

Forschungsbericht

Migration und Logistik. Politiken und Vermittlung mobiler Arbeit.

**Prof. Dr. Manuela Bojadžijev, Prof. Dr. Sandro Mezzadra,
Moritz Altenried, Leif Höfler, Mira Wallis**

Ein Projekt des
**Berliner Instituts für empirische Integrations- und Migrationsforschung (BIM),
Humboldt-Universität zu Berlin**
im Rahmen des
Forschungs-Interventions-Clusters „Solidarität im Wandel?“

Gefördert durch:



Die Beauftragte der Bundesregierung
für Migration, Flüchtlinge und
Integration

Impressum:

Prof. Dr. Manuela Bojadžijev, Prof. Dr. Sandro Mezzadra, Moritz Altenried, Leif Höfler, Mira Wallis/Berliner Institut für empirische Integrations- und Migrationsforschung (BIM) (2017): Migration und Logistik. Teilprojekt A: Systematisierung & Theoretisierung. Politiken und Vermittlung mobiler Arbeit. Berlin: Berliner Institut für empirische Integrations- und Migrationsforschung (BIM), Humboldt-Universität zu Berlin.

Alle Rechte liegen bei den Autorinnen und Autoren.
Das vorliegende Projekt wurde durch die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration gefördert.

Herausgeber: Das Berliner Institut für empirische Integrations- und Migrationsforschung der Humboldt-Universität zu Berlin (BIM)

Kontakt:

Humboldt-Universität zu Berlin
www.hu-berlin.de

Berliner Institut für empirische Integrations- und Migrationsforschung (BIM)
www.bim.hu-berlin.de
www.bim-fluchtcluster.hu-berlin.de

Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration
www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Bundesregierung/BeauftragtefuerIntegration/beauftragte-fuer-integration.de

Projektleitung:

Prof. Dr. Naika Foroutan
Berliner Institut für empirische Integrations- und Migrationsforschung (BIM)
Humboldt-Universität zu Berlin
Unter den Linden 6
10099 Berlin

FORSCHUNGS-INTERVENTIONS-CLUSTER

Das vorliegende Forschungsprojekt wurde von April bis Dezember 2016 am Berliner Institut für empirische Integrations- und Migrationsforschung (BIM) der Humboldt-Universität zu Berlin durchgeführt. Es ist eines von insgesamt 14 Projekten, die im Rahmen des Forschungs-Interventions-Clusters „Solidarität im Wandel?“ von der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, Staatsministerin Aydan Özoğuz gefördert wurden.

HINTERGRUND

Die gesellschaftlichen Veränderungen, die auch durch die zunehmenden Fluchtbewegungen nach Europa ausgelöst wurden, sind vielschichtig und nicht allein in Zahlen zu erfassen. Durch eine entsprechend vielfältige und breit gefächerte Forschung reagierte das Forschungs-Interventions-Cluster auf den Bedarf zivilgesellschaftlicher und politischer Akteure nach Daten, Einordnungen und Analysen dieser komplexen Veränderungen.

Dabei steht der Wunsch nach Analysen im Vordergrund, die hinter einen „Krisendiskurs“ blicken, der die Situation auf einen Notstand reduziert und das Ankommen der Geflüchteten als Krise definiert. Vielmehr geht es um das Einfangen eines komplexen Moments in der postmigrantischen Gesellschaft: Wie genau verändern sich Institutionen, Diskurse, Narrative, Einstellungen nach dem „Sommer der Migration“ in Deutschland und Europa? Wie gestaltet sich beispielsweise die viel genannte **Willkommenskultur** – wer engagiert sich, für wen, unter welchen Bedingungen? Und wie ist auf der anderen Seite der Umschwung zur **Ablehnungskultur** zu verstehen: Welche Prozesse der Entsolidarisierung beobachten wir, und in welchem Zusammenhang stehen sie zu einem breiteren, rassistischen Diskurs in Deutschland?

Diese und weitere Fragen wurden interdisziplinär und empirisch bearbeitet. Beteiligte Wissenschaftler*innen kommen aus den Bereichen der Sozial-, Kultur- und Politikwissenschaften, aus der Soziologie, Sportsoziologie, Psychologie und Europäischen Ethnologie.

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|----|
| 1. Projektvorstellung | 5 |
| 2. Zentrale Ergebnisse..... | 6 |
| 2.1. Hintergrund und Vorarbeiten..... | 6 |
| 2.2. Mobility und Logistics Studies..... | 6 |
| 2.3. Logistik und Migration | 7 |
| 2.4. Rationalität und Praxis des Migrationsmanagements in der Bundesrepublik | 8 |
| 2.4.1. Historisch: Das Gastarbeiterregime..... | 9 |
| 2.4.2. Gegenwart: Logistifizierung und differentielle Inklusion | 9 |
| 2.4.3. Flucht und Asylpolitik als Ausnahmen von der logistischen Rationalität | 11 |
| 2.5. Paradigmenwechsel: Geflüchtete als Arbeitskraft und Adressat*innen arbeitsmarktpolitischer Integrationspolitik..... | 12 |
| 2.6. Gesellschaftspolitischer Konsens mit dem „Sommer der Migration 2015“: Die Kombination ökonomischer, humanitärer und pragmatischer Begründungen | 13 |
| 2.6.1. Ökonomische Begründungen | 13 |
| 2.6.2. Humanitäre Begründungen..... | 14 |
| 2.6.3. Pragmatische Begründungen | 15 |
| 2.7. Die Proliferation von Akteuren der Arbeitsvermittlung | 15 |
| 2.8. Die Praxis differentieller Inklusion und der Logistifizierung..... | 17 |
| 2.9. Widersprüche zwischen arbeitsmarkt- und migrationspolitischen Instrumentarien..... | 20 |
| 2.10. Enttäuschungen der „logistischen Fantasie“ | 21 |
| 3. Handlungsempfehlungen für Politik und Zivilgesellschaft..... | 22 |
| Literaturverzeichnis | 24 |

1. Projektvorstellung

Mobile Arbeit ist seit Jahrzehnten zentral für die deutsche Ökonomie und gleichzeitig stellt der Arbeitskräftebedarf einen wichtigen Regulierungsfaktor für Migrationspolitiken dar. Migrantische Arbeitskraft lässt sich jedoch nicht als Einheit denken, sondern nur als fragmentiert und heterogen fassen. Die Transformation des Migrationsregimes hat in den letzten Jahrzehnten eine Vervielfältigung legaler und illegaler Zugänge zum Arbeitsmarkt bewirkt. Sie sind strukturiert durch unterschiedliche Formen der Restriktion entlang von Kategorien wie Nationalität, Beruf, Qualifikation und Gehalt strukturiert.

Nach dem „Sommer der Migration 2015“ ist erneut Bewegung in das Feld gekommen. Die neuen Fluchtbewegungen schürten einerseits Hoffnungen auf eine Lösung des Fachkräftemangels in Deutschland. Andererseits stellte sich die Arbeitsaufnahme von Migrant*innen, insbesondere für Regierungs- und Verwaltungsbehörden, zunehmend als logistisches Problem dar. Die Vorstellung, migrantische Arbeitskraft gezielt filtern und in bestimmte Bereiche der Wirtschaft steuern zu können, wurde erneut herausgefordert. Innerhalb dieses Prozesses beteiligt sich eine wachsende Anzahl von Akteuren und Agenturen mit unterschiedlichen Motivationen an der Vermittlung mobiler Arbeit. Dabei entstehen zahlreiche neue Initiativen und Pilotprogramme von staatlicher Seite, aus der Privatwirtschaft sowie der Zivilgesellschaft.

Das Projektteam, bestehend aus Prof. Dr. Manuela Bojadžijev, Prof. Dr. Sandro Mezzadra, Moritz Altenried, Mira Wallis und Leif Jannis Höfler, verfolgte das grundlegende Ziel, dieses in Wandlung begriffene Regime mobiler Arbeit in Deutschland zu beschreiben. Dabei lagen der Forschung zwei zentrale, erkenntnisleitende Hypothesen zugrunde.

(1) In Migrationspolitik fließen zahlreiche, teils widersprüchliche Interessen und Praktiken verschiedenster Akteure ein. Vor diesem Hintergrund lassen sich staatliche Migrationspolitiken und Regulierungsversuche oft weniger als konsistente Politiken, sondern vielmehr als instabiles Kompromissgeflecht verschiedener politischer, gesellschaftlicher und ökonomischer Interessen verstehen. Darauf aufbauend folgte unsere Forschung der These, dass ein zentraler Widerspruch die deutsche Migrationspolitik seit den fünfziger Jahren prägt. Es handelt sich um den Widerspruch zwischen dem ökonomischen Bedarf an migrantischen Arbeitskräften einerseits und einer kulturell-politischen Logik der Abschottung andererseits.

(2) Migration stellt sich heute mehr denn je als logistisches Problem dar. Dabei lassen sich mannigfaltige Zusammenhänge zwischen der Mobilität von Menschen und Gütern betrachten. So lässt sich zum Beispiel eine logistische Rationalität, das heißt eine Rationalität der Koordinierung und Synchronisierung heterogener Formen der Mobilität, auch auf dem Gebiet der Migration als dominante Steuerungs- und Bewegungsform nachzeichnen. Diese vorherrschende gouvernementale „Fantasie“ kann auch mit der Formel „just-in-time“ und „to-the-point“ Migration beschrieben werden. In unserem Forschungsprojekt verfolgten wir die These, dass auch gegenwärtige arbeitsmarkt- und migrationspolitische Steuerungsversuche zunehmend von einer logistischen Rationalität geprägt sind, die Potenziale neuer Arbeitskraft zu vermessen und an die Erfordernisse des Arbeitsmarktes anzupassen. Die Erforschung dieser Rationalität kann – so hoffen wir – einen wichtigen Beitrag zum Verständnis gegenwärtiger Transformationen des Migrationsregimes leisten.

Darauf aufbauend zielte das Forschungsprojekt zum einen darauf ab, einen theoretischen Rahmen für die Erforschung des neuen Themenkomplexes „Logistik und Migration“ zu schaffen, mit einem besonderen Fokus auf die Vermittlung mobiler Arbeit. Zum anderen sollten unsere Hypothesen

nicht nur theoretisch kritisch reflektiert, sondern auch anhand einer empirischen Studie in einem Praxisfeld geprüft werden. Forschungsgegenstand war die beschriebene wachsende Anzahl von Akteuren, die sich nach dem „Sommer der Migration 2015“ an der Arbeitsvermittlung Geflüchteter beteiligt und eine zentrale Infrastruktur der logistischen Rationalität darstellt.

2. Zentrale Ergebnisse

Die Ergebnisse des Forschungsprojekts zeigen, dass Arbeit weiterhin ein, wenn nicht *das* zentrale Thema in Bezug auf Migration bleiben wird. Die *Vermittlung in Arbeit* stellt hierbei ein zentrales Problemfeld dar. Dieses Problem haben wir im Rahmen des Forschungsprojekts, theoretisch und historisch eingeordnet sowie empirisch untersucht. Im Folgenden fassen wir die zentralen Ergebnisse unserer Arbeit zusammen. Ausgehend von einer Beschreibung unserer Vorarbeiten (2.1.) diskutieren wir zunächst neuere Studien zu Logistik, Mobilität und Migration (2.2. und 2.3.). Wir analysieren danach die Rationalität und Praxis des Migrationsmanagements in der BRD, mit einem Blick sowohl auf die Geschichte seit den 1950er Jahren (Gastarbeitersystem) wie auf die Gegenwart (2.4.). Daran anschließend erläutern wir unsere These, dass in den letzten Jahren ein Paradigmenwechsel stattfand, der dazu führte, Geflüchtete als Arbeitskraft und Adressat_innen arbeitsmarktpolitischer Integration zu betrachten (2.5.). Dieser Paradigmenwechsel ist im „Sommer der Migration 2015“ in besonderer Weise deutlich geworden: Die darauffolgenden Entwicklungen analysieren wir im Rahmen einer komplexen Kombination ökonomischer, humanitärer und pragmatischer Begründungen (2.6.). Die Proliferation von Akteuren der Arbeitsvermittlung ist ein wesentlicher Aspekt dieser Entwicklungen, die wir anhand unserer empirischen Arbeit schildern (2.7.). Wir zeigen, dass diese Proliferation Teil eines neuen aufkommenden Migrationsregimes ist, das durch „differentielle Inklusion“ und „Logistifizierung“ mit dem Ziel einer *just-in-time-* und *to-the-point-*Migration gekennzeichnet ist (2.8.). Wir schließen das Kapitel mit einer Analyse der Widersprüche zwischen arbeitsmarkt- und migrationspolitischen Instrumentarien (2.9.) und einem Verweis auf die konstanten „Enttäuschungen“ der logistischen „Fantasie“ einer reibungslosen Steuerung der Migration nach den Bedarfen eines sich flexibilisierenden Arbeitsmarktes (2.10.).

