Arbeitsgesellschaft im Wandel

Ilker Ataç | Gesa Langhoop |
Sara Madjlessi-Roudi | Marina Mayer |
Karin Scherschel | Susanne Spindler

Teilhabe trotz Duldung?

Prekäre Wege in Arbeit, Ausbildung und Aufenthalt

BELTZ JUVENTA

Ilker Ataç | Gesa Langhoop | Sara Madjlessi-Roudi |
Marina Mayer | Karin Scherschel | Susanne Spindler
Teilhabe trotz Duldung?

Arbeitsgesellschaft im Wandel

Herausgegeben von
Brigitte Aulenbacher | Birgit Riegraf | Karin Scherschel

Moderne Gesellschaften sind nach wie vor Arbeitsgesellschaften. Ihr tief greifender Wandel lässt sich daran ablesen, wie Arbeit organisiert und verteilt ist, welche Bedeutung sie hat, in welcher Weise sie mit Ungleichheiten einhergeht.
Die Buchreihe leistet eine kritische sozial- und zeitdiagnostische Betrachtung der »Arbeitsgesellschaft im Wandel« und befasst sich mit • Theorien der Arbeit und der Arbeitsgesellschaft • Arbeit in und zwischen Markt, Staat, Drittem Sektor, Privathaushalt • Arbeit in Organisationen, Berufen, Professionen • Erwerbs-, Haus-, Eigen-, Subsistenz-, Freiwilligenarbeit in Alltag und Biografie • Arbeit in den Verhältnissen von Geschlecht, Ethnizität, Klasse.

Ilker Ataç | Gesa Langhoop |
Sara Madjlessi-Roudi | Marina Mayer |
Karin Scherschel | Susanne Spindler

Teilhabe trotz Duldung?

Prekäre Wege in Arbeit, Ausbildung und Aufenthalt

BELTZ JUVENTA

Die Stiftung Mercator hat das diesem Buch zugrunde liegende Forschungsvorhaben sowie die Buchpublikation gefördert. Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autor:innen.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Der Text dieser Publikation wird unter der Lizenz **Creative Commons Namensnennung – Nicht kommerziell - Keine Bearbeitungen 4.0 International (CC BY-NC-ND 4.0)** veröffentlicht. Den vollständigen Lizenztext finden Sie unter: https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode.de. Verwertung, die den Rahmen der **CC BY-NC-ND 4.0 Lizenz** überschreitet, ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig. Das gilt insbesondere für die Bearbeitung und Übersetzungen des Werkes. Die Beltz Verlagsgruppe behält sich die Nutzung ihrer Inhalte für Text und Data Mining im Sinne von § 44b UrhG ausdrücklich vor. Die in diesem Werk enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Quellenangabe / Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen. Die Beltz Verlagsgruppe behält sich die Nutzung ihrer Inhalte für Text und Data Mining im Sinne von § 44b UrhG ausdrücklich vor.

Trotz sorgfältiger inhaltlicher Kontrolle übernehmen wir keine Haftung für die Inhalte externer Links. Für den Inhalt der verlinkten Seiten sind ausschließlich deren Betreiber verantwortlich.

Dieses Buch ist erhältlich als:
ISBN 978-3-7799-9104-5 Print
ISBN 978-3-7799-9105-2 E-Book (PDF)
DOI 10.3262/978-3-7799-9105-2

1. Auflage 2026

© 2026 Beltz Juventa
Beltz Verlagsgruppe GmbH & Co. KG
Werderstraße 10, 69469 Weinheim
service@beltz.de
Einige Rechte vorbehalten

Lektorat: Andreas Görg
Satz: Helmut Rohde, Euskirchen
Druck und Bindung: Beltz Grafische Betriebe, Bad Langensalza
Beltz Grafische Betriebe ist ein Unternehmen mit finanziellem Klimabeitrag
(ID 15985-2104-1001)
Printed in Germany

Weitere Informationen zu unseren Autor:innen und Titeln finden Sie unter: www.beltz.de

Inhalt

Einleitung: Geduldetes Leben – Annäherung an prekäre Lebens- und Aufenthaltssituationen 9

Karin Scherschel, Susanne Spindler

Begrifflicher Analyserahmen 13
Policy Brief und Forschungsfragen 20
Aufbau der Studie 21

1. Theoretischer Rahmen: Stratifizierung von Rechten und differentielle Inklusion in der Migrationsgesellschaft 33

Ilker Ataç

1.1. Das Modell der Civic Stratification 35
1.2. Migrationspolitische Steuerung und Konditionalität 39
1.3. Prekarisierung, differentielle Inklusion und multiple Prekarität 42
1.4. Fazit 45
Literatur 46

2. Methodische Zugänge zur Analyse der Aufenthalts-, Ausbildungs- und Arbeitssituation von Menschen in Duldung 49

Karin Scherschel, Marina Mayer

2.1. Die Auswahl der Städte 50
2.2. Überlegungen zur Forschungsethik 51
2.3. Die Dokumentenanalyse zur Vorbereitung der Länder- und Kommunalanalysen 55
2.4. Die Interviews mit Stakeholder:innen, Fachkräften und Menschen in Duldung 56
2.5. Die Auswertung der Daten 61
Literatur 62

3. Profilanalysen: Länder und Kommunen 64

Gesa Langhoop, Sara Madjlessi-Roudi, Marina Mayer

3.1. Bayern 67
3.2. Hessen 76
3.3. Nordrhein-Westfalen 84
Literatur 89

4. Duldung und Aufenthaltsperspektiven: Ein Überblick 96

Sara Madjlessi-Roudi, Susanne Spindler

4.1. Perspektive: Recht auf Regularisierung 99
4.2. Überblick: Rechtliche Wege der Aufenthaltssicherung 100
4.3. Aufenthaltssicherung durch Ausbildung und Beschäftigung 103
4.4. Aufenthaltssicherung durch Bleiberechtsregelungen (§§ 25a und 25b AufenthG) 109
4.5. Petitions- und Härtefallverfahren 111
4.6. Ein Blick auf die andere Seite: Lebenssituationen geduldeter Menschen und Auswirkungen auf die Bemühungen zur Aufenthaltssicherung 112
4.7. Biografische Einblicke: Jacob – Versuche der Identitätsklärung 114
Sara Madjlessi-Roudi, Susanne Spindler

Literatur 116

5. Im Dickicht der Stratifizierung: Ausschlüsse, Hürden und Bedingungen der Aufenthaltssicherung 118

Susanne Spindler, Sara Madjlessi-Roudi

5.1. Bedingungen und Hürden in der Praxis der Aufenthaltsverfestigung 119
5.2. Ausländerbehörde als Gatekeeper 132
5.3. Fazit: Wege in den Aufenthalt: unklar, konditionalisiert, zufällig und vernutzend 142
5.4. Biografische Einblicke: Murat und Ahmad – Der lange Weg in den Aufenthalt 146
Sara Madjlessi-Roudi, Susanne Spindler

Literatur 148

6. „Es geht nicht um meinen Wunsch, sondern ich muss einen Weg finden zu arbeiten, egal welchen“: Pfade von Menschen mit Duldung in die berufliche Ausbildung 151

Marina Mayer, Karin Scherschel

6.1. Das Berufsbildungssystem zwischen Markt, Zwang und Selektion 152
6.2. Orientierung auf Ausbildung bei Menschen in Duldung 156
6.3. Zugangshürden zu Ausbildung für Personen in Duldung oder mit drohender Duldung 166
6.4. Zur Passung einer beruflichen Ausbildung für Personen in Duldung: Vier typische Konstellationen 173
6.5. In der Ausbildung: Erschwerte Lernbedingungen und anhaltende Unsicherheit in der Ausbildung 189

6.6. Zusammenfassung 191
6.7. Biografische Einblicke: Herr Saidi in Ausbildung 192
Marina Mayer
Literatur 195

7. „Also das Schwerste ist, die Arbeitserlaubnis zu kriegen“: Prekarität und Teilhabe von Menschen in Duldung am deutschen Arbeitsmarkt 200
Ilker Ataç, Gesa Langhoop
7.1. Arbeitsmarktzugang für geduldete Menschen: Zwischen Restriktion und Öffnung 201
7.2. Wege zu qualifizierter Beschäftigung: Hürden und Barrieren 213
7.3. Prekarität als Normalzustand 224
7.4. Schlussfolgerungen 228
7.5. Biografische Einblicke: Herr Manu – Prekäre Arbeit, prekärer Aufenthalt 230
Gesa Langhoop
7.6. Biografische Einblicke: Frau Meyan – Versperrte Wege zu qualifizierter Beschäftigung 233
Gesa Langhoop
Literatur 236

8. Unterstützung von Menschen in Duldung: Handlungsansätze und Strategien 239
Sara Madjlessi-Roudi, Susanne Spindler, Ilker Ataç
8.1. Beratung, Begleitung und Coaching 241
8.2. Politische Einflussnahme durch Soziale Arbeit 256
8.3. Brücken bauen: Vernetzung als Basis für gelungene Unterstützungsdienste 263
8.4. Fazit 271
Literatur 273

9. Resümee der Befunde: Multiple Prekarität und differentielle Inklusion 276
Ilker Ataç
9.1. Die verschiedenen Kategorien der Duldung und die Kettenduldung 277
9.2. Konditionalität als zentraler Mechanismus der Migrationspolitik 279
9.3. Ausländerbehörden und Ermessensspielräume 282
9.4. Bundeslandspezifische Asyl- und Integrationspolitik und kommunale Gestaltungsspielräume 283

9.5. Autonomes Leben und soziale Rahmenbedingungen 285
9.6. Konzept der multiplen Prekarität und der differentiellen Inklusion 286
9.7. Unterstützungsstrukturen 288
9.8. Gestaltungsansätze in Lebenssituationen multipler Prekarität 291
Literatur 294

Anhang: Liste der anonymisierten Interviews und Gruppengespräche 295

Einleitung: Geduldetes Leben – Annäherung an prekäre Lebens- und Aufenthaltssituationen

Karin Scherschel, Susanne Spindler

Die vorliegende Studie analysiert die Aufenthalts- und Lebenssituation von Menschen in Duldung. Sie liefert Befunde einer qualitativen Forschung in sechs deutschen Städten zu Ausbildung, Arbeitsmarkt, Aufenthalt und kommunalen (zivilgesellschaftlichen) Unterstützungsstrukturen.[1]

Geduldete Menschen sind wiederkehrend im Kreuzfeuer medialer und politischer Auseinandersetzungen. Zumeist wird die Unrechtmäßigkeit des Aufenthaltes und die Notwendigkeit der Abschiebung in das Zentrum der Diskussion gestellt. Betrachtet man die Rechtslage, wird deutlich, dass es sich bei einer Duldung um eine „vorübergehende Aussetzung der Abschiebung" handelt. Dass Menschen, die geduldet sind, „ausreisepflichtig" sind, bedeutet nicht, dass ihr Aufenthalt irregulär ist. In medialen Debatten der jüngeren Vergangenheit war die Gruppe der Menschen, die mit einer Duldung lebt, wiederholt Gegenstand unsachlicher Behauptungen, in denen der Begriff der „irregulären Migration" schnell fiel und irreführend wurde. Irregulär bedeutet in einem ordnungs- und sicherheitspolitischen Sinn, dass der Aufenthalt gesetzlichen Bestimmungen zuwiderläuft. Dies ist bei der Duldung keineswegs der Fall.

Menschen in Duldung sind – auch unter ordnungs- und sicherheitspolitischen Aspekten betrachtet – nicht irregulär aufhältig. Ihrer Ausreise stehen unterschiedliche (gesetzliche) Gründe entgegen, seien es humanitäre oder organisatorische. Letzteres meint beispielsweise, dass Personen, die geduldet sind, z. B. nicht abgeschoben werden können, weil sie keine entsprechenden Papiere besitzen oder weil das Land, in das sie abgeschoben werden sollen, nicht dazu bereit ist, sie aufzunehmen. Ebenso kann ein Abschiebestopp für das Land existieren, wie es lange für den Irak galt. Das bedeutet, dass Personen, die aus diesem Land geflüchtet sind, nicht abgeschoben werden dürfen, weil die dortigen bürgerkriegsähnlichen Zustände dies nicht zulassen. Weitere Gründe sind etwa die Staatenlosigkeit von Personen oder humanitäre Aspekte wie z. B. schwere Krankheit.

Die Duldung ist kein Aufenthaltstitel wie z. B. die Niederlassungserlaubnis, die Menschen nach einem Asylverfahren (mit dem Ausgang des Flüchtlingsschutzes) einen dauerhaften Aufenthalt ermöglicht. Es handelt sich demgegenüber

1 Wir danken Markus Rebel für seine Unterstützung bei der Erstellung des Skriptes.

um ein Dokument, das einen Aufenthalt für ein bis drei Monate, zumeist für höchstens sechs Monate gewährt. Die betroffene Person ist damit nach wie vor „ausreisepflichtig".[2]

Die Gruppe der Geduldeten ist sehr heterogen. Manche haben einen Asylantrag gestellt, der nicht zu einem Schutzstatus geführt hat. So etwa unsere Interviewpartnerin Marwa, die zum Interviewzeitpunkt 25 Jahre alt war und sechs Jahre zuvor mit ihrer Familie aus dem Irak geflohen ist. Nach Monaten in einer Erstaufnahmeeinrichtung und einigen Jahren in Gemeinschaftsunterkünften lebt sie nun in einer eigenen Wohnung. Ihr berufliches Ziel ist eine Ausbildung zur Kinderarzthelferin. Während der ersten drei Aufenthaltsjahre in Deutschland war es ihr rechtlich nicht möglich, zur Schule zu gehen. Marwa hat keinen Pass und ist seit einigen Jahren in Duldung. Ihr im Irak absolviertes Abitur ist nach einer langen Zeit und vielfältigen Bemühungen, nicht zuletzt mit Unterstützung durch Soziale Arbeit, endlich anerkannt worden. Nach einem Praktikum, das sie absolviert, will sie anschließend einen Ausbildungsplatz finden und möchte parallel einen Deutschkurs B2 zur Ausbildungsvorbereitung machen.

Grundsätzlich zeigt sich, dass die Aussetzung der Abschiebung sich zu einem mehrjährigen bis jahrzehntelangen Zustand entwickeln kann. In der Praxis spricht man von „Kettenduldungen", wenn Duldungen immer wieder aufs Neue verlängert werden und der mit der Duldung verbundene Zustand dementsprechend anhält.

Nicht jede Person mit Duldung hat auch eine eigene Fluchtgeschichte, Personen können in eine Duldung „hineingeboren" werden, wie dies bei vielen passlosen Angehörigen z. B. der Gruppe der Romn:ja oder der kurdisch-libanesischen Community der Fall ist, denen häufig seit mehreren Generationen eine Staatsangehörigkeit nicht zuerkannt wurde. Einer unserer Interviewpartner, Jacob, gehört dazu. Er ist in Deutschland geboren und aufgewachsen, hat eine Ausbildung und geht einer herausfordernden Tätigkeit in einem großen Unternehmen nach. Alle drei Monate muss er eine Duldungsverlängerung in der Personalabteilung seines Unternehmens vorzeigen. Seit über zehn Jahren steht er zur „Identitätsklärung" in Kontakt mit Behörden und Botschaft, er wird seit einigen Jahren auch anwaltlich vertreten und erfährt in seiner Stadt Unterstützung von verschiedenen Seiten (in Abschnitt 4.7 wird Jacobs biografische Situation weiter ausgeführt).

Trotz aller Widrigkeiten schaffen es viele der Betroffenen, Wege der Teilhabe zu finden: Sie arbeiten, sind in Ausbildung – seien es Sprachkursangebote,

---

2 Die grundlegenden rechtlichen Aspekte werden in Kapitel 4 zu Duldung und Aufenthaltsperspektiven skizziert. Auch wird an den Stellen, die bestimmte Aspekte wie Ausbildung oder Arbeit zum Gegenstand der empirischen Analyse haben, auf die rechtlichen Rahmenbedingungen eingegangen. Die an dieser Stelle schematisch skizzierten Eckpunkte einer Duldung werden in der Praxis durch zahlreiche Sonderregelungen, Abweichungen und Ausnahmefälle konterkariert. Die einleitende Skizze erfüllt die Funktion, den Lesenden einen ersten Einblick in das Thema Duldung zu vermitteln.

Schulen, Universitäten oder sonstige Bildungseinrichtungen –, ihre Kinder besuchen Schulen oder Kitas, sie engagieren sich in der Nachbarschaft und in Selbstorganisationen. Es bleibt jedoch das Leben in Unsicherheit, da über allem die Angst vor Abschiebung schwebt.

Menschen in Duldung befinden sich somit in einem „Deportation Gap". Grundsätzlich besteht die Möglichkeit zur Abschiebung und zugleich gibt es Gründe, warum sie nicht abgeschoben werden können (Ataç 2019). Küffner (2022) legt eine empirische Analyse vor, die sich auf die Beschreibung von situierten Praktiken, die mit dem Ringen um Abschiebung einhergehen, konzentriert. Der Begriff „Deportation Gap", der von Matthew J. Gibney (2008) geprägt wurde, bezeichnet, so Rosenberger (2023, o. S.), einen politischen Sachverhalt, der in liberalen Demokratien durch eine Reihe von rechtlichen, humanitären und pragmatischen Gründen erzeugt wird. Abschiebbarkeit selbst ist dabei ein Resultat migrationspolitischer und aufenthaltsrechtlicher Kontrollpolitik. Es sind migrationspolitische Entscheidungen, die dazu führen, dass Personen abschiebbar werden. Dies geschieht z. B. durch die Erweiterung des Konzeptes sicherer Herkunftsstaaten oder auch durch neue migrationspolitische Abkommen mit Ländern, in die die Abschiebung bestimmter Personengruppen lange Zeit tabu war.

Die wenigen einführend skizzierten Anhaltspunkte zur migrationspolitischen Situation von Menschen, die mit einer Duldung leben (müssen), dokumentieren, dass es eine Reihe an Gründen gibt, warum diese nicht abgeschoben werden dürfen. Stache (2024, S. 5) konstatiert, dass es kaum empirische Studien gibt, die sich mit der Lebenssituation Geduldeter befassen. Unsere Studie zu Menschen in Duldung spricht Fragen nach den sozialen Konsequenzen für das Zusammenleben an: Was bedeutet es, wenn Personengruppen – migrationspolitisch intendiert – aus zentralen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens ausgegrenzt werden?

Will man akzeptieren, dass in einer Gesellschaft Menschen ohne oder mit wenig Chancen auf Teilhabe oft über Jahre in Ungewissheit leben und dies – angesichts der Zunahme von Kriegen – in einer größer werdenden Zahl? Überlässt man es kommunalpolitischen Zufällen oder dem Engagement Einzelner, ob Personen Wege in Ausbildung und Arbeit finden und ihre Kompetenzen in einen Ausbildungs- und Arbeitsmarkt einbringen können, wenn parallel dazu ständig der Fachkräftemangel problematisiert wird? Was bedeutet es für den demokratischen Zusammenhalt einer Gesellschaft, wenn Personengruppen in populistischen Diskursen auf Basis irreführender Behauptungen zur Zielgruppe wiederkehrender medialer Hetzkampagnen gemacht werden? Wenn die migrationspolitisch inszenierte Situation des „Deportation Gap" geradezu einlädt, Menschengruppen zum Sündenbock zu erklären, weil das Dickicht der Gesetzgebung, das sie umgibt, so komplex ist, dass es kaum nachvollziehbar ist, und solchermaßen simple Formeln zum Erfolgsfaktor populistischen Stimmenfangs werden können.

Welchen Beitrag kann eine engagierte Forschung leisten, auf Basis empirisch fundierter Analysen öffentliche Diskurse anders – partizipativer und inklusiver – zu gestalten?

Unsere wissenschaftliche Studie stellt die empirischen Befunde in das Zentrum der Aufmerksamkeit und reflektiert diese vor dem Horizont unterschiedlicher theoretischer Überlegungen, die in Form von Schlüsselbegriffen ausführlich skizziert werden. Menschen, die geduldet sind, stehen im Zentrum dieser Studie. Ganz entgegen ihrer medialen Vereinnahmung ist ihre Situation als sich unrechtmäßig Aufhaltende oder unrechtmäßige Nutznießer:innen sozialpolitischer Leistungen wenig wissenschaftlich erforscht.

Das gesellschaftspolitische Anliegen unserer Forschung zielt darauf, politische Gestaltungsmöglichkeiten im Kontext restriktiver Migrationsregime aufzuzeigen. Unser Ziel ist es, Wege in den Aufenthalt, in Ausbildung und Arbeit empirisch zu rekonstruieren und dabei Möglichkeiten und Spielräume in der Unterstützung im kommunalen Kontext zu dokumentieren. Dazu haben wir Beispiele guter Praxis erhoben und deren Strukturen analysiert, damit sie erkennbar werden. Im besten Falle werden sie für andere Kommunen oder einzelne kommunale Akteur:innen zum Role-Model. Hinzu kommt, dass auch andere Gruppen geflüchteter Menschen oft mit ähnlichen Themen- und Problemlagen konfrontiert sind, sodass Befunde und Unterstützungsmöglichkeiten übertragbar sind. Unsere Studie will einen wissenschaftlich fundierten Beitrag dazu leisten, die Lebensbedingungen von Menschen in Duldung, und hier insbesondere junger Menschen, positiv zu beeinflussen.

Über einen Zeitraum von knapp drei Jahren haben wir die Aufenthalts-, Ausbildungs- und Arbeitsmarktsituation geduldeter junger Menschen, vornehmlich im Alter von 18 bis 25 Jahren empirisch erfasst und analysiert. Als Forschungsgruppe haben wir uns damit beschäftigt, mit welchen Hürden Menschen in Duldung konfrontiert sind. Zugleich hat uns interessiert, welche Strukturen zu ihrer Unterstützung existieren. Basis sind 90 Interviews mit 131 Personen. Bei den interviewten Personen handelt es sich um Menschen in Duldung, um Engagierte, die in zivilgesellschaftlichen Organisationen aktiv sind, und um professionelle migrationspolitische Akteur:innen in der Sozialen Arbeit, in Wohlfahrtsverbänden sowie in der städtischen Verwaltung in sechs Kommunen, jeweils zwei in Bayern, Hessen und Nordrhein-Westfalen.

Was sind die grundsätzlichen methodischen und methodologischen Überlegungen, die unsere empirische Studie leiten?

Begrifflicher Analyserahmen

Vier Begriffe prägen die grundlegenden Überlegungen unserer Studie: Es handelt sich um Civic Stratification, multiple Prekarisierung, Konditionalisierung, und differentielle Inklusion. Als weitere, empirisch gewonnene Rahmung, dient uns der Begriff der Vernutzung. Diese Begriffe rahmen theoretisch und empirisch die Analyse der Befunde.

Den Begriff der Konditionalisierung, der insbesondere in den arbeitsmarktpolitischen Debatten genutzt wird, um die Sanktionierungs- und Kontrollpolitiken der Sozialpolitik zu bezeichnen, nutzen wir im migrationspolitischen Kontext, um bestimmte Dynamiken im Gefüge der Aufenthaltsrechte analytisch zu erfassen; nämlich dort, wo staatlich inszenierte Integrationsangebote an bestimmte Voraussetzungen geknüpft werden, beispielsweise an Integrationsleistungen, an den Nachweis einer Identität oder die weitgehend selbständige Sicherung des Lebensunterhaltes. Es müssen bestimmte Bedingungen (Konditionen) erfüllt sein, um bestimmte Rechte zu erwerben.

Der Begriff der Vernutzung hingegen ist im Hinblick auf die Empirie bereits ein Ergebnisbegriff, da er induktiv gewonnen ist. Vernutzung ist das Ergebnis einer widersprüchlichen migrationspolitischen Gemengelage, die für unterschiedliche Beteiligte mit einem hohen Aufwand an Ressourcen einhergeht. Dieser Aufwand ist vor allem einer widersinnigen, überwiegend an ordnungspolitischen Überlegungen orientierten Migrationspolitik geschuldet, die Menschen dazu verurteilt, in einer marginalisierten Situation zu verharren. Damit betroffene Menschen trotz der extremen Marginalisierung an gesellschaftlichen Strukturen teilhaben können (was sie zur Lebens- und Perspektivensicherung sowie aufgrund bestimmter Anforderungen auch müssen), bedarf es eines doppelten und dreifachen Aufwandes, den sie selbst und auch die sie unterstützenden Systeme tragen müssen. Um kleine Schritte voranzukommen, werden übermäßig Kräfte, Zeitressourcen und Kapazitäten gebunden. Insofern konterkarieren migrationspolitische Entscheidungen und Gesetze auch den sozialstaatlichen Auftrag z. B. Sozialer Arbeit und werden damit zum Auslöser der Vernutzung des Wohlfahrtsstaats. Der Begriff und das damit verbundene Konzept werden auf Basis der empirischen Befunde weiter ausgeführt und veranschaulicht.

Vernutzung zeigt sich auch als im System differentieller Inklusion angelegt. Mezzadra und Neilson (2010) führen den Begriff der differentiellen Inklusion, der hier nur kurz angerissen wird, ein, um auf die zunehmende Ausdehnung und Ausdifferenzierung von Grenzziehungen ins Innere wie ins Äußere sowie auf deren Folgen aufmerksam zu machen. Mit dem Begriff kann analysiert werden,

„wie die Inklusion in einer bestimmten Sphäre oder einem bestimmten Bereich verschiedenen Graden von Unterwerfung, Herrschaft, Diskriminierung und Segmentierung unterworfen sein kann“ (Mezzadra/Neilson 2014, S. 242). Dabei wird eine Vielzahl an unterschiedlichen Ausschlüssen und Subjektivitäten erzeugt. Im Kontext des neoliberalen Kapitalismus sind diese mit Widersprüchen verbunden, wenn es beispielsweise um einen weitgehenden Ausschluss aus politischen, sozialen und kulturellen Rechten bei gleichzeitigem Einschluss in Arbeitsverhältnisse geht (ebd., S. 241 f.).

Civic Stratification und multiple Prekarisierung markieren den gesellschaftstheoretischen Horizont der Analyse und werden im Folgenden in ihrer Bedeutung für die Studie genauer skizziert.

Leben im „Deportation Gap“: Duldung bedeutet migrationspolitisch intendierte multiple Prekarität im System der Civic Stratification

Moderne Demokratien gewähren Teilhabechancen in Abhängigkeit zur formalen, rechtlich verankerten Zugehörigkeit. Es handelt sich hierbei um ein stratifizierendes System von (Aufenthalts-)Rechten, das nicht exklusiv binär zwischen Aus- und Inländer:innen differenziert. Lydia Morris prägte den Begriff der Civic Stratification, den wir für unsere Überlegungen nutzen. Instruktiv für unsere Studie sind die Überlegungen von Peter Birke und Johanna Neuhauser (2023), die mit dem Begriff der „multiplen Prekarität“ versuchen, die Vielschichtigkeit ineinandergreifender Politiken und Mechanismen insbesondere im Kontext der Migration deutlich zu machen. Ihre konzeptionellen Überlegungen werden in Kapitel 1 skizziert.

Forschungspolitisch muss unterschieden werden zwischen den als prekär charakterisierten Arbeitsverhältnissen und den prekären Lebenslagen, in denen diese gelebt werden (Scherschel 2024, S. 270). Letztere konstituieren sich nie ausschließlich durch arbeitsmarktpolitische Bedingungen, sondern auch durch weitere Politiken, die im Laufe der folgenden Kapitel empirisch aufbereitet werden.

Die Duldung ist ein Instrument der migrationspolitischen Steuerung, zugleich offenbart sie deren Grenzen. Um diese Ambivalenz von Kontrolle und ihrer Grenze genauer zu verstehen: Die Duldung – bzw. die Regulation der Lebensbedingungen, die an das entsprechende Dokument geknüpft sind – zielt darauf, den Aufenthalt dieser Menschen so unattraktiv wie möglich zu machen und keine Anreize dafür zu schaffen, dass sie in Deutschland bleiben wollen.

Es sollen keine Signale für eine Chance auf einen Aufenthalt gesetzt werden, die zu vermeintlichen Pull-Faktoren[3] werden könnten. Duldungen sind mit einer Einschränkung unterschiedlicher Rechte verbunden: Geduldete Menschen unterliegen, je nach gesetzlichen Bestimmungen, Arbeitsverboten, sie können ihren Wohnort nicht frei wählen oder sie sind für ihren gesamten Aufenthalt in der Bundesrepublik an spezifischen Orten wie den AnkER-Zentren untergebracht. Letztere stehen seit ihrer Einführung unter starker Kritik, weil sie u. a. zu sozialer Isolation führen. Die Duldung kann, je nach sozialer Situation, zu jahrelangen prekären Lebensbedingungen in allen wesentlichen Lebensbereichen führen. Eine Zukunftsplanung ist nur schwer möglich, da die Menschen mit kaum überwindbaren Hürden konfrontiert werden. Ihre Situation zeichnet sich stattdessen durch jahrelange Warteschleifen und Angst vor der Abschiebung aus. Humanitäre oder ganz praktische Gründe stehen allerdings einer Abschiebung oft entgegen. Wenn es einerseits keine rechtskonforme Möglichkeit gibt, den Aufenthalt zu beenden, und andererseits staatlicherseits Anstrengungen unternommen werden, diesen Menschen nur minimale Teilhabe zu gewähren, um eine Aufenthaltsverfestigung zu verhindern, resultiert für die Betroffenen eine hochgradig unwirtliche Lebenssituation.

Widrigen Lebensbedingungen zum Trotz? Eigensinnige Wege in Aufenthalt, Ausbildung und Aufenthalt

Vielmehr finden Menschen in Duldung Wege teilzuhaben: Sie sind in Ausbildung, arbeiten, Kinder besuchen Schulen, Erwachsene nehmen Sprachkursangebote wahr. Sie studieren, bringen ihre Kinder zur Kita, leisten Nachbarschaftshilfe oder werden gesellschaftspolitisch aktiv und schließen sich in Selbstorganisationen zusammen. Sie sind darüber hinaus Gegenstand migrationspolitischer

3 Die Berufung auf vermeintliche Push- und Pull-Faktoren ist in der politischen Öffentlichkeit nach wie vor präsent. Der theoretische Ansatz dazu ist die in den 1960er Jahren von Everett S. Lee entwickelte Push and Pull Theory. Diese Theorieperspektive ist Gegenstand einer gut begründeten Kritik innerhalb der Migrationsforschung. Die Reduktion der Motive für die Migration auf Push- und Pull-Faktoren ist demnach simplifizierend. Sogenannte Pull-Faktoren reichen allein nicht aus, um Migrationsmotivationen in einem zufriedenstellenden Maße zu erklären. Es besteht kein Zweifel daran, dass Migrationsmotivationen differenzierter betrachtet werden müssen, als dies mit dieser Theorie möglich ist und dass die Migrationsentscheidung in aller Regel auf einem Zusammenspiel verschiedenster Faktoren auf der Makro-, Meso- und Mikroebene basiert. Trotz dieser andauernden Kritik werden in medialen und politischen Zusammenhängen meist ohne fundierte Kenntnis offensiv die dieser Theorie entlehnten Schlagworte ins Feld geführt. Das ist aus einer wissenschaftlichen Perspektive ungenügend. Wenn in neueren und seriösen Forschungen auf die Push and Pull-Theorie und ihre Leistungen Bezug genommen wird, dann unter Einbezug dieser Kritik und mit Verweis darauf, dass Migrationsbewegungen sich nicht allein über ein solches Anreizmodell erklären lassen (exemplarisch: Schwenken 2018, S. 75; Schammann/Gluns 2021, S. 18 f.).

Programme, die ihre Teilhabe an Bildung und Arbeit sogar unterstützen. Im Laufe der letzten beiden Jahrzehnte wurden verschiedene arbeitsmarktpolitische Programme und Gesetzesinitiativen verabschiedet, die – wenn auch immer mit Hürden verbunden – Menschen in Duldung Chancen eröffnet haben (exemplarisch: Goebel 2025 i. E.; Gag/Voges 2014). Das jüngste Beispiel ist das sogenannte Chancenaufenthaltsgesetz.[4]

Unser Ziel ist es nicht, ein sozialromantisches Bild von Menschen zu entwerfen, die den widrigsten Lebensbedingungen zum Trotz Wege in Ausbildung, Arbeitsmarkt und Aufenthalt finden. Jüngere Studien belegen, dass sich die Duldung in einem hohen Maße negativ auf die Lebenszufriedenheit der Menschen auswirkt (Stache 2024). Uns geht es darum, danach zu fragen, wie es ihnen im Angesicht zahlreicher migrationspolitisch intendierter Hürden dennoch gelingt, gesellschaftlich teilzuhaben. Wir haben uns das Ziel gesetzt, diese Wege empirisch zu rekonstruieren und Anhaltspunkte für Formen der gelingenden Teilhabe zu finden. Diese empirisch fundierte Basis kann Ansätze für ein migrationspolitisches Umdenken liefern, das auf Teilhabe statt auf Ausgrenzung setzt.

Die vorliegende Studie verortet sich im Kontext einer kritischen Migrationsforschung. Immer dort, wo es thematisch erforderlich ist, spezifische Mechanismen und gesellschaftliche Entwicklungen zu verstehen, werden zudem Forschungen zu Ausbildung, Arbeit, Kommune und Verwaltung im Laufe der Kapitel aufgegriffen. Im Zentrum stehen jedoch die empirischen Ergebnisse und die Perspektiven derjenigen, mit denen wir Interviews geführt haben.

Masterstatus Duldung? Heterogene Lebenswirklichkeiten unter migrationspolitischem Zwang

Das Leben in Duldung ist, dies zeigen die wenigen bisherigen Ausführungen, durch eine Reihe von Ambivalenzen geprägt. Wenn wir bisher von Menschen in Duldung gesprochen haben, dann bedeutet dies nicht, dass es sich um eine homogene Gruppe handelt. Das, was Menschen, die geduldet sind, teilen, ist zunächst einmal nur ein Dokument. Sie teilen zudem spezifisch prekäre Lebensbedingungen, hervorgebracht durch die Regulationen, die mit der Duldung einhergehen.

---

4 Das Chancen-Aufenthaltsrecht gemäß § 104c AufenthG ermöglicht geduldeten Personen unter bestimmten Voraussetzungen einen Weg zu einem gesicherten Aufenthaltstitel. Anspruchsberechtigt sind Personen, die sich bis zum 31.01.2022 mindestens fünf Jahre ununterbrochen in Deutschland aufgehalten haben, keine Straftaten begangen haben und sich zur freiheitlich-demokratischen Grundordnung bekennen. Die Aufenthaltserlaubnis wird für 18 Monate erteilt, in denen die Betroffenen die Voraussetzungen für ein dauerhaftes Bleiberecht nach § 25a oder 25b AufenthG erfüllen müssen – darunter Lebensunterhaltssicherung, Identitätsnachweis und Sprachkenntnisse. Auch bestimmte Familienangehörige können profitieren. Die Regelung gilt befristet bis zum 31.12.2025. Zur weiteren Einschätzung vgl. Spindler und Madjlessi-Roudi (2023).

Die Gruppe der geduldeten Menschen ist sehr heterogen. Nicht jede Person mit Duldung hat auch eine eigene Fluchtgeschichte. So gibt es „ererbte Duldungen", wie dies bei vielen passlosen Angehörigen der Gruppe der Romn:ja der Fall ist. Geduldete Menschen können auch Personen sein, die aus sogenannten sicheren Herkunftsländern (zu denen seit einigen Jahren z. B. auch der Kosovo, Albanien und Mazedonien gehören) geflohen sind, deren Asylantrag keine Aussicht auf Erfolg hatte. Gibt es gesetzliche Gründe, aufgrund derer die Abschiebung bzw. die „freiwillige Rückkehr"[5] nicht stattfinden kann, so erhalten sie im Anschluss eine Duldung, meist eine „Duldung light", die beispielsweise mit einem Arbeitsverbot verbunden ist. Geduldete Menschen sind auch solche, die eine Ausbildungsduldung haben und damit für die Zeit der Ausbildung sowie bei anschließender Berufstätigkeit weitere zwei Jahre vor Abschiebung geschützt sind.

Ein die vorliegende Studie leitender Gedanke der kritischen Migrationsforschung ist, dass migrationspolitische Kategorien Gruppen dadurch kreieren, dass sie sehr unterschiedliche Menschen einer migrationspolitisch geschaffenen Lebenssituation unterwerfen und zugleich durch bereits genannte Ausdifferenzierungen unterschiedliche Lebenslagen hervorbringen.

Migrationskategorien – festgelegte partielle Mitgliedschaften – sind das Ergebnis politischer Regulationen und Aushandlungen, prinzipiell kontingent, interpretationsoffen und historisch variabel. Dadurch, dass sie den Zugang zu sozialen, politischen und bürgerlichen Rechten regulieren, erweisen sie sich als in hohem Maße relevant für die Lebenschancen von Personengruppen, das heißt für gesellschaftliche Ungleichheitsverhältnisse. Partielle staatsbürgerliche Mitgliedschaften sind kein völlig neues Phänomen. Die Möglichkeiten der Teilhabe stellen sich heute jedoch weitaus komplexer dar als in vergangenen Zeiten und noch in der Phase der westeuropäischen Arbeitsmigration (Scherschel 2018; Scherschel 2024). Für eine Analyse der multiplen Prekarität von Menschen in Duldung muss genauer untersucht werden, wie diese mit migrationspolitischen Konditionalisierungen verknüpft sind.

In unseren Interviews mit Menschen in Duldung zeigen sich die enormen Anstrengungen der Betroffenen, sei es in Form des Aushaltens der Ungewissheit, der Beharrlichkeit oder des Mutes, den eigenen Fall öffentlich zu machen oder auch der Anstrengungen, so gut Deutsch zu lernen, dass sie eine B2-Sprachprüfung bestehen. In unseren Gesprächen zeigt sich aber auch schnell, dass es insbesondere Zufälle sind, die Personen voranbringen. Es kann ein spezifischer kommunaler Kontext sein, der durch bestimmte Voraussetzungen (z. B. integrationspolitische Leitbilder, gelingende Kooperationen, historisch gewachsene Strukturen etc.)

5 Migrationspolitisch werden immer wieder Euphemismen kreiert, dazu gehört auch der Begriff der „freiwilligen Rückkehr". Oftmals geschieht die Rückkehr nämlich nicht freiwillig, sondern wird dann vollzogen, wenn es keine andere Alternative gibt, um der Abschiebung zu entgehen. Daher setzen wir den Begriff in Anführungszeichen.

geprägt ist. Sichtbar werden Menschen, wie der Lehrer in der Schule, der seinen geduldeten Schüler mit immensem Engagement unterstützt oder die Sozialarbeiterin, die alles Mögliche unternimmt, um eine Abschiebung zu verhindern und für eine geduldete Person einen Weg in die Ausbildung zu eröffnen. Es ist das soziale Kapital an einem konkreten Ort, nämlich in der Kommune, das in Form von Kontakten und sozialen Netzwerken eine bedeutende Rolle spielt. Diese Beobachtungen wurden zum Ausgangspunkt, um sich genauer mit den städtischen Kontexten und ihren migrationspolitischen Akteur:innen zu befassen.

Zwischen Ex- und Inklusion im kommunalen Kontext: Civic Stratification „vor Ort"

Die Ausgangslage mit Blick auf die rechtlichen Rahmenbedingungen der Zielgruppe ist ambivalent. Einerseits existieren bundespolitisch einheitliche rechtliche Rahmenbedingungen, andererseits erfahren diese in den Bundesländern und in kommunalen Kontexten spezifische Anwendungen und Ausgestaltungen. Konkrete lokale Politiken „vor Ort" bringen je unterschiedliche Teilhabemöglichkeiten hervor. Unsere These, dass Teilhabemöglichkeiten nicht nur in einem Zusammenhang mit inklusiven oder exklusiven gesetzlichen Regelungen stehen, sondern auch mit den kommunalen Praktiken ihrer Auslegung, die von den lokalen Gegebenheiten, den Kooperationen der Akteur:innen und auch von bundeslandspezifischen Gegebenheiten, Erlassen und Programmen beeinflusst werden, werden wir in den folgenden Kapiteln systematisch belegen können.

Obwohl es zahlreiche rechtliche Vorgaben gibt, geschieht Teilhabe „vor Ort": Es sind die Rahmenbedingungen in den Städten und Kommunen, die dazu beitragen, dass Teilhabeprozesse ge- bzw. misslingen können. Sie sind die Orte, an denen Menschen Anlaufstellen und Ansprechpartner:innen finden, an denen sie Bildungseinrichtungen, Arbeitsstellen und Ämter aufsuchen und damit Teilhabe konkret stattfindet (oder auch nicht stattfindet). Zugleich sind sie auch die Orte der politischen Aushandlung.

In der Migrations- und Integrationsforschung haben Studien die Bedeutung der Kommunalverwaltungen für die Entwicklung und Umsetzung von Migrations- und Integrationspolitiken untersucht (Scholten 2013; Spencer/Delvino 2019; Bogumil/Kuhlmann 2020; Mehl et al. 2023). Mit zunehmender Dezentralisierung haben die substaatlichen Ebenen bei der Steuerung der Migration stetig an Einfluss gewonnen (Hepburn/Zapata-Barrero 2014). Die zentralen Annahmen der Multi-Level-Governance-Forschung im internationalen Kontext finden ihre Entsprechung in der deutschen Forschung zu Kommunen. Diese konstatiert einen Bedeutungswandel von deren Rolle in den letzten Jahren. Die Kommunen sind zweifelsohne von Vorgaben von Bund und Land abhängig. Gleichwohl können sie eigene Akzente setzen (Thränhardt 2018, S. 345). Städte und Kommunen sind maßgebliche Orte der Teilhabe (Bommes 2018; Gesemann/Roth 2018). So betonen

Konzepte wie das der Solidarischen Städte die Verantwortung der Stadtgesellschaften für Migration (Lippert/Rehaag 2013; Scherschel 2018). Adam et al. (2019) sprechen im Kontext der internationalen Migrations- und Integrationsforschung auch in Deutschland von einem Local Turn. Die kommunale Ebene habe eine größere aktive Bedeutung in der Integrationspolitik erlangt. Sie verweisen auf die Analysen von Penninx/Garcés-Mascareñas 2018.

Die Rolle der Kommunen, dies zeigen insbesondere die federführenden Arbeiten von Bommes, hat sich im föderalen System mit den Reformen des Wohlfahrtsstaates und dem Wandel der bundesdeutschen Migrations- und Integrationspolitik verändert hin zu einer aktiven und zielgerichteten Gestaltung der Integrationspolitik, die sie „als Moderatoren der sozialen Integration von Migranten zur Steigerung lokaler Integrationspotenziale" betreiben (Bommes 2018, S. 99). Kommunale Politik in Verbindung mit Migrations- und Integrationspolitik war allerdings bis in die jüngere Zeit eine Leerstelle in der Forschung (Schammann/Kühn 2017; Adam et al. 2019, S. 334). Analysen kommunaler Integrationspolitiken der ausgehenden 2010er Jahre diagnostizieren auch einen Wandel von einer Abschottungspolitik gegenüber Geflüchteten und Geduldeten hin zu einer Integrationspolitik (ebd.). Zum Zeitpunkt der Erstellung der vorliegenden Studie lassen sich im Zuge der Wahlerfolge der AfD in mehreren Bundesländern in hohem Maße gegenläufige Prozesse beobachten, die auf eine Stärkung der Abwehr von Flüchtenden zielen. Ob und wie diese Tendenzen unter zunehmend restriktiven gesetzlichen Veränderungen anhalten oder sich wandeln, muss weiter beobachtet werden.

In der Duldungspolitik legt der Bund gesetzliche Handlungsspielräume fest. Die Bundesländer spielen in der Ausgestaltung der Politiken gegenüber geduldeten Personen dennoch eine wichtige Rolle, weil sie über Erlasse die Ausführung von Bundesgesetzen präzisieren. Wie aus den Studien über lokale Integrationspolitik bekannt ist, können die Bundesländer gleichzeitig durch Förderprogramme Anreize für politisches Handeln vor Ort setzen. Für geduldete Personen tragen überwiegend die Bundesländer und Kommunen die finanziellen Kosten. Die Bundesländer haben zudem die Fachaufsicht über die kommunalen Ausländerbehörden und können in dieser Position deren Handeln durch verbindliche Erlasse bestimmen (Schammann/Kühn 2017, S. 7). Die Entscheidungsspielräume der Behörden, insbesondere der Ausländerbehörden spielen ebenfalls eine große Rolle.

Unterstützungsstrukturen: Netzwerke, Soziale Arbeit und Zivilgesellschaft

Unsere Studie wird zeigen, dass Teilhabemöglichkeiten für Geduldete durch Kooperationsbeziehungen und Zusammenspiel zwischen den Betroffenen, den Behörden, der Zivilgesellschaft sowie ökonomischen Akteur:innen geprägt werden. Auf der lokalen Ebene existieren vielfältige Akteur:innennetzwerke und lokale Governance-Strukturen (Ataç/Schütze/Reitter 2020). Integrationsprogramme und

das Engagement von freien Wohlfahrtsträgerorganisationen und Akteur:innen der Sozialen Arbeit, von NGOs, arbeitsmarktpolitischen Netzwerken und weiteren intermediären Organisationen sowie von sozialen Bewegungen spielen eine wesentliche Rolle für die ökonomische und soziale Teilhabe von Menschen in Duldung. Ein besonderes Augenmerk unseres Forschungsvorhabens richtet sich auf die Soziale Arbeit, denn sie ist an vielen Stellen unterstützend in die Lebenslagen geduldeter Menschen einbezogen. Zudem ist sie für Institutionen der Migrationspolitik eine zentrale Akteurin. Ihre Arbeit findet an verschiedensten Schnittstellen lokaler Kooperationen (u. a. zwischen Behörden und der Zivilgesellschaft) statt. Die Problemlagen von Menschen in Duldung sind heterogen. Dazu gehören die Belastung durch die Angst vor Abschiebung, mangelnde Rückzugsmöglichkeiten in Aufnahmeeinrichtungen und Gemeinschaftsunterkünften, keine Möglichkeit zur regelfinanzierten Sprachförderung oder zur Sicherung des eigenen Lebensunterhalts. Dies verunmöglicht in weiterer Folge ein Vorankommen auf dem Weg in Richtung Bleiberecht (Deimann 2015, S. 425). Soziale Arbeit wirkt an unterschiedlichen Stellen: z. B. in der Erstversorgung, in den Gemeinschaftsunterkünften, bei der Begleitung zu Ämtern, in Beratungen, zu diversen Problemstellungen des Alltags wie Schulden durch ungünstige Mobilfunkverträge, in der Vermittlung von Wohnungen, Arbeitsmöglichkeiten und sozialen wie professionellen Kontakten, beispielsweise zu Ehrenamtlichen oder Rechtsanwält:innen. Sie hat das Mandat, Menschen in ihrer Selbstbestimmung, bei der Verwirklichung ihrer Rechte und bei der Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu unterstützen (Spindler 2020, S. 50).

Wir haben deshalb sowohl die kommunalen Kooperationsbeziehungen zwischen relevanten Ausbildungs- und Arbeitsmarktakteur:innen sowie Unterstützungssystemen (Zivilgesellschaft, Soziale Arbeit) als auch die subjektive Perspektive und die Erfahrungen der geduldeten Menschen zum Gegenstand unserer empirischen Forschung gemacht.

Policy Brief und Forschungsfragen

Unsere Forschung zielt auf gesellschaftspolitische Interventionen und wissenschaftliche Analyse. Unsere praktischen Schlussfolgerungen aus der Forschung haben wir bereits im Vorfeld der hiermit vorgelegten Studie in einem Policy Brief veröffentlicht. Dieses Dokument, das öffentlich zugänglich ist, liefert acht Handlungsempfehlungen zur Verbesserung der Aufenthalts-, Ausbildungs- und Arbeitssituation von Menschen in Duldung für die Praxis. Diese waren das Ergebnis einer Reihe von Diskussionen mit migrationspolitischen Akteur:innen aus verschiedenen professionellen und aktivistischen Kontexten. Im Januar 2024 haben wir zur Präsentation der ersten Befunde unserer Studie eine zweitägige Fachkonferenz an der Hochschule Düsseldorf abgehalten, die das Ziel hatte,

Akteur:innen im Kontext Duldung zusammenzubringen, die Rolle der Kommune auszuleuchten und Theorie und empirische Erkenntnisse für die Praxis aufzubereiten. Die Konferenz gab die Gelegenheit, einen ersten Entwurf der Handlungsempfehlungen zur Diskussion zu stellen, um sie dann unter Einarbeitung der Rückmeldungen und Anregungen im Format eines Policy Briefs zu veröffentlichen.[6]

Folgende Fragen leiten die kommunalen Fallstudien: Wie gestalten sich die Teilhabechancen mit Blick auf den Zugang zu Aufenthalt, Arbeit und Bildung für junge geduldete Menschen im kommunalen Kontext? Welche Rolle spielen soziale Netzwerke, Akteur:innen aus Sozialer Arbeit, Verwaltung, Politik und Zivilgesellschaft für die Realisierung der Teilhabe? Was sind die Perspektiven insbesondere der jungen geduldeten Menschen und welche Erfahrungen der sozialen Teilhabe machen sie?

Entsprechende Formen der Teilhabe lassen sich im Kontrast ermitteln. Deshalb haben wir mit Hessen, Bayern und Nordrhein-Westfalen drei unterschiedliche Bundesländer ausgewählt, um die kontrastreichen qualitativ-vergleichenden kommunalen Fallstudien auszuarbeiten. Teilhabemöglichkeiten, so unsere Leitthese, stehen nicht nur in einem Zusammenhang mit in- oder exklusiven gesetzlichen Regelungen, sondern mit den kommunalen Praktiken ihrer Interpretation, Auslegung und Umsetzung. Kommunen als zentrale Orte gesellschaftlicher Teilhabe sind nicht erst seit dem Local Turn im Blickfeld der Forschung. Empirische Fallstudien, die systematisch Divergenzen und Konvergenzen kommunaler Teilhabemöglichkeiten ausleuchten, bilden jedoch eine Leerstelle.

Aufbau der Studie

Für die Ergebnispräsentation wurden verschiedene Schwerpunkte gesetzt, auf die hin die jeweiligen Autor:innen bzw. Autor:innenteams das Material ausgewertet haben. Die jeweiligen Kapitel nehmen Bezug aufeinander und haben einen gemeinsamen methodischen und theoretischen Ausgangspunkt mit Blick auf zentrale Schlüsselbegriffe. Da die Kapitel eigene Schwerpunkte setzen, auch in der Theoriereferenz, ist es möglich, sie unabhängig voneinander zu lesen.

6 Der Policy Brief kann unter https://www.ku.de/fileadmin/190813/Forschung/Handlungsempfehlungen_Teilhabe_trotz_Duldung.pdf abgerufen werden (Abfrage: 15.04.2025).

Kapitel 1: Theoretischer Rahmen: Stratifizierung von Rechten und differentielle Inklusion in der Migrationsgesellschaft

Ilker Ataç referiert vier zentrale Begriffe, die unsere Überlegungen leiten. Dieses Kapitel zielt nicht darauf, ein einziges kohärentes Theoriegerüst zu präsentieren, das die gesamte Studie systematisch leitet, sondern den migrationspolitischen Kontext und Schlüsselbegriffe zu skizzieren, die in den folgenden Kapiteln aufgegriffen werden. Die jeweiligen Kapitel werden darüber hinaus weitere Theorie- und Forschungsbezüge herstellen, da die analysierten Themen zu heterogen sind, als dass sie durch ein einziges kohärentes Theoriekonzept begründet und analysiert werden könnten. Die vier genannten theoretischen Schlüsselbegriffe (Civic Stratification, differentielle Inklusion, multiple Prekarität, Konditionalität), die in Kapitel 1 ausformuliert werden, leiten die Studie.

Kapitel 2: Methodische Zugänge zur Analyse der Aufenthalts-, Ausbildungs- und Arbeitssituation von Menschen in Duldung

In Kapitel 2 skizzieren Karin Scherschel und Marina Mayer den methodischen Zugang unserer Studie zum Forschungsgegenstand. Sie begründen die Auswahl der beforschen Städte. Die qualitative Forschung basiert auf 90 leitfadengestützten Interviews mit 131 Personen, die im Zeitraum von Januar 2022 bis Januar 2023 in sechs Kommunen (Augsburg, Nürnberg, Frankfurt am Main, Darmstadt, Köln und Essen) erhoben wurden. Diese befinden sich in drei Bundesländern (jeweils zwei in Bayern, Hessen und Nordrhein-Westfalen). In diesen sechs kommunalen Fallstudien kamen drei Erhebungsmethoden zum Einsatz: Dokumentenanalyse, Gruppengespräche, leitfadengestützte und problemzentrierte Interviews mit Personen in Duldung sowie mit kommunalen Akteur:innen, die mit ihnen zusammenarbeiten. Unser empirisches Interesse zielte darauf, sowohl die Herausforderungen und Schwierigkeiten im Leben von geduldeten Menschen auszuloten als auch verschiedene Praktiken der Teilhabe von jungen Menschen in Duldung angesichts des kommunalen Umgangs mit dieser Zielgruppe in Interviews mit verschiedenen Akteur:innen der lokalen Migrationsarbeit und der Stadtpolitik zu identifizieren. Menschen in Duldung sind verwundbar, da ihre Teilhabechancen in der deutschen Gesellschaft in politischer, sozialer, kultureller und rechtlicher Hinsicht eingeschränkt sind. Leben im „Deportation Gap" bedeutet migrationspolitische Kontrolle, ein Leben unter Zwang. Die Gefährdungen von Menschen durch migrationspolitische Steuerungsprozesse, die bei einer Teilnahme an einem Forschungsprojekt akut werden können, werden forschungsethisch reflektiert im Horizont von *Do no Harm* und in unserem methodischen Vorgehen mit bestimmten Maßnahmen (z. B. Konsultation von Ethikkommissionen, Anwendung einfacher Sprache, Einsatz von Informed Consent) berücksichtigt. Ein offenes qualitatives Vorgehen war forschungsethisch geraten, weil es sich um

ein schwierig zu erschließendes Feld handelt mit einer Gruppe von Personen, die in besonderem Maße staatlicher Kontrollpolitik ausgesetzt ist. Ein solches Untersuchungsinteresse setzt eine Atmosphäre des Vertrauens voraus. Diese Voraussetzung ließ sich im Rahmen unseres qualitativen Vorgehens schaffen. Auch der Feldzugang, die Konzeption der Instrumente und praktische Herausforderungen der Forschung sind Gegenstand des Methodenkapitels.

Kapitel 3: Profilanalysen: Länder und Kommunen

In Kapitel 3 präsentieren Gesa Langhoop, Sara Madjlessi-Roudi und Marina Mayer die Länderanalysen, die aufbauend auf Dokumenten komprimiert Informationen zu den jeweiligen Landespolitiken in Bayern, Hessen und Nordrhein-Westfalen mit Bezug zu Asyl, Duldung und Abschiebung liefern. Das Profil der sechs beforschten Kommunen wird auf Basis ausgewählter Parameter entwickelt. Bei den zentralen Dokumenten handelt es sich z. B. um Integrationsberichte oder Datenbanken, wie beispielsweise das Ausländerzentralregister. Die Profile werden anhand von drei Schwerpunkten entworfen. Es handelt sich um: (1) die Soziodemografie der Personen in Duldung, (2) ausgewählte Charakteristika der bundeslandspezifischen Asyl- und Integrationspolitiken und (3) Förderprogramme zu Arbeit und Ausbildung, die (auch) Menschen in Duldung adressieren. Während Bayern in der Landespolitik als restriktiv charakterisiert wird, lässt sich in Nordrhein-Westfalen eine stärker an Teilhabe orientierte Migrationspolitik empirisch beobachten. Hessen befindet sich in Bezug auf die migrationspolitische Ausrichtung „zwischen" den anderen beiden Bundesländern.

Kapitel 4: Duldung und Aufenthaltsperspektiven: Ein Überblick

In Kapitel 4 beleuchten Sara Madjlessi-Roudi und Susanne Spindler unterschiedliche Aspekte der komplexen Rechtslage bezüglich Duldung. Im Laufe der Auseinandersetzung mit dem Thema Duldung wurde sehr deutlich, dass die Rechtslage mit vielen Ausnahmen und Detailregelungen sowie oftmaligen Novellen ein fast undurchdringliches Geflecht bildet, das selbst für spezialisierte Jurist:innen eine Herausforderung darstellt. Als Nicht-Jurist:innen ging es uns darum, einen Weg des Verständnisses zu bahnen, einerseits für größere Linien, die im Recht angelegt sind, aber auch für die sich daraus ergebende prekäre Lage der Betroffenen. Dies leisten wir durch die Rezeption juristischer Analysen und indem Praktiker:innen zu Wort kommen, die ihre Erfahrungen bezüglich der verschiedenen Wege in den Aufenthalt schildern.[7]

---

7 Wir danken Prof. Dr. Kerstin Terhardt für hilfreiche Kommentare bei der Aufbereitung der juristischen Grundlagen.

Die Überlegungen dieses Kapitels bauen auf dem grundlegenden Verständnis auf, dass das Rechtsinstitut der Duldung in Deutschland grundsätzlich als Vorstufe zu einem Aufenthaltsrecht betrachtet werden kann. Eingangs werden die wesentlichen Merkmale der Duldung skizziert. In den darauffolgenden Gliederungspunkten werden die unterschiedlichen Wege in eine Aufenthaltssicherung ausgelotet. Wesentliche Optionen sind die Sicherung des Aufenthaltes durch Ausbildung, weil im Anschluss an die abgeschlossene Ausbildung Menschen in der Regel eine Aufenthaltserlaubnis erhalten können. Auch Erwerbsarbeit kann über eine Beschäftigungsduldung zu einer Aufenthaltsverfestigung führen. Im Falle „guter Integration" kann – bei Erfüllung bestimmter Voraussetzungen – der Aufenthalt gesichert werden. Durch bestimmte Bleiberechtsregelungen, deren gesetzliche Grundlagen skizziert werden, kann der Aufenthalt also verstetigt werden. Das Chancenaufenthaltsrecht gehört dazu, wurde jedoch nach unserem Untersuchungszeitraum implementiert und war daher kein Gegenstand in den Interviews. Wir haben dazu jedoch einige Einschätzungen publiziert (Ataç/Scherschel/Spindler 2023; Spindler/Madjlessi-Roudi 2023).

