Bildung) und Aufenthaltstitel und führen neben Aufenthaltsmotiven und Wanderungsrouten eine an Leistung orientierte Selektivität in das Aufenthaltsrecht ein (Schammann 2017, Scherschel 2016).

Spannungsverhältnis und Verbindung von Migrations- und Sozialpolitik

Gerade die jüngst im Rahmen des Migrationspakets veränderten Gesetze zur Ausbildungs- und Beschäftigungsduldung führen diese Linie fort und operieren an der Schnittstelle von Migrationskontrolle und Integrationspolitik (SVR 2019b: 5). Sie antworten einerseits auf die Beobachtung, dass Personen, deren Asylantrag abgelehnt wurde, sich dennoch oftmals dauerhaft in der Bundesrepublik aufhalten. Hier sollen aktivierungspolitische Maßnahmen greifen. Gleichzeitig will Sozialgesetzgebung vermeiden, Fehlanreize für Personen, die erwartbar keine Aussicht auf Asyl haben, zu liefern. Der Wohlfahrtsstaat moderiert den Zugang in die sozialen Systeme und lässt sich dabei *gleichzeitig* von Motiven der Aktivierung und der Migrationskontrolle leiten. Damit besteht nicht nur ein Widerspruch zwischen Migrationspolitik und aktivierender Sozialpolitik, sondern eine enge Verbindung. Denn sozialpolitische Regelungen, wie Zugänge in die verschiedenen Förderinstrumente, zum Arbeitsmarkt, in lokale Gesundheitsleistungen etc. fungieren zugleich als Instrument der Migrationskontrolle im Inneren des Nationalstaates. Dieser „Migration Control-Social Policy Nexus“ (Ataç/Rosenberger 2019: 4) ist im Bereich der Fluchtmigration – und vor allem bei abgelehnten Asylanträgen – besonders augenscheinlich. Er betrifft aber auch die quantitativ an Bedeutung gewinnende Zuwanderung von Unionsbürger_innen in die Bundesrepublik, die bei bestimmten Personengruppen als Armutsmigration stark problematisiert und mit unklarer Wirkungsrichtung *sozialpolitisch* reguliert wird oder reguliert werden soll (Riedner 2017: 101). In diesem Rahmen sich überlagernder gleichzeitiger Inklusionen und Exklusionen vollziehen sich auch die Wege Geflüchteter in die sozialen Dienste.

3. Wege in die sozialen Dienste: Zum Forschungsstand

Die Fluchtmigration der vergangenen Jahre und der aus ihr erwachsende Druck auf Politik und Verwaltung erzeugte einen gestiegenen Bedarf nach Expertise, dem das Forschungsfeld vor 2015 kaum gewachsen war. Das schlägt sich in zahlreichen Projekten nieder, die in den Jahren nach 2015 starteten. Entsprechend dem politischen Interesse stehen dabei Fragen nach Integration in Erwerbsarbeit, Bildung und Sprache im Vordergrund (Kleist et al. 2019: 16f.). Vor allem die IAB-BAMF-SOEP-Befragung trifft umfangreiche Aussagen zu Bildungsstand, Prozessen des Spracherwerbs, Arbeitsmarktintegration Geflüchteter (Brenzel et al. 2019). Auch die Bundesagentur für Arbeit beobachtet eine Kohorte von 32.500 Personen bei ihren Fortschritten am Arbeitsmarkt (BA 2018). Aus dem heterogenen Qualifikationsniveau der Geflüchteten (Brenzel et al. 2019: 37) wie auch aus anderen komplexen Problemlagen resultieren differenzierte Bedarfslagen. Damit erwachsen zugleich schwer erfüllbare Anforderungen an die Ausgestaltung sozialer Dienstleistungen. Diese Anforderung ist weder neu (siehe etwa zur Beratung in Jobcentern: Brussig/Knuth 2013) noch fluchtspezifisch, sondern Folge gesellschaftlicher Pluralisierung und des Anspruchs nach individualisierten Förderstrategien.

Es existieren eine Reihe bundesweiter sozialer Infrastrukturen, die Migrierte adressieren. Zahlenmäßig am bedeutendsten sind die Integrationskurse. Die Zahl der neuen Teilnehmenden an den Integrationskursen erreichte 2016 mit 339.578 ihren Höhepunkt, ist nunmehr aber rückläufig (BAMF 2018: 4). Dabei ist wenig überraschend, dass positive Zusammenhänge zwischen Spracherwerb und Kursteilnahmen bestehen (Brücker et al. 2019: 8f.). Die jüngste Zwischenevaluation der Integrationskurse machte Traumata, die Trennung von Familienmitgliedern, schwierige Wohnverhältnisse und niedriges Bildungsniveau als die größten Hemmnisse beim Spracherwerb aus. 22 Prozent der Teilnehmenden waren nicht alphabetisiert; Frauen nehmen weitaus seltener an den angebotenen Kursen teil, vor allem dann, wenn sie Kinder haben (Tissot et al. 2019). Während die Zahl an Integrationskursteilnahmen tendenziell zurückgeht, wächst die Zahl der Teilnehmenden an den berufsbezogenen Deutschförderkursen (§ 45a AufenthG) (siehe BA 2019b: 11; BA 2018: 11). An den spezifischen auf Fluchtmigration ausgerichteten Maßnahmen des SGB II (zur Übersicht: Knuth 2016) nahmen im Mai 2019 3.277 Personen teil. Sie nehmen damit in Vergleich zu den Regelinstrumenten aktivierender Arbeitsmarktpolitik einen zahlenmäßig relativ geringen Stellenwert ein (eigene Berechnung nach BA 2019b: 11).

Weniger ausgeprägt ist die Datenlage zur Gesundheitsversorgung Geflüchteter. Die IAB-BAMF-SOEP-Befragung betont das Zusammenwirken von Gesundheitszustand, psychischen Belastungen und Integrationsverläufen und stellt dabei gleichzeitig die hohen Beeinträchtigungen durch Fluchterfahrungen – Betrug, Ausbeutung, körperliche Übergriffe, Gefängnisaufenthalte, Erpressung und Raub – heraus (Brenzel et al. 2019: 13, 28). Es besteht ein erhöhtes Risiko, an einer Traumafolgestörung zu erkranken, doch der Versorgungsbedarf psychotherapeuti-

scher Behandlung ist nicht gedeckt (Frank et al. 2017: 34ff.). Zugleich besteht ein enger Zusammenhang zwischen Gesundheit und fluchtspezifischen Lebensbedingungen²: Die Unterbringungssituation, drohende Abschiebungen, Arbeitslosigkeit sowie ein reglementierter Zugang zum Gesundheitssystem schränken einen selbstbestimmten Lebensvollzug ein und sind eigenständige Gesundheitsrisiken (Behrens/Groß 2004: 13ff.). Zu substanzkonsumierenden Geflüchteten existieren keine epidemiologischen Untersuchungen und die Schätzungen zu Zahlen konsumierender Geflüchteter gehen weit auseinander. Nicht zuletzt ist der Bereich geprägt von ausländerrechtlichen Besonderheiten des Sozialversicherungsrechts, die zu einer uneinheitlich geregelten Leistungsumfangs- und Kostenübernahme führen – auch für Übersetzende. Diese unterschiedlichen Umsetzungspraktiken tragen zu einer schweren Erreichbarkeit der Suchthilfe für Geflüchtete bei (Stöver 2018: 3).

Eine ebenfalls aus der IAB-BAMF-SOEP-Befragung generierte Bedarfsanalyse zum Nutzen von Beratungsangeboten und sozialstaatlichen Hilfeangeboten zeigt, dass hinsichtlich der sozialstaatlichen Grundversorgung (Finanzen, Gesundheit) eine relativ hohe Bedarfsdeckung besteht, weniger aber bei Beratungsangeboten zur Aufnahme von Erwerbsarbeit und zur Anerkennung von Berufs- und Bildungsabschlüssen und Asylfragen (Scheible/Böhm 2018: 3). Daneben besteht sozialstaatlicher Unterstützungsbedarf beim Erlernen der Sprache oder bei der Wohnungssuche.

An migrationsspezifischen Beratungsangeboten bestehen bundesweit die vom BMFSFJ aufgelegten Jugendmigrationsdienste, die auf die Problemlage im Übergang Schule-Beruf reagieren, sowie die vom BMI eingerichteten Migrationsberatungen. Unsere kommunalen Fallstudien legen nahe, dass vor allem in Kommunen mit verschiedenen, gleichzeitigen Einwanderungslagen diese Beratungsangebote den Beratungsbedarf nur schwer decken. Vor allem nach dem Rechtskreiswechsel vom AsylbLG in das SGB II entsteht eine Beratungslücke. Die Kommunen (bzw. die von ihnen beauftragten Wohlfahrtsverbände) verlieren die Personen schlichtweg aus den Augen. Das beschäftigungsorientierte Fallmanagement im Jobcenter ist nicht zuständig für anfallende Aufenthaltsfragen oder andere migrationsspezifische Anliegen und die verschiedenen Beratungsangebote sind wenig integriert. Das Aufsuchen neuer Beratungsstellen wie auch das Herstellen von Kontakten ist nicht ohne Hürden. Diesen Problemlagen wird in manchen Kommunen mit einem begleitenden individuellen Fallmanagement begegnet (Bogumil et al. 2018: 88f.).