2.1. Hintergrund und Vorarbeiten

Das Projekt „Migration und Logistik – Politiken und Vermittlung mobiler Arbeit“ hat sich im Rahmen vorheriger und allgemeinerer Diskussionen zum Thema „Migration und Logistik“ entwickelt, die einzelne Projektmitglieder vorab mit einer Fachcommunity, vor allem im Rahmen von internationalen Sommeruniversitäten geführt haben. Dies sorgte dafür, dass parallel zu der empirischen Forschung eine kontinuierliche und systematische theoretische Diskussion unter allen Teilnehmer_innen geführt wurde und die Erkenntnisse bereits einem nationalen und internationalen wissenschaftlichen Publikum zugänglich gemacht werden konnten. Zugleich hat das Projekt es uns erlaubt, über den jetzigen Stand der internationalen Diskussion hinauszugehen und eine neue Forschungsagenda und einen innovativen analytischen Rahmen zu entwerfen.

2.2. Mobility und Logistics Studies

Verschiedene Quellen, Theorie- und Forschungsstränge wurden dazu berücksichtigt und kritisch verwertet. Ausgehend von der Herausforderung der Grenzen der Migrationsforschung, die von der Entwicklung der sogenannten „mobility studies“ im letzten Jahrzehnt ausging, stellten wir den Begriff „mobiler Arbeit“ ins Zentrum unserer Forschung. Während dieser Begriff die Eigentümlichkeit(en) migrantischer Erfahrungen auf dem Gebiet der Arbeit nicht verleugnet, erlaubt er, diese Eigentümlichkeit(en) in einen breiteren Zusammenhang zu stellen. Unter diesem

Gesichtspunkt haben wir versucht, die Lage, Erfahrungen und Bewegungen von Migrant*innen und Geflüchteten auf dem Arbeitsmarkt mit allgemeineren Transformationen zu verbinden. Das führte uns dazu, uns mit den jüngeren Entwicklungen der Logistik auseinanderzusetzen.

Neuere Studien haben die Relevanz von Logistik im Zeitalter der Globalisierung kritisch hervorgehoben. Logistik ist heutzutage nicht mehr ausschließlich für Techniker*innen und Spezialist*innen Thema. In der angelsächsischen Welt hat sich in den letzten Jahren sogar ein neues Feld von „critical logistics studies“ gebildet, zu deren Entwicklung Geograph*innen und Anthropolog*innen, sowie Architekt*innen und kritische Ökonom*innen beitragen. Wir haben diese neue Literatur sorgfältig studiert und diskutiert. Was hier im Allgemeinen gezeigt wird ist, dass der gegenwärtige globale Kapitalismus (das heißt die gegenwärtige Welt) ohne das neue Mobilitätsparadigma nicht existieren könnte, das Logistik – seit der sogenannten „revolution in logistics“ in den 1960er Jahren – produziert hat. Um es ganz knapp, zugespitzt und notwendigerweise etwas schemenhaft zu sagen: Die sogenannte logistische Revolution hat einerseits eine neue *extensive* Ausdehnung der Produktion durch eine radikale Reorganisation der *supply chains*, der „Lieferketten“ ermöglicht. Andererseits hat sie, in ihren *intensiven* Auswirkungen, eine zunehmende Verschmelzung von Produktion und Zirkulation angetrieben und eine Umgestaltung von urbanen Räumen angestoßen, die heute durch eine Vielzahl von „remote sensing technologies“ ebenso wie digitalen Plattformen wie Uber, Foodora oder Airbnb spezifische Formen annimmt. Besonders wichtig sind in diesem Sinne die neuen aufkommenden Verwicklungen von Logistik und Digitalisierung.

Wir haben, wie schon angedeutet, diese neuere Literatur zu Logistik für unser Projekt verwertet, indem wir einen „logistischen Blick“ auf Migration angewandt haben. Gleichzeitig haben wir aber auch kritischen Abstand von einer Tendenz gewahrt, die in den „critical logistics studies“ relativ verbreitet ist – das heißt, von der Tendenz dazu, Logistik zu verabsolutieren und eine Art „panlogisticality“ zu fördern. Oft wird die Sprache der Logistik wortwörtlich genommen, so dass „critical scholars“ beginnen, dieser eine totalitäre Note zu geben: Vorgestellt wird hier eine alles umfassende logistische Welt, die wie die bloße Umkehrung des logistischen Traums einer pausenlosen und reibungslosen Zirkulation von Waren, Kapital und Menschen erscheint. Gerade eine Untersuchung des Themenkomplexes „Logistik und Migration“ zeigt im Gegenteil, wie wichtig und konstitutiv für die gegenwärtige Welt der Logistik Unterbrechungen, Lücken und Reibungen zwischen der Mobilität und Immobilität von Menschen und Waren sind. Unter diesem Gesichtspunkt leistet unsere Arbeit einen wichtigen Beitrag auch zu allgemeineren Diskussionen über Logistik.

2.3. Logistik und Migration

In den neueren internationalen Debatten innerhalb der Migrationsforschung tauchen viele Hinweise auf die Relevanz von Logistik auf – sei es in Studien über „Migrationsindustrie“ oder in der Verwendung von Begriffen wie „viapolitics“ oder „Migrationsinfrastruktur“. Auch diese Debatten haben wir sorgfältig analysiert. Zunächst haben wir sie historisch eingeordnet. Wichtig für uns, auch auf der Grundlage früherer Arbeiten der Projektmitglieder, war in dieser Hinsicht ein Strang historischer Studien, der hervorhebt, wie die Mobilität von Arbeit im Kapitalismus ein *Feld von Spannungen und Auseinandersetzungen* darstellt. Dementsprechend haben wir den Themenkomplex „Arbeit und Migration“ als ein strategisches Feld für das Verständnis einer großen Vielfalt von Techniken, Erfahrungen und Konflikten konzeptualisiert.

In dieser Hinsicht haben wir die vorhandene Literatur durchkämmt und analysiert, die die Transformationen der Migrations- und Mobilitätsregime seit der Krise des sogenannten

Fordismus (das heißt ganz konkret in Deutschland: seit dem Ende des Gastarbeitersystems) untersucht. Neuere Entwicklungen von Migration und Migrationspolitik in Europa, insbesondere in Deutschland, stellen wir dem an die Seite.

Zentrales Ergebnis dieser Überprüfung ist, dass diese Entwicklungen durch einen Widerspruch gekennzeichnet sind, der in Deutschland eine besondere Gestalt annimmt, seine eigene singuläre Geschichte hat, aber auch anderswo zu beobachten ist. Einerseits war in den letzten Jahren eine Tendenz zu „Abschottung“ eindeutig spürbar; andererseits wird aus demographischen sowohl wie aus ökonomischen Gründen auf einen Bedarf an Migration bestanden. Im Zusammenhang von allgemeineren Prozessen der Flexibilisierung der Wirtschaft und des Arbeitsmarkts hat man diesem Bedarf mit einer Reihe von gouvernementalen Programmen zu entsprechen versucht: Hier geht es beispielsweise um Programme für saisonale Migration, zirkuläre Migration, sektorspezifische Schema sowie die Rekrutierung von Facharbeiter*innen. Auch die Diskussion über Punktesysteme, die gerade in Deutschland von Seiten der SPD lanciert wird, gehört dazu. Aus einer sorgfältigen Studie dieser Programme und der dazu bezogenen *policy*-Diskussionen, haben wir die Hypothese formuliert, dass heutzutage die vorherrschende gouvernementale Fantasie mit der Formel „just-in-time“ und „to-the-point“ Migration beschrieben werden kann.

Es ist gerade dieser Zusammenhang, der uns veranlasst hat, die zunehmende Rolle von Agenturen und Brokern bei der Vermittlung der Arbeitsmigration zu analysieren. Agenturen und Broker, so unsere allgemeine These, stellen eine unausweichliche Infrastruktur für eine solche logistische Rationalität dar. Das ist ein Forschungsergebnis, das auch für andere Weltregionen in den letzten Jahren wissenschaftlich herausgearbeitet wurde (Lindquist/Xiao 2014). Wir haben es zu unserer Aufgabe gemacht, seine Gültigkeit auch für Deutschland, besonders gegenüber den Herausforderungen des „Sommers der Migration“ 2015 und der Ankunft einer „unerwarteten Arbeitskraft“ (wie wir die Arbeitskraft der Geflüchteten als Forschungshypothese bezeichnet haben), zu überprüfen.

2.4. Rationalität und Praxis des Migrationsmanagements in der Bundesrepublik

Die Regulierung und Regierung der Mobilität von Menschen ist eine komplexe und schwierige Angelegenheit. Nicht nur ist jeder staatliche Versuch von Migration immer mit der Eigensinnigkeit migrantischer Praxen konfrontiert, sondern auch aus der Perspektive staatlicher Regulierung selbst zeigen sich zentrale Widersprüche. In Migrationspolitik fließen zahlreiche, teils widersprüchliche Interessen und Praktiken verschiedenster Akteure ein. Vor diesem Hintergrund lassen sich staatliche Migrationspolitiken und Regulierungsversuche oft weniger als konsistente Politiken, sondern vielmehr als instabiles Kompromissgeflecht verschiedener politischer, gesellschaftlicher und ökonomischer Interessen verstehen.

Wie schon angedeutet, möchten wir hier einen zentralen Widerspruch beleuchten, der, so unsere These, die deutsche Migrationspolitik seit den 1950ern prägt. Hierbei handelt es sich um den Widerspruch zwischen dem ökonomischen Bedarf an migrantischen Arbeitskräften einerseits und der kulturell-politischen Logik der Abschottung andererseits. Was ist damit gemeint? Der ökonomische Bedarf an migrantischer Arbeitskraft schwankt zwar konjunkturell, war aber in den meisten Phasen seit Bestehen der Bundesrepublik ein wichtiger Faktor für die Migrationspolitik. Demgegenüber steht eine verbreitete politische und kulturelle Logik, die Einwanderung im Allgemeinen skeptisch bis ablehnend gegenübersteht und die Migration in die Bundesrepublik möglichst einschränken oder komplett verhindern möchte.

Aus diesen beiden Intentionen ergeben sich politische Interessenlagen, die sich tendenziell widersprechen. Jede Migrationspolitik, so die These, muss sich an einer Aushandlung dieser Interessen versuchen. Somit ist dieser Widerspruch konstitutiv für das deutsche Arbeits-Mobilitäts-Regime, insofern als es immer eine Aushandlung dieser Spannung darstellt. Der Widerspruch prägt sowohl die politisch-diskursive Ebene, als auch die Rechtschreibung, institutionelle Praxen und alltägliches Verwaltungshandeln. Transformationen des deutschen Migrationsregimes sind damit immer auch mit Veränderungen in der Aushandlung dieser Spannung verbunden. Unter diesem Widerspruch lässt sich konkret eine komplexe Matrix, die das politische Feld durchzieht verstehen, die sich in heterogener Weise zwischen einzelnen politischen Akteure wiederfindet und diese durchzieht.