Weitere Möglichkeiten bieten Härtefallkommissionen oder Petitionsausschüsse. Diese Wege wurden auch in unseren Gesprächen mit Betroffenen und Berater:innen genannt. Obwohl wir Wege in den Aufenthalt rekonstruieren, haben wir schnell – nicht zuletzt dank einer Vielzahl von Gesprächen mit Personen, die in ihrer Praxis mit der kaum überschaubaren Rechtslage tagtäglich konfrontiert sind – festgestellt, dass der Prozess der Regularisierung des Aufenthalts in einem besonders hohem Maße konditionalisiert ist. Es existiert eine Vielzahl an Bedingungen, die es zu erfüllen gilt, was wiederum durch ein immenses Maß an entsprechenden Ermessens- und Interpretationsspielräumen gekennzeichnet ist und – auch das soll nicht verschwiegen werden – durch eine behördliche Willkür, die Exklusion zuweilen als zentralen Maßstab ihrer Entscheidungen setzt. Der Weg in den Aufenthalt wird zudem dadurch erschwert, dass die Duldung eine Lebenssituation schafft, die die Menschen physisch und psychisch belastet. Beengte Wohnverhältnisse, soziale Isolation, die Erfahrung, dass Freund:innen und Nachbar:innen abgeschoben werden, all das sind zusätzliche Belastungen in einer bereits schwierigen Situation. Dennoch: Menschen in Duldung suchen und finden trotz der geschilderten Hürden Wege in den Aufenthalt. Das Kapitel rekonstruiert die Grundlagen dafür.

Kapitel 5: Im Dickicht der Stratifizierung: Ausschlüsse, Hürden und Bedingungen der Aufenthaltssicherung

Susanne Spindler und Sara Madjlessi-Roudi skizzieren im fünften Kapitel die vielfältigen Bedingungen und Hürden bis hin zu Ausschlüssen, mit denen Menschen in Duldung auf ihren Wegen in die Aufenthaltsverstetigung konfrontiert sind. Das fünfte Kapitel setzt sich zum Ziel, diese Wege empirisch zu rekonstruieren

und komplexe Gründe, die zur Versagung des Bleiberechts führen, zu identifizieren. Im Visier sind zentrale Hürden, die den Zugang zur Ausbildungs- bzw. Beschäftigungsduldung sowie zur Aufenthaltserlaubnis in der Praxis negativ beeinflussen. Die erste zentrale Hürde ist die Identitätsklärung. Entgegen der weit verbreiteten Unterstellung, dass die Menschen ihre Identität verbergen möchten, liegt die Passbeschaffung vor allem im Einflussbereich der Behörden des Herkunftslandes und nur zu einem geringen Teil im individuellen Einflussbereich der betroffenen Personen. So ist Staatenlosigkeit zumeist kein persönliches Verschulden und auch nicht beeinflussbar. Sie hat aber einen erheblichen, oft jahrzehntelangen oder auch mehrgenerationalen Einfluss auf den Weg der Aufenthaltsverfestigung. Auch in anderen Fällen können wir empirisch zeigen, dass die Gründe für den Ausschluss aus Wegen in den gesicherten Aufenthalt sich oftmals persönlichen Gestaltungsmöglichkeiten der Einzelnen entziehen. Dies gilt sogar für die Straffälligkeit. Es können z. B. kleinere, bei Angehörigen der Mehrheitsgesellschaft als nichtig betrachtete oder weiter zurückliegende Vergehen sein, die im Zuge der Aufenthaltsverfestigung zum Stolperstein werden. Generiert wird dadurch eine doppelte Bestrafung, die ihren Ausgangspunkt im Zusammenspiel von Straf- und Aufenthaltsrecht hat. Im Laufe des Kapitels skizzieren wir weitere Konditionalsierungen des Aufenthaltes, die in der Praxis für die Betroffenen oft zu immensen Herausforderungen und kaum überwindbaren Hürden werden. Dazu zählen Vorduldungszeiten und Stichtagsregelungen und der Nachweis „guter Integration", der vielfältige Interpretationsspielräume für Sachbearbeiter:innen eröffnet. Bemühungen um gute Bildung und vorbildliche Leistungen seitens der Betroffenen stehen der unsicheren Bleibeperspektive diametral gegenüber. Weitere Hürden sind der Nachweis von Lebensunterhaltssicherung und Wohnraum.

Breiteren Raum in Kapitel 5 nehmen die Überlegungen zur Rolle der Ausländerbehörde ein. Ihre Rolle ist zentral, da sie als „Gatekeeper" (Lahusen/Schneider 2017) beim Zugang zu Rechtsansprüchen in Deutschland fungiert. Dabei zeigen sich allerdings kommunale Unterschiede zwischen den Ausländerbehörden.

Kapitel 5 macht deutlich, dass aufenthaltsrechtliche Regelungen zu einem Zugewinn von staatsbürgerlichen Rechten durch einen sichereren Aufenthalt führen (Civic Gain), z. B. durch die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis. Sie können jedoch auch zu einem Civic Deficit führen, beispielsweise durch die Erteilung einer sogenannten „Duldung light". Wege in den gesicherten Aufenthalt sind komplexe, kaum geradlinige Prozesse, oft ohne Wenn-dann-Beziehungen.

In der Duldung werden drei Achsen der Stratifizierung wirksam. Die erste Achse, die Achse des Rechts, stellen die gesetzlichen Bedingungen dar. Über rechtliche Gegebenheiten hinaus wirkt zweitens die informelle Achse, denn die Aufenthaltsverfestigung (Civic Inclusion) vollzieht sich in direkter Abhängigkeit von weiteren Bedingungen, wie der Wohnungs- oder Arbeitsmarktlage. Empirisch wird gezeigt, dass beide Achsen noch um eine dritte ergänzt werden können,

nämlich die Achse des Zufalls. Diese besteht aus Faktoren, die das Individuum gar nicht beeinflussen kann, wie die Zuweisung zu einer Kommune mit ihren spezifischen Bedingungen. Wir zeigen auf, dass Wege in den Aufenthalt etwa durch die restriktive Nutzung von Ermessensspielräumen in Ausländerbehörden oder unzureichende Unterstützungsangebote in Kommunen stark erschwert werden. Das Zusammenspiel dieser drei Achsen befeuert die multiple Prekarität.

Kapitel 6: „Es geht nicht um meinen Wunsch, sondern ich muss einen Weg finden zu arbeiten, egal welchen" – Pfade von Menschen mit Duldung in die berufliche Ausbildung

Für junge Menschen in Duldung könnte eine Ausbildung im Berufsbildungssystem einiges an Chancen bringen – wenn ihnen ein Zugang und ein Abschluss gelingt. Die Kehrseite dieses aufenthaltsrechtlichen Systems ist jedoch, dass es den berufsbiografischen Verläufen der jungen Menschen in Duldung enorme äußere Zwänge auferlegt und individuelle Gestaltungsspielräume in sozialer, politischer und kultureller Hinsicht verengt. Die Kopplung von Aufenthaltssicherung mit Ausbildung und Arbeit eröffnet zwar die Möglichkeit auf eine Verbesserung der Lebenssituation, zugleich steht sie aber für Konditionalisierungen und potenzielle Einschränkung von Entfaltungsmöglichkeiten.

Im sechsten Kapitel skizzieren Marina Mayer und Karin Scherschel wesentliche Elemente des deutschen Berufsbildungssystems und liefern eine knappe arbeits- und bildungssoziologische Einordnung. Den weitaus größten Teil des Kapitels nehmen die empirischen Rekonstruktionen ein, die Schritt für Schritt entfalten, wie Menschen in Duldung kontextbezogen Abwägungen treffen, inwiefern ein Pfad in die berufliche Ausbildung für sie selbst infrage kommt. Zunächst wird argumentiert, dass unterschiedliche Faktoren existieren, die Orientierungen auf eine Ausbildung und einen Ausbildungszweig hin beeinflussen: sowohl positive (z. B. Unterstützung durch Peers und zivilgesellschaftliche Akteur:innen) als auch negative (z. B. fehlende Erlaubnis der Ausländerbehörde, Bedenken der Unternehmen bezüglich einer Einstellung). In unsere Reflexionen beziehen wir systematisch die Frage nach der Agency der (jungen) Menschen in Duldung ein, indem wir das Wechselspiel zwischen Anforderungen des Bildungssystems und den Restriktionen, die das Leben in Duldung auszeichnen, ausloten. Im Zentrum des Kapitels stehen vier Konstellationen, die subjektive Orientierungen in ihrem Zusammenspiel mit den jeweiligen systemischen Beschränkungen, denen die Menschen in Duldung ausgesetzt sind, wie auch Ressourcen, über die sie verfügen, typisieren. Wir unterscheiden (Konstellation 1) Personen, die trotz höherer Ambitionen in eine Ausbildung abgedrängt werden, von solchen (Konstellation 2), die zwar eine Ausbildung anstreben, aber eine andere als die, die ihnen unter den gegebenen Zwängen möglich ist. Zudem treffen wir empirisch auf (Konstellation 3) Personen, die eine Ausbildung als (nachholende) Aufstiegschance

betrachten, und schließlich gibt es (Konstellation 4) Personen, die im Amtsjargon an der Grenze der „Ausbildungsreife“ stehen, denen also eine Überforderung mit der Ausbildung zugeschrieben wird. Deutlich wird, dass die Integration in das Ausbildungssystem unter den Bedingungen einer Duldung mit hohen Kosten für die Betroffenen verbunden ist, da ihr Partizipationsprozess – ein zentraler Befund unserer Studie – zumeist das Resultat migrationspolitischer Zwänge und Ergebnis von Kompromissbildungen ist, die nicht den Erwerbsorientierungen und beruflichen Interessen der jungen Menschen in Duldung, sondern zuvorderst der Sicherung des Aufenthaltes geschuldet sind.

Kapitel 7: „Also das Schwerste ist, die Arbeitserlaubnis zu kriegen“ – Prekarität und Teilhabe von Menschen in Duldung am deutschen Arbeitsmarkt

Im Zugang zum Arbeitsmarkt für Menschen in Duldung zeigt sich ein dynamisches Feld zwischen Restriktion und Öffnung. Ilker Ataç und Gesa Langhoop skizzieren die Positionen in den Debatten der letzten Jahre und deren Veränderungen. Dabei lässt sich eine Entwicklung erkennen: von keinem oder nachrangigem Zugang zum Arbeitsmarkt über den Abbau von Wartezeiten beim Zugang zum Arbeitsmarkt bis hin zu integrationspolitischen Maßnahmen, beispielsweise in Form von Programmen, die die Teilhabe am Arbeitsmarkt fördern. Dies ist manchmal – aber nicht durchgängig – mit einer Perspektive des Bleibens verknüpft. Unterstützungsmaßnahmen und Programme gelten oftmals nicht für alle Menschen in Duldung, sondern es werden weitere Kategorien gebildet, die dann zur Grundlage für Aus- und Einschlüsse werden. Ein Beispiel ist die nachgewiesene Identität: Personen, die aufgrund fehlender Dokumente als nicht mitwirkend gelten, werden oft von Fördermaßnahmen oder einer Arbeitserlaubnis ausgeschlossen.

In der Duldungspolitik gilt offiziell das Ziel einer schnellen Arbeitsmarktintegration für jene, von denen angenommen wird, sie seien potenziell nützlich. Dabei spielt die Erwerbsarbeit eine besondere Rolle, da die Verfestigung des Aufenthaltes an die überwiegend eigenständige Sicherung des Lebensunterhaltes geknüpft wird. Das Integrationsgesetz zielt damit explizit auf eine Verankerung des aktivierungspolitischen Gedankens in der Asylpolitik. Unter bestimmten Voraussetzungen kann eine Verfestigung des Aufenthaltes erreicht werden (Scherschel 2018, S. 136 f.).

Unter dem aufgezeichneten Rahmen behandeln die Ausführungen von Gesa Langhoop und Ilker Ataç vor allem die mit der Arbeitsmarktteilhabe verbundene multiple Prekarität. Denn die Suche nach einem Weg, über Arbeit in einen sicheren Aufenthalt zu kommen, wird durchkreuzt von der Tatsache, dass ein unsicherer Aufenthalt wie die Duldung zur Verstärkung sozioökonomischer Prekarität beiträgt und damit Zugänge verhindert werden. Außerdem sehen wir,

dass geduldete Menschen in prekären Beschäftigungsverhältnissen ausharren, um nicht auch noch den letzten Anker zu verlieren.

Um die Problematik zu entfalten und zu analysieren, werden zunächst die rechtlichen Rahmenbedingungen des Arbeitsmarktzugangs für geduldete Menschen aufgezeigt. Eine der größten Hürden sind Arbeitsverbote und ihre Folgen. Auch hier zeigen sich mehr oder weniger zufällig zum Tragen kommende Restriktionen durch migrationspolitische Akteur:innen. Zentrale Instanz sind die Ausländerbehörden, die daher genauer in den Blick genommen werden. Im Anschluss daran wird auch die Frage gestellt, inwiefern Fördermöglichkeiten und Unterstützungsprogramme zur Realisierung von Teilhabe beitragen können, wenn sie die Lebensbedingungen von Menschen in Duldung oder die Realitäten des Arbeitsmarktes außenvorlassen. Weitere relevante Themen sind rassistische und weitere Formen der Diskriminierung, die teilweise die Grundlage des Ausschlusses bilden oder die an spezifischen Stellen als Ausschluss zum Tragen kommen.

Die Ausführungen verdeutlichen, wie die differentielle Inklusion von Menschen in Duldung gleichzeitig Teilhabe ermöglicht und verwehrt. Durch die Rekonstruktion der Bedingungen, Hürden und Realitäten des Zugangs zum Arbeitsmarkt für geduldete Menschen können die Mechanismen differentieller Inklusion analysiert werden. Besondere Auswirkungen hat die Dynamik der Eingebundenheit zwischen einerseits migrations- und ordnungspolitischen Diskursen und Gesetzen, die Migration als Sicherheitsrisiko betrachten und andererseits von Verwertungslogiken und Nützlichkeitsdenken geprägt sind und entsprechende Aktivierungsmaßnahmen entfalten. Dies führt zur Gleichzeitigkeit von Ein- und Ausschlüssen und oft für die Betroffenen und die sie Unterstützenden zu einer Unmöglichkeit der Beantwortung der Frage, welche Bedingungen zu erfüllen sind, um Aufenthaltssicherheit zu erlangen.

Kapitel 8: Unterstützung von Menschen in Duldung: Handlungsansätze und Strategien

Menschen in Duldung sind mit unterschiedlichsten Formen von Ausschlüssen konfrontiert. Diese müssen sie in ihrem Alltag oft allein bewältigen und tun dies auch. Uns beschäftigt in diesem Kapitel die Frage, wie und von wem sie in Hinblick auf Teilhabe unterstützt werden, welche Strukturen es gibt und wie Handlungsspielräume in den oft sehr eng gezogenen Grenzen angelegt und erweitert werden. Sara Madjlessi-Roudi, Susanne Spindler und Ilker Ataç gehen auf die Ausgestaltung der Unterstützungssysteme ein. Übergänge zwischen professionellem Handeln und zivilgesellschaftlichem Engagement sind dabei oft fließend, weshalb auch Formen der Zusammenarbeit und der Netzwerkarbeit in den Blick kommen. Teilhabemöglichkeiten für Menschen in Duldung sind durch Kooperationsbeziehungen und ein Zusammenspiel zwischen Betroffenen,

Behörden, Zivilgesellschaft und ökonomischen Akteur:innen geprägt. Auf der lokalen Ebene existieren vielfältige Akteur:innennetzwerke und lokale Governance-Strukturen (Ataç/Schütze/Reitter 2020). Skizziert wird zudem, welcher Rahmenbedingungen es bedarf, damit Unterstützung gelingen kann und welche Formen guter Praxis identifiziert werden können. Ein besonderes Augenmerk gilt der Sozialen Arbeit: Sie ist unterstützend in die Lebenslagen geduldeter Menschen einbezogen. Zudem ist sie in den zentralen Institutionen der Migrationspolitik eine zentrale Akteurin und darüber hinaus findet ihre Arbeit an verschiedensten Schnittstellen lokaler Kooperationen (u. a. Behörden, Zivilgesellschaft oder auch Polizei) statt. Soziale Arbeit wirkt an unterschiedlichen Stellen, wie in den Gemeinschaftsunterkünften, in der Begleitung zu Ämtern, in Beratungen sowie bei diversen Problemstellungen des Alltags wie Wohnen und Arbeit. Der Auftrag Sozialer Arbeit ist es, Menschen in ihrer Selbstbestimmung und bei der Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu unterstützen. Fasst man Soziale Arbeit als Menschrechtsprofession, dann geht es darum, den Subjekten als Rechtsträger:innen dazu zu verhelfen, Rechte zu verwirklichen, sowie Rahmenbedingungen entgegenzuwirken, die der Teilhabe und der Umsetzung der Rechte im Wege stehen (Spindler 2020, S. 50 f.). Dennoch kann es passieren, dass die Erfahrungen von geflüchteten Menschen mit sozialarbeiterischer Beratung zu Enttäuschung und Skepsis gegenüber den Sozialarbeitenden führen, da die von ihnen wahrgenommenen Menschenrechtsverletzungen nicht behoben werden. Dies erzeugt gerade in der Arbeit mit geduldeten Menschen ein spannungsreiches Verhältnis.

Weitere Akteur:innen haben im Kontext von Flucht und kommunaler Politik in den letzten Jahren enorm an Bedeutung gewonnen: Zivilgesellschaft und Ehrenamt. Welche Funktionen sie einnehmen können und welche Faktoren auf kommunaler Ebene bei der Kooperation eine Rolle spielen, sind zwei in diesem Zusammenhang zu diskutierende Fragen.

In der Analyse konnten mehrere Arbeitsformen, die im Kapitel dargestellt werden, empirisch identifiziert werden. Dazu gehört individuelle begleitende Beratung, die dann besonders erfolgreich ist, wenn sie niedrigschwellig, unabhängig und fachlich spezialisiert ist, eine persönliche Bindung aufbaut, also subjektbezogen und lebensweltorientiert arbeitet und den Beratungsraum spezifisch konzipiert. Unterstützung bei Behördenkontakt ist ein in den Interviews wiederkehrend genanntes relevantes Feld. Hier konnten verschiedene Umgangsstrategien ermittelt werden, die eine Kontrollfunktion gegenüber den Behörden oder die Entwicklung spezifischer Kommunikations- und Kapitalstrategien darstellen. Auch kommunale Projekte als Beispiele guter Praxis werden aufgegriffen, denn sie zeigen, wie das Zusammenspiel von Fachkompetenzen, Kreativität, Kommunikation und Netzwerken funktionieren kann. Sie können daher als Inspiration dienen. Die Rolle eines politischen Verständnisses Sozialer Arbeit und auch des zivilgesellschaftlichen Engagements erhält im kommunalen Kontext eine besondere Relevanz, weshalb wir auch darauf fokussieren. Es zeigt sich, dass

gerade da, wo ein politisches Verständnis als konstitutiver Teil der Arbeit gesehen wird, Teilhabemöglichkeiten besonders eingefordert werden, sei es in Form einer Haltung oder als Lobby- und Öffentlichkeitsarbeit.

Vernetzung kann als die Basis für gelungene Unterstützung ausgemacht werden. Wir analysieren anhand einer Typologie der Netzwerke, beleuchten die Rolle von semi-formellen und informellen Netzwerken in der lokalen Politikgestaltung und eruieren dabei gute Praxis in der Mehrebenen-Vernetzung. Dabei kann die interdisziplinäre Zusammenarbeit verschiedener Akteur:innen als entscheidender Faktor ausgemacht werden, um auf die Bedarfe von Menschen in Duldung einzugehen und deren Teilhabemöglichkeiten zu erweitern.

Kapitel 9: Resümee der Befunde: Multiple Prekarität und differentielle Inklusion

Im abschließenden Kapitel werden die zentralen Befunde der Studie bilanziert. Um der Klarheit der Argumentation willen werden die einzelnen Schritte der Untersuchung mit Blick auf ihre zentralen Erkenntnisse und weitere Forschungsdesiderata referiert.

Wir danken der Stiftung Mercator für die Unterstützung des Forschungsverbundes „Teilhabe trotz Duldung – Kommunale Gestaltungsräume für geduldete Jugendliche und junge Erwachsene“ der Hochschule Düsseldorf, der Katholischen Universität Eichstätt-Ingolstadt und der Hochschule Fulda.

Literatur

Adam, Francesca/Föbker, Stefanie/Imani, Daniela/Pfaffenbach, Carmella/Weiss, Günther/Wiegandt, Claus-Christian (2019): Akteurslogiken bei kommunalen Integrationspolitiken für Geflüchtete in nordrhein-westfälischen Groß- und Kleinstädten. In: Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning 77, 4, S. 333–347. doi.org/10.2478/rara-2019-0040.

Ataç, Ilker (2019): Deserving Shelter: Conditional Access to Accommodation for Rejected Asylum Seekers in Austria, the Netherlands, and Sweden. In: Journal of Immigrant & Refugee Studies 17, 1, S. 44–60.

Ataç, Ilker/Scherschel, Karin/Spindler, Susanne (2023): Perspektiven für Geduldete: Eine halbe Chance. In: taz, 21.02.2023. taz.de/Perspektiven-fuer-Geduldete/%215914087 (Abfrage: 14.11.2024).

Ataç, Ilker/Schütze, Theresa/Reitter, Victoria (2020): Exploring local responses through multi-level relations: The case of municipal welfare provisions for non-removed rejected asylum seekers in Amsterdam, Stockholm and Vienna. In: Ethnic and Racial Studies 43, 16, S. 115–134. doi.org/10.1080/01419870.2020.1723671.

Birke, Peter (2021): Die Fleischindustrie in der Coronakrise: Eine Studie zu Migration, Arbeit und multipler Prekarität. In: Sozial.Geschichte Online 29, S. 1–47.

Birke, Peter/Neuhauser, Johanna (2023): Migration und Prekarität in der Pandemie: Empirische Studien aus Deutschland und Österreich. In: Arbeit 32, 1, S. 3–26.

Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine (2020): Integrationsverwaltung im Föderalismus. In: Knüpling, Felix/Kölling, Mario/Kropp, Sabine/Scheller, Henrik (Hrsg.): Reformbaustelle Bundesstaat. Wiesbaden: Springer VS, S. 459–483.

Bommes, Michael (2018): Die Rolle der Kommunen in der bundesdeutschen Migrations- und Integrationspolitik. In: Gesemann, Frank/Roth, Roland (Hrsg.): Handbuch lokale Integrationspolitik. Wiesbaden: Springer VS, S. 99–123.

Deimann, Andreas (2015): In Deutschland nur geduldet. Rechtsstaatliche Diskriminierung und Handlungsmöglichkeiten Sozialer Arbeit. In: Geisen, Thomas/Ottersbach, Markus (Hrsg.): Arbeit, Migration und Soziale Arbeit. Prozesse der Marginalisierung in modernen Arbeitsgesellschaften. Wiesbaden: Springer VS, S. 415–429.

Gag, Maren/Voges, Franziska (Hrsg.) (2014): Inklusion auf Raten. Zur Teilhabe von Flüchtlingen an Ausbildung und Arbeit. Münster: Waxmann.

Gesemann, Frank/Roth, Roland (2016): Kommunale Flüchtlings- und Integrationspolitik: Ergebnisse einer Umfrage in Städten, Landkreisen und Gemeinden. Zeitraum der Befragung: 25. Januar bis 5. März 2016. Berlin. www.desi-sozialforschung-berlin.de/wp-content/uploads/DESI-Bericht-Kommunale-Fluechtlings-und-Integrationspolitik_05-2016.pdf (Abfrage: 30.07.2016).

Gesemann, Frank/Roth, Roland (Hrsg.) (2018): Handbuch lokale Integrationspolitik. Wiesbaden: Springer VS.

Gibney, Matthew J. (2008): Asylum and the Expansion of Deportation in the United Kingdom. In: Government and Opposition 43, 2, S. 146–167. doi.org/10.1111/j.1477-7053.2007.00249.x.

Hepburn, Eve/Zapata-Barrero, Ricard (2014): The Politics of Immigration in Multi-Level States: Governance and Political Parties. London: Palgrave Macmillan.

Informationsverbund Asyl & Migration (2024): „Änderungen im Asyl- und Aufenthaltsrecht durch ‚Sicherheitspaket'". www.asyl.net/view/aenderungen-im-asyl-und-aufenthaltsrecht-durch-sicherheitspaket (Abfrage: 14.11.2024).

Küffner, Clara (2022): Un/doing deportation – Die Arbeit an der Ausreisepflicht. Wiesbaden: Springer VS.

Lahusen, Christian/Schneider, Stephanie (2017): Asyl verwalten. Zur bürokratischen Bearbeitung eines gesellschaftlichen Problems. Bielefeld: transcript.

Lippert, Randy/Rehaag, Sean (Hrsg.) (2013): Sanctuary Practices in International Perspectives: Migration, Citizenship and Social Movements. Abingdon: Routledge.

Mehl, Peter/Fick, Johanna/Glorius, Birgit/Kordel, Stefan/Schammann, Hannes (Hrsg.) (2023): Geflüchtete in ländlichen Regionen Deutschlands. Studien zur Migrations- und Integrationspolitik. Wiesbaden: Springer VS.

Mezzadra, Sandro/Neilson, Brett (2010): Frontières et inclusion différentielle. In: Rue Descartes 67, S. 102–108.

Mezzadra, Sandro/Neilson, Brett (2014): Grenzen der Gerechtigkeit, differentielle Inklusion und Kämpfe der Grenze. In: Heimeshoff, Lisa-Marie/Hess, Sabine/Kron, Stefanie/Schwenken, Helen/Trzecuak, Miriam (Hrsg.): Grenzregime II. Migration, Kontrolle, Wissen. Transnationale Perspektiven. Berlin/Hamburg: Assoziation A, S. 232–255.

Penninx, Rinus/Garcés-Mascareñas, Blanca (2018): Integrationspolitik in europäischen Städten: strukturelle Konvergenz und substanzielle Differenzierung. In: Gesemann, Frank/Roth, Roland (Hrsg.): Handbuch Lokale Integrationspolitik. Wiesbaden: Springer VS, S. 837–868. doi.org/10.1007/978-3-658-13409-9_40.

Rosenberger, Sieglinde (2023): „Im großen Stil abschieben": Mehr als performative Politik? fluchtforschung.net/im-grossen-stil-abschieben-mehr-als-performative-politik (Abfrage: 17.11.2024).

Schammann, Hannes (2017): Stadt, Land, Flucht. Konzeptionelle Überlegungen zum Vergleich städtischer Flüchtlingspolitik in Deutschland. In: Barbehön, Marion/Münch, Sybille (Hrsg.): Variationen des Städtischen – Variationen lokaler Politik. Wiesbaden: Springer VS, S. 91–119.

Schammann, Hannes/Gluns, Danielle (2021): Migrationspolitik. Baden-Baden: Nomos.

Schammann, Hannes/Kühn, Boris (2017): Kommunale Flüchtlingspolitik in Deutschland. (gute gesellschaft – soziale demokratie #2017 plus). Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung. library.fes.de/pdf-files/wiso/12763.pdf (Abfrage: 15.11.2020).

Scherschel, Karin (2018): An den Grenzen der Demokratie – Citizenship und Flucht. In: Berliner Journal für Soziologie 28, 1, S. 123–149.

Scherschel, Karin (2024): Prekarität und Flucht. Feministische und migrationssoziologische Perspektiven. In: Atzmüller, Roland/Binner, Kristina/Décieux, Fabienne/Deindl, Raphael/Grubner, Johanna/Kreissl, Katharina (Hrsg.): Gesellschaft in Transformation. Sorge, Kämpfe und Kapitalismus. Weinheim/Basel: Beltz Juventa, S. 260–272.

Scholten, Peter (2013): Agenda Dynamics and the Multi-level Governance of Intractable Policy Controversies: the Case of Migrant Integration Policies in the Netherlands. In: Policy Sciences 46, 3, S. 217–236. doi.org/10.1007/s11077-012-9170-x.

Schwenken, Helen (2018): Globale Migration zur Einführung. Hamburg: Junius.

Spencer, Sarah/Delvino, Nicola (2019): Municipal Activism on Irregular Migrants: The Framing of Inclusive Approaches at the Local Level. In: Journal of Immigrant & Refugee Studies 17, 1, S. 27–43. doi.org/10.1080/15562948.2018.1519867.

Spindler, Susanne (2020): Spannungsfelder und mandatsgerechte Arbeit im Kontext Flucht. Soziale Arbeit zwischen politischen Eingriffen und der Nutzung von Spielräumen. In: Binner, Kristina/Scherschel, Karin (Hrsg.): Fluchtmigration und Gesellschaft. Von Nutzenkalkülen, Solidarität und Exklusion. Weinheim/Basel: Beltz Juventa, S. 50–67

Spindler, Susanne/Madjlessi-Roudi, Sara (2023): „Das Chancen-Aufenthaltsrecht. Aufenthaltsverfestigung für Menschen in Duldung und kommunale Implementierung mit Hürden". Berlin: Rosa-Luxemburg-Stiftung. www.rosalux.de/news/id/50923/das-chancen-aufenthaltsrecht (Abfrage: 14.11.2024).

Stache, Randy (2024): Auswirkungen einer Duldung auf Lebenssituation und Lebenszufriedenheit. (BAMF-Kurzanalyse, 3-2024). Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl (FZ). doi.org/10.48570/bamf.fz.ka.03/2024.d.2024.duldung.1.0.

tagesschau.de (2023): „Abschiebung von Jesiden in den Irak – Gebrochenes Versprechen?" www.tagesschau.de/investigativ/monitor/abschiebungen-irak-jesiden-100.html (Abfrage: 14.11.2024).

tagesschau.de (2024): „Nach Anschlag von Solingen. Ampel einigt sich auf Änderungen am ‚Sicherheitspaket'". www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/sicherheitspaket-regierung-bundestag-100.html (Abfrage: 14.11.2024).

Thränhardt, Dietrich (2018): Integrationspolitik in Deutschland zwischen Markt und Plan: Bund, Länder und Kommunen. In: Gesemann, Frank/Roth, Roland (Hrsg.): Handbuch lokale Integrationspolitik. Wiesbaden: Springer VS, S. 345–358.

1. Theoretischer Rahmen: Stratifizierung von Rechten und differentielle Inklusion in der Migrationsgesellschaft

Ilker Ataç

In diesem Kapitel werden die theoretischen Annahmen und Konzepte vorgestellt und synthetisiert, die die Studie leiten und den analytischen Rahmen für die empirische Untersuchung bilden. Im Zentrum stehen theoretische Perspektiven, die Politiken und Maßnahmen zur Steuerung der Migration analysieren. Dabei wird der Fokus auf den Zugang zu Rechten und deren Verweigerung gelegt. In der Auseinandersetzung mit der rechtlichen und sozialen Positionierung von Migrant:innen zeigt sich ein dichtes Geflecht von Regelungen und Praktiken, das durch das Zusammenspiel von migrationspolitischen Steuerungsinstrumenten, institutionellen Umsetzungsformen und individuellen sowie zivilgesellschaftlichen Handlungen geformt wird.

In den meisten EU-Mitgliedstaaten hat die Gruppe der nicht-abschiebbaren Personen keinen anerkannten Aufenthaltsstatus; so auch in Deutschland. Nicht-Abschiebbarkeit drückt sich in dem Begriff des „Deportation Gap" aus, der die numerische Differenz zwischen ausgestellten Ausreisebescheiden und erfolgten (freiwilligen und zwangsweise durchgesetzten) Rückführungen bezeichnet (Rosenberger/Ataç/Schütze 2018). Dem politischen Instrument der Abschiebung steht in vielen Fällen eine Nicht-Abschiebbarkeit gegenüber, die aus rechtlichen Gründen (Gefahr der Menschenrechtsverletzung im Herkunftsland) oder praktischen Gründen (fehlende Dokumente, fehlende zwischenstaatliche Kooperation) resultieren kann. Die Situation der Nicht-Abschiebbarkeit wird in der Praxis eher als Regel denn als Ausnahme gesehen, weshalb Schütze (2025, S. 2) von einer „Regularität der Irregularität" spricht. Nach ihr stellt die Nicht-Abschiebbarkeit „einen strukturellen Widerspruch dar zwischen dem staatlichen Souveränitätsanspruch, über Aufenthalt und Ausreise von Nicht-Staatsbürger:innen zu entscheiden, und den rechtlich und faktisch limitierten Möglichkeiten, diesen Anspruch überhaupt durchzusetzen" (ebd.).

Formal wird die Duldung nach § 60a des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) als „vorübergehende Aussetzung der Abschiebung" bezeichnet. Sie ist kein regulärer Aufenthaltstitel, da die Verpflichtung zur Ausreise der betroffenen Person unberührt bleibt. Die Duldung ist Status und Nicht-Status zugleich, da sie kein Aufenthaltsrecht begründet. Durch die Ausstellung einer Duldung wird zwar die faktische Anwesenheit einer Person anerkannt, gleichzeitig bleibt die Möglichkeit

der Abschiebung unangetastet. Der Duldungsstatus markiert diese Personen als unerwünscht und schafft einen Schwebezustand (Schütze 2019). Ihr Zugang zu sozialen Rechten ist fragmentiert, konditional und prekär (Ataç 2019).

Die Ausgestaltung der formalen Rechtsansprüche von geduldeten Personen und deren Umsetzung bestimmen ihre Möglichkeiten der gesellschaftlichen Teilhabe. Laut Schütze (2025) impliziert der Begriff der Duldung bereits eine Stigmatisierung der Betroffenen als unberechtigt und markiert sie gleichzeitig als Ausnahmefall. Die Einstufung der Duldung als ein Zwischenstatus hat in vielen Bereichen den Ausschluss von der Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zur Folge, beispielsweise in Formen der Isolation in Gemeinschaftsunterkünften oder eingeschränkter sozialer Leistungen. Der Zugang zum Arbeitsmarkt und zu Ausbildungsmöglichkeiten ist mit erheblichen Hürden verbunden. Die Duldung ist immer durch eine Gleichzeitigkeit von Ein- und Ausschlussprozessen charakterisiert (Schütze 2019, S. 71). Manche der geduldeten Personen können einen privilegierteren Status erlangen, indem sie Zugang zu Arbeitsmöglichkeiten oder Ausbildung erhalten, während andere am unteren Ende der stratifizierten Hierarchie bleiben (Jonitz/Leerkes 2022, S. 25).

Im Mittelpunkt der Ausführungen steht das theoretische Modell der Civic Stratification, das entscheidend ist, um aufenthaltsrechtlich bedingte Ungleichheiten und deren Auswirkungen auf die Positionierung von Migrant:innen zu verorten. Zunächst beschäftigen wir uns mit den theoretischen Grundlagen, die unser Verständnis von Staatsbürger:innenschaft und den ihr zugrundeliegenden rechtlichen Dimensionen prägen. Besondere Aufmerksamkeit wird dabei den Arbeiten von Lydia Morris geschenkt, deren Modell einen Rahmen bietet, um die historische Entwicklung und aktuelle Ausgestaltung der rechtlichen Positionierung von Migrant:innen in den Blick zu nehmen. Das Konzept ermöglicht es zu verstehen, wie der Zugang zu Rechten zu einem Instrument sozialer Stratifizierung wird und wie damit die Möglichkeiten und Grenzen gesellschaftlicher Teilhabe definiert werden.

Ausgehend von diesem Kernkonzept diskutieren wir anschließend die Mechanismen migrationspolitischer Steuerung und beleuchten insbesondere, wie Konditionalität die Lebensläufe von Nicht-Staatsbürger:innen beeinflusst, mit besonderem Augenmerk auf die Situation geduldeter Personen. Das darauffolgende Unterkapitel widmet sich zunächst dem Konzept der differentiellen Inklusion, das die komplexen Prozesse der Inklusion und Exklusion von Migrant:innen in den Arbeits- und Ausbildungsmarkt und in die sozialen Systeme ins Zentrum der Analyse stellt. Ergänzend ziehen wir das Konzept der multiplen Prekarität heran, das die Notwendigkeit einer mehrdimensionalen Erweiterung des Konzepts der Prekarität betont. Es dient dazu, zu analysieren, wie migrationspolitische Steuerung und neoliberale Dynamiken am Arbeitsmarkt sich wechselseitig bedingen und Formen hierarchischer gesellschaftlicher Arbeitsteilung erzeugen.

Die jeweiligen Grundbegriffe dienen als Ausgangspunkte für eine vertiefende Analyse der spezifischen Lebens- und Aufenthaltsbedingungen geduldeter Personen, wie sie in den folgenden empirischen Kapiteln erfolgt. Die Konzepte der Civic Stratification, der Konditionalität, differentiellen Inklusion und der multiplen Prekarität werden in ihrer Verknüpfung als Folien zur Analyse der Lebensrealität von geduldeten Personen genutzt, um die Auswirkungen der selektiven Migrationspolitik und die Umgangsformen damit zu beleuchten. Eine solche Darstellung ermöglicht nicht nur ein theorieorientiertes Verständnis der Formen der aufenthaltsrechtlichen Stratifizierung, sondern auch der dynamischen Interaktion zwischen gesellschaftlicher Teilhabe, vielfältigen Formen der Prekarisierung und den individuellen Bewältigungsstrategien innerhalb dieser Rahmenbedingungen.

1.1. Das Modell der Civic Stratification

Lydia Morris verwendet das Konzept der Civic Stratification, um aufzuzeigen, wie differenziert, abgestuft und komplex das System der Gewährung und Verwehrung von Rechten gestaltet ist. Es betont die ungleiche Ausstattung von Nicht-Staatsbürger:innen mit Rechten in einer Migrationsgesellschaft (Morris 2003; Mohr 2005). Dieses Konzept versteht Ungleichheit als ein System, das im Verhältnis zwischen Menschen mit unterschiedlichem Aufenthaltsstatus und dem Staat verortet ist, wobei die Rechte, die diesen Menschen gewährt oder verweigert werden, ein wichtiges Instrument zur Gestaltung der Ungleichheitsverhältnisse darstellen (Morris 2003, S. 79).

Das Konzept von Morris basiert auf dem Modell von Marshall, das in den 1950er Jahren das Verständnis von Staatsbürger:innenschaft grundlegend veränderte, indem es den Zugang zu Rechten in den Mittelpunkt der Analyse rückte und die Sichtweise von Staatsbürger:innenschaft von einem bloßen Status hin zu einem Fokus auf Rechte verlagerte (Marshall 1950). Marshall betont die sozialen Rechte als essenziellen Bestandteil einer Staatsbürger:innenschaft, die historisch auf die Gewährung der bürgerlichen Freiheitsrechte und politischen Rechte folgte. In diesem Modell wird die Vollmitgliedschaft als Resultat einer historischen Entwicklung mit einem maximalen Bündel an Rechten gekennzeichnet. Kritisiert wird an diesem Modell jedoch die Annahme eines homogenen und linear fortschreitenden Verständnisses von nationaler Staatsbürger:innenschaft (vgl. Kotkas/Veitch 2017). Problematisch ist zudem die fehlende Bezugnahme auf Nicht-Staatsbürger:innen sowie die Nicht-Berücksichtigung verschiedener aufenthaltsrechtlicher Statuspositionen, die zu unterschiedlichen Rechten führen. Darüber hinaus wird kritisiert, dass bestimmte Personengruppen in der Umsetzungspraxis Schwierigkeiten haben, zu ihren Rechten zu gelangen (Mohr 2005). Außerdem ist das Modell nicht in der Lage, Aspekte der transnationalen

Migration und die Aushöhlung sozialer Rechte durch sozialpolitische Änderungen für Staatsbürger:innen zu erfassen (Bales 2017; Morris 2006).

Im Gegensatz zum Modell von Marshall, das idealtypisch die volle Mitgliedschaft in einem nationalstaatlichen Kontext analysiert, richtet sich die Aufmerksamkeit des Konzepts der Civic Stratification auf die hierarchische Differenzierung von Nicht-Staatsbürger:innen durch eine aufenthaltsrechtliche Stratifizierung (Morris 2002, S. 19 ff.; Mohr 2005, S. 386 ff.; Scherschel 2018). Morris zeigt auf, dass die Vergabe von Aufenthaltsstatus und den damit verbundenen Rechten auf migrationspolitischen Präferenzen basiert. Das Konzept verdeutlicht, wie der Zugang zu Rechten durch aufenthaltsrechtliche Regulierungen gesteuert wird, und stellt heraus, dass vollständige Rechte der Staatsbürger:innenschaft nicht einfach als Resultat eines historischen Prozesses der Rechtsexpansion betrachtet werden können. Unterschiedliche migrationspolitisch konstruierte Aufenthaltskategorien führen zu variierenden Zugängen zu ökonomischen, sozialen und politischen Rechten einschließlich der Aufenthaltssicherheit. Der Zugang zu Rechten spielt somit eine entscheidende Rolle bei der Herausbildung sozialer Ungleichheiten. Er ist entscheidend für den Zugang zu gesellschaftlichen Ressourcen, während gleichzeitig die Möglichkeit, einen besser gestellten Aufenthaltsstatus zu erlangen, ebenfalls von den verfügbaren Ressourcen abhängt.

Das Konzept der Stratifizierung verdeutlicht, dass der Zugang zu Rechten für Personen ohne Staatsbürger:innenschaft variabel ist und vor allem vom Aufenthaltsstatus abhängt. Die Entscheidung, welchen Kategorien von Migrant:innen welcher Aufenthaltsstatus zugesprochen wird, ist eine Frage von (migrations-) politischen Präferenzen und Rationalitäten. Beispielsweise werden hochqualifizierten Arbeitskräften weitreichende Rechte eingeräumt in Bezug auf den Zugang zum und die Mobilität auf dem Arbeitsmarkt, den Familiennachzug und die Möglichkeit, ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht zu erlangen. Ebenso erhielten Spätaussiedler:innen weitgehende Rechte. Demgegenüber stehen unerwünschte Migrant:innen, deren Rechte stark eingeschränkt sind (Morris 2002; Stobbe 2004). So wurden beispielsweise die sozialen Rechte von Asylbewerber:innen in den vergangenen zehn Jahren in Deutschland zunehmend eingeschränkt. Am unteren Ende der Hierarchie befinden sich illegalisierte Migrant:innen, deren soziale Rechte zwar durch internationale Abkommen geschützt sind, aber durch migrations- und sozialpolitische Entscheidungen stark limitiert werden. An diesem Beispiel wird deutlich, wie Menschenrechte durch nationale Restriktionen in ihrer Zugänglichkeit eingeschränkt werden, wie etwa die Übermittlungspflicht im Gesundheitswesen zeigt: Obwohl Menschen ohne rechtlichen Aufenthaltsstatus nach dem Asylbewerberleistungsgesetz eine eingeschränkte medizinische Versorgung erhalten sollen, wird der Zugang zur regulären Gesundheitsversorgung restriktiv gestaltet, indem öffentliche Stellen – darunter auch Sozialämter, die an der Schnittstelle zur Gesundheitsversorgung stehen – die Pflicht haben, Daten

von Menschen ohne rechtlichen Aufenthaltsstatus an die Ausländerbehörden zu melden (Kirchhoff/Ataç 2023).

Demokratische Gesellschaften sind exklusiv, das heißt sie gewähren Teilhabechancen abhängig vom aufenthaltsrechtlichen Status. Das stratifizierende System von (Aufenthalts-)Rechten differenziert – dies hat die Forschung der letzten Jahre gezeigt – nicht exklusiv binär nach Aus- und Inländer:innen (exempl. Scherschel 2024). Diese Einsicht ist grundlegend für unsere Studie. Fauser (2023, S. 70) argumentiert, dass kein homogenes migrantisches Segment gegenüber nicht-migrantischen Positionen existiere, sondern dass gerade die Unterscheidung nach spezifischen Migrationstypen für die Transformationen von Kapital und Arbeit eine spezifische Bedeutung besäße. In der Analyse von Biskamp und Scherschel (2022) zum strukturellen Rassismus und der marginalisierten sozialstrukturellen Position von Migrant:innen wurden Gedanken dazu angestellt, dass migrantische Positionierungen – auch und gerade am Arbeitsmarkt – als Resultat interner und externer wohlfahrtsstaatlicher Stratifikationsprozesse im Kontext nationalstaatlicher Ungleichheitsordnungen und differenzierter Aufenthaltsrechte zu analysieren sind, die durch strukturellen Rassismus befeuert werden können (Biskamp/Scherschel 2022, S. 97 f.).

Das Modell der Civic Stratification ist dynamisch, da Auf- und Abstiege in Bezug auf die Staatsbürger:innenschaft denkbar sind (Scherschel 2015). Die hierarchische Stratifizierung wird in diesem Modell multidimensional analysiert (Söhn 2011). Lydia Morris (2006) knüpft an das Modell von David Lockwood (1996) mit vier Typen der Civic Stratification an. Formaler Ausschluss (Civic Exclusion) bezeichnet die formale Verwehrung von Rechten, insbesondere wenn aufenthaltsrechtliche Vorschriften bestimmten Gruppen von Nicht-Staatsbürger:innen Rechte vorenthalten. Expansion in Bezug auf die Staatsbürger:innenschaft (Civic Expansion) kann sich sowohl auf die auf Erweiterung von Rechten gerichteten Forderungen bestimmter Gruppen als auch auf eine generelle Ausweitung rechtlicher Ansprüche beziehen. Informelle Gewinne und Verluste (Civic Gain und Civic Deficit) entstehen durch unterschiedliche lokale Umsetzungen auf der Ebene der Street-Level-Bureaucracy, wobei die praktische Implementierung zu variierenden Ergebnissen führen kann (Morris 2003, S. 79).

Auch die sozioökonomische Situation von Nicht-Staatsbürger:innen innerhalb der Sozialstruktur wird als wesentlich diskutiert, wenn ihre Positionierung auf dem Arbeitsmarkt Einfluss auf ihren Zugang zu Rechten nimmt. Das Wissen um formale Rechte und schichtspezifische Ressourcen wird als wesentlich betrachtet, um formal bestehende Rechte in Anspruch nehmen zu können (Söhn 2011). Mit Fokus auf informelle Praktiken und sozioökonomische Positionierungen wird gezeigt, wie diese Faktoren jenseits formaler Rechte Einfluss auf die soziale Inklusion und die Gestaltung von Ungleichheit haben (Mohr 2005, S. 386).

Um die dynamische und nicht-lineare Perspektive hervorzuheben und den Wandel eines Migrationsregimes zu beschreiben, führt Lydia Morris (2006)

Exklusion und Inklusion in dem Begriffspaar Civic Expansion und Civic Contraction zusammen. Sie beschreibt damit den sich wandelnden Charakter eines Rechtssystems, um gleichzeitig die formalen und informellen Dimensionen einer Ausweitung bzw. eines Abbaus von Rechten zu thematisieren.

Aus der Perspektive von Morris sind Rechte ein soziales Produkt und eine soziale Kraft, die neue Hierarchien von Inklusion und Exklusion zeichnen, Indikatoren sozialer Zugehörigkeit darstellen und als ein Steuerungsinstrument fungieren. Die Spannung und die Beziehung zwischen dem formellen Status, der die Rechtsansprüche bestimmt, und dem informellen Status, der mit sozialer Anerkennung verbunden ist, trägt zu einer weiteren Komplexität bei (Morris 2010; Sigona 2012). Das System der Civic Stratification nach Morris (2002) ist „nicht nur Ausdruck der abgestuften Rechte von Migranten, sondern fungiert auch als Instrument der Überwachung und Kontrolle und es beinhaltet sowohl Pfade zur Verfestigung des rechtlichen Status und der inkrementellen Akkumulation von Rechten als auch Selektions- und Exklusionsmechanismen, die zu einer Gefährdung bzw. zum Verlust des rechtlichen Status führen können" (Mohr 2005, S. 385).

Auf der Basis des Modells der Civic Stratification wird die mehrfache Stratifizierung der sozialen Rechte von Migrant:innen von Mohr (2005) anhand eines dreistufigen Modells operationalisiert. Zum besseren Verständnis des theoretischen Modells soll diese Differenzierung hier auf die Positionierung von geduldeten Personen angewendet und beschrieben werden.

Die erste Ebene stellt die formalrechtliche Ebene dar, die beschreibt, wie sich unterschiedliche aufenthaltsrechtliche Statuszuweisungen auf den Zugang zu grundsätzlichen Rechten und Sozialleistungen auswirken. Die deutsche Migrationspolitik wird im internationalen Vergleich als hochgradig bürokratisiertes Modell identifiziert, das durch eine ausgeprägte rechtliche Stratifizierung gekennzeichnet ist (Morris 2002; Söhn 2013; Schreyer/Bauer/Lakew 2022). Insbesondere befinden sich geduldete Personen in einer niedrigen Position in der gesellschaftlichen Hierarchie und haben einen eingeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt und zu Sozialleistungen. Nur illegalisierte Migrant:innen befinden sich in einer noch schlechteren Position hinsichtlich ihres Aufenthaltsstatus und des Zugangs und der Realisierung von Rechten (Scherschel 2010; Schreyer/Bauer/Lakew 2022). Zudem gibt es unterschiedliche Formen der Duldung, die jeweils mit unterschiedlichen Rechten und Pflichten verbunden sind. Während die „Duldung light" mit einem umfassenden Arbeitsverbot verbunden ist und die Teilnahme an Sprach- und Integrationskursen ausschließt, haben Personen mit einer Beschäftigungsduldung Zugang zum Arbeitsmarkt und können an Integrationskursen teilnehmen. Für die Dauer der Beschäftigungsduldung besteht zudem ein Abschiebungsverbot (siehe Kapitel 4).

Die zweite Ebene betrifft die institutionellen Rahmenbedingungen, die bei der Umsetzung des Aufenthalts- und Sozialrechts eine wesentliche Rolle spielen. So etwa werden die Ermessensspielräume der Ausländerbehörden in der Literatur

nicht nur in Bezug auf die Frage der Erteilung eines Aufenthaltstitels, sondern auch in Bezug auf den Zugang zum Arbeitsmarkt diskutiert (Schlee/Schammann/Münch 2023). Sie haben damit eine wesentliche Rolle „beim Eröffnen oder Verschließen von Aufstiegschancen in der Civic Stratification […] inne, die die oft spannungsgeladenen rechtlichen Vorgaben vor Ort implementieren müssen und dabei teils gewisse Beurteilungs- und Handlungsspielräume haben" (Schreyer/Bauer/Lakew 2022, S. 136).

Die dritte Ebene betrifft sozialstrukturelle Differenzierungen, z. B. auf dem Arbeitsmarkt entlang von Staatsbürger:innenschaft, Ethnizität oder sozioökonomischer Positionierung. Marginalisierungsprozesse, in denen sich geduldete Personen befinden, können dazu beitragen, dass formal bestehende Rechte faktisch nicht realisiert werden können. Hier spielen auch Ressourcen wie das lokale Wissen oder soziale Netzwerke eine bedeutende Rolle.

Civic Deficit kann in zwei Richtungen wirken: Erstens können fehlende Ressourcen den Zugang zu Rechten blockieren; zweitens kann trotz grundsätzlich vorhandener Rechte ein Staatsbürger:innenstatus ‚zweiter Klasse' entstehen (Scherschel 2015). Für die Situation unserer Untersuchungsgruppe ist der erste Fall bezeichnend. Personen aus dieser Gruppe können nach dem Chancenaufenthaltsrecht ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht erhalten (Civic Gain), wenn sie bestimmte Voraussetzungen erfüllen. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass diejenigen, die die Voraussetzungen in den 18 Monaten nicht erfüllen, geringere Chancen auf einen Aufenthalt haben (Civic Deficit). Unter den geduldeten Menschen dürften die höher Gebildeten mit starken Netzwerken im Vorteil sein, da es ihnen z. B. eher gelingen dürfte, eine existenzsichernde Beschäftigung aufzunehmen.

1.2. Migrationspolitische Steuerung und Konditionalität

Könönen (2018) diskutiert die Rolle der Migrationspolitik, die Nicht-Staatsbürger:innen in unterschiedliche rechtliche Kategorien einteilt, als eine Einordnungsfunktion, die dazu führt, dass spezifische Gruppen von Migrant:innen entstehen, die je nach ihrer Kategorisierung unterschiedliche Rechte in Hinblick auf ihre Einreise, Aufenthalt, Arbeitsmarktzugang und auf soziale Leistungen erhalten. Ähnlich definiert Kofman (2005) in Anlehnung an die Forschung zur Civic Stratification die Ziele der Migrationspolitik als Klassifizierung, Auswahl und Stratifizierung von Nicht-Staatsbürger:innen, wodurch Gruppen mit ungleichem Zugang zu Rechten geschaffen werden. Dabei wird hervorgehoben, dass die Migrationspolitik sowohl Ansätze der Abschreckung als auch komplexe selektive Anreize zur Anziehung von Migrant:innen einschließt.

Aus der Perspektive der Abschreckung lassen sich migrationspolitische Instrumente entlang von externen und internen Kontrollstrategien einteilen.

Externe Kontrollpolitiken umfassen Maßnahmen zur Regulierung der Migration an den Außengrenzen und in der Zusammenarbeit mit anderen Staaten sowie privaten Unternehmen. Dazu gehören Technologien des Grenzmanagements, biometrische Werkzeuge und Verfahren sowie die Auslagerung der Grenzkontrollen (Triandafyllidou/Ambrosini 2011; Lahav/Guiraudon 2006; Schmoll 2016). Unser Buch setzt den Schwerpunkt auf interne Kontrollpolitiken, die darauf abzielen, die Ausreise unerwünschter Personen einschließlich geduldeter und illegalisierter Migrant:innen zu beschleunigen. Zu diesen Maßnahmen gehört es, den Aufenthalt für diese Zielgruppe durch Erschwernisse im Alltag unattraktiv zu machen (Schmoll 2016), ein feindliches Umfeld zu schaffen, Abschreckungseffekte zu erzielen und dadurch die Ausreise zu fördern (Triandafyllidou/Ambrosini 2011). Die ständige Bedrohung durch Abschiebung, welche De Genova (2002, S. 439) als „Abschiebbarkeit im Alltag" beschreibt, ist ein wirkmächtiges disziplinierendes Instrument gegenüber prekären Migrant:innen. Die permanente Angst vor Inhaftierung und Abschiebung erzeugt Angst, die erhebliche Auswirkungen auf den Alltag von Migrant:innen hat.

Die Einschränkung grundlegender Rechte, die von der Begrenzung der Bewegungsfreiheit über die Kürzung von Sozialleistungen hin zu einem eingeschränkten Zugang zum Arbeitsmarkt und der möglichen Inhaftierung in Form von Abschiebehaft reicht (Majcher/de Senarclens 2014, S. 4), zielt darauf ab, Migrant:innen zur Ausreise zu bewegen, indem sie ihre Möglichkeiten zur ökonomischen und sozialen Teilhabe beschränkt. Der Ausschluss von Sozialleistungen und die Beschränkung des Zugangs zum Arbeitsmarkt fungieren dabei als Instrumente der Migrationskontrolle (Ataç/Rosenberger 2019). Diese auf Abschreckung abzielenden Politiken beeinträchtigen maßgeblich die Chancen zur Teilhabe und führen zu sozialer Ausgrenzung, Armut und wirtschaftlicher Abhängigkeit. Die Grenzen dieser Ansätze werden deutlich, wenn Abschiebungen scheitern.

Parallel zum neoliberalen Wandel der Gesellschaft hat sich in den letzten Jahren ein Paradigmenwechsel in der Migrations- und Flüchtlingspolitik vollzogen, der zunehmend von arbeitsmarktpolitischen Überlegungen geprägt ist. Schammann (2017) bezeichnet diesen Wandel als eine meritokratische Wende, während Scherschel (2010) den Begriff Citizenship by Work verwendet. Arbeitsmarktrelevante Qualifikationen gewinnen zunehmend an Bedeutung in der Steuerungsrationalität der Migrationspolitik (de Haas/Natter/Vezzoli 2018). Dabei wird klar, dass die Migrationspolitik das Ziel verfolgt, die Fähigkeit des Nationalstaates zu stärken, zu kontrollieren, wer einwandern darf (ebd., S. 23). Eine zentrale Funktion der gegenwärtigen Migrationspolitik besteht darin, diejenigen auszuwählen, die aus einer ökonomischen Perspektive am vorteilhaftesten sind, zwischen willkommenen und unerwünschten Nicht-Staatsbürger:innen zu unterscheiden und diese durch politische Maßnahmen zu selektieren. Die Migrationspolitik begleitend hat sich eine diskursive Formation entwickelt, die

als Ziel die Rekrutierung der „Besten und Klügsten" ausgibt, was vorgeblich den Anforderungen der Wirtschaft entspricht (Paul 2015, S. 44). Anderson (2013, S. 5) sieht in diesen Diskursen die Konstruktion einer Wertegemeinschaft widergespiegelt, die Ökonomisierung, Unabhängigkeit, Eigenständigkeit und harte Arbeit hervorhebt. Die ökonomischen Diskurselemente durchdringen nicht nur die Arbeitsmigrationspolitik, sondern beeinflussen auch die Politiken bezüglich Familienzusammenführung, Flucht, Integration und Staatsbürger:innenschaft (Bonjour/Chauvin 2018).

Für die Einreise, für den Verbleib im gleichen Aufenthaltsstatus oder um diesen zu verbessern, müssen Migrant:innen spezifische Anforderungen erfüllen (Ataç 2014). Morris (2013, S. 85) betont, dass die Konditionalisierung ein Schlüsselelement der Migrationspolitik darstellt, das die formalen Unterschiede in einem ohnehin stratifizierten System weiter vertieft. Fast alle Migrant:innen, abgesehen von wenigen Ausnahmen, stehen anfänglich vor der Herausforderung, bestimmte Voraussetzungen zu erfüllen (Könönen 2018). Seit den 2000er Jahren setzen europäische Staaten auf Sprachtests und andere Integrationsanforderungen, deren Erfüllung den Zugang zu Aufenthaltsrechten oder die Möglichkeit zum Familiennachzug ermöglicht. Joppke (2007) betrachtet diese Integrationsanforderungen als eine verstärkte Konditionalisierung, die als migrationspolitisches Instrument benutzt wird, um die Einreise und den Verbleib unerwünschter Familienangehöriger aus Drittstaaten zu steuern. Diese Form der Konditionalisierung deutet auf einen repressiven Liberalismus hin, der weg von einem auf Rechten basierenden Verständnis hin zu einer Betonung von Pflichten geht. Ähnlich hebt Morris (2007) die zunehmende Verknüpfung von Rechten und Pflichten hervor, die sie als Konditionalität in der Migrationspolitik kritisiert.

