



## Viele Fragen, *zu* viele Antworten?

Die Transparenz des Asyl- und Aufnahmesystems  
für Flüchtlinge



Policy Brief des SVR-Forschungsbereichs 2018-3

Ein Policy Brief des Forschungsbereichs beim Sachverständigenrat deutscher  
Stiftungen für Integration und Migration (SVR) und der Robert Bosch Stiftung

**Zitiervorschlag:**

Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR-Forschungsbereich) 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.



## Inhaltsverzeichnis

<b>Zusammenfassung</b> .....	4
<b>1 Wissen macht handlungsfähig: die Bedeutung von Systemkenntnis für Flüchtlinge</b> .....	6
<b>2 Wie gut kennen sich Flüchtlinge mit dem Asyl- und Aufnahmesystem aus?</b> .....	8
2.1 Regelungen, Rechtsgrundlagen und Kriterien .....	8
2.2 Abläufe und Zeithorizonte .....	12
2.3 Zuständigkeiten und Ansprechpersonen .....	13
<b>3 Das Asyl- und Aufnahmesystem: ein Buch mit sieben Siegeln?</b> .....	14
3.1 Komplexe Regeln und Strukturen: schwierig, den Überblick zu behalten .....	15
3.2 Schreiben ist Silber, Reden ist Gold: schriftliche und mündliche Informationsvermittlung .....	20
<b>4 Wie kann das Asyl- und Aufnahmesystem für Flüchtlinge transparenter gemacht werden?</b> .....	25
<b>5 Ausblick</b> .....	28
<b>Literatur</b> .....	29

## Das Wichtigste in Kürze

- Flüchtlinge müssen die Regelungen, Abläufe und Institutionen des Asyl- und Aufnahmesystems möglichst gut kennen. Nur dann können sie selbstbestimmt handeln. Das entlastet wiederum das Unterstützungssystem. Flüchtlinge verfügen aber häufig nur über geringe Systemkenntnis. Das zeigt eine qualitative Studie des SVR-Forschungsbereichs und der Robert Bosch Stiftung, für die 62 Asylsuchende interviewt wurden.
- Eine Ursache liegt im System an sich: Die Regelungen und Akteursstrukturen sind sehr komplex.
- Ein Mehr an Akteurinnen und Akteuren, die Informationen an Flüchtlinge vermitteln, ist nicht unbedingt besser. Die Flüchtlinge müssen die Beratungsangebote auch kennen und ihnen vertrauen. Am wichtigsten ist dabei das persönliche Gespräch. Schriftliche Informationen können die persönliche Beratung nur ergänzen.
- Die Länder und Kommunen haben bei der Auslegung der bundesgesetzlichen Regelungen gewisse Spielräume. Diese sollten sie im Sinne der Flüchtlinge nutzen, um die Regelungen für Flüchtlinge nachvollziehbarer zu machen. Es gibt zudem z. T. schon sehr gute Ansätze der Informationsvermittlung; diese sollten weiterentwickelt werden. So müssen Sprachbarrieren gesenkt werden (z. B. sollten alle Flüchtlinge frühzeitig einen Sprachkurs besuchen können, unabhängig davon, woher sie kommen und wie ihr Aufenthaltsstatus ist). Schriftliches Informationsmaterial sollte systematisiert und besser aufeinander abgestimmt werden. Zudem müssen Akteurinnen und Akteure, die Flüchtlinge beraten, auch weiterhin die dafür nötigen Ressourcen erhalten.

## Zusammenfassung

Flüchtlinge können sich auf das Zielland ihrer Flucht in der Regel nicht vorbereiten. Dort angekommen, müssen sie rasch verstehen, welche Regelungen es gibt, welche Einrichtungen wofür zuständig sind und welche Rechte und Pflichten sie selbst haben. Dieses Wissen ist entscheidend, damit sie am Asyl- und Aufnahmeprozess mitwirken können. Je mehr die Flüchtlinge über das Asyl- und Aufnahmesystem wissen, desto selbstbestimmter können sie handeln. Das entlastet wiederum das Unterstützungssystem. Wie gut Flüchtlinge in Deutschland das Asyl- und Aufnahmesystem durchschauen und wovon dies abhängt, ist bisher kaum untersucht. Der SVR-Forschungsbereich und die Robert Bosch Stiftung sind dieser Frage nachgegangen.

In einer Studie zu den Lebenslagen von Flüchtlingen in Deutschland wurden 62 Asylsuchende interviewt, die sich erst kurze Zeit in Deutschland aufhielten. Auf diesen qualitativen Interviews basiert der

vorliegende Policy Brief, der die Transparenz des Asyl- und Aufnahmesystems untersucht. Dabei werden drei Aspekte betrachtet: (1) Regelungen, Rechtsgrundlagen und Kriterien, (2) Prozesse und Zeithorizonte sowie (3) beteiligte Akteurinnen und Akteure und deren Zuständigkeiten. **Es wird deutlich, dass Flüchtlinge über alle drei Bereiche oft nur wenig wissen.**

**Eine Ursache dafür sind die gesetzlichen Regelungen, die das Asylverfahren, den Aufnahmeprozess und die gesellschaftliche Teilhabe bestimmen.**

Dieses Regelwerk ist enorm komplex, selbst für staatliche und nichtstaatliche Akteurinnen und Akteure ist es mitunter schwer zu durchschauen. Zudem legen die Länder und Kommunen die Bundesgesetze zum Teil unterschiedlich aus; dadurch erleben Flüchtlinge die Regelungen als noch uneinheitlicher und undurchschaubarer. Flüchtlinge haben weiterhin mit sehr vielen staatlichen und nichtstaatlichen Stellen Kontakt (u. a. mit Behörden, Bildungseinrichtungen, Bera-



tungsstellen, zivilgesellschaftlichen Organisationen). Dadurch können sie oft auch schwer einordnen, wer wofür zuständig ist und wer ihre Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner sind.

Es ist nicht unbedingt besser, einfach mehr Angebote für Rat und Informationsvermittlung zu schaffen. Flüchtlinge müssen solche Angebote auch auffinden und als vertrauenswürdig einschätzen und die Informationen dann verstehen. **Je besser die beteiligten Einrichtungen und Personen untereinander vernetzt sind, umso eher können Flüchtlinge durchschauen, wie die verschiedenen Angebote und Maßnahmen zusammenspielen.**

Ein weiteres Ergebnis der Studie: **In den letzten Jahren haben viele Akteurinnen und Akteure schriftliches Informationsmaterial entwickelt, das in Papierform oder online verfügbar ist. Solche Materialien können eine persönliche Beratung allerdings nicht ersetzen, sondern müssen in diese eingebettet sein.** Doch auch die Informationsvermittlung im persönlichen Beratungsgespräch stellt hohe Anforderungen: Gerade zu Anfang wird das Gespräch durch die Sprachbarriere erschwert. Die beratende Person muss außerdem nicht nur das nötige fachlich-inhaltliche Wissen haben, sondern auch entsprechende kommunikative und interkulturelle Fähigkeiten. Hier fehlt es mancherorts noch an entsprechenden Schulungsangeboten. Gute Beratung braucht zudem Zeit, und die steht nicht immer ausreichend zur Verfügung.

**Verschiedene Maßnahmen können helfen, das Asyl- und Aufnahmesystem für Flüchtlinge verständ-**

**licher zu machen. Der Policy Brief sieht dafür folgende Handlungsansätze:**

- **Länder und Kommunen sollten bei der Auslegung von Bundesgesetzen ihren Spielraum im Sinne der Flüchtlinge nutzen und die Regelungen möglichst kohärent gestalten.** Dazu könnten sie sich besser als bisher abstimmen oder sich in geeigneten Foren über gute Praktiken austauschen.
- **Die Sprachbarrieren sollten weiter abgebaut werden.** So sollten z. B. Flüchtlinge frühzeitig Zugang zu Sprachkursen erhalten, unabhängig von ihrer Herkunft und ihrem Aufenthaltsstatus. Schriftliche Informationen und mündliche Beratung sollten in den jeweiligen Herkunftssprachen angeboten werden.
- **Die verschiedenen staatlichen und nichtstaatlichen Akteurinnen und Akteure sollten enger zusammenarbeiten.** Wo immer möglich, sollten sie zentrale Anlaufstellen schaffen, um Flüchtlingen den Zugang zu erleichtern.
- **Schriftliches Informationsmaterial sollte systematisch und einheitlich aufbereitet werden.** Zudem muss es immer aktuell gehalten werden.
- **Schließlich müssen die Einrichtungen des Asyl- und Aufnahmesystems auf personeller, fachlicher und kommunikativer Ebene weiterhin so ausgestattet werden, dass sie Flüchtlinge angemessen informieren und beraten können.** Die Beratungs- und Unterstützungsstrukturen dürfen nicht zu stark rückgebaut werden, nur weil die Zahl neu ankommender Flüchtlinge sinkt.

## 1 Wissen macht handlungsfähig: die Bedeutung von Systemkenntnis für Flüchtlinge<sup>1</sup>

Für Menschen ist es grundsätzlich wichtig, dass sie ihre Lebensumstände kontrollieren, vorhersehen und planen können. Um ihre Bedarfe zu decken oder ihre Ziele zu erreichen, müssen sie die Merkmale und Geschehnisse ihrer Umwelt einordnen, Zusammenhänge und Regelungen verstehen sowie ihre Handlungsoptionen und entsprechende Konsequenzen erkennen können (vgl. Webster/Kruglanski 1994). Wenn sie stärker davon überzeugt sind, dass sie ihre Lebenslagen selbst mitbestimmen können und dass ihre eigenen Handlungen (im Hinblick auf ihre Bedarfe und Ziele) etwas bewirken (*Agency*, vgl. Bandura 2006; Geiger 2016), werden sie sich subjektiv umso wohler fühlen (u. a. Grob et al. 1996; Lachman/Weaver 1998; Smith et al. 2000), sie werden ihre Lebenslagen aktiver mitgestalten (vgl. z. B. Ajzen 2002; Bandura 1982) und können belastende Situationen und Stress besser bewältigen (Folkman 1984: 840–841; Lefcourt 2014: 100–110). Macht eine Person dagegen die Erfahrung, dass ihre derzeitige Lebenssituation sich weder durch ihr eigenes Handeln noch durch äußere Umstände verändert, kann sie ein Gefühl von Kontrollverlust entwickeln und sich der Situation hilflos ausgeliefert fühlen (Seligman 1975). Dies kann sie resignieren lassen und es für sie schwierig machen, optimistisch in die Zukunft zu schauen und sie proaktiv anzugehen.

Wenn Menschen in ein ihnen fremdes Land fliehen, verlieren sie oftmals ein Stück weit ihre Handlungskontrolle und Selbstwirksamkeit. Ein wesentlicher Grund dafür ist, dass sie zunächst wenig darüber wissen, wie das

Leben im Aufnahmeland ‚funktioniert‘. Denn anders als andere Zugewanderte (etwa Arbeitsmigrantinnen und -migranten oder internationale Studierende) können sie sich in der Regel kaum auf das Zielland vorbereiten. Sie wissen also z. B. nicht, wie das Asylverfahren und der Aufnahmeprozess geregelt sind, welche Rechte und Pflichten sie haben und wie sie gesellschaftlich teilhaben können (wie sie z. B. Arbeit finden).

Je besser und schneller Flüchtlinge<sup>2</sup> die Regelungen, Abläufe und Einrichtungen des Asyl- und Aufnahmesystems<sup>3</sup> wie auch der Aufnahmegesellschaft insgesamt kennenlernen, umso selbstbestimmter können sie darin handeln. Letzteres wiederum wirkt sich auch auf das Asyl- und Aufnahmesystem selbst positiv aus. So ist anzunehmen, dass das Asylverfahren selbst ebenso wie die Teilhabe an den verschiedenen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens (z. B. dem Arbeitsmarkt) deutlich schneller und ‚reibungsärmer‘ abläuft, wenn Flüchtlinge ihre Rechte, Pflichten und Möglichkeiten kennen. Gleichzeitig würden z. B. behördliche Abläufe (etwa der Schriftverkehr oder Termine) erfolgreicher verlaufen und wären damit effizienter. Wenn Flüchtlinge selbstbestimmter handeln können, entlastet dies zudem das Unterstützungssystem. Je genauer sie z. B. wissen, wie und unter welchen Voraussetzungen sie in Arbeitsmarkt und Bildung einsteigen können, umso eher werden sie von wohlfahrtsstaatlichen Leistungen unabhängig und umso weniger sind sie auf die Hilfe von Fachkräften und Ehrenamtlichen angewiesen.

Flüchtlinge müssen sich also im Asyl- und Aufnahmesystem zurechtfinden, um handlungsfähig zu bleiben und ihre Kontrolle und Selbstbestimmung nicht zu verlieren. Dafür muss dieses System für sie möglichst

- 
- 1 Dieser Policy Brief basiert auf dem Forschungsprojekt „Von der Aufnahme zu gesellschaftlicher Teilhabe: Die Perspektive der Flüchtlinge auf ihre Lebenslagen in Deutschland“ des SVR-Forschungsbereichs und der Robert Bosch Stiftung. Gefördert wurde das Forschungsprojekt von der Robert Bosch Stiftung. Der Policy Brief wurde begleitet von Prof. Dr. Petra Bendel, Mitglied des SVR. Verantwortlich für diese Veröffentlichung sind der SVR-Forschungsbereich und die Robert Bosch Stiftung. Die Argumente und Schlussfolgerungen spiegeln nicht notwendigerweise die Meinung des SVR wider. Das Projektteam des SVR-Forschungsbereichs dankt der Robert Bosch Stiftung für ihre Zustimmung dazu, die Daten aus dem Forschungsprojekt für diese Publikation zu nutzen.
  - 2 Wo immer möglich, wird für die hier untersuchte Zielgruppe (Personen mit unsicherem Aufenthaltsstatus) der Begriff „Asylsuchende“ verwendet. Der Begriff „Flüchtlinge“ wird verwendet, wenn eine präzisere Beschreibung nicht möglich ist, etwa weil die Gesamtgruppe (inklusive z. B. anerkannter Flüchtlinge) gemeint ist (für eine Vertiefung dieses Themas s. SVR-Forschungsbereich 2017: 19–22).
  - 3 Asyl- und Aufnahmesystem bezeichnet in diesem Policy Brief die Gesamtheit aller Regelungen (z. B. des Zugangs zum Arbeitsmarkt), Prozesse (z. B. Bearbeitungsschritte des Asylverfahrens) und beteiligten Akteurinnen und Akteure, die mit der Aufnahme von Flüchtlingen in Deutschland sowie dem Asylverfahren und damit verbundenen aufenthaltsrechtlichen Aspekten zusammenhängen.

gut durchschaubar sein. Was bedeutet das? Zum einen müssen Regelungen, Abläufe und Zuständigkeiten klar und eindeutig und in sich stimmig sein. Wenn Regelungen sich häufig ändern oder nicht für alle Flüchtlingsgruppen oder Situationen gleichermaßen gelten, dürften sie z. B. eher als widersprüchlich oder inkonsistent wahrgenommen werden und damit schwerer nachvollziehbar sein. Ebenso dürfte es unverständlich und schwer nachvollziehbar, sprich intransparent sein, wenn sich Zuständigkeiten überschneiden (z. B. die der kommunalen Ausländerbehörden und des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) bei aufenthaltsrechtlichen Angelegenheiten). Aber das Asyl- und Aufnahmesystem muss nicht nur an sich transparent sein; die Flüchtlinge müssen auch Informationen erhalten, die ihnen dieses System verständlich machen, z. B. in schriftlicher Form oder durch persönliche Aufklärung und Beratung.<sup>4</sup> Dafür müssen sie zum einen die Informationsquellen kennen und ihnen vertrauen und zum anderen die vermittelten Informationen verstehen können.

Nachdem die Fluchtzuwanderung im Jahr 2015 stark gestiegen war, wurde in Politik, Zivilgesellschaft und Wissenschaft viel darüber debattiert, wie das Asyl- und Aufnahmesystem besser auf die Bedarfe von Flüchtlingen wie auch der aufnehmenden Gesellschaft zugeschnitten werden kann (vgl. Grote 2018). Kaum beachtet wurde bisher jedoch, wie sich die Systemkenntnis von Flüchtlingen auf deren Lebenslagen und auch auf den Asyl- und Aufnahmeprozess selbst auswirkt. Die wenigen vorliegenden empirischen Studien deuten insgesamt darauf hin, dass Flüchtlinge das Asyl- und Aufnahmesystem nur eingeschränkt kennen und umfassende Information darüber benötigen (Bendel 2016; Brücker et al. 2016; Oprisor/Hammerschmid 2016; Kovacheva/Vogel 2012; Phillimore et al. 2007;

Woellert et al. 2016). Auch die Beratungs- und Unterstützungsangebote, die ihnen Systemwissen vermitteln könnten, sind ihnen nicht immer ausreichend bekannt (vgl. Brücker/Rother/Schupp 2016: 34–35). Allgemein gelten die Regelungen, institutionellen Strukturen und Abläufe, die mit Aufnahme, Asylverfahren und gesellschaftlicher Teilhabe von Flüchtlingen verbunden sind, als sehr komplex. Sie sind nicht einmal für das Fachpersonal völlig verständlich, das im Themenfeld Flucht und Asyl tätig ist, geschweige denn für Ehrenamtliche oder für die Flüchtlinge selbst (vgl. z. B. Aumüller 2016: 13, 42; Voigt 2016: 3–4).