Während sich die Regelangebote des Bundes noch recht übersichtlich darstellen lassen, wächst die Komplexität, sobald Länderprogramme oder die vielfältigen kommunalen Lösungsstrategien mit in den Blick geraten. Eine Übersicht ist hier – auch wegen der Bewegung des Feldes – schlichtweg nicht möglich. Die Bedarfslagen der Geflüchteten kennzeichnen sich durch überlagernde Problemlagen, während die sozialpolitische Angebotslandschaft durch ihre lokale Varianz und ihre Vielgestalt geprägt ist. Diese Vielgestalt an Angeboten entzieht sich nicht nur einem wissenschaftlichen oder planerischen Gesamtblick, sondern erweist sich auch als schwer

² Wie auch ohnehin ein enger Zusammenhang zwischen sozialer Lage und Gesundheit besteht (z.B. Spallek/Razum 2016).

zugänglich für Nutzende und Adressierte von sozialen Dienstleistungen. Umso mehr bietet es sich an, die lokalen Angebote aus Sicht der Nutzenden, also der Geflüchteten, zu rekonstruieren.

4. Koproduktion lokaler Sozialpolitik für und durch Geflüchtete: Forschungsagenda und Datenbasis

Für die Rekonstruktion der lokalen Angebote knüpfen wir an (a) institutionenzentrierte Ansätze wie auch (b) subjektzentrierte Forschungsansätze an.

Zu (a): Eine politikwissenschaftliche Governanceperspektive erfasst das Zusammenwirken von Akteuren aus dem politischen Mehrebenensystem (Europa, Bund, Land, Kommune: vertikale Gliederung). Sie stellt zudem in Rechnung, dass verschiedene Regelkreise (in unserem Fall Sozialrecht, AufenthG, Asylrecht, AsylbLG) und die damit verbundenen Zuständigkeiten und Organisationen an komplexen Problemlagen zusammenwirken (horizontale Gliederung). Schließlich reflektiert sie das Zusammenwirken von öffentlichen, privaten und zivilgesellschaftlichen Akteuren bei der Herstellung sozialer Dienstleistungen. Damit verabschiedet sie sich von dem Bild des zentral steuernden Staates und zeigt, wie Politikgestaltung (Gesetzgebung und Programmentwicklung) und Implementation sich in Kommunikationsarenen vollziehen, in denen häufig ein hierarchischer Durchgriff weder möglich noch sinnvoll ist. Kritisiert wird diese Perspektive auf sozialpolitische Steuerung, weil die so erzielten Politikergebnisse (1) wenig demokratisch rückgekoppelt sind (wer ist eigentlich ein relevanter Akteur?) und weil sie von institutionellen Problemdefinitionen ausgehen und einem stark funktionalistischen Politikverständnis folgen (Hilz 2019).

Zu (b): Dieses Zusammenwirken institutioneller Akteure aber ist nur eine Seite der *Koproduktion*. Ihr Fokus liegt auf Fragen politischer Steuerung und Planung. Dagegen wird betont, dass Maßnahmeplanung zuweilen eher organisatorischen Rationalitäten als den Bedarfslagen Geflüchteter folgt (Knuth 2016: 3). Diese Art der Kritik ist nicht neu und wird in den neuen Theorien sozialer Dienstleistungen systematisch ausformuliert und zu einer an Nutzenden bzw. Adressierten orientierten Forschungsagenda entwickelt. Seit den späten 1970er Jahren betonen verschiedene Ansätze die produktive Auseinandersetzung von Menschen mit den sozialstaatlichen Regulationsformen auf der Ebene der personenbezogenen Dienstleistungen (Badura/Gross 1976). Daran anschließend rekonstruiert etwa eine sozialpädagogische Nutzer_innenforschung (Oeleich/Schaarschuch 2013) die Deutungsrahmen, institutionellen Erbringungskontexte und konkreten Interaktionen in der Herstellung sozialstaatlicher Leistungen zwischen Anbietenden und Nutzenden. Analog rekonstruiert eine „biographical policy evaluation“ (Apitzsch et al. 2008) Struktur und Nutzen sozialer Dienstleistungen vor dem Hintergrund biografischer Erfahrungen. Konzepte von Agency (Emirbayer/Mische 1998, Gille/Klammer 2017) betonen die ermöglichenden, aber auch restriktiven Bedingungsfaktoren individueller Handlungsfähigkeit. In Kontexten von Fluchtforschung ist dabei häufig von ‚Vulnerabilität‘, aber auch von den Bedingungen der Herausbildung von Resilienz als individueller (teilweise auch gemeinschaftlicher) Bewältigung schwieriger Lebenssituationen die Rede (Krause/Schmidt 2018).

Gemein ist diesen verschiedenen Ansätzen mit ihren jeweiligen disziplinären Zielsetzungen die Betonung der produktiven Auseinandersetzung und Aneignung politisch strukturierter Kontexte. Wir lehnen uns dabei vor allem an eine sozialpädagogische Nutzer_innenforschung an. Nutzende sozialer Dienstleistungen erscheinen hier als aktive Erbringende oder Koproduzierende sozialer Dienste. Es sind die Menschen selber, die sich mit den gesellschaftlichen, kulturellen sozialisatorischen Gegebenheiten ihrer Umwelt und damit auch mit den wohlfahrtsstaatlichen Arrangements produktiv auseinandersetzen und sich diese aneignen (Oelerich/Schaarschuch 2013: 87). Die Strategien und Praktiken der Alltagsbewältigung sind dabei sowohl von den individuellen Ressourcen als auch von den durch die Sozialpolitik gesteckten strukturellen Rahmenbedingungen abhängig. Akteursbezogene Perspektiven basieren damit auf einem relationalen Verständnis von Handlungsmöglichkeiten: Gehen sie auf der einen Seite von einem grundsätzlich zu Selbstbewusstsein und Selbstbestimmung fähigen Subjekt aus (Bitzan/Bolay 2013), so richten sie auf der anderen Seite den Blick auf die persönlichen und institutionellen Blockierungen und Ermöglichungen im Alltagshandeln und machen sie sichtbar (Bareis 2012). Der Blick auf Lebenswirklichkeit und Aneignungsweisen macht Flucht und Statuszuweisungen zu *einer* relationalen Komponente in vielschichtigen Lebenslagen, die sich nicht selten durch Spaltungen und Mehrfachzugehörigkeiten auszeichnen (Yildiz 2017: 87). Erst aus dieser Kombination von Faktoren entwickeln sich Aneignungsweisen und Nutzungsmuster, die zuweilen recht wenig mit den Vorstellungen von normalisierten Integrationsverläufen gemein haben.

Unter *Koproduktion lokaler Sozialpolitik für und durch Geflüchtete* verstehen wir daran anschließend den Rahmen eines mehrdimensionalen Zugangs (etwa: Weiß/Nohl 2012), der sowohl individuelle Deutungsmuster, (transnationale) Strategien und Handlungsweisen, potentielle Ungleichheitsdimensionen (Gender, Status im Herkunftsland) sowie Formen rechtlicher In- und Exklusion in soziale Systeme betrachtet und diese in ihrer lokalen Umsetzung erforscht.

Die vorliegende Studie basiert auf Erhebungen aus drei unserer insgesamt vier Einzelprojekte, die in verschiedenen sozialpolitischen Feldern (Erwerbsarbeit, Bildung, Gesundheit) lokale Politikimplementations und Angebotsgestaltung auf der einen Seite sowie individuelle Nutzungsmuster, den subjektiven Nutzen wie auch die Wirkung sozialpolitischer Angebote auf der anderen Seite erfassen. Erhebungen finden dazu in insgesamt zwölf Kommunen im Bundesgebiet statt. Die Kommunen werden nach feldspezifischen Kriterien – wie Gebietsstruktur (Kreis, kreisfreie Stadt, Gemeinde), Struktur der Arbeitsmarktpolitik (Jobcenter in zugelassener kommunaler Trägerschaft oder gemeinsame Einrichtungen mit der Bundesagentur für Arbeit) – sowie Flucht- und Gesundheitspolitik (unterschiedliche Handhabungen bei der Umsetzung des AsylbLG) und vorhandenen Angeboten für bestimmte Zielgruppen (für geflüchtete Frauen oder Personen aus Subsahara Afrika) ausgesucht. Mit leitfadengestützten qualitativen Expert_inneninterviews werden Fachkräfte in den untersuchten Feldern (etwa Arbeitsverwaltung, Gesundheitsamt, Bildungsbüro) befragt. Dabei geht es um die Erhebung administrativer Problemdefinitionen, Lösungsstrategien und Strukturen der jeweiligen Angebotslandschaft. Ziel ist es, Aussagen zum Spektrum lokaler Politikimplementationen treffen zu können sowie erfolgreiche Lösungsstrategien, Förderlücken und den lokalen Umgang mit den Widersprüchen im Migrations-Integrationsdilemma (Blätte 2016) aufzuzeigen.