Die Konditionalisierung veranschaulicht eine wesentliche Wirkungsweise der Migrationspolitik. Sie ist nicht spezifisch für unseren Untersuchungskontext, sondern ein allgemeiner Mechanismus der Kontrollpolitik, der Bedingungen für den Zugang zu verschiedenen gesellschaftlichen Teilhabebereichen festlegt. Könönen (2018) zeigt, dass Konditionalität temporäre Grenzen schafft, die die Lebensstabilität von Migrant:innen unterbrechen und unter bestimmten Umständen wie Arbeitslosigkeit, Studienunterbrechung oder Scheidung zu Illegalität führen können. Er kritisiert, dass Konditionalität die Möglichkeiten für ein autonomes Leben einschränkt und die asymmetrische Beziehung zwischen Staat und Nicht-Staatsbürger:innen in eine Abhängigkeitsbeziehung verwandelt (Könönen 2018, S. 12). Guild, Groenendijk und Carrera (2009) betonen die soziale Dimension der Konditionalisierung in Integrationsprogrammen und kritisieren deren Nachteile für Migrant:innen mit niedrigem Einkommen und geringem Bildungsniveau. Diese Einschränkungen beim Zugang zu sozialen Rechten führen nicht nur zu Instabilität und Verwundbarkeit, sondern beeinflussen auch das Verhalten von Nicht-Staatsbürger:innen, ihre Beziehungen zu anderen Menschen sowie ihre gesellschaftliche Orientierung. Könönen (2018) beschreibt beispielsweise, wie

Migrationskontrollen eine performative Funktion ausüben, indem sie Drittstaatsangehörige dazu veranlassen, ihr Verhalten zu ändern und „ihr Leben in eine juristische Sprache zu übersetzen, um eine Aufenthaltserlaubnis zu erhalten" (ebd., S. 6).

Morris (2015, S. 14) argumentiert, dass Staatsbürger:innen zunehmend disziplinierenden Maßnahmen ausgesetzt sind, ähnlich den Maßnahmen zur Steuerung von Migrant:innen. Sie zeigt, wie in der Sozial- und Migrationspolitik Konditionalität und Kontrolle gleichermaßen die Rechte von Staatsbürger:innen sowie Nicht-Staatsbürger:innen einschränken.

Im Bereich der Duldung sind in den letzten Jahren zahlreiche Regelungen eingeführt worden, die die Lebens- und Aufenthaltschancen von Erwerbsarbeit abhängig machen, wodurch Arbeit für geduldete Personen potenziell (über-) lebenswichtig wird (Goebel i. E.). Selektion und Konditionalisierung gehen Hand in Hand und spiegeln die Aktivierungslogik des Forderns und Förderns auch im migrationspolitischen Kontext wider. Unter Bedingungen von Prekarisierung, behördlicher Willkür, aufenthaltsrechtlichen Restriktionen und Marginalisierung wird der Zugang zur Teilhabe für Menschen in Duldung zum schwierigen Unterfangen. Erwerbsarbeit wird zur Voraussetzung für die Verbesserung der Aufenthaltschancen.

1.3. Prekarisierung, differentielle Inklusion und multiple Prekarität

Der Begriff der Prekarisierung wird in unterschiedlichen Kontexten verwendet, doch gibt es gemeinsame Kerngedanken. Erstens wird Prekarisierung als relational gesehen, das heißt, sie wird in Relation zum jeweiligen Verständnis von einer Norm (insbesondere im Bereich der Arbeit) betrachtet. Zweitens umfasst Prekarisierung mehr als nur atypische Arbeitsverhältnisse und hat eine gesamtgesellschaftliche Bedeutung, sodass der Begriff über die arbeitssoziologischen Debatten hinaus benutzt wird. Scherschel (2024, S. 263) bilanziert, dass in der frühen arbeitssoziologischen Debatte der Fokus darauf lag, prekäre Erwerbsarbeit hinsichtlich ihres Ausmaßes und ihrer sozialen Folgen zu charakterisieren. Diese Diskussion war geprägt von Markt- und Kapitalismuskritik und konzentrierte sich auf die Entgrenzung der Märkte und den Verlust sozialer Sicherheiten, wodurch soziale Verwerfungen und eine neue Verwundbarkeit sichtbar wurden, die selbst in den bisher als abgesichert geltenden Teil der erwerbstätigen Bevölkerung eindrang.

Feministische Kritik betont, dass die frühe Debatte die historische Realität von Frauen in atypischen Beschäftigungsverhältnissen und ihren eingeschränkten Zugang zu sozialen Sicherungssystemen ignorierte. Prekarisierung wurde erst dann zu einem bedeutenden Thema, als Männer von ihr betroffen waren.

Zusätzlich wird kritisiert, dass die Debatte sich hauptsächlich auf den Wandel der Lohnarbeit konzentrierte und die Rolle der Care-Arbeit innerhalb der fordistischen Trias von Normarbeitsverhältnis, Kleinfamilie und Wohlfahrtsstaat außer Acht ließ (Scherschel 2024, S. 265). „Es fehlt ihr", so Aulenbacher (2009, S. 67), „an systematischer Aufmerksamkeit für die zuvor von der Geschlechterforschung angesprochenen Relationen zwischen den Geschlechtern, zwischen den Beschäftigungssegmenten von Frauen und Männern und, mehr noch, zwischen gesellschaftlichen Bereichen". Auch die unzureichende Berücksichtigung von Migrationsphänomenen wird kritisiert, etwa von Birke und Neuhauser (2021, S. 62), die darauf hinweisen, dass es nicht nur darum geht, ob Migration und Prekarität regelmäßig zusammenhängen, sondern wie dieser Zusammenhang durch gesellschaftliche Arbeitsteilung und Strategien von Kapitalverwertung und staatlicher Regulierung geformt wird.

Auch Lewis et al. (2015) argumentieren, dass das traditionelle Konzept der Prekarität nicht angemessen die Erfahrungen ausgebeuteter Migrant:innen umfasst. Sie schlagen das erweiterte Konzept der Hyperprekarität vor, das die Verflechtung von Arbeits- und Migrationsregimen betont. Dabei hilft ihnen das Konzept der Unfreiheit, um die multidimensionalen Zwänge zu beschreiben, denen Migrant:innen auf dem Arbeitsmarkt ausgesetzt sind, insbesondere illegalisierte Migrant:innen oder abgelehnte Asylbewerber:innen, die stark von ihren rechtlichen Status abhängen, unter denen sie Arbeit suchen. Diese Personen finden sich oft am unteren Ende des Arbeitsmarktes wieder. Geschlechterverhältnisse, mangelnder Arbeitsmarktzugang, fehlendes Wissen über eigene Rechte, soziale Isolation, Verschuldung und Abhängigkeiten von Arbeitgebenden sind Faktoren, die das Ausmaß der Hyperprekarität prägen. Diese Faktoren betreffen, wie wir in den einzelnen Kapiteln aufzeigen werden, auch geduldete Personen erheblich und beeinflussen ihre Lebensweisen maßgeblich.

Die Debatte über Prekarisierung bietet eine wichtige Grundlage für die Analyse von zwei Konzepten, die in dieser Arbeit von großer Bedeutung sind: zum einen das Konzept der differentiellen Inklusion und zum anderen das der multiplen Prekarität.

In der zeitgenössischen kritischen Migrationsforschung bildet das Konzept der differentiellen Inklusion (Mezzadra/Neilson 2013) eine zentrale Perspektive. Mezzadra und Neilson (2013, S. 159) verstehen darunter ein analytisches Mittel, um zu beschreiben und zu analysieren, wie Inklusion in gesellschaftliche Bereiche mit unterschiedlichen Graden von Unterordnung, Herrschaft, Diskriminierung und Segmentierung verbunden sein kann. Der Fokus liegt auf dem Zugang zum Arbeitsmarkt und den Praktiken unter irregulären Bedingungen um zu verdeutlichen, wie Migrant:innen selektiv und differentiell in verschiedene gesellschaftliche Bereiche integriert werden. Im Gegensatz zu einer einfachen Gegenüberstellung von Exklusion und Inklusion durch Migrations- und Grenzpolitiken (Ataç/Rosenberger 2013; Könönen 2018) macht dieser Ansatz die Komplexität

rechtlicher Bedingungen, Praktiken im Grenzregime und Arbeitsmarktdynamiken deutlich, die zu einer selektiven Inklusion führen (Mezzadra/Neilson 2013; Papadopoulos/Tsianos 2013).

Laut Goldring und Landolt (2013) bezieht sich differentielle Inklusion auf die dynamische, hierarchische und relationale Klassifizierung und Sortierung von Migrant:innen. Der Ansatz zeigt, wie durch das Migrationsrecht differenzierte Rechtsstatus geschaffen werden, die wiederum die Grade der Inklusion, Exklusion, Prekarität und Vulnerabilität bestimmen. Diese Status erlauben es den Staaten, die Rechte von Nicht-Bürger:innen und deren Zugang zu sozialen Dienstleistungen zu regulieren (Könönen 2018). Im Zentrum der Forschung steht der Aufenthaltsstatus und die damit verbundenen Rechte, einschließlich des Zugangs zum Arbeitsmarkt, sozialen Leistungen, Familienzusammenführung und Aufenthaltsverfestigung. Aufenthaltsrechtliche Prekarität ist durch das gleichzeitige Bestehen von Inklusions- und Exklusionsmechanismen geprägt. Der Ausschluss erfolgt dabei nicht einheitlich, sondern in asynchron auftretenden Grenzziehungen unterschiedlichen Ausmaßes und unterschiedlicher Intensität. Differentielle Inklusion veranschaulicht somit unterschiedliche Grade von Prekarität.

Neuhauser und Birke (2023) erläutern, dass Mezzadra und Neilson (2013) das Konzept der differentiellen Inklusion im interdisziplinären Raum zwischen Arbeitssoziologie und Migrationsstudien verorten. Sie verdeutlichen, dass gegenwärtige Grenz- und Migrationsregime nicht ausschließlich auf den Ausschluss von Migrant:innen abzielen, sondern darauf, transnationale Mobilität zu filtern, zu selektieren und zu hierarchisieren. Diese Sichtweise hebt hervor, dass durch den Druck der Flexibilisierung der Arbeitsmärkte Fragmentierungs- und Prekarisierungsprozesse untrennbarer Teil des Migrationsmanagements geworden sind. Das Stratifizierungssystem für Einreise, Aufenthalt und Soziales begünstigt dabei die Diversifizierung migrantischer Subjektpositionen (Neuhauser/Birke 2023).

Aufbauend auf dem Konzept der differentiellen Inklusion entwickeln Neuhauser und Birke (2023) das Konzept der multiplen Prekarität, um die Verzahnung politischer und struktureller Mechanismen besonders im Kontext von Migration zu beleuchten. Sie argumentieren, dass Prekarität in den Bereichen Beschäftigung und Aufenthaltsstatus häufig zusammenfällt. Dabei zeigt sich die Besonderheit darin, Prekarität und Fragmentierung als allgemeine Arbeitsmarktphänomene zu betrachten, ohne die spezifische „Migrantisierung" der Prekarität und die anhaltenden Tendenzen des neoliberalen Kapitalismus zu ignorieren (Neuhauser/Birke 2023). Die spezifische Situation von Migrant:innen kann erst zutreffend analysiert werden, wenn ihre differentielle Inklusion in prekären Arbeitsfeldern auf der Grundlage der Rassifizierungsprozesse und der multiplen Prekarität (wie instabiler Aufenthaltsstatus, unsichere Wohnverhältnisse, prekäre soziale Sicherung) betrachtet wird. Im Fokus der Analyse steht der Zusammenhang zwischen schlecht bezahlter, prekärer Arbeit, unsicheren Lebensbedingungen und Gesundheitsrisiken.

In Bezug auf das Thema der Duldung ist eine Unterscheidung zwischen prekären Arbeitsverhältnissen und prekären Lebensumständen relevant. Letztere entstehen nicht nur aus arbeitsmarktpolitischen Bedingungen, sondern auch durch Migrations- und Sozialpolitik, die sich allesamt wechselseitig bedingen. Besonders bei der Duldung wird deutlich, wie sozialrechtliche, arbeitsmarktpolitische und andere Formen der Exklusion und Inklusion nebeneinander, in Wechselwirkung und teilweise sogar im Widerspruch zueinander stehen. Das Pendel zwischen Abschiebbarkeit und Verwertbarkeit auf dem Arbeitsmarkt schafft die Rahmenbedingungen für eine differentielle Inklusion, sodass die Duldung durch eine Gleichzeitigkeit von Ein- und Ausschlussprozessen gekennzeichnet ist. Beispielsweise wird die Abschiebbarkeit nur in wenigen Fällen (wie bei Ausbildungs- und Arbeitsduldung) aufgehoben, wenn hochschwellige Bedingungen erfüllt werden oder die Residenzpflicht so weit gelockert, also auf das Bundesland ausgedehnt wird, wie es für den Arbeitsmarktzugang notwendig erscheint (Schütze 2019).

1.4. Fazit

In diesem Kapitel wurden zentrale theoretische Konzepte und Annahmen herausgearbeitet, die einen tiefgreifenden Mehrwert für das Verständnis von Ungleichheiten und Teilhabemöglichkeiten in Migrationsgesellschaften, insbesondere in Hinblick auf die Situation geduldeter Personen, bieten. Das Modell der Civic Stratification von Lydia Morris bietet einen umfassenden Rahmen, um rechtliche Ungleichheiten und die komplexe Steuerung des Zugangs zu sozialen Rechten und gesellschaftlicher Teilhabe zu analysieren. Es wird deutlich, dass unterschiedliche Aufenthaltsstatus zu einer abgestuften gesellschaftlichen Positionierung von Migrant:innen führen, die durch selektive Migrationspolitiken und Konditionalisierungen noch verschärft wird. Das Konzept der differentiellen Inklusion verdeutlicht, dass Inklusions- und Exklusionsprozesse häufig gleichzeitig stattfinden und komplex miteinander verflochten sind, indem sie sich entlang rechtlicher, sozialer und ökonomischer Dimensionen manifestieren. Das Konzept der multiplen Prekarität leistet einen eindrucksvollen Beitrag zur Analyse der Vulnerabilitäten, mit denen geduldete Personen konfrontiert sind.

Die vorgestellten Konzepte tragen zu einer Analyse bei, die zu dem Ergebnis kommt, dass die Lebensbedingungen von Menschen mit prekärem Aufenthaltsstatus von einer Vielzahl von Faktoren beeinflusst werden, die in engem Zusammenhang mit der rechtlichen Stratifizierung, ihrer institutionellen Umsetzung und dem damit verbundenen Zugang zum Arbeitsmarkt und zu sozialen Leistungen stehen. Die theoretische Perspektive unterstreicht, wie entscheidend die Verfügbarkeit, die Umsetzung und der Umfang von Rechten für die soziale Positionierung und die Teilhabemöglichkeiten von Migrant:innen sind.

Diese theoretischen Erkenntnisse bilden einen soliden Ausgangspunkt, um in den folgenden empirischen Kapiteln des Buchs die konkreten Auswirkungen all dieser Faktoren auf das Leben von Personen in Duldung zu analysieren. Die empirische Untersuchung zeigt, wie sich die theoretischen Konzepte in der Praxis und in den Alltagserfahrungen der Betroffenen widerspiegeln. Diese kritische Anwendung der Theorien ermöglicht es, nicht nur ein tieferes Verständnis der strukturellen und individuellen Herausforderungen, sondern auch praxisrelevante Ansätze für eine umfassendere gesellschaftliche Teilhabe zu entwickeln, die den komplexen Lebensrealitäten von Migrant:innen gerecht werden.

Literatur

Anderson, Bridget (2013): Us and Them? The Dangerous Politics of Immigration Control. Oxford: Oxford University Press.

Ataç, Ilker (2014): Conditions as Internal Borders: The Case of Security of Residence for Third-Country Nationals in Austria. In: Schwenken, Helen/Ruß-Sattar, Sabine (Hrsg.): New Border and Citizenship Politics. London: Palgrave Macmillan UK, S. 123–136.

Ataç, Ilker (2019): Deserving Shelter: Conditional Access to Accommodation for Rejected Asylum Seekers in Austria, the Netherlands, and Sweden. In: Journal of Immigrant and Refugee Studies 17, 1, S. 44–60. doi.org/10.1080/15562948.2018.1530401.

Ataç, Ilker/Rosenberger, Sieglinde (2013): Inklusion/Exklusion: Ein relationales Konzept der Migrationsforschung. In: Ataç, Ilker/Rosenberger, Sieglinde (Hrsg.): Politik der Inklusion und Exklusion. Göttingen: V&R unipress, S. 35–52.

Ataç, Ilker/Rosenberger, Sieglinde (2019): Social Policies as a Tool of Migration Control. In: Journal of Immigrant and Refugee Studies 17, 1, S. 1–10. doi.org/10.1080/15562948.2018.1539802.

Aulenbacher, Brigitte (2009): Die soziale Frage neu gestellt – Gesellschaftsanalysen der Prekarisierungs- und Geschlechterforschung. In: Castel, Robert/Dörre, Klaus (Hrsg.): Prekarität, Abstieg, Ausgrenzung: Die soziale Frage am Beginn des 21. Jahrhunderts. Frankfurt am Main/New York: Campus, S. 65–80.

Bales, Kevin (2017): Asylum Seekers, Social Rights and the Rise of New Nationalism: From an Inclusive to Exclusive British Welfare State? In: Kotkas, Toomas/Veitch, Kenneth (Hrsg.): Social Rights in the Welfare State. London: Routledge, S. 117–135.

Birke, Peter/Neuhauser, Johanna (2021): Migrantische Arbeit unter Covid-19: Leerstellen in der Arbeitssoziologie. In: Arbeits- und Industriesoziologische Studien 14, 2, S. 59–69. doi.org/10.21241/ssoar.75432.

Birke, Peter/Neuhauser, Johanna (2023): Migration und Prekarität in der Pandemie. In: Zeitschrift Arbeit 32, 1, S. 3–26.

Biskamp, Floris/Scherschel, Karin (2022): Demokratischer Wohlfahrtsstaat, Migration und struktureller Rassismus: Eine Verhältnisbestimmung. In: Glathe, Julia/Gorriahn, Laura (Hrsg.): Demokratie und Migration. Baden-Baden: Nomos, S. 87–116.

Bonjour, Saskia/Chauvin, Sébastien (2018): Social Class, Migration Policy and Migrant Strategies: An Introduction. In: International Migration 56, 4, S. 5–18.

De Genova, Nicholas (2002): Migrant ‚Illegality' and Deportability in Everyday Life. In: Annual Review of Anthropology 31, S. 419–447. doi.org/10.1146/annurev.anthro.31.040402.085432.

de Haas, Hein/Natter, Katharina/Vezzoli, Simona (2018): Growing Restrictiveness or Changing Selection? The Nature and Evolution of Migration Policies. In: International Migration Review 52, 2, S. 324–367.

Fauser, Margit (2023): Gegen die Prekarität ist der Kampf der einzige Weg. Migration und Arbeit in Zeiten fortgeschrittener Globalisierung und Unsicherheit. In: Seeliger, Martin (Hrsg.): Strukturwandel der Arbeitsgesellschaft. Weinheim/Basel: Beltz Juventa, S. 61–82.

Goebel, Simon (i. E.): (Keine) Wege aus der Duldung. Das Verhältnis von Arbeitsmarktpolitik und Ordnungspolitik am Beispiel der Bleiberechtsregelungen. In: Borrelli, Lisa Marie/Kurt, Stefanie/Ratzmann, Nora (Hrsg.): Die Verschränkung von Migrationskontrolle und Sozialpolitik in Deutschland, Österreich und der Schweiz. Bielefeld: transcript.

Goldring, Luin/Landolt, Patricia (2013): The Conditionality of Legal Rights and Status: Conceptualizing Precarious Non-citizenship. In: Goldring, Luin/Landolt, Patricia (Hrsg.): Producing and Negotiating Non-citizenship: Precarious Legal Status in Canada. Toronto: University of Toronto Press, S. 3–27.

Guild, Elspeth/Groenendijk, Kees/Carrera, Sergio (2009): Understanding the Contest of Community: Illiberal Practices in the EU. In: Guild, Elspeth/Groenendijk, Kees/Carrera, Sergio (Hrsg.): Illiberal Liberal States: Immigration, Citizenship and Integration in the EU. Farnham: Ashgate, S. 1–28.

Jonitz, Elina/Leerkes, Arjen (2022): Making Asylum Work? Civic Stratification and Labor-related Regularization among Rejected Asylum Seekers in Germany. In: Law & Policy 44, S. 23–43.

Joppke, Christian (2007): Beyond National Models: Civic Integration Policies for Immigrants in Western Europe. In: West European Politics 30, 1, S. 1–22.

Kirchhoff, Maren/Ataç, Ilker (2023): Frankfurt am Main: Weltoffene Metropole – auch für Menschen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität? In: Ataç, Ilker/Güntner, Simon/Homberger, Adrienne/Kirchhoff, Maren (Hrsg.): Lokale Antworten auf aufenthaltsrechtliche Prekarität. Opladen/Berlin/Toronto: Barbara Budrich, S. 32–57.

Kofman, Eleonore (2005): Citizenship, Migration and the Reassertion of National Identity. In: Citizenship Studies 9, 5, S. 453–467.

Könönen, Jukka (2018): Differential Inclusion of Non-citizens in a Universalistic Welfare State. In: Citizenship Studies 22, 1, S. 53–69. doi.org/10.1080/13621025.2017.1380602.

Kotkas, Toomas/Veitch, Kenneth (2017): Social Rights in the Welfare State: Origins and Transformations. London/New York: Routledge.

Lahav, Gallya/Guiraudon, Virginie (2006): Actors and Venues in Immigration Control: Closing the Gap Between Political Demands and Policy Outcomes. In: West European Politics 29, 2, S. 201–223. doi.org/10.1080/01402380500512551.

Lewis, Hilary/Dwyer, Peter/Hodkinson, Stuart/Waite, Louise (2015): Hyper-precarious Lives: Migrants, Work and Forced Labour in the Global North. In: Progress in Human Geography 39, 5, S. 580–600.

Lockwood, David (1996): Civic Integration and Class Formation. In: British Journal of Sociology, 47, S. 531–550.

Majcher, Izabella/de Senarclens, Clément (2014): Discipline and Punish? Analysis of the Purposes of Immigration Detention in Europe. In: AmeriQuests 11, 2, S. 1–21.

Marshall, Thomas (1950): Citizenship and Social Class. Cambridge: Cambridge University Press.

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

Mohr, Katrin (2005): Stratifizierte Rechte und soziale Exklusion von Migranten im Wohlfahrtsstaat. In: Zeitschrift für Soziologie 34, 5, S. 383–398.

Morris, Lydia (2002): Managing Migration. Civic Stratification and Migrants' Rights. London/New York: Routledge.

Morris, Lydia (2003): Managing Contradiction: Civic Stratification and Migrants' Rights. In: International Migration Review 37, 1, S. 74–100.

Morris, Lydia (2006): Social Rights, Trans-National Rights, and Civic Stratification. In: Morris, Lydia (Hrsg.): Rights: Sociological Perspectives. London: Routledge, S. 77–93.

Morris, Lydia (2007): New Labour's Community of Rights: Welfare, Immigration and Asylum. In: Journal of Social Policy 36, 1, S. 39–57.

Morris, Lydia (2010): Asylum, Welfare and the Cosmopolitan Ideal: A Sociology of Rights. Abingdon: Routledge.

Morris, Lydia (2013): Human Rights and Social Theory. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.

Morris, Lydia (2015): Squaring the circle: domestic welfare, migrants rights, and human rights. In: Citizenship Studies 20, 6–7, S. 693–709. doi.org/10.1080/13621025.2015.1122741.

Neuhauser, Johanna/Birke, Peter (2023): Migration and Work – Theoretical Perspectives under the Impression of Multiple Crises. In: Sozial.Geschichte Online/Social History Online 34, S. 159–187.
Papadopoulos, Dimitris/Tsianos, Vassilis (2013): After citizenship: autonomy of migration, organisational ontology and mobile commons. In: Citizenship Studies 17, 2, S. 178–196. doi.org/10.1080/13621025.2013.780736.
Paul, Regine (2015): The Political Economy of Border Drawing: Arranging Legality in European Labor Migration Policies. New York/Oxford: Berghahn Books.
Rosenberger, Sieglinde/Ataç, Ilker/Schütze, Theresa (2018): Nicht-Abschiebbarkeit: Soziale Rechte im Deportation Gap. Wien: Österreichische Gesellschaft für Europapolitik. ÖGfE Policy Brief, 10.
Schammann, Hannes (2017): Eine meritokratische Wende? Arbeit und Leistung als neue Strukturprinzipien der deutschen Flüchtlingspolitik. In: Sozialer Fortschritt 66, 11, S. 741–757. doi.org/10.3790/sfo.66.11.741.
Scherschel, Karin (2010): Asylsuchende und Geduldete. Staatlich regulierte Integrationsverweigerung in Deutschland. In: Widerspruch. Beiträge zu sozialistischer Politik 59, S. 73–84.
Scherschel, Karin (2015): Zwischen universellen Menschenrechten und nationalstaatlicher Kontrolle. Flucht und Asyl aus ungleichheitssoziologischer Perspektive. In: Soziale Probleme. Zeitschrift für soziale Probleme und soziale Kontrolle 26, 2, S. 123–136.
Scherschel, Karin (2018): An den Grenzen der Demokratie – Citizenship und Flucht. In: Berliner Journal für Soziologie 28, 1–2, S. 123–149. doi.org/10.1007/s11609-018-0366-6.
Scherschel, Karin (2024): Prekarität und Flucht. Feministische und migrationssoziologische Perspektiven. In: Atzmüller, Roland/Binner, Kristina/Décieux, Fabienne/Deindl, Raphael/Grubner, Johanna/Kreissl, Katharina (Hrsg.): Gesellschaft in Transformation. Sorge, Kämpfe und Kapitalismus. Weinheim/Basel: Beltz Juventa, S. 260–272.
Schlee, Thorsten/Schammann, Hannes/Münch, Sybille (2023): An den Grenzen? Ausländerbehörde zwischen Anspruch und Alltag. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
Schmoll, Camille (2016): Controlling Irregular Migration. Policy Options and Unwanted Consequences. In: Triandafyllidou, Anna (Hrsg.): The Routledge Migration and Asylum Handbook. Abingdon/New York: Routledge, S. 361–370.
Schreyer, Franziska/Bauer, Angela/Lakew, Solomon G. (2022): Wie aktivierende Integrationspolitik und Aufenthaltsrecht betriebliche Abhängigkeitsverhältnisse stärken – das Beispiel von Geflüchteten mit Duldungsstatus. In: Z'Flucht – Zeitschrift für Flucht- und Flüchtlingsforschung 6, 1, S. 122–139. doi.org/10.5771/2509-9485-2022-1-122.
Schütze, Theresa (2019): Zwischenkategorie Duldung. Universität Wien, Masterarbeit. phaidra.univie.ac.at/download/o:1355659 (Abfrage: 09.01.2025).
Schütze, Theresa (2025): Duldung. In: Inventar der Migrationsbegriffe. www.migrationsbegriffe.de/media/pages/artikel/duldung/5604af1787-1736961558/inventar_duldung_2025_schuetze.pdf (Abfrage: 20.05.2025).
Sigona, Nando (2012): Globalisation, Rights and the Non-Citizen. In: Sociology, 46, 5, S. 982–988. doi.org/10.1177/0038038512451527.
Söhn, Janina (2011): Rechtsstatus und Bildungschancen. Die staatliche Ungleichbehandlung von Migrantengruppen und ihre Konsequenzen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
Söhn, Janina (2013): Unequal Welcome and Unequal Life Chances: How the State Shapes Integration Opportunities of Immigrants. In: European Journal of Sociology 54, 2, S. 295–326.
Stobbe, Holger (2004): Undokumentierte Migration in Deutschland und den Vereinigten Staaten. Interne Migrationskontrollen und die Handlungsspielräume von Sans Papiers. Göttingen: Universitätsverlag Göttingen. doi.org/10.17875/gup2004-284.
Triandafyllidou, Anna/Ambrosini, Maurizio (2011): Irregular Migration Control in Italy and Greece: Strong Fencing and Weak Gate-keeping Serving the Labour Market. In: European Journal of Migration and Law 13, 3, S. 251–273.

2. Methodische Zugänge zur Analyse der Aufenthalts-, Ausbildungs- und Arbeitssituation von Menschen in Duldung

Karin Scherschel, Marina Mayer

Die empirische Untersuchung folgt Kriterien der qualitativen Forschung. Die Erhebung (Januar 2022 bis Juli 2023) wurde in sechs Kommunen durchgeführt, davon jeweils zwei in Bayern, Hessen und Nordrhein-Westfalen. Sie basiert auf 90 umfangreichen leitfadengestützten Interviews mit 131 Personen. Drei Erhebungsmethoden kamen dabei zur Anwendung. Erstens diente eine Dokumentenanalyse der Vorbereitung der Feldphase und der Rekonstruktion von bundesland- und kommunenbezogenen Voraussetzungen. Daraus ergaben sich sechs qualitative kommunale Fallstudien. Zweitens wurden Gruppengespräche mit Stakeholder:innen und drittens problemzentrierte Interviews mit Praktiker:innen (unterstützenden Fachkräften oder zivilgesellschaftlich Engagierten) sowie mit Personen, die selbst in Duldung waren oder sind, geführt.

Ziel war es, zum einen Herausforderungen und Schwierigkeiten im Leben von geduldeten Menschen beim Zugang zu Ausbildung und Arbeit auszuloten und zum anderen mögliche Wege in die Verfestigung ihres Aufenthaltes zu ermitteln. Uns hat also interessiert, wie sich die Teilhabechancen mit Blick auf den Zugang zu Aufenthalt, Arbeit und Ausbildung für junge geduldete Menschen im kommunalen Kontext gestalten. Unser Erkenntnisinteresse richtet sich zudem auf die unterstützende Rolle von Akteur:innen aus Sozialer Arbeit, Verwaltung, migrationspolitischen Institutionen und Zivilgesellschaft in diesem Prozess. Die empirischen Befunde werden in der vorliegenden Studie im Rahmen von fünf Themenschwerpunkten in den Kapiteln 3 bis 7 aufbereitet. Bevor die einzelnen Schritte der Erhebung vorgestellt werden, soll zunächst die Auswahl der sechs Städte methodisch begründet werden. Im darauffolgenden Schritt erfolgen forschungsethische Überlegungen sowie die Darstellung der eingesetzten Instrumente und des Feldzugangs.

2.1. Die Auswahl der Städte

Die Selektion der sechs Kommunen erfolgte kriteriengeleitet. Ein zentrales Kriterium war, dass vor Ort Unterstützungsstrukturen vorhanden sind, die von Personen in Duldung in Anspruch genommen werden können. Eine weitere, wenn auch untergeordnete, Rolle spielten forschungspraktische und forschungsökonomische Gründe.

Wir haben sechs westdeutsche Städte in drei Bundesländern untersucht, die in vielerlei Hinsicht – das zeigen die Länder- und Kommunenanalysen in Kapitel 4 – sehr unterschiedlich sind. Während Bayern in der Landespolitik als restriktiv charakterisiert wird, lässt sich in Nordrhein-Westfalen eine stärker an Teilhabe orientierte Migrationspolitik empirisch beobachten. Hessen befindet sich in Bezug auf die migrationspolitische Ausrichtung „zwischen" den anderen beiden Bundesländern. Die Selektion verhieß für die Untersuchung Kontraste.

Für die Auswahl der Städte wurden im Vorfeld Kriterien festgelegt. In Städten, die eine Bevölkerung von über 100.000 Menschen haben und als bedeutende regionale Knotenpunkte gelten, war eine breitere und ausdifferenzierte Angebotslandschaft in der Unterstützung zu erwarten. Auch konnte so eine gewisse Vergleichbarkeit hergestellt werden. Es sollten sich in diesen Kommunen eine hohe Anzahl an geduldeten Personen befinden. Dabei bildet Darmstadt im Vergleich zu den fünf anderen Städten eine Ausnahme, da hier deutlich weniger Menschen in Duldung leben. Zum anderen sollten in den Kommunen (arbeitsmarkt-)politische, aber auch zivilgesellschaftliche Unterstützungsnetzwerke angesiedelt sein, mit denen auch Personen in Duldung erreicht werden. Nach solchen Angeboten bei der Kommune und bei freien Trägerorganisationen wurde über deren Internetauftritte gesucht und letztendlich die Entscheidung für die Städte Augsburg, Essen, Darmstadt, Nürnberg, Frankfurt am Main und Köln gefällt. Im Vorfeld war uns bewusst, dass arbeitsmarktpolitische Netzwerke und zivilgesellschaftliche Initiativen nicht im Zusammenhang stehen müssen. Dennoch schien es plausibel, dort, wo arbeitsmarktpolitische Akteur:innen vernetzt sind und eine Reihe an zivilgesellschaftlichen Initiativen existiert, Synergieeffekte zu vermuten, die sich positiv auf Bestrebungen zur arbeitsmarktlichen Integration von jungen Menschen in Duldung auswirken würden. Wir haben also bewusst einen Filter gewählt, der die Chance darauf, Ansatzpunkte für eine gute Praxis zu finden, erhöhen würde. Unser Ziel war es nicht, eine Bandbreite verschiedener gelungener und unzureichender Praktiken zu kontrastieren, sondern möglichst viele empirische Hinweise für gelingende Wege junger Menschen in Duldung in den gesicherten Aufenthalt zu ermitteln. Es hat sich tatsächlich gezeigt, dass in allen ausgewählten Städten Kooperationen zwischen relevanten Akteur:innen bestehen, die die Teilhabeprozesse von jungen Menschen in Duldung positiv beeinflusst haben.

Die Hochschulstandorte der einzelnen Verbundteams waren in den bereits genannten Bundesländern angesiedelt. Bei der Auswahl der Städte Augsburg, Essen, Darmstadt, Nürnberg, Frankfurt am Main und Köln war auch deren Erreichbarkeit ein Faktor. So konnten Projektressourcen schonend eingesetzt werden und es konnte besser auf kurzfristige Terminzusagen und -umstellungen reagiert werden, wie sie angesichts der hohen Zahl an geplanten Interviews zu erwarten waren. Einen weiteren Vorteil bildeten die bereits vorhandenen Kenntnisse der politischen Situation der jeweiligen Bundesländer und bestehende Kontakte durch die mehrjährige Forschungsarbeit der einzelnen Verbundmitglieder.

Mit dem qualitativen Ansatz sollte multiperspektivisch und in mehreren Kontexten ein Zusammenwirken von Unterstützungsstrukturen mit dem Handeln von Personen in Duldung eingefangen werden. Eine solche vertiefte Untersuchung mit zahlreichen Interviews an ausgewählten Schwerpunktorten bedeutet aber auch, dass uns bestimmte Perspektiven fehlen und die Ergebnisse, etwa Handlungsansätze und Kooperationsformen nur bedingt auf andere Kontexte – z. B. ländliche – übertragbar sein könnten. In der Einleitung wurde bereits darauf hingewiesen, dass wir unsere ersten Ergebnisse auf der Fachtagung „Teilhabe trotz Duldung? Stadt gestalten, Zugänge öffnen, Aufenthalt sichern", die am 18. und 19. Februar 2024 in Düsseldorf stattfand, präsentierten. In den dortigen Diskussionen mit kommunalen Akteur:innen wurden wir u. a. zu Recht darauf hingewiesen, dass uns ostdeutsche Städte im Sample fehlen und dass in diesen Städten/Regionen die Situation sowohl mit Blick auf den Stand der Entwicklung zivilgesellschaftlicher Strukturen als auch auf den Umgang mit der Gruppe der Menschen in Duldung deutlich anders sei. Die Zahl der untersuchten Kommunen im Rahmen dieses Projekts war notwendigerweise begrenzt. Ein weitergehender Vergleich unter Einbeziehung von ostdeutschen und ruralen Kommunen und Regionen hätte unter den organisatorischen, zeitlichen und finanziellen Gegebenheiten den Rahmen des uns Möglichen gesprengt. Eine zukünftige Forschung zur Teilhabe von Menschen in Duldung müsste genau jene Unterschiedlichkeit systematisch miteinbeziehen, die wir in diesem Projekt nicht berücksichtigen konnten.

2.2. Überlegungen zur Forschungsethik

Forschung im Bereich Flucht ist mit unterschiedlichen Herausforderungen konfrontiert. Diese machen Kaufmann et al. in einem längeren Zitat zum Thema deutlich:

> „Forschung und Praxis mit Menschen, die sich in irregularisierten, undokumentierten oder anderweitig vulnerabilisierten sozialen und rechtlichen Positionen befinden, ist ein ambivalentes Unterfangen: Einerseits ist es wichtig, sich im Sinne einer

> hinterfragenden Wissenschaft einzubringen, zu kritisieren und zu verändern […], um neue Erkenntnisse für Theorie und Praxis zu gewinnen und diese Erkenntnisse wiederum einer kritischen Betrachtung zu unterziehen. Andererseits ist es zentral, die Menschen, mit denen wir arbeiten und zu deren Geschichten und Lebensbedingungen wir forschen, weder in ihrem Status festzuschreiben noch zusätzlich in weitere Problemlagen zu bringen. Forschen und Arbeiten in diesem Bereich bedeutet aktiv und (selbst-)reflexiv zu sein in politisch aufgeladenen und emotional sensiblen Feldern, die zusätzlich charakterisiert sind von ungleichen Zugängen zu Ressourcen" (Kaufmann et al. 2019, S. 4).

Wie konnte oben skizzierte forschungsethische Selbstreflexivität in unserem Kontext berücksichtigt werden? Zum einen sind unsere theoretischen Perspektiven und unser Blick auf Migration vom Verständnis einer reflexiven und kritischen Migrationsforschung getragen (Amelina 2020; Dieterich/Nieswand 2020). Deren zentrale Prämissen liegen auch unseren Forschungsarbeiten zugrunde (exemplarisch: Scherr/Scherschel 2019). Grundlegend ist die Abkehr von einem assimilationistischen Denken und einem methodologischen Nationalismus. Nationen oder Nationalstaaten können nicht als die „natürlichen", abgeschlossenen Analyseeinheiten der Migrationsforschung – ähnlich Containern – betrachtet werden (Wimmer/Glick Schiller 2003). Stattdessen gehen wir davon aus, dass moderne Gesellschaften Einwanderungsgesellschaften sind. Nationalstaaten kennzeichnet ein differenziertes System an Aufenthaltsstatus, das sie u. a. entlang ihrer ökonomischen Erfordernisse und ihrer völkerrechtlichen Verpflichtungen entwickeln. Wir haben in der Einleitung und im vorangegangenen Theoriekapitel unsere Schlüsselbegriffe skizziert. Menschen, die in Duldung leben, sind in ein System stratifizierter Rechte inkludiert. Der Duldungsstatus ist weiter ausdifferenziert (z. B. Duldung, Duldung light). Differentielle Inklusion und Civic Stratification – zwei unserer Leitkonzepte – stehen für diese Perspektive.

Migrationen sind Teil gesellschaftlicher Normalität. Ein konventioneller Maßstab des Nationalstaates, der von einer ethnisch homogenen, sesshaften Bevölkerung ausgeht, verfehlt hingegen die Realität der grenzüberschreitenden Mobilität von Menschen (Schwenken 2018, S. 63). Dieterich und Nieswand (2020) unterscheiden eine reflexive von einer kritischen Migrationsforschung. Beide hätten ihren Ausgangspunkt im „Brüchigwerden" soeben genannter konventioneller Perspektiven. Nationalstaaten seien nicht als geschlossene Einheiten zu konzipieren, in die Menschen mit Migrationsgeschichte einwandern. Während die kritische Migrationsforschung Machtungleichheiten und deren politische Veränderbarkeit in den Fokus rücke, ziele die reflexive auf eine erkenntnistheoretische Grundhaltung, „die auf einem Primat der Befragung der Bedingungen der Möglichkeit von wissenschaftlicher Erkenntnis fußt" (Dieterich/Nieswand 2020, S. 146). Diese Zweiteilung lässt sich unseres Erachtens nicht aufrechterhalten, weil die Reflexion der asymmetrischen Beziehungen zwischen Forschenden und

Beforschten zugleich Bestandteil kritischer Migrationsforschung ist. Umgekehrt zielt auch eine reflexive Migrationsforschung auf eine Analyse von machtförmigen migrationspolitischen Konstellationen (exemplarisch: Amelina 2020). Solche Überlegungen leiten unsere Forschung, auch wenn wir diese im Rahmen dieses Projekts nicht umfänglich aufgreifen und diskutieren können.

Das normative Anliegen unserer Forschung steht ganz im Kontext einer kritischen Migrationsforschung, die darauf abzielt, politische Gestaltungsmöglichkeiten im Kontext restriktiver Migrationsregime aufzuzeigen. Unser Ziel ist es, Wege in den Aufenthalt und in die Teilhabe empirisch zu rekonstruieren, dabei Möglichkeiten und Spielräume in der Unterstützung und in den Kommunen aufzuzeigen. Damit werden Beispiele guter Praxis erhoben, deren Strukturen analysiert und damit auch erkennbar werden. Im besten Falle werden sie für andere Kommunen adaptierbar. Unsere Studie ist also mit dem normativ begründeten Ansinnen verbunden, die Lebensbedingungen insbesondere junger Menschen positiv zu beeinflussen und dazu einen forschungspolitischen Beitrag zu leisten.

Ethische Reflexivität ist eine zentrale Komponente qualitativer Forschungspraxis. Grundlegend dafür ist die Einsicht, dass sich Forschende und Forschungshandeln nicht außerhalb von gesellschaftlichen Machtverhältnissen befinden.[1] Im Zentrum forschungsethischer Reflexivität sollten nach Unger (2018) die Rechte und das Wohlergehen der teilnehmenden Forschungssubjekte, die Gestaltung der Forschungsbeziehungen und die Vermeidung von Schädigungen stehen. *Do no harm* gilt als Leitsatz im Umgang mit vulnerabilisierten Gruppen. Dieser beinhaltet keine konkreten Richtlinien. Vielmehr nähert man sich der Einlösung dieser forschungspolitischen Maxime dadurch an, dass weitere Prinzipien der guten Praxis von Forschung eingehalten werden. Diese bestehen beispielsweise darin, dass Ethikkommissionen konsultiert oder Informationsmaterialien eingesetzt werden, die eine informierte Zustimmung (Informed Consent) erzielen können. Damit wird das Risiko, Gruppen Schaden zuzufügen, minimiert. Reflexivität steht für eine kritische (auch selbstkritische) Auseinandersetzung mit ethischen Aspekten des Forschungshandelns (Unger 2018, o. S.). Debatten um Forschungsethik haben im Zuge der Fluchtmigrationen der letzten Jahre an Bedeutung gewonnen. Die Beiträge von Unger (2018), Krause und Williams (2021), Friedrichs (2019) und Krause (2023) liefern einige (praktische) Anregungen im Kontext der Forschung zu Flucht, die wir in unserem Vorgehen als Impulse aufgegriffen haben.

---

1 Unger (2018, o. S.) liefert folgende Definition: „Ethische Reflexivität bedeutet also, das (eigene) Forschungshandeln kritisch zu hinterfragen und zu begründen – und zwar nicht nur unter der Prämisse der Maximierung des wissenschaftlichen Erkenntnisertrags, sondern auch unter Berücksichtigung des sozialen und gesellschaftlichen Kontextes und möglicher Folgen der Forschung für das Leben und Wohlergehen anderer Menschen". Das Netzwerk Fluchtforschung hat 2024 nach Abschluss unserer empirischen Studie Ethikleitlinien formuliert, die eine Vielzahl an Aspekten ansprechen, die auch im Rahmen unserer Studie berücksichtigt wurden. https://fluchtforschung.net/ethikleitlinien (Abfrage: 16.04.2025).

Bei der Zielgruppe unserer Untersuchung handelt es sich um Personen, deren Teilhabechancen in der deutschen Gesellschaft in politischer, sozialer, kultureller und rechtlicher Hinsicht eingeschränkt sind. Dies erhöht ihre Verwundbarkeit. Die Gefährdungen der persönlichen Unversehrtheit von Menschen durch migrationspolitische Steuerungsprozesse werden umfänglich in den folgenden Kapiteln dokumentiert.

Unger nennt eine Reihe von Aspekten, die es im Umgang mit vulnerabilisierten Gruppen zu berücksichtigen gilt. Diese Aspekte haben unsere Reflexionen inspiriert. Uns ist klar: Leben im „Deportation Gap" bedeutet ständige migrationspolitische Kontrolle (Ataç 2019). Besonders zu reflektieren ist deshalb der Umgang mit Informationen. Dazu zählen u. a. die digitale Tonaufzeichnung und Veröffentlichung von Informationen, die den Aufenthaltsstatus der Interviewten gefährden könnten. Dementsprechend sorgfältig müssen Studien mit Daten umgehen. Für Studienteilnehmende schädigend wäre es, Institutionen der Migrationskontrolle Wissen bereitzustellen. Deshalb ist ein Ziel die gut geschützte, gesicherte und sparsame Erhebung von Daten. Letztere steht wiederum in einem Widerspruch zum Prinzip der Offenheit. Existierende Kodizes – etwa Richtlinien von Fachgesellschaften – bedürfen einer Konkretisierung und Interpretation. Es besteht zudem laut Unger (2018) ein Spannungsverhältnis zwischen der Fürsorgeverantwortung (Duty of Care) der Forschenden und dem Recht auf Selbstbestimmung der Forschungssubjekte. Fallstricke, die ein Kippen in den Paternalismus bewirken würden, müssen erkannt und umgangen werden. Die Sicherstellung der Freiwilligkeit der Teilnahme und die Reflexion von Machtasymmetrien im Forschungskontext sind weitere wesentliche Punkte (Unger 2018, o. S.). Wie Krause festhält, existiert keine Universallösung für die Einlösung ethischer Standards und keine „one fits all solution" (Krause 2023, S. 203). Forschungsethik bedeutet – vordergründig – die normengeleitete Reflexion der Zugänge und Methoden zur Datenerhebung und -auswertung. Während im angloamerikanischen Kontext bereits eine weitaus stärkere Verankerung von Ethikkommissionen existiert, sind in Deutschland vornehmlich Forschende in medizinischen und psychologischen Bereichen dazu verpflichtet, Ethikkommissionen zu konsultieren, wenn sie mit Proband:innen arbeiten. Grundlegend zu berücksichtigen ist die oben bereits angesprochene freiwillige Teilnahme. Sie setzt einen Informed Consent – eine informierte Zustimmung – voraus und damit die Sicherstellung, dass den beteiligten Personen umfassende Informationen über die Forschung zur Verfügung gestellt werden (Krause 2023).

Wie haben wir in unserer Forschung diese forschungsethischen Aspekte umgesetzt?

Zu Beginn der Forschung haben wir eine Ethikkommission konsultiert und unser Vorgehen vorgestellt. Im Gespräch erhielten wir Anregungen zum Umgang mit der Gruppe der Menschen in Duldung und zur Konzeption des Informed Consent. Vor größere Herausforderungen stellte uns die Frage der

Anonymisierung, die forschungsethisch betrachtet wesentlich ist, da sie dem Schutz von Personendaten dient. Die Namen der Städte, in denen die Untersuchung stattgefunden hat, werden im Text genannt. Eine völlige Anonymisierung der Städtenamen war allein schon deshalb nicht möglich, da die erwähnte öffentliche Fachtagung mit den an den Interviews beteiligten Personen bereits im Vorfeld der Untersuchung geplant war. Außerdem wurden Handlungsempfehlungen in dort organisierten gemeinsamen Workshops diskutiert. Bei diesen waren mehrere an der Untersuchung beteiligte Personen zeitgleich zugegen und erlangten so zwangsläufig gegenseitig Kenntnis von der Studienteilnahme. Da es sich um eine anwendungsbezogene empirische Untersuchung handelt, haben wir in Absprache und in Abstimmung mit den Stakeholder:innen in der Kommune beschlossen, dass wir zwar die Städte nennen, allerdings alle personenbezogenen Daten und Institutionen anonymisieren. Alle Personen, die an der Untersuchung beteiligt waren, haben mündliche und schriftliche Informationen zu diesen Teilnahmevoraussetzungen erhalten und dazu ihre Zustimmung erteilt. Allen an der Untersuchung beteiligten Personen wurde der Schutz ihrer Daten zugesichert, allerdings mit dem Hinweis, dass eine vollständige Anonymisierung aus obengenannten Gründen nicht möglich ist. Das weitere Vorgehen im Umgang mit der Gruppe der Menschen in Duldung wird unter 2.4.3. ausgeführt.

2.3. Die Dokumentenanalyse zur Vorbereitung der Länder- und Kommunalanalysen

Davon ausgehend, dass neben bundespolitisch einheitlichen Regelungen landespolitische Vorgaben einen Handlungsrahmen für Kommunen abstecken, umgekehrt Kommunen aber eigene Zielsetzungen verfolgen können, galt es vorbereitend eine Übersicht über die jeweiligen politischen Ebenen zu gewinnen. Um die Interviews in den Kommunen durch eine Erhöhung unseres Kenntnisstandes zu den jeweiligen Gegebenheiten vor Ort vorzubereiten, wurden in einer ersten Forschungsphase Dokumentenanalysen durchgeführt: jeweils eine pro Kommune und pro Bundesland. Kapitel 3 stellt die zentralen Befunde daraus vor. Die in dieser Phase erhobenen Daten waren weit umfassender, enthielten etwa Auflistungen der lokalen Angebotsstrukturen und deren Finanzierung. Kapitel 3 beinhaltet nur ein Kondensat.

Diese Forschungsphase hatte drei Ziele: Recherchiert und analysiert wurden 1.) die kommunalen Besonderheiten der Ausbildungs-, Arbeitsmarkt-, Einwanderungs- und Bleibesituation und 2.) die Integrationsprogrammatiken sowie spezielle Programme für die ausgewählte Untersuchungsgruppe. 3.) erfolgte die Auswahl genauer zu erforschender integrationspolitischer Maßnahmen und von Akteur:innen, deren potenzieller Beitrag uns für die empirische Erhebung interessant erschien.

Landespolitische Dokumente wie Landtagsdebatten oder parteipolitische Stellungnahmen mit Bezug zu Duldung wurden zusammengetragen und anhand ihrer (politischen) Positionen und Inhalte sortiert. Recherchiert wurden diverse Daten, etwa zu Unterbringung und Abschiebepraktiken. Für jede der ausgewählten Städte wurden Integrationskonzepte und Dokumente gesichtet, die einen Bezug zu Duldung haben oder in denen die Handlungsspielräume von Kommunen im Hinblick auf zusätzliche Integrationsmaßnahmen thematisiert wurden. Projektbegleitend wurden die rechtlichen Rahmenbedingungen der Aufenthaltssicherung bei Ausbildung und Beschäftigung aufbereitet. Ausführlich werden diese Rekonstruktionen in den folgenden thematisch einschlägigen Kapiteln skizziert.

Die Auseinandersetzung mit den rechtlichen Entwicklungen stellte uns wiederholt vor große Herausforderungen. Die Komplexität des Aufenthaltsrechts bedarf einer juristischen Expertise, über die wir nicht verfügten. Es ist unseres Erachtens nicht möglich, über die Situation der Geduldeten zu schreiben, ohne auf den migrationsrechtlichen Rahmen, der ihre Lebenssituation wesentlich bestimmt, einzugehen. Daher mussten wir uns ein entsprechendes Kontextwissen aneignen. Im Zuge dieser Aneignung wurde uns jedoch immer bewusster, dass es selbst mit umfassender juristischer Expertise kaum möglich ist, Klarheit über den rechtlichen Rahmen zu erlangen. Zudem muss zwischen Praxis und geschriebenem Recht unterschieden werden. Die Komplexität des Rechts wird durch die Handlungs-, Interpretations- und Ermessensspielräume in der Praxis potenziert. Die Kapitel 4 und 5 setzen sich mit den Widrigkeiten dieses Systems auseinander.

Die Bedeutung des aufenthaltsrechtlichen Rahmens haben wir zum einen dadurch unterstrichen, dass wir in unseren theoretischen Vorüberlegungen auf solche Konzepte zurückgegriffen haben, die sich mit der stratifizierenden Eigenschaft von Aufenthaltsrechten als migrationspolitischem Steuerungsmechanismus befassen. Zum anderen haben wir die für das Verständnis unserer zentralen Frage, wie Teilhabe vor Ort möglich wird, wesentlichen gesetzlichen Vorgaben in den bereits genannten Kapiteln beschrieben und das Handeln in ihrem Rahmen bzw. ihre Bedeutung für die Subjekte rekonstruiert.

2.4. Die Interviews mit Stakeholder:innen, Fachkräften und Menschen in Duldung

In der zweiten Forschungsphase wurden die qualitativen Daten mit den verschiedenen Zielgruppen erhoben: 1.) in Gruppengesprächen mit Schlüsselfiguren der kommunalen migrationspolitischen Szene, 2.) Interviews mit Fachkräften, die in unterschiedlichen Tätigkeitsfeldern mit Anliegen der Gruppe der Menschen in Duldung betraut waren, und 3.) mit Menschen in Duldung (darunter Personen,

die ehemals in Duldung waren und mittlerweile einen sichereren Aufenthaltsstatus haben).

2.4.1. Gruppengespräche mit Stakeholder:innen zur Vorbereitung des Feldes

In jeder Kommune wurden zu Beginn leitfadengestützte Gruppengespräche durchgeführt, zu denen zentrale Akteur:innen, die strategisch mit der Entwicklung von Angeboten u. a. auch für Menschen in Duldung befasst waren, eingeladen wurden. Es handelt sich um Schlüsselfiguren im kommunalen migrationspolitischen Diskurs und in der Unterstützung von Menschen in Duldung. Mit diesen Fachgesprächen verfolgten wir das Ziel, die Situation vor Ort kennenzulernen und die Forschung auf mögliche Anregungen hin neu zu justieren. Die Leitfäden bestanden nur aus wenigen Fragen. Das Vorgehen war explorativ. Aus den Gesprächen sollten sich geteilte Erfahrungsräume zur lokalen Angebotslandschaft und der Lebenssituation von Personen in Duldung vor Ort herauskristallisieren. Am Beginn des Feldeintritts standen sechs Gruppengespräche. Sie wurden im Zuge der Pandemie 2020 in Bayern und NRW online und in Hessen face-to-face durchgeführt.[2] Sie dienten dazu, unsere Studie vorzustellen und das migrationspolitische Feld zu sondieren.

Sechs Folge-Gruppengespräche wurden zur Diskussion von Zwischenergebnissen je nach Standort etwa ein Jahr später geführt. Im Sinne einer „kommunikativen Validierung“ (Flick 1995, S. 170) wurden Interpretationen der Forscher:innengruppe mit den Teilnehmenden diskutiert und mit deren Wahrnehmungen und Rückmeldungen abgeglichen.

2.4.2. Konzeption der Interview-Leitfäden für die Interviews mit Fachkräften und Engagierten

Zur Konzeption der Leitfäden für die Interviews wurden die Ergebnisse der Dokumentenanalyse aus der ersten Forschungsphase und die Daten, die im Zuge der Stakeholder:innen-Gruppengespräche entstanden, genutzt. Wir haben adressat:innenbezogen verschiedene Leitfäden entworfen, die sich an den jeweiligen Kompetenzbereichen der ausgewählten Personen orientierten, aber auch gemeinsame Teile hatten. So hatten wir insbesondere Leitfäden für die Tätigkeitsfelder Beratung (unterschieden in Soziale Arbeit und Arbeitsmarktprogramme), Verwaltung und zivilgesellschaftliches Engagement.

---

2 Die Sars-Cov-2-Pandemie ereilte uns in der Phase der Konzeption und Planung des Forschungsvorhabens. Dies stellte die Projektumsetzung, insbesondere mit Blick auf die Durchführung des empirischen Teils vor einige Herausforderungen. Diese konnten jedoch angesichts eines stetig zunehmenden Erfahrungsschatzes der Hochschulen im Umgang mit der Sars-Cov-2-Pandemie bewältigt werden.

Diese Leitfäden blieben grundsätzlich offen für zusätzliche Themen und dafür, Widersprüche oder unterschiedliche Sichtweisen kenntlich machen zu können. Dadurch konnten die Kategorien der Leitfäden bzw. der ersten Forschungsphase sowohl differenziert als auch auf zentrale Aussagen hin zusammengefasst werden. Im Rückblick haben sich die zentralen „Blöcke" der Leitfäden nicht grundlegend verändert, sondern wurden im Wesentlichen fortwährend an die Funktionen und Handlungsfelder der jeweils Interviewten angepasst. Eingangs wurden das migrationspolitische Handlungsfeld der Interviewten und die Bezugspunkte zu Menschen in Duldung abgefragt. Fragen zum eigenen (professionellen) Handeln bezogen sich auf die Wahrnehmung von relevanten Akteur:innen vor Ort und deren Vernetzung, auf das Vorgehen bei der Unterstützung von Personen in Duldung und auf die Hindernisse und Voraussetzungen des Gelingens erfolgreicher Unterstützung. Die Themen Ausbildung und Arbeitsmarktzugang wurden vertieft. Anhand von Erfahrungswissen wurden Fallschilderungen gelingender und nicht gelingender Aufenthaltsverstetigung erhoben. Abschließend wurde Raum gegeben für eigene Wertungen zu guter Praxis, Veränderungsbedarfe innerhalb der örtlichen Strukturen und der eigenen Organisation sowie für Forderungen an die Politik.

Im Rahmen der kommunalen Fallstudien wurden zentrale Akteur:innen des Ausbildungs- und Arbeitsmarktes, der kommunalen Migrationspolitik und Stadtverwaltung, der Zivilgesellschaft und der Sozialen Arbeit befragt. Je nach Stadt unterschied sich, wer als Akteur:in im Feld ausgemacht wurde. Pro Kommune wurden acht bis zehn Interviews mit lokalen Akteur:innen geführt (siehe Überblick im Anhang). Da es sich um eine qualitativ angelegte explorative Studie handelt, wurde ihre Auswahl kontrastierend und aufgrund ihrer Bedeutung in der kommunalen Arbeitsmarkt- und Migrationspolitik immer im Hinblick auf ihre Bezüge zur anvisierten Zielgruppe – junge Menschen in Duldung – getroffen.