#### *Ziel und methodisches Vorgehen der vorliegenden Untersuchung*

Wie gut verstehen Flüchtlinge die Regelungen, Abläufe und Akteursstrukturen des Asyl- und Aufnahmesystems in Deutschland? Wie muss dieses System gestaltet sein, damit Flüchtlinge sich darin zurechtfinden, ihren Pflichten nachkommen und ihre Rechte und Handlungsmöglichkeiten im Sinne ihrer Ziele und Bedarfe wahrnehmen können? Diesen beiden Fragen ist der SVR-Forschungsbereich gemeinsam mit der Robert Bosch Stiftung nachgegangen.

Kap. 2 dieses Policy Briefs behandelt vornehmlich die erste Frage, nämlich wie gut Flüchtlinge das Asyl- und Aufnahmesystem durchschauen. Die empirische Grundlage dafür sind qualitative Interviews mit Asylsuchenden, die im Rahmen eines gemeinsamen Forschungsprojekts zu den Lebenslagen von Flüchtlingen geführt wurden (SVR-Forschungsbereich 2017).<sup>5</sup> Neben einer Reihe weiterer Themen ging es in den Interviews darum, welche Erfahrungen die Befragten mit dem Asylverfahren und anderen aufenthaltsrechtlichen Dingen sowie mit dem Zugang zu Arbeit und Bildung gemacht hatten. Für diesen Policy Brief

4 Hierzu gibt es auch bereits entsprechende Rechtsvorschriften. So schreibt das Informationsfreiheitsgesetz (IFG) z. B. vor, dass „jeder [...] nach Maßgabe dieses Gesetzes gegenüber den Behörden des Bundes einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen [hat]“ (§ 1 Abs. 1 S. 1). § 25 Abs. 1 S. 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) legt fest, dass Behörden Antragstellenden (jeglicher Art) über Rechte und Pflichten im jeweiligen Verwaltungsverfahren soweit erforderlich Auskunft erteilen müssen.

5 Ziel des Forschungsprojekts war, die Lebenslagen von Flüchtlingen in Deutschland wissenschaftlich fundiert zu beschreiben, und zwar aus der Perspektive der Betroffenen selbst: ihre Erwartungen und Pläne sowie ihre Erfahrungen in Deutschland. Befragt wurden 62 volljährige Flüchtlinge aus Syrien, Afghanistan, Pakistan, Somalia, Albanien, dem Kosovo und Mazedonien, die erst kurze Zeit (höchstens zwei Jahre) in Deutschland lebten und deren Aufenthaltsstatus noch unsicher war (im Asylverfahren, unmittelbar ausreisepflichtig oder geduldet). Die Befragung fand in (groß-)städtischen und in ländlichen Kommunen in Bayern, Niedersachsen und Sachsen statt (für eine ausführliche Beschreibung der Teilnehmerauswahl s. SVR-Forschungsbereich 2018).

wurden Schilderungen zu diesen Themen daraufhin untersucht, wie gut die Befragten sich mit den dabei angesprochenen Regeln und Abläufen sowie den dafür wichtigen Einrichtungen auskennen.

Kap. 3 dieses Policy Briefs geht der Frage nach, welche individuellen Merkmale und welche Rahmenbedingungen mitbestimmen, wie gut Flüchtlinge das Asyl- und Aufnahmesystem verstehen und wie gut sie darin handeln können. Ergänzend zu den Ergebnissen der Interviewauswertungen fließen hier die Erkenntnisse aus fünfzehn Hintergrundgesprächen ein, die von Januar bis März 2018 mit Expertinnen und Experten geführt wurden, und zwar aus Behörden und Verwaltungen (drei Personen), den Bereichen Flüchtlingssozialarbeit und -beratung (sechs Personen), der zivilgesellschaftlichen Flüchtlingshilfe (drei Personen) und der Wissenschaft (drei Personen).<sup>6</sup> Hier ging es vor allem um ihre Einschätzung dazu, wie gut sich Flüchtlinge mit dem Asyl- und Aufnahmesystem auskennen, welche Ursachen Wissensdefizite haben und wie das entsprechende Wissen vermittelt werden kann. In einem weiteren Schritt wurde ermittelt, wie verschiedene Akteurinnen und Akteure (das BAMF, die Bundesagentur für Arbeit (BA), zivilgesellschaftliche Unterstützerguppen etc.) Flüchtlingen entsprechende Informationen vermitteln und welche kommunikativen Kanäle sie dafür nutzen. So wurde schriftliches und videobasiertes Informationsmaterial für Flüchtlinge gesichtet und recherchiert, welche Kontakt- und Fachinformationen Behörden den Flüchtlingen bereitstellen. Zusätzlich wurden einschlägige Gesetze, Dienstanweisungen und Programmbeschreibungen der betreffenden Akteurinnen und Akteure sowie einschlägige wissenschaftliche Publikationen herangezogen.

Im abschließenden Kap. 4 des Policy Briefs wird erörtert, wie das Asyl- und Aufnahmesystem so gestaltet werden kann, dass es für Flüchtlinge transparenter wird. Dazu werden entsprechende Handlungsempfehlungen entwickelt.

## 2 Wie gut kennen sich Flüchtlinge mit dem Asyl- und Aufnahmesystem aus?

In der Gesamtbetrachtung zeigt sich, dass die Befragten mit dem Asyl- und Aufnahmesystem nur wenig vertraut sind, auch wenn die Interviews hier eine große Bandbreite zeigen. So überwogen bei etwa zwei Drittel der Befragten solche Schilderungen, bei denen z. B. eine darin angesprochene gesetzliche Regelung oder die Zuständigkeit einer Behörde nicht sachlich richtig wiedergegeben werden konnte (Info-Box 1).

Anhand von drei Aspekten des Asyl- und Aufnahmesystems – Regeln, Prozesse und Strukturen – wird nachfolgend veranschaulicht, worin sich fehlende Systemkenntnis zeigen kann (Tab. 1). Zu beachten ist dabei, dass die beschriebenen Verständnisschwierigkeiten nicht durchgängig bei allen Befragten auftraten. Vielmehr wird anhand von prägnanten Beispielen gezeigt, an welchen Stellen das Asyl- und Aufnahmesystem für Flüchtlinge schwer zu durchschauen sein kann.

### 2.1 Regelungen, Rechtsgrundlagen und Kriterien

Um Rechte, Möglichkeiten und Pflichten wahrzunehmen, muss man die Regelungen und Kriterien kennen, auf denen sie beruhen. Dieses Wissen fehlte den Befragten häufig. Das betrifft etwa die Schutzkriterien für die Anerkennung eines Asylantrags.<sup>7</sup> So war für manche Befragte nicht nachvollziehbar, warum Menschen aus ihrem Herkunftsland keinen Anspruch auf humanitären Schutz in Deutschland haben, obwohl sie aus Notsituationen geflohen waren, die sie subjektiv als existenziell ansahen (z. B. allgemeine politische Instabilität, wirtschaftliche Not oder Gesundheitsprobleme). Die Unterscheidung zwischen asylrechtlich ‚relevanten‘ (z. B. individuelle Verfolgung) und ‚irrelevanten‘ Kriterien (z. B. wirtschaftliche Not) erschien ihnen wenig plausibel. Die asylrechtlichen Kriterien von Sicherheit entsprachen nicht immer dem subjektiven

<sup>6</sup> Der SVR-Forschungsbereich dankt allen Gesprächspartnerinnen und -partnern herzlich für ihre Zeit und ihre Auskunftsbereitschaft.

<sup>7</sup> Hier wird auch schon die Komplexität des Asylsystems deutlich (s. dazu ausführlich Kap. 3.1), denn es gibt verschiedene Formen der Anerkennung eines Asylantrags: Anerkennung als Flüchtling im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK; § 3 Asylgesetz (AsylG)), Asylberechtigung (Art. 16a Grundgesetz (GG)), subsidiärer Schutz (§ 4 AsylG) oder ein nationales Abschiebungsverbot (§ 60 Abs. 5 u. 7 Aufenthaltsgesetz (AufenthG)). Diese Schutzformen basieren auf unterschiedlichen Kriterien und sind z. T. mit unterschiedlichen Rechten und Möglichkeiten verbunden (s. SVR 2017a: 4).



## Info-Box 1 Diagnose „Intransparenz“: zur Auswertung der Interviews

Die Interviews wurden nach der sog. qualitativen Inhaltsanalyse ausgewertet. Dieses Verfahren wurde mittlerweile in verschiedenen Varianten beschrieben (vgl. zusammenfassend Schreier 2014). Dabei werden alle Erzählungen der Befragten inhaltlichen Kategorien zugeordnet (die Interviews werden dafür aufgezeichnet und anschließend verschriftlicht). Zum Thema Arbeit und Ausbildung wurden z. B. die Kategorien „genannte Akteurinnen und Akteure“ oder „beschriebene Hürden des Zugangs zu Arbeit“ gebildet. Für diesen Policy Brief wurden Erzählungen, in denen es um aufenthaltsrechtliche Aspekte oder den Zugang zu Arbeit und Bildung ging, zusätzlich danach eingestuft, ob die darin vorkommenden Regelungen, Abläufe oder Institutionen sachlich richtig wiedergegeben wurden. Nannte eine befragte Person z. B. ausdrücklich das BAMF als die für das Asylverfahren zuständige Behörde, so wurde die Aussage sowohl der Kategorie „genannte Akteurinnen und Akteure“ als auch der Kategorie „Zuständigkeit transparent“ zugeordnet. Hatte sich die befragte Person z. B. an das örtliche Sozialamt gewendet, um nach dem Stand ihres Asylverfahrens zu fragen, wurde die Aussage den Kategorien „genannte Akteurinnen und Akteure“ und „Zuständigkeit nicht transparent“ zugeordnet (für eine ausführlichere Beschreibung des analytischen Vorgehens im Forschungsprojekt s. SVR-Forschungsbereich 2018). Auf diese Weise lässt sich z. B. einschätzen, wie gut die Befragten Regelungen, Prozesse und das Akteursgefüge überblicken. Wenn eine Person z. B. an zehn Stellen des Interviews auf aufenthaltsrechtliche Themen oder die Themen Arbeit und Bildung eingegangen ist und in sieben dieser zehn Schilderungen eine darin angesprochene gesetzliche Regel oder eine behördliche Zuständigkeit nicht richtig wiedergegeben hat, so lässt sich daraus schließen, dass sie mit dem Asyl- und Aufnahmesystem nur wenig vertraut ist.

Gefühl von Sicherheit im Herkunftsland. Entsprechend frustriert waren Teilnehmende darüber, dass viele Asylanträge von Menschen aus ihren Herkunftsländern abgelehnt oder dass bestimmte Herkunftsländer als grundsätzlich sicher eingestuft werden.

*Man sagt, Mazedonien sei ein sicheres Herkunftsland. Es mag bezüglich Kriegen und Ähnlichem als sicher gelten, aber die Wirtschaft ist total kaputt, sie ist nutzlos. Deshalb frage ich mich, woher die [Aufnahme-]Länder die Information holen, dass dieses Land sicher sei. Ich sage denen: „Ja, es gibt keinen Krieg, aber die Wirtschaft ist eine Katastrophe.“*

(Mazedonier, 39 Jahre)

Regelungen wie das in diesem Zitat angesprochene Konzept der sicheren Herkunftsstaaten empfanden viele Befragte als zu pauschal. Auch die grundsätzliche Unterscheidung von Asylsuchenden nach ihrer Bleibeperspektive<sup>8</sup> konnten viele schwer nachvollziehen bzw. fanden sie nicht gerechtfertigt, weil sie aus ihrer Sicht ähnliche Fluchtgründe hatten. Manche hatten den Eindruck, dass bei Asylverfahren nicht mehr über Einzelfälle entschieden wird, sondern dass pauschal festgelegt wird, welche Gruppen ein Aufenthaltsrecht in Deutschland haben.<sup>9</sup>

*Wir fragen uns, wieso Menschen, die eigentlich das gleiche Schicksal haben, dann hier unterschiedlich behandelt werden. [...] Warum werden*

8 Die Bleibeperspektive bezieht sich auf die Wahrscheinlichkeit, dass ein Asylantrag anerkannt wird. Sie richtet sich danach, wie viele der Asylanträge von Personen aus einem bestimmten Land erfolgreich sind (sog. Schutzquote). Um die Asylverfahren zu beschleunigen, wurden ab dem Sommer 2015 Asylsuchende in Gruppen mit unterschiedlicher Bleibeperspektive eingeteilt (BAMF 2016a). Diese Eingruppierung wird mittlerweile im Asylverfahren nicht mehr angewendet (BAMF 2018b; s. auch Grote 2018: 51). Für die Möglichkeiten gesellschaftlicher Teilhabe spielt die Bleibeperspektive allerdings nach wie vor eine Rolle (vgl. SVR-Forschungsbereich 2017: 23–24).

9 Obwohl sich die Verfahrenspraxis bei Antragstellenden mit unterschiedlicher Bleibeperspektive im Untersuchungszeitraum z. T. unterschieden hat, wurde über die Asylanträge weiterhin im Einzelfall entschieden.

**Tab. 1** Transparenz des Asyl- und Aufnahmesystems: identifizierte Dimensionen und entsprechende Fragen, die bei den Befragten in den Interviews auftraten

Dimension	Aspekte	Beispielfragen
Regelungen und Kriterien	Zugang zu Arbeit und Ausbildung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ab wann (Aufenthaltsdauer, Aufenthaltsstatus) habe ich Zugang zu Arbeit und Ausbildung?</li> <li>• Woran wird die Arbeitserlaubnis (und ihre Dauer) festgemacht?</li> </ul>
	Kriterien für Anerkennung des Asylantrags	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sind wirtschaftliche Not oder Gesundheitsprobleme relevante Kriterien für die Anerkennung meines Asylantrags (bzw. warum sind sie es nicht)?</li> <li>• Warum gilt mein Herkunftsland als sicher?</li> <li>• Erhöhen Integrationsleistungen (Beginn einer Ausbildung, Aufnahme einer Erwerbstätigkeit etc.) meine Chancen auf eine Aufenthaltserlaubnis (bzw. warum tun sie es nicht)?</li> <li>• Wieso bekommen Flüchtlinge unterschiedlich lange Aufenthaltserlaubnisse?</li> </ul>
	Geltungsbereich	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Warum erhalten Personen aus bestimmten Ländern (obwohl ihre Ausgangslage subjektiv ähnlich ist) schneller und häufiger Asyl und Zugang zu Integrationsleistungen?</li> <li>• Warum gelten für Flüchtlinge andere Regelungen als für andere Zuwanderergruppen (z. B. internationale Studierende)?</li> <li>• Unterscheiden sich die Regelungen/Kriterien je nach Ort und Sachbearbeiterin bzw. Sachbearbeiter?</li> </ul>
	Statuswechsel	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inwiefern (und warum) ändern sich meine Rechte und Möglichkeiten (Sozialleistungen, Zugang zu Arbeit und Bildung etc.), nachdem der Asylantrag anerkannt bzw. abgelehnt wurde?</li> </ul>
Prozesse und Zeithorizonte	Abläufe	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Was passiert wann und auf welche Art und Weise (Beispiele: Asylverfahren, Rückführung, Arbeitsvermittlung)?</li> <li>• Warum bekommen andere schneller einen Sprachkurs oder Arbeit als ich? Warum wird ihnen schneller Asyl gewährt als mir?</li> </ul>
	Zeithorizonte	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wann ist mit einer Entscheidung, einer behördlichen Benachrichtigung oder einem Termin zu rechnen? Wann wird ein von mir vorgebrachtes Anliegen bei den zuständigen Einrichtungen bearbeitet?</li> </ul>
	Teilprozesse	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Welche Schritte habe ich im Asylverfahren bereits durchlaufen, welche kommen noch?</li> <li>• Werde ich abgeschoben oder kann ich freiwillig zurückkehren und erhalte dafür eine Förderung?</li> </ul>
	Änderungen nach Statuswechsel	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inwiefern ändern sich Zuständigkeiten oder Regelungen nach Anerkennung oder Ablehnung meines Asylantrags?</li> </ul>
Akteursstrukturen	Zuständigkeiten	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Welche Behörde oder welches Amt ist wofür zuständig?</li> <li>• Warum kann mir das Landratsamt keine Auskunft über mein Asylverfahren geben?</li> </ul>
	Unterstützungsmöglichkeiten	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wohin kann ich mich mit welchem Anliegen wenden? Wer kann mir auf welche Art und Weise helfen?</li> </ul>

Quelle: SVR-Forschungsbereich

*wir anders als andere Asylsuchende behandelt? Warum bekommen wir keine Bildung, keine Arbeit? Warum ist der Zugang zu diesen wichtigen Dingen versperrt?*

(Somalier, 24 Jahre)<sup>10</sup>

Auch Befragte, die zum Zeitpunkt der Interviews zur Kategorie der Asylsuchenden mit guter Bleibeperspektive gehörten, konnten die Asylentscheidungen nicht immer nachvollziehen. Manche syrische Befragte irritierte etwa, dass Antragstellende aus Syrien verschiedene Schutzformen erhielten, obwohl die Fluchtgründe subjektiv gesehen doch die gleichen waren (s. dazu SVR-Forschungsbereich 2017: 86–87).<sup>11</sup>

Schwer zu verstehen war für die Interviewten auch, wieso Integrationsleistungen (etwa die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit) sich nicht unmittelbar auf die Chancen für den Erhalt einer Aufenthaltserlaubnis auswirken.<sup>12</sup>

*Am Anfang habe ich immer in den Nachrichten gehört, dass Leute, die sich hier sehr gut integrieren, eine Arbeit finden und so weiter, dass diese dann mehr Chancen haben, dass sie ihren Weg hier in Deutschland besser finden. Aber das totale Gegenteil war der Fall. Je mehr ich gemacht habe, desto mehr Probleme hatte ich, insbesondere seitens der Ausländerbehörde.*

(Albanerin, 25 Jahre)

Beim Thema Arbeit und Ausbildung waren den Befragten vor allem die Zugangsrechte nicht immer präsent. So dachten manche, man dürfte erst nach Abschluss des Asylverfahrens arbeiten.<sup>13</sup> Ein junger Asylsuchender

war sich auch nach fast zwei Jahren Aufenthalt in Deutschland noch nicht sicher, ob er arbeiten durfte oder nicht. Ein pakistanischer Teilnehmer fragte sich, wovon die Erteilung einer Arbeitserlaubnis (und deren Dauer) abhängt.