Mit Übersetzenden, feldnahen Ko-Forschenden oder auch in einer Lingua franca werden narrative (biografische) leitfadengestützte Gespräche mit Geflüchteten in den unterschiedlichen Kommunen geführt. Ausgewählt werden die Befragten entlang feldspezifischer Merkmale (Substanzkonsum, Herkunft Subsahara-Afrika, Sorgeverantwortung) und forschungsrelevanter Kontrastierungen (z. B. Alter, Geschlecht, Herkunftsland, Bildungshintergrund). Der subjektive Relevanzkontext Geflüchteter lässt sich dabei nur über biografische Erzählungen nachzeichnen. Denn nur vor dem Hintergrund dessen, was Menschen erlebt haben und wie sie ihre Erlebnisse mit Sinn versehen, lassen sich gegenwärtige Handlungsorientierungen verstehen (Fischer-Rosenthal/ Rosenthal 1997: 413). Die Auswertung der Daten erfolgt je nach Einzelprojekt mit unterschiedlichen qualitativen Analysestrategien (etwa Tiefel 2005). Darauf aufbauend haben wir für diesen Beitrag unser Material gesichtet und auf Aussagen zu gelingender Nutzung sozialer Leistungen hin geprüft. In den Narrationen sind es jeweils enge Kontakte – zu organisatorischen wie auch lebensweltlichen Akteur_innen –, die den Weg in ein passendes Angebot ermöglichen und eröffnen.

5. Wege in die sozialen Dienste

Der bundesdeutsche Sozialstaat, seine recht spezielle Wohlfahrtsstaatenkultur, seine institutionalisierten Erwartungen an normalisierte Lebensläufe (Lebenslaufregime, Bommes 2011b) und seine ausgeprägte Erwerbsarbeitsorientierung wie auch seine vielseitige aktivierungspolitische Programmlandschaft können nicht nur auf Geflüchtete fordernd, fremd und unübersichtlich wirken. Beschreibungen sozialstaatlicher Angebotsstrukturen mit Metaphern wie „Dickicht“ oder „Dschungel“ sind keine Seltenheit und mehr Beratungs- und Fördermöglichkeiten sagen noch nichts über deren passgenaue Nutzung aus (SVR 2018: 17). Welche Faktoren dabei eine gelungene oder misslungene Nutzung sozialer Angebote bedingen, ist wenig erforscht. In der Arbeitsmarktforschung ist die Bedeutung von sozialem Kapital bei einer passgenauen Stellensuche für Einheimische wie auch für Migrierte gut dokumentiert (zur Übersicht: Wiedner/Salikutluk/Giesecke 2018: 24; Eisnecker/Schacht 2016). Entsprechend zeigen auch die Vermittlungswege Geflüchteter in Erwerbsarbeit, dass 43% der Personen, die 2017 schon mindestens einmal eine Beschäftigung aufgenommen haben, über private Kontakte an ihre Stellen gekommen sind (Brücker et al 2019: 9). Zugleich geht es bei vielen Geflüchteten eben nicht direkt um Arbeitsplatzsuche, sondern um die Bearbeitung fluchtspezifischer Problemlagen (Gesundheitsprobleme, unklarer Aufenthaltsstatus) wie auch um migrationsspezifische Herausforderungen (Sprache, Entwertung oder Anerkennung von Arbeitserfahrungen und Bildungsabschlüssen). Die Situation Geflüchteter unterscheidet sich auch von der Situation anderer Migriertengruppen, die möglicherweise gezielte transnational angelegte soziale Sicherungsstrategien verfolgen. Im Fluchtcontext erschweren lange Aufenthaltsdauern in Gemeinschaftsunterkünften die Kontaktaufnahme zu ansässigen Bevölkerungsgruppen. Die Zielländer von Fluchtmigration lassen sich im Vorfeld eher nicht festlegen, so dass erwartbar zunächst weniger soziale Andockpunkte in ethnische Gemeinschaften bestehen. Diese sich überlagernden Anforderungen machen eine

zielgerichtete und passgenaue Nutzung sozialer Dienste notwendig, die den komplexen Problemlagen Geflüchteter gerecht wird.

5.1 Zu den Personen: Biografie, Aufenthaltsstatus und Ziele

Wir haben einer Kalkulation größtmöglicher Differenzierung folgend aus unserem Material nicht nur Personen ausgewählt, deren Lebenssituation und soziale Problemlagen sich stark unterscheiden, sondern die zugleich auch eine gemeinsame Struktur der Nutzung sozialer Dienste aufweisen. Die Gespräche mit Ali Jafri und Mariam Traore wurden auf deren Wunsch hin auf Deutsch geführt. Das Gespräch mit Reza Navid wurde auf Farsi gemeinsam mit einer Übersetzerin geführt. Die Namen der Personen wurden verändert und stellenweise wurden personale Angaben modifiziert (ohne den Sinn der Aussagen zu sehr zu verschieben), um die Anonymität der Interviewten zu gewährleisten.

Tabelle 1

Ali Jafri (m, 42, Pakistan)	Mariam Traore (w, 24, Elfenbeinküste)	Reza Navid (m, Ende 20, Iran)
<p>Seit Oktober 2015 in Deutschland; eigentliches Ziel: Spanien</p> <p><i>Fluchtgrund:</i> Politischer Druck durch sunnitische Organisationen</p> <p>Arbeitete als Eventmanager in Pakistan</p> <p><i>Anerkennung</i> als Flüchtling nach GFK</p> <p><i>Sein Ziel:</i> In Deutschland bleiben und seine drei Kinder durch Familiennachzug nachholen</p> <p>Besuchte ehrenamtliche Sprachkurse, formelle Berufsvorbereitungen</p> <p>Enge Anbindung an ehrenamtliche Helferkreise; heiratete 2017 in der Bundesrepublik</p> <p>Seit September 2017: Ausbildung als Schreiner</p> <p><i>Strategie:</i> Erwirken einer Ausbildungsduldung und Familiennachzug seiner drei in Pakistan lebenden Kinder</p>	<p>Seit 2013 in Deutschland</p> <p>Wuchs als Kriegswaise in der Elfenbeinküste auf</p> <p>Fluchtziel war „Europa“, kam per Zufall nach Deutschland, nachdem sie in Italien schlechte Erfahrungen machte</p> <p>Aufenthaltstitel in Deutschland nach fünf Jahren Duldung</p> <p><i>Ihr Ziel:</i> In Deutschland bleiben und eine Ausbildung in einem Sozialberuf erlernen</p> <p>Besuchte in ihrem Herkunftsland die Schule bis zur zweiten Klasse, Analphabetin</p> <p>Besuch von Berufsvorbereitungskursen führte zu Frustration wegen fehlender Voraussetzungen</p> <p>Besuch eines Alphabetisierungskurses</p> <p>Familiengründung als <i>Strategie</i>, den Aufenthalt zu verstetigen</p>	<p><i>Duldung</i> in Deutschland</p> <p>Fluchtgrund: zum Christentum konvertiert</p> <p>Studierte im Iran und konsumierte gelegentlich Opium</p> <p><i>Sein Ziel:</i> Weiter studieren und eine Familie gründen</p> <p>In der Bundesrepublik hat sich sein Konsum unkontrolliert ausgeweitet und er konsumiert auch andere Substanzen</p> <p>Er kennzeichnet seine Situation durch Einsamkeit und Zerrissenheit</p> <p>Mehrfach Polizeikontakte, mehrere Haftstrafen, Obdachlosigkeit, Abbezahlen von Strafen.</p> <p>An Leukämie erkrankt</p> <p>Anbindung an eine Substitutionsklinik</p> <p>Seine <i>Strategie</i> richtet sich vor allem auf den Umgang mit der Suchterkrankung, Deutsch lernen und die Aufnahme einer Erwerbsarbeit sind dagegen nur Hintergrundziele</p>

Quelle: eigene Darstellung

Die folgenden Darstellungen fokussieren sich auf den Zusammenhang von sozialen Kontakten und den zurückgelegten Wegen in die sozialen Dienste. Sie zeigen, (1) wie die Personen ihre Ankunftssituation und ihre sozialen Kontakte darstellen und beurteilen, (2) welche Erfahrungen sie mit verschiedenen sozialen Leistungen gemacht haben und (3) welche Faktoren aus ihrer Sicht in für sie passende soziale Dienstleistungen hineingeführt haben.