2.4.1. Historisch: Das Gastarbeiterregime

Das Gastarbeiterregime kann historisch als Antwort auf den skizzierten Widerspruch zwischen Bedarf an migrantischer Arbeitskraft und genereller Ablehnung größerer Zuwanderungsbewegungen verstanden werden. Nach dem Bau der Mauer 1961 wurde der hohe Bedarf nach Arbeitskraft in der BRD nicht mehr über die aus der DDR abwandernden Arbeiter*innen, sondern zunehmend über die bilaterale Anwerbung migrantischer Arbeitskräfte bedient. Zwar begann die Ära der „Gastarbeit“ bereits 1955 mit der Anwerbung italienischer Arbeitskräfte, aber erst ab 1960 wurde sie auch auf andere Herkunftsländer ausgeweitet und erreichte im Jahr 1974 (ein Jahr nach der offiziellen Erklärung ihres Endes) einen Höhepunkt von vier Millionen (vgl. Seifert 2000: 66ff). Das System der Arbeitskräfteanwerbung war dabei durchaus komplex, was die Wege der Einwanderung betrifft. Von Anfang an war es von der selbstständigen Bewegung der Migrierenden ebenso geprägt wie die Regierungen der Herkunftsländer die Auswanderung unter ihre Disposition zu stellen versuchten. Ein großer Teil der Einwanderung fand jenseits der Anwerbeschemata statt und unter den „Arbeitsmigranten“ befanden sich viele, die aus den Diktaturen in Griechenland, Spanien oder Portugal flohen, aber nicht Asyl in Deutschland beantragten. Als Geflüchtete wurden sie nicht wahrgenommen. Darüber hinaus gab es einen gewissen Anteil undokumentierter Migration. Im November 1973 (inmitten der Ölkrise) verfügte die Bundesregierung schließlich einen Anwerbestopp. Retrospektiv kann dies als Kulminationspunkt des migrationspolitischen Widerspruchs zwischen Abschottung und Abhängigkeit betrachtet werden, der das Regime der Gastarbeit maßgeblich kennzeichnete und paradigmatisch für die deutsche Migrationspolitik ist:

„Jahre-lang oszillierte die Migrationspolitik zwischen „Integration und Rotation“, zwischen Unternehmen, die Arbeitskräfte halten und beschäftigen wollten und Migrationspolitikern, die die „Infrastrukturkosten“ für ganze migrantische Familien nicht tragen wollten, zwischen dem Bedarf an einer hochmobilen Arbeitskraft, die in Wohnheimen untergebracht werden sollten, und dem Widerstand der Männer und Frauen, die sich den rigiden Vorschriften, die in den „Gastarbeiterlagern“ herrschten, nicht unterwerfen wollten.“ (Karakayali 2008: 155f)

2.4.2. Gegenwart: Logistifizierung und differentielle Inklusion

Die Herangehensweise des Gastarbeiterregimes hat sich bis heute vielfach transformiert, die Widersprüche und Probleme, die es hervorbrachten, bleiben aber – wenn auch in veränderter Form – auch für das heutige Arbeits-Mobilitäts-Regime konstitutiv. Deutschland ist weiterhin ein „immigration country in denial“ (Interview mit einem Mitarbeiter des BAMF, 10.8.16) und der Widerspruch zwischen ökonomischem Bedarf an Arbeitskraft und einer generell ablehnenden Haltung gegenüber Immigration strukturiert auch die gegenwärtigen Versuche des

Migrationsmanagements. Wir schlagen vor, dieses heutige Regime mit den Begriffen der *Logistifizierung* und der *differentiellen Inklusion* zu beschreiben.

Der Begriff der Logistifizierung zielt auf ein Verständnis einer zentralen Rationalität und Handlungslogik des Migrationsmanagements, die wir als logistische Rationalität verstehen. Wie bereits im letzten Kapitel beschrieben, lässt sich diese Logistifizierung in verschiedenen Bereichen, so zum Beispiel im Grenzmanagement, nachzeichnen. Auch im Nexus Arbeit-Migration lässt sich eine solche Rationalität erkennen und hier stellt sie, wie wir argumentieren, eine spezifische Antwort auf den skizzierten Widerspruch dar.

Was nun ist eine logistische Rationalität? Wenn Reinhardt Jünemann die logistische Aufgabe darin sieht, „(d)ie richtige Menge der richtigen Objekte als Gegenstände der Logistik, am richtigen Ort, in der richtigen Qualität, zum richtigen Zeitpunkt, zu den richtigen Kosten zur Verfügung zu stellen“, so lässt sich das auch auf das deutsche Arbeits-Mobilitäts-Regime übertragen. Der logistischen Rationalität zufolge geht es darum, die genau richtige Menge an Arbeitskraft, mit den richtigen Qualitäten (z.B. Qualifizierungen), zur richtigen Zeit und an den richtigen Ort vermitteln: mit anderen Worten *to-the-point* und *just-in-time*-Migration. Dazu gehört idealerweise Kontrolle und Tracking des gesamten Migrationsprozesses, von der Vorbereitung über die Reise bis zum Arbeitseinsatz und gegebenenfalls der Rückreise.

Zur Veranschaulichung dieser Rationalität möchten wir nun kurz auf ein Anwerbeprogramm für Pflegekräfte aus Vietnam eingehen, indem sich diese logistische Rationalität gut nachzeichnen lässt. Im Kontext der Bekämpfung des Fachkräftemangels existieren verschiedene Initiativen, Programme und Vermittlungsinstitutionen, um den Bedarf an Arbeitskräften in zentralen Branchen durch „maßgeschneiderte Zuwanderung“ zu decken. Bei dem von uns untersuchten Programm zur Anwerbung von Pflegefachkräften, das die GIZ (Deutsche Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit) im Auftrag des Wirtschaftsministeriums durchführt, handelt es sich um ein Modellprojekt, bei dem sich die logistische Rationalität im Management migrantischer Arbeit besonders deutlich zeigt. Das Programm erfolgt in Abstimmung mit den entsprechenden vietnamesischen Ministerien und sieht einen minutiös geplanten Migrationsprozess vor. In Vietnam wird eine Gruppe von 120 Kandidat*innen ausgewählt, die eine entsprechende Ausbildung durchläuft. Daneben werden die Kandidat*innen durch Kurse auf die „deutsche Lebensart und die kulturellen Besonderheiten vorbereitet“ und erhalten einen Deutschkurs, den sie bestehen müssen, um die Erlaubnis zur Einreise nach Deutschland zu erhalten. Die 100 Besten bekommen ein Visum und dürfen nach Deutschland einreisen, wo sie auf ihre bereits festgelegten Arbeitsstellen verteilt werden. Nun durchlaufen sie eine verkürzte Ausbildung während der sie weiterhin von regionalen Koordinator*innen und Mentor*innen betreut werden.

Dieses hoch finanzierte Modellprogramm steht sicherlich nicht stellvertretend für einen durchschnittlichen Migrationsprozess nach Deutschland. Es zeigt vielmehr die politische Priorität, die die Bekämpfung des Fachkräftemangels inzwischen hat und liefert darüber hinaus in seiner Durchführung ein Bild der institutionellen Fantasie wie eine „ideale Arbeitsmigration“ nach Deutschland auszusehen hat. Und diese Fantasie ist logistisch. Der Prozess beginnt weit vor der Abreise mit einer Bedarfsanalyse, es geht um die richtige Quantität (Anzahl von Arbeiter*innen) und Qualität (benötigte Abschlüsse und Qualifikationen). Ausbildung, Sprache und Kultur werden bereits im Herkunftsland unterrichtet und dabei nicht geeignete Kandidat*innen ausgesiebt. Der ganze Prozess wird genau überwacht. Anstatt „ziellos“ nach Deutschland zu migrieren, sind der Ankunftsort und der Arbeitsplatz in Deutschland bereits exakt geplant, genauso wie Programme, die eine reibungslose Integration gewährleisten sollen.

Just-in-time und *to-the-point* Migration als reibungsloser Prozess ohne Wartezeiten, Friktionen, komplett gesteuert und dauerhaft überwacht. Diese logistische „gouvernementale Fantasie“ einer zielgenauen und präzisen Arbeitsmigration nach Deutschland findet sich auch in zahlreichen anderen Programmen wieder.

Daraus resultieren Formen der differentiellen Inklusion. Anhand dieses Begriffs beschreiben wir wie

„processes of fragmentation and precarization have seeped into the shape of citizenship under the pressure of the flexibilization of the labor market. This leads to an overlapping of multiple lines of inclusion and exclusion, blurring the boundary between them and destabilizing the existence of a unified and homogeneous point of reference against which the position of migrants can be ascertained. On the other hand, the stratification and multiplication of systems of entry, status, residence, and legitimacy, coupled in a seemingly contradictory ways with new kinds of demands for loyalty and homogeneity, foster processes of further diversification and bordering of migrants' subject positions.”
(Mezzadra/Neilson 2013, 164)

Differentielle Inklusion meint also verschiedenen Formen der abgestuften, temporären, teilweisen und variablen Formen der Inklusion in den Arbeitsmarkt, Nation und die Gesellschaft. Durch eine Vielzahl an primär rechtlichen und sozialpolitischen Steuerungsmitteln entsteht so eine Vielzahl an Wegen in den deutschen Arbeitsmarkt, in dem sich die migrantische Arbeitsbevölkerung wiederum stark fragmentiert wiederfindet. Verschiedene Gruppen arbeiten unter unterschiedlichsten sozialen und rechtlichen Voraussetzungen in unterschiedlichen Sektoren. Die Konzepte der Logistifizierung und der differentiellen Inklusion erlauben also ein (natürlich bei weitem nicht umfassendes) Verständnis der gegenwärtigen Bearbeitung des skizzierten Widerspruchs.

2.4.3. Flucht und Asylpolitik als Ausnahmen von der logistischen Rationalität

Wie bereits argumentiert lässt sich das Gastarbeiterregime, bei allen wichtigen Unterschieden, als Vorläufer der heutigen logistischen Rationalität verstehen. Diese ist somit kein radikaler historischer Bruch, sondern Ergebnis einer langjährigen und komplexen Transformation des Arbeits-Mobilitäts-Regimes der Bundesrepublik. Diese Rationalität versteht Migrant*innen primär als potentielle Arbeitskräfte und versucht Migration vor allem entlang des Bedarfs an Arbeitskräften zu regulieren. Damit wird klar, dass es eine größere Gruppe gibt, die nicht in diese Logik passt: Geflüchtete und Asylsuchende. Historisch werden diese nicht primär als Arbeitskräfte verstanden und die Definition ihrer Zuwanderungsmöglichkeit ergibt sich über ihre Schutzbedürftigkeit. Der strukturierende Widerspruch in diesem Sektor der Migrationspolitik ist damit nicht der oben beschriebene, in Bezug auf Flucht und Asyl begegnen vielmehr humanitäre Argumente solchen, die vor Zuwanderung warnen. Die Regulierung dieser Gruppe folgte somit lange nicht bzw. nur sehr stark nachgeordnet der Logik des Bedarfs an migrantischer Arbeitskraft. Dies prägte lange auch den Umgang mit dieser Gruppe von Migrant*innen: Asylsuchende wurden tendenziell vom Arbeitsmarkt und anderen Integrationsmaßnahmen ferngehalten, bevor dauerhaftes Bleiberecht besteht.

2.5. Paradigmenwechsel: Geflüchtete als Arbeitskraft und Adressat*innen arbeitsmarktpolitischer Integrationspolitik

Unsere These ist, dass sich eben diese Ausnahme der Gruppe der Geflüchteten vom dominanten Regulationsmodus migrantischer Arbeit transformiert: Geflüchtete werden zunehmend – und das ist ein historisches Novum – als potenzielle Arbeitskraft verstanden und zu Adressat*innen arbeitsmarktpolitischer Integrationspolitiken. Das Asylverfahren und der Integrationsprozess sollen stärker miteinander verzahnt werden. Diese Verzahnung lässt sich – mit einem Begriff aus der Verkehrs- und Transportlogistik gesprochen – auch als „Intermodalität“ bezeichnen. Analog dazu verwenden Expert*innen aus der Arbeitsmarktpolitik den Begriff „Spurwechsel“, um die Förderung der Übergänge zwischen Flucht- und Arbeitsmigration zu beschreiben.