Interviewerin: *Und die Ausländerbehörde hat Ihnen eine Arbeitserlaubnis erteilt?*

Teilnehmer: *Ja, hier ist sie. Sie gilt allerdings nur für vier Monate. Freunde von mir haben eine Erlaubnis für drei Jahre bekommen.*

Interviewerin: *Aha. Wieso?*

Teilnehmer: *Das weiß ich auch nicht. Es kann sein, dass die Arbeitserlaubnis nur bis zum Ende meines Arbeitsvertrags gültig ist. Deswegen haben sie mir nur eine Erlaubnis bis zu diesem Datum erteilt.*

Interviewerin: *Wenn der Vertrag verlängert wird, dann kriegen Sie auch die Erlaubnis?*

Teilnehmer: *Nun, das weiß man nicht.*

(Pakistaner, 23 Jahre)

Bei Regelungen, Rechtsgrundlagen und Kriterien lassen sich in Bezug auf Transparenz also zwei Aspekte unterscheiden: Zum einen waren manchen Befragten bestimmte Regelungen nicht bekannt; zum anderen konnten sie die Regelungen nicht nachvollziehen, weil sie sie für unbegründet hielten – wie etwa die Unterscheidung nach Bleibeperspektive oder die Einstufung von Herkunftsländern als sicher.

<sup>10</sup> Zum Zeitpunkt dieses Interviews gehörten somalische Antragstellende noch zur Gruppe derer mit unklarer Bleibeperspektive.

<sup>11</sup> Hier handelt es sich um eine veränderte Entscheidungspraxis des BAMF. Asylsuchende aus Syrien erhielten bis 2015 fast ausschließlich Flüchtlingsschutz nach § 3 AsylG (d. h. Anerkennung als Flüchtling im Sinne der GFK), ab 2016 zunehmend nur subsidiären Schutz nach § 4 AsylG (BAMF 2016c: 50; BAMF 2017b: 50). Mit Ersterem erhalten sie eine zunächst dreijährige Aufenthaltserlaubnis. Bei subsidiär Schutzberechtigten wird die Aufenthaltserlaubnis zunächst für ein Jahr erteilt; zudem haben sie seit März 2016 und noch bis zum 31.07.2018 keine Möglichkeit, im Rahmen des Familiennachzugs Angehörige nach Deutschland zu holen.

<sup>12</sup> Fluchtzuwanderung und Arbeitsmigration werden aufenthaltsrechtlich weitgehend getrennt: Auch wenn Asylsuchende schon während des Asylverfahrens Arbeit finden, erhalten sie eine Aufenthaltserlaubnis erst, wenn ihr Asylantrag positiv beschieden wurde. Wird er abgelehnt, müssten sie grundsätzlich zunächst ausreisen und im Herkunftsland ein Visum zu Erwerbszwecken beantragen, wenn sie trotzdem in Deutschland arbeiten möchten und die Voraussetzungen dafür erfüllen (s. SVR 2017b: 74–79).

<sup>13</sup> Asylsuchende aus Herkunftsstaaten, die nicht als sicher eingestuft sind, dürfen in der Regel drei Monate nach ihrem Asylantrag (bzw. dem Erhalt des Ankunftsnachweises) arbeiten, sofern sie nicht mehr verpflichtet sind, in einer Erstaufnahmeeinrichtung zu wohnen (s. SVR 2017b: 147). Ob eine Arbeitserlaubnis erteilt wird, entscheidet aber die zuständige Ausländerbehörde.

## 2.2 Abläufe und Zeithorizonte

Wann passiert was auf welche Art und Weise? Diese Frage stand hinter vielen Schilderungen der Befragten. Am auffälligsten war dies beim Asylverfahren, das in mehreren Phasen verläuft (vgl. BAMF 2016a). Wenn die Teilnehmenden danach gefragt wurden, konnten sie mitunter nicht mehr genau einordnen, welche Schritte sie bereits durchlaufen hatten. Außerdem vermischten sie verschiedene Phasen der Aufnahme und des Asylverfahrens (Registrierung und Asylgesuch bei Polizei oder Erstaufnahmeeinrichtung, Stellung des Asylantrags beim BAMF, Gesundheitsuntersuchung in der Erstaufnahmeeinrichtung). Auch die verschiedenen Akteurinnen und Akteure, die an diesen Prozessen beteiligt sind (Polizei, Personal des BAMF und der Aufnahmebehörde, medizinisches und soziales Fachpersonal), konnten sie rückblickend nicht mehr eindeutig zuordnen.

Teilnehmerin 2 (Tochter): *Als wir in Deutschland ankamen, haben sie unsere Fingerabdrücke genommen und uns nach unseren Namen gefragt. Dann haben sie einen Zettel für uns ausgefüllt.*

Teilnehmerin 1 (Mutter): *Wir wissen nicht mehr, wo das war. Sie haben uns nur gefragt, wohin wir wollen. Wir haben gesagt, dass wir nach Deutschland wollen. [...]*

Teilnehmerin 2 (Tochter): *Irgendwo war da das Rote Kreuz. Das war doch in [Name einer Stadt], oder? [...] Von dort aus haben sie uns nach [Name des aktuellen Wohnorts] verteilt. Hier haben sie dann eine Akte für uns angelegt.*

Interviewer: *Waren Sie hier auch schon einmal in einem Büro, wo Sie etwas ausfüllen mussten?*

Teilnehmerin 2 (Tochter): *Nein. Es wurde nur ein Bluttest bei uns gemacht. [...] Nachdem sie uns*

*Blut abgenommen hatten, haben sie uns Fragen gestellt: wie wir heißen, wie alt wir sind, woher wir kommen. Dann haben sie Fingerabdrücke von uns genommen, unsere Größe gemessen und unsere Augenfarbe notiert. Dann haben sie uns einen Ausweis gegeben.*

(Afghanin, 50 Jahre, mit ihrer Tochter, 20 Jahre)

Manche Befragte waren zudem über die Abfolge der asyl- und aufenthaltsrechtlichen Schritte falsch informiert. So nahm ein Teilnehmer an, dass die Anhörung nach Ablauf der Aufenthaltsgestattung stattfände.<sup>14</sup> Eine andere Teilnehmerin hatte gehört, dass man automatisch eine Aufenthaltserlaubnis erhalte, wenn die Behörden eineinhalb Jahre nach der Anhörung noch keine Entscheidung getroffen hätten. Als außerordentlich belastend beschrieben viele Befragte die Ungewissheit darüber, wann mit dem Termin der Anhörung zu rechnen ist und wann über den Antrag entschieden wird.

*Und wenn du noch keine Arbeit hast, noch keine Ausbildung, noch keine Anhörung [für das Asylverfahren], dann ist das ein großes Problem. Das macht crazy. Ich habe viele Fragen, aber keine Antworten. Was machst du in Deutschland? Du hast keine Anhörung, du hast nichts.*

(Somalier, 21 Jahre)

Nicht für alle Befragten nachvollziehbar war auch, wie die örtliche Agentur für Arbeit bzw. das Jobcenter oder andere Beratungs- und Vermittlungsstellen Arbeit und Qualifizierungsmaßnahmen vermitteln. Manchen war ein Sprachkurs, eine Qualifizierungsmaßnahme oder sogar eine Tätigkeit vermittelt worden. Andere hatten dagegen nur ein Beratungsgespräch gehabt und warteten seitdem auf eine Rückmeldung der Vermittlerin oder des Vermittlers. Lag der Termin schon länger zurück, fragten sie sich, ob überhaupt ein nächster Schritt erfolgen würde und ggf. wann. Sie konnten nicht einschätzen, was ‚hinter den Kulissen‘ gerade für ihren

<sup>14</sup> Nachdem ein Asylantrag gestellt wurde, wird eine Aufenthaltsgestattung ausgestellt, die auf höchstens drei bzw. sechs Monate befristet ist (§ 63 Abs. 2 AsylG) und dann bis zum Abschluss des Asylverfahrens immer wieder verlängert wird.

Fall getan wurde (ob die Vermittlerinnen und Vermittler der BA z. B. das Klientenprofil mit verfügbaren Stellen oder Fördermaßnahmen abglichen).<sup>15</sup>

*Es gibt die Arbeitsagentur. [...] Aber bisher habe ich von dort keine Antwort erhalten. [...] Sie sagten zu mir: „Gehen Sie, wir schicken Ihnen Post zu. Wir informieren Sie postalisch über Arbeits- oder Qualifizierungsmöglichkeiten.“ Aber bisher haben sie das nicht getan. Drei Monate sind seitdem vergangen.*

(Afghane, 19 Jahre)

Wenn Flüchtlinge die institutionellen Abläufe und Zeit horizonte nicht kennen, kann der Austausch mit anderen sie zusätzlich verunsichern. Dies kann z. B. der Fall sein, wenn andere Asylsuchende aus dem gleichen Herkunftsland bereits nach kurzer Zeit einen Termin für die Anhörung oder eine Entscheidung über den Asylantrag erhalten, während sie selbst schon deutlich länger in Deutschland sind und immer noch warten. Angesichts der Ungewissheit begannen einzelne Teilnehmende zu spekulieren: Gehen die Verfahren in anderen Städten schneller? Beeinflussen korrupte Dolmetscherinnen und Dolmetscher in den Behörden den Ausgang des Verfahrens? Gibt es technische Probleme? Werden andere Personen bevorzugt (z. B. Menschen aus Herkunftsländern mit guter Bleibeperspektive)?

*Ich habe es mit eigenen Augen gesehen. Da sind Leute mit mir gemeinsam zu ihrer Anhörung gegangen und sind mit der Aufenthaltserlaubnis wieder rausgegangen, während mir gesagt wurde, ich soll auf den Bescheid warten. Nur durch einen Dolmetscher, der seinen Fall hat durchkommen lassen, oder die Person hat Geld bezahlt, ich weiß es nicht.*

(Syrer, 62 Jahre)

## 2.3 Zuständigkeiten und Ansprechpersonen

Auch staatliche und nichtstaatliche Einrichtungen und ihre Zuständigkeiten waren den Befragten z. T. nicht bekannt oder wurden verwechselt. In den Interviews war häufig nicht genau zu erfahren, mit welcher Institution eine Teilnehmerin oder ein Teilnehmer wegen einer bestimmten Angelegenheit Kontakt hatte. Häufig umschrieben die Befragten die Institution nur, stellten eher einen räumlichen Bezug dazu her oder nannten nur einzelne Personen.

*[I]ch wurde in ein Haus gebracht, dorthin, wo damals meine Fingerabdrücke genommen wurden.*

(Somalier, 28 Jahre)

Manche Befragte sprachen über Kontakte mit Personen, die sie beraten oder ihre persönlichen Daten aufgenommen hatten, konnten aber nicht mehr sagen, zu welcher Institution diese Personen gehörten:

*Teilnehmerin: [I]ch habe erfahren, dass man eine Ausbildung machen sollte oder so etwas, ich weiß es nicht. Sie dauert ein Jahr oder mehr, ich weiß es nicht. [...] Also ich habe das nicht von den Behörden erfahren, aber ich glaube trotzdem, dass es stimmt. [...]*

Interviewer: *Von wem haben Sie das gehört?*

*Teilnehmerin: Von dem Übersetzer, der zu meinem Sprachkurs gekommen ist. [...] Einmal hat er mit uns gemeinsam Dokumente ausgefüllt. Es war wie ein Interview; er hat uns auf Deutsch Fragen gestellt und wir haben Texte vorgelesen, also wie bei einem Test. Und er hat gefragt, was wir gern arbeiten würden. Von ihm habe ich diese Informationen.*

<sup>15</sup> Es ist anzunehmen, dass dies auch für die behördeninternen Schritte des Asylverfahrens beim BAMF gilt (Prüfung des Antrags, Auswertung der Anhörung, Einholen von Hintergrundinformationen zum Herkunftsland, Übersetzung von Beweisdokumenten etc.). Da Flüchtlinge mit behördlichen Prozessen in Deutschland nicht vertraut sind, können sie schwer einschätzen, wie viel Arbeitszeit den Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern für jeden Fall zur Verfügung steht und wie lange die Behörde angesichts hoher Fallzahlen für die Bearbeitung braucht.

Interviewer: *Und wo hat er diese Informationen dann hingebraht? War er vom Jobcenter?*

Teilnehmerin: *Das weiß ich nicht. Er könnte vom Jobcenter gewesen sein oder von der Volkshochschule, die für die Kurse, die wir besuchen, verantwortlich ist.*

(Syrerin, 52 Jahre)

Mitunter hatten Befragte ihre Anliegen an Stellen vorgebracht, die dafür nicht zuständig waren und ihnen daher nicht weiterhelfen konnten. Dies betraf vor allem Fragen zum Asylverfahren, die an kommunale Ansprechpartnerinnen und -partner gerichtet wurden (z. B. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Sozialamts) anstatt an das BAMF als zuständige Bundesbehörde. Vielen Befragten war insgesamt nicht klar, wer sie bei welchem Anliegen unterstützen kann. Das zeigt sich sehr deutlich am Beispiel der bereits zitierten syrischen Teilnehmerin, die nach Abschluss des Gesprächs den interviewenden Projektmitarbeiter um Rat fragte:

Teilnehmerin [an den Interviewer]: *Ich möchte Sie etwas zu meinem Aufenthaltsstatus fragen. Gibt es eine Stelle, die diesbezüglich einmal mit den Behörden sprechen könnte? Meines Wissens kommen zwei Stellen in Frage: das Jobcenter oder die Caritas. Was würden Sie mir empfehlen? Mit welcher sollte ich mich in Verbindung setzen?*

(Syrerin, 52 Jahre)

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass ein Großteil der Befragten zwar die wichtigen lokalen Einrichtungen kannte, etwa die Ausländerbehörde, die BA oder das Sozialamt. Auch nichtstaatliche Unterstützungseinrichtungen (etwa Beratungsstellen von Wohlfahrtsverbänden) waren ihnen durchaus bekannt. Häufig war jedoch unklar, wie all diese Stellen zusammenarbeiten, wer genau über welche Angelegenheit entscheidet oder sie regelt (etwa die Erlaubnis zur Annahme einer Arbeit oder die Vermittlung eines Sprachkurses). Schwer auszumachen waren für die Befragten

vor allem die Zuständigkeiten auf Bundes- oder Landesebene, denn dann sind die betreffenden Stellen häufig nicht in dem Wohnort oder Landkreis erreichbar, dem die Person zugewiesen wurde. Informationen und Rat suchen Flüchtlinge in der Regel innerhalb der zugewiesenen Gebietskörperschaft. Entsprechend frustriert sind sie, wenn sie bei den kommunalen Stellen nicht weiterkommen, weil diese nicht zuständig sind.

### 3 Das Asyl- und Aufnahmesystem: ein Buch mit sieben Siegeln?

Woran liegt es nun, dass zumindest für einen Teil der Befragten das Asyl- und Aufnahmesystem mit all seinen Regelungen, Abläufen und Zuständigkeiten so schwer zu durchschauen ist? Welche persönlichen Merkmale und welche Rahmenbedingungen spielen hier eine Rolle?

Die Interviews bestätigen zunächst die Vorannahme, dass Flüchtlinge mit höherer Bildung und fortgeschrittenen Sprachkenntnissen das Asyl- und Aufnahmesystem besser überblicken als jene mit geringer Bildung oder ohne Deutschkenntnisse. Die Hintergrundgespräche mit Expertinnen und Experten bestätigen diesen Befund: Flüchtlinge mit höheren Bildungsabschlüssen zeigen ein besseres Grundverständnis für Regelungen, Verfahren und Handlungsmöglichkeiten und können die vorhandenen Unterstützungsangebote gezielter nutzen. Eine der größten Hürden für den Zugang zu Informationen sahen Expertinnen und Experten wie auch die befragten Asylsuchenden selbst in der Sprachbarriere.<sup>16</sup> Allerdings war das Asyl- und Aufnahmesystem auch für Befragte mit höherer Bildung oder guten Deutschkenntnissen nicht immer durchschaubar: Auch bei den Befragten mit mittlerem oder höherem Schulabschluss deutet im Durchschnitt immer noch gut die Hälfte der analysierten Schilderungen darauf hin, dass für sie die darin angesprochenen Regeln, Abläufe und Zuständigkeiten nicht verständlich waren. Im Folgenden wird daher das Asyl- und

16 Das Bildungsniveau von Flüchtlingen in Deutschland ist sehr unterschiedlich: Etwa ein Fünftel hat keine oder nur eine Grundschule besucht; jeweils etwa ein Drittel hat eine mittlere oder höhere Schulbildung, etwa ein Fünftel hat ein Studium begonnen oder abgeschlossen (Brücker/Rother/Schupp 2016: 42–43). Die Sprachkenntnisse sind zu Anfang in der Regel sehr gering.