Die Dokumentenanalyse leistete an dieser Stelle eine wertvolle Unterstützung bei der Suche nach Interviewpartner:innen. Die Interviewpartner:innen aus den Institutionen wurden auf Basis von Analysen und Kenntnissen lokaler Gegebenheiten mittels Internetrecherchen und Empfehlungen gefunden. Eine Leerstelle unserer Untersuchung verursachten die Ausländerbehörden. Trotz mehrmaliger Anfrage konnte in keiner der untersuchten Kommunen ein Interview mit Vertreter:innen der Ausländerbehörde geführt werden. Für unsere Analysen stehen uns deshalb berichtete Erfahrungen unserer Befragten mit der Ausländerbehörde zur Verfügung. Diese bilden aber nicht die Perspektive der Behördenmitarbeiter:innen ab. Wenn es für unsere Argumentation erforderlich ist, greifen wir auf die wenigen diesbezüglich existierenden Studien zurück (exempl.: Schlee/Schammann/Münch 2023). Andere Vertreter:innen der kommunalen Verwaltungen, insbesondere von Stellen der Sozial- oder Integrationspolitik konnten als Interviewpartner:innen gewonnen werden. Der Bereich der Wirtschaftsverbände und Unternehmen konnte nicht gleichmäßig abgedeckt

werden. Entsprechende Stellen bei den Kammern waren beispielsweise in Bayern inzwischen weggefallen oder unbesetzt. Auch erhielt ein:e Beauftragte:r für Integration eines großen Unternehmens keine Genehmigung durch Vorgesetzte, ein Interview zu geben. In Hessen lehnten Wirtschaftsverbände Interviewanfragen aufgrund fehlender Expertise zum Thema Duldung ab.

2.4.3. Interviews mit Personen in Duldung oder nach der Duldung – Feldzugang und Verfahrensweisen

Mit der Zielgruppe der geduldeten Menschen wurden problemzentrierte Interviews geführt, die einen praktikablen Mittelweg zwischen thematischer Strukturiertheit und spontanem Stegreiferzählen ermöglichen. Eine dialogisch angelegte, weniger strukturierte Interviewführung sollte auch die sprachliche Verständigung auf Deutsch mit Zweitsprachler:innen ermöglichen bzw. den Kommunikationsprozess mit bei Bedarf hinzugezogenen Dolmetscher:innen. Das Anfertigen von Postskripten diente der Sicherung von Kontextinformationen und einem ersten interpretativen Zugang zum jeweiligen Fall.

Der Feldzugang zu der Gruppe der jungen Menschen in Duldung wurde über Kooperationspartner:innen und Schneeballverfahren bewerkstelligt. Um in Kontakt zu potenziellen Interviewpartner:innen in Duldung zu kommen, wurde ein Informationsblatt in einfacher Sprache und mit Bildunterstützung entworfen. Diese Strategie war forschungsethisch geboten und zielte auf eine informierte Zustimmung, die die interviewte Person mit allen erforderlichen Informationen versorgt. Eine Aufwandsentschädigung von 50 Euro pro Person sollte die Teilnahmebereitschaft erhöhen und stellte eine Abgeltung der Leistung dar, die die Teilnahme für Angehörige von Zielgruppen in prekären Lagen darstellt. Es wurde deutlich darauf hingewiesen, dass die Teilnahme freiwillig ist und die Interviewpartner:innen die Möglichkeit haben, Fragen unbeantwortet zu lassen, wenn sie diese nicht beantworten möchten. Gesucht wurden Personen, die als Volljährige eigenständig der Teilnahme zustimmen können. Um eine gute Erreichbarkeit für Personen in Armutslagen zu gewährleisten, wurden auch Messenger-Dienste als Kontaktmöglichkeit angegeben. In einigen Fällen meldeten sich die Interviewpersonen eigenständig bei den Interviewer:innen als Reaktion auf die Ausschreibung. In anderen Fällen wurden über Sozialarbeiter:innen Interviewanfragen an potenzielle Adressat:innen gerichtet, die sich daraufhin bei den Interviewer:innen meldeten. Die Interviews wurden beispielsweise in den Unterkünften, Bildungseinrichtungen oder in einem Stadtteil-Kulturzentrum mit guter öffentlicher Verkehrsanbindung durchgeführt, überwiegend in den Büroräumen sozialer Einrichtungen. Dabei wurde auf die Berufstätigkeit von Teilnehmenden terminlich Rücksicht genommen.

Bei der Zusammensetzung der Interviewten wurde auf eine Heterogenität in Lebenssituation, Duldungsart und Geschlecht geachtet. Dabei wurden zwar

Personen mit zumindest zeitweisem Arbeitsmarkt- oder Ausbildungszugang präferiert, um die Untersuchungsfragen abzudecken, aber an jedem Ort sollten auch Menschen in „Duldung light" als Kontrast einbezogen werden. Die Rekrutierung weiblicher Teilnehmender in der interessierenden Altersgruppe erwies sich als schwieriger und erforderte höhere Kontaktanstrengungen. Im Vorfeld der Interviews wurde eine Liste mit Kriterien erstellt, wie lange sich die Personen in Duldung befinden und in welchem Duldungsstatus, um eine möglichst breite Varianz an Erfahrungen zu bekommen. Diese Kriterien konnten nicht eingehalten werden, da es sich als wenig planbar herausstellte, welche Personen sich bei uns meldeten und zu einem Interview bereit waren. Auch kam es in den Migrationsbiografien zu Wechseln im Aufenthaltsstatus. Der Kontakt zu den Interviewinteressent:innen wurde am einfachsten über WhatsApp aufgenommen und gehalten. Wir vermuten, dass die per Handy verfügbaren Möglichkeiten zur Übersetzung genutzt wurden bzw. die Menschen vor allem über Handy kommunizieren, weil es für sie niedrigschwellig in der Handhabung ist.

Nur wenige Interviews wurden mit anwesenden Dolmetscher:innen durchgeführt. In einigen Interviews wechselten die Interviewer:innen und Interviewten selbst ins Englische oder Französische, wenn dadurch die Verständigung und Ausdrucksfähigkeit erhöht wurde. Forschungsethischen Erwägungen folgend, wurde im Anschluss an die Interviews abgeklärt, ob eine Unterstützung in Problemlagen vorhanden ist. Bei Bedarf wurde nach weiteren Möglichkeiten gesucht, z. B. durch Weitergabe der Kontaktdaten einer Beratungsstelle, die auf Aufenthaltsfragen spezialisiert ist oder durch einen Austausch über die zu erwartenden Änderungen durch das in Aussicht stehende Chancenaufenthaltsrecht. Dies war eine der Empfehlungen, die wir im Rahmen unseres Gespräches mit der Ethikkommission erhielten. Dazu hatten wir eine Liste mit einschlägigen Organisationen im lokalen Umfeld zusammengestellt.

In jedem Fall wurde bei den Treffen vor Ort vor Beginn der Aufzeichnung eine generelle Information über die Themen und den Ablauf des Forschungsprojekts gegeben und Rückfragen wurden beantwortet. Dabei wurde auch verdeutlicht, dass das Ziel nicht eine Darstellung oder gar Bewertung der individuellen Biografie sei, sondern im Fokus institutionelle Prozesse stünden. Ein Gewinn aus der Teilnahme könnte sein, dass die Schwierigkeiten, aber auch die gut funktionierenden Abläufe sichtbar gemacht werden können und Unterstützungsbedarfe und Good-Practice identifiziert werden könnten. Um ein traumasensibles Vorgehen zu gewährleisten, wurde zugesichert, dass nach den Themen des Leitfadens mit Schwerpunkt auf das Leben in Deutschland gefragt werde, nicht jedoch nach vorangegangenen Lebenssituationen, die Verfolgung und Flucht einschließen. Auskünfte hierzu seien fakultativ. Die potenziellen Teilnehmer:innen wurden mündlich noch einmal über die Verwendung der Daten, deren Nicht-Weitergabe sowie die Anonymisierung aufgeklärt und es wurde individuell nach dem Bedarf an besonderen Absprachen gefragt.

In den Interviews mit den jungen Menschen in Duldung wurden typische Erfahrungen mit Bildung, beruflichen Karrierewegen und Barrieren sowie Förderungen empirisch erhoben. Die problemzentrierten Fragen konzentrieren sich insbesondere auf folgende Themen: Stationen der Bildungs- und Arbeitsbiografie, Neuorientierung nach der Migration und Erfahrungen mit den Behörden. Diese konnten nur mit einem methodischen Vorgehen erhoben werden, das es erlaubt, die Tiefendimension der Erfahrungswelt von Akteur:innen zu erfassen. Die subjektiven Erfahrungen wurden in einer Kombination von problemzentrierten und narrativen Interviewelementen (Flick 2002) aus der Perspektive der Menschen in Duldung selbst erhoben und rekonstruiert. Der hohe Anteil narrativer Elemente hat sich in der qualitativen Migrationsforschung bewährt (Badawia/Hamburger/Hummrich 2003). Durch die in Gang gesetzte Erzähldynamik konnten Motive und Verläufe von mit Migrationsprozessen verknüpften Erwerbsverläufen und Umorientierungen erhoben werden. Durch an die Narrationen anknüpfende Explikationsaufforderungen konnte der Problemfokus ergänzt werden. Insgesamt wurde die Interviewführung dialogischer gestaltet, um angesichts des Sprachniveaus der Interviewten ein gemeinsames Verständnis von Aussagen bereits während des Interviews auszuhandeln.

2.5. Die Auswertung der Daten

Alle aufgenommenen Gruppengespräche und Interviews wurden im Anschluss transkribiert und mittels der Methode der Qualitativen Inhaltsanalyse ausgewertet. Dabei werden Interviews deduktiv sowie induktiv kategorisiert und daraufhin analysiert (Kuckartz/Rädiker 2022). Der Prozess der Kategorienbildung ist grundlegend bei diesem Vorgehen.[3] Unterschieden wird zwischen einer Vielzahl an Kategorien; z. B. Fakten-Kategorien, thematische Kategorien, evaluative, skalierende Kategorien, analytische Kategorien (ebd., S. 56 f.). Diese Kategorien stehen wiederum in enger Verbindung mit den Forschungsfragen. Geprüft werden muss, ob das System ausreichend analytische Tiefe bietet oder rein beschreibend ist (Kuckartz/Rädiker 2022, S. 63). Die deduktive Entwicklung der Kategorien

3 Kuckartz und Rädiker formulieren es (2022, S. 54) wie folgt: „Kategorien zu bilden ist also ein für jede geistige Tätigkeit elementarer Prozess. Als grundlegender kognitiver Vorgang ist die Kategorienbildung sowohl Gegenstand entwicklungspsychologischer als auch erkenntnistheoretischer Überlegungen. Die Umwelt wahrnehmen, das Wahrgenommene einordnen, abstrahieren, Begriffe bilden, Vergleichsoperationen durchführen und Entscheidungen fällen, welcher Klasse eine Beobachtung angehört – ohne solche fundamentalen kognitiven Prozesse wäre für uns weder der Alltag lebbar noch Wissenschaft praktizierbar. Jeder Prozess der Kategorisierung ist somit auf Wahrnehmung und aktive geistige Tätigkeit angewiesen; eine Emergenz von Kategorien in dem Sinne, dass Dingen der äußeren Welt eingeschrieben wäre, um welche Kategorie, welche Klasse von Dingen, es sich handelt, existiert nicht“.

erfolgte in einem ausführlichen Prozess, was die Intercoder-Reliabilität absichert. Hierbei wurden innerhalb der Forschendengruppe alle Kategorien diskutiert, hinsichtlich ihrer Relevanz bewertet und mit Definition und Ankerbeispielen ausgestattet. Weitere Kategorien, die deduktiv hinzukamen, wurden ebenfalls diesem Prozess unterzogen. Die Codierung der Interviews wurde computergestützt mit dem Programm MAXQDA vorgenommen.

Zur Sicherstellung eines gemeinsamen Verständnisses der Auswertungskategorien (Intra- und Intercoderreliabilität) wurden exemplarische Interviewauszüge in der Auswertungsgruppe diskutiert und Ankerbeispiele für die Zuordnung zu Kategorien festgelegt (Kuckartz/Rädiker 2022). Die Interviewtranskripte wurden daraufhin recodiert. Die Auswertung erfolgte in Teilen anhand der thematischen Kategorien, was sich in der Kapitelaufteilung in diesem Band zu den Themen Arbeit, Aufenthalt, Unterstützung und Ausbildung widerspiegelt. An anderen Stellen wurde fallbezogen ausgewertet: Insbesondere in den Interviews mit Personen in Duldung sollte der biografische Kontext erhalten bleiben, um das Fallverständnis zu gewährleisten. Vorläufige Ergebnisse wurden innerhalb der Forschendengruppe, aber auch in sechs Gruppengesprächen mit kommunalen Stakeholder:innen und in universitären Kolloquien diskutiert und ergänzt. Wir danken allen Rückmeldenden für die Anregungen.

Unser methodisches Vorgehen wurde um der Klarheit der Darstellung willen in den vorausgegangenen Abschnitten chronologisch vorgestellt. In der Realität des Forschungsalltags kam es jedoch zu Überlappungen bei einzelnen Schritten. So wurden die Leitfäden nach ersten Erfahrungen im Feld überarbeitet. Fanden sich in Interviews mit Personen in Duldung Schilderungen von Hürden in institutionellen Kontexten, wurde das Thema auch in nachfolgenden Interviews mit Fachkräften aufgegriffen. Das Codebuch wurde im Laufe der Auswertung verschiedenen Neujustierungen im Sinne einer Minimierung der Anzahl der Codes unterzogen. Dies geschah u. a. aufgrund der großen Menge an Material und dem forschungsökonomischen Zwang, Einschränkungen vorzunehmen und Schwerpunkte für die Analyse zu setzen. Die folgenden Kapitel präsentieren die zentralen empirischen Schwerpunktsetzungen, die wir vorgenommen haben. Sie geben das Material nicht zur Gänze wieder, sondern sind das Ergebnis von Selektionen, Diskussionen und zuweilen auch Vorlieben.

Literatur

Amelina, Anna (2020): After the reflexive turn in migration studies: Towards the doing migration approach. In: Population, Space and Place 27, 1, S. 1–11.

Ataç, Ilker (2019): Deserving Shelter: Conditional Access to Accommodation for Rejected Asylum Seekers in Austria, the Netherlands, and Sweden. In: Journal of Immigrant & Refugee Studies 17, 1, S. 44–60.

Badawia, Tarek/Hamburger, Franz/Hummrich, Merle (2003): Wider die Ethnisierung einer Generation. Beiträge zur qualitativen Migrationsforschung. Frankfurt am Main: IKO – Verlag für interkulturelle Kommunikation.

Dieterich, Manuel/Nieswand, Boris (2020): Reflexive Migrationsforschung. Zur Etablierung eines neuen Forschungsparadigmas. In: Migration und Soziale Arbeit 42, 2, S. 146–152.

Flick, Uwe (1995): Forschung als sozialer und kommunikativer Prozess. In: Flick, Uwe/von Kardorff, Ernst/Keupp, Heiner/von Rosenstiel, Lutz/Wolff, Stephan (Hrsg.): Handbuch Qualitative Sozialforschung. Grundlagen, Konzepte, Methoden und Anwendungen. 2. Auflage. Weinheim: Beltz, Psychologie-Verlags-Union, S. 170–176.

Friedrichs, Jürgen (2019): Forschungsethik. In: Baur, Nina/Blasius, Jörg (Hrsg.): Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung. 2. Auflage. Wiesbaden: Springer VS, S. 67–76.

Kaufmann, Margrit E./Otto, Laura/Nimführ, Sarah/Schütte, Dominik (2019): Forschung und Praxis zwischen Handlungsdruck und Orientierungsunsicherheit im Kontext von Flucht_Migration. In: Kaufmann, Margrit E./Otto, Laura/Nimführ, Sarah/Schütte, Dominik (Hrsg.): Forschen und Arbeiten im Kontext von Flucht. Reflexionslücken, Repräsentations- und Ethikfragen. Wiesbaden: Springer VS, S. 1–17.

Krause, Ulrike (2023): Forschungsethik. In: Scharrer, Tabea/Glorius, Birgit/Kleist, J. Olaf/Berlinghoff, Marcel (Hrsg.): Flucht- und Flüchtlingsforschung. Handbuch für Wissenschaft und Studium. Baden-Baden: Nomos, S. 201–208.

Krause, Ulrike/Williams, Timothy (2021): Flexible Ethikgremien. Impulse zur Institutionalisierung ethisch verantwortlicher Feldforschung in der Konflikt- und Fluchtforschung. In: Soziale Probleme 32, 2, S. 97–113.

Kuckartz, Udo/Rädiker, Stefan (2022): Qualitative Inhaltsanalyse. Methoden, Praxis, Computerunterstützung. 5. Auflage. Weinheim/Basel: Beltz Juventa.

Scherr, Albert/Scherschel, Karin (2019): Wer ist ein Flüchtling? Grundlagen einer Soziologie der Zwangsmigration. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.

Schlee, Thorsten/Schammann, Hannes/Münch, Sybille (2023): An den Grenzen? Ausländerbehörden zwischen Anspruch und Alltag. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung. www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/an-den-grenzen (Abfrage: 15.05.2024).

Schwenken, Helen (2018): Globale Migration zur Einführung. Hamburg: Junius.

Unger, Hella von (2018): Ethische Reflexivität in der Fluchtforschung. Erfahrungen aus einem soziologischen Lehrforschungsprojekt. In: Forum Qualitative Sozialforschung/Forum: Qualitative Social Research 19, 3, Art. 6. doi.org/10.17169/fqs-19.3.3151.

Wimmer, Andreas/Glick Schiller, Nina (2003): Methodological Nationalism, the Social Sciences, and the Study of Migration: An Essay in Historical Epistemology. International Migration Review 37, S. 576–610.

3. Profilanalysen: Länder und Kommunen

Gesa Langhoop, Sara Madjlessi-Roudi, Marina Mayer

Zur Vorbereitung der empirischen Feldstudie wurden landespolitische Dokumente aus Bayern, Hessen und Nordrhein-Westfalen mit Bezug zu Asyl, Duldung und Abschiebung analysiert. Für sechs in diesen Bundesländern liegende Kommunen, nämlich Augsburg und Nürnberg, Frankfurt am Main und Darmstadt sowie Köln und Essen wurden Profile auf Basis ausgewählter Parameter aufbereitet. Im Zentrum unseres Interesses stand eine sortierende Analyse der für unsere Fragestellung zentralen Faktoren. Nachdem im vorangegangenen Methodenkapitel auf den Prozess und die Kriterien der Kommunenauswahl für die vorliegende Studie eingegangen wurde, stellen wir im Folgenden Kennzeichen der untersuchten Bundesländer und Kommunen vor.

Basierend auf zentralen Dokumenten (z. B. Integrationsberichten, Datenbanken etc.) werden nachstehende Aspekte für jedes Bundesland genauer skizziert:

- *Zahlen zu Menschen in Duldung im Bundesland:* Dieser Aspekt umfasst verfügbare Daten zur soziodemografischen Zusammensetzung der Personen mit Duldungsstatus. Die Veröffentlichung strukturierter Daten aus dem Ausländerzentralregister erfolgt nur auf Anfrage. Die von uns verwendeten Daten, die auf diesem basieren, wurden hauptsächlich durch die Antworten der Bundesregierung auf die regelmäßigen Anfragen der Partei Die Linke im Bundestag zugänglich gemacht. Dabei ist zu beachten, dass Daten des Ausländerzentralregisters lückenhaft sein könnten, etwa weil Ausländerbehörden aufgrund einer Überlastungssituation Eintragungen nicht zeitnah vornehmen (Schlee/Schamann/Münch 2023, S. 18 f.).
- *Prägnante Charakteristika der bundeslandspezifischen Asyl- und Integrationspolitik:* Der Bund bestimmt die gesetzlichen Rahmenbedingungen zur Duldung und damit die Handlungsspielräume der involvierten Akteur:innen. Die Bundesländer haben in der Ausgestaltung dieser Politiken gegenüber geduldeten Personen Gewicht, da sie durch Erlasse und Verordnungen die Umsetzung der Bundesgesetze präzisieren. Wie aus den Studien über lokale Integrationspolitik bekannt ist, setzen die Bundesländer durch finanzielle Förderprogramme Anreize für politisches Handeln vor Ort. Darüber hinaus üben die Länder die Fachaufsicht über die kommunalen Ausländerbehörden aus und können somit verbindliche Anweisungen erteilen (Schammann/

Kühn 2016, S. 7).[1] Die Ausgestaltung der Asyl- und Integrationspolitiken in Bayern, Hessen und Nordrhein-Westfalen wird skizziert, besonders mit Blick auf Duldung.

- *Die Landschaft der Programme zu Arbeit und Ausbildung sowie deren Adressierung von Menschen in Duldung:* In den vergangenen Jahren wurden zugleich durch die Europäische Union, Bund und Länder vielfältige Unterstützungsprogramme aufgesetzt, die das Thema des Ausbildungs- und Arbeitsmarktzugangs für geflüchtete Menschen adressieren. In aus dem Europäischen Sozialfonds oder durch Bundesmittel mitfinanzierten Programmen beeinflussen die Bundesländer die lokalen Arbeitsmarktpolitiken (Schlee 2020, S. 331). Über die Trägerorganisationen in den Kommunen wird die Unterstützung zugänglich für diverse Adressat:innen, indem Programme und Projekte aufgesetzt werden. Ist die Teilnahme an diesen für Personen in Duldung überhaupt vorgesehen? Werden sie gar als besondere Zielgruppe mit eigenen Bedarfen adressiert?

Unterschiedlich restriktiv gestalten die einzelnen Bundesländer die Bundesregelungen mittels eigener Ausführungsbestimmungen und dem Zuweisen an bestimmte Ausführungsorgane aus. Vergleichend und mehrdimensional analysieren Meyer et al. die Migrationspolitik der Bundesländer gegenüber Asylsuchenden, in denen sich differierende Praktiken und Versuche, auf die Bundespolitik einzuwirken, widerspiegeln. Als Variablen einbezogen werden Abschiebung (nach Afghanistan), Unterbringung, Gesundheitsversorgung, Geld- oder Sachleistungen und Positionierungen der politischen Landesverbände (Meyer/Philipp/Wenzelburger 2021). Sie gelangen zu dem Ergebnis, dass punkto Restriktivität Bayern die Liste der Bundesländer anführt. Hessen liegt gemeinsam mit Sachsen-Anhalt auf Rang 6 und NRW liegt auf Rang 10. Schleswig-Holstein, Bremen und Berlin seien am wenigsten restriktiv (ebd., S. 18).

Kommunen: Wie auf Ebene der Bundesländer verfügen auch Kommunen über Gestaltungsspielräume in den Politiken gegenüber Asylbewerber:innen und Personen in Duldung. Sie nehmen eine wichtige Rolle bei der Gestaltung der Teilhabemöglichkeiten ein (vgl. Einleitung und Kapitel 1). Es lassen sich einerseits für die Kommunalpolitik und die städtischen Verwaltungen eigene Programmatiken und Praktiken im Hinblick auf die Teilhabe von Menschen in Duldung aufzeigen. Einige davon benennen wir exemplarisch für die von uns untersuchten sechs Kommunen (zwei pro Bundesland). Zudem haben vor Ort besonders auch nicht-staatliche Akteur:innen Einfluss auf die verfügbare und zugängliche Angebotslandschaft, die wesentlich die Teilhabechancen der Menschen

1 Für ein besseres Verständnis migrationspolitischer Entwicklungen in Deutschland kann ein Blick auf das Handeln auf Ebene der Europäischen Union von Vorteil sein. Diese Ebene wurde jedoch in der vorliegenden Studie nicht untersucht.

in Duldung prägt. Unsere Analysen beleuchten das Selbstbild der Städte in ihrer Außendarstellung, deren Programmatiken und Praktiken im Hinblick auf die Teilhabe von Menschen in Duldung. Aufgeführt werden Daten,[2] Besonderheiten und Akteur:innen zum Thema Duldung. Diese Profilanalysen erheben keinen Anspruch auf eine umfassende Darstellung der kommunalen Politiken.

Abbildung 1: Herkunftsländer

Bund					
242.656 Duldungen[1]					
Bayern		Hessen		Nordrhein-Westfalen	
Restriktivere Asylpolitik					
25.778 Duldungen		12.342 Duldungen		56.981 Duldungen[2]	
Häufige Herkunftsländer: Irak, Nigeria, Afghanistan[3]		Häufige Herkunftsländer: Pakistan, Türkei, Iran[4]		Häufige Herkunftsländer: Irak, Serbien, Guinea[5]	
Augsburg	Nürnberg	Frankfurt	Darmstadt[6]	Köln	Essen
1.760 Duldungen	1.675 Duldungen	1.165 Duldungen	270 Duldungen[7]	3.865 Duldungen	2.285 Duldungen[8]

[1] Zahl der Duldungen insgesamt, Stichtag 31.06.2023, nach Einführung des Chancen-Aufenthaltsrechts, Deutscher Bundestag 2023.
[2] Zahl der Duldungen insgesamt nach Bundesland, Stichtag 31.06.2023, nach Einführung des Chancen-Aufenthaltsrechts, Deutscher Bundestag 2023.
[3] Stichtag 31.06.2023, Deutscher Bundestag 2023.
[4] Stichtag 31.12.2023, Statistisches Bundesamt 2024a.
[5] Stichtag 31.12.2023, Statistisches Bundesamt 2024a.
[6] Trotz der im Vergleich zu anderen Kommunen geringeren Anzahl von Personen mit Duldung wurde Darmstadt als Untersuchungsstandort ausgewählt, da dort institutionelle und zivilgesellschaftliche Unterstützungsstrukturen besonders ausgeprägt sind.
[7] Die vergleichsweise niedrige Zahl von Personen mit Duldung in Darmstadt ist auf den überdurchschnittlich hohen Anteil anhängiger Klageverfahren gegen abgelehnte Asylbescheide zurückzuführen. Während dieser oft mehrjährigen Verfahrensdauer verbleiben die Betroffenen im aufenthaltsrechtlichen Status der Aufenthaltsgestattung und wechseln erst nach rechtskräftigem Abschluss der Klageverfahren gegebenenfalls in den Duldungsstatus über.
[8] Zahl der Duldungen insgesamt nach Stadt, Stichtag 31.12.2023, nach Einführung des Chancenaufenthaltsrechts, Statistisches Bundesamt 2024.

2 Die Daten aus den Kommunen sind, ähnlich wie bei den Ländern, nicht gänzlich gesichert. Zur Erlangung von Zahlenmaterial wurden Daten aus der E-Mail-Kommunikation mit Mitarbeiter:innen der kommunalen Verwaltung sowie Daten aus der öffentlichen Berichterstattung herangezogen, welche jedoch keiner Bewertung hinsichtlich ihrer Zuverlässigkeit unterworfen werden können.

3.1. Bayern

3.1.1. Zahlen zu Menschen in Duldung in Bayern

Nach dem Königsteiner Schlüssel werden nach Bayern 15,56 % der Asylsuchenden verteilt (BAMF 2023, S. 37). Zum Stand 31. Juni 2021 waren im Ausländerzentralregister 33.578 Personen in Duldung in Bayern gemeldet von insgesamt 242.656 geduldeten Menschen in Deutschland (Deutscher Bundestag 2021, S. 30–34). Differenziert nach Duldungsgründen ist die größte Gruppe unter ihnen diejenige der 9.295 Personen, denen nach § 60a Abs. 2 S. 1 eine Duldung wegen fehlender Reisedokumente ausgestellt worden war; gefolgt von 7.461 Personen, die nach § 60a Abs. 2 S. 3 AufenthG eine sogenannte „Ermessensduldung" aus dringenden humanitären oder persönlichen Gründen erhalten hatten, z. B. zur Beendigung der Schule/Ausbildung oder der Betreuung kranker Familienangehöriger. An dritter Stelle standen 4.712 Personen mit einer Duldung für Personen mit ungeklärter Identität (§ 60b AufenthG) (ebd.).

Eigene Berechnungen auf Basis der Aufschlüsselung (Deutscher Bundestag 2021) zeigen, dass sich die Anteile bestimmter Duldungstypen in Bayern von jenen der beiden anderen untersuchten Bundesländer und im Allgemeinen unterscheiden. In den größeren Fallgruppen fallen insbesondere die erhöhten Anteile von Personen in „Duldung light" (§ 60b AufenthG) auf.[3] In Bayern sind zudem ermessensfreie Ausbildungsduldungen relativ häufiger als im Bundesvergleich. Dies legt die Interpretation nahe, dass in Bayern stärker selektierende Praktiken zu Duldung vorliegen. Einerseits werden häufiger strikte Sanktionen ausgesprochen, die einer Aufenthaltsverstetigung im Wege stehen und andererseits wird dort, wo formale Voraussetzungen vorliegen, eine Chance gewährt. Zudem deuten die Verteilungsunterschiede der Duldungstypen auf Differenzen im Umgang mit der zweiten Ablehnung im Asylverfahren hin (Eilanträge, Asylfolgeanträge).

Dieses Gesamtbild bleibt zum Stand 31. Juni 2023, also zwei Jahre später, im Großen und Ganzen weiterhin erhalten. Bayern hatte inzwischen 3.306 Aufenthaltserlaubnisse nach § 104c AufenthG (vgl. Abschnitt 5.1.2) vergeben und damit

3 13,8 % aller in Deutschland registrierten Menschen in Duldung lebten in Bayern, hingegen wurden dort 21,73 % der bundesweiten Duldungen für Personen mit ungeklärter Identität (§ 60b AufenthG) erteilt (berechnet nach Deutscher Bundestag 2021, S. 30–34). In den Gesamtwerten manifestieren sich Differenzen der Bundesländer in ihren Asyl- und Aufenthaltspolitiken. Diese lassen sich aber nicht direkt aus den Zahlenwerten interpretierend ableiten. Beispielsweise könnte eine derzeit höhere Anzahl von Personen in Duldung sowohl auf eine weniger aktive und restriktive Abschiebepolitik in der Vergangenheit hindeuten als auch gegenteilig auf eine geringere Gewährung von Optionen der Aufenthaltsverstetigung. Da in die Bundesländer in Bezug auf Nationalität und Geschlecht verschiedene Personengruppen verlegt werden, sind auch deren Verstetigungschancen unterschiedlich, sodass Spielräume der Landespolitik nur einen Einflussfaktor unter mehreren darstellen.

eine neue gesetzliche Möglichkeit gewährt, aus der Duldung zumindest befristet in eine Aufenthaltserlaubnis zu kommen (Deutscher Bundestag 2023). Zu diesem Zeitpunkt leben in Bayern weiterhin 25.778 Personen in Duldung (ebd.).

Zum 31. Juni 2023 Jahre besaß über die Hälfte der in Bayern ansässigen Menschen in Duldung die Staatsangehörigkeiten von nur drei Staaten: Irak, Nigeria und Afghanistan (Deutscher Bundestag 2023). Weitere häufige Herkunftsländer sind Äthiopien, Iran, die russische Föderation und das ehemals „sichere Herkunftsland" Ukraine. Zu benanntem Zeitpunkt waren insgesamt zwei Drittel der Personen mit Duldung in Bayern männlich: 20.715 Personen gegenüber 9.280 weiblichen (ebd.).

3.1.2. Integrations- und Asylpolitik in Bayern

Die Zuständigkeit für Integrationspolitik liegt in Bayern beim Innenministerium, was bereits auf eine eher sicherheitspolitische Rahmung hinweist. In einer Selbstdarstellungsbroschüre dieses Ministeriums erhält der Aufgabenbereich „Migration und Integration" (lediglich) zwei Spalten auf einer Seite mit den orientierenden Überschriften „Asylpolitik mit Humanität und Ordnung" und „Aktive Integration" sowie „Fördern und Fordern" (Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration 2019; S. 13). Insgesamt gibt es in Bayern auffallend wenig Festschreibungen der Integrationspolitik. Auch eine Antidiskriminierungsstelle oder ein Antidiskriminierungsgesetz auf Landesebene finden sich anders als in anderen Bundesländern nicht. Mitbestimmungsorgane auf kommunaler Ebene wie Migrationsbeiräte sind freiwillige Einrichtungen. Im Hinblick auf die Politik gegenüber Migrant:innen ist die Rolle der Kommunen im Bayerischen Integrationsgesetz und in der Zuständigkeitsverordnung Ausländerrecht geregelt. Der Freistaat Bayern untergliedert sich in sieben Regierungsbezirke, die u. a. die Aufsicht über die örtlichen Ausländerbehörden bei den Städten und den Landratsämtern ausüben und diese beraten. Dort sind die Zentralen Ausländerbehörden angesiedelt.[4] Die Zuständigkeit für die Erteilung und Verlängerung von Duldungen liegt entweder bei der Ausländerbehörde der Kreisverwaltungsbehörden oder bei der Zentralen Ausländerbehörde bei den Regierungen. Seit 2018 regelt die Verordnung über Zuständigkeiten im Ausländerrecht ebendiese. Nach § 3 sind Zentrale Ausländerbehörden zuständig für ausländerrechtliche Entscheidungen, die Personen betreffen, welche verpflichtend in Aufnahme- und Ausreiseeinrichtungen leben. Hinzu kommen Regelungen, wann die Zentrale Ausländerbehörde die Zuständigkeit an die Kreisverwaltungsbehörde übergibt (wenn erklärt wird, dass „weitere Maßnahmen zur Feststellung und Sicherung von Identität oder Staatsangehörigkeit nicht veranlasst werden") oder umgekehrt die Zuständigkeit

4 Zentrale Ausländerbehörden existieren nicht in jedem Bundesland, aber in allen drei untersuchten.

von den Kreisverwaltungsbehörden übernommen wird („wenn dies erklärt wird, weil konkrete Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung beabsichtigt sind oder diese der Sicherung der Ausreise dienen"). Als Zusammenarbeit ist vorgesehen, dass „[d]ie Zentralen Ausländerbehörden […] die Kreisverwaltungsbehörden bei der Rückkehrberatung und Rückkehrförderung für Ausländer" unterstützen (§ 3 Bayerisches Integrationsgesetz).

Fragt man nach den Unterschieden, dann hebt sich das Bayerische Integrationsgesetz von anderen Landes-Integrationsgesetzen insofern ab, als es weniger Teilhabe und interkulturelle Öffnung fördern, als vielmehr Sicherheit und Leitkultur stärken möchte (Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration 2017). Es werden wenig Zuständigkeiten geregelt und auch keine finanziellen Verpflichtungen des Landes mit den beschriebenen Aufgaben verbunden.[5] Aufgabe der Kommunen ist somit die Integrationsförderung, die Verpflichtung auf die Leitkultur und das Abverlangen von Integrationsanstrengungen „im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung, ihrer jeweiligen finanziellen Leistungsfähigkeit und nach Maßgabe der Gesetze" (Art. 9 BayIntG).

Die oben eingeführte Typologie von Meyer et al. nimmt bereits vorweg, dass Bayern als restriktiv charakterisiert wird. Wirft man einen Blick auf die Praxis der Asylpolitik in Bayern, so wurden landespolitische Spielräume zuungunsten von Asylsuchenden und geduldeten Menschen genutzt. Dies tritt zutage in Regelungen, die nicht bundeseinheitlich festgeschrieben wurden oder wenn Umsetzungsprozesse in den Bundesländern in unterschiedlichen Tempi erfolgten. Einige Beispiele aus den letzten Jahren, die sich auf Personen in Duldung erstreckten: War in anderen Bundesländern die Residenzpflicht abgeschafft oder ab 2013 auf das gesamte Bundesland ausgeweitet, behielt Bayern sie noch auf Kreisebene bei. Dem „Sachleistungsprinzip" folgend, erfolgte die Versorgung für Asylbewerber:innen bis 2013 mit Essenspaketen statt Bargeld. Bayern führte 2024 vor anderen Bundesländern die „Bezahlkarte" ein, die in diesem Jahr bundesweit eingeführt wurde. Eine Zusammenlegung von abgelehnten Asylsuchenden in eigens eingeführte „Ausreisezentren" mit stärker restringierten Lebensbedingungen ging der Einführung von AnkER-Zentren voraus, in die dann auch Personen zu Beginn des Asylverfahrens verlegt wurden. In den meisten Bundesländern, darunter auch Hessen und NRW, wurde die „Vorrangprüfung" auf dem Arbeitsmarkt bereits gänzlich abgeschafft, die für die Besetzung freier Stellen die verpflichtende Bevorzugung u. a. von EU-Bürger:innen bedeutete. Bayern hingegen behielt sie zumindest in Regionen mit „spezieller Arbeitsmarktlage" weiterhin bei. Das

5 Bei der Einführung dieses Integrationsgesetzes hatte es Proteste der Oppositionsparteien gegeben. Gegen im Gesetz vorgesehene zusätzliche Sanktionierungsmöglichkeiten wurde erfolgreich verfassungsgerichtlich geklagt. In Art. 9 BayIntG wird die Rolle der Kommunen benannt in Verbindung mit den in Art. 1 BayIntG benannten Integrationszielen.

betraf die hier untersuchten Städte Augsburg und Nürnberg (Bundesagentur für Arbeit/BDA Die Arbeitgeber o. J.). Anders als in SPD-regierten Bundesländern wurden bis zur Machtergreifung der Taliban Abschiebungen nach Afghanistan durchgeführt, auch von nicht-straffälligen Personen und sogar 2021 während der Corona-Pandemie.

Insgesamt lässt sich unseres Erachtens ein Wandel in der Politik um das Jahr 2018 herum festmachen. War zuvor eine stark restriktive Ausrichtung der Tenor mit dem formulierten Ziel der „Begrenzung der Zuwanderung" (Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration 2019, S. 13), finden sich später zunehmend auch Formulierungen, die unter bestimmten oder unbestimmten Voraussetzungen Ausnahmen ermöglichen. Nunmehr finden sich in Stellungnahmen und Verlautbarungen vermehrt Hinweise auf einen „flexiblen Kurs", in dem etwa Ausbildungsduldungen als positive Errungenschaft betrachtet werden (z. B. Integrationsbeauftragte der Bayerischen Staatsregierung 2021, S. 2). Für die Umsetzung der Gesetzesänderungen wurde in den Vollzugshinweisen des Innenministeriums etwa über die allgemeine Fachkräfteengpassanalyse hinaus die gewünschte Aufnahme einer Ausbildung im arbeitskräftesuchenden Pflegebereich als positiver Aspekt zur Ermessensausübung bei der Erteilung einer Beschäftigungserlaubnis hinzugefügt (Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration 2020a, S. 38). Die gegenwärtige Haltung der Staatsregierung, einer Koalition aus CSU und Freien Wählern, lässt sich etwa aus einer Presseerklärung der Integrationsbeauftragten Brendel-Fischer anlässlich ihrer Gastgeberschaft beim Treffen der Länder-Integrationsbeauftragten ablesen. Während die meisten Bundesländer für eine weitere Öffnung des Arbeitsmarktzugangs plädierten, lassen sich der Innenminister und die Integrationsbeauftragte Bayerns mit sehr ähnlichen Kernbotschaften zitieren:

> „Brendel-Fischer, die sich gegen einen pauschalen Spurwechsel ausspricht, zeigte sich jedoch offen für eine flexiblere Handhabung [sic!] von Geduldeten, die durch besondere Integrationsleistungen auf sich aufmerksam machen und im hiesigen Arbeitsmarkt Fuß fassen wollen: ‚Integrationsstarken und arbeitswilligen Personen, deren Identität geklärt ist, muss die Chance eingeräumt werden, eine Beschäftigung zu ergreifen und nach einer Probezeit ihren Aufenthaltsstatus zu verfestigen'" (Integrationsbeauftragte der Bayerischen Staatsregierung 2021, S. 1).

Die politische Zielvorgabe, die in diesen Kernbotschaften zum Ausdruck kommt, beschreiben wir zusammenfassend als Konditionalisierung, werden doch die Voraussetzungen so hoch angesetzt, dass sie für eine Vielzahl der potenziell betroffenen Personen kaum erreichbar erscheinen, insbesondere angesichts der besonders strengen Auslegungspraxis im Hinblick auf die Identitätsklärung. Ältere Dokumente, die für eine Dokumentenanalyse herangezogen wurden, vermitteln jedoch ein noch einseitiger restriktives Bild. Der „Bayerische Asylplan" von 2018

nennt „Bayerische Abschiebungsflüge“ an erster Stelle der Maßnahmenliste. Im Vordergrund stehen ordnungspolitische Maßnahmen, etwa vermehrte Polizeistreifen in der Nähe von Unterkünften. Asylsuchende sollen geringere Leistungen erhalten, zugleich sollen „Arbeitsgelegenheiten“ geschaffen werden, die jedoch nicht mit einem Zugang zum regulären Arbeitsmarkt verwechselt werden dürfen (Bayerisches Staatsministerium des Innern und für Integration 2018). Die Selbstdarstellung des Innenministeriums listet für „die richtige Balance aus Humanität und Ordnung“ seine Handlungsschwerpunkte auf (Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration 2019, S. 13). Eine „Intensivierung der Rückkehrhilfen“ und die „[k]onsequente Rückführung abgelehnter Asylbewerber (vor allem straffälliger)“ wird vor „[k]onkrete[n] Integrationsmaßnahmen für Asylbewerber mit guter Bleibeperspektive“ genannt (ebd.). Abzuleiten ist daraus, dass Integrationsmaßnahmen eben nicht für die Asylsuchenden mit sogenannter geringer Bleibeperspektive, erst recht nicht für bereits in Duldung befindliche Personen vorgesehen waren.

3.1.3. Programme zur Förderung bei Arbeit und (Aus-)Bildung in Bayern

In Bayern gibt es kein landesweites flächendeckendes institutionalisiertes Arbeitsmarktprogramm, das sich an Personen in Duldung richtet und vom Land gefördert wird. Personen in Duldung waren von landes(mit)finanzierten Programmen teilweise gänzlich ausgeschlossen, mitunter bereits Personen im Asylverfahren mit sogenannter geringer Bleibeperspektive. In den letzten Jahren fand eine allmähliche Öffnung im Einklang mit Veränderungen bei Arbeitsmarktzugang und Aufenthaltsverstetigungsmöglichkeiten auf Bundesebene statt. Das auf Arbeit gerichtete Programm des Bayrischen Staatsministeriums des Innern, für Sport und Integration ist das Programm *Jobbegleiter* (Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration 2018). Die Jobbegleiter:innen fungieren als Lots:innen und Netzwerker:innen an ausgewählten Standorten. Ihre Aufgabe besteht darin, Unternehmen und Geflüchtete zu vernetzen und Ansprechpersonen für beide Seiten zu sein.

Mit dem Programm *Ausbildungsakquisition*, das teilweise in freier Trägerschaft bei Wirtschaftsverbänden und bei den Arbeitsagenturen angesiedelt war, sollte der Zugang von Asylsuchenden und Drittstaatsangehörigen zu Ausbildung gefördert werden. Hier waren die Richtlinien für eine Teilnahme zunächst verschärft worden. Nur Asylbewerber:innen mit sogenannter guter Bleibeperspektive durften als Teilnehmende Beratung und Vermittlung von Lehrstellen in Anspruch nehmen. Diese Regelung wurde in den letzten Jahren jedoch aufgeweicht.

Außerdem gibt es Programmangebote in Zuständigkeit der Arbeitsagenturen in Kooperation mit Landesinstitutionen, wie *PerF* (Perspektiven für Flüchtlinge), *Brückenjahr 21plus* oder Einstiegsqualifizierungen. Die Programme beinhalten u. a. die Vermittlung berufsfachlicher Kenntnisse, den begleiteten Einstieg in

Beschäftigung und Langzeitpraktika zum Erwerb beruflicher Kompetenzen. Gemeinsam ist diesen Programmen, dass sie sich nur an geduldete Menschen richten, die eine Arbeitserlaubnis oder gute Bleibeperspektive haben. Projekte in Deutschland in der Trägerschaft von AMIF, dem Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds der Europäischen Union erkannten geduldete Menschen vor allem dann als Zielgruppe von Integrationsangeboten an, wenn sie rechtmäßig Zugang zu Integrations- oder Berufssprachkursen haben. Hier wird Civic Stratification innerhalb des Status Duldung deutlich.

Für unsere Forschungsfrage ist der Verbund *IvAF – Integration von Asylbewerberinnen, Asylbewerbern und Flüchtlingen* inhaltlich einschlägig. Dieser Förderlinie des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, kofinanziert vom Europäischen Sozialfonds gehören auch zwei in Bayern angesiedelte Projektverbünde an. Lediglich diese beraten auch umfassend Personen in Duldung im Hinblick auf den Zugang zu Ausbildung und Arbeit. Die Standorte Augsburg und Nürnberg wurden für die vorliegende Studie auch deshalb ausgewählt, weil dort Teilvorhaben aus dem *IvAF*-Programm mit einer Bleiberechtsorientierung umgesetzt werden.

3.1.4. Kommune: Augsburg

Augsburg ist die Hauptstadt des Regierungsbezirks Schwaben. Die kreisfreie Stadt ist mit 302.116 Einwohner:innen zum Stand 31.09.2023 die drittgrößte in Bayern (Bayerisches Landesamt für Statistik 2024). In ihrer Selbstdarstellung bezeichnet sie sich mit Verweis auf ihre 2.000-jährige Geschichte als Welterbestadt und als Friedensstadt. Mit dem Hohen Friedensfest am 8. August begeht sie jährlich einen zusätzlichen gesetzlichen Feiertag zur Erinnerung an den Religionsfrieden.

Sie verfügt über einen Ausländeranteil von 24,8 %, wobei die Sozialräume sich im Hinblick auf die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung stark unterscheiden. In den Stadtvierteln Links der Wertach – Süd und Nord sowie Oberhausen hat ca. die Hälfte der Einwohner:innen keine deutsche Staatsangehörigkeit (Stadt Augsburg 2021).

1.560 Personen hatten in der Stadt Augsburg zum Stichtag 31.12.2022 eine Duldung, zwei Jahre zuvor waren es 1.345 (Statistisches Bundesamt 2024). Im westlich gelegenen Landkreis Augsburg lebten weitere 550 Personen in Duldung; zum Stichtag 31.12.2020 waren es 435 (ebd.). Unsere Anfrage bei der Ausländerbehörde bezüglich einer genaueren Aufschlüsselung der jeweiligen Duldungsgründe blieb erfolglos. Jedoch können ältere Daten einer Anfrage im Bayerischen Landtag entnommen werden (Bayerischer Landtag 2021). Zwischen 01.01. und 31.10.2020 stellten die zuständigen Ausländerbehörden der Stadt Augsburg zehn Ausbildungsduldungen aus, des Landratsamts Augsburg sieben und die Zentrale Ausländerbehörde Schwaben insgesamt 71. Vier Beschäftigungsduldungen vergab die Stadt Augsburg, das Landratsamt keine und die Zentrale Ausländerbehörde

acht. Duldungen für Personen mit ungeklärter Identität waren zwei von der Zentralen Ausländerbehörde Schwaben vergeben worden (ebd., S. 14).

In der Stadt Augsburg findet sich für die Teilhabe von geflüchteten Menschen eine hohe Aktivität bei freien Trägern und in der Zivilgesellschaft für die Teilhabe von geflüchteten Menschen. In der Stadt sind einschlägige (Regel-)Einrichtungen der großen Wohlfahrtsverbände, besonders der konfessionell geprägten, angesiedelt, etwa Jugendmigrationsdienste. Die bayerische Richtlinie für die Flüchtlingsberatung sieht ab Januar 2021 in Augsburg 8,44 Stellen vor, davon 6,5 bei der Diakonie und 1,94 bei der Caritas (Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration 2020). Daneben ist der Träger „Tür an Tür" mit einer großen Bandbreite an professionellen und ehrenamtlichen Angeboten hervorzuheben mit sowohl lokalem als auch überregionalem Tätigkeitsfeld. Dort ist auch das *IvAF*-Projekt *BAVF II – Beratung zur nachhaltigen Arbeitsmarktintegration von Menschen mit Fluchthintergrund* für den südbayerischen Raum angesiedelt. In diesem Netzwerk wirkt auch die Arbeitsagentur Augsburg mit. Eine weitere Besonderheit ist das Grandhotel Cosmopolis, zugleich Gemeinschaftsunterkunft für geflüchtete Menschen wie auch Kultur- und Hotelbetrieb (vgl. Kapitel 8).

Bei der Kommune selbst wird der Aufgabenbereich kommunaler Integrationspolitik vom Büro für gesellschaftliche Integration vertreten. Die reformierte Bezeichnung des vormaligen Büros für Migration, Interkultur und Vielfalt ist eine Reaktion auf den hohen Anteil von Menschen mit Migrationsgeschichte in der Stadt und möchte deren Othering nicht fortsetzen. Die Unterbringung in dezentralen Unterkünften wird vom Sozialreferat verantwortet. Die Ausländerbehörde der Stadt sollte zu einer „Willkommensbehörde" umstrukturiert werden (Schwarz-Grün 2020). Eine Umbenennung in „Sachgebiet Migration und Aufenthalt – Welcome Center Stadt Augsburg" erfolgte 2023. Dennoch bleibt politisch strittig, ob das den Kern einer weiterhin für Abschiebungen zuständigen Behörde trifft (Krog 2023). Der Koalitionsvertrag der Regierungsparteien CSU und Bündnis 90/Die Grünen aus dem Jahr 2020 sah die „Einsetzung einer die Arbeit der Ausländerbehörde begleitenden Instanz (Ombudsrat) vor, zu besetzen mit Vertreter/-innen aus Stadtrat, Behörde, Integrationsbeirat, Wohlfahrtsverbänden, Wirtschaftskammern und Organisationen der Migrantinnen und Migranten" (CSU Bezirksverband Augsburg et al. 2020, S. 31). Ein solcher Ombudsrat wurde erst im August 2023 satzungsgemäß eingerichtet (Stadt Augsburg 2023).

Das „lernende […] Integrationskonzept für die Stadt Augsburg" (Stadt Augsburg 2020a, S. 3) wurde in einem partizipativen Prozess entwickelt, der dokumentiert ist. Es soll „unter Einbeziehung unterschiedlicher Teile der Stadtgesellschaft stetig weiterentwickelt" werden (ebd.). Es enthält Leitsätze, skizziert Handlungsfelder und dokumentiert Bestandsaufnahmen und Handlungsempfehlungen, die in Workshops 2015–2018 erarbeitet wurden. Lebenslagen in Duldung spielen im Text jedoch kaum eine Rolle, außer in den Empfehlungen der Vertreter:innen migrantischer Organisationen. Das Büro für gesellschaftliche

Integration veröffentlichte Schnittstellenpapiere (Stadt Augsburg 2020b), die eine Übersicht der ortsansässigen Angebote bieten. Dort werden in einem Ampelsystem die Ausschlüsse von bestimmten Personen aufgrund des Aufenthaltsstatus aus den aufgeführten Beratungsangeboten gekennzeichnet. Lokale und regionale Vernetzungen werden ebenfalls aufgeführt: Vernetzung zu unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen, Fachforum Bleiberecht (Austausch von Asylsozialberater:innen mit Fachanwält:innen im Bereich Asyl), Runder Tisch MigraNet, Koordinationstreffen der Helferkreise in dezentralen Unterkünften, Runder Tisch Ehrenamt und Migration sowie Runder Tisch Frauen und Mädchen auf der Flucht (Stadt Augsburg. Büro für gesellschaftliche Integration 2020c). Unsere Interviewpartner:innen machten mehrfach deutlich, dass es zahlreiche Überschneidungspunkte im professionellen und ehrenamtlichen Engagement gibt und sich die Akteur:innen untereinander kennen.

Handlungsspielräume der Kommunen werden etwa an ihren freiwilligen Leistungen sichtbar. In Augsburg gibt es für Empfänger:innen von Leistungen nach Asylbewerberleistungsgesetz auf Antrag ein Sozialticket im Verkehrsverbund. Ein besonderer Fokus liegt auf Beratung zu Wohnen und Wohnraumakquise. Insgesamt entstand im Zuge unseres Projekts der Eindruck, dass das Engagement für die Verbesserung der Situation von geduldeten Menschen in Augsburg stark von nicht-staatlichen Akteur:innen getragen wird.

3.1.5. Kommune: Nürnberg

Die im Regierungsbezirk Mittelfranken gelegene Großstadt mit 526.229 Einwohner:innen (Bayerisches Landesamt für Statistik 2024, Stichtag 30.09.2023) ist Teil einer städtisch geprägten „Metropolregion". In Nürnberg haben sowohl die Bundesagentur für Arbeit als auch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) ihren Sitz. Als Ort der Nürnberger Prozesse fühlt sich die „Stadt der Menschenrechte" angesichts ihrer Geschichte während des Nationalsozialismus als damalige Stadt der Reichsparteitage besonders verpflichtet. Bei der Kommune ist etwa ein „Menschenrechtsbüro" eingerichtet, das auch für Antidiskriminierungsarbeit zuständig ist.

Nürnberg ist ebenfalls eine Stadt mit langer Migrationsgeschichte. Der Anteil der Bevölkerung mit ausländischer Staatsangehörigkeit lag Ende 2022 bei 26,1 % (Statistisches Bundesamt 2024), wobei aber mit 53 % die Bevölkerungsmehrheit über einen sogenannten Migrationshintergrund verfügte (Stadt Nürnberg 2021). In Nürnberg lebten 2.115 Menschen in Duldung (Statistisches Bundesamt 2024, Stichtag 31.12.2022). Im Jahr 2013 waren es noch 905 Personen gewesen. 2019 war die Gesamtzahl auf 1.221 Menschen angestiegen (Stadt Nürnberg 2020). Laut amtsinterner Statistik wurden in diesem Jahr 4.838 Duldungen erteilt oder erneuert, was rechnerisch eine mittlere Duldungsdauer von drei Monaten ergibt.

Hieraus wird der Arbeitsanfall für die Ausländerbehörden durch diesen Titel sichtbar.[6]

Die Ausländerbehörde Stadt Nürnberg hatte zunächst Jahr für Jahr eine einstellige Anzahl von Ausbildungsduldungen erteilt: 2 (2017), 5 (2018), 6 (2019) (Stadt Nürnberg 2020, S. 26). Im Folgejahr wurden 13 Ausbildungsduldungen und eine Beschäftigungsduldung erteilt (Stand 31.10.2020).[7] Duldungen für Personen mit ungeklärter Identität erteilten die Ausländerbehörden der Stadt Nürnberg 116, das Landratsamt Nürnberger Land 0 und die Zentrale Ausländerbehörde Mittelfranken 93 (Bayerischer Landtag 2021, S. 12).

Nach 18 Jahren SPD-Regierung wurde 2020 ein CSU-Oberbürgermeister gewählt. Eine aktive, nach außen getragene Integrationspolitik wird seit den ersten Leitlinien zur Integrationspolitik von 2004 im Zuge eines interkulturellen Öffnungsprozesses regelmäßig fortgeschrieben (Stadtrat der Stadt Nürnberg 2018). Dort zeigt sich die Stadt migrationsfreundlich und schließt auch geflüchtete Menschen in die Stadtgesellschaft ein (ebd., S. 1). Integrationspolitik wird als Querschnittsaufgabe betrachtet. Entsprechend finden referatsübergreifende Austauschtreffen der Stadtverwaltung unter Einbezug der Leitungsebene (*Koordinierungsgruppe Integration*) statt (Stadt Nürnberg o. J. a). Zudem existiert eine Kommission für Integration, in der Stadtratsmitglieder beschlussberechtigt sind, Mitglieder des Integrationsrats eine beratende Funktion einnehmen und zusätzlich Sachverständige z. B. aus Wohlfahrtsverbänden, Gewerkschaft und vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge zugezogen werden (Stadt Nürnberg o. J. b).

In der Stabstelle Migration und Integration ist die Zuständigkeit für eine Zentrale Anlaufstelle Migration verankert, die etwa in Bildungsangebote vermittelt. Beim Integrationsrat ist in Kooperation mit dem Ausbildungsring Ausländischer Unternehmen eine Bleiberechtsberatung (*BLEIB in Nürnberg*) im Rahmen des *IvAF*-Projekts *FIBA 2 – Flüchtlinge in Beruf und Ausbildung Ostbayern* angesiedelt. Für die Unterstützungsstruktur bezüglich der Situation von Menschen in Duldung bietet die Stadt eine Koordination für die Vernetzung und Qualifizierung von Helferkreisen an. Das Chancen-Aufenthaltsrecht wurde zum Anlass für die Einrichtung von an die Qualifizierungsbedarfe ansetzenden Bildungsangeboten.

Es ist zu erwähnen, dass die Ausländerbehörde der Stadt über längere Zeit als besonders restriktiv galt. Darauf reagierte die Stadt mit der Einrichtung einer *Einzelfallkommission für ausländerrechtliche Fragen*. Mithilfe dieses Gremiums

6 Auffällig ist zudem, dass in Nürnberg 16.861 Fiktionsbescheinigungen erteilt wurden (Stadt Nürnberg 2020, S. 26). Das könnte ein Hinweis auf eine erschwerte Ausstellung regulärer Titel sein.

7 Eventuell wohnten noch zusätzlich Inhaber:innen der bei der Zentralen Ausländerbehörde Mittelfranken erteilten 19 Ausbildungsduldungen und zwei Beschäftigungsduldungen in Nürnberg (Bayerischer Landtag 2021, S. 12).

auf kommunaler Ebene soll „im Rahmen des [für Kommunen] rechtlich Möglichen versucht werden, Lösungen zu finden und Bleibeperspektiven zu eröffnen" (Stadt Nürnberg o. J. c).

Angebote, die sich an Menschen in Duldung oder von Duldung Bedrohte richten, finden sich in hohem Maße auch in einer vielfältigen Landschaft von nicht-staatlichen Organisationen und Initiativen. Das Nürnberger Büro des Bayerischen Flüchtlingsrats ist als Projektträger von *BLEIB in Bayern* Teil der *IvAF*-Netzwerke. Das *Internationale Frauencafé* bietet seit über einem Jahrzehnt eine geschlechtsspezifische Beratung auch in Herkunftssprachen an. Zudem finden sich die Regelstrukturen und zahlreiche Helferkreise. Eine Übersicht gibt der *Nürnberger Beratungswegweiser für Menschen mit Migrationshintergrund und Flüchtlinge* (Stadt Nürnberg – Integrationsrat 2020).