Bei der beschriebenen Transformation handelt es sich allerdings nicht um einen radikalen Wechsel. Vielmehr kann man den Prozess der Arbeitsmarktöffnung als ein „Aushandlungsfeld“ (vgl. Scherschel 2016, 252) begreifen, in dem unterschiedliche Akteure mit unterschiedlichen Interessen auf lokaler, nationaler und EU-europäischer Ebene an der Entstehung und Wandlung eines spezifischen Arbeits- und Mobilitätsregimes mitwirken. So sind die politischen Entscheidungen zum schrittweisen Abbau rechtlicher Hürden zum Arbeitsmarkt Resultat von langwierigen politischen wie rechtlichen Auseinandersetzungen, Kompromissen, Lobbyarbeit, Forderungen lokaler Organisationen der Flüchtlingshilfe und nicht zuletzt den beständigen Kämpfen um Teilhabe von Geflüchteten selbst.

Zentrale Schritte bei der Öffnung des deutschen Arbeitsmarktes für die Gruppe der Geflüchteten gehen auf Initiativen der EU und europarechtliche Vorgaben zurück (ebd.). Diese seit Anfang der 2000er Jahre verstärkten Initiativen und Gesetzesnovellen riefen oftmals Widersprüche und Reibungen mit der nationalstaatlichen Steuerungsebene hervor. Beispielsweise versuchten durch EU-Gelder finanzierte lokale Initiativen, Diskriminierungen von Geflüchteten auf dem Arbeitsmarkt abzubauen, während der nationalstaatlich geregelte rechtliche Zugang zum Arbeitsmarkt für Geflüchtete unberührt blieb und auch der politische Konsens fehlte, um diese Situation zu verändern (vgl. Kühne 2002, 162).

Nachdem schließlich ab 2006 eine Reihe von Gesetzesänderungen durchgeführt worden waren, mit denen der Arbeitsmarkt schrittweise für die Gruppe der langjährig Geduldeten geöffnet werden sollte, um die sogenannten „Kettenduldungen“ zu beenden (vgl. Wendel 2014), folgten ab 2013 zentrale Schritte zur Reduzierung des Arbeitsverbotes für Asylsuchende und Geduldete, ebenfalls zentral geprägt durch europarechtliche Regularien. Eine 2013 von der Europäischen Kommission verabschiedete Richtlinie über die Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern verpflichtete die EU-Staaten, diesen spätestens neun Monate nach Stellung des Antrages Zugang zum Arbeitsmarkt zu ermöglichen. 2013 vereinbarte die schwarz-rote Koalition in ihrem Koalitionsvertrag die Verkürzung der Arbeitsmarkt-Sperrfrist auf drei Monate, die schließlich im Oktober 2014 gesetzlich umgesetzt wurde.

Einen weiteren zentralen Schritt bei der Arbeitsmarktöffnung stellte im November 2014 die teilweise Abschaffung der Vorrangprüfung dar, die zu diesem Zeitpunkt selektiv insbesondere auf geflüchtete Fachkräfte Anwendung finden sollte. Im selben Jahr wurde von der Bundesagentur für Arbeit (BA), dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) und dem vom Europäischen Sozialfond geförderten Bundesprogramm „XENOS – Arbeitsmarktliche Unterstützung für Bleibeberechtigte und Flüchtlinge“ das gemeinsame Modellprojekt „Early Intervention – Jeder Mensch hat Potenzial“ ins Leben gerufen, das darauf abzielte, „frühzeitig Potenziale für den

Arbeitsmarkt zu identifizieren und gezielt Vermittlungsdienstleistungen bereit zu stellen“¹. Das Besondere an diesem Projekt war die Zusammenarbeit zwischen BA und BAMF, die zuvor aufgrund der Trennung zwischen Asyl- und Integrationsprozess während des Asylverfahrens „nicht gewollt“ war (Interview mit einem Mitarbeiter des BAMF, 10.8.16).

2.6. Gesellschaftspolitischer Konsens mit dem „Sommer der Migration 2015“: Die Kombination ökonomischer, humanitärer und pragmatischer Begründungen

Der Sommer der Migration 2015 rief schließlich eine weitere Beschleunigung der Arbeitsmarktöffnung für Geflüchtete mit „guter“ Bleibeperspektive hervor – darunter die Schaffung kostenloser Sprachkurse, die teilweise Abschaffung der Vorrangprüfung für drei Jahre², die Verbesserung der rechtlichen Situation für Geflüchtete während und nach der Ausbildung, sowie die Möglichkeit einer Beschäftigungsaufnahme in der Leiharbeitsbranche nach drei Monaten (vgl. auch Aumüller 2016, 12). Doch diese Öffnung schlug sich nicht primär in den vielfachen Gesetzesänderungen nieder, sondern vor allem in der Entstehung zahlreicher Initiativen von staatlicher Seite, der Privatwirtschaft und der Zivilgesellschaft zur Arbeitsvermittlung von Geflüchteten.

„Ich habe in meiner Tätigkeit selten eine so breite Koalition des guten Willens erlebt. Also ich muss sagen, für mich aus Verwaltungs-Perspektive, ich hätte mir etliche Sachen, die jetzt Konsens sind, vor drei Jahren noch gar nicht aufzuschreiben getraut.“ (Interview mit einem Mitarbeiter des BAMF, 10.8.16)

Wie waren diese Beschleunigung der Arbeitsmarktöffnung und die Vervielfältigung der involvierten Akteure möglich geworden? Unsere These ist, dass ein gesellschaftspolitischer Konsens von breiten Teilen der politischen Führungseben, wirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren bis hin in die Verwaltung notwendig war. Dieser Konsens beruhte auf einer spezifischen Kombination ökonomischer, humanitärer und pragmatischer Begründungen. Hervorgerufen wurde er nicht zuletzt durch die eigensinnigen Bewegungen der Migration und die faktische Präsenz einer hohen Zahl „unerwarteter“ Migrant*innen, die das Arbeits- und Mobilitätsregime zu einer Reorganisation zwangen.

2.6.1. Ökonomische Begründungen

Mit dem Nationalen Aktionsplan Integration der Bundesregierung 2012 wurden Geflüchtete erstmals als direkte Zielgruppe von arbeitsmarkt- und migrationspolitischen Maßnahmen benannt, um die „bereits im Inland vorhandenen Arbeitskräftepotenziale“ zu „erschließen“ (Bundesregierung 2011, 115). Mit den steigenden Asylantragszahlen 2013 verbreiterte sich auch die Debatte um deren Fachkräftepotenzial (Mayer 2015, 19) und nahm Ende 2014 / Anfang 2015

¹ Weitere Informationen zu den Rahmenbedingungen, Zielsetzungen und dem Verlauf des Modellprojekts finden sich unter:

<https://www.arbeitsagentur.de/web/wcm/idc/groups/public/documents/webdatei/mdaw/mtm4/~edisp/l6019022dstbai752888.pdf>. Zuletzt aufgerufen am 15.12.2016.

² Mit dem im Juli 2016 in Kraft getretenen Integrationsgesetz wurde die Vorrangprüfung in denjenigen Bezirken abgeschafft, in denen die Arbeitslosenquote unterdurchschnittlich ist. (Tabelle GGU). Der Entwurf zum Integrationsgesetz findet sich unter: <http://www.bmas.de/DE/Presse/Meldungen/2016/integrationsgesetz.html>. Zuletzt aufgerufen am 15.12.2016.

weiter Fahrt auf. Vorangetrieben wurde diese Debatte maßgeblich von Initiativen aus der Privatwirtschaft, allem voran den Arbeitgeberverbänden und regionalen Handwerkskammern.

Im Sommer 2015 wuchs der Druck von Arbeitgeberverbänden auf die Politik. In einem Positionspapier forderte die Bundesvereinigung Deutscher Arbeitgeberverbände (BDA) im Juni 2015 unter anderem den uneingeschränkten Arbeitsmarktzugang für Geduldete, die Abschaffung der Vorrangprüfung für Asylsuchende, die Aufhebung des Beschäftigungsverbots in der Zeitarbeitsbranche, die Beschleunigung der Asylverfahren sowie Erleichterungen bei dem zuvor beschriebenen „Spurwechsel“ von der Asyl- in die Erwerbsmigration (BDA 2015). Zudem mehrten sich Stimmen von einflussreichen deutschen Unternehmen, die dafür plädierten, die „Flüchtlingskrise“ als „Chance“ für die volkswirtschaftliche Entwicklung Deutschlands zu begreifen (vgl. z.B. Daimler-Chef Dieter Zetsche in der FAZ, 15.09.15).

Um dieses „Potenzial“ und den volkswirtschaftlichen „Nutzen“ der neu angekommenen Geflüchteten zu bemessen, erschienen im letzten Jahr zahlreiche, zumeist quantitative Studien (vgl. z.B. Wech 2016; Fratzscher/Junker 2015; Boockmann/Kohler 2016). Im Zentrum steht hier die Frage, wie sich die *Qualifikationen* und die *Kompetenzen* erfassen lassen, die Geflüchtete mit sich bringen. Parallel dazu entstanden zahlreiche Instrumente zur Kompetenzfeststellung und zum „Profiling“ für Agenturen und Arbeitsvermittler (vgl. IQ-Netzwerk 2015).

Die Entstehung dieser Studien und Instrumente lässt sich als Teil der zuvor beschriebenen Ausweitung einer logistischen Rationalität verstehen, mittels derer Auswahl- und Steuerungsprozesse wissenschaftlich zu prognostizieren und zu legitimieren versucht werden. Bei der Steuerung der Arbeitskraft Geflüchteter wird diese Rationalität, also der Versuch, die genau richtige Menge an Arbeitskraft, mit den richtigen Qualitäten zur richtigen Zeit und an den richtigen Ort zu vermitteln, allerdings in besonderer Weise herausgefordert. Denn die Zielgruppe befindet sich bereits innerhalb der Grenzen des Nationalstaates und kann so nicht den gleichen Mechanismen der Steuerung durch Formen differentieller Inklusion unterzogen werden.

2.6.2. Humanitäre Begründungen

Diese ökonomischen Argumentationen des Arbeitskräftepotenzials Geflüchteter verknüpften sich im „Sommer der Migration“ auf spezifische Weise mit „humanitären“ Begründungen, die die Grundlage der internationalen Flüchtlingskonventionen bilden. Dabei wurde die Arbeitsmarktintegration Geflüchteter auch als „Verantwortung“ der Wirtschaft betrachtet (vgl. z.B. IHK-Online). Diese humanitären Begründungen lassen sich als Teil eines politischen Moments beschreiben, der durch die am 5. September getroffene Entscheidung der Bundesregierung, die Grenzen partiell zu öffnen, sowie durch die Willkommens- und Solidaritätsbewegungen losgelöst wurde. Etliche Akteure aus der Wirtschaft versuchten, ihren „Beitrag“³ zur Integration zu leisten – und argumentierten gleichzeitig, dass sich die Beschäftigung Geflüchteter ökonomisch (noch) nicht rechne (Interview mit Arbeitgeberverband, 2.5.16). Zentral in dieser Argumentation ist eine Ausweitung des Integrationsdispositivs „Integration durch Arbeit“, das die Bundesregierung als „de[n] beste[n] Weg in unsere Gesellschaft“ beschreibt (Bundesregierung 2016a).

³ Ein prominentes Beispiel stellt die im Februar 2016 gegründete Initiative „Wir zusammen“ dar - ein Netzwerk von 100, zum Teil großen und bekannten Unternehmen wie der Deutschen Bank oder Volkswagen, das das Engagement von Unternehmen für Geflüchtete zu bündeln und auf einer gemeinsamen Plattform darzustellen versucht. In seiner Selbstbeschreibung argumentiert die Initiative einerseits mit der Notwendigkeit, „Menschen, die vor Krieg und Verfolgung fliehen mussten, eine neue Perspektive [zu] schaffen“ und andererseits mit den „langfristigen Chancen“ der Fluchtmigration „für unser Land“; in: <https://www.wir-zusammen.de/home>. Zuletzt aufgerufen am 15.12.2016.