Reza Navid: „normale Freunde“

Reza Navids Lebenslage ist geprägt durch seinen Substanzkonsum. Dementsprechend berichtet Hr. Navid direkt zu Beginn des Gespräches, warum er mit dem Konsum in Deutschland begonnen hat: Er hat sich „*alleine gefühlt*“, zudem fühlt er sich „*gerissen*“ und geht keiner Erwerbsarbeit nach. Sein eigentliches Ziel, in Deutschland zu studieren und ein neues Leben aufzubauen, verliert er immer weiter aus den Augen. Neben diesen Lebensbedingungen spielt auch sein Umfeld eine Rolle. Hr. Navid lernt die meisten Substanzen erst in der Bundesrepublik kennen. Einerseits fehlen ihm Bezugspersonen durch den Verlust von Familie und Freunden im Iran, andererseits lernt er hier neue Freunde kennen, mit denen er illegale Substanzen konsumiert. Deutlich wird das auch, dass er im Zusammenhang seines Konsums immer in der Wir-Form spricht: „*Nicht nur ich hatte das Problem, sondern auch meine Freunde. Irgendwann haben wir gemerkt, dass wir danach süchtig geworden sind.*“ (Reza Navid) Kontakte und Netzwerke müssen sich nicht immer positiv auf Lebensverläufe auswirken: „*Ich habe keine normale Freunde, die Freunde, die ich hatte, das sind alle, die selbre Drogen konsumiert haben.*“ (Reza Navid) Sein prekärer Aufenthaltsstatus spielt für ihn eine wesentliche Rolle für die Zielerreichung: „*Ich möchte ganz gerne, dass ich mein Pass bekomme, so dass ich sicher bin, dass ich hier bleiben kann, so dass ich mir die Ziele, die ich mir vorgenommen habe, auch erreichen kann.*“ (Reza Navid)

Mariam Traore: „Ich weiß nicht, wie man kann das schaffen oder wie geht“

Fr. Traore wollte angesichts ihrer Kriegserfahrungen nur „irgendwie“ nach Europa, nicht unbedingt in die Bundesrepublik. Gerade in der Ankunftsphase besitzt sie keine Informationen darüber, wie sie ihr Leben in Deutschland organisieren kann. Es entsteht der Eindruck, dass sie jedem Hinweis, den sie bekam, einfach nachgegangen ist, ohne die Wirkungen ihres Tuns abschätzen zu können. Bis heute hat sie im Prinzip keinen Zugriff auf die hiesige Lebensgestaltung und institutionalisierte Wege zu sozialen Diensten. Sie fühlt sich noch immer orientierungslos. Das bringt sie auch nach fünf Jahren mehrfach zum Ausdruck:

„Ich will was tun. Ich will was selber, was bekommen. Ich muss was selber machen und was bekommen. Aber ehrlich, ich weiß nicht, wie man kann das schaffen oder wie geht. Weil in Afrika ohne Schule, ich kann sagen ohne, Afrika ich kann was schaffen. Da das ist ehrlich andere Sachen von Afrika. Egal wer du bist. Kann man was schaffen. Aber hier ist anderes. Hier- /I: Was ist der Unterschied? // Der Unterschied, muss was lernen, gut lesen und schreiben, das ich denken. Weil Afrika ohne Schule ich kann Money in Beispiel, wie heißt man denn, Friseur gehen drei Jahre was lernen und ich kann mich selber einen egal wo deine Haus gehen, dass man sagt so und ich kann was verdienen.“ (Mariam Traore)

Fr. Traore ist nicht klar, welchen Weg sie einschlagen muss, um ihre Ziele zu erreichen. Sie sieht nur die Hürden des bundesdeutschen Arbeitsmarktes mit seinen zertifizierten Qualifikationserwartungen. Auch Versuche sozialer Anbindung scheitern. Kontaktaufnahmen zur afrikanischen Community führen zu großen Enttäuschungen. Von ehrenamtlichen Unterstützungen ist bei Fr. Traore kaum die Rede; ihre Anreise datiert auch vor den Zuwachs an Kreisen ehrenamtlicher Fluchthelfender von 2015. Es gibt keine Informationen zur ethnischen Selektivität ehrenamtlicher Helferkreise, aber der diskursive Fokus der Willkommenskultur lag auf Kriegsflüchtlings aus Syrien, weniger auf Personen aus Subsahara Afrika oder anderen Migrantengruppen. Gerade in der Ankunftsphase in Deutschland, als sie Hilfe gebraucht hätte, hat sie sich isoliert gefühlt:

„Ja ich kann so sagen damit Asyl niemand hat Zeit für dich und niemand kümmert sich [...], niemand. Das ist meine Weg, was ich habe wie heißt man denn? /I: erlebt// Gelebt, ja genau. [...]. Manchmal wir hat keine Wasser oder die Wohnung manchmal schlecht und ich geh rüber zum wie heißt man zu Sozialamt was fragen und so. Du kriegst keine richtige Antwort oder du kriegst keine richtige Hilfe.“ (Mariam Traore)

Ali Jafri: frühe Kontakte zu zivilgesellschaftlichen Organisationen

Auch Hr. Jafri's Ziel war nicht die Bundesrepublik, eigentlich wollte er nach Spanien. Er wusste, dass er dort höhere Anerkennungsmöglichkeiten hat und dort auch relativ problemlos eine Erwerbsarbeit aufnehmen kann. Er hätte dort in einem Geschäft, das Bekannte von ihm betreiben, arbeiten können:

„Ich hab gesagt, ich geh, eigentlich geh ich Spanien. Da ist Pakistani Atmosphäre, Arbeitgeber sind pakistanisch. Ich lerne ein bisschen Französisch, ähm wie heißt das, Spanien. Englisch spreche ich auch super. So, aber ich bin hier gekommen.“ (Ali Jafri)

Hr. Jafri's Weg mündete in der Bundesrepublik, weil er in Österreich in einen Bus gesetzt wurde, der ihn an die deutsche Grenze brachte, während er erwartete, weiter nach Wien zu fahren, um von dort nach Spanien reisen zu können. Hr. Jafri fand nach der Zuweisung in die Kommune schnell Zugang zu einem ehrenamtlichen Unterstützendenkreis, der für ihn als zentraler Türöffner für alle weiteren Schritte fungiert: *„Sie haben ein Deutschkurs gebildet und da habe ich erst ich, du, ich heiße, ich komme aus Pakistan, gelernt.“ (Ali Jafri)*

5.2 Erfahrungen mit dem Sozialstaat: Zusammenwirken von Statuszuweisungen und Wegen in die sozialen Dienste

Reza Navid: Freiheit durch Zwang?

Hr. Navids Erfahrungen mit dem Wohlfahrtsstaat sind, wie zum Gesprächszeitpunkt seine gesamte Lebenssituation, vom Substanzkonsum geprägt. Er unternahm mehrere Versuche, um Kontakt mit Beratungsstellen aufzunehmen:

„Am [Name des Platzes] gab es zwei oder drei Stellen, wo ich hingegangen bin, aber sie haben mich leider nicht aufgenommen, weil sie zum Beispiel gesagt haben, dass ich im Asylverfahren bin und ich dieses Angebot nicht bekommen kann.“ (Reza Navid)

Dort erhielt er aber – wie er vermutet – wegen seines Status als Asylsuchender keinen Zugang. Diese Situationen lassen sich nicht überprüfen, aber die Erzählung bringt Exklusionserfahrungen aufgrund der Statuszuweisungen zum Ausdruck. Die Türen sozialer Dienste gehen in Hr. Navids Erzählungen nicht auf. Dagegen öffnen sich die Türen der Strafapparate: Polizei, Gerichte, Gefängnis und Strafen spielen eine zentrale Rolle in seiner Lebenswelt. Das unterscheidet die Situation von den anderen Fällen. Er wurde, so erklärt er, durch diese Institutionen mehrmals in ein Krankenhaus zu einem Entzug geschickt:

„Meine Probleme sind einfach wesentlich größer geworden, so dass ich einmal wegen einem Haftbefehl zum Gefängnis musste, weil ich die Strafe nicht bezahlt habe, ich war auch mehrmals im Krankenhaus wegen Entzug, aber ich bin nicht bis zum Schluss dortgeblieben, ich habe es mehrmals unterbrochen und bin dann selber rausgegangen.“ (Reza Navid)

Der Abbruch des Entzugs ist nicht ungewöhnlich. Es wird aber deutlich, dass er sich im Krankenhaus nicht verstanden fühlt:

„Das Problem ist, dass die Leute die in den Krankenhäusern wegen Entzug behandelt werden, die sind da, um ein bestimmtes Programm durchzuführen, aber diejenigen, die da arbeiten, die haben noch nie Drogen konsumiert. Aber ehrlich gesagt, ich weiß nicht, wie ich das erklären soll.“ (Reza Navid)

Zwangseinweisung und fehlende Eigenmotivation führen zum mehrmaligen Abbruch des Entzugs, aber es kennzeichnet Hr. Navids Situation, dass er nicht weiß und erklären kann, weshalb er seinen Entzug abgebrochen hat. Andererseits aber bewertet er ausgerechnet das Gefängnis als hilfreich für seinen Weg aus der Sucht: Gefängnis und Gericht spielen für ihn eine Schlüsselrolle:

„Ich habe mich entschlossen, als ich dann Kontakt zu den großen Dealern hatte, als ich dann die Strafen bekommen hatte, als ich dann im Gefängnis und im Gericht war, als ich dann gemerkt habe, dass ich eigentlich ein ganz anderes Ziel habe, welches ich hier realisieren muss, als ich dann gemerkt habe, dass ich eigentlich diese Ziel verfehlt habe, dass ich eigentlich ein Mensch bin, der vollkommen nutzlos ist, der vielleicht nach Iran abgeschoben wird und da nicht einfach zurechtkommen kann und leben kann, da habe ich mich entschlossen, das ganz anders zu machen.“ (Reza Navid)

Das Zitat zeigt, wie sehr Hr. Navid den gesellschaftlichen und eigenen Erwartungen nicht genügt. Erst durch Zwang wird er in eine Situation versetzt, in der er sein Leben verändern und gestalten will: *„Diese zwei Sachen, nämlich die Strafen und Haftbefehl, haben im Wesentlichen mir dabei geholfen, um eine Veränderung hinzubekommen.“ (Reza Navid)*