Aufnahmesystem selbst in den Blick genommen. Betrachtet werden sowohl die Regelungen und Akteursstrukturen, die für die Flüchtlingsaufnahme und das Asylverfahren eine Rolle spielen (s. Kap. 3.1), als auch die Zugänge zu Informationen, die Flüchtlingen zur Verfügung stehen (s. Kap. 3.2).

### 3.1 Komplexe Regeln und Strukturen: schwierig, den Überblick zu behalten

Bei den Gesetzen und Regelungen, die sich auf die Aufnahme von Flüchtlingen, das Asylverfahren und ihre Möglichkeiten gesellschaftlicher Teilhabe beziehen, handelt es sich um mehrere bundesrechtliche Regelwerke (AsylG, AufenthG, Asylbewerberleistungsgesetz, Beschäftigungsverordnung, Sozialgesetzbuch (SGB) II und XII etc.), die komplex ineinandergreifen. Diese Bundesgesetze werden wiederum von Ländern und Kommunen z. T. unterschiedlich ausgelegt<sup>17</sup> und durch Gesetze, Verordnungen und Minister-Erlasse der Bundesländer ergänzt.<sup>18</sup> Seit 2014 sind zudem viele bundesgesetzliche Regelungen geändert worden, und auch in den Ländern und Kommunen werden immer wieder Regelungen und Verfahrensweisen geändert. Dies erschwert nicht nur Flüchtlingen das Verständnis, selbst Fachkräften und Ehrenamtlichen fehlt häufig der Überblick.

Auch das Gefüge der beteiligten Stellen und Personen ist schwer zu überblicken (Abb. 1). Im Prozess der Aufnahme treffen Asylsuchende auf zahlreiche staatliche und nichtstaatliche Akteurinnen und Akteure, bei denen sie Verwaltungsprozeduren durchlaufen, die Daten von ihnen erfassen, ihnen Fragen stellen,

sie schriftlich und mündlich informieren und ihnen anderweitig Unterstützung anbieten (vgl. auch Vertovec et al. 2017: 20–25). Kurze Verweildauern und häufige Ortswechsel<sup>19</sup> machen es ihnen anfangs schwer, Vertrauen zu Ansprechpersonen aufzubauen, bei denen sie Informationen und Rat suchen können.

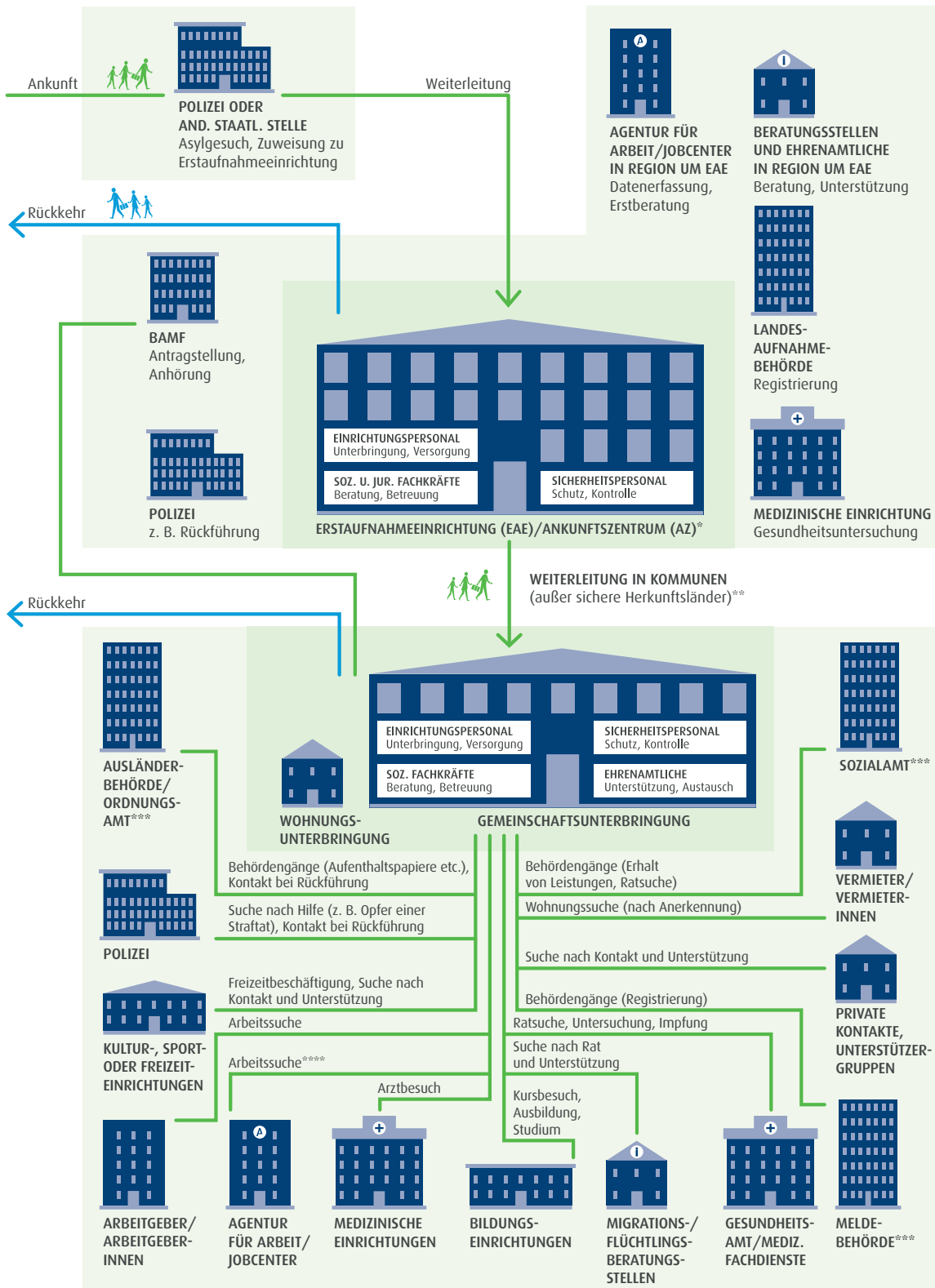
Das Akteursfeld hat sich insbesondere seit 2015 noch einmal deutlich diversifiziert. Mit welchen Akteurinnen und Akteuren Flüchtlinge Kontakt haben, ist für ihre Systemkenntnis insofern wichtig, als die einzelnen Akteurinnen und Akteure unterschiedliche Selbstverständnisse, Handlungslogiken und Geschwindigkeiten haben (KGSt/Bertelsmann Stiftung/Robert Bosch Stiftung 2017: 37; Mason/Schwedersky 2018: 7–10; Speth/Bojarra-Becker 2017: 8; Vertovec et al. 2017: 21). Entsprechend kommunizieren sie auch anders mit Ratsuchenden und setzen unterschiedliche Akzente. Staatliche Institutionen (etwa die Ausländerbehörde, das Sozialamt oder das BAMF) arbeiten im Kern darauf hin, rechtsstaatliche Verfahren umzusetzen und staatliche Verteilungsaufgaben wahrzunehmen (z. B. Leistungen zu gewähren). Informationen zu vermitteln und die Handlungskompetenz (*Agency*) von Flüchtlingen zu stärken steht hier weniger im Mittelpunkt. Es kann den Interessen der Institution sogar entgegenlaufen. So müssen etwa das BAMF und die Ausländerbehörden auch das staatliche Ziel umsetzen, Zuwanderung zu steuern und zu begrenzen, im Fall der Ausreisepflicht. Wenn diese Institutionen nun abgelehnte Asylsuchende oder Antragstellende ohne gute Bleibeperspektive (über die gesetzlich vorgegebenen Informationspflichten hinaus) darüber informieren, wie sie ihre Aufenthaltssituation festigen können,

17 Ein Beispiel ist die sog. 3+2-Regelung. Danach haben Geduldete bzw. ausreisepflichtige Personen unter bestimmten Voraussetzungen einen gesetzlichen Anspruch darauf, dass ihnen für die gesamte Dauer ihrer Ausbildung eine Duldung zu diesem Zweck erteilt wird (§ 60a Abs. 2 S. 4ff. AufenthG). Wird ihnen anschließend ein Arbeitsplatz zugesagt, erhalten sie für weitere zwei Jahre eine Aufenthaltserlaubnis (§ 18a Abs. 1a AufenthG). Diese im August 2016 eingeführte Regelung wurde von den Bundesländern unterschiedlich gehandhabt (vgl. Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr 2016: 24–25; Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration der Freien und Hansestadt Hamburg 2017: 2). Die neue Bundesregierung beabsichtigt nun, hier eine einheitlichere Umsetzung auf den Weg zu bringen (CDU/CSU/SPD 2018: 107).

18 Dieser föderale Handlungsspielraum erklärt zum Teil die Irritation vieler Asylsuchender, die sich häufig eng mit Freunden und Freundinnen sowie Verwandten in anderen Regionen des Bundesgebiets austauschen und dadurch von unterschiedlichen Verfahren erfahren.

19 Nach ihrer Einreise werden Asylsuchende nach dem sog. EASY-System der Erstaufnahmeeinrichtung eines Bundeslands zugewiesen. Nach derzeit höchstens sechs Monaten werden sie innerhalb des Bundeslands in eine Stadt oder Gemeinde weiterverteilt (§ 47 Abs. 1–1b AsylG), sofern sie nicht aus einem sicheren Herkunftsland kommen oder das jeweilige Bundesland einen längeren Verbleib in der Aufnahmeeinrichtung vorsieht. Auch in der Kommune müssen sie u. U. innerhalb des Wohnorts oder der Region mehrmals die Unterkunft wechseln. Eine Befragte hatte z. B. schon in acht verschiedenen Unterkünften gelebt.

Abb. 1 Einrichtungen und Personen, mit denen Flüchtlinge während der Aufnahme Kontakt haben



Anmerkung: Die Grafik hat nicht den Anspruch, das Akteurspektrum vollständig abzubilden. Die Akteursstrukturen sind je nach Region verschieden. \*Mit welchen Akteurinnen und Akteuren Flüchtlinge Kontakt haben und wo innerhalb der Region sich diese befinden, ist je nach EAE bzw. AZ verschieden. In den 2016 neu geschaffenen AZ sowie in vielen EAE sind die Akteurinnen und Akteure direkt in der Einrichtung präsent. Ob Asylsuchende Kontakt zu einer Akteurin oder einem Akteur (z. B. Mitarbeitenden der Agentur für Arbeit) haben, hängt z. T. auch von ihrer Bleibeperspektive ab. Im Koalitionsvertrag für die 19. Wahlperiode ist vorgesehen, die EAE/AZ in zentrale Aufnahme-, Entscheidungs- und Rückführungseinrichtungen (ANker; sog. Ankerzentren) umzuwandeln. Deren genaue Ausgestaltung stand bei Redaktionsschluss noch nicht fest. \*\*Weiterleitung nach höchstens sechs Monaten. In den geplanten Ankerzentren sollen Asylsuchende ggf. länger verbleiben. \*\*\*\*Kommunale Behörden sind in vielen Kommunen unter einem Dach vereint. \*\*\*\*\*Nach Anerkennung auch Leistungsgewährung.



liefe dies dem Ziel der Migrationskontrolle zuwider. Nichtstaatliche Akteurinnen und Akteure oder die Einrichtungen, die für die Förderung des Zugangs zum Arbeitsmarkt zuständig sind, arbeiten dagegen stärker klientenzentriert und unterstützend; innerhalb des gegebenen Handlungsspielraums suchen sie nach individuellen Lösungen und Wegen für die ratsuchende Person.<sup>20</sup> Angesichts dieser unterschiedlichen Selbstverständnisse kann es für Flüchtlinge durchaus schwierig sein, Rat und Informationen richtig einzuordnen.

#### *Mehr Informations- und Beratungsangebote verbessern nicht automatisch die Systemkenntnis*

Man könnte vermuten, dass die Befragten in strukturstärkeren Regionen mit vielfältigen Unterstützungsangeboten (etwa Großstädten) besser informiert waren als jene in strukturschwächeren Regionen. Das ist jedoch nicht der Fall. Ob Flüchtlinge bestehende Anlaufstellen nutzen, um sich zu informieren, hängt u. a. davon ab, inwieweit diese Stellen sichtbar sind und subjektiv als vertrauenswürdig eingeschätzt werden. Flüchtlinge müssen sie ausfindig machen, als hilfreich einschätzen und aktiv aufsuchen. Manche der Befragten kannten nur ihre unmittelbaren Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner, z. B. in den Unterkünften, obwohl es in der Region viele Unterstützungsangebote gab (s. Fallbeispiel 1). Wie andere Studien zeigen, sind Flüchtlingen und anderen Zuwanderinnen und Zuwanderern kommunale Einrichtungen wie Sozial- und Ausländerbehörden oder die BA stärker gegenwärtig als Asyl- und Migrationsberatungsstellen und andere Unterstützungsangebote (Brücker/Rother/Schupp 2016: 34–35; Kovacheva/Vogel 2012: 51–52). Bei einem vielfältigen und spezialisierten Angebot, wie es vor allem in größeren Städten zu finden ist, kann es außerdem schwierig sein einzuschätzen, wer in diesem ‚Angebotsdschungel‘ wofür die richtige Ansprechperson ist. Dies gilt umso mehr, wenn die Unterstützungsstruktur sehr dezentral ist, d. h. die Einrichtungen in der Stadt oder Gemeinde sehr verteilt sind.

Eine vielfältige Beratungsstruktur kann auch zu einem ineffizienten ‚Beratungshopping‘ führen (dies wurde in mehreren Hintergrundgesprächen deutlich): Flüchtlinge suchen verschiedene Beratungs- und Unterstützungsangebote auf, um erhaltene Informationen zu bestätigen und zusätzliche Informationen einzuholen. Dadurch bekommen sie möglicherweise widersprüchliche Informationen und Ratschläge, wenn die jeweiligen Akteurinnen und Akteure unterschiedliche Strategien oder Schwerpunkte haben und verschiedenen institutionellen Logiken verpflichtet sind (s. vorigen Abschnitt).

In kleineren Städten und Gemeinden ist das Beratungs- und Unterstützungsnetzwerk meist weniger vielfältig. Damit werden zwar besondere Beratungsbedarfe i. d. R. weniger gut abgedeckt, es kann aber die Orientierung erleichtern. Flüchtlinge können leichter überblicken, welche Anlaufstellen es gibt. Verwaltungs- und Beratungsstrukturen sind insgesamt bürgernäher (Kordel/Weidinger 2017: 44). So kann sich eher ein vertrauensvolles Verhältnis zu den beratenden Fachkräften entwickeln, und die Anlaufstellen werden ggf. mehr genutzt, um Rat und Unterstützung zu suchen.<sup>21</sup>

Natürlich bedeutet dies nicht, dass ein vielfältiges Angebot an Rat und Informationen per se schlecht ist. Beratungs- und andere Anlaufstellen erleben vielerorts eine große Nachfrage, die häufig durch das Angebot kaum gedeckt werden kann. Oft sind die Beratungssprechstunden so voll, dass nur wenig Zeit für den Einzelfall bleibt. Es ist anzunehmen, dass bestehende Angebote vor allem von denjenigen Flüchtlingen ‚gefunden‘ werden, die aktiver und mobiler sind und einen höheren Bildungsgrad haben, die sich also in den Unterstützungsnetzwerken besser zurechtfinden (vgl. z. B. Woellert et al. 2016: 12–13). Somit erreichen die Angebote nicht alle Flüchtlinge gleichermaßen. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass zentrale Angebote, die mehrere örtliche Akteurinnen und Akteure unter einem Dach vereinen, von Flüchtlingen eher wahrgenommen werden als einzelne Angebote, auch wenn dies nicht in allen Regionen praktikabel (und

20 Natürlich können sich auch Behörden in ihren Handlungslogiken unterscheiden. Für sie kann es z. B. ebenfalls zum institutionellen Selbstverständnis gehören, Klientinnen und Klienten angemessen zu beraten und individuelle Lösungen zu finden.

21 Dass es in strukturschwächeren Regionen weniger fachlich spezialisierte Angebote gibt, kann z. B. durch Fachpersonal aus den nächstgrößeren Zentren ausgeglichen werden, das zu bestimmten Sprechzeiten vor Ort ist (z. B. Juristinnen und Juristen, die auf Asylrecht spezialisiert sind).