2.6.3. Pragmatische Begründungen

Zu ökonomischen und humanitären Begründungen für eine Beschleunigung der Arbeitsmarktintegration Geflüchteter gesellten sich im letzten Jahr pragmatische Reaktionen. Aus dieser Perspektive war die Arbeitsmarktöffnung zwar nicht geplant und erwünscht gewesen, das Arbeitskräftepotenzial sollte angesichts seiner plötzlichen Gegenwart aber auch nicht „brachliegen“ gelassen werden (vgl. Interview mit H. Schneider, IZA; in: Welt24, 29.7.16). Weitere Stränge pragmatischer Argumentationsmuster umfassen den Appell, dass Geflüchtete durch ihre Arbeit ihren „Beitrag“ zur Gemeinschaft leisten müssten sowie die Angst vor einem Zusammenbruch des Sozialstaates durch den Anstieg der Sozialleistungsempfänger*innen (Interview mit gemeinnütziger Arbeitsvermittlung, 1.8.16). Die pragmatischen Begründungen sind insbesondere deswegen interessant, weil sie verdeutlichen, dass Prozesse der Arbeitsmarktöffnung sich oftmals der nationalstaatlichen Planbarkeit und Steuerung entziehen. Die faktische Präsenz einer sehr hohen Zahl von Geflüchteten innerhalb der nationalen Grenzen führte dazu, dass diese Gruppe nicht länger arbeitsmarktpolitisch ignoriert werden konnte.

2.7. Die Proliferation von Akteuren der Arbeitsvermittlung

Diese autonomen Migrationsbewegungen führten wie bereits erwähnt auch eine Reorganisation der Infrastruktur zur Vermittlung mobiler Arbeit herbei. Zunächst einmal lässt sich eine weitere Proliferation von Akteuren (siehe Kapitel 2.3.) beobachten, die in die Vermittlung von Migrant*innen und Geflüchteten in Arbeit involviert sind – von staatlichen Modellprojekten über Initiativen aus der Wirtschaft und privatwirtschaftliche Organisationen bis hin zu zivilgesellschaftlichen Akteuren. Einige dieser Akteure besaßen bis vor ein bis zwei Jahren wenige oder gar keine Berührungspunkte mit dem Thema Arbeitsvermittlung. Dazu zählen beispielsweise Bildungs- und soziale Träger wie der Paritätische Wohlfahrtsverband LV Berlin e.V. mit seiner gemeinsam mit der Stiftung Zukunft ins Leben gerufenen Online-Plattform und Beratungsstelle „Work for Refugees“ oder die zahlreichen zivilgesellschaftlichen Willkommensinitiativen, die Geflüchtete beim Arbeitsmarktzugang unterstützen. Darüber hinaus gründeten sich neue Personaldienstleister wie beispielsweise das Unternehmen „Syrvive“, das sich auf die Vermittlung syrischer Fachkräfte spezialisiert hat.⁴ Viele der neuen Initiativen sind in ihrer Form und Funktionsweise ohne die Digitalisierung und die Rolle sozialer Netzwerke so nicht denkbar. Die digitalen Jobbörsen, zu denen neben „Work for Refugees“ unter anderem auch „Refugees Work“, „Workeer“ oder „Migrant Hire“⁵ zählen, verfolgen das grundlegende Ziel, die Begegnung von Geflüchteten und Arbeitgeber*innen, auch „matching“ genannt, zu ermöglichen.

Oftmals übernehmen diese Initiativen und Unternehmen aber auch Aufgaben, die über die bloße Ermöglichung der Begegnung hinausgehen. Sie unterscheiden sich in der Intensität der Beratung und Begleitung von Geflüchteten und Arbeitgeber*innen. So berät die Initiative „Work for Refugees“ der Parität Geflüchtete beispielsweise auch zu Fragen, die das Asylrecht oder die Wohnungssuche betreffen. Der Personaldienstleister Syrvive, der sich auf die Vermittlung syrischer Fachkräfte spezialisiert hat, würde gerne in Zukunft neben der Arbeitsvermittlung auch einen „Rundumservice“ anbieten – von der Wohnungssuche, über den Umzugsservice bis hin zu Sprachkursen. Dazu strebt das Unternehmen den Status der Gemeinnützigkeit an, um dann Unternehmen die Möglichkeit anbieten zu können, die Vermittlungsgebühr als Spende abzurechnen (Interview mit Syrvive, 14.9.16). Das Start-Up „Migrant Hire“ wirbt bei

⁴ <https://de.syrvive.de/>

⁵ <https://workeer.de/>; <https://www.refugeeswork.at/>; <http://www.refugeeswork.com/>; <https://migranthire.com/>

Unternehmen damit, dass es alle bürokratischen Prozesse, die mit Aufenthalts- und Arbeitserlaubnissen verbunden sind, übernimmt.

Bei einigen Akteuren hing diese Ausweitung des Beratungs- und Vermittlungsangebotes auch einerseits mit der Einsicht zusammen, dass die Arbeitsmarktteilhabe von Geflüchteten ohne die Unterstützung in den Bereichen Wohnraum, Sprache und Rechtshilfe nicht funktioniert und andererseits mit der Überlegung, Unternehmen „Anreize“ für die Beschäftigung Geflüchteter zu setzen.

Obgleich der Unterstützungsbedarf von Geflüchteten und ihre Vermittlung in Arbeit zweifelsohne sehr spezifische Charakteristika aufweisen, lässt sich die Ausweitung des Aufgabenspektrums von Vermittlungsakteuren parallel zu der generellen, globalen Entwicklungstendenz einer „Migrationsinfrastruktur“ (Lindquist/Biao 2014, 124) denken, innerhalb derer eine zunehmende Anzahl von Agenturen und Brokern die Begegnung zwischen Unternehmen und mobiler Arbeit vermittelt und dabei zunehmend breitere Funktionen einnimmt, um diese Begegnung möglichst reibungslos zu gestalten. Dazu zählt zum Beispiel die Schaffung von Rechtssicherheit für Arbeitgeber*innen, die Organisation der Reproduktion der Arbeiter*innen sowie Qualifizierungsmaßnahmen (Lindquist 2010, 118). Private Personaldienstleister bieten diese Aufgaben Arbeitgeber*innen oftmals unter dem Begriff „Relocation Management“ an. Die Ausweitung dieser Infrastruktur kann in Deutschland aber auch in einem Zusammenhang mit der Diskussion um die „weichen Standortfaktoren“ im Zuge der Anwerbung von Fachkräften betrachtet werden – und dem damit einhergehenden Eingeständnis, dass der deutsche Arbeitsmarkt und die hiesigen Lebensbedingungen keineswegs so attraktiv sind, wie in der Debatte um die Einführung der Blue Card beispielsweise in großen Teilen vorausgesetzt worden war.

Im Zuge des „Sommers der Migration“ sind allerdings nicht nur neue Akteure entstanden, sondern auch neue, ungewöhnliche Koalitionen in Form von Kooperationsprojekten von staatlichen Trägern, zivilgesellschaftlichen Willkommensinitiativen und Akteuren aus der Wirtschaft. Die Arbeitsgruppe „Berufliche Integration für Flüchtlinge“ des Unterstützerkreises Flüchtlingsunterkünfte Hannover e.V. bietet Geflüchteten beispielsweise an, „in Erhebungsbögen ihre Daten über Ausbildung, Studium, Berufserfahrung und sonstige Qualifikationen, die für eine berufliche Integration wichtig sind, zu erfassen“ und diese Informationen auch der Agentur für Arbeit zugänglich zu machen.⁶

Staatliche Institutionen sind bei der Arbeitsmarktintegration zunehmend auf solche neuen Akteure und wandelbare Strukturen angewiesen. So besitzen beispielsweise die beschriebenen Willkommensinitiativen ein „Wissen“ über die Qualifikationen von Geflüchteten und einen Zugang zu ihnen, die viele staatliche Institutionen nur schwer erlangen können. Auch im bereits erwähnten Modellprojekt „Early Intervention“ stellten die praktischen Erfahrungen der lokal verankerten Bleiberechtsnetzwerke eine zentrale Rolle für BAMF und BA dar (Interview mit einem Mitarbeiter des BAMF, 10.8.16).

Auch einige Akteure aus der Wirtschaft sehen sich dem Staat bei der Arbeitsmarktintegration Geflüchteter einen Schritt voraus. So entwickelten beispielsweise einige Arbeitgeberverbände angesichts der sich vervielfältigenden gesetzlichen Regulierungen Leitfäden für Arbeitgeber*innen (siehe z.B. BdS 2016), um die Gesetze in die Praxis zu übersetzen und dem

⁶ <http://www.uf-hannover.de/ag-bif>

steigenden Bedürfnis der Unternehmen nach Rechts- und „Planungssicherheit“ (Aumüller 2016, 13) nachzukommen. Mit der Schaffung von „Rechtssicherheit“ ist mitunter auch der Versuch verbunden, die zum Teil fließenden Übergänge von illegaler zu legaler Beschäftigung auszuloten und die Grenzen der Beschäftigungsmöglichkeiten Geflüchteter und die Bedingungen der Integration auszuweiten. Darunter fällt auch der andauernde Versuch von einigen Arbeitgeberverbänden, die rechtlichen Möglichkeiten für eine Ausnahme der Geflüchteten vom Mindestlohn auszuloten, darunter beispielsweise die bereits sehr geläufige Anwendung der Ausnahmeregelungen für Pflichtpraktikant*innen.

Wir vermuten, dass die neuen Akteure der Arbeitsvermittlung in Zukunft eine zunehmend bedeutsame Rolle einnehmen werden. Während staatliche Institutionen diese eher als temporäre Überbrückung staatlicher Engpässe werten dürften, sehen sich einige neue Akteure, so zum Beispiel der Personaldienstleister Syrvive, als notwendige Modernisierer und „Bindeglieder“, die sich fest auf dem „Markt“ etablieren möchten (Interview mit Syrvive, 14.9.16). Ein anderer Vermittlungsakteur sah sich in der Anfangsphase seines „Pionierprojekts“, der Schaffung einer Plattform zur Vermittlung von Geflüchteten, „sehr kritisch beäugt“ von der BA (Interview vom 1.8.16).

„Also es gibt wirklich viel Engagement, wo man eben jetzt gucken muss, diesen zum Teil etwas entstandenen Wildwuchs mal ein bisschen zu bündeln und vielleicht in so Modelle zu überführen. Und andererseits die Leute darauf einzustellen, dass es eben eher ein Marathon als ein Sprint wird. Also, dass Integrationsprozesse einfach Zeit brauchen.“
(Interview mit einem Mitarbeiter des BAMF, 10.8.16)

Staatliche Institutionen versuchen zum Teil, die Kontrolle und das Primat der Regulation über die heterogene Landschaft neu entstandener Vermittlungsakteure zurückzugewinnen und gleichzeitig das Engagement der Zivilgesellschaft und der Wirtschaft aufrechtzuerhalten.