Mariam Traore: *„Für mich war nicht gut, denn alle können lesen und schreiben“*

Fr. Traores Weg in die sozialen Dienste ist geprägt von ihrer relativen Isolation und dem mangelnden Verständnis für die hiesigen Strukturen. Gleichzeitig wirkt sich bei ihr auch der Aufenthaltsstatus auf die Bewegungsmöglichkeiten aus. Sie lebte fünf Jahre in Duldung und musste vier Jahre mit Unterbrechung auf einen Sprachkurs warten. In einem Beratungsgespräch hatte sie erfahren, sie müsste mit einem Bildungsträger Kontakt aufnehmen. Das habe sie auch getan, ihre Daten hinterlassen, aber dann sei nichts passiert. Sie beschreibt ihre damalige Situation wie folgt:

„Seit 2013 bis jetzt (2018) ich habe Schule bekommen, zuerst wars nicht. Ich war zum Beispiel seit 2013 bis heute bei Bildungseinrichtung 2 angemeldet ich habe alles ganz Papiere. Bildungseinrichtung 2 hat mich nicht angenommen.“ (Mariam Traore)

Erst mit der Vaterschaftsanerkennung (§§ 3, 4 StAG) durch den deutschen Vater ihres Kindes verändert sich die Lebenslage von Mariam Traore. Sie erhielt bis zur Volljährigkeit des Kindes eine Aufenthaltserlaubnis zur Ausübung der Personensorge (§ 28 Absatz 1 Nr. 3 AufenthG.). Damit kommt Bewegung in ihre Bildungsbiografie. Nun erst ist ihr Erwerbstätigkeit erlaubt und sie kann auf die Unterstützung des Jobcenters zurückgreifen:

„Ich will was lernen. Ich will was machen. So Jobcenter hat gesagt: Okay, Frau Traore, Deine Tochter ist kleine. Kannst du ein Angebot bekommen, dass du kannst Maßnahme gehen sechs Monate was machen in Küche oder egal wo.“ (Mariam Traore)

Als Analphabetin hatte sie einen Bildungsgang gesucht, in dem sie ihre Fähigkeiten im Lesen und Schreiben nach einem frisch absolvierten Alphabetisierungskurs vertiefen wollte. Entgegen ihrer Erwartungen kam sie in einen Grundbildungskurs mit weiteren Teilnehmenden, die bereits einen Schulabschluss hatten. Sie fühlte sich in dem Kurs fehl am Platz und überfordert und brach ihn nach wenigen Wochen ab:

„Ich habe dieser Kurs bekommen von [Bildungseinrichtung], aber da war drei manchmal vier Mal die Woche in der Küche, wie man kocht die deutsche typische Essen oder Essen und am Mittwoch war Deutsch lernen. Aber da war mit Schule-Abschluss Leute. Ich war nur alleine ohne gar nicht Schule und ich muss mit diesen Leuten lernen, für mich war anstrengend und für mich war nicht gut, denn alle können lesen und schreiben und die Lehrerin. Sie muss nur erzählen und fragen und alles lesen oder schreiben und ich kann das nicht. So habe ich gesagt, ne, das geht nicht. Okay, ich muss jetzt mit diese Grundausbildungskurs zurück wieder zu Maßnahme und Angebote wieder bekommen für Volkshochschule, ich muss Grundbildungskurs zusammen mit Menschen mit Asyl wieder anfangen.“ (Mariam Traore)

Fr. Traores Bildungsweg ist geprägt von langen Wartezeiten und Missverständnissen, die auf mangelnde Sprachkenntnisse wie auch auf Fehlzusweisungen zurückzuführen sind. Zugleich hat sie nicht die Informationen und die Übersicht, im Vorfeld einzuschätzen, welche Kurse und Bildungsgänge für sie passend sind. Sie freut sich darauf, nach langen Wartezeiten etwas zu machen, startet motiviert und mündet in einem Misserfolg.

Ali Jafri: „Du hast keine Chance“

Hr. Jafri hat keinen Zugang zu Integrationskursen. Wegen seines Alters kommen Schulbesuche nicht in Betracht. Ihm wird schnell klargemacht, dass er mit großer Wahrscheinlichkeit abgeschoben wird: *„Weil mein Anwalt hat auch gesagt, Ali du hast keine Chance, Du kriegst Abschiebung.“ (Ali Jafri)* Aus dem Ehrenamtskreis erfährt Hr. Jafri auch von der Möglichkeit, eine Ausbildung aufzunehmen. Sein Plan war es, in einen ‚Mangelberuf‘ Fuß zu fassen:

„Und da hab ich rausgefunden, es gibt eine Sache in Deutschland heißt Ausbildung. So, wenn ich heute ein gut Job haben, dann ich muss diese Ausbildung machen. Weil ich möchte diese Krankenpfleger oder Rettungssanitäter werden, das war mein Wunschberuf.“ (Ali Jafri)

Fehlende Zeugnisse und zunächst auch Sprachkenntnisse verhindern, dass er seinen Wunschberuf ergreifen kann. Seine Strategie zielte nach Einführung der Ausbildungsduldung ganz klar

darauf, über eine Ausbildung seinen Aufenthaltsstatus zu verbessern. Auch für Hr. Jafri, der fließend Englisch spricht, ist das Thema Sprache sehr wichtig. Obwohl er weiß, dass man sich in der Bundesrepublik an vielen Stellen eigentlich gut auf Englisch verständigen kann, antizipiert er die Erwartung, dass er Deutsch spricht und lernt:

„Also ich war in [Stadt I]. Am Anfang ich habe nur konzentriert Deutsch zu lernen. Ich kann perfekt Englisch sprechen und so. Wenn ich in Krankenhaus bin oder so, ich habe kein Problem, mit den Ärzten zu sprechen auch. Aber ich habe das gemerkt, die Leute mag nicht das. Ich muss das Sprache lernen, deswegen ich habe fokussiert über meine Sprache.“ (Ali Jafri)

Sein Weg über die sozialstaatlichen Angebote in die Ausbildung folgt einer klaren Strategie, die die gegebenen Strukturen zu nutzen weiß. Aus dem Ehrenamtskreis wird Hr. Jafri zunächst in verschiedene Praktika vermittelt. Er heiratet 2017 eine Frau aus diesem Kreis, mit der er auch zusammenlebt. Er kann an einer Arbeitsagenturmaßnahme PerF³ teilnehmen und erhält auch Zugang zu einem Computersprachkurs. Die B1-Prüfung und die Integrationskursprüfung absolviert er selbstfinanziert und ohne Zuweisung von Ausländerbehörde, BAMF oder Jobcenter. Als er entgegen der Erwartung eine Anerkennung als Flüchtling aus völkerrechtlichen Gründen bekommt und er in den Integrationskurs zugewiesen werden soll, hat er diesen bereits absolviert und bereitet sich auf seine Ausbildung vor. Denn er besuchte ein Ausbildungsvorbereitungsprogramm der lokalen Handwerkskammer, das darin mündete, dass er nun eine Ausbildung als Schreiner absolviert. Er konnte sich zunächst nicht vorstellen, als Schreiner zu arbeiten, passt aber seine Strategien an die Gegebenheiten an und findet in der Zwischenzeit auch Spaß an seiner Arbeit:

„Ich habe zwei Motivation für das. Erste war, dass ich gerne in Deutschland bleiben, das war am größten Motivation. /I: Ja.// Und zweite Motivation war, [Unternehmen] hat gut bezahlt. [...]. Genau, ich habe gesagt, okay, wenn ich irgendwo arbeiten, ich verdiene gleich Geld. /I: Ja.// Ich versuche mein Beste, das zu schaffen.“ (Ali Jafri)

5.3 Brücken in die sozialen Dienste

Reza Navid: Der Heimleiter „wusste Bescheid“

Hr. Navid berichtet, dass er Unterstützung von einem iranischen Freund erhalten hat:

„Zwei Stellen habe ich selber gesucht, wurde ich nicht aufgenommen, die restlichen Stellen habe ich mit einem guten iranischen Freund, der seit dreißig Jahren schon hier ist und er selber das ganze Programm mit Methadon durchgezogen hat, hingegangen. Mit ihm habe ich die Stellen gesucht.“ (Reza Navid)

Nach gescheiterten eigenständigen Versuchen führte auch der Kontakt in die iranische Community nicht zu dem gewünschten Erfolg. Fast überraschend für ihn wird Hr. Navid von seinem Heimleiter unterstützt, der ihm den Weg in ein Substitutionsprogramm eröffnet:

³ Perspektiven für Flüchtlinge (PerF). Programm der Bundesagentur für Arbeit mit dem Ziel Flüchtlinge an den Arbeitsmarkt heranzuführen. Es richtet sich an anerkannte Flüchtlinge, Asylbewerber mit guter Bleibeperspektive und Geduldete mit Arbeitsmarktzugang. https://www.arbeitsagentur.de/datei/dok_ba014364.pdf

„In der Unterkunft, wo ich gelebt habe oder lebe, dort gibt es einen Heimleiter, er ist ein junger Mensch, wusste Bescheid, was für welche Probleme ich habe, außerdem ich habe Leukämie, er hat zu mir gesagt, ich kenne ein Zentrum, ich werde dich da anmelden, ich habe ihm gesagt, nee, das wird nicht klappen, denn ich bin hier und da gewesen und man hat mich nicht aufgenommen, er sagte, nein, ich werde für dich einen Termin vereinbaren, wenn ich das mache, dann wird das klappen, durch ihn bin ich hier aufgenommen worden.“ (Reza Navid)

Nach vielen Fehlversuchen ist es ein formeller Kontakt, der durch seinen persönlichen Einsatz den Weg in einen angemessenen und als nützlich interpretierten sozialen Dienst aufmacht.