## Fallbeispiel 1: Vielfältige Unterstützungsstruktur wird unterschiedlich genutzt

Ein 21-jähriger Befragter aus Somalia lebte in einer Großstadt, in der verschiedenste staatliche und nicht-staatliche Akteurinnen und Akteure ein breit gefächertes Unterstützungsangebot bereitstellten. Auffällig war hier, dass die verschiedenen Einrichtungen untereinander gut vernetzt und räumlich gebündelt waren; u. a. hatte die Stadtverwaltung ein webbasiertes Vernetzungsportal eingerichtet. Durch den kompakten Stadtkern waren die Angebote zudem gut erreichbar. Der Teilnehmer betonte gleich zu Beginn des Interviews, wie gut ihm in der Stadt geholfen worden sei. Über den persönlichen Austausch mit anderen Zuwanderinnen und Zuwanderern war er als Erstes mit einem drittmittelgeförderten Beratungsprojekt in Kontakt gekommen. Dort wurde ihm in Zusammenarbeit mit einem Bildungsträger ermöglicht, den Hauptschulabschluss nachzuholen. Einen Sprachkurs hatte er sich selbständig organisiert, und zwar bei einer zentralen Anlaufstelle für Flüchtlinge und Zugewanderte, von der er wiederum von einem anderen Zuwanderer erfahren hatte. Mehrfach hatte er auch schon eine studentische Beratungssprechstunde besucht, um sich allgemeine Informationen zu verschiedenen Themen zu holen. Sein Asylverfahren war seit knapp zwei Jahren anhängig; er hatte aber bereits eine Anwältin gefunden, die ihn dabei unterstützte. Es war ihm also gut gelungen, durch das wiederum gut aufgestellte Akteursnetz im Ort zu navigieren; dabei bildeten die Mitarbeiterinnen des genannten Beratungsprojekts für ihn eine zentrale Anlaufstelle. Durch den Austausch mit anderen Zuwanderinnen und Zuwanderern und die gute Vernetzung der Akteurinnen und Akteure konnte er von vielen Angeboten profitieren.

Ein 23-jähriger Befragter aus Pakistan lebte ebenfalls in einer Großstadt mit einer breiten Unterstützungsstruktur. Der Befragte nutzte dieses vielfältige Angebot aber kaum. Er bewegte sich nur innerhalb eines ihm vertrauten Feldes von Akteurinnen und Akteuren, mit denen er von Beginn an unmittelbaren Kontakt hatte. Dazu gehörte vor allem eine einzelne Sozialarbeiterin, mit der er in der Gemeinschaftsunterkunft in Kontakt gekommen war; sie bildete für alle Fragen und Anliegen seine erste Anlaufstelle. Als weitere Anlaufstellen nannte er neben der Ausländerbehörde und dem Sozialamt die BA sowie eine Bildungseinrichtung, in der er eine Maßnahme absolvierte. Auf die Frage, ob er weitere Unterstützungsmöglichkeiten in der Stadt kenne, erwähnte er eine Beratungsstelle eines Wohlfahrtsverbands. Er hatte gehört, dass diese bei der Suche nach Arbeit helfen könnte. Dort habe man ihm aber mitgeteilt, man könne ihm nicht helfen, weil diese Stelle nur Rückkehrberatung anbiete. Weitere Anlaufstellen nannte er nicht. Warum dieser Befragte – bis auf den einen Versuch – das vielfältige Unterstützungsangebot der Stadt nicht genutzt hat, kann verschiedene Gründe haben. Möglicherweise fiel es ihm schwer, außerhalb des vertrauten Umfelds selbständig nach Hilfe zu suchen. Vielleicht waren ihm auch keine weiteren Anlaufstellen bekannt. Letzteres kann wiederum daran liegen, dass er in einer deutlich größeren Stadt lebte als der oben genannte Teilnehmer aus Somalia; damit war die Unterstützungsstruktur fast zwangsläufig unübersichtlicher. Hinzu kam vielleicht, dass er keine ausreichende Verweisberatung erhalten hatte. So hätte die genannte Beratungsstelle ihm geeignete Kontaktadressen innerhalb der städtischen Beratungslandschaft geben können, auch wenn sie selbst für sein Anliegen offenbar nicht zuständig war. Eine Hürde im Vermittlungsprozess kann aber auch die Sprachbarriere gewesen sein: Womöglich hat die Beratungsstelle den Befragten (auf Deutsch) auf geeignete andere Anlaufstellen verwiesen, er hat dies aber nicht ausreichend verstanden. Das Problem der Sprachbarriere und fehlender Dolmetscherinnen und Dolmetscher spricht er an anderer Stelle ausdrücklich an.

notwendig) ist. Befragte aus den Landkreisen nannten z. B. häufig das Landratsamt als Anlaufstelle für alle Anliegen; dort waren das Sozialamt, die Ausländerbehörde und weitere Einrichtungen (z. B. Asylsozialberatung) unter einem Dach vereint. Hier setzt das Konzept der sog. *One-Stop-Agencies* an. Diese Einrichtungen bündeln Akteurinnen und Akteure aus Verwaltung, Wirtschaft, Wohlfahrt und Zivilgesellschaft unter einem Dach. Viele Kommunen haben mittlerweile solche Integrationszentren eingerichtet (Ulusoy et al. 2016).<sup>22</sup> Auch das Konzept der zentralen Ankunftszentren auf Landesebene folgt diesem Prinzip.<sup>23</sup>

Wie sehr Flüchtlinge den Anlaufstellen vertrauen, hängt aber auch davon ab, wie gut die Akteurinnen und Akteure vernetzt sind und zusammenarbeiten (s. auch Fallbeispiel 1). Wenn Asylsuchende z. B. von einer Vertrauensperson (z. B. einer sozialen Fachkraft) auf ein weiteres Beratungsangebot hingewiesen werden, vertrauen sie diesem vielleicht mehr und nutzen es eher, als wenn sie es durch eine Internetrecherche finden. Flüchtlingen wird das Ineinandergreifen der verschiedenen Akteurinnen und Akteure im Sinne einer Beratungskette zudem plausibler, wenn diese eng zusammenarbeiten, wenn also z. B. eine Beratungsstelle nicht nur auf eine andere verweist, sondern für die ratsuchende Person auch den Kontakt mit der anderen Stelle anbaut (z. B. einen Termin vermittelt). Dass die am Aufnahmeprozess beteiligten Stellen sich stärker vernetzen, wurde schon vielfach gefordert (Erler/Gottstein 2017; KGSt/Bertelsmann Stiftung/Robert Bosch Stiftung 2017; Speth/Bojarra-Becker 2017). Die beiden folgenden Beispiele zeigen aber, dass dieses Zusammenwirken unterschiedlich gut funktionieren kann (s. auch Fallbeispiel 1).

Interviewer: *Wie haben Sie die [Berufsschule] gefunden, also wie sind Sie da rangekommen?*

Teilnehmer: *Mein Sozialbetreuer hat mir den Tipp gegeben und dann bin ich zur [Beratungsstelle eines Wohlfahrtsverbands] gegangen und die haben*

*das dann in Zusammenarbeit mit dem Büro des Regionalamts für mich organisiert.*

(Somalier, 19 Jahre)

Teilnehmerin: *Wir sind dort hingegangen und haben uns beim, wie heißt es, Landratsamt [...], bei der Ausländerbehörde erkundigt. Dort haben sie uns mitgeteilt, dass wir uns bei der Arbeitsagentur anmelden müssten, denn wir wussten überhaupt nicht, was wir tun müssen. Dann haben wir uns bei der Arbeitsagentur registrieren lassen und dann haben die Jungs [Partner und dessen Verwandter] eine Arbeit gefunden und ich habe die Zusage für ein Praktikum bekommen. Als wir dann aber bei Frau [Mitarbeiterin einer Beratungsstelle eines Wohlfahrtsverbands] waren, fragte sie uns, warum wir dorthin gegangen seien, dort könne uns nicht geholfen werden, die wüssten es dort nicht. Wir müssten zu ihr kommen.*

(Albanerin, 25 Jahre)

Im ersten Fall hat die Vermittlungskette offenbar gut funktioniert. Dagegen zeigt der zweite Fall nicht nur, dass es für Asylsuchende anfangs schwierig ist, die Zuständigkeiten einzuordnen. Es macht auch deutlich, dass (zumindest in ihrer Wahrnehmung) die Akteurinnen und Akteure zum Teil nebeneinander herarbeiten und auch miteinander konkurrieren können.

Wenn die Einrichtungen untereinander gut vernetzt sind, können sie auch eher feststellen, ob eine Klientin oder ein Klient bereits eine andere Anlaufstelle aufgesucht hat. Dadurch können parallele Bearbeitungsprozesse vermieden werden. Der Austausch fallbezogener Informationen zwischen Akteurinnen und Akteuren ist allerdings durch das Datenschutzrecht begrenzt. Dadurch entstehen nicht nur ineffiziente parallele Bearbeitungsprozesse (vgl. auch Hahlen/Kühn 2016: 160–163). Der fehlende Datenaustausch macht es auch für Flüchtlinge schwer zu verstehen, wie die verschiedenen Einrichtungen zusammenwirken, weil sie an den einzelnen Anlaufstellen immer wieder die

22 Auch die BA setzt mit den sog. Integration Points auf dieses Konzept (vgl. <https://www3.arbeitsagentur.de/web/content/DE/service/Ueberuns/Regionaldirektionen/NordrheinWestfalen/Presse/Presseinformationen/Detail/index.htm?dfContentId=L6019022DSTBAI806225>, 11.05.2018).

23 In den Ankunftszentren agieren das BAMF, die Landesaufnahmebehörden, die kommunale Verwaltung, soziale und medizinische Fachkräfte und die BA unter einem Dach. Solche Einrichtungen bündeln nicht nur die Akteurinnen und Akteure, sie bieten auch die Möglichkeit, Asylsuchende frühzeitig über das Asyl- und Aufnahmesystem zu informieren (z. B. durch Schulungen).

gleichen persönlichen Daten angeben müssen. Mancherorts wurden mittlerweile Verfahrensweisen entwickelt, die einen Datenaustausch ermöglichen, ohne Datenschutzbestimmungen zu verletzen. Kommunale Datenbanken können z. B. so gestaltet werden, dass die einzelnen Akteurinnen und Akteure nur auf die Informationen zugreifen können, die sie benötigen. Dahmen (2017) empfiehlt in diesem Zusammenhang z. B., das Ausländerzentralregister (AZR) umzubauen und auch als „Integrations-Datenbank“ zu nutzen. Ein weiteres gutes Praxisbeispiel sind ‚Laufmappen‘: Die Ratsuchenden führen Dokumente mit sich, in denen sowohl alle wichtigen persönlichen Daten verzeichnet sind als auch die Anlaufstellen, die sie bereits aufgesucht haben, sowie die von dort eingeleiteten Maßnahmen. Die persönlichen Daten verbleiben so bei den Klientinnen und Klienten.

„An wen kann ich mich wenden?“

Um Fragen und Anliegen zu klären, müssen Flüchtlinge ihre Ansprechpersonen erreichen können. Je nach Einrichtungstyp bestehen hier erhebliche Unterschiede. Soziale Fachkräfte und Beratungsstellen etwa pflegen einen recht engen Kontakt zu den von ihnen betreuten Flüchtlingen; einige tun das neben den regulären Sprechzeiten auch über mobile Messenger-Dienste. Bei Behörden ist die Erreichbarkeit abhängig von Fallzahlen, Personalstärke und institutionellen Handlungsprinzipien. In den Gebietskörperschaften, in denen die Interviews stattfanden, veröffentlichen z. B. manche der Ausländerbehörden auf ihren Webseiten nur zentrale Rufnummern, andere hingegen auch Durchwahlen zu Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern. Die Webseiten sind zudem häufig nicht in wichtige Herkunftssprachen von Flüchtlingen übersetzt. Die BA bietet einen Telefonservice, über den sich Klientinnen und Klienten über den Bearbeitungsstand eines Falls informieren können. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Callcenters können auf die elektronische Akte der betreffenden Person zugreifen und Kontakt zu der zuständigen Sachbearbeiterin oder dem Sachbearbeiter herstellen.

Als besonders problematisch erwies sich in der Vergangenheit die Erreichbarkeit des BAMF während der z. T. sehr langen Wartezeiten<sup>24</sup> zwischen Antragstellung und Entscheidung. Antragstellerinnen und Antragsteller haben zwar prinzipiell die Möglichkeit, sich persönlich oder schriftlich nach ihrem Asylverfahren zu erkundigen (vgl. § 14 Abs. 1 VwVfG i. V. m. § 29 Abs. 1 S. 1 VwVfG; § 24 Abs. 4 AsylG; vgl. BAMF 2016b: 31–34, 73–74).<sup>25</sup> In der Praxis war es aber (insbesondere 2015 und 2016) oft schwierig, die zuständigen Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter zu erreichen und eine konkrete Auskunft zum Verfahrensstand zu erhalten. Seit 2016 die Antragszahlen zurückgegangen sind, hat sich dies jedoch gebessert. Viele der befragten Asylsuchenden beklagten aber, dass sie keine Ansprechpersonen beim BAMF kannten, an die sie sich wenden könnten. Dies erklärt auch, warum sie sich eher bei lokalen Ansprechpartnern nach dem Asylverfahren erkundigten (s. Kap. 2.3).

### 3.2 Schreiben ist Silber, Reden ist Gold: schriftliche und mündliche Informationsvermittlung

Um innerhalb der komplexen Regelungen und Akteursstrukturen handlungsfähig zu bleiben, brauchen Flüchtlinge vor allem Wissen (Lloyd et al. 2013). Viele staatliche und nichtstaatliche Akteurinnen und Akteure haben in den letzten Jahren Strategien entwickelt, um Flüchtlinge über das Asyl- und Aufnahmesystem zu informieren.

Eine Möglichkeit dazu sind schriftliche Materialien. Hier fällt auf: Es herrschen individuelle und damit sehr vielfältige Angebote vor. Sowohl staatliche Stellen wie das BAMF, die BA, Länderministerien oder kommunale Ausländer- und Sozialbehörden als auch nichtstaatliche Akteurinnen und Akteure wie Wohlfahrtsverbände und Flüchtlingshilfsorganisationen haben digitale und gedruckte Informationsmaterialien entwickelt. Broschüren, Flyer oder Webseiten bieten allgemeine Erstinformationen (z. B. Flüchtlingsrat Niedersachsen 2017; SMS

24 Durch teilweise veränderte Verfahrensabläufe (s. BAMF 2016a: 29) und Personalaufstockungen wurden die Asylverfahren seit 2015 beschleunigt. Für manche Herkunftsländer dauern sie aber nach wie vor sehr lange. Bei albanischen Antragstellerinnen und Antragstellern etwa dauerte im Jahr 2017 die Bearbeitung bis zu einer behördlichen Entscheidung im Durchschnitt 5,0 Monate, bei Pakistanerinnen und Pakistanern dagegen 13,9 Monate (BT-Drs. 19/1631). Es ist aber zu erwarten, dass sich die durchschnittlichen Bearbeitungszeiten weiter verkürzen.

25 Häufig übernehmen bevollmächtigte Beraterinnen und Berater oder Anwältinnen und Anwälte die Anfragen.

2015; [www.handbookgermany.de](http://www.handbookgermany.de); [www.ankommen.nrw/](http://www.ankommen.nrw/); <http://we-inform.de/portal/de/>) oder solche zu spezifischen Themen (z. B. BAMF 2018a; DGB 2016; Informationsverbund Asyl und Migration 2016).<sup>26</sup> Das BAMF und andere Behörden geben zudem schriftliche Dokumente heraus, die Asylsuchende über ihre Rechte und Pflichten belehren.

Insbesondere seit dem starken Anstieg der Fluchtzuwanderung im Jahr 2015 wurden viele digitale Angebote entwickelt, die u. a. Informationen an Flüchtlinge vermitteln sollen (z. B. Apps, soziale Netzwerkplattformen; vgl. Mason/Schwedersky/Alfawakheeri 2017).<sup>27</sup> Der Vorteil von Apps ist, dass sie bundesweit gültige Informationen mit regionalspezifischen Informationen verknüpfen können.<sup>28</sup> Zudem sind sie leicht zugänglich, denn Flüchtlinge nutzen sehr häufig das Smartphone für Informationssuche und sozialen Austausch (vgl. Emmer/Richter/Kunst 2016: 22; Kutcher/Kreß 2015: 34–36). Ein weiteres Informationsmedium sind mehrsprachige Erklärvideos.<sup>29</sup> Damit können Informationen kompakt und grafisch anschaulich aufbereitet werden, und sie sind leicht zugänglich (z. B. über Videoplattformen oder Webseiten). Solche Videos können auch in Beratungsgesprächen zur Veranschaulichung genutzt werden.

Inwieweit Flüchtlinge dieses Material nutzen, ist allerdings kaum bekannt. Die Expertinnen und Experten schilderten dazu in den Hintergrundgesprächen sehr unterschiedliche Erfahrungen. Trotzdem lassen sich verschiedene Probleme ausmachen. Zunächst setzt schriftliches Informationsmaterial voraus, dass die damit Angesprochenen lesen können und dass sie (bei komplexeren Texten) in der Lage sind, die Inhalte hin-

reichend zu verstehen. In der Interviewstudie berichteten manche der Befragten, dass sie Informationsmaterialien nicht nutzen konnten, weil sie nicht lesen und schreiben konnten oder ihre Deutschkenntnisse dafür nicht ausreichten. In welchen Sprachen Informationsmaterial angeboten wird, ist zwischen den Einrichtungen sehr unterschiedlich. Häufig sind neben Deutsch, Englisch und Französisch nur die gängigsten Herkunftssprachen wie Arabisch oder Farsi bzw. Dari vertreten.<sup>30</sup> Das Material muss zudem immer aktuell gehalten werden; das bedeutet bei den zahlreichen gesetzlichen Änderungen der letzten Jahre viel ‚Pflegeaufwand‘. Schließlich unterscheiden sich die für diesen Policy Brief gesichteten Materialien stark in Umfang, Komplexität und sprachlicher Gestaltung. Sie sind damit unterschiedlich gut an die Zielgruppe angepasst. Manche folgen z. B. dem Konzept der leichten Sprache (vgl. BMAS 2014). Andere verwenden sehr formelle und komplexe Formulierungen und Begrifflichkeiten (z. B. „Wenn Sie aus einem sogenannten sicheren Herkunftsstaat nach § 29a Asylgesetz kommen [...]“), die zudem mitunter schwer in die jeweiligen Landessprachen zu übersetzen sind (vgl. auch Fasel et al. 2016: 13–20).