2.8. Die Praxis differentieller Inklusion und der Logistifizierung

Parallel zu den staatlichen Bemühungen einer Arbeitsmarktöffnung für die Gruppe der Geflüchteten mit „guter“ Bleibeperspektive⁷ durch eine Liberalisierung der Gesetzgebung sowie zahlreiche Modell- und Kooperationsprojekte zur Förderung der Arbeitsmarktintegration fand eine Verschärfung der Bedingungen für Geflüchtete mit „schlechter“ Bleibeperspektive statt. Das im Oktober 2014 in Kraft getretene Gesetz zur Reduzierung des Arbeitsverbotes mit dem Titel „Gesetz zur Einstufung weiterer Staaten als sichere Herkunftsstaaten und zur Erleichterung des Arbeitsmarktzugangs für Asylbewerber und geduldete Ausländer“ ist nur ein Beispiel für diese Verschärfung. Im medialen Diskurs wurde dieses Gesetz auch als „Kretschmann-Deal“ diskutiert, da der grüne Ministerpräsident Baden-Württembergs entgegen der rot-grünen Mehrheit im Bundesrat für die Einstufung von Serbien, Mazedonien und Bosnien-Herzegowina als sicherer Herkunftsstaaten stimmte und im Gegenzug verbesserte Arbeits- und Lebensbedingungen für Geflüchtete aushandelte (vgl. MIGAZIN, 24.7.15). Auch das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz („Asylpaket I“, Oktober 2015) und das Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren („Asylpaket II“, Februar 2016) enthielten Passagen zur schnelleren Durchsetzung von Abschiebungen. Unsere These ist folglich, dass nicht nur eine zunehmende Logistifizierung der

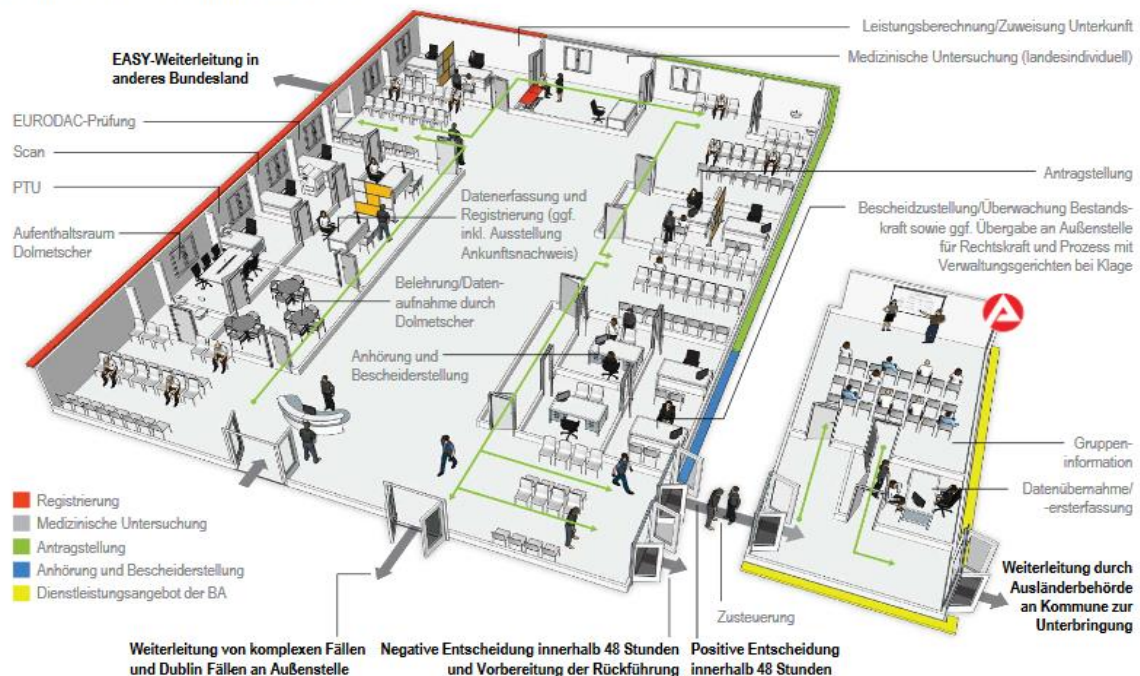
⁷ Eine "gute Bleibeperspektive" ist für das BAMF dann gewährleistet, wenn eine Person aus einem Herkunftsland kommt, das eine Schutzquote von über 50 Prozent aufweist. Welche Herkunftsländer dieses Kriterium erfüllen, wird halbjährlich festgelegt. Derzeit trifft dies auf Eritrea, Irak, Iran, Syrien und Somalia zu (*Mediendienst Integration*, 8.3.16).

Arbeitsvermittlung zu beobachten ist, sondern parallel dazu eine Logistifizierung von Abschiebungen, auch „Rückführungen“ genannt, stattfindet.

Wie bereits verdeutlicht wurde, fordern eigensinnig verlaufende Migrationsbewegungen und die faktische Präsenz von Migrant*innen, die sich schon innerhalb des nationalen Territoriums befinden, arbeitsmarktpolitische Versuche einer gezielten Steuerung migrantischer Arbeit in bestimmte Sektoren des Arbeitsmarktes in besonderer Weise heraus. Eine nur selektive Öffnung des Arbeitsmarktes, eine Hierarchisierung von Geflüchteten mit „guter“ und „schlechter“ Bleibeperspektive, gelungener und mangelnder „Integrationsfähigkeit“ sowie die konsequentere und beschleunigte Abschiebung „unerwünschter“ Migrant*innen stellt in dieser Regulationslogik den Versuch dar, die staatliche Souveränität und die Kontrollfähigkeit der Grenzen aufrechtzuerhalten. Diese Grenzen umfassen nicht nur die externen Grenzen des Nationalstaates, sondern ebenso seine sich vervielfältigenden „internen“ Grenzen: die Zugangs- und Ausschlussmöglichkeiten zum/vom Arbeitsmarkt (vgl. Mezzadra/Neilson 2013). Besonders deutlich wird diese Verzahnung zwischen externen und internen Grenzen am Beispiel der sogenannten „Mitwirkungspflichtverletzer*innen“⁸, die nach wie vor einem Arbeitsverbot unterliegen, wenn sie nicht „aktiv“ an ihrer eigenen Abschiebung mitwirken (Muy 2015, 5).

Abbildung 1: Aufbau eines Ankunftsentrums (Quelle: http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/broschuer-integriertes-fluechtlingsmanagement.pdf?__blob=publicationFile)

Aufbau eines Ankunftsentrums



⁸ Die „Mitwirkungspflichten“ von Asylsuchenden und Geduldeten sind in § 15 Abs. 2 AsylVfG definiert und umfassen die Pflichten, der Ausländerbehörde den Pass und alle erforderlichen Dokumente „vorzulegen, auszuhändigen oder zu überlassen“ sowie „Falle des Nichtbesitzes eines gültigen Passes oder Passersatzes an der Beschaffung eines Identitätspapiers mitzuwirken“ (Wendel 2014: 9f).

Die Verbindung zwischen einer logistischen „Fantasie“ der Steuerung mit einer „Clusterung“ und Hierarchisierung von Geflüchteten zeigt sich besonders markant am Beispiel der sogenannten „Ankunftszentren“. Ankunftszentren sind intermodal mit der Beschleunigung von Abschiebungen durch die Ausreisezentren, insbesondere für Geflüchteten aus Balkanstaaten, zu denken. Die ersten Ankunftszentren gingen im Juni 2016 in Betrieb, derzeit gibt es bundesweit 23 Zentren (Stand Oktober 2016). Sie richten sich ausschließlich an Geflüchtete mit „guter Bleibeperspektive“ (Interview mit der Koordinierungsstelle Flüchtlinge der BA, 31.10.16). In diesen Zentren werden sämtliche Verfahren rund um die Aufnahme von Asylsuchenden gebündelt, mit dem Ziel, das gesamte Asylverfahren zu beschleunigen, optimaler Weise innerhalb von drei Tagen. Bisher räumlich getrennte Landes- und Bundesprozesse werden zusammengeführt. Dazu zählen die Erstregistrierung, inklusive eines Fingerabdruck-Schnell-Abgleichsystem („Fast-ID“), mit der alle registrierenden Behörden über eine Sofortabfrage feststellen können, ob zu einer Person bereits Daten vorhanden sind.⁹ Nach der Erstregistrierung durchlaufen die Geflüchteten in Ankunftszentren vier weitere Stufen: Die erkennungsdienstliche Behandlung, die gesundheitliche Erstuntersuchung, das Asylantragsverfahren und schließlich eine Beratung für einen möglichen Einstieg in den deutschen Arbeitsmarkt (BAMF 2016). Der „Kerngedanke“ der Ankunftszentren besteht darin, die „logistischen Voraussetzungen“ zu schaffen, „dass alle Bestandteile dieses Prozesses gut ineinandergreifen“ (Interview mit R. Bunte, Leiter der Koordinierungsstelle Migration der BA, 6.10.16). Das BA ist nur für die letzte Stufe im Ankunftszentrum zuständig, die vorherigen Stufen unterliegen der Zuständigkeit des BAMF. Die Geflüchteten erhalten zum einen ein Informationsangebot über die Angebote der BA und den deutschen Arbeitsmarkt. Zum anderen soll ein „erstes Profiling“ entstehen, das heißt die berufliche Erfahrung, die beruflichen Kompetenzen sowie sonstige Qualifikationen erfasst werden, sodass dem Jobcenter am zukünftigen Wohnort der Person diese Informationen schon zur Verfügung stehen.

Bei der Unterscheidung zwischen Geflüchteten mit „guter“ und „schlechter“ Bleibeperspektive handelt es sich um eine Differenz, mittels derer migrations- und arbeitsmarktpolitische Steuerungsversuche operieren. Eine zweite Differenz, die spätestens mit den Hartz-Reformen eine Tradition in der Arbeitsmarktpolitik besitzt, ist die zwischen Aktivität und Nicht-Aktivität, einer aktiven Integration und einer Integrationsverweigerung. Im Integrationsgesetz, das dem Leitsatz „Fördern und Fordern“ folgt, wurde die „aktive Integration als Pflicht“ festgeschrieben (BMAS 2016). So drohen beispielsweise Geflüchteten, die die neuen „Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen“ (FIM), darunter die „gemeinnützigen Arbeitsgelegenheiten“ für 0,80 Euro pro Stunde, ablehnen, Leistungskürzungen (Bundesregierung 2016b). An dieser Stelle zeigt sich die Verbindung neuer migrationspolitischer Maßnahmen zur Erschließung der Arbeitskraft Geflüchteter mit einer Neuauflage von Instrumentarien einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik (vgl. Scherschel 2016).

⁹ Das BAMF beschreibt dieses neue Kerndatensystem online unter: <http://www.bamf.de/DE/Service/Top/Presse/Interviews/201606-pdvnews/richter-ankunftsnachweis-pdvnews-node.html>. Zuletzt aufgerufen am 15.12.2016.

2.9. Widersprüche zwischen arbeitsmarkt- und migrationspolitischen Instrumentarien

Bei den beschriebenen Regulationsmechanismen der Arbeitskraft Geflüchteter handelt es sich zunächst einmal um *Steuerungsversuche*, die nicht zwangsläufig so auch in der Praxis um- und durchgesetzt werden können. Dies liegt zum einen in den widerständigen Strategien der Geflüchteten selbst begründet, den staatlichen Steuerungsversuchen zu entgehen oder sie anders als geplant zu nutzen. Zum anderen bremsen sich die widersprüchlichen arbeitsmarkt- und migrationspolitischen Gesetzgebungen und Maßnahmen zum Teil gegenseitig aus. Besonders plakativ zeigt sich diese Widersprüchlichkeit in einem in der *taz* veröffentlichten Interview mit Frank-Jürgen Weise, der derzeit sowohl die Position des Vorstandsvorsitzenden der BA, als auch die Leitung des BAMF innehält:

"Zumindest als Vorstandsvorsitzender der Bundesagentur für Arbeit (BA) sagt [Weise] ganz pragmatisch: „Ich habe viele offene Stellen. Und wenn ein Flüchtling eine Arbeit hat, ist das schön. Dann würde ich es unterstützen, dass er, wenn möglich, bleiben kann.“ Allerdings decke sich dies womöglich nicht immer mit dem, was er in seiner zweiten Funktion als Leiter des Bundesamtes für Migration (Bamf) zu vertreten habe." (*taz*, 21.08.16)

In der Praxis manifestieren sich diese Widersprüche auch in staatlichen Projekten zur beschleunigten Arbeitsvermittlung Geflüchteter. Ein Beispiel ist die Teilnehmer*innenauswahl im zuvor beschriebenen Modellprojekt „Early Intervention“. Die Auswahl erfolgte zunächst nach politisch gesetzten Kriterien: Der Einstufung von Geflüchteten mit „guter“ Bleibeperspektive zu Projektbeginn 2014¹⁰. Von den wechselnden politischen Konjunkturen und der damit einhergehenden „Abstufung“ von Afghanistan, Ägypten und Pakistan blieb das Projekt unberührt. Somit stimmten die Auswahlkriterien bald nicht mehr mit den offiziellen Anerkennungskriterien im Asylverfahren überein. Darüber hinaus war die Aufnahme in das Modellprojekt nur dann möglich, wenn kein Dublin-Fall vorlag, das heißt, wenn Deutschland für den Asylantrag zuständig war und nicht das erste EU-Land, in dem Fingerabdrücke genommen wurden oder für das ein Visum vorlag. Laut einem Mitarbeiter des BAMF war der Ausschluss dieser Gruppe der Geflüchteten notwendig, um zu vermeiden, „dass man widersprüchliche Signale sendet als Staat“, dass also eine Person erst an den Arbeitsmarkt herangeführt wird und dann später eine Dublin-Abschiebung folgt und so auch „Hoffnungen enttäuscht werden“ (Interview mit BAMF, 10.8.16). In der Praxis bedeutete dies für die Mitarbeiter*innen des Modellprojekts, dass sie teilweise bis zu acht Wochen auf Rückmeldung der Dublin-Abfrage vom BAMF warten mussten, bevor eine Aufnahme in das Programm möglich war (Interview mit S. Mager, BA Berlin-Süd, 8.8.16). So war das Modellprojekt, das eigentlich eine „frühzeitige Intervention“ zum Ziel hatte, letztlich häufig mit enormen Verzögerungen konfrontiert. Aufgrund der migrationspolitisch motivierten Auswahl gingen dem Projekt folglich aus arbeitsmarktpolitischer Perspektive „sehr interessante Flüchtlinge“, die „eine gute Chance einer schnellen Integration in den Arbeitsmarkt gehabt hätten“ verloren (ebd.).