Mariam Traore: „So ich habe meine Tochter den Name Petra auch gegeben“

In einer Kirchengemeinde lernte Fr. Traore Petra kennen. Sie weist ihr den Weg in den ersten niedrigschwelligen Alphabetisierungskurs eines Wohlfahrtsverbandes. Petra unterstützt auch den weiteren Lebensweg:

„Und eine deutsche Frau, sie heißt Petra, so ich habe meine Tochter den Name Petra auch gegeben. Sie hat viele auch gemacht für diesen Kurs, dass ich kann kommen, mein Name schreiben und bisschen Alphabet lesen und ich habe alles in Deutschland gelernt. [...]. Und sie hat gesagt, Mariam, du schaffst es mit dieser Schule lernen. Wir helfen dir und mit Schule. Du kannst klarkommen. Du kannst hierbleiben und lernen was oder studieren, wie du möchtest. Ich habe gesagt ja, und ja, ich war so [Stadt] jeden Tag immer hin und her fünf Tage. Da war kein Sozial- oder Übernehmen der Jobcenter, ich musste selbst bezahlen.“ (Mariam Traore)

Nicht die professionelle Unterstützung, sondern informelle Kontakte eröffnen Fr. Traore den Weg in ein passendes Bildungsangebot. Zugleich vergisst sie nicht zu erwähnen, dass sie dafür keine öffentliche Unterstützung erhalten hat und auch die Fahrten selbst bezahlen muss.

Ali Jafri: enge Kontakte im Ehrenamtsnetzwerk

Der enge Kontakt im Ehrenamtsnetzwerk strukturiert Hr. Jafris Weg und seine Strategien. Sein Weg in die Ausbildung schildert er aber als Zusammenspiel formeller und informeller Kontakte, die sich gar nicht unterscheiden lassen. Seine Teilnahme an PerF war außergewöhnlich und kam mit Hilfe „einer Freundin“ zu Stande:

„Also eigentlich, das war nicht normal. /I: Ja. // Aber die Frau von Arbeitsagentur /I: Ja. // heißt [anonym] sie war auch eine persönliche Freundin und so. /I: Ja. // Sie hat extra das für mich das arrangiert. Eigentlich ich darf auch nicht diesen Deutschkurs in Volkshochschule machen.“ (Ali Jafri).

Weniger als die Unterscheidung von formellen und informellen, ethnischen oder nicht ethnischen Kontakten haben alle diese gelungenen Zugänge in die sozialen Dienste eines gemeinsam: Die Personen, von denen sie eröffnet wurden, wissen um die individuelle Bedarfslage und sind gleichzeitig gut über Strukturen informiert. Sie sind damit in einer Position, in der sie Inklusionsmechanismen eröffnen oder Exklusionsmechanismen aushebeln können. Das Wissen um die Individuen wird sowohl bei formellen als auch informellen Kontakten als Nähe und Freundschaft interpretiert. Umgekehrt weisen die Fehlzuweisungen und Sackgassen, in die unsere Fälle manövriert wurden und sich hineinmanövriert haben – weil sie es nicht besser wussten –, auf einen Mangel an Information über heterogene Lebenslagen und Problemkontexte Geflüchteter hin.

5.4 Synopse

Die Fallbeispiele zeigen eine komplexe Verschränkung und Überlagerung von Inklusions- und Exklusionsmechanismen auf, die auf individueller Ebene zusammenwirken.

Hr. Navids Situation ist durch seine Krankheit und seinen Substanzkonsum geprägt. Seine Erzählung gibt Einblicke in die – wie er es selbst bezeichnet – Zerrissenheit seiner Lage. Die erwartbare Sorge um seinen Aufenthaltsstatus spielt kaum eine Rolle, wohl aber berichtet er von Ausschlusserfahrungen wegen einer Statuszuweisung. Zudem spielen Polizei, Gerichte und Strafen hier eine durchaus ambivalente Rolle. Die Inklusion in rechtliche Kommunikation (Gericht, Strafe, Gefängnis, Polizei) stellt sich für Hr. Navid auch als Chance dar. Der entscheidende Impuls aber für eine gelungene Nutzung sozialer Leistungen kam durch einen professionellen, gleichermaßen aber stark personalisierten Kontakt zu Stande, der ihm bis dahin verschlossene Möglichkeiten eröffnete.

Fr. Traores Situation zeigt das Zusammenwirken verschiedener Exklusionsrisiken auf. Ihr Aufenthaltsstatus schließt sie langjährig von Bildungsteilhabe aus. Sie besitzt weder die Informationen noch das soziale Kapital, um dieser formalen Exklusion entgegenzuwirken. Ihre gesamte Erzählung spiegelt wider, dass ihr auch nach fünf Jahren in der Bundesrepublik das Verständnis hiesiger Strukturen fehlt. Diese Situation wirkt sich auch auf die Befragung aus. Fr. Traore erzählt keinen linearen Weg in die sozialen Dienste. Sie weiß nicht, welche Bildungsangebote sie wann besucht hat. Für sie bleibt der Sozialstaat ein „Dickicht“, das sie auch nicht beschreiben kann. Erst mit der Geburt ihres Kindes verfestigt sich ihr Aufenthaltstitel und sie kann nun beginnen, sich eine Perspektive zu erarbeiten. Diese neue rechtliche Inklusion aber knüpft sich an ihr Alter und ihr Geschlecht. Ihr sozialer Hintergrund (Kriegswaise), ihre Bildungsbiografie, ihre Herkunft aus der Elfenbeinküste und ihr prekärer Aufenthaltstitel weisen ihr eine besonders vulnerable gesellschaftliche Position zu. An dem beruflichen Fortkommen in der Bundesrepublik hat sich offenkundig nichts getan. Es ist naheliegend, den prekären Aufenthaltsstatus über eine ihr zugängliche Strategie, über Familiengründung, zu verbessern. Ihre sozialen Kontakte in die ethnische Community sind von Enttäuschungen geprägt. Die formalen Zuweisungen funktionieren schlecht. Hier sind es persönliche Kontakte in einer Kirchengemeinde, die den Weg in ein passendes Bildungsangebot eröffnen.

Im Vergleich dazu ist Hr. Jafris Weg in die sozialen Dienste eine „Bilderbuchintegrationsgeschichte“. Sie zeigt, wie durch gesellschaftliches Engagement (Ehrenamt, zugesprochene Kompetenzüberschreitungen Professioneller) die Statuszuweisungen, damit verbundene Wartezeiten und Blockaden überwunden werden können. Nicht für jeden wirkt die „Bleibeperspektive“ gleichermaßen exkludierend. Deshalb sprechen wir auch nicht durchgehend von Integration, sondern vom Zusammenwirken verschiedener Inklusions- und Exklusionsmechanismen. Das erlaubt es, besser zu differenzieren. Hr. Jafris enge Kontakte in die Zivilgesellschaft aber sind nicht voraussetzungslos. Er ist ein Mann, der einen guten Bildungshintergrund und langjährige Berufserfahrung hat und der fließend Englisch spricht. Auch er verbesserte seine Bleibeperspektive durch Familiengründung in Deutschland und strebte gleichzeitig einen Ausbildungs-

beruf an, der ihm eine Ausbildungsduldung ermöglicht. Beides aber war angesichts seiner überraschenden Anerkennung nicht ausschlaggebend. Flucht und Ankommen in Deutschland waren für ihn nicht einfach. Auch seine Situation war von Unsicherheit und Verlust geprägt. Er konnte zu ihrer Bewältigung aber auf biografische Ressourcen zugreifen, die ihn anschlussfähig an verschiedene Kommunikationszusammenhänge werden ließen und die einen linearen, aus Hr. Jafris Sicht wie auch aus sozialpolitischer Sicht wünschenswerten Integrationsverlauf ermöglichen.

6. Schluss: Wegweiser in die sozialen Dienste?

Es gibt keine einfache Antwort darauf, wie Fehlnutzungen, Maßnahmekarrieren, Frustration und damit sozialstaatliche Fehlinvestitionen vermieden werden können. Eine gelungene Nutzung sozialer Dienste erwuchs in unseren Fallbeispielen aus stabilen sozialen Kontakten und einem fundierten Wissen der Kontaktpersonen über die Lebenswelt und Bedürfnisse der Geflüchteten wie auch über die Funktionsweise des Wohlfahrtsstaates. Träger dieses Wissens aber waren sowohl ehrenamtliche, religiöse als auch professionelle Kontaktpersonen.