3.2. Hessen

3.2.1. Zahlen zu Menschen in Duldung in Hessen

Zum Stichtag 30.06.2023 lebten in Hessen 12.342 Personen mit Duldung (Bundesregierung 2023). Ihr Anteil an der gesamten hessischen Bevölkerung, die im Jahr 2022 bei 6.391.360 lag (Statista 2024), liegt somit bei rund 0,2 %. Mit einer Ausbildungsduldung leben in Hessen 163 Personen (Altfall, Regelanspruch und Ermessen) und mit einer Beschäftigungsduldung 129 Personen (Regelanspruch und Ermessen, Stichtag 30.06.2023, Bundesregierung 2023). Zu den fünf häufigsten Herkunftsländern von Menschen in Duldung in Hessen gehören neben Afghanistan und dem Irak, die auch in den anderen untersuchten Ländern als große Gruppen präsent sind, insbesondere Menschen aus Pakistan, die in Hessen vergleichsweise stark vertreten sind. Weitere häufige Herkunftsländer sind Türkei und Iran. Auffällig ist auch, dass unter den zehn größten Gruppen keine Personen aus sogenannten sicheren Herkunftsländern gefasst sind (Stichtag 31.12.2023, Statistisches Bundesamt 2024a). Am 31.01.2020[8] waren von den 12.438 Personen mit Duldung in Hessen 5.800 unter 27 Jahre alt. Darunter fallen 2.604 Personen im Alter von 0–17 Jahren, 409 Personen im Alter von 18–20 Jahren und 2.787 Personen im Alter von 21–26 Jahren (Hessischer Landtag 2021).

8 Eine Aufschlüsselung nach Alter und Bundesland wird in der aktuellen Antwort der Bundesregierung nicht mehr aufgeführt.

3.2.2. Integrations- und Asylpolitik in Hessen

Bis zur Wahl im Oktober 2023 bzw. zur Amtsübergabe im Januar 2024 war das Hessische Ministerium für Integration und Soziales unter Führung des Bündnis 90/Die Grünen. Anschließend wurde es zum SPD-geführten Ministerium für Arbeit, Integration, Jugend und Soziales. Informationen zur hessischen Integrationspolitik finden sich im Hessischen Integrationsplan 2.0 (Hessisches Ministerium für Soziales und Integration 2023) und dem Integrationskompass (Hessisches Ministerium für Arbeit, Integration, Jugend und Soziales 2024). Während in der vorherigen Legislaturperiode im Integrationsplan des Ministeriums die längerfristige Bleibeperspektive von geflüchteten Menschen hervorgehoben wurde, wird nun auf das Gelingen der Integration von Menschen mit unterschiedlichen Zuwanderungsmotiven gesetzt. Menschen in Duldung erfahren in den einführenden Statements zur Integrationspolitik beider Ministerien keine explizite Nennung. Im (älteren) Integrationsplan 2.0 kommen sie lediglich an einer Stelle in Bezug auf die Erhöhung der Teilhabemöglichkeiten durch Laiendolmetscher:innen vor.

Die 2018 in Kraft getretene hessische Ausländerzuständigkeitsverordnung (AuslZustV HE 2018) weist den drei Ausländerbehörden der Regierungsbezirke Darmstadt, Gießen und Kassel die Verantwortung als Zentrale Ausländerbehörden (ZAB) und somit die Zuständigkeit für Duldungen und für die Erteilung von Beschäftigungserlaubnissen zu. Gemäß § 1 Abs. 1 AuslZustV HE 2018 müssen die Zentralen Ausländerbehörden der Erteilung einer Beschäftigungserlaubnis durch die lokalen Ausländerbehörden zustimmen. Die Zentralen Ausländerbehörden sind im Hessischen Innenministerium dem Landespolizeipräsidium angegliedert und legen einen starken Fokus auf Rückkehr, was sich in einem hohen Abschiebedruck zeigt (Hessischer Flüchtlingsrat et al. 2021).

In der Gegenüberstellung zu anderen Bundesländern, beispielsweise NRW, lässt sich feststellen, dass das Land Hessen im Kontext des Bleiberechts (ausgenommen Chancen-Aufenthaltsrecht) im Untersuchungszeitraum über keine gültigen Erlasse verfügt. So weist das Hessische Innenministerium die Ausländerbehörden im Gegensatz zu anderen Bundesländern nicht an, vor Abschiebungen zu prüfen, ob Bleiberechtsvoraussetzungen vorliegen oder, wie in NRW, die vorhandenen Spielräume zur Arbeitsmarktintegration geduldeter Menschen auszuschöpfen (siehe Abschnitt 3.3. zu NRW). Dadurch kommt es in Hessen vermehrt zu Abschiebungen von Personen, die z. B. in Beschäftigung sind und als gut integriert gelten (Hessischer Flüchtlingsrat et al. 2021, S. 5).

Zwar liegt Bayern laut vorliegenden Daten bei der Erteilung der sogenannten „Duldung light“ vorn, doch laut dem Hessischen Flüchtlingsrat wird diese Duldungsart auch in Hessen überdurchschnittlich schnell erteilt und selten – wie eigentlich gesetzlich vorgesehen – wieder zurückgenommen, wenn die Mitwirkung nachgeholt wird. So werden z. B. Verzögerungen, die auf den langwierigen Aktenlauf bei Botschaften und Konsulaten zurückzuführen sind, in der Regel

den Menschen in Duldung zur Last gelegt mit der Wirkung, dass ihnen auch bei verspätetem Vorlegen der Dokumente keine reguläre Duldung mehr erteilt wird (Hessischer Flüchtlingsrat et al. 2021, S. 6).

Im Jahr 2020 wurden die Kapazitäten der Hessischen Abschiebehaftanstalt in Darmstadt von 20 auf 80 Plätze erhöht, was bundesweit 14 % der Abschiebehaftplätze gleichkommt (Hessischer Flüchtlingsrat et al. 2021, S. 13).

3.2.3. Programme zur Förderung bei Arbeit und (Aus-)Bildung in Hessen

In Hessen ist das 2016 als Teil des *Aktionsplans zur Integration von Flüchtlingen und Bewahrung des gesellschaftlichen Zusammenhalts* geschaffene Landes-Arbeitsmarktprogramm *Wirtschaft integriert* besonders hervorzuheben, das aus dem Europäischen Sozialfonds und durch das Hessische Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr, Wohnen und ländlichen Raum sowie durch Jobcenter, Agenturen für Arbeit und Bildungseinrichtungen des Handwerks gefördert wird. Das Programm adressiert geflüchtete Menschen und schließt Menschen mit einer Duldung (auch ohne Arbeitserlaubnis) nicht aus. Es ist an 26 Standorten in Hessen vertreten, was vergleichsweise gute Erreichbarkeit garantiert. *Wirtschaft integriert* zielt primär auf die Ermöglichung und den erfolgreichen Abschluss einer Ausbildung, aber auch auf die Vermittlung in Arbeit. Das Programm mit den Bausteinen Berufsorientierung, Einstiegsqualifizierung und Ausbildungsbegleitung ist stufenartig aufgebaut und beinhaltet neben (berufsbezogenen) Sprachkursen die Vermittlung in Einstiegsqualifizierungen oder Praktika, Ausbildungsvermittlung sowie Beratung und Begleitung im gesamten Prozess der Ausbildung (Wirtschaft integriert 2024).

Neben *Wirtschaft integriert* hat das Hessische Ministerium für Soziales und Integration im Jahr 2018 das Programm *Sozialwirtschaft integriert* mit dem Fokus auf soziale Berufe initiiert. Kommunen oder Trägerorganisationen können die Mittel für das Ausbildungs- und Qualifizierungsprogramm beantragen und dieses umsetzen. Trotz der Namensähnlichkeit unterscheiden sich Finanzierung und Inhalte der beiden Programme maßgeblich voneinander. Die Angebote von *Sozialwirtschaft integriert* beinhalten die Vorbereitung auf einen Hauptschulabschluss, Berufsorientierung und Ausbildungsplatzsuche sowie Ausbildungsbegleitung. Das Programm richtete sich zunächst insbesondere an geflüchtete Frauen, wurde allerdings in weiterer Folge für alle zugewanderten Menschen geöffnet. Menschen mit einer Duldung haben somit Zugang zu diesem Programm (Verderber 2023; vgl. auch Kapitel 7).

3.2.4. Kommune: Frankfurt am Main

Frankfurt am Main zeichnet sich geografisch durch seine zentrale Lage in Deutschland aus und ist mit 773.068 Einwohner:innen die größte Stadt im Bundesland Hessen. Besonders hervorzuheben ist Frankfurts internationale Bedeutung als Finanzmetropole und als Verkehrsknotenpunkt in der Luftfahrt. Diese Internationalität spiegelt sich in einer postmigrantisch geprägten Stadtgesellschaft wider. Seit 2016 ist Frankfurt am Main die erste deutsche Großstadt, in der mehr als die Hälfte der Bevölkerung eine Migrationsgeschichte hat. Die Stadt wird als „superdivers" bezeichnet (Vertovec 2007; Römhild 2015; Schneider 2020). Im Entwurf des Integrations- und Diversitätskonzepts wird bereits 2009 die „Supervielfalt" Frankfurts definiert als eine „europäische […] Global City mit kulturellem Weltstadtcharakter" oder „als hochgradig differenzierte, plurale und gemischte Stadtgesellschaft" (Vertovec/Römhild 2009, S. 23). Das 2010 verabschiedete Integrations- und Diversitätskonzept definiert das Ziel, „sicherzustellen, dass Menschen unterschiedlicher Herkunft, Religion und Weltanschauung sowie unterschiedlicher Biografie und Lebenssituation gleichwertige Möglichkeiten zur Teilhabe am öffentlichen Leben haben" (Stadt Frankfurt am Main 2011, S. 58). Die Vielfalt und Offenheit gegenüber Menschen unterschiedlicher Herkunft und gegenüber diversen Lebensstilen wird nach wie vor betont (Stadt Frankfurt am Main 2024). Die Gründung des *Amtes für multikulturelle Angelegenheiten (AmkA)* im Jahr 1989 war eine Reaktion auf die vielfältigen Bedürfnisse der Bevölkerung Frankfurts. Das Ziel war es, die Gleichstellung und soziale Integration zu fördern (Kirchhoff/Ataç 2023, S. 32). Das *AmkA* bündelt Wissen zu Unterstützungs- und Beratungsstrukturen im Bereich Migration. Außerdem stellt es kostenfrei Räume für Vereine und Initiativen im *stadtRAUMfrankfurt* zur Verfügung und ist somit auch als verbindendes Element zwischen Stadtverwaltung und Zivilgesellschaft sehr interessant (Kirchhoff/Ataç 2022; Amt für multikulturelle Angelegenheiten (AmkA) 2024).

Entgegen den Erwartungen an eine Ausländerbehörde in einer superdiversen Stadt fiel die Frankfurter Ausländerbehörde während des Erhebungszeitraumes durch Presseberichte über besonders lange Wartezeiten auf, die sich negativ auf den Zugang zum Arbeitsmarkt auswirken (hessenschau.de (Redaktion) 2022; Bartsch 2022). In der Öffentlichkeit bemängelt werden der Bearbeitungsstau und die schlechte Erreichbarkeit von Zuständigen aufgrund von technischen Hürden und geringem Personalstand (Ganster 2023). Der städtische *Ausschuss für Diversität, Zusammenhalt, Beteiligung und Europa* sowie die kommunale Ausländervertretung streben eine Umbenennung und eine damit einhergehende Umorientierung der Ausländerbehörde zum Willkommenszentrum an. Diese Umstellung stockt jedoch, da das Vorhaben bisher keine Mehrheit im Stadtrat bekommen hat mit dem Argument, die Mängel würden durch eine Umbenennung nicht behoben werden. Einer der Hauptgründe für die missliche Lage sind laut

Presseberichten fehlendes Fachpersonal (Rasch 2022; Ganster 2023). Auch auf unsere Anfrage, im Rahmen dieses Forschungsprojekts ein Gespräch zu führen, haben wir eine mit Zeitmangel begründete Absage erhalten.

Eine Besonderheit in Frankfurt am Main ist der vergleichsweise stark angespannte Wohnungsmarkt (Kirchhoff/Ataç 2022, S. 42 f.). In unseren Interviews wurde mehrfach von wohnungslosen Menschen in Duldung als Adressat:innen der Beratungsstellen berichtet (vgl. Kapitel 7).

Zum Stichtag 31.10.2023 leben in Frankfurt am Main 1.464 geduldete Menschen, was einem Anteil von etwa 0,2 % an der Gesamtbevölkerung entspricht (Stichtag 31.10.2023). Davon sind 30 Personen im Besitz einer Ausbildungs- und 18 einer Beschäftigungsduldung. 221 Personen leben mit einer sogenannten „Duldung light" in Frankfurt am Main (Stichtag 31.10.2023).[9]

Frankfurt am Main gilt im Bereich der Unterstützung zugewanderter Menschen als sehr gut vernetzt und hat eine aktive Zivilgesellschaft. Insbesondere seit 2015 sind viele Netzwerke entstanden, die sich über die Jahre verändert und weiterentwickelt haben (Kirchhoff/Ataç 2022, S. 49 ff.). Der Flüchtlingsrat Hessen hat hier seinen Hauptsitz und bietet aufenthaltsrechtliche Beratung u. a. für Menschen in Duldung an. Außerdem ist er ein wichtiger Advocacy-Akteur. Weitere explizite Angebote für die Zielgruppe der geduldeten Personen konnten nicht identifiziert werden. Zum Zeitpunkt der Erhebung gibt es in Frankfurt neben den bundesweiten Regelangeboten – *Jugendmigrationsdienst (JMD)* und *Migrationsberatung für erwachsene Zugewanderte (MBE)* – spezifische Projekte mit dem Schwerpunkt auf Zugängen zum Ausbildungs- und Arbeitsmarkt oder zur Aufenthaltssicherung in Frankfurt, an denen Menschen in Duldung teilnehmen können: *IvAF_ffm (Integration von Asylbeweber/-innen und Flüchtlingen in Frankfurt am Main e. V.)*, *Chance Beruf*, das *Frankfurter Arbeitsmarktprogramm (FRAP)* und *Bleib in Hessen*.[10]

IvAF-ffm unterstützt geflüchtete Menschen bei der Suche nach Ausbildungsplätzen oder Bildungsmöglichkeiten und umfasst Beratung und Begleitung.

Chance Beruf richtet sich insbesondere an Jugendliche und junge Erwachsene, die intensive Unterstützung beim Zugang zu beruflicher Teilhabe benötigen. Das Angebot umfasst ganzheitliche Beratung, Vermittlung in Ausbildung, Beschäftigung oder in andere Maßnahmen sowie langfristige Begleitung.

Das *Frankfurter Arbeitsmarktprogramm (FRAP)* ist ein Beratungs- und Lernzentrum, das allen Menschen in Frankfurt offensteht und bei verschiedenen

9 Diese Daten stammen aus einer E-Mail-Kommunikation mit Mitarbeiter:innen in der kommunalen Verwaltung der Stadt Frankfurt am Main. Für die Bereitstellung der Daten sei an dieser Stelle gedankt.

10 Die Aufzählung der Programme und Projekte ist nicht abschließend. An den genannten Programmen und Projekten haben zum Zeitpunkt der Erhebung Menschen in Duldung teilgenommen. Ihr Anteil in Relation zu anderen Teilnehmenden mit Fluchtgeschichte konnte nicht verlässlich ermittelt werden.

Themen in Bezug auf Arbeitssuche, Aus- und Weiterbildung unterstützt. Neben Beratung bietet das *FRAP* Lernräume mit Laptop- und Internetzugang, in denen Menschen selbständig beispielsweise für Abschlussprüfungen lernen können.

Bleib in Hessen II wird im Rahmen des *IvAF*-Netzwerks mit Mitteln des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales und des Europäischen Sozialfonds gefördert und beleuchtet das Thema Aufenthaltssicherung. Während der Laufzeit des Forschungsprojekts ist *Bleib in Hessen II* eines der wenigen Projekte, das sich explizit an Personen in Duldung richtet. Das Projekt umfasst Beratung und Begleitung auf dem Weg aus der Duldung, wobei auch hier die Zugänge zu Ausbildung und Arbeit durch die Möglichkeiten der Ausbildungs- oder Beschäftigungsduldung im Fokus stehen. Die Förderung lief Ende 2023 aus bzw. wurde unter dem Namen *Bleib!dabei* neu aufgesetzt, wobei die Trägerschaft wechselte und bestehende Strukturen sich teilweise veränderten.

Obwohl der Koalitionsvertrag von Bündnis 90/Die Grünen, FDP, SPD und Volt für 2021 bis 2026 viele umfangreiche und positive Bestrebungen für geflüchtete Menschen beinhaltet (z. B. Auflösung von Gemeinschaftsunterkünften innerhalb der nächsten fünf Jahre, Senkung der Zugangsbarrieren für Bildung und Arbeitsmarkt, freiwillige Aufnahme von geflüchteten Menschen über den Königsteiner Schlüssel hinaus, Erklärung, ohne Einschränkungen ein sicherer Hafen und Solidarity City sein zu wollen), werden Menschen in Duldung nicht erwähnt (Bündnis 90/Die Grünen Frankfurt am Main et al. 2021). Im Zuge der Einführung des Chancen-Aufenthaltsrechts hat sich das *Amt für multikulturelle Angelegenheiten* verstärkt Menschen in Duldung gewidmet und eine Vernetzung relevanter Akteur:innen auf kommunaler Ebene angestoßen. Während dieses Prozesses wurde eine Online-Antragstellung zur Erleichterung des Zugangs zum Chancen-Aufenthaltsrecht eingerichtet und mehrsprachiges Informationsmaterial auf der Website des *AmkA* verlinkt (Amt für multikulturelle Angelegenheiten (AmkA) 2024a).

3.2.5. Kommune: Darmstadt

Darmstadt ist eine mittelgroße Stadt im südlichen Hessen mit einer Bevölkerung von 167.313 Einwohner:innen (31.12.2023, Wissenschaftsstadt Darmstadt 2024), was sie zur viertgrößten Stadt des Bundeslandes macht. Darmstadt spielt eine bedeutende Rolle als Zentrum für Wissenschaft, Bildung und Kultur in der Region. Ihre renommierten Universitäten, Forschungseinrichtungen und kulturellen Angebote machen sie zu einem wichtigen Standort für Innovation und kreativen Austausch. Dementsprechend wird das Image der „Wissenschaftsstadt Darmstadt“ von der Stadtverwaltung gefördert. Die Kommune betrachtet sich als weltoffene Stadt mit einer langen Tradition der Aufnahme und Integration von geflüchteten Menschen und setzt sich im Rahmen der Kampagne *Darmstadt bleibt weltoffen* (Wissenschaftsstadt Darmstadt 2024a) dafür ein, diese Haltung

zu bewahren und zu fördern. Unter diesem Label werden viele Angebote, Informationen und Leistungen für zugewanderte und geflüchtete Menschen gesammelt und angeboten. Darüber hinaus werden weiterführende Informationen verlinkt, u. a. zum Thema „Zugang zur Beschäftigung mit Duldung" oder zur Anerkennung von Abschlüssen (ebd.).

Gleichzeitig ist in Darmstadt der Sitz der von einem breiten Bündnis der Zivilgesellschaft[11] als restriktiv bewerteten Zentralen Ausländerbehörde des Regierungspräsidiums Darmstadt. In Darmstadt befindet sich auch die größte hessische Abschiebehaftanstalt (Hessischer Flüchtlingsrat et al. 2021). Darmstadt ist somit der Sitz von zwei landesweit agierenden repressiven Einrichtungen. Darüber hinaus stand auch die lokale Ausländerbehörde in Darmstadt während der Durchführung des Forschungsprojekts massiv in der öffentlichen Kritik. In Medienberichten bemängeln betroffene zugewanderte Menschen und Akteur:innen der Zivilgesellschaft chaotische Zustände, fehlende Erreichbarkeit, schlechte Behandlung und Untätigkeit, die allesamt schwerwiegende Folgen für den Aufenthalt und gesellschaftliche Teilhabe haben. Das zuständige Dezernat sowie die Behördenleitung erkennen die Probleme an und streben seit Ende 2022 eine neue Organisationsstruktur an (Moering/Demant 2023; Gerritz 2022). Während des Untersuchungszeitraums konnte laut der Gespräche, Interviews und Recherchen keine Verbesserung der Situation festgestellt werden.

Zum Stichtag 31.12.2023 leben in Darmstadt 270 Menschen in Duldung, was einem Anteil von 0,4 % an der Gesamtbevölkerung entspricht (Statistisches Bundesamt 2024a). Laut Expert:innen ist es auffällig, dass in Darmstadt die Anzahl von Personen in Klageverfahren gegen einen negativ beschiedenen Asylantrag sehr hoch ist.[12] Diese Einschätzung kann durch die Daten aus dem Ausländerzentralregister zumindest teilweise bestätigt werden: Die Anzahl von Personen mit Aufenthaltsgestattung liegt zum 31.12.2023 bei 1.100, einem Vielfachen der 270 Personen in Duldung. In den anderen untersuchten Städten ist eine solche Diskrepanz nicht zu finden (Statistisches Bundesamt 2024a).

In Darmstadt sind auch die bundesweiten Regelangebote – für Jugendliche der *Jugendmigrationsdienst (JMD)* und für Erwachsene die *Migrationsberatung für erwachsene Zugewanderte (MBE)* – vertreten. Spezifische Angebote zu den Themen Ausbildung, Arbeit und Aufenthaltssicherung, die für Menschen mit

---

11 Das hessenweite Bündnis besteht aus dem Hessischen Flüchtlingsrat, Diakonie Hessen, Der Paritätische Hessen, Pro Asyl, Bundesfachverband unbegleitete minderjährige Flüchtlinge, agah Landesausländerbeirat, verband binationaler familien und partnerschaften, IGM Der Laden und GEW – Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft Hessen. Die Verbände und Organisationen haben einen gemeinsamen Appell für eine Wende in der hessischen Flüchtlingspolitik formuliert (Hessischer Flüchtlingsrat et al. 2021a).

12 Diese Einschätzung basiert auf ersten Gesprächen mit lokalen Expert:innen, welche im Rahmen der Sondierung der Gegebenheiten in den Städten in Vorbereitung auf die empirische Phase stattgefunden haben.

Duldung geöffnet sind, werden von *Werkhof Darmstadt e.V.* angeboten. Dieser Verein bietet verschiedene Projekte im Bereich der Qualifizierungs- und Berufsorientierung für Jugendliche und junge Erwachsene an. Der Verein verfügt über eine eigene Werkstatt, in der neben schulischer auch praktische Ausbildung möglich ist. Das Projekt *Inklusive Qualifizierung und Beschäftigung junger Menschen (Q & B)* bereitet benachteiligte junge Menschen auf eine Ausbildung vor und ist offen für geflüchtete Menschen, einschließlich Menschen mit Duldung (Werkhof Darmstadt e.V. 2023).

Außerdem sind die Projekte *Wirtschaft integriert,* angeboten durch das *Bildungswerk der Hessischen Wirtschaft e. V.,* und *Sozialwirtschaft integriert*, getragen und umgesetzt von der *BAFF-Frauen-Kooperation gGmbH,* in Darmstadt sehr aktiv vertreten und mit Akteur:innen der Sozialen Arbeit und anderen Unterstützungsstrukturen vernetzt. Auch die Trägerorganisationen im Sozialbereich sind eng miteinander vernetzt. Angebote der Fluchtsozialarbeit, die auch Menschen mit Duldung adressieren, werden z. B. vom *Internationalen Bund (IB)* (z. B. in Form von Angeboten der Sprachförderung und Beratung), von der *Diakonie Darmstadt* (z. B. Aufenthaltsberatung), der *PaSo gGmbH* (Beratung in Unterkünften, soziale Projekte) oder vom *Sozialkritischen Arbeitskreis Darmstadt e.V.* (Beratung in Unterkünften, Bildungsprojekte) umgesetzt.

Die Trägerorganisationen nehmen regelmäßig an von der Sozialdezernentin initiierten Schwerpunktveranstaltungen zum Thema Flucht teil, welche den Austausch und die Zusammenarbeit fördern. Durch die enge Vernetzung und das aktive Engagement der Sozialdezernentin erhalten die Trägerorganisationen zudem besseren Zugang zu kommunalen Förderungstöpfen.

Initiativen und Programme der Zivilgesellschaft in Darmstadt thematisieren die Duldung und bieten den Betroffenen Unterstützung und Solidarität. Dabei ist das gut organisierte Kirchenasyl in Darmstadt von besonderer Bedeutung. Kirchengemeinden bieten Schutz und Unterkunft für Menschen, die von Abschiebehaft bedroht sind. Des Weiteren in Gesprächen immer wieder als bedeutsam genannt wird die Initiative *We'll Come United*, welche sich gegen Abschiebehaft ausspricht und sich für ein humanitäres Aufenthaltsrecht für alle einsetzt. Diese Bewegung mobilisiert engagierte Teile der Stadtgesellschaft, um gegen ungerechte Abschiebepraktiken zu protestieren sowie sich für die Rechte von Menschen in Duldung einzusetzen. Aus dieser Initiative gehen Beratungsangebote für von Abschiebung bedrohte Personen hervor (Wissenschaftsstadt Darmstadt 2024a; H24).

Die Stadt Darmstadt hat nach einem Antrag der Linken 2019 beschlossen, dass Sprach- und Orientierungskurse für alle geflüchteten Menschen unabhängig von ihrem Aufenthaltsstatus zugänglich sein sollen. Außerdem sollen die Ermessensspielräume zur Erteilung der Ausbildungsduldung weitestgehend ausgeschöpft werden (Die Linken. Darmstadt, Stadtverordnetenfraktion 2019; Stadtverordnetenversammlung der Wissenschaftsstadt Darmstadt 2019).

3.3. Nordrhein-Westfalen

3.3.1. Zahlen zu Menschen in Duldung in NRW

Nordrhein-Westfalen ist das bevölkerungsreichste Bundesland Deutschlands. Im Juni 2023 lebten in NRW insgesamt fast 57.000 Menschen in Duldung (Stichtag: 30. Juni 2023) (Bundesregierung 2023, S. 48). In NRW leben im bundesdeutschen Vergleich somit mit Abstand die meisten Menschen in Duldung. Die zehn häufigsten Herkunftsländer von Personen in Duldung in NRW sind zum Stand 31.12.2023 folgende: Die größte Gruppe stellen die fast 5.900 Menschen aus dem Irak dar. Weitere häufige Herkunftsländer sind Serbien, Guinea, Nigeria, Türkei, Nordmazedonien, Afghanistan, Syrien, Russische Föderation, Libanon, Albanien und Kosovo (Statistisches Bundesamt 2024a).

Für die Lebens- und Arbeitssituation von geduldeten Menschen in NRW ist vor allem das *Ministerium für Kinder, Jugend, Familie, Gleichstellung, Flucht und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen (MKJFGFI)*, vormals *Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration (MKFFI)*, zuständig. Das Ministerium wurde im Untersuchungszeitraum zunächst durch die FDP und seit 2022 durch Bündnis 90/Die Grünen geleitet. Eine grundsätzliche Neuausrichtung der Politik gegenüber Menschen in Duldung lässt sich allerdings nicht feststellen. Das *MKFFI* (2021) erklärt es zum Ziel, die Zahl von Menschen in Duldung zu reduzieren, indem Zugänge zu Aufenthaltsmöglichkeiten erleichtert und Abschiebungen effizienter gestaltet werden. Das System differentieller Inklusion zeigt sich im Umgang mit Menschen in Duldung in NRW deutlich. So schreibt Minister Stamp im Jahr 2021: „Ein wichtiges und herausforderndes Ziel in der Migrationspolitik ist, die Zahl der Bestandsgeduldeten zu senken. […] Wir wollen gemeinsam mit den Kommunen durch eine verbindlichere Integrationspolitik die Anzahl der Geduldeten reduzieren – dazu gehört neben einem effizienten Rückkehrmanagement, die Verbesserung von Bleiberechten, um gut integrierten Geduldeten ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht zu ermöglichen“ (Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen (MKFFI) 2021).

Das Ministerium plädiert einerseits für die Schaffung von Wegen in den gesicherten Aufenthalt durch die Verabschiedung von Erlassen und der Vorlage von Anwendungshinweisen zur Konkretisierung von aufenthaltsrechtlichen Regelungen. Im Gegensatz zu Hessen und Bayern traten in NRW in den vergangenen Jahren diverse Erlasse und Anwendungshinweise zu den zentralen Regelungen

des Aufenthaltsgesetzes in Kraft.[13] So wird im Erlass zur Ausbildungs- und Beschäftigungsduldung (§§ 60c und d AufenthG) festgehalten: „Es gilt, die in den Regelungen vorhandenen Spielräume zu nutzen und das Potenzial der Menschen mit Duldungsstatus für den Arbeitsmarkt auszuschöpfen. Daher sind beide Regelungen bei Vorliegen der Voraussetzungen konsequent anzuwenden und die vorhandenen Spielräume möglichst auszuschöpfen" (MKFFI 2021a, S. 2). Die Nutzung von Spielräumen ist auch durch die Anwendungshinweise zu § 25b AufenthG (MKFFI 2021b, S. 2) vorgegeben. Darüber hinaus umfassen Erlasse in NRW auch Vorgriffsregelungen sowie Anwendungshinweise zur frühzeitigen Anwendung des Chancen-Aufenthaltsrechts (§ 104c AufenthG) (Ministerium für Kinder, Jugend, Familie, Gleichstellung, Flucht und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen (MKJFGFI) 2022 und 2023). Vorgriffserlasse dienen dazu, dass Menschen mit Duldung, die zukünftig von den neuen Regelungen profitieren würden, bis zum Inkrafttreten nicht abgeschoben werden.

3.3.2. Integrations- und Asylpolitik in NRW

Während Erlässe, Anwendungshinweise und Programme (siehe Abschnitt 3.3.3.) einerseits die Teilhabe von Menschen in Duldung fördern sollen, verweist die Abschiebepolitik in NRW auch auf restriktive Duldungspolitiken. Von insgesamt etwa 10.800 vollzogenen Abschiebungen bundesweit fanden mehr als 2.800 Abschiebungen in NRW statt (Bundesregierung 2021, S. 19). Zum näheren Verständnis muss die Relationalität von Abschiebezahlen vor dem Hintergrund der hohen Zahlen von Menschen in Duldung untersucht werden. Zudem wäre zu untersuchen, was mögliche Gründe für die hohen Abschiebezahlen sind und in welchem Verhältnis sie zu den Gruppen von Menschen in Duldung stehen. Fast 1.770 Abschiebungen wurden über den Flughafen Düsseldorf durchgeführt (ebd., S. 9). Angaben über involvierte Fluggesellschaften werden als „Betriebs- und Geschäftsgeheimnis" (ebd.) nicht veröffentlicht. Die Zentralen Ausländerbehörden (ZAB) sind in NRW für Abschiebungen zuständig (§ 15 ZustAVO NRW), was sie u. a. durch Beschaffung von Dokumenten, Durchführung von Projekten der Rückkehrförderung sowie Organisation der Abschiebung umsetzen (Ministerium des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen 2019). Die Zentrale Ausländerbehörde unterstützt die lokalen Ausländerbehörden bei den Abschiebungen. Zudem wurden *Regionale Rückkehrkoordinationsstellen (RRK)* bei den fünf Bezirksregierungen angesiedelt, die die Rückkehr koordinieren, eine „freiwillige" Rückkehr fördern und die Ausreise beschleunigen sollen (siehe auch § 4 ZustAVO

13 Hierzu zählen Regelungen zur Ausbildungs- und Beschäftigungsduldung (§§ 60c und d AufenthG) sowie Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen nach § 19d Abs. 1a bzw. § 25b Abs. 6 AufenthG, zur Aufenthaltssicherung über den Nachweis von Integration (§ 25b AufenthG) sowie zum Chancen-Aufenthaltsrecht (§ 104c AufenthG).

NRW). Durchgeführt werden die Abschiebungen durch die Bundes- bzw. Landespolizei. Regelungen zur Abschiebehaft sind im Abschiebungshaftvollzugsgesetz Nordrhein-Westfalen (AHaftVollzG NRW) verankert (Ministerium des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen 2022). Die Abschiebehafteinrichtung mit der offiziellen Bezeichnung *Unterbringungseinrichtung für Ausreisepflichtige (UfA)* ist in NRW in Büren gelegen. Sie stellt bundesweit die größte Einrichtung dar. Geplant wird derzeit zudem ein Abschiebegefängnis nahe dem Flughafen Düsseldorf (Flüchtlingsrat NRW 2022).

3.3.3. Programme zur Förderung bei Arbeit und (Aus-)Bildung in NRW

Die Teilhabe von Menschen in Duldung in NRW wird durch Landesprogramme gefördert. Im Land NRW gibt es – ähnlich wie in Hessen und anders als in Bayern – insbesondere durch das *MKFFI* bzw. das *Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales (MAIS)* eingeführte Landesprogramme und Maßnahmen zu den Themen interkulturelle Öffnung (MKFFI 2022), Einwanderung (MKFFI 2022a) und Integration in der Kommune (MKFFI 2022b). Im Jahr 2017 wurde das Landesprogramm *Einwanderung gestalten NRW – Kommunales Einwanderungsmanagement* als Modellprojekt bis 2020 durch das *MAIS* aufgelegt (MKFFI 2022c; Frankfurt University of Applied Sciences 2021). Ziel war es, die Integration von geflüchteten Menschen durch Case Management, Vernetzung und verbesserte Zusammenarbeit von Behörden in ausgewählten Kommunen zu fördern. Besonders für NRW ist die für Menschen in Duldung deutschlandweit einmalige Landesinitiative *Durchstarten in Ausbildung und Arbeit* mit einem Fördervolumen von 50 Millionen Euro eine wichtige Unterstützungsstruktur. Das Programm wurde 2019 durch die Landesregierung ins Leben gerufen und lief bis zum Sommer 2023 (Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung bmH (GIB) 2023, S. 7). Implementiert wurde es in Kommunen in NRW, in denen im Rahmen von sechs Bausteinen Zugänge zum Ausbildungs- und Arbeitsmarkt gefördert werden sollten. Neben dem Programm legte das *MKFFI* im Jahr 2020 weiterhin das *Kommunale Integrationsmanagement (KIM)* als Förderprogramm auf (MKFFI 2022d). Finanziert wird dabei die Vernetzung von Akteur:innen (wie Jobcenter, Integrationszentren, Zivilgesellschaft, Schulämter) zur Förderung der Integration (ebd.). Menschen in Duldung sind dabei jedoch keine per se primäre Zielgruppe des Programms. Vielmehr können Kommunen ihre Gestaltungsspielräume nutzen und Menschen in Duldung in ihrem Wirkungsbereich zur primären Zielgruppe des Programms erheben.

3.3.4. Kommune: Köln

Köln ist mit über einer Millionen Einwohner:innen die bevölkerungsreichste Stadt von NRW (Stadt Köln 2021, S. 2). Viele Kölner:innen beschreiben die Stadt mit den Werten der Weltoffenheit und Freiheitsliebe (Ayyash 2017). Auch in der Stadtstrategie *Kölner Perspektiven 2030+* wird damit geworben, dass sich die Stadt für Diversität, eine „vielfältige Gesellschaft" und die „Integration von Menschen mit Migrationshintergrund" (Stadt Köln 2020a, S. 66) einsetzt. Historisch wird auf die lange Geschichte der Migration in Köln verwiesen. Prägend für die jüngere Migrationsgeschichte war vor allem die Anwerbung sogenannter Gastarbeiter:innen im Rahmen der Arbeitsmigration der 1960er und 1970er Jahre.

Bei den Kommunalwahlen erlangte in der Vergangenheit traditionell die SPD den größten Stimmanteil. Im Jahr 2020 gewannen erstmals Bündnis 90/Die Grünen die meisten Stimmen und gingen mit CDU und Volt ein politisches Bündnis im Stadtrat ein. Das Amt der Oberbürgermeisterin bekleidet zur Zeit dieser Studie die parteilose Henriette Reker.

Die Zahl der Menschen in Duldung belief sich in Köln am Stichtag 31.12.2023 auf 3.865 Personen (Statistisches Bundesamt 2024a). Zum Stichtag 31.12.2020 verfügten 242 Personen über eine Ausbildungsduldung und 27 Personen – also deutlich weniger – über eine Beschäftigungsduldung (Stadt Köln 2020, S. 28).

Köln verfügt über eine umfassende und gut vernetzte Unterstützungslandschaft für Menschen in Duldung. Neben Beratungseinrichtungen von Wohlfahrtsorganisationen, flüchtlingspolitischen Beratungsstellen, Einrichtungen der Jugend- und Berufshilfe sowie zivilgesellschaftlichen Organisationen finden sich Unterstützungsangebote durch eine teilweise politisch aktive Ehrenamtsstruktur. Weiterhin gibt es im Untersuchungszeitraum Unterstützungsangebote durch die Verwaltung. So ist das *Kommunale Integrationszentrum (KI)* koordinierend für die Umsetzung des Landesprogramms *Durchstarten in Ausbildung und Arbeit* verantwortlich. Es gibt eine lokale Ausländerbehörde sowie eine Zentrale Ausländerbehörde (ZAB). Die lokale Ausländerbehörde, die in Interviews mit Beratungsorganisationen im Vergleich zu anderen untersuchten Ausländerbehörden als offen und gesprächsbereit bewertet wird, ist auch Kooperationspartnerin im sogenannten *Bleiberechtsprogramm*. Das Programm *Bleibeperspektive in Köln* richtet sich an langjährig in Duldung befindliche Menschen in der Kommune. Als Modellprojekt erfuhr es große Aufmerksamkeit. Entstanden ist das Programm als Projekt unter dem Titel *Bleiberechtsperspektiven für langjährig geduldete Menschen in Köln* auf Initiative zivilgesellschaftlicher Organisationen im Jahr 2016. Zwei Jahre später startete das Projekt seitens der Stadt und wurde im Jahr 2021 als Programm verstetigt (Stadt Köln 2021a). Zu den beteiligten Organisationen gehören flüchtlingspolitische Beratungsstellen, Wohlfahrtsverbände sowie die Ausländerbehörde. Zunächst wurden Menschen unterstützt, die seit mindestens acht Jahren geduldet sind. Mit der Verstetigung wurde die Unterstützung

auf Personen ausgeweitet, die seit weniger als acht Jahren mit Duldung in Köln leben. Die Unterstützung zielt insbesondere darauf, die Voraussetzungen zur Erlangung eines dauerhaften Aufenthaltstitels zu erfüllen. Ausländerbehörde sowie Sozialarbeiter:innen der beteiligten Organisationen begleiten Personen in Duldung gemeinsam.[14]

3.3.5. Kommune: Essen

Essen gehört mit fast 600.000 Einwohner:innen zum Stand 31.03.2024 (Stadt Essen 2024) zu einer der größten Städte des Ballungsraums Ruhrgebiet und grenzt unmittelbar an weitere Kommunen wie Gelsenkirchen, Oberhausen oder Mülheim an der Ruhr an. Die Stadt Essen wirbt damit, eine „moderne Wirtschafts-, Handels- und Dienstleistungsmetropole im Herzen des Ruhrgebiets" (Stadt Essen 2022a) zu sein. Dabei ist das Selbstverständnis der Stadt Essen stark durch die Industriegeschichte des Ruhrgebiets geprägt. Migrant:innen spielten in dieser Geschichte eine wichtige Rolle (Foerster 2021, S. 19). So war Essen insbesondere der Industriestandort des Kohleabbaus und der Stahlproduktion. Arbeitsmigrant:innen waren häufig in den Steinkohle- und Tiefbauzechen sowie in der Schwerindustrie beschäftigt. Politisch stellt im Untersuchungszeitraum in Essen die CDU die stärkste Fraktion im Stadtrat. CDU und Bündnis 90/Die Grünen arbeiten in einer Koalition zusammen. Oberbürgermeister ist Thomas Kufen (CDU) (Stadt Essen 2022a).

Zum Stichtag 31.12.2023 leben in Essen 2.285 Personen in Duldung (Statistisches Bundesamt 2024a). Zur Unterstützung von Menschen in Duldung gibt es in Essen unterschiedliche, miteinander vernetzte Beratungseinrichtungen. Unterstützungsangebote werden durch Wohlfahrtsorganisationen, flüchtlingspolitische Beratungsstellen, Organisationen der Jugend- und Berufshilfe, zivilgesellschaftliche Organisationen sowie weitere Organisationen der Sozialen Arbeit angeboten. Weiters werden Menschen in Duldung durch ehrenamtlich Tätige begleitet. Als Verwaltungsorganisation übernahm das *Kommunale Integrationszentrum* zentrale koordinierende Aufgaben im Rahmen des (mittlerweile eingestellten) Landesprogramms *Durchstarten in Ausbildung und Arbeit*, das sich insbesondere an Menschen in Duldung richtete. Essen verfügt über eine lokale Ausländerbehörde für Staatsangehörigkeits- und Ausländerangelegenheiten (ABH) und eine Zentrale Ausländerbehörde (ZAB). Das Handeln der

14 Das Programm wird auch in Interviews häufig als Beispiel guter Praxis in der Unterstützung von geduldeten Menschen benannt, da vielen Betroffenen Wege in den sichereren Aufenthalt ermöglicht wurden. Kritisch zu hinterfragen ist jedoch auch, ob die Kooperation zwischen Behörden und Zivilgesellschaft bzw. Sozialer Arbeit bei restriktiver werdender Migrationspolitik nicht auch negative Folgen für Menschen in Duldung haben kann, wenn Behörden Zugang zu mehr Informationen zu Betroffenen haben und Abschiebungen dadurch gegebenenfalls erleichtert werden können.

Ausländerbehörden wird in Interviews häufig als restriktiv bewertet. Involviert ist die lokale Ausländerbehörde im *Essener Modell*. Das im Februar 2016 gestartete Modellprojekt *Aufenthaltsrechtlicher Umgang mit Geduldeten* richtet sich an langjährig in Duldung befindliche Menschen mit ungeklärtem Aufenthaltsstatus in Essen. „Ziel ist es, bisher gut integrierte Personen engmaschig zu begleiten und für diese durch verschiedene Angebote eine Aufenthaltsverbesserung zu erreichen" (Stadt Essen 2022). Programmteilnehmer:innen „wechseln von dem Duldungsstatus „unrechtmäßiger Aufenthalt" zu einer „rechtmäßigen" zeitlich gestaffelten Aufenthaltserlaubnis, mit der sie sofortigen Zugang z. B. zu beruflichen Förderungen erhalten" (Stadt Essen 2022). Entscheidend für die Teilnahme ist eine Integrationsprognose des Jugendamts sowie eine Stellungnahme der lokalen Ausländerbehörde. Dabei wird die Reichweite des Projekts unterschiedlich bewertet. Bis Juni 2022 haben 14 Teilnehmer:innen des Projekts eine Niederlassungserlaubnis erhalten, was durch die Stadt Essen als Erfolg gewertet wird. Als weniger erfolgreich wird das Modellprojekt von zivilgesellschaftlichen Organisationen bewertet (vgl. Kapitel 8).

Literatur

Amt für multikulturelle Angelegenheiten (AmkA) (2024): „Willkommen im stadtRAUMfrankfurt. Räume. Veranstaltungen. Beratung". amka.de/stadtraumfrankfurt (Abfrage: 25.07.2024).

Amt für multikulturelle Angelegenheiten (AmkA) (2024a): „Alle Infos zum Chancen-Aufenthaltsrecht. Vorteile, Voraussetzungen & Antrag". amka.de/was-ist-das-chancen-aufenthaltsrecht (Abfrage: 25.07.2024).

Amt für Statistik und Stadtforschung der Stadt Augsburg (2019): Integrations- und Gendermonitoring der Stadt Augsburg 2019 – Version 1.0. www.augsburg.de/fileadmin/user_upload/buergerservice_rathaus/rathaus/statisiken_und_geodaten/statistiken/sonstiges_aktuell/Integrations-_und_Gendermonitoring_der_Stadt_Augsburg_2019_Internet.pdf (Abfrage: 25.07.2024).

Ayyash, Lorenz A. (2017): Editorial. In: ApuZ – Aus Politik und Zeitgeschichte 67, 1–3, Köln (Themenheft), S. 3. www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/239693/editorial (Abfrage: 08.03.2022).

Bartsch, Matthias (2022): „Ich kann verstehen, dass die Menschen sich beschweren". Überlastete Ausländerbehörde in Frankfurt am Main. In: Der Spiegel 51. www.spiegel.de/panorama/auslaenderbehoerde-in-frankfurt-am-main-ich-kann-verstehen-dass-die-menschen-sich-beschweren-a-71941ee9-b037-4a2b-8eda-b6bf3f42d90a (Abfrage: 25.07.2024).

Bayerischer Landtag (2021): Schriftliche Anfrage der Abgeordneten Gülseren Demirel Bündnis 90/Die Grünen vom 05.11.2020. Situation der Geflüchteten in Bayern. Antwort des Staatsministeriums des Innern, für Sport und Integration im Einvernehmen mit dem Staatsministerium der Justiz vom 15.12.2020. Drucksache 18/12140. www.bayern.landtag.de/www/ElanTextAblage_WP18/Drucksachen/Schriftliche%20Anfragen/18_0012140.pdf (Abfrage 02.07.2025).

Bayerisches Landesamt für Statistik (2024): Einwohnerzahlen am 30. September 2023. Gemeinden, Kreise und Regierungsbezirke in Bayern. Basis: Zensus 2022. www.statistik.bayern.de/mam/produkte/veroffentlichungen/statistische_berichte/a1200c_202343.pdf (Abfrage: 25.07.2024).

Bayerisches Staatsministerium des Innern und für Integration (StMI) (2018): Der Bayerische Asylplan. Maßnahmen im Überblick. www.lfar.bayern.de/mam/header/lfar_im_ueberblick/ueber_das_lfar/der_bayerische_asylplan_stand_juli_2018.pdf (Abfrage 03.05.2024).

Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration (StMI) (2018): Programm zur Bewältigung der Flüchtlingskrise „Zusammenhalt fördern, Integration stärken". Jobbegleiter-Lastenheft. www.stmas.bayern.de/imperia/md/content/stmas/stmas_inet/arbeit/2019-03-25_lastenheft_jobbegleiter.pdf (Abfrage 21.07.2025)

Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration (StMI) (2019): Wir stellen uns vor. www.bestellen.bayern.de/application/eshop_app000004?SID=759300299&ACTIONxSESSxSHOWPIC(BILDxKEY:%2703100002%27,BILDxCLASS:%27Artikel%27,BILDxTYPE:%27PDF%27) (Abfrage 03.05.2024).

Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration (StMI) (2020): Vollzug des Ausländerrechts: Beschäftigung und Berufsausbildung von Asylbewerbern und Geduldeten. stmi.bayern.de/assets/stmi/mui/vollzugshinweise_zur_besch%C3%A4ftigung_und_berufsausbildung_von_asylbewerbern_und_geduldeten_vom_13.07.2020.pdf (Abfrage 03.05.2024).

Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration (2020a): Richtlinie für die Förderung der sozialen Beratung, Betreuung und Integration von Menschen mit Migrationshintergrund. (Beratungs- und Integrationsrichtlinie – BIR). Bayerisches Ministerialblatt Nr. 568 vom 7. Oktober 2020. www.verkuendung-bayern.de/baymbl/2020-568 (Abfrage 02.07.2025).

Bundesagentur für Arbeit/BDA Die Arbeitgeber (o. J.). Beschäftigung von Asylbewerbern und Geduldeten. Information für Arbeitgeber. www.arbeitsagentur.de/datei/dok_ba013628.pdf (Abfrage 03.06.2024).

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (2023): Minas. Atlas über Migration, Integration und Asyl. 13. Ausgabe. www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Statistik/Migrationsatlas/migrationsatlas-13.pdf?__blob=publicationFile&v=6 (Abfrage 03.05.2024).

Bundesregierung (2021): Abschiebungen und Ausreisen 2020. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Dr. André Hahn, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Die Linke. In: Deutscher Bundestag: Drucksache 19/27007. dserver.bundestag.de/btd/19/270/1927007.pdf (Abfrage: 28.05.2024).

Bundesregierung (2023): Zahlen in der Bundesrepublik Deutschland lebender Flüchtlinge zum Stand 30. Juni 2023. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Clara Bünger, Nicole Gohlke, Anke Domscheit-Berg, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Die Linke. In: Deutscher Bundestag: Drucksache 20/7829. dserver.bundestag.de/btd/20/081/2008182.pdf (Abfrage: 02.04.2024).

Bündnis 90/Die Grünen Frankfurt am Main/SPD Frankfurt/Freie Demokraten FDP Frankfurt/Volt Frankfurt (2021): Ein neues Frankfurt gestalten. Koalitionsvertrag 2021–2026 – Grüne, SPD, FDP, Volt. Online bereitgestellt durch die Frankfurter Allgemeine: dynamic.faz.net/download/2021/Koalitionsvertrag_2021_2026.pdf (Abfrage: 25.07.2024).

CSU Bezirksverband Augsburg/Rathausfraktion der CSU/Stadtverband Bündnis 90/Die Grünen Augsburg/Rathausfraktion Bündnis 90/Die Grünen (2020): Schwarz-Grün. Zukunftsplan für Augsburg – eine Stadt der Chancen für alle. Koalitionsvertrag 2020–2026 zwischen CSU und Bündnis 90/Die Grünen www.evaweber.de/fileadmin/Eva_Weber/Bilder_ab_5-2020/Dokumente_ab_5-2020/Koalitionsvertrag_Schlussfassung.pdf (Abfrage 02.07.2024).

Deutscher Bundestag (2021): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Dr. André Hahn, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Die Linke. – Drucksache 19/32056 – Zahlen in der Bundesrepublik Deutschland lebender Flüchtlinge zum Stand 30. Juni 2021. BT-Drucks. 19/32579. dserver.bundestag.de/btd/19/325/1932579.pdf (Abfrage 04.05.2024).

Deutscher Bundestag (2023): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Clara Bünger, Nicole Gohlke, Anke Domscheit-Berg, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Die Linke. – Drucksache 20/7829 – Zahlen in der Bundesrepublik Deutschland lebender Flüchtlinge zum Stand: 30. Juni 2023. BT-Drucks. 20/8182. dserver.bundestag.de/btd/20/081/2008182.pdf (Abfrage 04.05.2024).

Die Linken. Darmstadt, Stadtverordnetenfraktion (2019): „Antrag: SV-2019/0004 vom 21.01.2019: Erklärung der Wissenschaftsstadt Darmstadt zur solidarischen Stadt". darmstadt.gremien.info/vorlagen_details.php?vid=332401100003 (Abfrage: 23.09.2024).

Flüchtlingsrat NRW (2022): „Neues Bündnis „Abschiebegefängnis verhindern – in Düsseldorf und überall“. www.frnrw.de/top/neues-buendnis-abschiebegefaengnis-verhindern-in-duesseldorf-und-ueberall.html (Abfrage: 02.05.2024).

Foerster, Lena (2021): Hochofen, Maloche und „Gastarbeiter“. Ausländerbeschäftigung in Unternehmen der Eisen- und Stahlindustrie des Ruhrgebiets in den 1950er bis 1980er Jahren. Stuttgart: Franz Steiner.

Forschungsbereich beim Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2017): Papiertiger oder Meilensteine? Die Integrationsgesetze der Bundesländer im Vergleich, Berlin.

Frankfurt University of Applied Sciences (2021): „Wissenschaftliche Begleitung der Modellkommunen ‚Einwanderung gestalten in NRW‘ (MAIS-NRW)“. fra-uas.hessenfis.de/converis/portal/detail/Project/4254044?auxfun=&lang=de_DE (Abfrage: 08.03.2022).

Ganster, Monika (2023): „Armutszeugnis für Frankfurt. Zustand der Ausländerbehörde“. In: Frankfurter Allgemeine, 23.12.2023. www.faz.net/aktuell/rhein-main/frankfurt/der-zustand-der-auslaenderbehoerde-frankfurt-ist-ein-armutszeugnis-fuer-frankfurt-19404488.html (Abfrage: 25.07.2024).

Gerritz, Uwe (2022): „Chaos in Darmstadts Ausländerbehörde: „Es ist alles noch schlimmer“. Neue Büros, alte Probleme“. In: hessenschau.de. www.hessenschau.de/gesellschaft/chaos-in-darmstadts-auslaenderbehoerde-es-ist-alles-noch-schlimmer,keine-verbesserung-bei-auslaenderbehoerde-100.html (Abfrage: 25.07.2024).

Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung bmH (G.I.B) (2023): Landesinitiative „Durchstarten in Ausbildung und Arbeit“ – junge Erwachsene in Duldung und Gestattung in Nordrhein-Westfalen. In: G.I.B.-Beiträge zur Arbeits- und Sozialpolitik 2023/09.

hessenschau.de (Redaktion) (2022): „Frankfurter Ausländerbehörde offenbart desaströse Zustände. 15.000 offene Anträge“. www.hessenschau.de/politik/auslaenderbehoerde-der-stadt-frankfurt-offenbart-desastroese-zustaende--v2,frankfurt-auslaenderbehoerde-chaos-100.html (Abfrage: 25.07.2024).

Hessischer Flüchtlingsrat/Diakonie Hessen/Der Paritätische Hessen/Pro Asyl/Bundesfachverband unbegleitete minderjährige Flüchtlinge/agah Landesausländerbeirat/verband binationaler familien und partnerschaften/IGM Der Laden/GEW – Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft Hessen (2021): Hintergrundinformationen und Fallbeispiele zum Appell für eine Wende in der Hessischen Flüchtlingspolitik. fr-hessen.de/wp-content/uploads/2021/10/Hintergrundpapier-Appell-Wende-Fluechtlingspolitik-Hessen-08.09.21.pdf (Abfrage: 25.07.2024).

Hessischer Flüchtlingsrat/Diakonie Hessen/Der Paritätische Hessen/Pro Asyl/Bundesfachverband unbegleitete minderjährige Flüchtlinge/agah Landesausländerbeirat/verband binationaler familien und partnerschaften/IGM Der Laden/GEW – Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft Hessen (2021a): Schluss mit der Desintegration! Appell für eine Wende in der Hessischen Flüchtlingspolitik. Kritische Bilanz zur Halbzeit der Legislaturperiode. fr-hessen.de/wp-content/uploads/2021/10/Appell-Wende-Fluechtlingspolitik-Hessen-Schluss-mit-Desintegration-08.09.21.pdf (Abfrage: 14.09.2024).

Hessischer Landtag (2016): Kleine Anfrage des Abg. Greilich (FDP) vom 28.07.2016 betreffend Abschiebungen und freiwilligen Ausreisen aus Hessen und Antwort des Ministers des Innern und für Sport. starweb.hessen.de/cache/DRS/19/3/03673.pdf (Abfrage: 14.09.2024).

Hessischer Landtag (2021): Kleine Anfrage Saadet Sonmez (Die Linke) vom 08.03.2021. Altfall-Regelung für lange in Deutschland lebende Ausländerinnen und Ausländer – Teil I und Antwort Minister des Innern und für Sport. Drucksache 20/5265. starweb.hessen.de/cache/DRS/20/5/05265.pdf (Abfrage: 01.11.2021).

Hessisches Ministerium für Arbeit, Integration, Jugend und Soziales (2024): Aus Respekt vor deiner Zukunft in Hessen. integrationskompass.hessen.de/integration/integrationspolitik (Abfrage: 25.07.2024).

Hessisches Ministerium für Soziales und Integration (2023): Hessischer Integrationsplan 2.0. integrationskompass.hessen.de/fileadmin/integrationskompass/Integration/Integrationsgremien/Integrationsplan/Downloads/Integrationsplan_Hessen_2.0.pdf (Abfrage: 25.07.2024).

Integrationsbeauftragte der Bayerischen Staatsregierung. Gudrun Brendel-Fischer, MdL (2021): Pressemitteilung. 17.11.2021. „Austausch der Integrations- und Ausländerbeauftragten der Länder in München: Großteil der Beauftragten spricht sich für eine Überarbeitung des Aufenthaltsgesetzes und für stärkere Einwanderung von Fachkräften aus!“

Kirchhoff, Maren/Ataç, Ilker (2022): Antworten auf Migrant:innen mit prekärem Aufenthaltsstatus in Frankfurt am Main: Rahmen, Strategien und innovative Praktiken. www.hs-fulda.de/fileadmin/user_upload/FB_Sozialwesen/Forschungsprojekte/Sozialer_Raum_Sozialstrukturanalyse/LoReMi/LoReMi_Frankfurt_report_DEU.pdf (Abfrage: 25.07.2024).

Kirchhoff, Maren/Ataç, Ilker (2023): Frankfurt am Main: Weltoffene Metropole – auch für Menschen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität? In: Ataç, Ilker/Günter, Simon/Homberger, Adrienne/Kirchhoff, Maren (Hrsg.): Lokale Antworten auf aufenthaltsrechtliche Prekarität. Zugänge zu Gesundheitsversorgung, Unterbringung und Bildung. Opladen/Berlin/Toronto: Barbara Budrich, S. 32–57.

Krog, Stefan (2023): „Welcome Center? Neuer Name fürs Ausländeramt löst Debatte aus“. In: Augsburger Allgemeine, 11.07.2023. www.augsburger-allgemeine.de/augsburg/augsburg-stadt-will-arbeitsmigranten-besser-den-weg-ebnen-id67075406.html (Abfrage: 02.07.2025).

Meyer, Daniel/Philipp, Jonas/Wenzelburger, Georg (2021): Die Migrationspolitik der deutschen Länder: Eine mehrdimensionale Analyse. In: Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft 15, 1, S. 1–38. doi.org/10.1007/s12286-020-00474-1.

Ministerium des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen (IM NRW) (2019): Verordnung über Zuständigkeiten im Ausländerwesen (ZustAVO); Stand 18.02.2022. recht.nrw.de/lmi/owa/br_vbl_detail_text?anw_nr=6&vd_id=18006&ver=8&val=18006&sg=0&menu=1&vd_back=N (Abfrage: 14.09.2024).

Ministerium des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen (IM NRW) (2022): Gesetz über den Vollzug der Abschiebungshaft in Nordrhein-Westfalen (Abschiebungshaftvollzugsgesetz Nordrhein-Westfalen – AhaftVollzG NRW). recht.nrw.de/lmi/owa/br_text_anzeigen?v_id=71720170529104938957 (Abfrage: 08.03.2022).

Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen (MKFFI) (2021): Reform des Flüchtlingsaufnahmegesetzes und verbindlichere Integrationspolitik beschlossen. www.mkffi.nrw/pressemitteilung/reform-des-fluechtlingsaufnahmegesetzes-und-verbindlichere-integrationspolitik (Abfrage: 08.03.2022).

Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen (MKFFI) (2021a): Veröffentlichung des Erlasses zur Ausbildungs- und Beschäftigungsduldung am 28.05.2021. www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV17-5241.pdf (Abfrage: 02.05.2024).

Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen (MKFFI) (2021b): Aufenthaltsgewährung bei gut integrierten Ausländern Anwendungshinweise zu § 25b Aufenthaltsgesetz (AufenthG). www.mkjfgfi.nrw/sites/default/files/documents/210319_ueberarbeitete_anwendungshinweise_ss_25b_aufenthg.pdf (Abfrage: 02.05.2024).

Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen (MKFFI) (2022): „Interkulturelle Öffnung“. www.mkffi.nrw/interkulturelle-oeffnung (Abfrage: 07.03.2022).

Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen (MKFFI) (2022a): „Einwanderung“. www.mkffi.nrw/einwanderung (Abfrage: 08.03.2022).

Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen (MKFFI) (2022b): „Integration in der Kommune“. www.mkffi.nrw/integration-der-kommune (Abfrage: 08.03.2022).

Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen (MKFFI) (2022c): „Landesprogramm „Einwanderung gestalten NRW“ – Kommunales Einwanderungsmanagement“. www.mkffi.nrw/zwoelf-modellkommunen-machen-mit-bei-dem-landesprogramm-einwanderung-gestalten-nrw (Abfrage: 08.03.2022).

Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen (MKFFI) (2022d): „Kommunales Integrationsmanagement NRW“. www.mkffi.nrw/kommunales-integrationsmanagement-nrw-0 (Abfrage: 08.03.2022).

Ministerium für Kinder, Jugend, Familie, Gleichstellung, Flucht und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen (MKJFGFI) (2022): Anwendungshinweise des Bundesministeriums des Innern und für Heimat zur Einführung eines Chancen-Aufenthaltsrechts vom 23. Dezember 2022. www.frnrw.de/fileadmin/frnrw/media/downloads/Themen_a-Z/Aufenthalt/230208_Anlage_1_AWH___104c_NRW-Ergaenzungen.pdf (Abfrage: 02.05.2024).

Ministerium für Kinder, Jugend, Familie, Gleichstellung, Flucht und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen (MKJFGFI) (2023): Anwendungshinweise zum Chancen-Aufenthaltsrecht. www.frnrw.de/fileadmin/frnrw/media/downloads/Themen_a-Z/Aufenthalt/230208_MKJFGFI-Erlass_ChAR.pdf (Abfrage: 02.05.2024).

Moering, Julian/Demant, Petra (2023): „Respektlos" und untätig: Unmut über Darmstadts Ausländerbehörde wächst. Keine Termine, keine Antwort". In: hessenschau.de. www.hessenschau.de/gesellschaft/respektlos-und-untaetig-unmut-ueber-auslaenderbehoerde-in-darmstadt-waechst-v2,auslaenderbehoerde-darmstadt-unmut-100.html (Abfrage: 25.07.2024).

Rasch, Michael (2022): „Das Ausländeramt Frankfurt steuert mit 15 000 unbeantworteten Anträgen auf einen Kollaps zu – die Hilferufe will niemand hören". In: Neue Züricher Zeitung. www.nzz.ch/international/auslaenderamt-frankfurt-eine-behoerde-vor-dem-kollaps-ld.1711092 (Abfrage: 18.06.2024).

Römhild, Regina (2015): Diversität?! Postethnische Perspektiven für eine reflexive Migrationsforschung. In: Nieswand, Boris/Drothom, Heike (Hrsg.): Kultur, Gesellschaft Migration. Wiesbaden: Springer VS, S. 255–270.

Schammann, Hannes/Kühn, Boris (2016): Kommunale Flüchtlingspolitik in Deutschland. Friedrich-Ebert-Stiftung. library.fes.de/pdf-files/wiso/12763.pdf (Abfrage: 19.06.2024).

Schlee, Thorsten (2020): Strukturprobleme der Arbeitsmarktintegration Geflüchteter. Steuerungs- und Handlungsrationalitäten zwischen Migrationskontrolle und Sozialpolitik. In: Jepkens, Katja/Scholten, Lisa/van Rießen, Anne (Hrsg.): Integration im Sozialraum. Theoretische Konzepte und empirische Bewertungen. Wiesbaden: Springer VS, S. 323–337.

Schlee, Thorsten/Schammann, Hannes/Münch, Sybille (2023): An den Grenzen. Ausländerbehörden zwischen Anspruch und Alltag. Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung.

Schneider, Jens (2020): „Was heißt ‚Integration' in superdiversen Nachbarschaften?" www.bpb.de/themen/migrationintegration/kurzdossiers/integrationspolitik/308203/was-heisst-integration-in-superdiversennachbarschaften (Abfrage: 07.05.2024).

Stadt Augsburg – Büro für gesellschaftliche Integration (2020c): Schnittstellenpapier Netzwerke. www.augsburg.de/fileadmin/user_upload/verwaltungswegweiser/buero_fuer_gesellschaftliche_integration/Schnittstellenpapier_NETZWERKE_25.08.2020.pdf (Abfrage: 14.09.2024).

Stadt Augsburg (2023): Satzung über den Ombudsrat für das Sachgebiet Migration und Aufenthalt – Welcome Center vom 18.08.2023 (Abl. vom 25.08.2023, S. 234–235). www.augsburg.de/fileadmin/user_upload/buergerservice_rathaus/rathaus/stadtrecht/pdf/17/1710.pdf (Abfrage: 14.09.2024).

Stadt Augsburg, Amt für Statistik und Stadtforschung (2021): Strukturatlas der Stadt Augsburg 2021. www.augsburg.de/fileadmin/user_upload/buergerservice_rathaus/rathaus/statisiken_und_geodaten/statistiken/strukturatlas/Strukturatlas_der_Stadt_Augsburg_2021.pdf (Abfrage 02.07.2024).

Stadt Augsburg, Büro für gesellschaftliche Integration (Hrsg.) (2020a): Integrationskonzept für die Stadt Augsburg. www.augsburg.de/fileadmin/user_upload/verwaltungswegweiser/buero_fuer_gesellschaftliche_integration/Integrationskonzept.pdf (Abfrage 02.07.2025).

Stadt Augsburg, Büro für Migration, Interkultur und Vielfalt (Hrsg.) (2020): Sachstandsbericht Migration, Flucht und Integration in Augsburg. www.augsburg.de/fileadmin/user_upload/verwaltungswegweiser/buero_fuer_gesellschaftliche_integration/Sachstandsbericht_Migration_Flucht_Integration.pdf (Abfrage 02.07.2025).

Stadt Augsburg. Büro für gesellschaftliche Integration (2020b): Schnittstellenpapier Zuständigkeiten. Eine Handreichung für die Fachbasis in den Bereichen Migration, Integration und Flucht. www.augsburg.de/fileadmin/user_upload/verwaltungswegweiser/buero_fuer_migration_interkultur_und_vielfalt/Schnittstellenpapier_ZUSTAENDIGKEITEN_10.2020_online.pdf (Abfrage: 14.09.2024).

Stadt Essen (2022): „Essener Modell: positives Zwischenergebnis bei der Integration von Geduldeten“. www.essen.de/meldungen/pressemeldung_1469058.de.html#:~:text=ein%20aktueller%20Sachstandsbericht%20zum%20sogenannten,bessere%20und%20dauerhafte%20Bleibeperspektive%20er%C3%B6ffnen (Abfrage: 02.05.2024).
Stadt Essen (2022a): „Essen stellt sich vor“. www.essen.de/dasistessen/stadtportraet/stadtportraet_.de.html (Abfrage: 08.03.2022).
Stadt Essen (2024): „Bevölkerungsstand“. www.essen.de/dasistessen/essen_in_zahlen/bevoelkerung.de.html (Abfrage: 02.05.2024).
Stadt Frankfurt am Main (2011): „Diversitäts- und Integrationskonzept für Stadt, Politik und Verwaltung (2010)“. www.amka.de/integrations-und-diversitaetskonzept-fuer-stadt-politik-und-verwaltung-2010 (Abfrage: 11.06.2024).
Stadt Frankfurt am Main (2024): „Frankfurt Themen. Soziales und Gesellschaft“. frankfurt.de/themen/soziales-und-gesellschaft (Abfrage: 07.05.2024).
Stadt Köln (2020): Situation Geflüchteter in Köln, 31. Bericht (Jahresbericht 2020). www.stadt-koeln.de/mediaasset/content/pdf56/31._bericht_zur_situation_gefl%C3%BCchteter_barrierefrei.pdf (Abfrage: 14.09.2024).
Stadt Köln (2020a): Stadtstrategie „Kölner Perspektiven 2030+“. www.stadt-koeln.de/mediaasset/content/pdf15/kp2030/stadtstrategie.pdf (Abfrage: 08.03.2022).
Stadt Köln (2021): Bevölkerungszahl sinkt leicht auf 1 088 040 in 2020. In: Kölner Statistische Nachrichten, Nr. 3. www.stadt-koeln.de/mediaasset/content/pdf15/statistik-einwohner-und-haushalte/kurzinformation_bev%C3%B6lkerung_3_2021.pdf (Abfrage: 08.03.2022).
Stadt Köln (2021a): „Projekt ‚Bleiberechtsperspektiven‘ wird als dauerhaftes Programm fortgesetzt“. www.stadt-koeln.de/politik-und-verwaltung/presse/mitteilungen/23319/index.html (Abfrage: 30.08.2022).
Stadt Nürnberg – Integrationsrat (2020): Nürnberger Beratungswegweiser für Menschen mit Migrationshintergrund und Flüchtlinge. 6., überarbeitete Auflage. www.nuernberg.de/imperia/md/integrationsrat/dokumente/nurnberger_beratungswegweiser_2020.pdf (Abfrage: 14.09.2024).
Stadt Nürnberg (2020): „Ausländerinnen und Ausländer bzw. Menschen mit Migrationshintergrund in Nürnberg“. Statistischer Bericht Ausländer/Migrationshintergrund 2020 für das Jahr 2019 (Stand: 31.12.2019) online-service2.nuernberg.de/buergerinfo/getfile.asp?id=850757&type=do (Abfrage: 25.07.2024).
Stadt Nürnberg (o. J. a): „Koordinierungsgruppe Integration“. www.nuernberg.de/internet/integration/koordinierungsgruppe.html (Abfrage: 25.07.2024).
Stadt Nürnberg (o. J. b): „Kommission für Integration“. www.nuernberg.de/internet/integration/stadtratskommission.html (Abfrage: 25.07.2024).
Stadt Nürnberg (o. J. c): „Einzelfallkommission in Nürnberg“. www.nuernberg.de/internet/menschenrechte/aktuell_73819.html (Abfrage: 25.07.2024).
Stadtrat der Stadt Nürnberg (2018): Vielfalt schätzen. Teilhabe stärken. Zukunft gestalten. Leitlinien zur Integrationspolitik der Stadt Nürnberg. Vom Stadtrat am 25.07.2018 beschlossen. www.nuernberg.de/imperia/md/menschenrechte/dokumente/menschenrechte/leitlinien_zur_integrationspolitik_der_stadt_nuernberg.pdf (Abfrage: 14.09.2024).
Stadtverordnetenversammlung der Wissenschaftsstadt Darmstadt (2019): Beschluss der Stadtverordnetenversammlung vom 12.03.2019 von TOP 27.3 zu Antrag SV-2019/0004: Antrag der Fraktion Die Linke vom 21.01.2019 betr. Erklärung der Wissenschaftsstadt Darmstadt zur solidarischen Stadt. darmstadt.gremien.info/vorlagen_details.php?vid=332401100003 (Abfrage: 23.09.2024).
Statista (2024): „Einwohnerzahl in Hessen von 1960 bis 2023“. de.statista.com/statistik/daten/studie/155150/umfrage/entwicklung-der-bevoelkerung-von-hessen-seit-1961 (Abfrage: 25.07.2024).
Statistisches Bundesamt (2024): „Migration.Integration.Regionen. Gemeinsames Datenangebot von Destatis, BA und BAMF. Ausländer/-innen mit Duldung. Anteil an der ausländischen Bevölkerung in %. Stichtag 31.12.2022“. service.destatis.de/DE/karten/migration_integration_regionen.html#AZR_ANT_DULD (Abfrage 12.08.2024).

Statistisches Bundesamt (2024a): „Statistischer Bericht. Ausländische Bevölkerung 2023“. Tabelle 12521-14. www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/Publikationen/Downloads-Migration/statistischer-bericht-auslaend-bevoelkerung-2010200237005.xlsx?__blob=publicationFile (Abfrage: 11.06.2024).

Verderber, Meliha (2023): „Projekte helfen Zugewanderten beim Weg in den Arbeitsmarkt“. In: hessenschau.de, 23.10.2023. www.hessenschau.de/wirtschaft/integration-in-hessen-wie-projekte-gefluechteten-beim-weg-in-den-arbeitsmarkt-helfen-v1,integration-gefluechtete-arbeitsmarkt-100.html (Abfrage: 25.07.2024).

Vertovec, Steven (2007): Super-Diversity and its implications. In: Ethnic and Racial Studies 30, 6, S. 1024–1054.

Vertovec, Steven/Römhild, Regina (2009): Vernetzungs- und Vielfaltspolitik in Frankfurt am Main. In: Stadt Frankfurt am Main/Dezernat XI – Integration: Entwurf eines Integrations- und Diversitätskonzepts für die Stadt Frankfurt am Main, S. 19–79. www.mmg.mpg.de/352131/integrationskonzept.pdf (Abfrage: 25.07.2024).

Welt (Redaktion) (2020): „War eine falsche Strategie“. Söder bedauert sein Verhalten im Asylstreit mit Merkel. www.welt.de/politik/deutschland/article216948426/War-eine-falsche-Strategie-Soeder-bedauert-sein-Verhalten-im-Asylstreit-mit-Merkel.html (Abfrage: 14.09.2024).

Wirtschaft integriert (2024): „Das Projekt“. www.wirtschaft-integriert.de/das-projekt (Abfrage: 25.07.2024).

Wissenschaftsstadt Darmstadt (2024): Bevölkerung. Stärkstes Bevölkerungswachstum seit Jahresbeginn 2023. www.darmstadt.de/fileadmin/Bilder-Rubriken/Standort/Statistik_und_Stadtforschung/pdf/Statistik_aktuell/Statistik_aktuell_1_24.pdf (Abfrage: 25.07.2024).

Wissenschaftsstadt Darmstadt (2024a): „Darmstadt bleibt weltoffen“. darmstadt-bleibt-weltoffen.de (Abfrage: 25.04.2024).

4. Duldung und Aufenthaltsperspektiven: Ein Überblick

Sara Madjlessi-Roudi, Susanne Spindler

Die Duldung ist eine Bescheinigung, die bestätigt, dass die Abschiebung des:der Inhaber:in ausgesetzt ist. Insofern ist sie kein Aufenthaltstitel. Die Ausreisepflicht wird damit nicht beseitigt. Im Aufenthaltsrecht wird zwischen Personen unterschieden, die sich aus verschiedenen Gründen in der Bundesrepublik aufhalten dürfen: Weil sie einen Asylantrag gestellt und daher eine Aufenthaltsgestattung erhalten haben, einen Aufenthaltstitel besitzen oder sich ohne Aufenthaltsrecht rechtmäßig aufhalten dürfen. Wer kein Aufenthaltsrecht in Deutschland bekommt, weil beispielsweise der Asylantrag abgelehnt und die Ausreisepflicht festgestellt wurde, und zugleich nicht abgeschoben werden kann, erhält eine Duldung (Dienelt 2016, o. S.).

Im politischen Diskurs und in der öffentlichen Meinung vorherrschend ist die Ansicht, dass der Wegfall der Aufenthaltsgestattung aufgrund der Ablehnung eines Asylantrags zur alsbaldigen Abschiebung führen solle. Dies entspricht jedoch nicht zwingend der Rechtslage und der Praxis der Behörden im Umgang mit Personen ohne rechtmäßigen Aufenthalt. Es gibt gute Gründe, warum Menschen nicht abgeschoben werden können: In der entsprechenden Gesetzesstelle § 60a Abs. 2 AufenthG wird die Duldung als die „Aussetzung der Abschiebung" von Ausländer:innen definiert, die „aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen" nicht abgeschoben werden können und denen keine Aufenthaltserlaubnis erteilt wurde. Ein rechtlicher Grund kann beispielsweise die aktuelle Sicherheitslage im Herkunftsland bzw. im Zielland der Abschiebung sein, die eine Abschiebung unvertretbar macht. Faktische Abschiebehindernisse können fehlende Reisedokumente, Staatenlosigkeit oder die Weigerung des Zielstaates sein, die abzuschiebende Person aufzunehmen (Hinterberger 2020, S. 297). Personen, die aus „dringenden humanitären oder persönlichen Gründen" nicht abgeschoben werden können oder deren vorübergehender Verbleib von erheblichem öffentlichen Interesse ist, können ebenfalls eine Duldung erhalten (§ 60a Abs. 2 S. 3 AufenthG). Auch wenn keine Ausreisehindernisse vorliegen, kann es Ermessensgründe geben, die zu einer Duldung führen, etwa wenn ein zeitlich begrenzter Aufenthalt z. B. zum Schulabschluss gewährt wird (Pro Asyl 2024, o. S.). Folglich kann das Verhältnis von Duldung und Abschiebung mit Hinterberger (2020, S. 294) folgendermaßen gefasst werden: „Die Duldung ist durch die rechtliche bzw. faktische Unmöglichkeit der Abschiebung gekennzeichnet".

Eine Duldung wird zeitlich begrenzt vergeben. Dabei reicht die zeitliche Spanne der regulären Duldung von einigen Tagen bis hin zu mehreren Jahren.[1] Um eine Verlängerung zu erhalten, muss die geduldete Person nach diesem Zeitraum bei der zuständigen Ausländerbehörde vorstellig werden. Häufig müssen Menschen in Duldung alle zwei bis drei Monate zur zuständigen Behörde, um ihre Duldung zu erneuern. Wenn die Gründe für die Aussetzung der Abschiebung entfallen, kann diese vollzogen werden (§ 60a Abs. 5 AufenthG).[2] Insofern schwebt das Damoklesschwert der Abschiebbarkeit dauerhaft über geduldeten Personen.

Zunächst wurde die Duldung als Regelung eingeführt, um kurze Zeiträume vom Eintritt der Ausreisepflicht bis zur geplanten Abschiebung zu überbrücken. De facto zeigt die Praxis, dass Menschen häufig über Jahre in Deutschland geduldet werden, da eine Abschiebung nicht möglich ist. So waren beispielsweise am Stichtag 30. Juni 2023 nach Angaben des Ausländerzentralregisters 224.768 Personen in Deutschland geduldet. Von dieser Personengruppe hielten sich am selben Stichtag 111.596 Personen seit fünf oder mehr Jahren in Deutschland auf (Bundesregierung 2023, S. 40). Bei knapp 9300 Personen umfasste die Aufenthaltszeit sogar 15 Jahre oder mehr (ebd., S. 41). Deutlich wird, dass die Duldung nur für wenige Personen von kurzer Dauer ist und viele Personen aus ganz unterschiedlichen Gründen über einen langen Zeitraum nicht in vermeintliche oder tatsächliche Herkunftsländer reisen bzw. dorthin abgeschoben werden können. Bei wiederholt erteilten Duldungen spricht man auch von Kettenduldungen. Sie liegen oftmals bei Menschen vor, die in die Duldung hineingeboren werden. In unseren Interviews sprachen wir beispielsweise mit geduldeten Menschen, die bereits Großeltern sind und deren Enkel ebenfalls in Duldung in Deutschland aufwachsen.

Rechtliche Vorgaben zur Duldung sowie zu Wegen in den sicheren Aufenthalt können als höchst dynamisches und komplexes, weil sich stetig änderndes Feld beschrieben werden. Weil der Diskurs rund um Asyl politisch ein Dauerthema ist, werden gleichsam laufend eine Vielzahl von Änderungen im Aufenthaltsrecht angekündigt oder vorgenommen, die die Lebenssituation von Menschen in Duldung sowie Möglichkeiten der Aufenthaltsverfestigung betreffen. Im rechtlichen Diskurs und in dessen Umsetzung in Gesetze spiegelt sich dieser rasche Wandel in den Details der Regelungen wider, jedoch lassen sich migrationspolitische Linien

1 Die Ausbildungsduldung wird für die Dauer der Ausbildung erteilt (§ 60c Abs. 3 S. 4 AufenthG); die Beschäftigungsduldung wird für 30 Monate erteilt (§ 60d Abs. 1 AufenthG).

2 Wer aktuell Kinder im Alter von unter 12 Jahren hat, für den gilt Folgendes: „Mit dem Auslaufen der Bescheinigung oder ihrem Widerruf muss der Ausländer unmittelbar damit rechnen, abgeschoben zu werden. Wurde der Ausländer länger als ein Jahr im Bundesgebiet geduldet, ist ihm seine Abschiebung mindestens einen Monat vorher anzukündigen, wenn die Duldung widerrufen wird. Reist der Ausländer freiwillig aus, so erlischt die Duldung kraft Gesetzes mit dem Verlassen des Bundesgebiets. Die Duldung berechtigt daher nicht zur erneuten Einreise nach Deutschland“ (Dienelt 2016, o. S.).

nachzeichnen, die in den letzten Jahrzehnten relativ stabile Vektoren für die Vielzahl an Veränderungen waren. Grundlegend dafür ist die Vorstellung, dass sich Migration kontrollieren lässt und Grenzen sich durch Entrechtung bestimmter Bevölkerungsgruppen auch im Inneren sichern lassen (Cuttitta 2010, S. 25).

In den letzten Jahren lässt sich eine zunehmende Diversifizierung der Duldungsformen feststellen. Wir haben in der Einleitung und in der Diskussion der Schlüsselbegriffe (vgl. Kapitel 1) das System der Civic Stratification skizziert, das im vorliegenden Kapitel für den Bereich der Duldung aufbereitet wird. Die verschiedenen Formen der Duldung erzeugen eine weitere Differenzierung und Stratifizierung von Menschen. Duldung ist nicht gleich Duldung. Zur Verdeutlichung: Im Jahr 2019 wurde mit dem „Gesetz zur besseren Umsetzung der Ausreisepflicht" die „Duldung für Personen mit ungeklärter Identität", häufig auch „Duldung light" genannt, geschaffen. Innerhalb des stratifizierten Systems von Duldung ist die „Duldung light" (§ 60b AufenthG) mit weitreichenden Ausschlüssen verbunden. Den Betroffenen wird insbesondere vorgeworfen, nicht an der Identitätsklärung mitzuwirken oder bezüglich ihrer Identität zu täuschen und damit eine Abschiebung hinauszuzögern. Personen mit „Duldung light" unterliegen diversen Sanktionen. Sie dürfen nicht arbeiten, sie erhalten nur gekürzte Leistungen und unterliegen einer Wohnsitzauflage. Auch werden die Zeiten ihrer Duldung nur im Ausnahmefall als Vorduldungszeiten zur Beantragung eines Aufenthaltstitels angerechnet (§§ 60b Abs. 5 und 104c Abs. 1 S. 3 AufenthG). Am anderen Ende des Systems der Stratifizierung innerhalb der Duldung stehen die Ausbildungsduldung und die Beschäftigungsduldung, die für längere Zeiträume ausgestellt werden und Perspektiven der Aufenthaltssicherung beinhalten können. Wir werden auf diese Formen der Duldung im weiteren Verlauf des Textes näher eingehen.

Für Menschen, die sich in der Situation der Kettenduldung befinden, wurde im Jahr 2023 zusätzlich das Chancen-Aufenthaltsrecht eingeführt. Auch dieses ist im Zugang stark selektiv (Stichtag, Vorduldungszeit, Straffälligkeit), eröffnet aber eine vorübergehende Perspektive in Form einer 18-monatigen Aufenthaltserlaubnis. Allerdings ist die Gefahr, in die Duldung zurückzufallen, recht hoch, da bis zum Ablauf des Chancen-Aufenthaltsrechts mehrere Bedingungen wie die Sicherung des Lebensunterhaltes, die Klärung der Identität sowie der Nachweis deutscher Sprachkenntnisse erfüllt werden müssen (ausführlich dazu Ataç/Scherschel/Spindler 2023, o. S.; Ataç et al. 2023, o. S., Spindler/Madjlessi-Roudi 2023, o. S.). Dabei verstehen wir das System der Stratifizierung auch im Zusammenhang mit einem System differentieller Inklusion, das Teilhabe nur für einen Teil der geduldeten Menschen erleichtert.

4.1. Perspektive: Recht auf Regularisierung

Vor allen anderen Themen in unseren Interviews genannt, belastet die Aufenthaltsunsicherheit viele geduldete Menschen und steht besonders den jungen Menschen bei einer Perspektivplanung des eigenen Lebens entgegen. Dieser hochprekären Lage kann nur durch die Verfestigung des Aufenthalts begegnet werden. Erst daran können Teilhabeprozesse in weiteren Lebensbereichen angeschlossen werden. So ist die Aufenthaltsverfestigung oft vorrangiges Ziel der Betroffenen und des Hilfesystems, wie das folgende Zitat einer Person in Duldung verdeutlicht:

> „*Das Ding ist, was ich mir wünsche, ist ein Aufenthaltstitel. Weil, damit darf ich viele Sachen machen, auch wenn es irgendwann mal weiterkommen, dass sie mir irgendwie so eine eine richtige Position geben, sozusagen Manager oder stellvertretender, dann musst du in diese Duldung raus. Da muss irgendwie so eine normale Dings haben, normale Status oder so*“ (D26).

Hinterberger (2020, S. 318) überprüft die Duldung aus juristischer Sicht auf Regularisierungsperspektiven und hält dabei zunächst fest, dass das eigens geschaffene Rechtsinstitut der Duldung eine Übergangslösung bei Abschiebehindernissen ist, die zu mehr Rechtssicherheit beitragen soll. Kettenduldungen hingegen seien nicht vorübergehend, daher schlussfolgert er:

> „Nach der hier vertretenen Meinung ist eine derart lange Duldung nicht mit der Rückführungs-RL [Richtlinie] vereinbar, da in Fällen dauerhafter Nicht-Rückführbarkeit eine Pflicht zur Erteilung eines Aufenthaltsrechts besteht. Insgesamt zeigen die ‚Kettenduldungen‘, dass viele Betroffene in der Duldung ‚stecken bleiben‘ und die Erlangung eines Aufenthaltstitels aus der Duldung heraus schwierig ist. Mittlerweile bestehen für geduldete Personen nach deutschem Recht einige spezifisch normierte Regularisierungsperspektiven, die […] teilweise eine Antwort auf das Problem der ‚Kettenduldungen‘ darstellen. Marx weist jedoch zutreffend darauf hin, dass das Phänomen in der Praxis weiterhin besteht. Folglich ist das Rechtsinstitut der Duldung in Deutschland grundsätzlich als Vorstufe zu einem Aufenthaltsrecht zu qualifizieren, da aufgrund rechtlicher und tatsächlicher Gründe viele der ‚humanitären Aufenthaltserlaubnisse‘ erlangt werden können“ (Hinterberger 2020, S. 303 f.).

Hinterberger leitet Regularisierungspflichten in Bezug auf Duldung in zwei Fällen ab: Nämlich zum einen, wenn die Abschiebung das Non-Refoulement-Gebot verletze. Zum anderen, und darauf beziehen sich die obigen Ausführungen, „nach der RückführungsRL in Fällen dauerhafter Nicht-Rückführbarkeit, das heißt wenn eine Person nicht innerhalb von 18 Monaten vom jeweiligen Mitgliedstaat abgeschoben werden kann“ (ebd., S. 318). Diese Argumentation eröffnet eine

Perspektive der Pflicht zur Regularisierung bei Kettenduldungen und macht einen konkreten zeitlichen Rahmen fest, nämlich 18 Monate. Dementsprechend sieht § 25 Abs. 5 S. 2 AufenthG die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis im Regelfall vor, wenn die Abschiebung seit 18 Monaten ausgesetzt ist. Dies ermöglicht es, eine Perspektive einzunehmen, die das Recht auf Regularisierung des Aufenthalts vorsieht. In der Praxis ist es für Menschen in Duldung allerdings äußerst schwierig, einen regulären Aufenthalt zu erlangen. Wenn wir nach den Gründen dafür fragen, fällt einerseits auf, dass die Perspektive des Rechts auf Regularisierung – wenn überhaupt – von allen Seiten nur sehr zögerlich eingenommen wird. Bisher überwiegen die gesetzlichen Hürden der vorhandenen Bleiberechtsregelungen. Zugleich besteht angesichts der Komplexität der Rechtslage von Menschen in Duldung sowie durch ständig neue gesetzliche Regelungen ein Informationsdefizit und es geraten falsche Informationen in Umlauf (Pro Asyl 2024, o. S.).

Daher skizzieren wir zunächst die möglichen Wege in die Aufenthaltssicherung und zeigen Bleiberechtsregelungen auf. Wir greifen dabei einerseits auf Gesetzestexte und länderspezifische Weisungen zum Aufenthaltsrecht zurück, die den vorgegebenen juristischen Handlungsrahmen der Aufenthaltsverfestigung darstellen. Andererseits beziehen wir systematisch das Wissen und die subjektiven Erfahrungen ein, die uns unsere Interviewpartner:innen mit Duldung sowie unterstützende Akteur:innen zur Verfügung gestellt haben.

4.2. Überblick: Rechtliche Wege der Aufenthaltssicherung

Es gibt unterschiedliche Wege, mit denen Menschen in Duldung ihren Aufenthalt sichern können, im Folgenden werden einige zentrale Möglichkeiten genannt: Ein Strang der Aufenthaltssicherung verläuft über die Ausbildung. Hier kommen die Erteilung einer Ausbildungsduldung gemäß § 60c AufenthG und seit März 2024 auch einer Aufenthaltserlaubnis zur Berufsausbildung für ausreisepflichtige Ausländer gemäß § 16 g AufenthG in Betracht. In der Regel erhalten die Menschen im Anschluss an die abgeschlossene Ausbildung eine Aufenthaltserlaubnis, um einer entsprechenden beruflichen Tätigkeit nachgehen zu können. Auch Arbeit kann in Form der Beschäftigungsduldung zu einer Aufenthaltsverfestigung führen. Der Nachweis „guter Integration“ kann bei Erfüllung bestimmter Voraussetzungen aus der Duldung in eine Aufenthaltserlaubnis führen. Damit verbundene Bleiberechtsregelungen für Jugendliche und Erwachsene sind insbesondere in den §§ 25a und 25b AufenthG geregelt. Eine weitere Möglichkeit besteht darin, einen Antrag aus humanitären Gründen bei der Härtefallkommission zu stellen, die dann dem zuständigen Ministerium den Vorschlag machen kann, gemäß § 23 a Abs. 1 AufenthG eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen (Informationsverbund Asyl & Migration 2023, o. S.). Weiterhin ist in jedem Bundesland ein Petitionsausschuss vorhanden, der angerufen werden kann. Eine Aufenthaltserlaubnis

nach § 25 Abs. 5 AufenthG kann erteilt werden, wenn ein unverschuldetes inlandsbezogenes Ausreisehindernis vorliegt, das voraussichtlich in absehbarer Zeit nicht wegfallen wird (Informationsverbund Asyl & Migration 2023a, o. S.) Ist die Abschiebung seit mindestens 18 Monaten ausgesetzt, soll die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis nach dem Gesetzeswortlaut der Regelfall sein (§ 25 Abs. 5, S. 2 AufenthG).

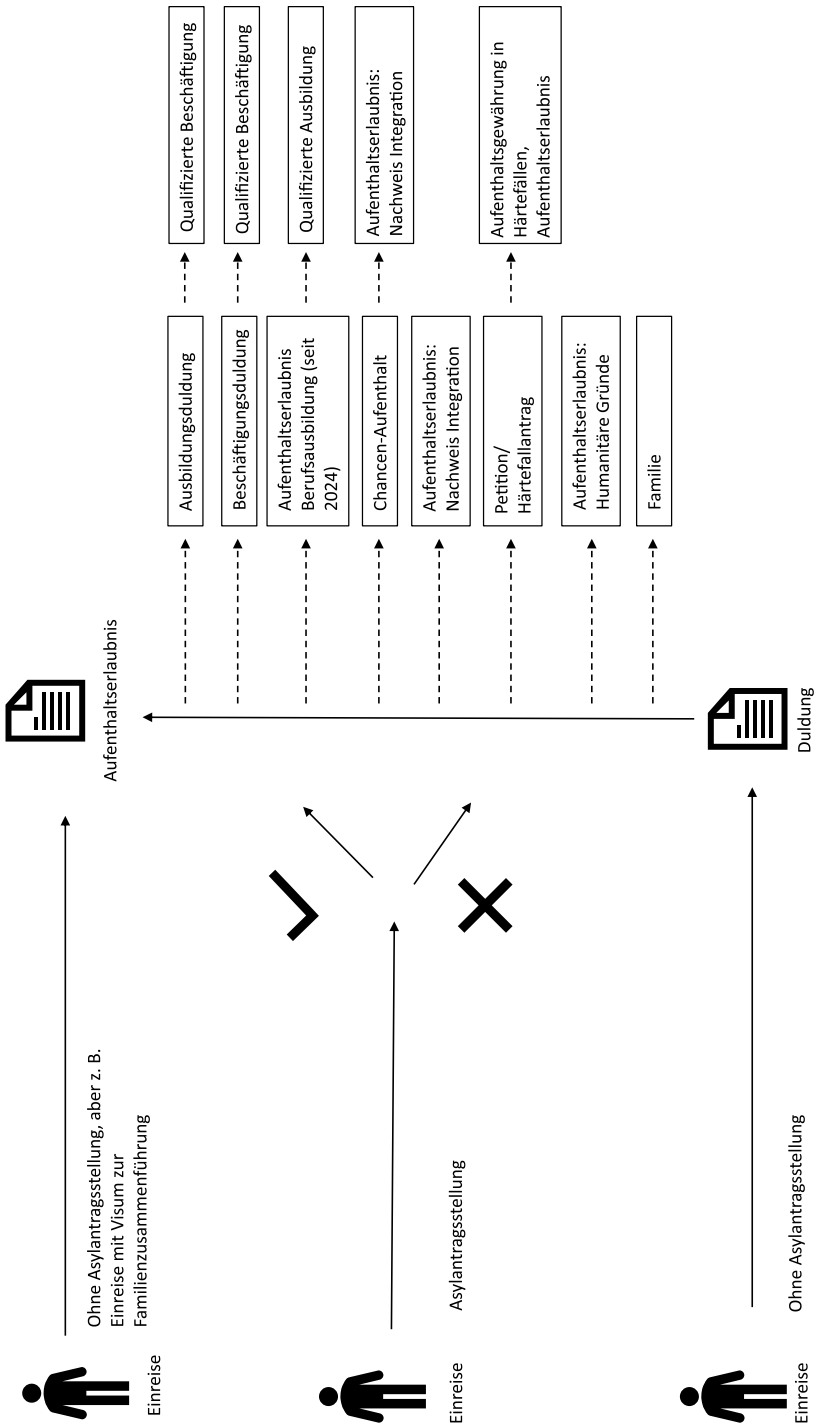
In unseren Gesprächen mit Betroffenen und Berater:innen wurden diese zentralen rechtlichen Möglichkeiten der Aufenthaltsverfestigung genannt. Die Aufnahme einer Ausbildung oder Beschäftigung behandeln wir in diesem Kapitel (in Abschnitt 4.3.) ebenso wie das Thema der Nachweise zur „Integration" und Härtefall- bzw. Petitionsverfahren (Abschnitt 4.4.).[3]

Wir sind uns im Klaren darüber, dass es einer fundierten juristischen Expertise bedarf, um diese Regelungen zu kommentieren. Deshalb verweisen wir im Folgenden auf zentrale Aspekte und geben – wenn erforderlich – Hinweise zu juristischem Wissen. Wir beziehen uns dabei auf solche juristischen Wege der Aufenthaltssicherung, die von Interviewpartner:innen subjektiv und gemäß ihrer Erfahrung als relevant für die Praxis bewertet wurden. Auffällig ist dabei, dass Gesetzestexte häufig komplex, schwer verständlich und oft nur zeitlich begrenzt gültig sind. Dies stellt nicht nur Betroffene und Unterstützer:innen, sondern auch uns vor die Herausforderung, die juristische Komplexität „herunterzubrechen". Da es uns in diesem Feld am wichtigsten erscheint, den Überblick zu behalten, werden Details bzw. Ausnahmeregelungen in diesem Text an manchen Stellen außer Acht gelassen.

---

3 Nur äußerst selten verweisen unsere Interviewpartner:innen auf die Aufenthaltssicherung über Familie oder humanitäre Gründe im Sinne von § 25 Abs. 5 AufenthG. Wir gehen daher im weiteren Verlauf des Kapitels nicht mehr auf diese Wege ein, wollen sie jedoch auch nicht unbenannt lassen. Es besteht einerseits die rechtliche Möglichkeit der Aufenthaltsverstetigung über Heirat (§ 28 Abs. 1, Nr. 1 AufenthG) sowie über die Geburt eines Kindes. In der Beratungspraxis unserer Interviewpartner:innen ist dieser Weg jedoch von geringer Relevanz, u. a. da die Anforderungen bezüglich der Eheschließung recht hoch sind. Auch die Aufenthaltserlaubnis wegen der Unmöglichkeit der Ausreise wurde selten thematisiert. Nach § 25 Abs. 5 AufenthG können Personen eine Aufenthaltserlaubnis erhalten, wenn eine „Ausreise aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen unmöglich" ist und dies auch in absehbarer Zeit so sein wird. Gründe für die Nicht-Ausreise dürfen nicht selbst verschuldet sein. Dazu gehören u. a. schwere Erkrankungen, Reiseunfähigkeit, Suizidgefahr oder auch „faktische Verwurzelung" in der Bundesrepublik. Verschuldet wären hingegen z. B. falsche Angaben über die Staatsangehörigkeit oder Identität und Nicht-Erfüllung der Mitwirkungspflichten. Warum unsere Interviewpartner:innen selten auf diesen Weg der Aufenthaltsverstetigung verwiesen haben, wurde nicht untersucht. Ein möglicher Grund dafür kann der Fokus des Forschungsprojekts auf die Themen Arbeit und Ausbildung sein. Die Anzahl von Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 AufenthG ist tatsächlich vergleichsweise hoch. Beispielsweise verfügten zum Stichtag 30. Juni 2023 insgesamt fast 57.000 Personen über diesen Titel. Davon fast 3.000 Personen in Bayern, fast 20.000 Personen in NRW und etwas mehr als 2.000 Personen in Hessen (Bundesregierung 2023, S. 34).

Abbildung 1: Rechtliche Möglichkeiten für Wege in den Aufenthalt (eigene Darstellung)



Was an dieser Stelle festzuhalten ist: Unsere Grafik schematisiert rechtliche Möglichkeiten. Es sei aber darauf verwiesen, dass kaum Eindeutigkeiten oder Automatismen in Prozessen der Regularisierung des Aufenthalts existieren. Vielmehr sind diese Wege in den Aufenthalt stark konditionalisiert (vgl. Kapitel 1), also an eine Vielzahl von Bedingungen geknüpft, die es zu erfüllen gilt, geprägt von entsprechenden Ermessens- und Interpretationsspielräumen und nicht zuletzt von behördlicher Willkür. Diesen realen Prozessen widmen wir uns an anderer Stelle ausführlich.[4] Im Folgenden sollen die Linien für Möglichkeiten der Erlangung eines legalen Aufenthalts nachgezeichnet werden und es soll die Bewertung ihrer Relevanz in der Praxis unter Hinzuziehung des empirischen Materials erfolgen.

4.3. Aufenthaltssicherung durch Ausbildung und Beschäftigung

Zunächst skizzieren wir die rechtlichen Wege in den Aufenthalt in ihren Grundzügen: Dabei – und das mag auf den ersten Blick verwirren – fällt auf, dass hier nicht nur Wege *aus der Duldung* genannt werden können, sondern zwei neuere Duldungsformen selbst. Mit der Ausbildungs- und Beschäftigungsduldung hat der Gesetzgeber zwei Duldungsformen geschaffen, die einen Übergang in den gesicherten Aufenthalt auf Zeit bereitstellen können, was sie von anderen Duldungsformen unterscheidet, bei denen die Idee der Abschiebbarkeit im Mittelpunkt steht. Verbunden sind sie unmittelbar mit dem Zugang zu Arbeit und Ausbildung (vgl. Kapitel 6 und 7).

Seit dem 1. Januar 2020 wird die **Ausbildungsduldung in § 60c AufenthG** konkretisiert.[5] Es ist aus der regulären Duldung (§ 60c Abs. 1, Nr. 2 AufenthG) und aus einer Gestattung heraus möglich, die Ausbildungsduldung zu erhalten – unter bestimmten Voraussetzungen. Dazu zählen für den Fall, dass die Ausbildungsduldung aus einer bestehenden Duldung heraus beantragt werden soll, u. a. ein Vorduldungszeitraum von drei Monaten (wobei Aufenthaltszeiträume der „Duldung light" nicht eingerechnet werden) und eine Ausbildungsplatzzusage. Die Ausbildungsduldung erlischt, wenn das Ausbildungsverhältnis frühzeitig beendet wird. Bei Missbrauch wird sie versagt. Seit März 2024 wird unter im Wesentlichen denselben Bedingungen, unter denen eine Ausbildungsduldung erteilt wird, eine Aufenthaltserlaubnis zur Berufsausbildung für ausreisepflichtige Ausländer gemäß § 16 g AufenthG erteilt. Zusätzliche Voraussetzung ist hier aber im Regelfall die Sicherung des Lebensunterhaltes.

4 Die Gespräche mit unseren Interviewpartner:innen haben uns spezifische Bedingungen und Hürden nähergebracht, die mit der Sicherung des Aufenthalts junger Menschen in Duldung verknüpft sind. Damit und mit analytischen Einordnungen werden wir uns im folgenden Kapitel 5 genauer befassen.

5 Vormals § 60a Abs. 2 S. 4 AufenthG; Übergangsregeln: § 104 Abs. 15 und 16 AufenthG.

Neben der Ausbildungsduldung hat der Gesetzgeber im Jahr 2020 die **Beschäftigungsduldung (§ 60d AufenthG)** als Weg der Aufenthaltssicherung eingeführt, der unter bestimmten Voraussetzungen beschritten werden kann. Die Beschäftigungsduldung umfasst einen Zeitraum von 30 Monaten, in denen der geduldeten Person relative Sicherheit geboten wird. Dabei soll die Beschäftigungsduldung auch eine aufenthaltsrechtliche Perspektive ermöglichen, indem nach 30 Monaten eine Aufenthaltserlaubnis (§ 25b AufenthG) vergeben werden kann. Um die Beschäftigungsduldung zu erhalten, müssen Antragsstellende eine Vielzahl von Voraussetzungen erfüllen, wie u. a. die Einreise bis zum 1. August 2018,[6] eine Vorduldungszeit von 12 Monaten sowie eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung seit mindestens 18 Monaten mit in der Regel mindestens 35 Arbeitsstunden pro Woche.[7] Insofern ist der Zugang zur Beschäftigungsduldung für Menschen in prekären und irregulären Arbeitsverhältnissen erschwert oder verunmöglicht (vgl. Kapitel 7).
Ausschlussgründe für die Erteilung einer Ausbildungs- oder Beschäftigungsduldung finden sich u. a. in Regelungen zum Stichtag der Einreise, zur Identitätsklärung, zu vorliegenden Ausreiseverfügungen, zu strafrechtlichen Verurteilungen[8] oder zu Bezügen zu terroristischen Organisationen.

4.3.1. Ausbildungsduldung

Die Möglichkeit der Aufenthaltssicherung über die Ausbildungsduldung[9] thematisierten unsere Interviewpartner:innen insbesondere in Kommunen in NRW und Bayern. Dies ist auffällig, da, wirft man einen Blick auf die Zahlen des Ausländerzentralregisters, vergleichsweise wenige Menschen in diesen Bundesländern (oder Kommunen) eine Ausbildungsduldung haben. So verfügten am 30. Juni 2023 von insgesamt nahezu 225.000 Personen in Duldung (davon mehr als 67.100 Personen zwischen 16 und 30 Jahren), nur knapp 4.500 Personen über eine Ausbildungsduldung nach § 60c Abs. 1 AufenthG sowie knapp 470 Personen, die

6 Die Stichtagsregelung als Voraussetzung zur Beschäftigungsduldung wurde zum 18. Januar 2024 geändert und auf den 31. Dezember 2022 gesetzt.

7 Änderungen zur Beschäftigungsduldung sind zum 18. Januar 2024 in Kraft getreten und umfassen eine Senkung mancher Zugangshürden; z. B. muss die Beschäftigung nicht mehr 35 Stunden/Woche umfassen, sondern nur mehr 20 Stunden/Woche. Die Beschäftigung muss zudem nur noch seit zwölf statt bisher seit 18 Monaten ausgeführt worden sein (§ 60d Abs. 1 Nr. 3 AufenthG).

8 Ausgenommen sind Verurteilungen bei „Geldstrafen von insgesamt bis zu 50 Tagessätzen oder bis zu 90 Tagessätzen wegen Straftaten, die nach dem Aufenthaltsgesetz oder dem Asylgesetz nur von Ausländern begangen werden können“ (§ 60c Abs. 2 Nr. 1 i. V. m. § 19d Abs. 1 Nr. 7 AufenthG).

9 Im Zusammenhang mit der Verabschiedung des „Rückführungsverbesserungsgesetzes“ im Januar 2024 wurde neben der Ausbildungsduldung die „Aufenthaltserlaubnis zur Berufsausbildung für ausreisepflichtige Ausländer“ (§ 16 g AufenthG) verabschiedet. Diese ermöglicht unter bestimmten Voraussetzungen die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis für Menschen in Duldung bei Aufnahme einer Ausbildung.

die erforderlichen Maßnahmen der Identitätsklärung ergriffen haben, über eine Ausbildungsduldung nach § 60c Abs. 7 AufenthG (Bundesregierung 2023, S. 43). Die vergleichsweise niedrigen Zahlen verdeutlichen, wie schwierig sich die Wege in den gesicherten Aufenthalt über eine Ausbildungsduldung offenbar gestalten. Nur wenige Menschen in Duldung schaffen den Zugang zur Ausbildungsduldung, die von Beratenden trotzdem als eine vielversprechende Handlungsstrategie genannt wird. An dieser Stelle ist anzumerken, dass die Einschätzungen unserer Interviewpartner:innen bezüglich der Häufigkeit der Gewährung von Ausbildungsduldungen den Stellenwert im eigenen Wahrnehmungs- und Handlungsfeld wiedergeben, jedoch nicht unbedingt einer faktischen Verteilungshäufigkeit entsprechen.

Positiv bewerten die Interviewpartner:innen, dass die Ausbildungsduldung Menschen in Duldung eine zeitlich begrenzte relative Sicherheit bezüglich des Aufenthalts bietet (H13). So berichten interviewte Menschen in Duldung, dass Unterstützer:innen zur Ausbildungsduldung raten, wie das folgende Zitat deutlich macht:

> *„Ja, [der:die Anwält:in] hat gesagt, wenn ich einen Ausbildungsplatz finde, das wäre besser als Beschäftigungsduldung. Weil sowieso, wenn ich meine Arbeitserlaubnis kriege, ich muss noch weiter 12 Monate arbeiten, oder 18 Monate, danach sie kann eine Beschäftigungsduldung beantragen, sonst in den Zeit auch ich bin nicht, ich hab eine Unsicherheit, manchmal die können einfach die Leute abschieben. Und am besten mit den Ausbildungsduldung probieren, ja*“ (D10).

Während die interviewte Person hier schildert, dass der:die Anwält:in zur Ausbildungsplatzsuche mit anschließender Ausbildungsduldung rät, da dies mehr Sicherheiten mit sich bringe, wird durch eine interviewte beratende Person eine Ausbildungsduldung anstelle der Vergabe einer Aufenthaltserlaubnis[10] bei Ausbildung problematisiert:

> *„Es gibt viele Wege, also es gibt- Es ist ja auch, diese Ausbildungsduldung, Beschäftigungsduldung, ist ja auch ’n komischer Konstrukt, der ist recht neu, quasi Seehofers Baby. Vorher war’s ’ne Bleiberechtsregelung direkt ’ne Aufenthaltserlaubnis. Und dieser Konstrukt, rechtlich super komisch, weil man sagt, du bist – eine Duldung, egal welche du hast – du bist vollziehbar ausreisepflichtig, aber du kannst nicht abgeschoben werden. Und das macht für mich keinen Sinn. Logischer wär sofort ’ne Aufenthaltserlaubnis*“ (H13).

10 Mit der Einführung von § 16 g AufenthG im März 2024 ist es Menschen in Duldung möglich, eine Aufenthaltserlaubnis zur Berufsausbildung neben der Ausbildungsduldung zu erhalten.

Die interviewte Person macht auf die Paradoxie der Konstruktion aufmerksam. Die Einführung einer relativen Aufenthaltssicherheit durch eine *Duldung* sei ein Widerspruch. Die migrationspolitische Entscheidung, diese einzuführen, resultiert laut der interviewten Person in einer weiteren Übergangsregelung, die an die Stelle der direkten Vergabe einer Aufenthaltserlaubnis getreten ist.

Für die Beratungsarbeit zeigen die Interviews in NRW, dass die Bedeutung der Ausbildungsduldung vergleichsweise hoch ist. In Frankfurt sind zwar wenige Menschen mit Duldung in Ausbildungsduldung, jedoch suchen dort viele Menschen die Beratung auf, um eine solche Duldung zu beantragen. Sie wird aber nur selten erteilt.[11] Warum ist das so? Auf mögliche Gründe weisen Interviewpartner:innen hin: Dass die Identitätsklärung nun in kurzer Zeit nach Ankunft vorliegen muss und in dieser Zeit meist noch keine Beratung erfolgen konnte, hat für die Betroffenen oft negative Folgen bezüglich des Zugangs zur Ausbildungsduldung.

> *„Und zwar der Zugang für Geduldete in eine Ausbildungsduldung, weil die nämlich immens dadurch erschwert worden ist, dass die innerhalb von einem halben Jahr nach Ankunft ihre Identität klären müssen oder alles getan haben müssen, um ihre Identität zu klären. Und oft ist das ein Punkt. Die erreichen mich ja erst, nachdem dieses halbe Jahr vorbei ist und haben bis dahin natürlich noch überhaupt nichts getan, um ihre Identität zu klären, also der Großteil der Geduldeten. […] Aber das ist dann eine reine Ermessensentscheidung von der Ausländerbehörde, ob das akzeptiert wird oder nicht. Und schon kleinste, ähm, Maßnahmen, die zu einer Abschiebung theoretisch führen, also diese abschiebungsvorbereitenden Maßnahmen, die verwehren die Leute auch, äh, den Zugang zur Ausbildungsduldung“* (B01).

Die interviewte Person spricht auch die Ermessensentscheidung der Ausländerbehörde an, die zu Ungunsten der betroffenen Menschen in Duldung getroffen werden kann. Dies wird im Kapitel 5 ausführlich dargelegt.

4.3.2. Beschäftigungsduldung

Die Beschäftigungsduldung wird durch Interviewpartner:innen in den sechs Kommunen in ihrer Bedeutung zur Aufenthaltssicherung als äußerst gering eingeschätzt. So stellt eine Person, die in einer Beratungsstelle in Hessen arbeitet, fest, die Beschäftigungsduldung bleibe „sehr deutlich hinter Erwartungen zurück“ (H25). Insofern wird das Bemühen um eine Beschäftigungsduldung als wenig erfolgsversprechende Handlungsstrategie eingeschätzt.

---

11 So waren am 31. Oktober 2022 in Frankfurt 30 Personen Inhaber:innen einer Ausbildungsduldung nach § 60c AufenthG (H22).

Diese Einschätzung deckt sich auch mit bundesweiten Zahlen: Beispielsweise verfügten laut Ausländerzentralregister am Stichtag 30. Juni 2023[12] fast 3.400 Personen über eine Beschäftigungsduldung.[13] Die erteilten Beschäftigungsduldungen variieren stark zwischen den einzelnen Bundesländern. Beispielsweise waren zum Stichtag 30. Juni 2023 im bevölkerungsreichsten Bundesland NRW fast 750 Personen Inhaber:innen einer Beschäftigungsduldung. In Bayern umfasste die Zahl fast 350 Personen und in Hessen fast 190 Personen (Bundesregierung 2023, S. 47).

Für die geringe praktische Bedeutung der Beschäftigungsduldung führen die Berater:innen insbesondere folgenden Grund an: Die Zugangsvoraussetzungen seien in Summe schlicht zu hoch (NRW10, H22). Auf die Relevanz der Beschäftigungsduldung hin gefragt, antwortet ein:e Sozialarbeiter:in einer aufenthaltsrechtlichen Beratungsorganisation in Köln Folgendes:

> *„/Ne/. […] Ich kenne auch überhaupt niemanden, der eine Beschäftigungsduldung hat./ ((lacht)) Also da sind ja die Hürden auch so hoch gesetzt“* (NRW04).

Diese Einschätzung wird von anderen Interviewpartner:innen geteilt. Nur selten wird die Relevanz der Beschäftigungsduldung im Verhältnis zu anderen Formen der Duldung verortet:

> *„Also die Beschäftigungsduldung spielt da eine Rolle, wo es um Menschen geht, die eben nicht so gute Qualifikationen mitbringen, dass sie so in eine Ausbildung gehen könnten, da haben die eigentlich als einzige Möglichkeit, möglichst schon mal gearbeitet zu haben, ne das ist ja auch jetzt keine Dauerlösung, aber es ist ja eine vorübergehende Lösung im Grunde gewesen“* (NRW02).

Wegen der hohen rechtlichen Hürden und der starken Konditionalisierung beim Zugang zur Beschäftigungsduldung spielt diese in Beratungskontexten eine untergeordnete Rolle.

---

12 Ein Jahr zuvor verfügten laut Ausländerzentralregister am Stichtag 30. Juni 2022 bundesweit insgesamt fast 5.800 Personen über eine Beschäftigungsduldung. Zur differenzierten Ausführung bezüglich der Zahlen zur Erteilung der Beschäftigungsduldung zum Stichtag 30. Juni 2022 vgl. Bundestag 2022, S. 35.

13 Die Zahl umfasst zum einen Personen in Beschäftigungsduldung mit Regelanspruch und im Ermessen sowie zum anderen auch Lebenspartner:innen und Ehegatt:innen sowie minderjährige ledige Kinder, die von der Regelung profitieren. Zur differenzierten Ausführung bezüglich der Zahlen zur Erteilung der Beschäftigungsduldung zum Stichtag 30. Juni 2023 vgl. Bundesregierung 2023, S. 43–47.

4.3.3. Aufenthaltserlaubnis für qualifizierte Menschen mit Duldung zum Zweck der Beschäftigung

Eine Möglichkeit zur Erteilung einer **Aufenthaltserlaubnis für geduldete Menschen mit guter Qualifizierung** ist mit Inkrafttreten des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes im März 2020 in **§ 19d AufenthG** geregelt. Eine geduldete Person kann eine Aufenthaltserlaubnis erlangen, sofern sie eine berufliche Qualifikation nachweist. Wer über eine in Deutschland abgeschlossene Ausbildung, einen Studienabschluss und zweijährige entsprechende Berufserfahrung oder mehrjährige qualifizierte Berufserfahrung in Deutschland verfügt, soll eine Aufenthaltserlaubnis zur Ausübung einer der Qualifikation entsprechenden Beschäftigung erhalten. Inhaber:innen einer Ausbildungsduldung haben nach erfolgreichem Abschluss der Ausbildung einen Anspruch auf Erteilung einer solchen Aufenthaltserlaubnis für einen Zeitraum von zwei Jahren (3+2 Regelung).[14] Geprüft werden dabei u. a. Beschäftigungsbedingungen im jeweiligen Beruf durch die Bundesagentur für Arbeit. Zudem müssen weitere Voraussetzungen wie Sprachkenntnisse, ausreichender Wohnraum und Lebensunterhaltssicherung nachgewiesen werden.

In Interviews wird beispielhaft über Personen berichtet, die mittels § 19d AufenthG die Aufenthaltssicherung planen oder bereits erfolgreich gesichert haben (H19, D20), so z. B. in Augsburg, wo eine Person im Anschluss an die Ausbildungsduldung einen Aufenthalt für qualifizierte Beschäftigte erhielt (B01). Auch eine Person, die in Köln als Sozialarbeiter:in beschäftigt ist, berichtet im Interview:

> *„Dass das eine Möglichkeit ist, über die 3+2 Regelung auch tatsächlich irgendwie zu dem Aufenthalt zu kommen, aus der Duldung raus zu kommen und das war ein Angebot, das an der Stelle da, wie ich empfinde, mehr oder weniger zum Selbstläufer wurde. […] Also es hat da sehr viel Interesse erzeugt“* (NRW01).

Deutlich wird hier die Relevanz der Regelung. Allerdings wird in Interviews in manchen Städten auch auf bestehende Hürden beim Zugang gem. § 19d AufenthG aufmerksam gemacht, auf die in Kapitel 5 näher eingegangen wird.

14 Der Zeitraum umfasst nicht zwangsläufig fünf Jahre. Es ist möglich, die Klassen zu wiederholen. Außerdem gewährt das Gesetz die Möglichkeit, ein halbes Jahr lang eine Beschäftigung zu suchen.

4.4. Aufenthaltssicherung durch Bleiberechtsregelungen (§§ 25a und 25b AufenthG)

Eine Aufenthaltserlaubnis nach **§ 25a AufenthG** können geduldete Jugendliche und junge Erwachsene bis 27 Jahre erhalten, die entweder seit 12 Monaten geduldet sind oder über eine Aufenthaltserlaubnis nach § 104c AufenthG verfügen, sofern sie bestimmte Voraussetzungen erfüllen. Hierzu zählen u. a. ein seit mindestens drei Jahren bestehender Aufenthalt in Deutschland mit Aufenthaltserlaubnis, Duldung oder Aufenthaltsgestattung, erfolgreicher Schulbesuch sowie auch eine positive Integrationsprognose. Diese wird als gegeben angenommen, wenn *„es gewährleistet erscheint, dass er [die geduldete Person] sich auf Grund seiner bisherigen Ausbildung und Lebensverhältnisse in die Lebensverhältnisse der Bundesrepublik Deutschland einfügen kann" (§ 25a, Abs. 1, S. 4 AufenthG)*. Im Regelfall müssen Identität und Staatsangehörigkeit geklärt und die Passpflicht erfüllt sein. Unter bestimmten Umständen können auch Eltern von Minderjährigen mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25a AufenthG ein Bleiberecht erhalten.[15]
Altersunabhängig ist eine Beantragung der Aufenthaltserlaubnis nach **§ 25b AufenthG** möglich. Nachgewiesen werden müssen u. a. eine Voraufenthaltszeit von mindestens sechs Jahren (bei Zusammenleben mit minderjährigen Kindern seit mindestens vier Jahren), die überwiegende (gegebenenfalls prognostizierte) Lebensunterhaltssicherung, Deutschkenntnisse sowie der tatsächliche Schulbesuch bei schulpflichtigen Kindern. Grundsätzlich versagt wird die Erteilung der Aufenthaltstitel nach §§ 25a und 25b AufenthG u. a., wenn eine Abschiebung durch Falschangaben oder Täuschung über die Identität verhindert wird. Auch die Begehung von Straftaten kann zur Ablehnung der Aufenthaltserlaubnis führen.[16]

Für Menschen in Duldung gibt es Wege zu mehr aufenthaltsrechtlicher Sicherheit, die an oben formulierte Konditionen geknüpft werden. Die Sicherung des Lebensunterhalts, eine Beschäftigung bzw. Ausbildung sowie der Schulbesuch

15 Eltern von minderjährigen Kindern, die eine Aufenthaltserlaubnis gemäß § 25a Abs. 1 AufenthG haben, können eine Aufenthaltserlaubnis gemäß § 25a Abs. 2 AufenthG bekommen, wenn sie die dort genannten Voraussetzungen erfüllen. Außerdem hatten am Stichtag 30. Juni 2023 886 Menschen eine Duldung nach § 60a Abs. 2b AufenthG. Dabei handelt es sich um sorgeberechtigte Eltern, die aufgrund der Aufenthaltserlaubnis ihrer minderjährigen Kinder nach § 25a AufenthG nicht abgeschoben werden können (Bundesregierung 2023, S. 29).