In der Konsequenz wurden nicht, wie anfangs geplant, lediglich Geflüchtete ausgewählt, die sich erst kurze Zeit in Deutschland aufhielten, da aufgrund der Beschränkung durch die Kriterien und die Wartezeiten schlichtweg nicht genügend Teilnehmer*innen vorhanden waren. Auch

¹⁰ Dazu zählten Geflüchtete aus den Ländern Afghanistan, Ägypten, Eritrea, Irak, Iran, Pakistan, Somalia, Sri Lanka und Syrien.

Geflüchtete mit einer „faktischen“ Bleibeperspektive, die schon länger in Deutschland lebten und zum Teil auch keine Aufenthaltsgestattung oder -erlaubnis besaßen, sondern eine Duldung, konnten dann für das Projekt ausgewählt werden. Dabei waren BAMF und BA abermals auf die Kooperationspartner des Projekts, die lokalen Bleiberechtsnetzwerke, angewiesen, die den Zugang zu dieser Gruppe der Geflüchteten besaß.

Das Modellprojekt ist nicht nur ein Beispiel für das gegenseitige Ausbremsen migrations- und arbeitsmarktpolitischer Regulationslogiken in der Praxis und den verwaltungstechnischen Hürden einer Verzahnung zwischen Asyl- und Integrationsprozess. Anhand des Projekts lässt sich auch aufzeigen, dass staatliche und ordnungspolitische Versuche differentieller Inklusion, dem „Filtern“ von Geflüchteten mit „guter“ und „schlechter“ Bleibeperspektive in der Praxis an Grenzen der Steuerung und Durchsetzbarkeit geraten. So wurden beispielsweise die Informationsveranstaltungen zur Werbung von Geflüchteten für das Programm nach anfänglichen Versuchen in den Sammelunterkünften zurück in die BA verlegt, weil der Zugang der Teilnehmer*innen vor Ort „nicht steuerbar“ war. Die Mitarbeitenden konnten den Ein- und Ausschluss von einigen Geflüchteten schlicht nicht begründet gegenüber den Interessierten kommunizieren (ebd.).

2.10. Enttäuschungen der „logistischen Fantasie“

„Wir würden gerne, gerne viel mehr Flüchtlinge einstellen, wir finden sie aber nicht“.
(Interview mit Zeitarbeitsfirma, 7.9.16)

Viele der dargestellten Entwicklungen, von den Gesetzesnovellen zum erleichterten Zugriff auf die Arbeitskraft der Geflüchteten bis hin zur Vervielfältigung der Vermittlungsagenturen und -akteure, folgen und verstärken Antizipationen in Bezug auf die Rolle der Geflüchteten und ihre vielfältigen Potentiale auf dem deutschen Arbeitsmarkt. Erwartungen zur Neutralisierung des Fachkräftemangels und zur schnellen und reibungsarmen Integration in Beschäftigungsverhältnisse werden jedoch zunehmend enttäuscht. In der Praxis der Heranführung, Vorbereitung, Vermittlung und Etablierung neuer migrantischer Arbeitskraft zeigt sich, dass der deutsche Arbeitsmarkt auf eine spezifische Weise strukturiert ist und dabei weniger flexibel funktioniert als vorgestellt oder gewünscht: Die logistische Rationalität einer übergangslosen (*seamless*), zielgenauen und zeitnahen Arbeitsmarktintegration wird in der Realität mit Grenzen konfrontiert. Einerseits produzieren das Primat deutscher Sprache und die Partikularität des nationalen Ausbildungssystems Verzögerungen, andererseits fehlt es an solider Infrastruktur, die dem Beratungsbedarf von Geflüchteten und Migrant*innen begegnet (Wohnungssuche, Deutschkurse, Rechtsberatung), die der Arbeitssuche oft vorgelagert ist oder damit einhergeht. Die beschriebenen Gesetzesnovellen im Asylrecht und die Verkürzung der Wartefristen für den Arbeitsmarktzugang sollen die Zugriffsgeschwindigkeit auf die Arbeitskraft der Geflüchteten erhöhen, geraten aber dadurch ins Stocken, dass die potentiellen Arbeitskräfte noch gar nicht für den Markt „bereit“ sind. Darin offenbart sich aus der logistischen Steuerungsperspektive eine bisher ungelöste Widerständigkeit in der Zeitlichkeit der temporären Abläufe und Konditionen des Einbezugs migrantischer Arbeitskraft. Dynamiken der strukturellen Verzögerung und des Wartens laufen quer zu dominanten diskursiven Antizipationen der Beschleunigung. Die den Regulationsversuchen zugrundeliegenden logistischen Fantasien werden durch ihr konstantes Scheitern erschüttert.

Währenddessen hat die Inklusion der Geflüchteten in den Arbeitsmarkt in vielen Fällen längst stattgefunden: Die meisten Migrant*innen finden nach wie vor nicht vermittelt über Arbeitsagenturen, sondern über soziale Netzwerke eine Beschäftigung – oftmals als undokumentierte Arbeiter*innen in der informellen Ökonomie.

3. Handlungsempfehlungen für Politik und Zivilgesellschaft

Die Rolle migrantischer Arbeit auf dem bundesdeutschen Arbeitsmarkt nimmt seit den 1950er Jahren eine besondere Stellung ein. Anwerbeinitiativen zielen fast immer auf Sektoren, die aus verschiedenen Gründen von der einheimischen Erwerbsbevölkerung nicht besetzt werden können. Aktuell zielen solche Initiativen vor allem auf die Behebung des Fachkräftemangels, etwa im Pflegesektor oder in der Informationstechnologie. Die Erfüllung der vor allem aus der Wirtschaft gehegten Hoffnungen, dass die Geflüchteten den Fachkräftemangel substantiell lindern könnten, ist in naher Zukunft nur bedingt zu erwarten. Einerseits produzieren das Primat deutscher Sprache und die Partikularität des nationalen Ausbildungssystems Verzögerungen, andererseits fehlt es an solider Infrastruktur, die dem Beratungsbedarf von Geflüchteten und Migrant*innen begegnet (Wohnungssuche, Deutschkurse, Rechtsberatung), die der Arbeitssuche oft vorgelagert ist oder damit einhergeht. Damit ist bereits jetzt abzusehen, dass mindestens kurzfristig ein großer Teil der Geflüchteten (trotz teilweise hoher Qualifikationen) eher in Niedriglohnssektoren etwa im Bereich der Logistik oder der Gastronomie Zugang zu Arbeitsplätzen haben werden.

Auf diese Weise sind sie Teil einer Tendenz, in der ein großer Teil der migrantischen Beschäftigten eher in schlecht bezahlten, prekären und oftmals informellen oder undokumentierten Arbeitsverhältnissen arbeiten (letzteres wird gerade bei Asylsuchenden auch durch gesetzliche Restriktionen beim Zugang zu formeller Beschäftigung befördert). In Bereichen wie der Fleischverarbeitungsindustrie, Gebäudereinigung oder Logistik lässt sich damit eine Überausbeutung migrantischer Arbeitskraft feststellen. Zugleich entstehen auch innerhalb der Sektoren Segmentierungen, da migrantische Beschäftigte überdurchschnittlich oft von Zeit- und Leiharbeit, Befristungen und anderen prekären Beschäftigungsverhältnissen betroffen sind.

Für politische Akteure und Institutionen, Gewerkschaften und zivilgesellschaftliche Initiativen gilt es dagegen anzugehen. Die politische Brisanz dieser Tendenzen ergibt sich nicht nur aus der gesellschaftlichen und ökonomischen Problematik prekärer Beschäftigung im Allgemeinen, sie reicht darüber hinaus. In Betrieben und Branchen, in denen migrantische Beschäftigte zu schlechteren Konditionen als Stammbesetzungen eingesetzt werden, reagieren letztere oftmals ablehnend gegenüber der Einstellung migrantischer Beschäftigter, was im gegenwärtigen politischen Klima leicht zur rassistischen Aufladung dieser Konflikte führen kann. Die rechtspopulistische Interpretation der gegenwärtigen Situation als ethnisierten Ressourcenkonflikt zwischen einheimischer und zugewanderter Bevölkerung droht durch solche Spaltungen weiter zu eskalieren. Die Frage nach gleichen Arbeitsbedingungen und -rechten für alle Beschäftigten stellt sich somit nicht nur aus Gerechtigkeitsperspektive, sondern ist auch ein zentrales Feld, in dem sich mitentscheiden wird, ob sich rechtspopulistische Tendenzen weiter verschärfen werden.

Für Gewerkschaften ergeben sich hier wichtige Aufgaben. Hier gilt es, die Strukturen weiter für migrantische Beschäftigte zu öffnen und gleichzeitig zu versuchen, gerade unter migrantischen Beschäftigten weitere Mitglieder zu gewinnen. Dabei muss weiter ermittelt werden, was die besonderen Bedürfnisse und Probleme der heterogenen Gruppe migrantischer Beschäftigter sind.

Besonderes Augenmerk sollte hier auf verschiedene prekäre Formen der Leih- und Zeitarbeit, informelle und undokumentierte Beschäftigungsformen gelegt werden. Ausweitung der Beratungsangebote und Experimente mit verschiedenen Formen der Einbindung irregulär Beschäftigter erscheinen wichtig, nicht nur um migrantische Beschäftigte vermehrt organisieren zu können, sondern auch um insgesamt der Veränderung der Erwerbsbevölkerung Rechnung zu tragen. Um der Aufgabe der Spaltung von Belegschaften in Stammbesellschaft und prekäre Ränder zu begegnen, tritt immer deutlicher die Aufgabe in den Vordergrund, die rassistische Instrumentalisierung dieser Spaltung zu verhindern. Schulungen für Betriebsräte und andere antirassistische Initiativen existieren bereits an verschiedenen Stellen, sollten aber durch weitere konkrete Maßnahmen ausgebaut werden.

Die bisher genannten Punkte gelten für viele migrantische Beschäftigte in unterschiedlichen Sektoren, Positionen, unterschiedlichen Herkunftsländern und mit unterschiedlichen Bleibeperspektiven. Besonderes Augenmerk der Studie lag auf den Veränderungen seit dem „Sommer der Migration“ 2015, weswegen nun spezifisch auf die Situation der Geflüchteten eingegangen werden soll.

Hier gilt es für Gewerkschaften, aber auch andere politische Akteure, dem Versuch entgegenzutreten, die Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten zu nutzen, um arbeitspolitische Reformen wieder zu unterlaufen. So wird etwa der 2015 neu eingeführte gesetzliche Mindestlohn bei der Arbeitsmarktintegration Geflüchteter von einigen Fraktionen in Politik und Wirtschaft weiter auszuhebeln versucht. Die mit dem Integrationsgesetz geplanten Arbeitsgelegenheiten gelten beispielsweise rechtlich nicht als Beschäftigung im Sinne des Mindestlohngesetzes. Bereits jetzt werden Geflüchtete vielfach unter Mindestlohn bezahlt, beispielsweise im Rahmen von Praktika oder Bundesfreiwilligendiensten. Auch hier gilt es, einer weiteren Segmentierung des Arbeitsmarktes in Beschäftigte „unterschiedlicher Wertigkeit“ und einer Unterschichtung entgegen zu wirken.