Hier wird ein Dilemma deutlich, das auch in den geführten Hintergrundgesprächen thematisiert wurde: Schriftliche Informationsmaterialien müssen die Regelungen, Zuständigkeiten und Abläufe, die häufig hoch komplex sind, verständlich und übersichtlich beschreiben. Zugleich müssen sie spezifisch genug sein, damit sie auf einen individuellen Fall übertragen werden können. Eine Beraterin erwähnte im Hintergrundgespräch, dass sie mit der Herausgabe schriftlicher Materialien zurückhaltend sei. Denn wenn die darin ent-

26 Einen (nicht erschöpfenden) Überblick bietet zum Beispiel Pro Asyl: [www.proasyl.de/hintergrund/uebersicht-informationsangebote-fuer-fluechtlinge-im-internet/](http://www.proasyl.de/hintergrund/uebersicht-informationsangebote-fuer-fluechtlinge-im-internet/) (13.05.2018).

27 Eine Datenbank des „Betterplace Lab“ weist derzeit (Stand Mai 2018) etwa 120 digitale Projekte für Flüchtlinge aus; die meisten wurden von zivilgesellschaftlichen Akteursgruppen entwickelt. Die Projekte sind unterschiedlich gut miteinander und mit Behörden und Verwaltungen vernetzt (Mason/Schwedersky/Alfawakheeri 2017: 12–34).

28 Ein Beispiel dafür ist die Welcome-App Germany (<https://welcome-app-concept.de/>, 11.05.2018).

29 Das BAMF etwa bietet ein Erklärvideo zum Asylverfahren (s. BAMF 2018a), die BA mehrere Kurzfilme zu Berufsfeldern (<http://www.berufe.tv/>, 11.05.2018) und die Arbeiterwohlfahrt mehrere zu den Rechten von Flüchtlingen an (<http://www.einfachmeinrecht.awo.org/>, 11.05.2018).

30 Mitunter gibt es jedoch auch viele Sprachversionen. Das „Informationsblatt zum Anhörungstermin“ des BAMF z. B. liegt neben Deutsch, Englisch und Französisch in dreizehn weiteren Sprachen vor, die Informationsbroschüre des Projektverbunds Asyl und Migration zur Vorbereitung auf die Anhörung in zehn Sprachen. Die Informationen und Belehrungen im Rahmen des Asylverfahrens müssen in einer Sprache erfolgen, „deren Kenntnis vernünftigerweise vorausgesetzt werden kann“ (§ 24 Abs. 1 S. 2 AsylG i. V. m. § 31 Abs. 1 S. 4 AsylG). Diese Regel ist EU-weit vorgegeben (RL 2013/32/EU Art. 12 Abs. 1a, 1f). Bei der Antragstellung gibt das BAMF entsprechend Informationsblätter in verschiedenen Landessprachen heraus (BAMF 2016a: 11), und auch der Asylbescheid ergeht in den gängigen Landessprachen. Schreiben und Belehrungen anderer Behörden (z. B. der Ausländerbehörden) erfolgen aber auch oft auf Deutsch.

haltenen Informationen auf den konkreten Fall nicht zutreffen, weckten sie eher falsche Erwartungen.

Unabhängig von diesem Dilemma haben die Akteurinnen und Akteure auch eine gewisse ‚Informationsmacht‘, denn sie können selbst entscheiden, welche Informationen sie als wichtig erachten und an Flüchtlinge ausgeben. Die Materialien des BAMF z. B. erläutern vor allem, wie das Asylverfahren abläuft und was die antragstellende Person beachten muss; diese Informationen zielen vor allem auf einen reibungslosen Bearbeitungsprozess ab. Deutlich weniger Raum haben Erläuterungen, mit deren Hilfe sich Antragstellende besser auf das Verfahren vorbereiten und somit ihre Erfolgsaussichten verbessern könnten, etwa dazu, welche Kriterien erfüllt sein müssen, damit ein Asylantrag angenommen wird.<sup>31</sup>

Schließlich muss die Information die Zielgruppe auch erreichen. Obwohl es (wie in den vorigen Abschnitten beschrieben) durchaus Materialien für Flüchtlinge gibt, hatten manche Befragte den Eindruck, dass sie zu wenig Informationen erhalten.

*Also es werden nicht genug Informationen angeboten, denn es gibt so viel zu wissen und die meisten Flüchtlinge sitzen leider nur noch herum und haben keine Ahnung.*

(Syrer, 35 Jahre)

Gedruckte Materialien können persönlich ausgehändigt oder an geeigneten Stellen ausgelegt werden (z. B. in Gemeinschaftsunterkünften oder in Wartebereichen von Behörden und Beratungsstellen). Ihre Quellen müssen aber bekannt sein und als vertrauenswürdig eingeschätzt werden. Vor allem im digitalen

Bereich macht die Fülle der verfügbaren Informationen es Flüchtlingen schwer, ihre Richtigkeit und Vertrauenswürdigkeit (und die ihrer Quellen) einzuschätzen. Das folgende Interviewbeispiel veranschaulicht dies:

Teilnehmer: *Es gibt Seiten, denen ich überhaupt nicht glaube. [...] Heute sagen sie etwas und am nächsten Morgen sagen sie etwas anderes. [...] Es gibt viele Seiten, die sehen alle so aus. [...] Deshalb, auch wenn ich eine zentrale Seite finden würde, würde ich ihr vielleicht auch nicht glauben. [...] Egal, wo ich lande, ich verstehe nicht, wer die jeweiligen Leute sind.*

(Afgthane, 19 Jahre)

Wie aktuelle Studien zeigen, suchen Flüchtlinge zwar über das Internet nach Informationen, sie haben jedoch kaum einen Überblick über digitale Informations- und Unterstützungsangebote und vertrauen online verfügbaren Informationen (z. B. von Webseiten) weniger als Informationen von persönlichen Kontaktpersonen und professionellen Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartnern. Entsprechend findet Informationssuche eher über den persönlichen Austausch mit fachlichen und privaten Vertrauenspersonen statt; wenn sie online geschieht, dann eher über soziale Netzwerke der Herkunftsgemeinschaft.<sup>32</sup> Digitale Angebote wirken also am ehesten, wenn sie in bestehende ‚analoge‘ Strukturen eingebettet sind, in denen zwischen Ratsuchenden und Ratgebenden eine vertrauensvolle persönliche Beziehung entstehen kann (Emmer/Richter/Kunst 2016: 32–37; Kovacheva/Vogel 2012: 55–56; Kutcher/Kreß 2015: 36; Mason/Schwedersky/Alfawakheeri 2017: 46–48; Stapf 2016: 8–13, 25–26).<sup>33</sup>

31 Auf der Webseite werden zwar die Schutzformen genannt, es wird aber nicht erläutert, welche Kriterien dafür jeweils erfüllt sein müssen. Die Information ist zudem nicht in den Bereich der Webseite integriert, der eigens für Flüchtlinge eingerichtet wurde, sondern findet sich in der Rubrik „Asylverfahren“ und steht nur auf Deutsch und Englisch zur Verfügung (<http://www.bamf.de/DE/Fluechtlingsschutz/AblaufAsylv/Entscheidung/entscheidung-node.html>, 22.02.2018). Lediglich das Erklärvideo geht kurz auf Schutzkriterien ein.

32 Die Studien zeigen insgesamt, dass Flüchtlinge Informationen am häufigsten im Austausch mit anderen Flüchtlingen suchen. Die individuellen Rahmenbedingungen und Ausgangslagen (z. B. für das Asylverfahren) sind bei Flüchtlingen jedoch sehr unterschiedlich, und die Erfahrungen Einzelner können nicht ohne Weiteres auf andere Fälle übertragen werden. So kommt es oft zu Fehleinschätzungen. Entsprechend zeigen Studien auch, dass Flüchtlinge zwar häufig andere Flüchtlinge als Informationsquellen nutzen, ihnen aber gleichzeitig wenig vertrauen (Stapf 2016; Oprisor/Hammerschmid 2016).

33 Im Übrigen existieren auch Informationsangebote, die sich direkt an Menschen in den Herkunftsländern richten. Sie sollen die Menschen über die Möglichkeiten der Zuwanderung nach Deutschland informieren, bevor sie sich entscheiden, nach Deutschland auszuwandern oder zu fliehen (z. B. <https://rumoursaboutgermany.info/>; <http://www.make-it-in-germany.com/>; 11.05.2018). Inwieweit diese Informationskampagnen eine Wirkung zeigen (z. B. Menschen davon abhalten, nach Deutschland zu wandern und dort Asyl zu beantragen), lässt sich bisher nicht eindeutig beziffern. Die Webseite „Rumours about Germany“ existiert z. B. nur auf Englisch, Französisch, Arabisch und Amharisch.

### *Mündliche Informationsvermittlung: nicht immer problemlos*

Schriftliche Informationen können die persönliche Beratung nicht ersetzen, sondern unterstützen sie eher. Im persönlichen Gespräch kann der ratsuchenden Person aufgezeigt werden, welche Möglichkeiten und Perspektiven sie bei ihren individuellen Voraussetzungen und den gegebenen Rahmenbedingungen hat, und Prozesse können Schritt für Schritt erklärt und begleitet werden (strategiebasierte Beratung). Doch auch im persönlichen Gespräch können Informationen verloren gehen und kommunikative Brüche entstehen (Fallbeispiel 2).

Ein Grund dafür ist auch hier (zumindest in der Anfangszeit) die Sprachbarriere. Bei Beratungsgesprächen werden daher häufig Sprachmittlerinnen und Sprachmittler hinzugezogen. Manche Einrichtungen haben dafür eigenes Personal. Andere greifen auf externe Dolmetscherdienste oder ehrenamtliche Sprachmittlerpools zurück, oder sie bitten Ratsuchende, zu den Gesprächen selbst eine Person mitzubringen, die sprachlich vermitteln kann. Um Informationsverluste und Missverständnisse im Zuge des Übersetzungsprozesses zu vermeiden, sind geschulte Sprachmittlerinnen und Sprachmittler stets eine bessere Wahl als Laien. Inwieweit Sprachvermittlung genutzt wird, ist abhängig von deren Verfügbarkeit und von den individuellen Präferenzen der Beraterinnen und Berater. Die in einen Fall involvierten Stellen und Personen können sich dabei in ihren Einschätzungen, ob Sprachvermittlung notwendig ist oder nicht, durchaus unterscheiden; dies wurde in den Hintergrundgesprächen deutlich. Für Behörden gilt zudem die Amtssprache Deutsch (§ 23 VwVfG). Dass eine Dolmetscherin oder ein Dolmetscher hinzugezogen (und finanziert) wird, ist nur für die Anhörung im Asylverfahren (§ 17 AsylG) und für gerichtliche Verfahren (§ 185 Gerichtsverfassungsgesetz) vorgeschrieben. Für die übrigen Verfahrensschritte gibt es dagegen keine klaren gesetzlichen Vorgaben (Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestags 2017).

Neben der sprachlichen Seite erfordert adäquate Beratung auch, dass die beratenden Personen sowohl fachlich-inhaltlich als auch kommunikativ und interkulturell kompetent sind. Dies gilt für hauptamtliche Fachkräfte ebenso wie für Ehrenamtliche, die von Flüchtlingen ebenfalls um Informationen und Rat gebeten werden (auch in den Interviews mit Asylsuchenden wurden Ehrenamtliche häufig als Ansprechpersonen genannt). Hier sind entsprechende Schulungsangebote sehr wichtig. Viele Einrichtungen bieten mittlerweile für Behördenpersonal, soziale Fachkräfte und Ehrenamtliche solche Schulungen an. Trotzdem fehlt nach wie vor oft das nötige Fachwissen.<sup>34</sup> Manche Behörden bündeln die Expertise, indem sie einzelne Fachkräfte oder Teams installieren, die ausschließlich flüchtlingsspezifische Aufgaben übernehmen (z. B. Knapp et al. 2017: 16–18).<sup>35</sup> Persönliche Beratung ist allerdings bei Flüchtlingen zeitaufwendiger als bei anderen Zielgruppen (vgl. Knapp et al. 2017: 29, 51). Hohe Fallzahlen und teilweise getaktete Beratungszeiten setzen hier Grenzen. Die Ressource Zeit bestimmt auch, inwieweit einer ratsuchenden Person die nötige Systemkompetenz vermittelt werden kann, damit sie ihre Angelegenheiten eigenständig und selbstbestimmt regeln kann. Dieses *Empowerment* nannten Beraterinnen und Berater in den Hintergrundgesprächen als vorrangiges Beratungsziel. Wegen der knappen Zeit sei es aber manchmal unumgänglich, den Ratsuchenden bestimmte Schritte abzunehmen (z. B. ein Antragsformular auszufüllen).

Inwieweit Ratsuchende im persönlichen Gespräch die Informationen erhalten, die sie (z. B. für ein bestimmtes Anliegen) brauchen, hängt auch von ihrem individuellen Nachfrageverhalten ab. So kann die beratende Person etwa das Ausbleiben von Fragen und bestätigendes Nicken so deuten, dass die Informationen verstanden wurden, während die ratsuchende Person tatsächlich aus anderen Gründen nicht nachgefragt oder ihr Unverständnis ausgedrückt hat (z. B. aus persönlicher Unsicherheit oder aus Respekt vor der

34 Die BA z. B. arbeitet dafür u. a. mit den Netzwerken „Integration von Asylbewerberinnen, Asylbewerbern und Flüchtlingen“ (IVAF) sowie „Integration durch Qualifizierung“ (IQ) zusammen, die vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) und dem Europäischen Sozialfonds (ESF) gefördert werden. Welche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter welche Schulung erhalten, ist aber nicht einheitlich geregelt und variiert daher zwischen den örtlichen Arbeitsagenturen (Knapp et al. 2017: 28–29, 50–51).

35 Im Zuge des Rückgangs der Flüchtlingszahlen wurden solche Expertenteams aber z. T. wieder zurückgebaut.

## Fallbeispiel 2: Was bleibt aus Beratungsgesprächen bei den Ratsuchenden hängen?

Ein 21-jähriger somalischer Befragter beschrieb seinen Kontakt zu Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der örtlichen Arbeitsagentur wie folgt:

Teilnehmer: *Da kam eine junge Frau von der Arbeitsagentur in die Schule, um die Kursteilnehmer zu befragen. Sie hat mich gefragt, was ich machen möchte, und ich habe ihr gesagt, dass ich arbeiten oder eine Ausbildung machen möchte. Da hat sie gesagt: „Du musst warten“, die Angelegenheit sei noch nicht geklärt [...]. Dann habe ich sie gefragt, wie lange es dauert, bis sich das klärt, und sie sagte, dass sie das nicht sagen könne. [...]*

Interviewer: *Und worauf warten? Hat sie das gesagt?*

Teilnehmer: *Das hat sie mir nicht gesagt. [...] Was die Arbeit anbelangt, schreiben sie überall nur meine Daten auf und sagen dann, ich könne gehen. [...] Man sagte uns, wir bekämen Post. [...]*

Interviewer: *Sie versuchen für Sie eine Arbeit zu finden, oder?*

Teilnehmer: *Ich habe keine Ahnung.*

Bei der Situation, die der Befragte beschreibt, handelt es sich höchstwahrscheinlich um eine Kompetenzerfassung und Ermittlung beruflicher Ziele durch die örtliche Arbeitsagentur. Dafür nehmen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auch selbst Kontakt zu Asylsuchenden in Unterkünften oder – wie in diesem Fall – in Bildungseinrichtungen auf. In weiteren Beratungsgesprächen werden dann gemeinsam mit den Asylsuchenden Förder- und Integrationspläne erstellt und die erforderlichen Einzelschritte sowie die verschiedenen Fördermöglichkeiten besprochen (vgl. Knapp et al. 2017: 24–27).<sup>36</sup> Was genau in den Gesprächen besprochen wurde, die der Befragte hier beschreibt, lässt sich im Nachhinein nicht ermitteln. Vermutlich war es jedoch mehr als nur die Mitteilung, dass er warten müsse und seine Angelegenheit noch nicht geklärt sei.

beratenden Person, die als Autorität wahrgenommen wird). Hier ist ausschlaggebend, dass zwischen der ratsuchenden und der beratenden Person ein Vertrauensverhältnis besteht. Es ist anzunehmen, dass behördliche Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner eher als Autoritäten wahrgenommen werden, während sozialen Fachkräften und anderem Beratungspersonal eher unmittelbar Vertrauen entgegengebracht wird.

Persönliche Beratung kann ergänzt werden durch Gruppenangebote in Form von Schulungen. So werden

z. B. in Integrations- und Orientierungskursen rechtsstaatliche Organe und Entscheidungsprinzipien, föderale Strukturen und einschlägige Behörden erklärt oder Fragen des Alltagslebens behandelt (vgl. z. B. BAMF 2017a; BAMF/StMAS 2016). Solche Gruppenangebote haben u. a. den Vorteil, dass die Teilnehmenden untereinander Erfahrungen austauschen können. Bisher fehlt jedoch ein wissenschaftlicher Überblick dazu, wie sich solche Maßnahmen auf das Systemverständnis von Flüchtlingen auswirken.

<sup>36</sup> Zu unterscheiden ist hier zwischen Arbeitsvermittlung und Berufsberatung. Erstere vermittelt Klientinnen und Klienten anhand ihres Profils konkret in Stellen oder Ausbildungsplätze. Die Arbeit der Berufsberatung richtet sich hingegen eher darauf, gemeinsam mit den Klientinnen und Klienten eine berufliche Perspektive zu entwickeln.