Dauerhafte und transparente professionelle Beratungsstrukturen

Es bedarf nicht weiterer ad-hoc Maßnahmen, sondern dauerhafter und verlässlicher Beratungsstrukturen für Migrierte. Die bestehenden Beratungslandschaften sind schlecht miteinander verzahnt und in ihren Programm- und Personalstrukturen noch nicht auf die Herausforderungen gesellschaftlicher Pluralität eingestellt. Hier bietet es sich an, Vorgehensweisen näher in den Blick zu nehmen, die auf ein institutionalisiertes, individuelles Case-Management setzen, das angesichts zersplitterter Beratungsfunktionen eine Lotsenfunktion in die lokale Angebotslandschaft übernehmen kann.

Zivilgesellschaft und Ehrenamt

Eine solche Lotsenfunktion haben – nicht nur in unserem Fallbeispiel – auch entsprechend qualifizierte Ehrenamtskreise übernommen. Sie sind in der Lage, materielle Zugangsbeschränkungen und nicht wünschenswerte Zeitverzögerungen auszuhebeln. Mit ihnen kann der Informationsfluss zu den Funktionsmechanismen bundesdeutscher Wohlfahrtsstaatlichkeit gelingen. Solche Netzwerke sind aber nicht für alle Personen gleichermaßen zugänglich und offen. Sie können als Brückenbauer fungieren, ersetzen aber keine professionellen sozialstaatlichen Angebote.

Migrantenorganisationen als Intermediäre?

Weniger in unserem Blick gerieten Kontakte in ethnische Communities. Ethnische Communities, speziell Migrantenorganisationen (etwa Hoesch/Harbig 2019), könnten wegen ihres Wissens über die Lebenslage und wegen fehlender Sprachbarrieren eine zentrale Lotsenfunktion in

die sozialen Dienste übernehmen oder aber selbst als Träger von Beratungsangeboten oder anderen sozialen Leistungen fungieren. Migrant*innenorganisationen strukturiert in die Koproduktion lokaler Sozialpolitik mit einzubeziehen ist sicherlich nicht überall möglich (schon wegen der Population von Einwanderungsgruppen), aber eine weitere Möglichkeit, die Barrieren auf den Weg in die passenden sozialen Dienste zu bearbeiten und Frust, Fehlnutzungen und Maßnahmekarrieren zu vermeiden.

Die Verbesserung des Weges in die sozialen Dienste ist aber nur eine Komponente, die zu einer gelungenen Nutzung sozialer Dienstleistungen beitragen kann. Unsere Fallbeispiele zeigen, dass auch weiter an formalen Zugangshürden, am mangelnden Umfang sozialer Dienstleistungen (in unseren Fallbeispielen etwa psychosoziale Beratungen oder passgenaue Sprachlernangebote) und damit an einer gleichermaßen bedarfsdeckenden wie auch bedarfsgerechten Angebotslandschaft gearbeitet werden muss, um die Ressourcen Geflüchteter in der Bundesrepublik zur Geltung zu bringen und soziale Teilhabe zu ermöglichen.

Literaturverzeichnis

- Apitzsch, Ursula / Inowlocki, Lena / Kontos, Maria**, 2008: The method of biographical policy evaluation. In: Apitzsch, Ursula / Kontos, Maria (Hrsg.): *Self-Employment Activities of Women*. Wiesbaden: Springer Verlag, S. 12–18.
- Ataç, Ilker / Rosenberger, Sieglinde**, 2019: Social Policies as a Tool of Migration Control. In: *Journal of Immigrant & Refugee Studies* 17 (1), S. 1–10.
- Badura, Bernhard / Gross, Peter**, 1976: *Sozialpolitische Perspektiven. Eine Einführung in Grundlagen und Probleme sozialer Dienstleistungen*. München: Piper.
- Bareis, Ellen**, 2012: Nutzbarmachung und ihre Grenzen – (Nicht-)Nutzungsforschung im Kontext von sozialer Ausschließung und der Arbeit an der Partizipation. In: Schimpf, Elke / Stehr, Johannes (Hrsg.): *Kritisches Forschen in der Sozialen Arbeit*. Wiesbaden: Springer Verlag, S. 291–314.
- Behrens, Birgit / Groß, Verena**, 2004: Auf dem Weg in ein „normales Leben“?: Eine Analyse der gesundheitlichen Situation von Asylsuchenden in der Region Osnabrück. Osnabrück: Eigenverlag.
- Bitzan, Maria / Bolay, Eberhard**, 2013: Konturen eines kritischen Adressatenbegriffs. In: Graßhoff, Gunther (Hrsg.): *Adressaten, Nutzer, Agency. Akteursbezogene Forschungsperspektiven in der Sozialen Arbeit*. Wiesbaden: Springer Verlag, S. 35–52.
- Blätte, Andreas**, 2016: Politische Steuerung im Migrations-Integrations-Dilemma. In: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 26 (1), S. 79–86.
- Bogumil, Jörg / Burgi, Martin / Kuhlmann, Sabine / Hafner, Jonas / Heuberger, Moritz / Krönke, Christoph**, 2018: *Bessere Verwaltung in der Migrations- und Integrationspolitik. Handlungsempfehlungen für Verwaltungen und Gesetzgebung im föderalen System*. Baden-Baden: Nomos.
- Bommes, Michael**, 1999: *Migration und nationaler Wohlfahrtsstaat. Ein differenzierungstheoretischer Entwurf*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag
- Bommes, Michael**, 2011a: Integration findet vor Ort statt - Über die Neugestaltung kommunaler Integrationspolitik.). In: Ders.: *Migration und Migrationsforschung in der modernen Gesellschaft. Eine Aufsatzsammlung*. Osnabrück: IMIS-Beiträge, H. 38, S. 191-225.
- Bommes, Michael**, 2011b: Welfare Systems and Migrant Minorities: The Cultural Dimension of Social Policies and its Discriminatory Potential. In: Ders.: *Migration und Migrationsforschung in der modernen Gesellschaft. Eine Aufsatzsammlung*. Osnabrück: IMIS-Beiträge, H. 38, S. 225–250.
- Bonoli, Giuliano / Natali, David**, 2011: *The politics of the new welfare states in Western Europe*. Oxford: University Press.
- Brussig, Martin / Knuth, Matthias**, 2013: Good Intentions and Institutional Blindness. Migrant Populations and the Implementation of German Activation Policy. In: Brodtkin, Evelyn Z. / Marston, Gregory (Hrsg.): *Work and the Welfare State: Street-Level Organizations*. Washington D.C.: Georgetown University Press, S. 185–208.

- Brenzel, Hanna / Brücker, Herbert / Fendel, Tanja / Guichard, Lucas / Jaschke, Philipp / Keita, Sekou / Kosyakova, Yuliya / Olbrich, Lukas / Trübswetter, Parvati / Vallizadeh, Ehsan**, 2019: Flüchtlingsmonitoring: Endbericht. Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Forschungsbericht 528.
- Brücker, Herbert / Croisier, Johannes / Kosyakova Yulia / Kröger, Hannes**, 2019: Geflüchtete machen Fortschritte bei Sprache und Beschäftigung. Nürnberg: BAMF-Kurzanalyse 1/2019.
- Bundesagentur für Arbeit (BA)**, 2018: Migrations-Monitor Arbeitsmarkt: Personen im Kontext von Fluchtmigration. Deutschland, Länder, Kreise, Agenturen für Arbeit und Jobcenter. Mai 2018. Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (BA)**, 2019a: Fluchtmigration. Berichte: Arbeitsmarkt kompakt. August 2019. Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (BA)**, 2019b: Migrations-Monitor Arbeitsmarkt: Personen im Kontext von Fluchtmigration (Monatszahlen). Deutschland, Länder, Kreise, Agenturen für Arbeit und Jobcenter. Mai 2019. Nürnberg.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF)**, 2018: Bericht zur Integrationskursgeschäftsstatistik für das Jahr 2017. Nürnberg.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF)**, 2019: Das Bundesamt in Zahlen 2018. Asyl. Nürnberg.
- BT-Drucks. 18/8829**: Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Integrationsgesetzes.
- Dingeldey, Irene**, 2011: Der aktivierende Wohlfahrtsstaat. Governance der Arbeitsmarktpolitik in Dänemark, Großbritannien und Deutschland. Frankfurt am Main: Campus-Verlag.
- Eisnecker, Philipp / Schacht, Diana**, 2016: „Die Hälfte der Geflüchteten in Deutschland fand ihre erste Stelle über soziale Kontakte„. DIW Wochenbericht. In: German Institute for Economic Research 83 (35), S. 757–764.
- Emirbayer, Mustafa / Mische, Ann**, 1998: What Is Agency? In: American Journal of Sociology 103 (4), S. 962–1023.
- Fischer-Rosenthal Wolfram / Rosenthal Gabriele**, 1997: Narrationsanalyse biographischer Selbstpräsentation. In: Hitzler, Ronald / Honer, Anne (Hrsg.): Sozialwissenschaftliche Hermeneutik. Wiesbaden: Springer Verlag, S. 133–164.
- Frank, Laura / Yesil-Jürgens, Rahsan / Razum, Oliver / Bozorgmehr, Kayvan / Schenk, Liane / Gilsdorf, Andreas / Rommel, Alexander / Lampert, Thomas**, 2017: Gesundheit und gesundheitliche Versorgung von Asylsuchenden und Flüchtlingen in Deutschland. Berlin: Robert-Koch-Institut.
- Frings, Dorothee**, 2005: Arbeitsmarktreformen und Zuwanderungsrecht. Auswirkungen für Migrantinnen und Migranten. Frankfurt: Bundesinstitut für Berufsbildung.
- Gestmann, Margarita / Hilz, Markus**, 2017: Das Politikfeld Migrations- und Integrationspolitik. In: Grunow, Dieter (Hrsg.): Implementation in Politikfeldern. Wiesbaden: Springer Verlag, S. 217–285.
- Gille, Christoph / Klammer, Ute**, 2017: Wohlfahrtskapitalistische Regime und Handlungsfähigkeit erwerbsloser junger Menschen in Spanien und Deutschland. In: Soziale Passagen 9 (1), S. 43–63.