16 Im Rahmen von § 25a AufenthG kann die Begehung von Straftaten zur Verneinung der erforderlichen positiven Integrationsprognose führen. Straftaten können auch zur Annahme eines Ausweisungsinteresses führen, welches gemäß den allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis entgegensteht (§ 5 Abs. 1, Nr. 2 AufenthG). Im Rahmen des § 25b AufenthG führen das Vorliegen eines besonders schwerwiegenden Ausweisungsinteresses im Sinne von § 54 Abs. 1 AufenthG und eines scherwiegenden Ausweisungsinteresses im Sinne § 54, Abs. 2, Nr. 1 und 2 AufenthG zur Versagung der Aufenthaltserlaubnis.

gehören zu den zentralen Voraussetzungen. Menschen in Duldung haben als junge Menschen die Möglichkeit, über § 25a AufenthG „Aufenthaltsgewährung bei gut integrierten Jugendlichen und jungen Volljährigen" bzw. altersunabhängig über § 25b AufenthG „Aufenthaltsgewährung bei nachhaltiger Integration" einen Aufenthaltstitel in Deutschland zu erhalten. Diese Paragrafen wurden jüngst durch die Bundesregierung überarbeitet und beinhalten nun einige Erleichterungen für die Betroffenen, was von Interviewpartner:innen positiv bewertet wird.[17] Die neuen Fassungen der Paragrafen traten während des Forschungszeitraums in Kraft. In den Zeiträumen, auf die sich viele Interviews beziehen, galten noch die älteren Regelungen.[18]

In allen sechs Kommunen führen Berater:innen und geduldete Menschen die §§ 25a und 25b AufenthG als wichtige Möglichkeiten der Aufenthaltssicherung von Menschen in Duldung an. So argumentiert eine Person, die in einer Beratung zu aufenthaltsrechtlichen Fragen in Essen tätig ist:

> *„Paragraph 25a AufenthG ist ein starkes Instrument zur Aufenthaltsverfestigung bei 14- bis 21-Jährigen bei mindestens vierjährigem Aufenthalt in Deutschland. Wenn die Anforderungen erfüllt sind, ist es relativ einfach, hierüber einen Aufenthalt zu bekommen. Voraussetzung ist jedoch, dass der Pass vorliegt"* (NRW10).

Dieser Weg wird auch als wahrscheinlicher eingeschätzt, als beispielsweise eine Beschäftigungsduldung zu erhalten (B01). Einen Aufenthalt über §§ 25a und 25b AufenthG zu erhalten, wird als gangbar eingeschätzt. Vergleichsweise viele Menschen würden ihren Aufenthalt über diese rechtlichen Wege sichern (§ 26b AufenthG: NRW02; H08). Diese von mehreren Interviewpartner:innen geteilte Ansicht findet allerdings keine entsprechende Bestätigung in den verfügbaren Zahlen. Im Verhältnis zur Gesamtanzahl von Personen in Duldung in Deutschland von rund 225.000 am 30. Juni 2023 liegt die Anzahl derer, die einen Aufenthalt über §§ 25a und 25b AufenthG erhalten, bei ca. 20 %. So verfügten beispielsweise am 30. Juni 2023 insgesamt knapp 20.000 Personen über eine Aufenthaltserlaubnis gemäß § 25a AufenthG (Bundesregierung 2023, S. 35) sowie

17 Zu den zentralen Änderungen im § 25a AufenthG gehört die Erweiterung der Altersgrenze von 21 auf 27 Jahre, die Herabsenkung der Voraufenthaltszeit von vier auf drei Jahre sowie die Verringerung/Herabsenkung der vorausgesetzten Schulbesuchszeit von vier auf drei Jahre. Jedoch wurden auch Änderungen eingeführt, die nachteilig für die Aufenthaltsfestigung sind, insbesondere eine zwingende Vorduldungszeit von 12 Monaten oder Besitz eines Chancen-Aufenthaltsrechts als Voraussetzung. Bei § 25b AufenthG wurde die Voraufenthaltszeit von sechs auf vier Jahre bei Personen mit minderjährigen ledigen Kindern verkürzt. Für Alleinstehende wurde die Voraufenthaltszeit von acht auf sechs Jahre verkürzt.

18 Daher kommt es an einigen Stellen zu Abweichungen, vor allem wenn über Regelungen für bis zu 21-Jährige (novelliert liegt die Altersgrenze bei 27 Jahren) oder längere Voraufenthaltszeiten gesprochen wird.

über 25.000 Personen über eine Aufenthaltserlaubnis gemäß § 25b AufenthG (ebd., S. 38). Quantitative Unterschiede zwischen den Bundesländern deuten auf eine unterschiedliche Erteilungspraxis hin. Beispielsweise verfügten im Sommer 2023 in Bayern über 2.300 Personen, in Hessen ca. 800 Personen sowie in NRW fast 6.400 Personen über eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25a AufenthG (ebd., S. 36), nach § 25b AufenthG zum gleichen Zeitpunkt in Bayern fast 2.500 Personen, in Hessen über 1.000 Personen und in NRW über 9.100 Personen (ebd., S. 39).[19] Die jüngste Reform der beiden Paragrafen mit ihren erweiterten Zugängen lässt für die Zukunft einen Anstieg der Zahlen der Personen erwarten, die hierüber ihren Aufenthalt sichern können.

4.5. Petitions- und Härtefallverfahren

Weitere Wege der Aufenthaltssicherung für Menschen in Duldung sind **Petitionsverfahren (Art. 17 GG), Härtefallverfahren (§ 23a AufenthG)** sowie gegebenenfalls kommunale Einzelfallregelungen.

Petitionen werden als persönliche Bitte an den Petitionsausschuss des jeweiligen Bundeslandes gerichtet, um Chancen auf ein Bleiberecht zu erhöhen. Die Regelungen sowie die Bedeutung von Petitionsverfahren zur Aufenthaltssicherung sind von Land zu Land unterschiedlich. So wird beispielsweise in Hessen während des laufenden Petitionsverfahrens nicht abgeschoben.[20] Weiterhin muss in Hessen beispielsweise ein Petitionsverfahren abgeschlossen sein, damit anschließend die Einleitung eines Härtefallverfahrens erfolgen kann (§ 6a Abs. 1 HFKG).

Ein Härtefallantrag, also die Einreichung eines Antrages im Einzelfall bei der zuständigen Härtefallkommission des Landes, bietet die Möglichkeit, eine „Aufenthaltsgewährung in Härtefällen“ zu erhalten. Dargelegt werden müssen gemäß § 23a Abs. 2 S. 4 AufenthG „dringende humanitäre oder persönliche Gründe“, beispielsweise schwere Krankheit, die atypisch sind und sich durch eine besondere Härte auszeichnen (Huber et al. 2021). Zudem ist eine Verankerung der den Antrag stellenden Person in Deutschland wichtig. Zu berücksichtigen ist dabei, ob der Lebensunterhalt gesichert ist (gegebenenfalls mittels Verpflichtungserklärung). Der Härtefallantrag stellt in allen sechs untersuchten Kommunen ein Instrument der Aufenthaltssicherung dar, das jedoch je nach Land unterschiedlich geregelt ist. So sind beispielsweise in NRW die Ausländerbehörden bislang nicht verpflichtet, während des Verfahrens nicht abzuschieben und positive Entscheidungen auch umzusetzen, da sie trotz Härtefallersuchen selbst über die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis entscheiden können.

19 Diese Zahlen sind in Zusammenhang mit Zahlen von geduldeten Personen in den Bundesländern zu verstehen, denn NRW ist mit knapp 57.000 Personen das Bundesland mit den höchsten Zahlen geduldeter Menschen in Deutschland (Bundesregierung 2023, S. 48).

20 Erlass des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport vom 21.12.2022: Erlass zum Verfahren bei aufenthaltsrechtlichen Petitionen.

In Interviews werden Petitions- und Härtefallverfahren insbesondere in Bayern und Hessen, aber vereinzelt auch in Nordrhein-Westfalen als Mittel der Aufenthaltssicherung benannt. In Interviews in Darmstadt und Frankfurt wurden Petitionsverfahren mehrfach als effektiver Weg der Aufenthaltssicherung benannt. So gebe es „*einige positive Fälle […], wo es dann gelungen ist, im Petitionsausschuss die Abschiebung abzuwehren*“ (H12). In NRW und Bayern dagegen sind Petitionsverfahren eher ein selten genanntes Instrument der Aufenthaltssicherung.

Bezüglich der Härtefallverfahren lässt sich eine Relevanz bei der Aufenthaltssicherung feststellen. In Deutschland lebten am Stichtag 30. Juni 2022 insgesamt 9.819 Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis im Zusammenhang mit einer Härtefallregelung nach § 23a AufenthG. Von den 9.819 Personen waren 2.908 unter 18 Jahren (Bundesregierung 2022, S. 13). Die drei häufigsten Herkunftsländer sind Albanien (1.312 Personen), Kosovo (1.242 Personen) und Serbien (972 Personen). Anhand der Zahlen lassen sich deutliche Unterschiede zwischen den einzelnen Bundesländern feststellen. So waren am Stichtag 30. Juni 2022 insgesamt 310 Personen in Hessen Inhaber:innen einer Aufenthaltsgenehmigung nach § 23a AufenthG. In Bayern lag die Zahl leicht höher bei 404 Personen und in NRW bei 2.345 Personen. Damit leben in NRW im deutschlandweiten Vergleich der Bundesländer die meisten Menschen mit einer Aufenthaltsgenehmigung nach § 23a AufenthG (Bundesregierung 2022, S. 14). Seit 2015 ist die Anzahl der Anträge und Ersuchen deutlich angestiegen (Landtag NRW 2021).

Deutlich wird, dass für Menschen in Duldung Wege in den sicheren Aufenthalt im Aufenthaltsrecht formal existieren. Dabei stellt sich jedoch die Frage, wer von diesen Regelungen profitiert und welche Bedingungen vorliegen müssen, um tatsächlich Möglichkeiten der Aufenthaltsverfestigung zu haben.

4.6. Ein Blick auf die andere Seite: Lebenssituationen geduldeter Menschen und Auswirkungen auf die Bemühungen zur Aufenthaltssicherung

Viele Menschen in Duldung beschreiten Wege in einen sichereren Aufenthalt trotz der häufig schwierigen Lebenssituation. Neben negativen Erfahrungen im Herkunftsland oder auf der Flucht machen viele ständig Erfahrungen infolge von stark begrenzter Teilhabe und von Diskriminierung in Deutschland (Geiger 2016, S. 37 ff.). Das Leben mit geduldetem Aufenthalt ist geprägt von „multipler Prekarität“ (Neuhauser/Birke 2021, S. 65) (vgl. Kapitel 1). In zentralen Lebensbereichen, wie Wohnen, Bildung, Arbeit, soziokultureller Teilhabe und sozialen Beziehungen erschwert oder verhindert der Zustand der Duldung Zugänge. Zuweilen können vorhandene Zugänge zur Sanktionierung wieder entzogen werden. In einigen Bereichen bedarf es der Erlaubnis der zuständigen Ausländerbehörde. Beispielsweise wird geduldeten Menschen eine Arbeitserlaubnis in der Regel nur

auf Antrag und bei Erfüllung weiterer Voraussetzungen erteilt. Weiterhin haben Menschen in Duldung keinen oder nur nachrangigen Zugang zu vielen Unterstützungsangeboten und sind damit de facto ausgeschlossen, wenn Plätze schon vergeben sind. Auch aus integrationspolitischen Maßnahmen sind sie häufig ausgegrenzt (Geiger 2016, S. 12 f.). Betroffene sind solchermaßen konfrontiert mit einer Reihe von „repressiven Strukturen" (ebd., S. 13), innerhalb derer sie ihr Leben meistern müssen und die die Selbstbestimmung über die Lebensgestaltung stark einschränken.

Viele weitere relevante Dimensionen zeigen sich in unseren Interviews. Die Interviewpartner:innen berichten beispielsweise von Armut, Krankheit und fehlender sozialer Einbindung sowie von starker psychischer Belastung. Auch das räumlich beengte Zusammenleben in Gemeinschaftsunterkünften wird häufig als Belastungsfaktor genannt (H04; D1). Diese Erfahrungen und daraus resultierende Dynamiken können sich negativ auf Prozesse der Aufenthaltssicherung auswirken. Geiger stellt anknüpfend an Hemmerling und Schwarz fest: „Das bei der Duldung ständige Gefühl von Abhängigkeit, von Fremdbestimmung des eigenen Lebens, dem Gefühl, nicht willkommen, sondern unerwünscht zu sein, das verordnete Nichtstun, die Armut und die fehlenden Zukunftsperspektiven haben vielmals gravierende Auswirkungen auf die Persönlichkeit eines Menschen. Menschen verlieren das Vertrauen in sich und andere, das Selbstwertgefühl sinkt, Hoffnung und Optimismus weichen Mut- und Kraftlosigkeit bezüglich des Lebens und der eigenen Zukunft (vgl. Hemmerling/Schwarz 2004: 10)" (Geiger 2016, S. 38). Genau dieser Prozess, in dem sich der Antrieb – der oft auch Motivation für die Flucht war – nämlich das eigene Leben in die Hand zu nehmen und zu verbessern, durch die Duldungssituation in Motivationslosigkeit verwandelt, wird im folgenden Zitat einer geduldeten Person deutlich:

> *„Genau, ja. Mit Duldung kann man gar nix machen, das ist sehr, sehr schwer. Ich konnte nicht mein Deutsch verbessern, ja, man verliert alles, Energie, Mut und dann Motivation. Ich hatte viel Mut, Energie und was so, aber ich bin nicht sicher, ob ich in Deutschland bleibe oder nicht"* (D21).

Insbesondere das Erleben der Abschiebung anderer Personen, seien es Familienmitglieder, Freunde oder Nachbar:innen aus Gemeinschaftsunterkünften, führt die eigene Bedrohung durch Abschiebung vor Augen und kann in Traumatisierungen und psychischer Belastung münden (NRW16_1). Dies thematisieren Betroffene wie Unterstützer:innen, wenn sie *„diese totale Angst vor dem Zurückkehren-Müssen"* thematisieren. *„Also diese Abschiebung als Abschreckungsinstrument, das einfach total grausam ist"* (B04).

Die Angst vor der Abschiebung und bestehendes Misstrauen insbesondere gegenüber Behörden kann es erschweren, notwendige Schritte der Aufenthaltsverstetigung vorzunehmen, beispielsweise an Programmen der Aufenthaltssicherung

teilzunehmen oder die Identität zu klären. Eine Befürchtung ist, dass ein Identitätsnachweis als Pass oder in sonstiger Form eben nicht nur größere Chancen der Aufenthaltsverfestigung bietet, sondern auch das Risiko der Abschiebung erhöht. „Diese Angst, aber auch die Tatsache, dass es in vielen Fällen schwierig oder unmöglich ist, einen Pass und/oder Identitätsnachweise zu beschaffen, stellt Betroffene vor enorme Herausforderungen" (Bundesfachverband unbegleitete minderjährige Flüchtlinge e.V. o. J., o. S.).

Neben dieser Angst oder den Hürden bei der Beschaffung des Passes werden auch plötzliche politische oder gesetzliche Änderungen als Herausforderungen erlebt, z. B. eine veränderte Lageeinschätzung der Situation in Herkunftsländern oder eine Gesetzesänderung im Bereich Duldung in der Bundesrepublik. So hat auch das Chancen-Aufenthaltsrecht für Überforderung dadurch gesorgt, dass die Menschen nach jahrelangem erzwungenen Warten und Nichtstun gleichsam aus dem Stand heraus in unterschiedlichen Lebensbereichen agieren müssen, um den Aufenthalt unter zeitlichem Druck zu sichern. Ähnliches beschreibt ein:e Sozialarbeiter:in aus Bayern anhand des Beispiels der Aktivierung junger, teils jahrelang geduldeter Männer aus Afghanistan nach Einführung der Ausbildungsduldung:

> *„und die dann mit den Perspektiven völligst überfordert waren ‚So jetzt auf einmal muss ich mir eine Wohnung suchen, muss ich mir eine Ausbildung suchen, muss die durchziehen, ich muss mit meinem Geld wirtschaften', so also dann wieder das andere Extrem, aus dem Nichts, was ja auch völligst überfordernd dann ist"* (B04).

Deutlich wird eine Spirale, in der die prekäre Lebenslage von Menschen in Duldung zu psychischer Belastung führt oder schon vorhandene psychische Belastung verstärkt. Das trägt wiederum dazu bei, dass die Aufenthaltssicherung erschwert wird. Die Voraussetzung, die vielen Bedingungen erfüllen zu können, ist Stabilität, die in der Situation multipler Prekarität jedoch kaum hergestellt werden kann.

4.7. Biografische Einblicke: Jacob – Versuche der Identitätsklärung

Sara Madjlessi-Roudi, Susanne Spindler

In der Biografie unseres Interviewpartners Jacob sind vor allem Probleme bei der Identitätsklärung zentral im Prozess der Aufenthaltssicherung.

Jacob ist in einer Kommune in Deutschland geboren und aufgewachsen. In Duldung lebt er seit seiner Geburt. Er bemüht sich sehr, seinen Aufenthalt zu sichern. Nach Abschluss der Schule beginnt er eine Ausbildung und schließt

sie erfolgreich ab. Zudem ist er ehrenamtlich tätig. Heute arbeitet er in seinem Ausbildungsberuf und hat selbst eine Familie. Die Duldung hat ihm dabei vielfach Probleme im Arbeitskontext bereitet. Zeitweise wurde ihm eine sogenannte „Duldung light" (AufenthG § 60b) mit sofortigem Arbeitsverbot ausgestellt, was zu massiven Problemen mit dem Arbeitgeber führte.

Wege in den gesicherten Aufenthalt sind ihm bis zum Interviewzeitpunkt versperrt geblieben, da er seine Identität nicht durch einen Pass nachweisen kann. Hintergrund ist die kurdisch-türkische Einwanderungsgeschichte von Jacob, die beispielhaft für viele Betroffene steht. Die Eltern sind vor dem Bürgerkrieg aus dem Libanon geflohen. Deutsche Behörden fordern sie ebenso wie viele der geflüchteten Menschen dazu auf, Identitätsnachweise aus der Türkei zu erbringen, was diese vor massive Probleme stellt.

> *„Ja also is ja eigentlich ganz einfach, wie auch mit den meisten kurdischen Libanesen, wie die die halt so gerne hier bezeichnen, ist das so, dass die ausm Libanon damals halt, vorm Bürgerkrieg halt, geflüchtet sind, dadurch sind viele Papiere verloren gegangen. Und in den 90er Jahren hatten die ja noch n Flüchtlingsstatus, bis die irgendwelche Recherchen unternommen haben und gesagt haben: ‚Ihr seid gar keine Libanesen, ihr seid Türken. Und ihr seid auch teilweise in der Türkei registriert, also bemüht euch um: Papiere- Um eure Identität nachweisen zu können' und soweit halt kamen die Probleme, dass sich viele Libanesen halt erstmal drum, darum bemühen mussten, sich in der Türkei zu registrieren und halt noch nicht mal in diesem Land waren, beziehungsweise die Sprache noch nicht mal richtig sprechen"* (D16).

Der Nachweis der Identität gestaltet sich äußerst schwierig, teuer und langwierig. Seit etwa zehn Jahren ist Jacob in Kontakt mit türkischen Behörden, um einen Pass zu erhalten, in den letzten zwei Jahren auch mithilfe von Anwält:innen in der Türkei.

> *„Für die türkischen Behörden ist das nicht mal genügend, dass man eine internationale Geburtsurkunde hat. Die wollen einen DNA-Test. Der muss vom Notar beglaubigt werden. Der muss von einem Gericht mit 'ner Apostille versehen werden und dann hat der erst Mal, dann macht es erst Sinn, den ganzen Papier überhaupt zur Türkei zu schicken und damit dann da noch mal vor Gericht zu gehen, also wir haben da Kosten auf uns genommen und wir sehen auch gar keine andere Möglichkeit mehr, wir haben alles andere versucht. Und äh, das war jetzt die einzigste Möglichkeit, dass wir eine Anwältin, die wir persönlich nicht kennen, ne Generalvollmacht von uns geben, also die hätte in der Türkei alles machen kann, machen können mit unsere Details"* (D16).

Weiterhin erzählt Jacob, mit welchen Kosten dies verbunden ist. Erschwert wird der Prozess auch dadurch, dass Jacob selbst nicht in die Türkei reisen kann, um den Pass zu beantragen, da die Ausländerbehörde nicht bereit ist, ein vorläufiges deutsches Ausweispapier auszustellen.

> „*Ich sach jetzt mal Otto Normalverbraucher, der nicht in die Türkei reisen kann, kann diese Kontakte nicht knüpfen zu den jeweiligen Leuten. So ich hab der Ausländerbehörde auch schon gesagt, ich so: ‚Gib mir doch vorläufigen Reisepass, ich geh in die Türkei, kläre meine Sachen, versuch da meine Sachen zu klären, ich komm zurück'. ‚Ja ne, können wir nicht machen'. ((lachend)) Aber 'ne freiwillige Ausreise, das können sie mir anbieten*" (D16).

In Deutschland bemüht er sich mit Unterstützung eines Anwalts parallel um einen sichereren Aufenthalt. Informationen eignet er sich zunächst selbst an. Möglichkeiten und Wege der Aufenthaltssicherung sind ihm unklar.

> „*Also meiner, meines Erachtens hat die Ausländerbehörde sei es A. oder B. gar nicht informiert. Also was heißt gar nicht informiert: So, so bröckelig informiert, dass man trotzdem raus gegangen ist und sich gefragt hat: ‚Was soll ich jetzt machen, um die frieden-, zufriedenzustellen?'* (D16)

Da das Handeln der Ausländerbehörde vor Ort als besonders restriktiv gilt und Bekannte berichten, dass es in einer anderen Kommune bessere Chancen auf Aufenthaltssicherung gegeben sind, entscheidet Jacob sich zu einem Umzug in diese andere Kommune. Bekannte der interviewten Person berichteten von erleichterten Möglichkeiten der Aufenthaltssicherung. Allerdings ändert die Ausländerbehörde am neuen Wohnort zu dieser Zeit ihre Handhabung, sodass Jacob hier ebenfalls kein Glück hat. Zum Zeitpunkt des Interviews befindet er sich noch immer in Duldung.

Literatur

Ataç, Ilker/Scherschel, Karin/Spindler, Susanne (2023): „Eine halbe Chance". taz.de/Perspektiven-fuer-Geduldete/!5914087 (Abfrage: 29.03.2024).

Ataç, Ilker/Scherschel, Karin/Spindler, Susanne/Langhoop, Gesa/Madjlessi-Roudi, Sara/Mayer, Marina (2023): „Aufenthaltsverfestigung für Geduldete darf keine Lotterie sein – Stellungnahme zum Chancen-Aufenthaltsrecht". rat-fuer-migration.de/2023/01/11/aufenthaltsverfestigung-fuer-geduldete-darf-keine-lotterie-sein-stellungnahme-zum-chancen-aufenthaltsrecht (Abfrage: 29.03.2024).

Bundesfachverband unbegleitete minderjährige Flüchtlinge e.V. (BumF) (o. J.): „Passbeschaffung & Identitätsklärung". b-umf.de/p/passbeschaffung-und-identitaetsklaerung (Abfrage: 29.03.2024).

Bundesregierung (2022): Zahlen in der Bundesrepublik Deutschland lebender Flüchtlinge mit Stand 30. Juni 2022. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Clara Bünger, Nicole Gohlke, Anke Domscheit-Berg, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Die Linke – Drucksache 20/2883. dserver.bundestag.de/btd/20/032/2003201.pdf (Abfrage: 18.07.2024).

Bundesregierung (2023): Zahlen in der Bundesrepublik Deutschland lebender Flüchtlinge zum Stand 30. Juni 2023. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Clara Bünger u. a. und der Fraktion Die Linke. docs.dpaq.de/19478-ka_20_7829.pdf (Abfrage: 24.06.2024).

Cuttitta, Paolo (2010): Das europäische Grenzregime: Dynamiken und Wechselwirkungen. In: Hess, Sabine/Kasparek, Bernd (Hrsg.): Grenzregime. Diskurse, Praktiken, Institutionen in Europa. Berlin, Hamburg: Assoziation A, S. 23–40.

Dienelt, Klaus (2016): „Duldung: Was ist eine Duldung und mit welchen Rechten ist sie verbunden?“ www.bpb.de/themen/migration-integration/kurzdossiers/233846/duldung-was-ist-eine-duldung-und-mit-welchen-rechten-ist-sie-verbunden/?p=all (Abfrage: 29.03.2024).

Geiger, Dorothee (2016): Handlungsfähigkeit von geduldeten Flüchtlingen. Eine empirische Studie auf der Grundlage des Agency-Konzeptes. Wiesbaden: Springer VS.

GGUA – Gemeinnützige Gesellschaft zur Unterstützung Asylsuchender e. V (2024): „Rückführungsverbesserungsgesetz“: Letzte Änderungen bei Ausbildungs- und Beschäftigungsduldung, Arbeitsmarktzugang und AsylbLG. www.ggua.de/fileadmin/downloads/tabellen_und_uebersichten/Rueckfuehrungsverbesserungsgesetz.pdf (Abfrage: 25.01.2024).

Hinterberger, Kevin F. (2020): Regularisierungen irregulär aufhältiger Migrantinnen und Migranten. Deutschland, Österreich und Spanien im Rechtsvergleich. Baden-Baden: Nomos.

Huber, Bertold/Mantel, Johanna (2021): Aufenthaltsgesetz/Asylgesetz. 3. Auflage. München: C. H. Beck.

Informationsverbund Asyl & Migration (2023): „Das Härtefallverfahren“. www.asyl.net/themen/aufenthaltsrecht/von-der-duldung-zum-bleiberecht/das-haertefallverfahren (Abfrage: 19.06.2024).

Informationsverbund Asyl & Migration (2023a): „Aufenthaltserlaubnis bei Unmöglichkeit der Ausreise“. www.asyl.net/themen/aufenthaltsrecht/von-der-duldung-zum-bleiberecht/aufenthaltserlaubnis-bei-unmoeglichkeit-der-ausreise (Abfrage: 19.06.2024).

Neuhauser, Johanna/Birke, Peter (2021): Migrantische Arbeit unter Covid-19: Leerstellen in der Arbeitssoziologie. In: AIS-Studien 14, 2, S. 59–69.

Pro Asyl (2024): „Was ist eigentlich eine ‚Duldung‘?“ www.proasyl.de/hintergrund/was-ist-eigentlich-eine-duldung (Abfrage: 29.03.2024).

Spindler, Susanne/Madjlessi-Roudi, Sara (2023): „Das Chancen-Aufenthaltsrecht. Aufenthaltsverfestigung für Menschen in Duldung und kommunale Implementierung mit Hürden“. Rosa-Luxemburg-Stiftung, Berlin. www.rosalux.de/news/id/50923/das-chancen-aufenthaltsrecht (Abfrage: 21.07.2024).

5. Im Dickicht der Stratifizierung: Ausschlüsse, Hürden und Bedingungen der Aufenthaltssicherung

Susanne Spindler, Sara Madjlessi-Roudi

Nachdem im vorangegangenen Kapitel 4 für einen Überblick zentrale rechtliche Wege zur Aufenthaltsverstetigung von Menschen in Duldung dargestellt wurden, soll im Folgenden auf Bedingungen eingegangen werden, die die faktische Begehbarkeit der skizzierten Wege beeinflussen. Auf ihren Wegen in die Aufenthaltsverstetigung sind die Betroffenen mit vielfältigen Anforderungen, Voraussetzungen, Hürden bis hin zu Ausschlüssen konfrontiert. Und selbst wenn sie die Bedingungen erfüllen, garantiert das nicht den Aufenthalt. Immer wieder stoßen sie an „interne Grenzen" („internal borders", Balibar 2005, S. 205). Etienne Balibar beschreibt Europa als „borderland": Es existieren nicht mehr nur äußere Grenzen an den Rändern, sondern auch im Inneren werden Grenzen wirksam. Sie lösen alte Binaritäten (wie fremd – einheimisch) zugunsten vielfacher Unterteilungen auf (ebd.). Aus der Perspektive des „Border Thinking" (Mignolo/Tlostanova 2006) schlussfolgert Römhild (2023, S. 216) zur Funktion der internen Grenzen: „Sie sind vielmehr geeignet, den Innenraum der Gesellschaft zu zonieren und zu hierarchisieren. Grenzen ziehen sich rhizomartig durch die sozialen Verhältnisse und gestalten diese mit".

Diese internen Grenzen und ihre Auswirkungen auf soziale Verhältnisse und auf gesellschaftliche Machtverhältnisse werden im Kontext der Duldung besonders sichtbar. Sie kartografieren die soziale Landschaft in solchermaßen kategorisierte „Geduldete", „europäische Migrant:innen", „anerkannte Geflüchtete" etc. Hierarchien und soziale Stellungen werden u. a. über die Gewährung oder die Verwehrung von Rechten erzeugt. Aus dieser Perspektive untersucht Morris (2015, S. 367) Einwanderungspolitiken und analysiert die immer neuen Abstufungen von Rechten unter Bezugnahme auf Lockwood (1996) als System der Schichtung der bürgerlichen Gesellschaft (Civic Stratification; vgl. Kapitel 1). Mohr (2005, S. 386) sieht eine „mehrfache Stratifizierung" aufgrund der formalen aufenthaltsrechtlichen Situation und der sozialstrukturellen Position der Betroffenen, die ihre Möglichkeiten des Zugangs zu Teilhabe bestimmen. So verhindern gesetzlich festgeschriebene Ausschluss- und Versagungsgründe die Aufenthaltsverstetigung teilweise über Generationen. Sie stellen eine formale Verweigerung von Rechten dar, der in einen Ausschluss von Privilegien (Civic

Exclusion) mündet, die die bürgerliche Gesellschaft ihren Mitgliedern bietet (Morris 2002, S. 7).

Im Kontext Duldung sind formale Ausschlüsse und Hürden komplex und ineinander verwoben und erzeugen auch ein System der Stratifizierung innerhalb der Gruppe der Menschen in Duldung. Das bedeutet beispielsweise, dass für Menschen in Duldung ohne Pass oder geklärte Identität die Möglichkeiten, in Teilhabe und in einen gesicherten Aufenthalt zu kommen, geringer sind als für Menschen, deren Identität geklärt ist. Oder dass es bei jungen, gesunden und schon gut ausgebildeten Menschen in Duldung, die sehr leistungs- und leidensfähig sind, wahrscheinlicher ist, dass sie den Nachweis dessen erbringen können, was insbesondere von den Entscheidungsträger:innen in den zuständigen Behörden als „gute Integration" definiert wird, als beispielsweise für Menschen in Duldung mit einer Erkrankung oder ohne Vorbildung. (Nicht) vorhandene Möglichkeiten und Ressourcen zur Erfüllung von Anforderungen und Bedingungen differenzieren und hierarchisieren die Gruppe. Ihr Aufenthalt wird abhängig u. a. von vorhandenen ökonomischen, sozialen und kulturellen Ressourcen, die für die einen entweder gar nicht oder deutlich schwerer zu erwerben bzw. zu mobilisieren sind als für die anderen. Insofern zeigen wir im Folgenden u. a. auf, wie die Möglichkeiten der Inanspruchnahme von Rechten nicht nur durch formelle Ausschlüsse und Barrieren, sondern auch durch informelle Aspekte gekreuzt werden. Denn nicht nur beeinflusst die formale Rechtsstellung das Social Standing (Morris 2015, S. 363). Auch umgekehrt beeinflussen die soziale Stellung, die öffentliche Wahrnehmung von Menschen in Duldung oder Diskriminierungen die Möglichkeiten, Bleiberechte zu erlangen. Allgemeiner – mit Morris (2002, S. 7) – gesprochen, führen formal nicht vorgesehene Prozesse dazu, dass formale Rechte entweder eingelöst werden können (Civic Gain) oder eben auch nicht eingelöst werden können (Civic Deficit).

Bei geduldeten Menschen sind aufgrund der Aufenthaltsunsicherheit Diskriminierungen hochgradig und existenziell wirksam. Gesellschaftlicher Rassismus wird verstärkt und ausdifferenziert durch zahlreiche diskriminierende Zugangsvoraussetzungen bei den Wegen in die Regularisierung des Aufenthalts.

5.1. Bedingungen und Hürden in der Praxis der Aufenthaltsverfestigung

Zunächst gehen wir auf komplexe Gründe ein, die zum Versagen des Bleiberechts führen, indem wir zentrale Hürden darstellen, die den Zugang zur Ausbildungs- bzw. Beschäftigungsduldung sowie zur Aufenthaltserlaubnis nach §§ 25a und b AufenthG in der Praxis häufig negativ beeinflussen.

In den von uns durchgeführten Interviews wurden dabei vor allem die falsch bzw. nicht angegebene Identität sowie vorsätzlich begangene Straftaten als Gründe

thematisiert, die in der Praxis der untersuchten Kommunen Relevanz haben. Was sich auf den ersten Blick als logische Konsequenz von getätigten Vergehen oder Straftaten anhören mag, ist es auf den zweiten nicht unbedingt. Wir zeigen auf, dass die Gründe für den Ausschluss aus Wegen in den gesicherten Aufenthalt nicht immer im Einflussbereich der Betroffenen liegen: Es können z. B. kleinere weiter zurückliegende Vergehen sein, die zum Stolperstein werden. Bestimmte Voraussetzungen wie Staatenlosigkeit können die Betroffenen weder ändern noch haben sie Verschulden oder einen Einfluss darauf.

Wir haben weitere Bedingungen identifiziert, die entscheidenden Einfluss auf den Prozess der Aufenthaltsverstetigung haben, diesen erleichtern bzw. erschweren können. Dazu zählen kommunale Unterschiede im Behördenhandeln sowie in politischen Prozessen. Durch diese kommunal unterschiedlichen Bedingungen werden die Lebenssituationen der Menschen in Duldung und Aufenthaltsmöglichkeiten maßgeblich geprägt. Wie genau Wege offenstehen oder verschlossen werden, wird im Folgenden aufgezeigt.

Viele der Voraussetzungen sind, wie wir auf Basis des empirischen Materials zeigen, für viele Menschen in Duldung in der Praxis vor dem Hintergrund ihrer Lebenssituation schwer erfüllbar. Sie verunmöglichen damit auch denjenigen die Erreichung des Ziels der Aufenthaltsverfestigung, denen ein Bleiberecht formal offensteht. Wie bereits erwähnt, verstehen wir diese Erschwerung des Zugangs zum gesicherten Aufenthalt auch als Mittel, mit internen Migrationskontrollen dem Ziel der Abschreckung von Migrant:innen nachzugehen. Es zeigt sich eine innewohnende Logik der Kontrolle von Bevölkerungsteilen durch die Stratifizierung von Duldung, die manche geduldete Menschen sehr weitreichend unterordnet und sie in Form der Kettenduldung in einem anhaltenden bis hin zu dauerhaftem Zustand der „multiplen Prekarität“ (Neuhauser/Birke 2021, S. 66) und minimalisierter Teilhabemöglichkeiten leben lässt.

5.1.1. Schwierigkeit der Identitätsklärung

Die Identitätsklärung ist eine bedeutsame Bedingung der Aufenthaltssicherung. „Ohne nachgewiesene Identität soll es faktisch keine Möglichkeit des Aufenthalts in Deutschland mehr geben. Asylsuchende, Personen mit einer Duldung und Schutzberechtigte stehen somit unter massivem Druck, einen Pass(ersatz) oder sonstige Identitätsnachweise zu beschaffen“, so der Bundesfachverband unbegleitete minderjährige Flüchtlinge (bumF), der auch Arbeitshilfen bereitstellt, da die Identitätsklärung und damit verbundene Passbeschaffung in den letzten Jahren einen Schwerpunkt der Beratungspraxis ausmache (Bundesfachverband unbegleitete minderjährige Flüchtlinge e.V. o. J.). Becker/Saborowski (2018, S. 16 ff.) nehmen zum Ausgangspunkt ihrer Überlegungen zur Zumutbarkeit der Passbeschaffung, dass viele Ausländerbehörden zunehmend die Vorlage eines Passes

oder Bemühungen um selbigen unabhängig vom Status der Personen einfordern und die Nicht-Vorlage dann sanktionieren.

Wie vorangehend ausgeführt, kann die sogenannte Täuschung über Identität zum grundsätzlichen Ausschluss von Wegen in den gesicherten Aufenthalt führen. Die Identitätsklärung ist jedoch in der Praxis auch für viele Betroffene, denen grundsätzlich der Weg in den gesicherten Aufenthalt gestattet ist, eine hohe Hürde.

Dabei kann es unterschiedliche Gründe haben, warum Menschen in Duldung nicht ohne Weiteres einer Passpflicht nachkommen können, z. B. wenn sie staatenlos sind. Es wird kein Pass ausgestellt, da Staaten sie nicht als Staatsbürger:innen anerkannt haben. Weiterhin befürchten geduldete Personen, die bereits im Herkunftsland verfolgt wurden, häufig den Besuch der Botschaft, um einen Pass zu beantragen. Deutlich wird dies in der Aussage einer in einem Arbeitsmarktprogramm mitarbeitenden Person zur Situation von Menschen in Duldung aus dem Iran:

> *„Da gibt es noch diese Aufforderung zur Mitwirkung, da wird vom Ausländeramt aufgefordert, Bemühungen anzustellen, ihre Identität zu klären. Wir haben aus dem Iran viele Jugendliche, die Angst haben, dass wenn sie die iranische Botschaft betreten, da nicht mehr wieder rauskommen, ne“* (NRW01).

Teilweise müssen Personen in Duldung, um einen Pass von der Botschaft ausgestellt zu bekommen, Reueerklärungen unterzeichnen und sich der Staatsjustiz stellen (H14, H23). Beispielhaft lässt sich auf Erfahrungen von Menschen in Duldung aus Eritrea verweisen. In anderen Fällen fürchten Menschen in Duldung die Abschiebung in das Herkunftsland, aus dem sie geflohen sind, sobald die Identität geklärt ist. Sie müssen sich dem Widerspruch aussetzen, dass dieselbe Bedingung, ist sie erst erfüllt, sowohl der Aufenthaltssicherung als auch ihrer Abschiebung dienen könnte. So erklärt eine Beratungsfachkraft Probleme der Passbeschaffung folgendermaßen:

> *„Wenn die Nicht-Möglichkeit der Abschiebung am fehlenden Pass liegt und der Pass käme und man wüsste, man wird abgeschoben, beißt sich ’n bisschen die Katz in den Schwanz und dann kommt ’n immenser psychischer Druck, dass die Leute sich denken, Beispiel Iran, okay, aber wenn ich ’n Pass besorge, sitz ich im Flieger und dann werd ich gehangen, gehängt. Da konzentrier dich aber auf Deutsch und ’ne Ausbildung – ist halt so“* (H13).

Das Zitat verdeutlicht einerseits den Double-bind in der Frage, ob der Pass beschafft werden soll oder nicht. Darüber hinaus verdeutlicht dieses Zitat, welche weiteren Auswirkungen die Angst vor dem Mitwirken an der eigenen Abschiebung über die Identitätsklärung und Passbeschaffung haben kann. Dass die Angst

vor der Abschiebung durchaus begründet ist, zeigt sich in unterschiedlichen Beispielen, von denen wir in Interviews erfahren haben. So berichtet beispielsweise eine Person mit Duldung aus Hessen, dass ihr Pass im Rahmen einer Polizeikontrolle an der deutschen Grenze von der Polizei eingesammelt wurde, weshalb ihr jetzt die Abschiebung drohe (D11). Wie andere Untersuchungen ebenfalls zeigen, beeinträchtigen die Angst vor Abschiebung sowie traumatisierende Erfahrungen von Abschiebungen die Konzentration erheblich (z. B. Arbeitskreis Flucht und Asyl der Deutschen Sektion der Internationalen Ärzte für die Verhütung des Atomkrieges/Ärzte in sozialer Verantwortung IPPNW 2020, S. 33). Konzentration und Ruhe sind aber Voraussetzungen, um weitere Zugangsvoraussetzungen der Aufenthaltssicherung wie deutsche Sprachkenntnisse oder eine Ausbildung zu erlangen.

Wie ein:e Sozialarbeiter:in im Interview berichtet, ist die Klärung der Identität – sofern überhaupt möglich – ein langwieriges und schwieriges Verfahren, weshalb sie im Rahmen der 18 Monate, die im Chancen-Aufenthaltsrecht vorgesehen sind, als zeitlich schwer zu realisieren oder gar als unrealistisch beschrieben wird (H08). Vielfach wurde uns berichtet, dass die Aufenthaltssicherung an der Klärung der Identität scheiterte, wie auch das folgende Zitat einer geduldeten Person aus Bayern zeigt:

> *„Die Möglichkeit, die ich habe [2020, nach Scheitern des Antrags auf § 25a AufenthG, d. V.], ist, weiter mich bilden, also weiter Schule machen und eine Ausbildungsduldung versuchen. Das habe ich auch nicht geschafft wegen Identitätsnachweis“* (D28).

Zur Klärung der Identität sind Menschen in Duldung zur Mitwirkung bei der Beschaffung von Identitätsdokumenten bzw. der Passbeschaffung verpflichtet (§ 82 AufenthG). Dabei merkt eine Beratungsfachkraft aus Frankfurt an, dass selbst, wenn die Passbeschaffung faktisch unmöglich ist, dies durch die zuständige Ausländerbehörde sowie bundeslandspezifische Vorgaben nicht anerkannt werde:

> *„Das-, der Hauptgrund für eine Duldung ist immer noch die Passbeschaffung, also die Identitätsklärung. (I: Ja.) Ja, und die wurde in den letzten zwei Jahren ja nicht einfacher. (I: Ja.) Und Hessen hat sich bis jetzt leider nicht dazu durchgerungen anzuerkennen, dass es bestimmte Botschaften oder bestimmte Staaten, Staatsformen gar nicht mehr gibt, ja“* (H12).

Deutlich wird in diesem Zitat zum einen, dass Anforderungen der Passbeschaffung, die an Menschen in Duldung gestellt werden, nicht unbedingt im individuellen Einflussbereich der betroffenen Person liegen und zum anderen, dass diese nach Einschätzung der Beratungsfachkraft nicht mit aktuellen geopolitischen Realitäten übereinstimmen müssen. Die Frage, wann die Grenzen der Zumutbarkeit erreicht sind, ist oft nicht eindeutig geklärt, was an vielen Stellen zu

Verunsicherung sowohl der Betroffenen als auch der Beratenden führt. Sofern die Identität nicht geklärt ist und die betroffene Person nach Ermessen der zuständigen Ausländerbehörde ihren Mitwirkungspflichten nicht oder nicht ausreichend nachkommt, kann dies z. B. durch räumliche Beschränkung, Leistungskürzungen oder Arbeitsverbot sanktioniert werden (Becker/Saborowski 2018, S. 16, 23). Auch die Erteilung einer „Duldung light" (§ 60b AufenthG) ist möglich, die mit einem Beschäftigungsverbot einhergeht und den Weg in den gesicherten Aufenthalt zusätzlich massiv erschwert. Hier sind Handhabungen unterschiedlich, wie sich auch in unserer Untersuchung zeigt. Während Interviewpartner:innen aus Köln berichten, dass diese vergleichsweise selten ausgestellt werden und die Möglichkeit bestehe, aus der „Duldung light" wieder in die reguläre Duldung zu gelangen, berichten Interviewpartner:innen aus Frankfurt, dass dies in Frankfurt ohne die Passbeschaffung fast unmöglich sei.

Als zentraler Hinderungsgrund zur Sicherung des Aufenthalts, der oft auch Versagungsgrund ist, wird in allen untersuchten Kommunen die Falschangabe bzw. Täuschung über Identität und Staatsangehörigkeit genannt. Dass Menschen in Duldung dem Vorwurf der Falschangabe ausgesetzt sind, kann unterschiedliche administrative Gründe haben und führt zu Staatenlosigkeit von Menschen, häufig über Generationen. Beispielhaft sei an dieser Stelle auf die aufenthaltsrechtlich problematische Situation von Familien mit libanesischer Einwanderungsgeschichte in Essen verwiesen, die über mehrere Generationen in der Stadt geduldet werden. Ihnen wird zur Last gelegt, dass teilweise ihre Großeltern vermeintlich falsche Angaben zur Identität gemacht haben, die behördlich vermerkt wurden und die eine Passausstellung durch die Türkei verhindern. Auch die fehlende Anmeldung eines neugeborenen Kindes kann zu Staatenlosigkeit führen. Kinder staatenloser Menschen bekommen mitunter oft ebenfalls keine Staatsangehörigkeit.

Weiterhin ist die Identitätsklärung insbesondere bei Erteilung der Ausbildungsduldung Thema in Interviews. Menschen in Duldung ist es aus unterschiedlichen Gründen nicht immer möglich, zeitnah einer Passpflicht nachzukommen. Wenn wir beim Beispiel staatenloser Personen bleiben, dann kann ihnen gar kein Pass ausgestellt werden, wenn Staaten, in denen sie geboren wurden, sie nicht als Staatsbürger:innen anerkannt haben. Ein:e Sozialarbeiter:in aus Augsburg kritisiert, dass zudem viele Menschen in Duldung erst zu spät in die Beratung gelangten. Bis zu diesem Zeitpunkt seien sie zumeist uninformiert darüber, dass sie beispielsweise zur Erteilung der Ausbildungsduldung nur ein halbes Jahr nach der Einreise Zeit für die Identitätsklärung haben (B01).

5.1.2. Hürden: Vorduldungszeit und Stichtagsregelungen

Eine rechtliche Voraussetzung der Aufenthaltsverstetigung ist der Nachweis von Vorduldungszeiten. So müssen sich Menschen in Duldung eine gewisse Zeit ohne Unterbrechung in Deutschland erlaubt, gestattet oder geduldet aufgehalten haben, beispielsweise zur Bewilligung des Aufenthaltstitels nach §§ 25a und b AufenthG. Die Vorduldungszeit variiert abhängig vom angestrebten Weg der Aufenthaltsverstetigung. Bei der Beschäftigungsduldung beträgt sie 12 Monate (§ 60d Abs. 5, S. 1 AufenthG), bei der Aufenthaltsgenehmigung nach § 25a betrug sie innerhalb des Untersuchungszeitraums bis Ende 2022 noch vier Jahre (§ 25a Abs. 1, S. 1 AufenthG in der Fassung vor der Novelle 2022) und bei der Aufenthaltsgenehmigung nach § 25b AufenthG sechs bzw. acht Jahre (§ 25b Abs. 1, S. 1 AufenthG in der alten Fassung), in denen sich die geduldete Person „ununterbrochen erlaubt, geduldet oder mit einer Aufenthaltsgestattung" in Deutschland aufhalten muss. Ende 2022 kam es zu Verbesserungen für Betroffene. Wichtig war dabei die Kürzung der Voraufenthaltszeiten nach § 25a und § 25b AufenthG von vier auf drei bzw. von acht auf sechs Jahre (mit minderjährigen Kindern auf vier Jahre).

In Interviews haben wir oftmals gehört, dass Menschen in Duldung sämtliche Voraussetzungen für eine Aufenthaltserlaubnis erfüllen, jedoch noch nicht ausreichend lange in Deutschland sind, sodass sie aufgrund zu kurzer Vorduldungszeiten mit der Beantragung warten und entsprechend Zeiträume überbrücken müssen. Dies gilt insbesondere auch für Menschen, die zeitweise über eine „Duldung light" verfügten, da entsprechende Vorduldungszeiten nicht eingerechnet werden.

Neben den genannten Ausschluss- und Versagensgründen werden Stichtagsregelungen zur Einreise ins Bundesgebiet zum Hinderungsgrund der Regularisierung. Eine Stichtagsregelung bezieht sich auf ein bestimmtes, (oft willkürlich wirkend) festgelegtes Datum, bis zu dem z. B. jemand eingereist sein muss oder eine bestimmte Zeit in einem bestimmten Status verbracht haben muss, um unter die Regelung fallen zu können. Stichtage schließen Gruppen ein und sie schließen andere aus, die dieses Kriterium nicht erfüllen, selbst wenn sie es nur knapp unterschreiten. Je weiter der Stichtag entfernt ist, desto weniger Menschen erfüllen diese Bedingung und können entsprechend dann auch nicht von der Regelung profitieren. Beispielhaft lässt sich auf die Stichtagsregelung des Chancen-Aufenthaltsrechts verweisen. Eine Zugangsvoraussetzung für die Beantragung ist, dass die Personen am 31.10.2022 seit mindestens fünf Jahren in Deutschland leben und ununterbrochen geduldet oder gestattet oder mit einer Aufenthaltserlaubnis in Deutschland gelebt haben müssen. Wer also nur einen Tag später seit mindestens fünf Jahren in Deutschland lebt, kann den Chancen-Aufenthalt nicht beantragen.

5.1.3. Doppelt bewertet: Nachweis von „guter Integration“

Eine zentrale Voraussetzung zum Weg in die Aufenthaltssicherung ist der Nachweis von und der Willen zu „Integration“ (z. B. in §§ 25a und 25b AufenthG). Die Erfüllung der Anrufung „guter Integration“ wird gesellschaftlich als Bekundung und Bekenntnis von migrantisierten Menschen allgemein gewertet, zur Gesellschaft gehören zu wollen und etwas dafür zu tun. Häufig werden dabei Mängel ausgemacht und Problematiken von Migrant:innen als „Integrationsprobleme“ gedeutet. Dies muss durchaus kritisch eingeordnet werden: Politik und Medien nutzen das Sprechen von „Integrationsproblemen“, und suggerieren dabei individuelles Fehlverhalten und mangelnde Anpassungsfähigkeit migrantisierter Subjekte. Soziale Herausforderungen und prekäre Lebenslagen, mit denen Migrant:innen konfrontiert sind, sind aber oftmals das Ergebnis sozioökonomischer Ungleichheiten und Folge verschiedener institutioneller und struktureller Diskriminierungen sowie rassistischer Diskurse, denen sie ausgesetzt sind.

> „Integrationsprobleme von Migranten – etwa Arbeitslosigkeit, Bildungsbenachteiligung oder Schwierigkeiten des Spracherwerbs – sind kein direkter Effekt von Migration, sondern wesentlich bedingt durch die den Migrant/innen in der Aufnahmegesellschaft zugemuteten Lebensbedingungen, insbesondere durch soziale Benachteiligung und Abgrenzungen seitens der Mehrheitsgesellschaft“ (Scherr/Inan 2018, S. 210).

Das Sprechen über Integration und Integrationsprobleme wird in der Praxis kaum hinterfragt, sondern ist in Gesetzen, Politiken und Konzepten eingebaut und wird ständig verwendet, auch in der (kritischen) Sozialen Arbeit.

Im Feld der Duldung können Kinder und Jugendliche den Aufenthalt über den Nachweis der „Integrationsbemühung“ (gemäß § 25a AufenthG) verfestigen. Das betrifft vorrangig den Bereich Bildung. In Interviews wurde bezüglich der Bildungsbemühungen häufig auf die Kriterien Nachweis von deutschen Sprachkenntnissen sowie des Schulbesuchs verwiesen, die in der Praxis eine große Rolle spielen. Anstrengungen bei Schulbesuch und schulischer Leistung werden nicht nur im Sinne guter Noten, guter Abschlüsse für gute Ausbildungs- und Arbeitsaussichten bewertet, sondern auch für den Aufenthalt, denn dieser kann von diesen Bemühungen abhängen. Zusätzlicher Druck entsteht, weil die Aufenthaltssicherung durch Bildungsbemühungen der Jugendlichen einen Beitrag zur Aufenthaltssicherung ihrer Familie leisten kann (Berthold 2014, S. 51). Der Schulbesuch und die Leistungen unterliegen also einer mindestens doppelten Bewertung.

Wie wir im Folgenden aufzeigen, werden der Erwerb der deutschen Sprache und der Schulbesuch wiederum von einer Vielzahl an Hürden konterkariert und damit zu häufig schwer zu erfüllenden Voraussetzungen. Der Nachweis „guter Integration“ lässt vielfältige Interpretationsspielräume für Sachbearbeiter:innen

offen. In der Komplexität der Zusammenhänge, manchmal zugleich Voraussetzung und Ziel zu sein, werden die Wege, die daraus resultieren, paradoxer und sind zusätzlich noch erschwert durch die mit der angedrohten Abschiebung einhergehende Belastung.

Deutsche Sprachkenntnisse werden einerseits teilweise als rechtliche Voraussetzungen verlangt. So müssen nach § 25b AufenthG hinreichende mündliche Deutschkenntnisse nachgewiesen werden. Weiterhin sind deutsche Sprachkenntnisse jedoch auch häufig faktische Voraussetzung, um weitere rechtlich festgelegte Zugangskriterien zu erfüllen, wie beispielsweise die Lebensunterhaltssicherung. Bei aufenthaltsrechtlichen Fragen stehe das Thema Sprache *„eigentlich immer über allem"*, so ein:e Berater:in im Interview (NRW03). Dabei geht es um den Vorrang deutscher Sprache. Die Setzung, dass Migrant:innen die deutsche Sprache erlernen müssen, um ihren „Integrationswillen" zu beweisen und nur damit etwas erreichen könnten, macht Deutschkenntnisse zur unhinterfragten Voraussetzung, zu einem Muss. Der früh von Gogolin (1994) beschriebene „monolinguale Habitus", gebildet durch ein monolinguales Selbstverständnis, das in verschiedenen Erscheinungsformen auftritt, durchzieht bis heute das Bildungssystem sowie auch alle anderen Teilhabebereiche. Zugleich ist es in einer pluralen und multisprachlichen Gesellschaft dysfunktional, dient aber weiterhin zur Selektierung und auch zur Hierarchisierung.

Er wird für Menschen in Duldung oft zu einer besonders hohen Hürde. Um die Schule erfolgreich besuchen zu können und einen Zugang zum Ausbildungs- und Arbeitsmarkt zu erhalten, braucht es in der Regel gute Deutschkenntnisse (vgl. Kapitel 6 und 7), wie ein:e Verwaltungsmitarbeiter:in feststellt:

> *„Aber Sprache ist da schon eine Barriere, ne? Und vor allem die Schriftsprache. Also das ist halt, auch wenn die Person schon sich einigermaßen gut austauschen konnten, war die Schriftsprache schon ein Problem"* (H11).

Die befragte Person betont die Bedeutung der deutschen Schriftsprache, die oft zu Problemen beim Ablegen von schriftlichen Prüfungen, z. B. in der Berufsschule führt (vgl. Kapitel 6 und 7).

Zugleich berichten Interviewpartner:innen über erschwerte Zugänge zu Sprach- und Integrationskursen für Menschen in Duldung, auf die im weiteren Verlauf dieses Kapitels nochmal eingegangen wird. Diese betreffen etwa den nachrangigen Zugang von Menschen in Duldung oder einen nicht vorhandenen Rechtsanspruch auf Deutschkurse bzw. Integrationskurse.

Als weitere Voraussetzung der Aufenthaltsverstetigung wird der Schulbesuch von schulpflichtigen Kindern benannt. Für einen Aufenthalt nach § 25a Abs. 1, S. 2 AufenthG muss ein mindestens dreijähriger erfolgreicher Schulbesuch bzw. ein anerkannter Schulabschluss in Deutschland nachgewiesen werden. Weiterhin müssen Eltern den tatsächlichen Schulbesuch schulpflichtiger Kinder nachweisen,

um einen Aufenthaltstitel nach § 25b Abs. 1, S. 5 AufenthG zu erhalten. Der unregelmäßige Schulbesuch von Kindern oder der fehlende Schulabschluss von Jugendlichen bzw. jungen Erwachsenen kann somit direkte negative Auswirkungen auf die Erteilung eines Aufenthaltstitels haben. Dies kann junge Menschen stark unter Druck setzen.

Eine in der Sozialarbeit tätige Person in Essen stellt in diesem Zusammenhang im Interview fest, dass Lehrer:innen und Menschen in Duldung oft wenig Wissen über die Konsequenzen schulischer Fehlzeiten für die aufenthaltsrechtliche Situation haben. Daher müsse mehr Sensibilisierung und Wissensvermittlung stattfinden:

> *„Also Schul- also Fehlzeiten in der Schule sind ein großes Problem und ich glaube, wenn das Lehrpersonal darauf sensibilisiert wird und den Schülerinnen und Schülern frühzeitig sagen würde, Leute, das ist für euch auch aufenthaltsrechtlich problematisch, ohne sie jetzt unter Druck zu setzen. […] Oder auch vielleicht mit den Eltern ins Gespräch zu gehen, das wäre superwichtig, weil wir haben es ganz oft so, dass Eltern mit Kindern hier in die Beratung kommen, wo wir sagen, ach das sieht ja super aus, du kannst ja den 25a bekommen. Und dann fragen wir nach Schulzeugnissen und dann sind da viele Fehlzeiten drauf. Naja, das können wir nicht mehr rückgängig machen. Das ist sehr schwierig. Und dann müsste es eigentlich im Bereich Schule viel mehr Sensibilisierung geben*“ (NRW10).