#### 4 Wie kann das Asyl- und Aufnahmesystem für Flüchtlinge transparenter gemacht werden?

Angesichts der komplexen Regelungen, Abläufe und Akteursstrukturen ist es nicht leicht, Flüchtlingen frühzeitig das nötige Rüstzeug zu geben, damit sie in ihrer neuen Lebensumwelt selbstbestimmt handeln können. **Es ist aber nicht notwendig, dass Flüchtlinge das Asyl- und Aufnahmesystem in allen Bereichen und in allen Facetten durchschauen – dies gelingt in der Regel nicht einmal Fachkräften. Sie müssen nur die Kenntnisse erlangen, die sie brauchen, um unter ihren jeweiligen Voraussetzungen ihre Bedarfe zu decken (z. B. an Wohnraum), ihre Ziele zu erreichen (z. B. eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen) und ihren Pflichten nachzukommen (z. B. bei Behördenprozessen mitzuwirken).** Wie kann dies gelingen? Dazu werden im Folgenden Handlungsanregungen gegeben, die in ganz verschiedenen Bereichen ansetzen (Abb. 2).

##### *„Verteilungslotterie“ und Regelungen für Teilgruppen reduzieren*

Flüchtlingen erscheint das Regelwerk eher durchschaubar und in sich stimmig, wenn sie den Eindruck haben, dass die Gesetze und Regelungen für alle gleichermaßen gelten. Dass Länder und Kommunen hier Handlungsspielraum haben, ist grundsätzlich sinnvoll, denn so können sie bundespolitische Vorgaben den jeweiligen regionalen Rahmenbedingungen anpassen und gegenseitig von erfolgreichen Ansätzen profitieren (SVR 2018: 104). Wenn die Regelungen aber zu unterschiedlich ausgelegt werden, ist das für Flüchtlinge nicht nachvollziehbar. **Damit das Asyl- und Aufnahmesystem (für Flüchtlinge, aber auch im Allgemeinen) nicht inkonsistent und in sich widersprüchlich wird, sollten die Länder und Kommunen ihren Handlungsspielraum im Sinne der Flüchtlinge nutzen und die bundesgesetzlichen Regelungen möglichst einheitlich auslegen. Dazu könnten sie sich besser als bisher abstimmen oder Foren schaffen, in denen sie sich über gute Praktiken austauschen. Darüber hinaus machen Einteilungen wie die Unterscheidung von Asylsuchenden nach der Bleibeperspektive das**

**System undurchsichtiger. Solche Unterscheidungen sind als Krisenmaßnahme nachvollziehbar. Wenn die Flüchtlingszuwanderung zurückgeht, sollten sie aber wieder beschränkt werden.** So sollte die Bleibeperspektive grundsätzlich nicht die Bearbeitungsdauer von Asylverfahren mitbestimmen. Zudem sollten Asylsuchende mit einer mittleren (unklaren) Bleibeperspektive ebenfalls frühzeitig teilhabefördernde Maßnahmen erhalten. Denn ihre Schutzquoten liegen zwar niedriger als bei jenen mit guter Bleibeperspektive, trotzdem bleiben sie häufig lange Zeit in Deutschland (vgl. auch SVR-Forschungsbereich 2017: 93).

##### *Weiter an der Überwindung der Sprachbarriere arbeiten*

Sprachliche Verständigung ist eine der Grundvoraussetzungen, um Wissen über das Asyl- und Aufnahmesystem zu erlangen. **Daher sollten Flüchtlinge möglichst früh Zugang zur deutschen Sprache erhalten; dies sollte nicht von Herkunft, Aufenthaltsstatus und Bleibeperspektive abhängig sein. In der Anfangszeit ist es unumgänglich, bei Beratungsprozessen Sprachmittlerinnen und Sprachmittler hinzuzuziehen.** Hier bestehen vielerorts im Angebot noch Lücken, vor allem für seltenere Sprachen; diese gilt es zu schließen. Auch die Behörden sollten stärker als bisher in die Pflicht genommen werden, in Gesprächen Dolmetscherinnen und Dolmetscher einzusetzen und dafür die Kosten zu tragen. Die bisherigen Vorschriften sind dafür nicht ausreichend, denn sie beziehen sich nur auf die Asylan hö rung und gerichtliche Verfahren (s. Kap. 3.2). Außerdem sollten klare Kriterien dafür entwickelt werden, bis zu welchem Sprachniveau eine Sprachmittlung in Behörden- und Beratungsgesprächen nötig ist. Hier könnten zum Beispiel die Niveaustufen des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen als Orientierung dienen.<sup>37</sup>

##### *Informationsbedarf der Ratsuchenden und Ratgebenden decken*

**Systemkenntnis und -kompetenz lassen sich vor allem über persönliche Beratung vermitteln. Entsprechende Strukturen und Angebote sollten langfristig aufrechterhalten und bei Bedarf ausgebaut werden.**

37 Hier könnte etwa das Niveau B1 oder sogar B2 ein sinnvolles Kriterium sein.

Abb. 2 Was können die beteiligten Akteurinnen und Akteure tun, damit Flüchtlinge das Asyl- und Aufnahmesystem besser durchschauen?



Quelle: SVR-Forschungsbereich/KALUZA+SCHMID Studio GmbH

Bei den Personalkapazitäten muss berücksichtigt werden, dass der Beratungsaufwand für die Zielgruppe Flüchtlinge aufgrund der spezifischen Bedarfe und Ausgangssituationen höher ist als für andere Zielgruppen.<sup>38</sup> Ausdrücklich zu begrüßen ist, dass der Koalitionsvertrag zur Bildung der 19. Bundesregierung vorsieht, flächendeckend eine unabhängige Asylverfahrensberatung für Flüchtlinge einzuführen. Dabei muss die Beratung die einschlägigen Standards erfüllen (z. B. das Beratungspersonal entsprechend ausgebildet sein) (vgl. BAGFW 2017; Weinzierl 2017). **Die ratgebenden**

Personen müssen das System hinreichend gut kennen. Daher sollten wenn nötig auch bestehende Schulungsangebote für Verwaltungs- und andere Fachkräfte sowie für Ehrenamtliche weiter ausgebaut und ihre finanzielle Förderung verstetigt werden (z. B. die der IvAF- und IQ-Netzwerke). Sinnvoll ist es auch, Menschen mit Fluchterfahrung, die schon länger in Deutschland leben, als Beratungspersonal einzusetzen: Sie kennen das Asyl- und Aufnahmesystem, gleichzeitig können sie sich gut in die Situation der Ratsuchenden hineinversetzen. Maßnahmen zur Wissensvermittlung

38 Knapp et al. (2017: 51) empfehlen zum Beispiel für die Beratung von Flüchtlingen in den Arbeitsagenturen und Jobcentern einen Personalschlüssel von 1 : 65. Derzeit lassen sich aber auch gegenteilige Entwicklungen ausmachen. Eine Neuregelung der Beratungs- und Integrationsrichtlinie in Bayern (vom 16.11.2017, AllMBl. S. 578) sieht z. B. vor, die bisher getrennte Asyl- und Migrationsberatung zusammenzulegen. Anders als bei der bisherigen Asylsozialberatung schreibt diese Neuregelung keinen Personalschlüssel vor. Deshalb befürchten Wohlfahrtsverbände und Flüchtlingshilfsorganisationen einen Rückbau des Personals (Mercur 2017).

und zur Stärkung der Handlungskompetenz müssen zudem auf die spezifischen Bedarfe von Flüchtlingen und ihre Strategien der Informationssuche zugeschnitten sein. Beispielsweise erleichtert ein individuelles Fallmanagement der ratsuchenden Person, sich innerhalb der Vielfalt an Regelungen und Institutionen zurechtzufinden und für jede Angelegenheit die richtigen Schritte zu wählen. Bei diesem Beratungsansatz wird der Klientin oder dem Klienten eine feste Ansprechperson zur Seite gestellt, die sie in allen Angelegenheiten unterstützt und begleitet (s. SVR 2018: 134). Ein solcher Ansatz wird beispielsweise derzeit in Baden-Württemberg erprobt (SozM BW 2017). ‚Analoge‘ Beratungsangebote sollten zudem sinnvoll mit internetbasierten Angeboten (z. B. in sozialen Netzwerken) verknüpft werden (vgl. Stapf 2016).

*Akteurinnen und Akteure bündeln, vernetzen und sichtbar machen*

**Vor Ort empfiehlt es sich, alle Einrichtungen, die an der Aufnahme und der Förderung gesellschaftlicher Teilhabe von Flüchtlingen beteiligt sind, so weit wie möglich unter einem Dach zu bündeln. Dies verbessert nicht nur das kommunale Integrationsmanagement (KGSt/Bertelsmann Stiftung/Robert Bosch Stiftung 2017; Ulusoy et al. 2016), es macht die Anlaufstelle auch für Flüchtlinge (und andere neu Zugewanderte) sichtbarer und erleichtert ihnen die Orientierung.** Feste Ansprechpersonen innerhalb dieser Anlaufstellen schaffen zusätzlich Vertrauen. Die bereits bestehenden Ansätze solcher ‚One-Stop-Agencies‘ sind zu begrüßen und können für andere Standorte als Modell dienen.<sup>39</sup>

**Unabhängig von der räumlichen Struktur wird das gesamte Akteursfeld für Flüchtlinge plausibler und durchschaubarer, wenn die verschiedenen staatlichen und nichtstaatlichen Akteurinnen und Akteure**

**gut ineinandergreifen. Dafür müssen sie untereinander Informationen austauschen. Gute Praxisbeispiele zeigen, dass dies grundsätzlich möglich ist, ohne datenschutzrechtliche Bestimmungen zu verletzen (s. Kap. 3.1).** Flüchtlinge sollten zudem frühzeitig schriftlich sowie mündlich (individuell oder in Form von Informationsveranstaltungen) und digital (z. B. über Apps) darüber informiert werden, welche Unterstützungsstrukturen es in der Region gibt.

*Mehr Ordnung in das Informationsdickicht bringen*

**Viele Einrichtungen entwickeln mit großem Engagement schriftliche Informationsmaterialien für Flüchtlinge. Das ist ein Schritt in die richtige Richtung. Bisher ist das Angebot aber sehr unübersichtlich und häufig nicht genug auf die Zielgruppe abgestimmt.** Die jeweiligen Verfasserinnen und Verfasser sind den Flüchtlingen nicht bekannt, die Informationen sind teilweise nicht mehr aktuell oder liegen nur in wenigen Herkunftssprachen vor. Zudem müssen die Materialien die richtige Balance finden zwischen allgemeingültigen Sachverhalten und Anwendbarkeit auf individuelle Fallkonstellationen. Dies erfordert eine systematische Herangehensweise. **Die Informationen müssen gebündelt und zielgruppengerecht aufbereitet werden. Denkbar wäre, dass die zuständigen Fachressorts auf Bundesebene gemeinsam ein Konzept entwickeln, wie dies geschehen und entsprechendes Material arbeitsteilig erstellt werden kann.** Dazu einladen könnte z. B. die Beauftragte des Bundes für Migration, Flüchtlinge und Integration; dabei könnten auch externe Expertinnen und Experten aus den jeweiligen Arbeitsbereichen (Asyl, Arbeitsmarkt, Gesundheitswesen etc.) und Fachdisziplinen (z. B. interkulturelle Kommunikation) hinzugezogen werden. Eine einheitliche Gestaltung und eine flächendeckende Verteilung solcher Informationsmaterialien würde ihren Wieder-

<sup>39</sup> Erste Bilanzen zur Wirksamkeit solcher Einrichtungen fallen überwiegend positiv aus (Ulusoy et al. 2016). Angesichts zurückgehender Flüchtlingszahlen erweisen sie sich jedoch mancherorts als zu personalintensiv. Hier ist auf Nachhaltigkeit zu achten. Wenn solche Strukturen zurückgebaut werden, ist es wichtig, die entstandenen Kompetenzen und Erfahrungen im Sinne eines institutionellen Gedächtnisses zu sichern, damit sie bei Bedarf schnell wieder aktiviert werden können. Unabhängig davon verfahren auch die neu geschaffenen Ankunftscentren in einigen Bundesländern grundsätzlich nach dem Ansatz zentraler Anlaufstellen (vgl. Kap. 3.1). Im Koalitionsvertrag zur Bildung der 19. Bundesregierung ist allerdings vorgesehen, diese Ankunftscentren in zentrale Aufnahme-, Entscheidungs- und Rückführungseinrichtungen (sog. Ankercentren) umzuwandeln. Die Asylsuchenden sollen dann auch länger in diesen Einrichtungen bleiben. Hier sind allerdings noch viele Fragen offen. Zu vermeiden ist, dass Integrationsbemühungen von Personen konterkariert werden, bei denen rechtlich oder faktisch ein längerer Inlandsaufenthalt zu erwarten ist (SVR 2018b: 2).

erkennungswert für Flüchtlinge und damit ihre subjektiv wahrgenommene Vertrauenswürdigkeit erhöhen. Existierende Materialien und Angebote (z. B. online verfügbare Erklärfilme oder erfolgreiche Informationsplattformen) können gezielt eingebettet werden. Vor Ort können zentrale Einrichtungen oder hauptamtliche Fachkräfte das entsprechende Angebot im Blick behalten und neue Materialien an die Akteurinnen und Akteure vor Ort verteilen; diese Aufgabe könnten z. B. Integrations- oder Ehrenamtskoordinatorinnen und -koordinatoren übernehmen. Zu beachten ist dabei, dass Informationsmaterialien am besten wirken, wenn sie in die persönliche Beratung und Betreuung integriert sind. Es reicht nicht aus, einfach eine Broschüre oder eine Webseite zu erstellen.

### *Informationsmanagement des BAMF und anderer Behörden weiterentwickeln*

**Wiederkehrend wird gefordert, dass Behörden und staatliche Einrichtungen für die Bevölkerung besser erreichbar sind und ihre Arbeitsweise offenlegen. Dies sollte auch für Flüchtlinge gelten. In Bezug auf Erreichbarkeit könnte z. B. das BAMF nach dem Modell der BA den telefonischen Auskunftsservice ausbauen und ergänzend ein webbasiertes Informationsportal einführen.** Dort könnten Antragstellerinnen und Antragsteller sich über den Stand ihres Verfahrens, die voraussichtliche Wartezeit, ggf. Gründe für Verzögerungen und anderes informieren. In ein solches System könnte für den Antrag jeweils der aktuelle Stand der Bearbeitung automatisiert eingespeist werden (z. B. wenn sich im Bearbeitungsprozess ergibt, dass zusätzliche Informationen zur Situation im Herkunftsland eingeholt werden müssen). Login-Daten zur Nutzung des Portals könnten den Asylsuchenden bei Antragstellung per Post zugestellt werden. Wenn Verfahren länger dauern (z. B. wenn absehbar ist, dass die Bearbeitung länger als drei Monate dauern wird), könnten schriftliche Zwischenbescheide den aktuellen Bearbeitungsstand mitteilen und mögliche Verzöge-

rungen begründen. Dies würde zusätzlich für Transparenz sorgen.<sup>40</sup>

Zu begrüßen sind auch Ansätze, die den Kundinnen und Kunden die Arbeit der Behörden verständlich machen wollen. Das Modellprojekt „Ausländerbehörde – Willkommensbehörde“ hat z. B. Werkzeuge entwickelt, die anregen, dass Information und Beratung in Ausländerbehörden einen höheren Stellenwert erhalten und Entscheidungsprozesse und Arbeitsweisen nachvollziehbar gemacht werden (von Bernstorff/Can o. J.). Im Sinne einer interkulturellen Öffnung staatlicher Institutionen sollten solche Konzepte über alle Behörden hinweg konsequent umgesetzt werden.

## 5 Ausblick

In den ‚Krisenjahren‘ 2015/16 erforderten die Aufnahme und Versorgung der Flüchtlinge und die Bewältigung der hohen Zahl von Asylverfahren immense Anstrengungen. Da stand es zwangsläufig nicht im Mittelpunkt, Informationen und Systemkenntnis zu vermitteln. Inzwischen sinken die Antragszahlen wieder; nun ist es an der Zeit, die bestehenden Strukturen und Maßnahmen, mit deren Hilfe Flüchtlingen Wissen über das Asyl- und Aufnahmesystem vermittelt werden soll, zu evaluieren und weiterzuentwickeln. Ziel sollte es sein, dass Flüchtlinge wissen, wo sie welche Informationen bekommen können, und dass die Informationen klar, verständlich und eindeutig sind. Denn dieser Policy Brief zeigt: Flüchtlinge haben viele Fragen und bekommen manchmal zu wenige, manchmal aber auch zu viele Antworten. Die beschriebenen Vorschläge können für die Weiterentwicklung des Informationsmanagements eine Grundlage bilden. Vor allem muss aber zunächst ein Bewusstsein dafür entstehen, dass dies eine Stellschraube ist, um die Lebenslagen von Flüchtlingen wie auch die Effizienz des Asyl- und Aufnahmesystems zu verbessern.

<sup>40</sup> Entsprechende Maßnahmen sind zum Teil bereits vorgesehen. Eine Dienstanweisung des BAMF vom Januar 2016 gibt z. B. vor, dass Antragstellerinnen und Antragsteller informiert werden müssen, wenn nach der Anhörung zusätzliche Informationen eingeholt wurden (z. B. Auskünfte des Auswärtigen Amtes), sofern diese die Entscheidung über den Asylantrag maßgeblich beeinflussen (BAMF 2016b: 202). Wenn über den Asylantrag nicht innerhalb von sechs Monaten entschieden wird, müssen Asylsuchende zudem auf Antrag darüber informiert werden, bis wann voraussichtlich eine Entscheidung getroffen wird (§ 24 Abs. 4 AsylG).