Abschließend stellt sich eine zentrale gesellschaftspolitische Frage, die über Arbeitsbeziehungen im engeren Sinne hinausweist. Unsere Studie zeigt, wie Geflüchtete aktuell zunehmend als potentielle Arbeitskräfte verstanden werden. Asyl- und Integrationsprozess werden stärker intermodal verzahnt und Geflüchtete zu Adressat*innen arbeitsmarktpolitischer Integrationspolitiken. Parallel zu den staatlichen Bemühungen einer Arbeitsmarktöffnung für die Gruppe der Geflüchteten mit „guter“ Bleibeperspektive durch eine Liberalisierung der Gesetzgebung sowie zahlreiche Modell- und Kooperationsprojekte zur Förderung der Arbeitsmarktintegration findet eine Verschärfung der Bedingungen für Geflüchtete mit „schlechter“ Bleibeperspektive statt. Neben dem sogenannten „Kretschman-Deal“ im Oktober 2014 enthielten auch das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz („Asylpaket I“, Oktober 2015) und das Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren („Asylpaket II“, Februar 2016) Passagen zur schnelleren Durchsetzung von Abschiebungen.

Diese Tendenz lässt sich als „Ökonomisierung der Flüchtlingspolitik“ beschreiben. Die Nützlichkeit der Geflüchteten für die nationale Volkswirtschaft wird immer mehr zum Kriterium, auch für Bleibeperspektiven. Immer weiter in den Hintergrund tritt damit die Schutzbedürftigkeit und das Bleiberecht aus humanitären Gründen. Eine Diskussion über Zuwanderung, die stark von Nützlichkeitsperspektiven dominiert wird, stellt in unseren Augen eine gesellschaftspolitische Gefahr dar, der es politisch und zivilgesellschaftlich entgegenzutreten gilt.

Literaturverzeichnis

Aumüller, Jutta (2016): Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen: bestehende Praxisansätze und weiterführende Empfehlungen. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Boockmann, Bernhard/ Wilhelm Kohler (2016): Eine ökonomisch fundierte Strategie zur Bewältigung der Zuwanderung. IAW-IMPULSE Nr. 3, S. 1-12.

Breuer, Franz (2010): Reflexive Grounded Theory. Eine Einführung in die Forschungspraxis, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (2016): Integriertes Flüchtlingsmanagement - Zielsystem Deutschland.

http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/broschuere-integriertes-fluechtlingsmanagement.pdf?__blob=publicationFile. Zuletzt aufgerufen am 15.12.2016.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2016): Das neue Integrationsgesetz (Material für die Presse). <http://www.asylhelfer-puchheim.de/images/hintergrundpapier-zum-integrationsgesetz.pdf>. Zuletzt aufgerufen am 15.12.2016.

Bundesregierung (2011): Nationaler Aktionsplan Integration. Zusammenhalt stärken - Teilhabe verwirklichen. https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/IB/2012-01-31-nap-gesamt-barrierefrei.pdf;jsessionid=4B0BB48294EBD34EEC1329E0EFFD2EE9.s7t1?__blob=publicationFile&v=. Zuletzt aufgerufen am 15.12.2016.

Bundesregierung (2016a): Integration durch Arbeit [Pressemitteilung vom 14.09.2016]. <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Infodienst/2016/09/2016-09-15-fluechtlinge/2016-09-15-fluechtlinge-integration-durch-arbeit.html>. Zuletzt aufgerufen am 15.12.2016.

Bundesregierung (2016b): Meseberger Erklärung zur Integration. <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Pressemitteilungen/BPA/2016/05/2016-05-25-meseberger-erklaerung.htm>. Zuletzt aufgerufen am 15.12.2016.

Bundesverband für Systemgastronomie (Bds) (2016): Beschäftigung und Ausbildung Asylbewerber und Geduldete. <http://www.bundesverbandssystemgastronomie.de/bdsnachricht/leitfaden-beschaeftigung-und-ausbildungasylbewerber-und-geduldete-4-auflage.html>. Zuletzt aufgerufen am 15.12.2016.

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) (2015): Arbeitsmarktpotenziale von Asylsuchenden und Geduldeten zukunftsorientiert nutzen. Aktualisiertes Positionspapier zum Arbeitsmarktzugang von Asylsuchenden und Geduldeten, 12. Juni 2015. [http://www.arbeitgeber.de/www/arbeitgeber.nsf/res/Popa-zum-Arbeitsmarktzugang-von-Asylbewerbern.pdf/\\$file/Popa-zum-Arbeitsmarktzugang-von-Asylbewerbern.pdf](http://www.arbeitgeber.de/www/arbeitgeber.nsf/res/Popa-zum-Arbeitsmarktzugang-von-Asylbewerbern.pdf/$file/Popa-zum-Arbeitsmarktzugang-von-Asylbewerbern.pdf). Zuletzt aufgerufen am 15.12.2016.

Fratzscher, Marcel/ Simon Junker (2015): Integration von Flüchtlingen - eine langfristig lohnende Investition. DIW Wochenbericht Nr. 45, S. 1083-1089.

FAZ (15.09.2015): Flüchtlinge könnten Wirtschaftswunder bringen.

<http://www.faz.net/aktuell/technik-motor/iaa/daimler-chef-zetsche-fluechtlinge-koennten-neues-wirtschaftswunder-ausloesen-13803671.html>. Zuletzt aufgerufen am 15.12.2016.

IHK München (o.J.): Die IHK übernimmt Verantwortung. Wie unterstützen die bayrischen IHKs Unternehmen bei der Integration von Flüchtlingen?

<https://www.ihk-muenchen.de/de/Themen/Fl%C3%BCchtlinge/Die-IHK-%C3%BCbernimmt-Verantwortung.html> Zuletzt aufgerufen am 15.12.2016.

IQ-Netzwerk (2015): Praxishandreichung „Qualitätsstandards und migrationspezifische

Instrumente zur Kompetenzfeststellung und Profiling für Agenturen für Arbeit, Jobcenter und Arbeitsmarktakeure.

http://www.esf.de/portal/SharedDocs/PDFs/DE/Leitlinien/2015_12_17_Praxishandreichung.pdf?_blob=publicationFile&v=2. Zuletzt aufgerufen am 15.12.2016.

Jünemann, Reinhard (1989): Materialfluß und Logistik: Systemtechnische Grundlagen mit Praxisbeispielen. Berlin: Springer.

Kühne, Peter (2002): Asylsuchende auf dem deutschen Arbeitsmarkt. In: Andreas Treichler (Hrsg.): Wohlfahrtsstaat, Einwanderung und ethnische Minderheiten. Springer Fachmedien: Wiesbaden, S. 151 – 164.

Lindquist, Johan/ B. Xiang (2014): Migration Infrastructure. International Migration Review. 48 (1), S. 122-148.

Lindquist, Johan (2010): Labour Recruitment, Circuits of Capital and Gendered Mobility: Reconceptualizing the Indonesian Migration Industry. Pacific Affairs. 83 (1). März 2010, S. 115-132.

Mayer, M. Matthias (2015): Fachkräftezuwanderung aus Nicht-EU-Staaten nach Deutschland im Jahr 2013. Aufenthaltstitel zur Erwerbstätigkeit und weitere Kanäle. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Mediendienst Integration (08.03.2016): Herkunft entscheidet über Integrationschancen.

<https://mediendienst-integration.de/artikel/bleibeperspektive-asylverfahren-asyl-integrationskurs-afghanistan-syrien.html>. Zuletzt aufgerufen am 15.12.2016.

Migazin (24.07.2016): Kretschmann-Deal-Bilanz. Die Hürden für Flüchtlinge auf Arbeitssuche bleiben. <http://www.migazin.de/2015/07/24/kretschmann-deal-bilanz-die-huerden/>. Zuletzt aufgerufen am 15.12.2016.

Mezzadra, Sandro/ Brett Neilson (2013): Border as Method, or, the Multiplication of Labor, Durham, NC: Duke University Press.

Muy, Sebastian (2015): Abschiebung oder Arbeitsverbot. Das Arbeitsverbot als Sanktionsmittel gegen geduldete Flüchtlinge. Forum Recht 01, S. 5-7.

Scherschel, Karin (2016): Citizenship by work? Arbeitsmarktpolitik im Flüchtlingsschutz zwischen Öffnung und Selektion. PROKLA 183. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft, 46. Jg. Nr. 2, S. 245-266.

Taz (21.08.2016): Bamf-Chef Frank-Jürgen Weise. Flüchtlinge mit Jobs sollten bleiben. <http://www.taz.de/Bamf-Chef-Frank-Juergen-Weise/!5332265/>. Zuletzt aufgerufen am 15.12.2016.

Wech, Daniela (2016): ifo Migrationsmonitor. Rückgang der Zahl der registrierten Flüchtlinge – schwierige Arbeitsmarktsituation für Asylbewerber. ifo Schnelldienst 69 (12), S. 68-73.

Wendel, Kay (2014): Kettenduldung. Bleiberechtsregelungen und parlamentarische Initiativen 2000-2014. Flüchtlingsrat Brandenburg. <http://www.fluechtlingsrat-brandenburg.de/wp-content/uploads/2014/08/Kettenduldung.pdf>. Zuletzt aufgerufen am 15.12.2016.

Interviewverzeichnis¹¹

- Interview 1: Persönliches Gespräch mit einem Arbeitgeberverband am 02.05.2016, Berlin.
- Interview 2: Persönliches Gespräch mit einem Arbeitgeberverband am 08.05.2016, Berlin.
- Interview 3: Persönliches Gespräch mit Jan Hambura, assoziierter Mitarbeiter im Projekt „Work for Refugees“ des Paritätischen Wohlfahrtsverbands Berlin am 01.08.2016, Berlin.
- Interview 4: Telefonisches Gespräch mit S. Mager, Beauftragte für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt und Leiterin des Modellprojekts „Early Intervention“ bei der Bundesagentur für Arbeit Berlin-Süd am 08.08.2016.
- Interview 5: Telefonisches Gespräch mit einem Mitarbeiter des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) am 10.08.2016.
- Interview 6: Telefonisches Gespräch mit F. Krins, Mitarbeiter bei der Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) im Projekt „Make it in Hamburg!“ am 06.09.2016.
- Interview 7: Telefongespräch mit einem Mitarbeiter einer großen Zeitarbeitsfirma am 07.09.2016.
- Interview 8: Telefonisches Gespräch mit Alexander Röckle von „Syrvive“ am 14.09.2016.
- Interview 9: Persönliches Gespräch mit einer Mitarbeiterin von „Worker – die Jobbörse für Geflüchtete“ am 04.10.2016, Berlin.
- Interview 10: Telefonisches Gespräch mit R. Bunte, Leiter der Koordinierungsstelle Migration, Bundesagentur für Arbeit am 06.10.2016.
- Interview 11: Telefonisches Gespräch mit einer zivilgesellschaftlichen Initiative zur Arbeitsvermittlung Geflüchteter am 10.10.2016.
- Interview 12: Telefonisches Gespräch mit Referentin der Koordinierungsstelle Flüchtlinge, Bundesagentur für Arbeit am 31.10.2016.
- Interview 13: Persönliches Gespräch mit einem Mitarbeiter von „Avenir: Soziale Zeitarbeit für Flüchtlinge & andere Newcomer“ am 06.11.2016, Berlin.
- Interview 14: Telefonisches Gespräch mit einem Personaldienstleister am 09.11.2016.
- Interview 15: Telefonisches Gespräch mit einer Zeitarbeitsfirma am 16.11.2016.
- Interview 16: Persönliches Gespräch mit einer Beratungsstelle für mobile Beschäftigte am 19.11.2016, Berlin.
- Interview 17: Persönliches Gespräch mit einem zivilgesellschaftlichen Akteur im Feld der Arbeitsmarktteilhabe Geflüchteter am 25.11.2016, Hamburg.

¹¹Auf Wunsch wurden einige Interviewpartner*innen anonymisiert.

Interview 18: Persönliches Gespräch mit privaten Arbeitsvermittlungsagentur am 26.11.2016, Hamburg.