- Heidenreich, Martin / Rice, Deborah**, 2016: Integrating social and employment policies at the local level: conceptual and empirical challenges. In: Dies.: Integrating social and employment policies in Europe. Active inclusion and challenges for local welfare governance. Cheltenham: Edward Elgar, S. 16–50.
- Hilz, Markus**, 2019: Governance in der Kritik. In: Möltgen-Sicking, Katrin / Winter, Torben (Hrsg.): Governance: Eine Einführung in Grundlagen und Politikfelder. Wiesbaden: Springer Verlag, S. 269–296.
- Hoesch, Kirsten / Harbig, Gesa**, 2019: Migrantenorganisationen in der Flüchtlingsarbeit: Neue Chancen für die kommunale Integrationspolitik? Überlegungen anhand des Projektes Samo.fa und des lokalen Verbundes VMDO. In: Blättel-Mink, Birgitt (u.a.) (Hrsg.): Flüchtigkeiten – Sozialwissenschaftliche Debatten. Wiesbaden: Springer Verlag, S. 103–131.
- Kanas, Agnieska / van Tubergen, Frank / Van der Lippe, Tanja**, 2011: The role of social contacts in the employment status of immigrants: A panel study of immigrants in Germany. *International Sociology* 26 (1), S. 95–122.
- Klammer, Ute / Leiber, Simone / Leitner, Sigrid**, 2017: Leben im transformierten Sozialstaat: Sozialpolitische Perspektiven auf Soziale Arbeit. In: *Soziale Passagen* 9 (1), S. 7–21.
- Kleist, J. Olaf**, 2015: Über Flucht forschen. Herausforderungen der Flüchtlingsforschung. Über Flucht forschen. In: *Peripherie* 138/139, S. 150–169.
- Kleist, J. Olaf / Engler, Marcus / Etzold, Benjamin / Mielke, Katja / Oltmer, Jochen / Pott, Andreas / Schetter, Conrad / Wirkus, Lars**, 2019: Flucht- und Flüchtlingsforschung in Deutschland: Eine Bestandsaufnahme. Abschlussbericht, Verbundprojekt ‚Flucht: Forschung und Transfer‘. Bonn/Osnabrück: IMIS/BICC.
- Knuth, Matthias**, 2016: Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen: Arbeitsmarktpolitik reformieren, Qualifikationen vermitteln. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Krause, Ulrike / Schmidt, Hannah**, 2018: Vom Opfer zum Akteur? Diskurse über Resilienz von Flüchtlingen und im Flüchtlingsschutz. In: *IMIS-Beiträge* 52/2018, S. 8–32.
- Lessenich, Stephan**, 2012: „Aktivierender“ Sozialstaat: eine politisch-soziologische Zwischenbilanz. In: Bispinck, Reinhardt (u.a.) (Hrsg.): *Sozialpolitik und Sozialstaat*. Wiesbaden: Springer Verlag, S. 41–53.
- Lessenich, Stephan**, 2013: Die Neuerfindung des Sozialen: Der Sozialstaat im flexiblen Kapitalismus. 3. Auflage. Bielefeld: Transcript Verlag.
- Oelerich, Gertrud / Schaarschuch, Andreas**, 2013: Sozialpädagogische Nutzerforschung. In: Graßhoff, Gunther (Hrsg.): *Adressaten, Nutzer, Agency*. Wiesbaden: Springer Verlag, S. 85–98.
- Riedner, Lisa**, 2017: Aktivierung durch Ausschluss. Sozial- und Migrationspolitische Transformationen unter den Bedingungen der EU Freizügigkeit. In: *Movements Journal* 3 (1), S. 90–108.
- Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR)**, 2018: Viele Fragen, zu viele Antworten? Die Transparenz des Asyl- und Aufnahmesystems für Flüchtlinge. Policy Brief des SVR-Forschungsbereichs und der Robert Bosch Stiftung. Berlin.

- Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR)**, 2019a: Bewegte Zeiten: Rückblick auf die Integrations- und Migrationspolitik der letzten Jahr. Jahresgutachten 2019. Berlin.
- Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR)**, 2019b: Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung. Berlin.
- Schammann, Hannes**, 2017: Eine meritokratische Wende? Arbeit und Leistung als neue Strukturprinzipien der deutschen Flüchtlingspolitik. In: Sozialer Fortschritt 66 (11), S. 741–757.
- Scherschel, Karin**, 2016: Citizenship by work? In: PROKLA. Zeitschrift für Kritische Sozialwissenschaft 46 (183), S. 245–265.
- Scheible, Jana / Böhm, Axel**, 2018: Geflüchtete Menschen in Deutschland: Hilfebedarfe und Nutzung von Beratungsangeboten. Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.
- Scherr, Albert / Inan, Çiğdem**, 2018: Leitbilder in der politischen Debatte: Integration, Multikulturalismus und Diversity. In: F. Gesemann, Frank / Roth, Roland (Hrsg.): Handbuch Lokale Integrationspolitik. Wiesbaden: Springer Verlag, S. 201–226.
- Spallek, Jacob / Razum, Oliver**, 2016: Migration und Gesundheit. In: Richter, Matthias / Hurrelmann, Klaus (Hrsg.): Soziologie von Gesundheit und Krankheit. Wiesbaden: Springer Verlag, S. 153–166.
- Stöver, Heino**, 2018: „Geflüchtete Menschen und Drogen-/ Abhängigkeitsproblematik. Expertise im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit. Frankfurt am Main: Institut für Suchtforschung.
- Tiefel, Sandra**, 2005: Kodierung nach der Grounded Theory lern- und bildungstheoretisch modifiziert: Kodierleitlinien für die Analyse biographischen Lernens. Zeitschrift für qualitative Bildungs-, Beratungs- und Sozialforschung 6 (1), S. 65–84.
- Tissot, Anna / Croisier, Johannes / Pietrantuono, Giuseppe / Baier, Andreea / Ninke, Lars / Rother, Nina / von Gostomski, Christian Babka**, 2019: Zwischenbericht 1 zum Forschungsprojekt „Evaluation der Integrationskurse (Evlk)“. Erste Analysen und Erkenntnisse. Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.
- Weiß, Anja / Nohl, Arnd-Michael**, 2012: Fälle und Kontexte im Mehrebenenvergleich: ein Vorschlag zur Überwindung des methodologischen Nationalismus in der Migrationsforschung. Zeitschrift für Qualitative Forschung 13 (2), S. 55–75.
- Wiedner, Jonas / Salikutluk, Zerrin / Giesecke, Johannes**, 2018: Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten: Potenziale, Perspektiven und Herausforderungen. State of Research Papier 07. Bonn.
- Yildiz, Erol**, 2017: Postmigrantische Migrationsforschung. In: Karasz, Lena (Hrsg.): Migration und die Macht der Forschung. Kritische Wissenschaft in der Migrationsgesellschaft. Wien: Verlag des Österreichischen Gewerkschaftsbundes, S. 11–32.

Die Autor_innen:**Sandrine Bakoben**

Wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Forschungsgruppe „Migration und Sozialpolitik“ der Forschungsabteilung „Arbeitsmarkt – Integration – Mobilität“ (AIM)

Kontakt: sandrine.bakoben@uni-due.de

**Andrea Rumpel**

Wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Forschungsgruppe „Migration und Sozialpolitik“ der Forschungsabteilung „Arbeitsmarkt – Integration – Mobilität“ (AIM)

Kontakt: andrea.rumpel@uni-due.de

**Dr. Thorsten Schlee**

Leiter der Forschungsgruppe „Migration und Sozialpolitik“ der Forschungsabteilung „Arbeitsmarkt – Integration – Mobilität“ (AIM)

Kontakt: thorsten.schlee@uni-due.de

Die Forschungsgruppe „Migration und Sozialpolitik“ wird gefördert durch



Bundesministerium
für Arbeit und Soziales



Fördernetzwerk
Interdisziplinäre
Sozialpolitikforschung

IAQ-Report 2019-08

Redaktionsschluss: 18.11.2019

Institut Arbeit und Qualifikation
Fakultät für Gesellschaftswissenschaften
Universität Duisburg-Essen
47048 Duisburg

Redaktion:

Sybille Stöbe-Blossey
sybille.stoebe-blossey@uni-due.de

IAQ im Internet

<http://www.iaq.uni-due.de/>

IAQ-Reports:

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

Über das Erscheinen des IAQ-Reports informieren wir über eine Mailingliste: <http://www.iaq.uni-due.de/aktuell/newsletter.php>
Der IAQ-Report (ISSN 1864-0486) erscheint seit 2007 in unregelmäßiger Folge als ausschließlich elektronische Publikation. Der Bezug ist kostenlos.