## Literatur

- Ajzen, Icek* 2002: Perceived Behavioral Control, Self-Efficacy, Locus of Control, and the Theory of Planned Behavior, in: *Journal of Applied Social Psychology*, 32: 4, 665–683.
- Aumüller, Jutta* 2016: Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen: bestehende Praxisansätze und weiterführende Empfehlungen, Gütersloh.
- BAGFW – Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege* 2017: Unabhängige Asylverfahrensberatung: ein Beitrag zur Verbesserung von Fairness, Qualität und Effizienz des Asylverfahrens, Berlin.
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge* 2016a: Ablauf des deutschen Asylverfahrens: Ein Überblick über die einzelnen Verfahrensschritte und rechtlichen Grundlagen, Nürnberg.
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge* 2016b: Dienstanweisung Asylverfahren (DA-Asyl, Stand 18.01.2016), Nürnberg.
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge* 2016c: Das Bundesamt in Zahlen 2015. Asyl, Migration, Integration, Nürnberg.
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge* 2017a: Curriculum für einen bundesweiten Orientierungskurs. Überarbeitete Neuauflage für 100 UE, Nürnberg.
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge* 2017b: Das Bundesamt in Zahlen 2016. Asyl, Migration, Integration, Nürnberg.
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge* 2018a: Informationen für Geflüchtete. (<http://www.bamf.de/DE/Fluechtlingsschutz/InformationenFuerGefluechtete/informationen-fuer-gefuechtete-node.html>, 20.03.2018)
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge* 2018b: Ablauf des deutschen Asylverfahrens (Broschüre). (<http://www.wir-sind-bund.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/das-deutsches-asylverfahren.html>, 10.03.2018)
- BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge/ StMAS – Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration* 2016: Erstorientierung und Deutsch lernen für Asylbewerber in Bayern, München.
- Bandura, Albert* 1982: Self-Efficacy Mechanism in Human Agency, in: *American Psychologist*, 37: 2, 122–147.
- Bandura, Albert* 2006: Toward a Psychology of Human Agency, in: *Perspectives on Psychological Science*, 1: 2, 164–180.
- Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr* 2016: Mitteilung an die Regierungen des Sachgebiets 10 bzw. 11, zentrale Ausländerbehörden. Vollzug des Ausländerrechts. Beschäftigung und Berufsausbildung von Asylbewerbern und Geduldeten, München.
- Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration der Freien und Hansestadt Hamburg* 2017: Umsetzung der „3-plus-2-Regelung“, d. h. der aufenthaltsrechtlich geregelten dualen Ausbildung mit anschließender Beschäftigung, Hamburg.
- Bendel, Petra* (Hrsg.) 2016: Was Flüchtlinge brauchen – ein Win-Win-Projekt. Ergebnisse aus einer Befragung in Erlangen, Erlangen.
- von Bernstorff, Christiane/Can, Derya* o. J.: Modellprojekt Ausländerbehörden – Willkommensbehörden: Arbeitswerkzeuge für eine Entwicklung zur Willkommensbehörde, Nürnberg/Düsseldorf/Berlin.
- BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales* 2014: Leichte Sprache. Ein Ratgeber, Bonn.
- Brücker, Herbert/Kunert, Astrid/Mangold, Ulrike/Kalusche, Barbara/Siegert, Manuel/Schupp, Jürgen* 2016: Geflüchtete Menschen in Deutschland – eine qualitative Befragung. IAB-Forschungsbericht 09/2016, Nürnberg.
- Brücker, Herbert/Rother, Nina/Schupp, Jürgen* (Hrsg.) 2016: IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten: Überblick und erste Ergebnisse. IAB-Forschungsbericht 29, Nürnberg.
- CDU/CSU/SPD* 2018: Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag für die 19. Legislaturperiode. Fassung vom 12.03.2018, Berlin.

- Dahmen, Dagmar* 2017: Vom Ausländerzentralregister zur Datenbank für Integration: Willkommenskultur politisch-administrativ gestalten, in: Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.): Einwanderungsland Deutschland. Bericht der Kommission „Perspektiven für eine zukunftsgerichtete und nachhaltige Flüchtlings- und Einwanderungspolitik“, Berlin, 144–155.
- DGB – Deutscher Gewerkschaftsbund* 2016: Wissen ist Schutz! Was Geflüchtete wissen sollten, um in Deutschland erfolgreich zu arbeiten, Berlin.
- Emmer, Martin/Richter, Carola/Kunst, Marlene* 2016: Flucht 2.0: Mediennutzung durch Flüchtlinge vor, während und nach der Flucht, Berlin.
- Erler, Gisela/Gottstein, Margit* 2017: Lehren aus der Flüchtlingspolitik 2014 bis 2016: Überlegungen für die übergreifende Kommunikation, Koordination und Kooperation, in: Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.): Einwanderungsland Deutschland. Bericht der Kommission „Perspektiven für eine zukunftsgerichtete und nachhaltige Flüchtlings- und Einwanderungspolitik“, Berlin, 158–171.
- Fasel, Christoph/Rosenberger, Günther/Kopp, Alexandra/Schwöbel, Heiko* 2016: Migranten als Verbraucher – wie Information gelingen kann, Amberg.
- Flüchtlingsrat Niedersachsen* 2017: Willkommensbrochure, Hannover.
- Folkman, Susan* 1984: Personal Control and Stress and Coping Processes: A Theoretical Analysis, in: *Journal of Personality and Social Psychology*, 46: 4, 839–852.
- Geiger, Dorothee* 2016: Handlungsfähigkeit von geduldeten Flüchtlingen: eine empirische Studie auf der Grundlage des Agency-Konzeptes, Wiesbaden.
- Grob, Alexander/Little, Todd D./Wanner, Brigitte/Wearing, Alexander J./Euronet* 1996: Adolescents' Well-Being and Perceived Control Across 14 Sociocultural Contexts, in: *Journal of Personality and Social Psychology*, 71: 4, 785–795.
- Grote, Janne* 2018: Die veränderte Fluchtmigration in den Jahren 2014 bis 2016: Reaktionen und Maßnahmen in Deutschland, Nürnberg.
- Hahlen, Johann/Kühn, Hannes* 2016: Die Flüchtlingskrise als Verwaltungskrise – Beobachtungen zur Agilität des deutschen Verwaltungssystems, in: *Verwaltung & Management*, 22: 3, 157–167.
- Informationsverbund Asyl und Migration* 2016: Die Anhörung im Asylverfahren. Hinweise für Asylsuchende in Deutschland. 4. Auflage, Berlin.
- KGSt – Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement/Bertelsmann Stiftung/Robert Bosch Stiftung* 2017: Kommunales Integrationsmanagement. Teil 1: Managementansätze und strategische Konzeptionierung. KGSt-Bericht 7/2017, Köln.
- Knapp, Barbara/Bähr, Holger/Dietz, Martin/Dony, Elke/Fausel, Gudrun/Müller, Maren/Strien, Karsten* 2017: Beratung und Vermittlung von Flüchtlingen. IAB-Forschungsbericht 5/2017, Nürnberg.
- Kordel, Stefan/Weidinger, Tobias* 2017: Sicht der Geflüchteten auf ländliche Räume, in: Mehl, Peter (Hrsg.): Aufnahme und Integration von Geflüchteten in ländliche Räume: Spezifika und (Forschungs-)Herausforderungen. Beiträge und Ergebnisse eines Workshops am 6. und 7. März 2017 in Braunschweig, Braunschweig, 43–53.
- Kovacheva, Vesela/Vogel, Dita* 2012: Weniger Rechtsverletzungen durch mehr Informationen? Arbeitsmarkterfahrungen und Informationsbedarf bulgarisch- und albanischsprachiger Zugewanderter in Berlin. HWWI Research Paper 120, Hamburg.
- Kutcher, Nadia/Kreß, Lisa Marie* 2015: Internet ist gleich mit Essen: Empirische Studie zur Nutzung digitaler Medien durch unbegleitete minderjährige Flüchtlinge. Projektbericht, Vechta.



- Lachman, Margie E./Weaver, Suzanne L.* 1998: The Sense of Control as a Moderator of Social Class Differences in Health and Well-Being, in: *Journal of Personality and Social Psychology*, 74: 3, 763–773.
- Lefcourt, Herbert M.* 2014: *Locus of Control: Current Trends in Theory and Research*, New York.
- Lloyd, Annemaree/Kennan, Mary Anne/Thompson, Kim M./Qayyum, Asim* 2013: Connecting with New Information Landscapes: Information Literacy Practices of Refugees, in: *Journal of Documentation*, 69: 1, 121–144.
- Mason, Ben/Schwedersky, Lavinia* 2018: *Impulse zur intersektoralen Zusammenarbeit der Zivilgesellschaft im Bereich Integration*, Berlin.
- Mason, Ben/Schwedersky, Lavinia/Alfawakheeri, Akram* 2017: *Digitale Wege zur Integration. Wie innovative Ansätze der Zivilgesellschaft Geflüchtete in Deutschland unterstützen*, Berlin.
- Merkur* 2017: *Verbände fürchten Stellenkürzung bei Asylberatung.* (<https://www.merkur.de/bayern/verbaende-fuerchten-stellenkuerzung-bei-asylberatung-9426199.html>, 13.05.2018)
- Oprisor, Anca/Hammerschmid, Gerhard* 2016: *Refugees in Berlin 2015/16. Perceptions of Basic Public Service Delivery*, Berlin.
- Phillimore, Jenny/Ergün, Ergül/Goodson, Lisa/Hennessey, Deborah* 2007: „They Do not Understand the Problem I Have“. *Refugee Well Being and Mental Health*, Birmingham.
- Schreier, Margrit* 2014: Varianten qualitativer Inhaltsanalyse: Ein Wegweiser im Dickicht der Begrifflichkeiten, in: *Forum Qualitative Sozialforschung*, 15: 1, Art. 18.
- Seligman, Martin E.* 1975: *Helplessness: On Depression, Development, and Death*, New York.
- Smith, Gregory C./Kohn, Steven J./Savage-Stevens, Susan E./Finch, Julie J./Ingate, Randall/Lim, Yeon-Ok* 2000: The Effects of Interpersonal and Personal Agency on Perceived Control and Psychological Well-Being in Adulthood, in: *The Gerontologist*, 40: 4, 458–468.
- SMS – Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz des Freistaats Sachsen* 2015: *Orientierungshilfe für Asylsuchende in Sachsen*, Dresden.
- SozM BW – Ministerium für Soziales und Integration Baden-Württemberg* 2017: *Pakt für Integration mit den Kommunen. Landesregierung fördert Integrationsarbeit vor Ort.* (<https://sozialministerium.baden-wuerttemberg.de/de/integration/pakt-fuer-integration/pakt-fuer-integration-allgemein/>, 22.03.2018)
- Speth, Rudolf/Bojarra-Becker, Elke* 2017: *Zivilgesellschaft und Kommunen: Lerneffekte aus dem Zuzug Geflüchteter für das Engagement in Krisen*, Berlin.
- Stapf, Tobias* 2016: *Migrationsberatung 4.0. Das Informationsverhalten von Neuzugewanderten in den sozialen Medien und seine Konsequenzen für Beratungsanbieter*, Berlin.
- SVR – Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration* 2017a: *Fakten zur Asylpolitik, 1. Halbjahr 2017* (23.08.2017, aktualisierte Fassung), Berlin.
- SVR – Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration* 2017b: *Chancen in der Krise: Zur Zukunft der Flüchtlingspolitik in Deutschland und Europa. Jahresgutachten 2017*, Berlin.
- SVR – Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration* 2018: *Steuern, was zu steuern ist: Was können Einwanderungs- und Integrationsgesetze leisten? Jahresgutachten 2018*, Berlin.

*SVR-Forschungsbereich – Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration* 2017: Wie gelingt Integration? Asylsuchende über ihre Lebenslagen und Teilhabeperspektiven in Deutschland. Eine Studie des SVR-Forschungsbereichs und der Robert Bosch Stiftung, Berlin.

*SVR-Forschungsbereich – Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration* 2018: Wie gelingt Integration? Asylsuchende über ihre Lebenslagen und Teilhabeperspektiven in Deutschland. Eine Studie des SVR-Forschungsbereichs und der Robert Bosch Stiftung. Methodenbericht, Berlin.

*Ulusoy, Yunis/Halm, Dirk/Sauer, Martina/Kersting, Norbert* 2016: Wissenschaftliche Begleitung der kommunalen Integrationszentren und der Landesweiten Koordinierungsstelle NRW. Ergebnisbericht, Essen.

*Vertovec, Steven/Becker, Susanne/Fleischer, Annett/Schader, Miriam/Wari, Shahd* 2017: Addressing the Diversity of Asylum-Seekers' Needs and Aspirations. A Report to the Volkswagen Foundation. MMG Working Paper 17-05, Göttingen.

*Voigt, Claudius* 2016: Soziale Rechte für Flüchtlinge. Eine Arbeitshilfe für Beraterinnen und Berater, Berlin.

*Webster, Donna M./Kruglanski, Arie W.* 1994: Individual Differences in Need for Cognitive Closure, in: *Journal of Personality and Social Psychology*, 67, 1049–1062.

*Weinzierl, Ruth* 2017: Asylverfahrensberatung in Deutschland: Zur aktuellen Debatte über Stärkung und Standards unabhängiger Beratungsangebote, in: *Informationsverbund Asyl und Migration* (Hrsg.): *Beratung und Rechtsschutz im Asylverfahren*. Beiträge zu den Anforderungen an die rechtliche Beratung und Vertretung von Schutzsuchenden. Beilage zum *Asylmagazin* 7–8/2017, 9–16.

*Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestags* 2017: Der Anspruch auf einen Dolmetscher für Flüchtlinge und Migranten. Ausarbeitung, Berlin.

*Woellert, Franziska/Sievert, Stephan/Neubecker, Nina/Klingholz, Reiner* 2016: An die Arbeit. Wie lokale Initiativen zur Integration von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt beitragen können. Discussion Paper 19 des Berlin-Instituts für Bevölkerung und Entwicklung, Berlin.





## Impressum

Policy Brief des SVR-Forschungsbereichs 2018-3

### **Herausgeber:**

Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) GmbH  
Neue Promenade 6  
10178 Berlin  
Tel.: 030/288 86 59-0  
Fax: 030/288 86 59-11  
info@svr-migration.de  
www.svr-migration.de

### **Verantwortlich:**

Dr. Cornelia Schu

### **Gestaltung:**

KALUZA+SCHMID Studio GmbH

### **Druck:**

KÖNIGSDRUCK Printmedien und digitale Dienste GmbH

© SVR GmbH, Berlin 2018

ISSN 2363-7358



## Der Autor

**Dr. David Schiefer**

Wissenschaftlicher Mitarbeiter des SVR-Forschungsbereichs

## Über den Forschungsbereich beim Sachverständigenrat

Der Forschungsbereich beim Sachverständigenrat führt eigenständige, anwendungsorientierte Forschungsprojekte zu den Themenbereichen Integration und Migration durch. Die projekt-basierten Studien widmen sich neu aufkommenden Entwicklungen und Fragestellungen. Schwerpunkte der Forschungsvorhaben sind die Themenfelder Bildung und Flucht/Asyl. Der SVR-Forschungsbereich ergänzt die Arbeit des Sachverständigenrats. Die Grundfinanzierung wird von der Stiftung Mercator getragen.

Der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration geht auf eine Initiative der Stiftung Mercator und der VolkswagenStiftung zurück. Ihr gehören weitere fünf Stiftungen an: Bertelsmann Stiftung, Freudenberg Stiftung, Robert Bosch Stiftung, Stifterverband und Vodafone Stiftung Deutschland. Der Sachverständigenrat ist ein unabhängiges und interdisziplinär besetztes Expertengremium, das zu integrations- und migrationspolitischen Themen Stellung bezieht und handlungsorientierte Politikberatung anbietet.

**Weitere Informationen unter: [www.svr-migration.de/Forschungsbereich](http://www.svr-migration.de/Forschungsbereich)**

## Über die Robert Bosch Stiftung

Die Robert Bosch Stiftung GmbH gehört zu den großen, unternehmensverbundenen Stiftungen in Europa. In ihrer gemeinnützigen Arbeit greift sie gesellschaftliche Themen frühzeitig auf und erarbeitet exemplarische Lösungen. Dazu entwickelt sie eigene Projekte und führt sie durch. Außerdem fördert sie Initiativen Dritter, die zu ihren Zielen passen.

Die Robert Bosch Stiftung ist auf den Gebieten Gesundheit, Wissenschaft, Gesellschaft, Bildung und Völkerverständigung tätig.

In den kommenden Jahren wird sie darüber hinaus ihre Aktivitäten verstärkt auf drei Schwerpunkte ausrichten:

- Migration, Integration und Teilhabe
- Gesellschaftlicher Zusammenhalt in Deutschland und Europa
- Zukunftsfähige Lebensräume

Seit ihrer Gründung 1964 hat die Robert Bosch Stiftung mehr als 1,4 Milliarden Euro für ihre gemeinnützige Arbeit ausgegeben.

**Weitere Informationen unter: [www.bosch-stiftung.de](http://www.bosch-stiftung.de)**