Diese fehlende Sensibilisierung oder auch Unwissenheit können also weitreichende Folgen haben. Die Schule bzw. die Lehrer:innen werden durch die Noten und die Fehlzeiten, an denen „gute Integration“ abgelesen wird, in das Migrationsregime eingespannt, wie Pichl problematisiert, „weil die Rechtsgewährung damit nicht universell erfolgt, sondern privatisiert wird und von individuellen Leistungen der Kinder und Jugendlichen abhängig gemacht wird. Die für die Noten zuständigen Lehrer:innen werden zu Mittlern, die indirekt für den Aufenthaltsstatus der Betroffen mitverantwortlich werden“ (Pichl 2017, S. 462). Pichl weist in diesem Zusammenhang auf ein weiteres Thema hin, nämlich dass Nachweise schulischer Integration für Aufenthaltsperspektiven zwar eingefordert werden, aber zugleich die Förderstrukturen und -formen nicht flächendeckend in den Schulen vorhanden sind. Dies benachteiligt betroffene Schüler:innen in Duldung einmal mehr, denn Mängel des Bildungssystems können so Auswirkungen auf ihre aufenthaltsrechtliche Situation haben. Damit, so Pichl, treffen verschiedene Diskriminierungsregime zusammen (ebd.).

Der Erwerb der deutschen Sprache ist aber nicht nur Voraussetzung für eine Aufenthaltsperspektive. Umgekehrt hat eine prekäre Aufenthaltsperspektive oft auch negative Rückwirkungen auf die Motivation, Deutsch zu lernen, wie ein:e Berater:in berichtet:

„Und dann sagen wir noch in der Beratung ‚weiter Deutsch lernen, das ist wichtig für den Arbeitsmarkt'. Ja? Aber das ist, glaube ich, nicht immer einfach, sich dafür zu motivieren, ne. Das wäre viel einfacher, wenn man wüsste ‚hey, ich bin, ich kann hier bleiben und ich bin auch ein gewünschtes Teil der Gesellschaft', ne. Weil auch, ‚ich kann einen Beitrag leisten'. Aber das haben die halt ganz oft nicht. Duldung ist ganz hässlicher Stempel" (H17).

Die Angst vor einer Abschiebung wirkt sich zudem auf die Teilhabe am Bildungssystem aus, wie im Interview mit einer Person, die vormals in Duldung war, deutlich wird:

„Ja auch, wenn man sieht, so wie man manche Familien deportiert, dann kriegen wir auch Angst, ne und dann hat man auch keine Lust oder besser gesagt hat man Angst, etwas anzufangen, zum Beispiel zum, eh Schule zu gehen oder egal was. Dann war- haben wir nur gewartet, nächsten Tag abgeschoben zu werden. Deswegen traut sich auch ganz viele Familien nicht, die auch Duldung haben, etwas zu machen zum Lernen oder was weiß ich Deutschkurs eh, Schule zu gehen auch die Sprache zu lernen" (D24).

Schulze und Spindler (2017, S. 252) verweisen anhand ihres empirischen Materials darauf, „dass das Damoklesschwert einer drohenden Abschiebung große psychische Probleme bereitet und die Befragten zumindest zeitweise gar nicht mehr in der Lage sind, sich auf etwas anderes zu konzentrieren". Auch unsere Interviewpartner:innen zeigen eine Negativspirale auf, in die Menschen in Duldung gedrängt werden: Die aufenthaltsrechtlich prekäre Lebenssituation, Angst vor Abschiebung sowie Diskriminierungserfahrungen wirken sich negativ auf die Motivation zum Erwerb der deutschen Sprache sowie zum Schulbesuch aus (vgl. Kapitel 6). Diese sind jedoch Voraussetzung für eine erfolgreiche Aufenthaltssicherung. So schreiben Schulze und Spindler (2017, S. 252):

„Für junge Menschen in Duldung ist das Thema Bildung also hochgradig aufgeladen: Ihre Bildungsbemühungen stehen der unsicheren Bleibeperspektive diametral gegenüber: Sie wissen nicht, ob sie bleiben können, sollen aber dennoch ihre ganze Motivation in das schulische Lernen legen. Ohne Sprache keine Bildung, ohne Bildung schlechte Integrationschancen, so die Formel, mit der die Betroffenen von allen Seiten erfahren, dass gerade das Erlernen der deutschen Sprache sehr relevant sei. Angesichts prekärer Aufenthaltsperspektiven liegt die Frage, wozu man diese Anstrengung eigentlich unternehmen soll, recht nahe".

Deutlich wird auch an dieser Stelle, wie die Vernutzung von Ressourcen dadurch stattfindet, dass viele Institutionen und Personen in den Prozess der Aufenthaltssicherung einbezogen sind und dabei eigentlich über spezifisches

aufenthaltsrechtliches Fachwissen verfügen müssten. Diesen hohen Anforderungen werden die Bildungssysteme nicht gerecht, häufig existiert diesbezüglich ein bestenfalls geringes Fachwissen. Bei Lehrer:innen in Regelschulen ist eher davon auszugehen, dass das Bewusstsein für die Problematik generell fehlt.

5.1.4. Doppelt bestraft: Straffälligkeit

Neben Problemen der Identitätsklärung wurde in unseren Interviews Straffälligkeit als Grund des Ausschlusses der Aufenthaltsverstetigung diskutiert. Ein:e Interviewpartner:in problematisiert, dass bereits kleinere Vergehen bzw. Ordnungswidrigkeiten, wie Fahren ohne gültiges Ticket oder öffentliche Auseinandersetzungen, relevant sein können (H06). Bereits geringes Fehlverhalten, das bei Personen mit gesichertem Aufenthalt vermutlich kaum Konsequenzen für die Planung eigener Lebensperspektiven hätte, kann bei Menschen in Duldung zu einem entscheidenden Faktor der Zukunftsplanung werden.

Der Ausschluss von Zugangsmöglichkeiten zum Aufenthalt kann aufgrund von Straffälligkeit für die Betroffenen zu einem Zustand der Perspektivlosigkeit führen, wie ein:e Berater:in berichtet:

> *„Ja, und da sieht man halt, wie das System komplett scheitert, also Menschen, die hier geboren sind, seitdem eine Duldung, natürlich also ist doch klar, dass die in eine Perspektivlosigkeit irgendwann geraten. Ehm, es gibt viele, die dann vielleicht auch mal straffällig werden und dann sagt die Ausländerbehörde klar: No!“* (NRW03)

Es zeigt sich eine Doppelbestrafung durch das Strafsystem und das Aufenthaltsgesetz: Einerseits durch das Strafsystem, das für Straftaten Sanktionen bereithält. Gerade bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen gilt dort zusätzlich immer auch der Gedanke der Resozialisierung. Durch das Aufenthaltsgesetz werden nun zusätzliche Sanktionen festgeschrieben. Das heißt, die Strafe ist nicht durch Bestrafung abgegolten, denn die Auswirkungen begangener Straftaten behindern oder verunmöglichen das Bleiben und gehen insofern mit einer Verschärfung der Abschiebeandrohung einher. Diese Doppelbestrafung gehört mittlerweile zum Wesenskern von Migrationspolitik. Sie tritt in vielen Formen seit Jahrzehnten auf, wird immer wieder diskutiert (vgl. z. B. Walter 2001, S. 225; Spindler 2006, S. 283 ff.) und die Tendenz geht stetig in die Richtung von Verschärfungen, wie Kirpes (2000, S. 103) schon zu Beginn des neuen Jahrtausends feststellte. Sogar aufenthaltsrechtliche Delikte, gegen die nur Nicht-Deutsche verstoßen können, können zu einer Verschärfung der Situation beitragen. In Interviews mit Sozialarbeiter:innen und Berater:innen wird auf aufenthaltsrechtliche Delikte verwiesen, die sich negativ auf die Aufenthaltsverstetigung auswirken, obwohl diese eigentlich außer Betracht bleiben sollten. So steht eine Vorstrafe wegen

illegaler Einreise bzw. illegalen Aufenthalts beispielsweise dem Zugang zu einer Ausbildungsduldung entgegen. Deutlich wird dies an einem Beispiel gemacht:

> *„Ganz speziell in dem Fall ist es ein junger Mann, der von der Zurückweisung bei einer Grenze betroffen ist und dann halt trotzdem wieder nach Deutschland gekommen ist, es war die österreichische Grenze. Die Österreicher haben dann auch nicht gesagt ‚Du warst ja in Deutschland, also nicht bei uns Asyl, in Deutschland Asyl'. Dann ist er nochmal gekommen, in Deutschland Asyl beantragen. Die Grenzbehörden haben ihn gleich mal ins Gefängnis gesteckt und vor Gericht gezerrt. Dann hat er dort eine Strafe bekommen, ist ins Gefängnis gekommen. Und diese Gefängnisstrafe behindert ihn jetzt, dass er eine Ausbildungsduldung bekommen kann. Deswegen kriegt er eine Ermessensduldung"* (B03).

In einem weiteren Fallbeispiel eines Mannes in Bayern wurde der Weg gemäß § 19d AufenthG (Aufenthaltserlaubnis für qualifizierte Geduldete zum Zweck der Beschäftigung) versperrt, indem ein Strafverfahren wegen Passlosigkeit eingeleitet wurde:

> *„Ja. Also immer dann, wenn es aus einer Duldung heraus um eine Bleibeperspektive geht, dann wird von den Ausländerbehörden alles Mögliche genutzt, um eine Behinderung noch zu erreichen. Wobei uns da besonders auffällt der Landkreis [Name]. Also wo tatsächlich, also Beispiel: Jemand, der hatte sogar eine Ausbildungsduldung, das war damals noch in der 3+2-Regelung, ganz kurz, 2016. Und dann ging es um den 19d. Und dann hat man festgestellt, der hatte ja ein paar Monate, wo er noch keinen Pass hatte, weil er halt in der Passbeschaffung war. Und dann leitet man da einfach ein Strafverfahren ein"* (B03).

Es finden sich in der Empirie Hinweise darauf, dass es in Bayern vermehrt zu Ausschlüssen aus der Aufenthaltsverfestigung kommt, indem Strafanzeigen wegen Passlosigkeit zu Verurteilungen führen.

5.1.5. Hürde Lebensunterhaltssicherung und Nachweis von Wohnraum

Weitere rechtliche Voraussetzungen der Aufenthaltssicherung sind der Nachweis der Lebensunterhaltssicherung sowie von Wohnraum. Die (überwiegende) Lebensunterhaltssicherung durch eine Beschäftigung muss häufig rückwirkend über mehrere Monate nachgewiesen werden, z. B. zur Ausstellung der Beschäftigungsduldung (§ 60d AufenthG) oder der „Aufenthaltsgewährung bei nachhaltiger Integration" (§ 25b AufenthG). Der Nachweis der Lebensunterhaltssicherung ist für Menschen in Duldung in der Praxis meist schwer zu erbringen, denn die Zugänge zum Arbeitsmarkt und auch die Arbeitsverhältnisse selbst sind hürdenreich (vgl. Kapitel 7). Prekäre Beschäftigungsverhältnisse können den

Nachweis des gesicherten Lebensunterhalts verunmöglichen. So berichtet eine Person in Duldung im Interview, dass sie einer Tätigkeit als Honorarkraft nicht nachgehen könne, da von ihr zur Aufenthaltsverstetigung der Nachweis einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung verlangt werde:

> *„Aber diese Honorar Geschichte damals hat mir die Kollegin da vom Jugendamt auch gesagt. […], warum machst du denn nicht mal so eine Frauengruppe und was weiß ich? Oder hilfst hier bei diese ganzen Geflüchteten bei der Ausländerbehörde einfach beim Dolmetschen, dies das Ananas. Eh, habe ich ihr auch gesagt, ich brauche aber einen Job, die Ausländerbehörde fordert einen Job, wo ein Chef selber- also für dich in die Rentenkasse einzahlt. Dass du das jetzt so freiberuflich machst, das akzeptieren die nicht. Na also, damit kannst du auch- kommst du nicht weiter"* (D13).

Das Zitat verdeutlicht die spezifischen Anforderungen, die zur erfolgreichen Aufenthaltssicherung an eine Beschäftigung gestellt werden. Wie auch in Kapitel 7 ausgeführt, können freiberufliche und prekäre Beschäftigungsverhältnisse die Aufenthaltssicherung verhindern.

In engem Zusammenhang mit dem Nachweis des gesicherten Lebensunterhalts steht der teilweise verlangte Nachweis von „ausreichendem Wohnraum" (§ 19d Abs. 1, S. 2 AufenthG) durch Menschen in Duldung. Dabei zeigen Untersuchungen, dass schon der Zugang zum Wohnungsmarkt für geflüchtete Menschen in der Praxis häufig erschwert ist (Huke 2020, S. 22 ff.). Nach Unterbringung in Sammelunterkünften des Landes werden Menschen in Duldung in den Kommunen unterschiedlich untergebracht. Die Unterbringung erfolgt häufig in Gemeinschaftsunterkünften und selten in eigenen Wohnungen. Versuchen Menschen in Duldung in den gesicherten Aufenthalt zu kommen, müssen sie sich auf dem freien Wohnungsmarkt behaupten. Die Hürden sind vielfältig: Eine Forschung von Foroutan et al. (2017, S. 19 ff.) benennt rechtliche Probleme, mangelnde Informationen der Wohnungssuchenden über ihre rechtliche Lage, einen angespannten Wohnungsmarkt sowie Verzögerungen durch Verwaltungshandeln und Diskriminierungen durch Vermieter:innen. Unsere Interviews machen im Kontext Duldung deutlich, dass viele geduldete Menschen zudem nicht ausreichend finanzielle Mittel vorweisen können, um eine Wohnung anzumieten. Aus Vermieter:innenperspektive können die kurzen Erteilungszeiträume der Duldung aufgrund der Unsicherheit der Bleibeperspektive für Verunsicherung sorgen und die Vermietung von Wohnraum zu einem Risiko werden lassen. Ein Interviewpartner schildert die Situation:

> *„Mhm. Und mit diesem Duldung krieg ich auch keine Wohnung, das ist das Problem. Keine Vermieter will für eine Geduldeter sein, oder Arbeitsloser, geduldeter Arbeitsloser, hast du keine Chance in Darmstadt. (I: das ist sehr schwierig, ja) Und ist auch teuer. 1-Zimmer-Wohnung bis 600, 700 Euro. Und wir kriegen auch, also Geduldete*

kriegen auch nicht von Wohnungswesenamt keine Angebote geschickt, oder Sozialwohnung oder so. Ausgeschlossen, muss selber alles machen" (D08).

Als zusätzliche Hürde für Menschen in Duldung verweist der Interviewpartner auf den Ausschluss aus Sozialwohnungen und mangelnde Unterstützung durch Bekanntmachung von Angeboten seitens des Amts für Wohnungswesen. Die Situation geduldeter Menschen auf dem Wohnungsmarkt ist gekennzeichnet von einer hürdenreichen Gemengelage von teurem und mangelndem Wohnraum, fehlender Sicherheit für Vermieter:innen, verschlossenem Zugang zu günstigeren Sozialwohnungen sowie erschwerten Zugängen zu nicht prekärer Beschäftigung und damit ausreichenden finanziellen Mitteln zum Wohnen. Der Nachweis von Lebensunterhaltssicherung und ausreichendem Wohnraum steht in wechselseitiger Abhängigkeit zur Erfüllung der Zugangsvoraussetzungen zu Aufenthaltstiteln. Die aufgezeigten Hürden machen es den Betroffenen noch einmal schwerer, die Bedingungen Lebensunterhaltssicherung und Nachweis von Wohnraum für den Zugang zum Aufenthaltstitel zu erfüllen. Ohne Aufenthaltstitel lassen sich die aufgezeigten Hürden der Sicherung von Lebensunterhalt und Wohnen kaum beseitigen.

Neben den rechtlichen Hürden, die Menschen in Duldung vom sicheren Aufenthalt ausschließen oder den Zugang erschweren, fanden wir in unserer Untersuchung weitere zentrale Bedingungen und Hürden, die Einfluss auf den Prozess der Aufenthaltsverfestigung haben. Wir konnten Bedingungen und Unterschiede auf kommunaler Ebene feststellen. Dazu soll im Folgenden insbesondere das Handeln der Ausländerbehörden skizziert werden.

5.2. Ausländerbehörde als Gatekeeper

Trotz oder gerade aufgrund des Geflechts an unterschiedlichen Bedingungen, gewinnen die Orte, an denen geduldete Menschen leben, deren konkrete Bedingungen und Handlungslogiken aufgrund verschiedenartiger lokaler Politiken, Unterstützungen und Infrastrukturen oder aufgrund unterschiedlichen behördlichen Handelns an Relevanz (vgl. Kapitel 8). Wir gehen davon aus, dass Kommunen wichtige Orte der Teilhabe von Menschen in Duldung sind und hier die Bedingungen für erfolgreiche Aufenthaltsverstetigungen geschaffen werden.

Eine zentrale Rolle haben dabei insbesondere die Ausländerbehörden, die als Gatekeeper (Lahusen/Schneider 2017, S. 12) beim Zugang zu Rechtsansprüchen in Deutschland fungieren. Interviewpartner:innen in allen befragten Kommunen problematisieren das Handeln der zentralen wie auch der lokalen Ausländerbehörden. Deren Handlungsweisen wirken sich auf die Versuche der Aufenthaltssicherung häufig erschwerend aus.

Unsere empirischen Materialien weisen ebenfalls auf die Relevanz behördlichen Handelns allgemein – aber im Besonderen auf die der Ausländerbehörden – für Teilhabeprozesse hin, sodass wir uns mit diesen in den Interviews genannten Themen ausführlicher befassen werden. Dazu gehören die fehlenden Informationen und Beratungsleistungen durch die Ausländerbehörden. Auch der Kontakt von außen ist stark erschwert durch lange Wartezeiten und schwere bzw. fehlende Erreichbarkeit. Weiteres großes Thema ist die negative Nutzung von Ermessen durch Sachbearbeiter:innen. Betroffene und Unterstützer:innen berichten zudem davon, dass das behördliche Vorgehen einen starken psychischen Druck auf Menschen in Duldung ausübt. Allerorten wird außerdem die mangelhafte Transparenz der Prozesse und Entscheidungen angesprochen. Die Themenvielfalt verdeutlicht die Vielzahl von Stolpersteinen allein in den Behörden. Dies führt letztlich dazu, dass die Wege in den Aufenthalt komplex, labyrinthartig und oft kaum einlösbar werden, auch wenn sie im Recht angelegt sind, wie etwa durch die §§ 25a und 25b AufenthG. Die Prozesse behördlichen Handelns genauer in den Blick zu nehmen, kann nicht nur die Hürden aufzeigen, sondern dient der Wissensproduktion, mit der den Problemen begegnet werden kann.

5.2.1. Fehlende Informationen und Beratungen, lange Wartezeiten und erschwerte Erreichbarkeit

Ein:e Sozialarbeiter:in aus Darmstadt berichtet über unzureichende Beratung durch Sachbearbeiter:innen in der zuständigen Ausländerbehörde:

> *„Ich habe jetzt noch nie von irgendjemandem aus unserem Klientel gehört: ‚Ja, da hat mir die und die Sachbearbeiterin von der Ausländerbehörde den und den Tipp gegeben'"* (H10).

Auch Menschen in Duldung berichten nicht nur von mangelnder Unterstützung, sondern auch von fehlender oder unzureichender Aufklärung durch die zuständigen Sachbearbeiter:innen in Zusammenhang mit dem Aufenthalt. Die konkreten Folgen der Nicht-Information zeigt das folgende Zitat eines Elternteils zweier Kinder:

> *„Als mein Sohn geboren ist, wurde mir gesagt: ‚[…] beantragen Sie einen Aufenthaltstitel für den Sohn, dann lehnen wir das ab, dann bekommt er eine Fiktionsbescheinigung'. Hab' ich gemacht, habe ich aber dann auch noch direkt für meine Tochter gemacht, die war schon drei. Hab' ich einfach nebenbei gemacht und gedacht, vielleicht kriegt sie das ja auch, wurde mir abgelehnt. ‚Warum haben Sie das abgelehnt?' ‚Ja hätten Sie bei der Geburt machen müssen'. ‚Warum macht ihr mich bei der Geburt meines Sohnes darauf aufmerksam? Aber vor drei Jahren habt ihr mich*

nicht darauf aufmerksam gemacht, wo meine Tochter geboren ist'. ‚Ja, müssen Sie sich selber drum kümmern'" (D13).

Für die interviewte Person ist nicht nachzuvollziehen, warum ihr bei der Geburt des ersten Kindes die wichtige Information nicht mitgeteilt wurde, die ihr bei der Geburt des zweiten Kindes gegeben wurde. Offenbar kann der Prozess dann auch nicht mehr nachgeholt werden. Anstelle einer Suche nach Lösungen erfährt sie eine Schuldzuweisung, sich nicht gekümmert zu haben. Für das erste Kind kann dies zu einer Stagnation in Belangen des Aufenthalts führen, die sich in der Zukunft nachteilig auswirken kann.

Erschwert werden Prozesse der Aufenthaltsverfestigung auch durch lange Wartezeiten auf Termine, begründet in behördlichen Überlastungen. Die Berichte darüber sind vielfältig. Hier exemplarisch einige Fälle: So berichtet eine Person in Duldung im Kontext der Klärung ihrer Identität, dass sie seit sechs Monaten auf Rückmeldung der Ausländerbehörde wartet, nachdem sie die eigene Mitwirkungspflicht zur Identitätsklärung erfüllt hat (D12). Eine Person in Duldung erzählt von den langen Wartezeiten bei der Beantragung ihrer Ausbildungsduldung:

„Ich habe auch ja so gehört, auch E-Mail geschrieben, irgendwo, die hilft mir auch, die [Name des Wohlfahrtsverbandes], sie haben das geschrieben, dass Ausbildungsduldung. Aber ich hab bis jetzt keine Antwort, es ist ungefähr drei oder vier Monate her" (D07).

Ähnliches erklärt auch ein:e Sozialarbeiter:in aus Hessen im Interview:

„Also die Ausländerbehörde [Name] ist ganz ganz stark überlastet und ja, das ist im Moment schon echt schwierig. Da muss ja auch permanent, also, der Pass wieder neu beantragt und verlängert und- da Termine zu bekommen. Also es gibt, wir haben immer wieder Leute, deren Ausweisdokumente abgelaufen sind und die keine Termine bei der Ausländerbehörde bekommen. Mittlerweile ist es so, dass wir das auch über die [Name] Beratung dann Termine machen lassen bei der Ausländerbehörde, weil die da irgendwie nochmal 'n anderen Zugang haben und es gibt und da die Härtefallregelung, ja, dass die dann vergeben müssen, ja. Aber ich hab den Eindruck, ne, die sind im Moment glaub ich gar net in der Lage zu beraten. Also das ist, ja, wirklich schwierig" (H05).

Die beschriebene Problematik langer Wartezeiten sowie unzureichender Erreichbarkeit von zuständigen Sachbearbeiter:innen mit auftretenden negativen Auswirkungen auf den Prozess der Aufenthaltsverfestigung wird in allen Kommunen thematisiert. Schlee, Schammann und Münch (2023, S. 33 ff.) benennen lange Wartezeiten bei Ausländerbehörden als zentrales Problem der Verwaltungspraxis. Die Forscher:innen erklären dies mit einer hohen Arbeitsbelastung

aufgrund hoher Prüfpflichten in Form von Mehrfachprüfungen sowie kurzer Gültigkeiten von Aufenthaltstiteln, der immer komplexer werdenden Rechtslage sowie teilweise vagen Umsetzungsbestimmungen.

5.2.2. Probleme bei Ermessensentscheidungen: (mangelndes) Wohlwollen, unklare Entscheidungswege, Vernutzung und Diskriminierung

Als weiterer kritischer Faktor im Prozess der Aufenthaltsverfestigung wird die Nutzung von Ermessens-, Interpretations- und Handlungsspielräumen durch Sachbearbeiter:innen genannt. Die Ausübung des Ermessens und die damit verbundenen Probleme waren in vielen Interviews Thema. Die Schwierigkeiten der Umsetzung von migrationspolitischen Regulierungen können u. a. als Folge der unterschiedlichen Anforderungen innerhalb einer Behörde interpretiert werden, sowohl Integrations- als auch Ordnungsbehörde zu sein, so Schlee, Schammann und Münch (2023, S. 41). Daraus entstehende Zielkonflikte können dazu führen, dass Mitarbeitende der Ausländerbehörden bei der Ausübung des Ermessens eine „kognitive Dissonanz" (ebd.) zwischen integrationspolitischem Auftrag und ordnungspolitischen Zwängen wahrnehmen.

Die Ermessensausübung ist mit weiteren Dilemmata behaftet. Dahlvik (2018, S. 182), die sich mit dem asylrechtlichen Verwaltungshandeln in Österreich befasst, schreibt von einem typischen Dilemma zwischen Handlungsspielräumen einerseits sowie Regulierung andererseits als Aspekt der Street Level Bureaucracy.

Unsere Interviews thematisieren die Ausübung des Ermessens von Behördenmitarbeitenden in verschiedenen Kontexten, u. a. bei der Frage von (Mitwirkungspflichten zur) Identitätsklärung:

> *„Auch gerade bei Fragen der Bleiberechtsgeschichten, da ist immer viel Ermessen im Spiel, auch bei den Identitätsgeschichten. Was find ich zumutbar, wo geh ich auf die Leute zu, wo sag' ich, naja okay, das mach ich im Ermessen, gebe dir trotzdem die Aufenthaltserlaubnis"* (H20).

Viele Berichte beziehen sich darauf, dass das Ermessen negativ und zum Nachteil von Menschen in Duldung ausgelegt wird (H12), was Folgeprobleme nach sich zieht. Als Grundproblem sieht ein:e Sozialarbeiter:in, dass die Ausübung des Ermessens vom Wohlwollen der sachbearbeitenden Person abhängt:

> *„Also ich finde, das ist auch ein Grundproblem, was wir in Deutschland haben, dass vor allen Dingen in, auf Behörden sehr viel personenabhängig ist und Spielräume ausgenutzt werden können, wenn das die Person, die sachbearbeitende Person will oder nicht. Das finde ich ist ein grundlegendes Problem"* (H02).

Die Folgen können vielfältige Gestalt annehmen: Beispielsweise zeigt eine in der Beratung tätige Person (B03) zwei Hürden anhand eines Falls in Bayern auf, in dem es um den Übergang in den § 19d AufenthG geht. Erstens würden in Augsburg Strafverfahren bei Passlosigkeit eingeleitet (siehe schon oben), die potenziell dann auch zum Hinderungsgrund für die Aufenthaltsverfestigung werden können. Zweitens berichtet die Person, dass positive Entscheidungen durch die Ausländerbehörde bewusst bis zum letzten rechtlich möglichen Moment hinausgezögert werden. Negative Entscheidungen oder Verzögerungen werden auch dadurch bedingt, dass *„kleine Abweichungen"* herauskristallisiert werden, die dann den großen Prozess der Aufenthaltsverfestigung verzögern, wie ein:e Sozialarbeiter:in aus NRW berichtet:

> *„Ja genau. Also zum einen kann ((rascheln)) /ich da nochmal anschließen, also der Ausweg also die die Exit/ aus der Duldung in eine Aufenthaltserlaubnis, die ist halt mit ((leicht lachend)) /vielfältigsten/ Hürden behaftet und und die Ausländerbehörde übt den Ermessensspielraum nicht aus. Sondern eben […] /wie/ ja auch schon beschrieben wurde ne, dann ist der Job nicht angemessen bezahlt: und und daran scheitert es dann. Also es- […] -wird oft dann irgend so eine kleine Abweichung gefunden und daran scheitert dann das […] /Vorankommen/ ne. Also das können […] /ganz unterschiedliche Sachen sein"* (NRW15).

Darüber hinaus thematisiert eine Beratungsfachkraft aus Bayern im Interview anhand eines Beispiels den hohen Arbeitsaufwand für alle Beteiligten, der mit der Begründung einer Entscheidung gegen die Aufenthaltsverfestigung einhergehen kann, hier konkret am Beispiel der Beschäftigungsduldung:

> *„Ich kenne einen anderen Fall, den meine Kollegin betreut hat, wo die über ein Jahr lang mit der Ausländerbehörde [Name] hin und her geschrieben hat und, die letzte Ablehnungsbegründung der Ausländerbehörde hat glaube ich zehn Seiten gehabt, wo ein Textbaustein nach dem anderen aufgegliedert wird, aber letztendlich hat sie dann doch die Beschäftigungsduldung durchgekriegt. Aber den Aufwand kann man nicht für jeden machen, ja. Also das ist tatsächlich so, dass durch diese Hürden, die Voraussetzungen noch, usw., usw., einfach schon mal überhaupt ganz wenige Leute in Frage kommen und die wenigen dann muss man auch noch durchboxen"* (B03).

Wege zu mehr Aufenthaltssicherheit, selbst wenn sie vorgesehen sind, wie in der Beschäftigungsduldung, sind nicht klar ausgestaltet. Der Fall verdeutlicht zwei Konsequenzen: Zum einen führt die unklare Ausgestaltung und damit große Abhängigkeit von Einzelentscheidungen in der Ausländerbehörde zu einem hohen Maß an Vernutzung. Die Entscheidungen und deren Folgen binden Arbeit, Zeit, Kräfte und weitere Ressourcen der betroffenen, der unterstützenden und der sachbearbeitenden Personen. Zum anderen ist das System in hohem Maß

anfällig für Fehlentscheidungen, die die geduldeten Personen benachteiligen. Im vorliegenden Fall konnten diese durch aufreibende Prozesse und sehr viel Unterstützung korrigiert werden. Das Beispiel zeigt wie viele andere auch, dass Diskriminierungen durch informelle Prozesse entstehen, die mit hoher Wahrscheinlichkeit wiederum auf Diskriminierungen beruhen. Diese verdoppelte Diskriminierung errichtet starke innere Grenzen gegen die Einlösung der Rechte der Betroffenen.

Da die Ermessensentscheidungen von Individuen getroffen werden, wird die Entscheidung zum Aufenthalt an bestimmten Stellen und zumindest zeitweise zu einer interpersonalen Angelegenheit. Menschen in Duldung sind auf dem Weg in die Aufenthaltsverfestigung folglich stark von der Entscheidung bestimmter Personen abhängig. In Köln problematisiert ein:e Sozialarbeiter:in anhand eines Beispiels die hohe Abhängigkeit von Menschen in Duldung von Sachbearbeiter:innen und auch Veränderungen im Behördenhandeln, die zum Teil kurzfristig und wenig nachvollziehbar zu Tage treten:

> *„Ja ich wollte jetzt eigentlich nur unterstützen, was die anderen schon (lachend) gesagt haben: Vielleicht zwei Fallbeispiele aus heute Morgen, gerade was die Ausländerbehörde in Köln anbelangt. Ehm, die Eine sagt, sie sei bei einer Mitarbeiterin gewesen, die sonst immer freundlich gewesen sei: und jetzt hätte die Mitarbeiterin ihnen aber viele Schwierigkeiten gemacht, auch für Geduldete und hätte dann gesagt, sie sei nicht dazu da, die positiven Aspekte zu prüfen, sondern die negativen Aspekte, weshalb sie jetzt keinen Aufenthalt erhalten könnte. Das hat die Mitarbeiterin so gesagt“* (NRW16).

In diesem Fall könnte vermutet werden, dass die von Schlee, Schammann und Münch (2023, S. 42) bezeichnete „kognitive Dissonanz“ hier zu Tage tritt und mal aus der einen und aus der anderen Perspektive entschieden wird. Die verschiedenen Anforderungen an die Mitarbeiterin können sogar innerhalb eines Falls zu konträrem Handeln führen, sodass mal die positiven und mal die negativen Aspekte für oder gegen Teilhabemöglichkeiten ins Feld geführt werden und dann zum Grund für eine Entscheidung über den Aufenthalt werden. Ebenfalls könnten neue Anordnungen von Behördenseite z. B. aufgrund eines Leitungswechsels oder des politisch wachsenden Drucks zu mehr Abschiebungen der Grund sein. Was auch immer dahinter steht, für die Betroffenen ist der:die Sachbearbeiter:in mit seiner/ihrer Entscheidung die das Ermessen ausübende Person und damit die Person, von der ihr weiterer Weg abhängt.

Ein:e Interviewpartner:in verweist im Zusammenhang mit der Nutzung von Ermessensspielräumen auch auf (intersektionale) Diskriminierungen seitens Behördenmitarbeiter:innen:

„Also, es ist völlig egal, wie gut du deutsch sprichst oder was du machst, das ist- zählt dann halt nicht und was ich besonders schwierig finde, ist, vielleicht der Übergang zum nächsten Punkt, was wir auch in der Praxis erleben, gerade ehm, was Arbeitsverbote angeht oder Erlaubnisse, dass er personenabhängig ist vom Ausländeramt. Das heißt wir müssen besonders hübsch sein, besonders schön anziehen, besonders korrekt unsere Mappen haben, unsere Papiere, damit die Person, die da am Schreibtisch ist, guten Tag hat und dann vielleicht ein Arbeitsverbot nicht durchspricht, sondern eine Arbeitserlaubnis erlaubt oder Praktikumserlaubnis oder Ausbildungsduldung. Das erleben wir halt auch so oft und da finde ich auch halt- gerade muslimisch gelesene, männliche Person haben einfach einen schwierigeren Stand" (NRW16).

Das Zitat verdeutlicht erstens die Abhängigkeit der Entscheidung vom Auftreten der Person in Duldung, von ihrem Erscheinungsbild, ihrer Höflichkeit, also von der Attitude (als einem von drei Entscheidungsfaktoren neben Control und Reciprocity), wie in Kapitel 7 zum Arbeitsmarkt anhand des Deservingness-Konzepts (Schultz 2021, S. 501) ausgeführt wird. Die unterstützende Person bezieht die eigene Attitude durchaus mit ein (*„wir müssen besonders hübsch sein …, besonders korrekt unsere Mappen haben"*) und deutet diese damit als ebenfalls möglicherweise ausschlaggebend für die Entscheidung.

Deutlich wird zweitens im Zitat auch, dass Attitude allein nicht ausreichend sein muss, damit *„die Person, die da am Schreibtisch ist, guten Tag hat"*. Denn die Bewertung kann offenbar unterschiedlich ausfallen, abhängig davon, wer auftritt. In diesem Fall erzählt die interviewte Person von Erfahrungen, die von ihr selbst und in ihrer Organisation gemacht wurden, dass muslimisch gelesene Männer *„einfach einen schwierigeren Stand"* haben.

Daraus abgeleitet werden kann die Erfahrung von Diskriminierung im Behördenhandeln, die auf einer intersektionalen Verknüpfung von antimuslimischem Rassismus und geschlechterbasierter Diskriminierung beruht. Rassialisierte und sexualisierte Konstruktionen Geflüchteter haben auch in Deutschland Tradition (vgl. für einen Überblick Spindler 2023, S. 438). Auch an weiteren Orten der Entscheidungen über geflüchtete Menschen werden diese relevant, z. B. wenn im Asylverfahren darauf beruhende Konzeptionalisierungen von „richtigen Flüchtlingen" und in der Folge von „nicht richtigen" Flüchtlingen zugrunde liegen. Insbesondere geflüchtete, schwarze, als muslimisch gelesene Männer, werden als „nicht richtige" Flüchtlinge (weil nicht vulnerabel, …) wahrgenommen und damit als nicht anspruchsberechtigt eingeordnet (z. B. Griffiths 2015, S. 471 f.) sowie als gefährlich gezeichnet (Grittmann/Hess/Koopman/Schwenken 2023, S. 5). Der „single male refugee" (Zablotsky 2020, S. 193, 203) wird damit besonders verdächtig, ein Sicherheitsrisiko zu sein und Ansprüche erschleichen zu wollen.

Wie an anderer Stelle aufgezeigt (Spindler 2023, S. 440), dienen diese Bilder zur Bildung eines allgegenwärtigen Racial Profile. Ubiquitär vorhanden, bedürfen sie keiner schriftlichen Niederlegung oder Anweisung. Mit ihrer Hilfe werden

Ansprüche abgewehrt, restriktive Handlungsweisen legitimiert und so Machtverhältnisse im Grenzregime konsolidiert. Im hier aufgeführten Kontext des behördlichen Handelns können sie weitreichende Konsequenzen haben, wenn sie zu negativen Entscheidungen in Bezug auf die Aufenthaltsverfestigung beitragen.

5.2.3. Mangelnde Transparenz und die Wahrnehmung der Willkür

In Interviews problematisieren unsere Gesprächspartner:innen, dass Entscheidungen häufig wenig oder nicht nachvollziehbar und willkürlich erscheinen (H14, B06). Mit der Forschung von Bakoben, Rumpel und Schlee (2023, S. 9 ff.) lässt sich die Erfahrung von Willkür folgendermaßen einordnen: Aufenthaltsrechtliche Entscheidungen sind komplex. Wenn zudem der Kontakt zu Entscheider:innen fehlt und die nachvollziehbare Vermittlung der Entscheidungsgründe und der Konsequenzen fehlt, können die Betroffenen sie nicht nachvollziehen und bewerten diese als willkürlich.

Intransparenz und die (so erscheinende) Willkür der Ausländerbehörde kennen wir aufgrund eigener Erfahrungen genauso wie aus Berichten von Freund:innen bzw. Familie. Unsere Interviews haben gezeigt, dass geduldete Menschen das Vertrauen in Behördenhandeln verlieren können. In der Folge sehen sie sich in der Unternehmung möglicherweise wichtiger weiterer Schritte gehemmt. So besteht etwa im Prozess der Identitätsklärung oft die Angst, abgeschoben zu werden, da die Erfahrung gemacht wurde, nicht in Entscheidungsprozesse eingebunden zu sein und möglicherweise Willkür zu unterliegen, obwohl man (vermeintlich) die Anforderungen erfüllt hat. Insofern kann (In-)Transparenz, auch wenn sie nicht per se zu Inklusion oder Exklusion führen muss, zu einer weiteren zentralen Hürde auf dem Weg zur Aufenthaltsverfestigung im Kontakt mit der zuständigen Ausländerbehörde werden.

Die angesprochene Wahrnehmung der Willkür findet sich in vielen Interviewpassagen wieder und wurde an verschiedenen Stellen aufgezeigt. Auch im Vergleich kommunalen Handelns wirken die unterschiedlichen Bedingungen oft willkürlich, wie im Folgenden u. a. aufgezeigt wird.

5.2.4. Kommunale Unterschiede im Behördenhandeln: Zugang zur Aufenthaltsverfestigung als Glücksspiel, Haltungsfrage und Behördenkultur

Kommunale Unterschiede im Handeln von Ausländerbehörden sind ein zentrales Thema in den Interviews mit Menschen in Duldung sowie Unterstützer:innen. Eine Person, die in einer flüchtlingspolitischen Organisation arbeitet, stellt in Bezug auf das Thema der Aufenthaltssicherung die kommunal unterschiedliche Erteilungspraxis der Ausländerbehörden fest:

„Ne. Deswegen ist es ja auch so unterschiedlich, also, je nachdem wo jemand wohnt, […] hat diese Person Glück oder nicht Glück. […] Nämlich bei der Frage: Welche politische Ausrichtung hat die Kommune und damit auch die Ausländerbehörde? […] Das ist immer wieder ((leichtes Lachen)) /festzustellen/, wie unterschiedlich die Entscheidungspraxis der Ausländerbehörden auch in Nordrhein-Westfalen sind" (NRW05).

Deutlich wird in diesem Zitat, dass der Zugang zum Aufenthalt zu einem Glücksspiel werden kann, weil die Chancen der Aufenthaltssicherung abhängig vom Meldeort und den somit zuständigen Ausländerbehörden sind. Beispielsweise wird die Ausländerbehörde in Köln als vergleichsweise wohlwollend beschrieben (NRW05). Die Behörde habe *„ja eigentlich sehr frühzeitig dafür gearbeitet, dass Menschen mit Duldung und gerade auch längerem Aufenthalt hier eine Chance kriegen"* (NRW02). Begründet wird dies mit dem Leitungsstil der vergangenen Jahre. Diese Einschätzung wird auch durch eine Person geteilt, die in einem Arbeitsmarktprogramm mitarbeitet. Sie erweitert dies um den Aspekt einer der Teilhabe zugewandten Haltung:

„Ich glaube aber schon […], dass die Grundhaltung unseres Ausländeramtes schon eher positiv gestimmt ist in Richtung- also ich glaube schon, dass die Amtsleitung des Ausländeramts bei der Oberbürgermeisterin mehr punktet mit ‚Wir haben erfolgreich so und so viele Menschen integriert' als ‚Wir haben erfolgreich so und so viele Menschen abgeschoben'" (NRW03).

In anderen Kommunen wird dagegen in Interviews von einer restriktiveren Auslegungspraxis der Ausländerbehörden berichtet, wenn es um Möglichkeiten der Aufenthaltssicherung geht. Dies wird in spezifischen behördlichen Aufträgen begründet. Im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung verfügen Ausländerbehörden über eigene Handlungsspielräume. Insofern lassen sich Unterschiede im Handeln der Ausländerbehörden bundesweit feststellen (Schlee/Schammann/Münch 2023, S. 24).

Von uns befragte Sozialarbeiter:innen und Berater:innen aus Essen problematisieren beispielsweise die Tendenz zur negativen Ausübung von Ermessensspielräumen bezüglich der Identitätsklärung von langjährig geduldeten Personen und führen dies auf die *„Behördenkultur"* zurück:

„Also zu diesem Punkt, also zu diesem Konflikt zwischen der kommunalen Entscheidungsmöglichkeit und dem Bundesgesetz, da würde ich sagen, also gerade im Bereich der Identitätsklärung gibt es da schon Spielräume. Weil eben im im Gesetzestext eben auch von von Zumutbarkeit der Passbeschaffung die Rede ist und so weiter. Das sind alles unbestimmte Rechtsbegriffe und das bedarf dann schon einer Auslegung und ich würde sagen, da merkt man schon auch in anderen Bereichen, wenn es zum Beispiel darum geht, ob ein ein ein Reiseausweis für Ausländer ausgestellt wird, also so

ein so ein Passersatzdokument für Menschen, die eben nicht dazu in der Lage sind, ihren Pass zu beschaffen, das wird in Essen so gut wie gar nicht gemacht. In anderen Städten erlebe ich, dass das überhaupt kein Problem ist. Also das hat schon was mit der Behördenkultur, würde ich sagen, zu tun" (NRW15_1).

Auch in Darmstadt und Frankfurt wird in Interviews eine tendenziell restriktive Handhabung von Ermessensspielräumen zur Aufenthaltssicherung festgestellt (H14; H13). In Hessen ist die Zentrale Ausländerbehörde zuständig für Menschen in Duldung. Deren spezifischer Auftrag, Ausweisungen zu organisieren, hat Einfluss auf die Möglichkeiten der Aufenthaltsverstetigung, wie seitens einer asylpolitischen Organisation kritisiert wird:

„*Die einzige Aufgabe der Zentralen Ausländerbehörden ist, Abschiebungen zu organisieren bzw. die freiwillige Rückkehr zu fördern. Also die Marschrichtung der Ausländerbehörden ist immer: Raus aus dem Land. Die Zentralen Ausländerbehörden haben von sich aus keinen Auftrag, der irgendwie auf Bleiberecht, überprüfen, ob jemand bleiben kann oder sowas, gerichtet ist. Sondern deren einziger Zweck ist es, Pässe zu besorgen, Flüge zu buchen und Leute außer Landes zu schaffen. Also das ist- Die denken nur in diese eine Richtung*" (H20).

Die Zentralen Ausländerbehörden werden aufgrund ihres Auftrags durch den:die Interviewparter:in als „*reine Abschiebungsbehörden*" (H20) beschrieben. Insofern liegt nahe, dass Ermessensspielräume in Anbetracht dieser Behördenlogik zum Nachteil von Menschen in Duldung ausgelegt werden. Mit Blick auf die untersuchten Kommunen konnten wir allerdings keine starken Unterschiede zwischen den Bundesländern ausmachen.

5.2.5. Zusammenspiel Bundesland – Kommune – Ausländerbehörde am Beispiel NRW

Kommunal unterschiedliche Bearbeitungen und Haltungen in aufenthaltsrechtlichen Belangen sind zum Teil auch auf Politiken des jeweiligen Bundeslandes zurückzuführen oder werden aus diesen heraus verständlich. Es bestehen länderspezifische Erlasse und damit Handlungshinweise durch die zuständigen Ministerien. Auf deren Bedeutung für das Handeln von Ausländerbehörden wird auch in den Interviews hingewiesen. Eine Beratungsfachkraft aus Hessen bezieht sich positiv auf die Anwendungshinweise des Landes NRW, die die Möglichkeiten zur Aufenthaltsfestigung stärken:

„*Viele Bundesländer haben schon vor, aber vor allem ab Mitte 2019, eigene Länderanwendungshinweise zu 25a und 25b herausgegeben, und teilweise mittlerweile auch schon wieder überarbeitet. Ich denk da vor allem an NRW, weil die das mit dem*

expliziten Ziel ihrer Anwendungshinweise überarbeitet haben, um die Anwendung der Bleiberechtsregelungen NRW noch mehr zu befördern. Das heißt, da ist ausdrückliches politisches Ziel, bestehende Ermessensspielräume, oder unklare Regelungen im Bundesgesetz, Interpretationsspielräume, so auf Landesebene auszulegen, dass die Erteilung eher im Zweifelsfall in Frage kommt, als dass man sie verhindert. Und das hat Hessen nie gemacht" (H23).

Deutlich wird in diesem Zitat die zugewiesene Bedeutung von Richtlinien und Erlässen auf Länderebene, die Einfluss auf die Praxen der Ausländerbehörden haben können und – sofern zum Vorteil für Menschen in Duldung genutzt – sich positiv auf Möglichkeiten der Aufenthaltsverstetigung auswirken würden. In NRW finden sich beispielsweise in Anwendungshinweisen des Ministeriums zu § 25b AufenthG explizite Hinweise zur Möglichkeit des Abrückens von der Passpflicht nach Ermessen der zuständigen Sachbearbeiter:innen sowie zum Zug-um-Zug-Verfahren als Weg der Identitätsklärung und Passbeschaffung (Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen 2021, S. 30).

Auch sei in diesem Zusammenhang auf Programme verwiesen, die in Bundesländern zum Einsatz kommen und die Wege auch von Menschen in Duldung in Bezug auf ihre Bemühungen zur Aufenthaltsverfestigung positiv beeinflussen können. Immer wieder wird von Befragten in NRW auf die Landesinitiative *Durchstarten in Ausbildung und Arbeit* (Programmzeitraum 2020–2023) Bezug genommen, die sich explizit auch an junge Menschen in Duldung richtete und die dazu beigetragen konnte, die Unterstützungslandschaft und Vernetzungen zu erweitern. Einen Bericht dazu liefert die *Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung NRW* (2023).

In den vorangegangenen Kapiteln wurden vorrangig strukturelle Hürden in den Blick genommen. Diese bleiben nicht ohne Folgen für die Betroffenen. Weiterhin ließen sich sozialstrukturelle Faktoren auf der individuellen Ebene der Betroffenen erkennen, insbesondere die psychischen Belastungen und Überforderungen.

5.3. Fazit: Wege in den Aufenthalt: unklar, konditionalisiert, zufällig und vernutzend

Die Sicherung des Aufenthalts ist für viele junge Menschen in Duldung zentrales Ziel, um dem oft langjährigen Zustand der Prekarität zu entkommen und eine Zukunftsperspektive entwickeln zu können. Auch wenn die vielen Anforderungen und Bedingungen suggerieren, dass deren Erfüllung am Ende den Aufenthalt verheißt, so zeigt eine genauere Betrachtung der Strukturen und Beispiele, dass dem nicht so ist. Innerhalb der Gruppe der Menschen mit Duldung kann ein

hohes Maß an Stratifizierung festgestellt werden, die sich auch in Möglichkeiten der Aufenthaltsverstetigung materialisiert.

Aufenthaltsrechtliche Regelungen können zu einem Zugewinn von sozialen Rechten durch einen sichereren Aufenthalt führen, z. B. durch die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis. Sie können jedoch auch zum Ausschluss aus Möglichkeiten der Erlangung sozialer Rechte und eines sicheren Aufenthalts führen, beispielsweise durch die Erteilung einer „Duldung light".

Teile der Gruppe der Menschen in Duldung sind von Möglichkeiten der Aufenthaltsverstetigung zumindest zeitweise rechtlich gänzlich ausgeschlossen, wenn ihnen eine „Duldung light" ausgestellt wurde und/oder ihnen beispielsweise die Täuschung über die eigene Identität vorgeworfen wird. Ihnen wird der Weg in den sicheren Aufenthalt verwehrt.

Andere haben zwar die theoretische rechtliche Möglichkeit, aus der Duldung heraus Wege in den gesicherten Aufenthalt zu beschreiten, beispielsweise über die Ausbildungsduldung oder den Nachweis „guter Integration". Diese rechtlichen Möglichkeiten der Aufenthaltsverstetigung sind jedoch äußerst voraussetzungsreich und an diverse Konditionen geknüpft. Menschen in Duldung stoßen, abhängig von ihrer individuellen Lebenslage, auf vielfältige Hindernisse, die den Weg erschweren oder gänzlich verbauen. Durch das Social Standing der Personen werden auch ihre Bleiberechte beeinflusst (Morris 2015, S. 363). Um den Weg in Richtung Aufenthaltssicherheit erfolgreich verfolgen zu können, ist ein hohes Maß an sozialen, kulturellen und ökonomischen Ressourcen notwendig.

Wege in die Aufenthaltssicherung sind weiterhin durch informelle Prozesse beeinflusst und beinhalten höchst komplexe, teils paradoxe Anforderungen. Diese beruhen nicht selten auf Diskriminierungen, erzeugen sie und verdoppeln sie somit. Wenn beispielsweise eine Person die Ressource „Lernfähigkeit" für die Erfüllung des Nachweises „guter Integration" zur Erlangung eines Aufenthaltstitels nach § 25a AufenthG nicht erfüllen kann – seien die Gründe gesundheitlicher oder sozialer Natur oder eine Frage eines angemessenen Lernortes – dann wird sie ihr Bleiberecht nicht umsetzen können; auch wenn Lernen und Bleiben eigentlich in keinem Abhängigkeitsverhältnis stehen sollten. Pichl (2017, S. 463) schlussfolgert, dass der Gesetzgeber solcherlei Bedingungen nur implementieren kann, wenn im Diskurs ebenfalls schon Unterscheidungen etabliert sind, wie die in „gute" und „schlechte" Geflüchtete. Diese Diskriminierungen legitimieren Stratifizierungen und damit weitere Diskriminierungen.

Unsere Forschungsergebnisse zeigen, dass neben der Achse der Rechte und der Achse der informellen Aspekte – dem Social Standing – weitere stratifizierende Aspekte Einfluss auf das Gelingen der Aufenthaltsverstetigung haben (Morris 2015, S. 367). Dazu gehören lähmende Effekte: Der Weg ist von zahlreichen Hürden und Faktoren abhängig, die zum einen in einem wechselseitigen Verhältnis zueinander stehen und zum anderen häufig gar nicht im Einflussbereich der Betroffenen liegen. Nur wenn klare Ausschlussgründe vorliegen, kann

der Aufenthalt nicht verfestigt werden, jedoch können diese Ausschlussgründe temporär sein, wie im Fall der „Duldung light".

Insbesondere Schwierigkeiten bzw. faktische Unmöglichkeiten bei der Identitätsklärung verhindern die Aufenthaltsverstetigung und lassen Menschen in Duldung im prekären Zustand der Duldung verharren. Diesbezüglich zeigen wir auf, dass sich Personen in Duldung einem starken Widerspruch ausgesetzt sehen: Die Klärung der Identität ist Voraussetzung zur Aufenthaltssicherung, kann jedoch gleichzeitig als Grundlage der Abschiebung dienen. Dieser vorgegebene Widerspruch ist ein Kristallisationspunkt, an dem die Menschen im Prozess der Aufenthaltsverfestigung feststecken.

Der Nachweis der vielfältigen Voraussetzungen, die nicht zwangsläufig zu einer erwünschten Aufenthaltsverstetigung führen müssen, ist für viele Menschen in Duldung schwer zu erreichen, auch weil die Gefahr der Abschiebung häufig über Jahre das Leben der Menschen begleitet. Dabei verstehen wir die vielfältigen Bedingungen, die erfüllt sein müssen, auch als Mittel restriktiver und selektiver Migrationspolitik. Sie sollen der Abschreckung dienen und dazu beitragen, dass Menschen in Duldung von dem Versuch der Aufenthaltssicherung absehen. Die Gewährung oder Vorenthaltung von Rechten wird zum „Vehikel der Kontrolle" (Morris 2003, S. 80). Die Gruppe geduldeter Menschen bleibt dadurch in starkem Maße kontrollierbar.

Wir denken, dass in der Duldung drei Achsen der Stratifizierung wirken. Die erste Achse stellen die gesetzlichen Bedingungen dar. Über rechtliche Gegebenheiten hinaus wirkt zweitens eine informelle Achse, denn die Aufenthaltsverfestigung (Civic Inclusion) vollzieht sich in direkter Abhängigkeit von weiteren Bedingungen, wie der Wohn- oder Arbeitsmarktlage. Wenn wir den Begriff „informell" verwenden, dann geht es uns darum, deutlich zu machen, dass eine Reihe weiterer Aspekte eine Rolle spielen, die nicht unmittelbar den Akt der Umsetzung formeller Regeln betreffen und dennoch Verfahren und Auslegungen maßgeblich beeinflussen.

Empirisch kann gezeigt werden, dass noch eine dritte Achse ergänzt werden kann, die ebenfalls informell ist, jedoch eine Gemeinsamkeit aufweist. Wir nennen sie „Achse des Zufalls". Wie aufgezeigt, können Wege in den Aufenthalt stark erschwert werden, wie etwa durch die restriktive Nutzung von Ermessensspielräumen seitens der Ausländerbehörden oder durch unzureichende Unterstützungsangebote in Kommunen. Nicht zuletzt ist auch das Maß der Unterstützung in den Kommunen relevant (vgl. Kapitel 8). Durch kommunal unterschiedliche Bedingungen werden die Lebenssituationen der Menschen in Duldung und deren Aufenthaltsmöglichkeiten maßgeblich geprägt. Wege werden eröffnet oder bleiben verschlossen. Insofern ist die Erreichung von Bleiberechten auch abhängig von Zufällen: In welcher Kommune kommt die Person an und auf welche kommunalen Praktiken trifft sie dort, welche Ermessensentscheidungen trifft der:die Sachbearbeiter:in in der zuständigen Ausländerbehörde und wen hat die

betroffene Person zufällig kennengelernt, wie ist die Zivilgesellschaft vor Ort aufgestellt und welche Unterstützungsangebote bestehen im Umfeld? Die Chancen, in den gesicherten Aufenthalt zu gelangen und innerhalb dieses stratifizierten Systems einen „Aufstieg" (Fendel/Schreyer 2022, S. 296) zu erreichen, können also von Faktoren abhängig sein, die nirgendwo festgeschrieben oder von den Betroffenen und ihren persönlichen Ressourcen beeinflussbar sind, die somit nicht deutlich ersichtlich oder durch Leistung erfüllbar sind.

Das Zusammenspiel der drei Achsen sorgt für eine Atomisierung der Lage geduldeter Personen. Es spaltet sie nicht nur von Menschen mit mehr oder weniger staatsbürgerlichen Rechten ab und positioniert sie dadurch gesellschaftlich, sondern es spaltet auch die Gruppe der Personen in Duldung untereinander, vereinzelt und erschwert die Bearbeitung und damit den gesamten Prozess der Einlösung von Rechten.

Zu einem ähnlichen Ergebnis im Kontext der Situation Geflüchteter in Kommunen kommen Bakoben, Rumpel und Schlee (2023, Deckblatt). Sie arbeiten heraus, dass es zu einer ungleichen Chancenverteilung, zu Ausschlüssen Geflüchteter aufgrund diversifizierter Aufenthaltspositionen sowie zu Umsetzungsproblemen in lokalen Verwaltungen kommt.

Wir sehen noch weitergehende Probleme: Die Bedingungen, Hürden und damit verbundene Fallstricke zu kennen, verlangt schon von allen Beteiligten, von Betroffenen sowie von Sozialarbeiter:innen, Unterstützer:innen aber auch Behördenmitarbeiter:innen ein umfassendes Wissen. Nun wird aber deutlich, dass dies nicht ausreicht. Die Komplexität der Lage, in die jede einzelne geduldete Person gebracht wird, verlangt neben diesem Wissen extrem viel Zeit und eine starke Konzentration auf Details des Einzelfalls, um verbleibende Möglichkeiten herauszufinden, zu entwickeln und damit den Aufenthaltsprozess noch voranzubringen zu können.

Dies führt dann zur eingangs beschriebenen Vernutzung von Ressourcen. Im Gefüge differentieller Inklusion (Kapitel 1), der Gleichzeitigkeit von Öffnungen und Schließungen, werden Betroffene, Unterstützer:innen, Behörden, Gerichte und Kommunen ohne Rücksicht auf Verluste in einen immensen Aufwand eingespannt. Die daraus resultierende Vernutzung ist allen Achsen im Stratifizierungsprozess inhärent, wird jedoch auf der lokalen Ebene in hohem Maße wirksam und direkt erfahrbar.

Sich ständig ändernde Gesetzeslagen tragen dazu bei, denn sie verlangen eine ständige Reaktualisierung und teilweise auch Neuausrichtung der Arbeit. Auf das antidemokratische Moment der Schließung durch die politische Strategie der Verkomplizierung von Gesetzen macht Goebel (2021, S. 247) aufmerksam. Menschen in Duldung sollen vom Bleiberecht ferngehalten werden, indem Wege in den gesicherten Aufenthalt so schwierig wie möglich gestaltet werden. Die Formierung der Hürden und die Entstehung des Dickichts bewerten wir als

Formen der rassistischen Diskriminierung sowie als Mittel der Abschreckung und Kontrolle im Rahmen restriktiver Migrationspolitik.

5.4. Biografische Einblicke: Murat und Ahmad – Der lange Weg in den Aufenthalt

Sara Madjlessi-Roudi, Susanne Spindler

Den Brüdern Murat und Ahmad gelingt es, nach vielen Jahren in Duldung ihren Aufenthalt zu sichern. Die Biografien zeigen die langen Wege und damit einhergehende zahlreiche Probleme bei der Aufenthaltssicherung. Zentrale Themen im Interview sind die Wohnsituation nach Ankunft in Deutschland, das Handeln der Ausländerbehörde, Zugänge zur Ausbildung sowie die Unterstützung durch ehrenamtlich Engagierte.

Murat und Ahmad reisen im Jahr 2013 mit sechs Geschwistern sowie ihren Eltern aus Bosnien ein, um in Deutschland zu leben. Von 1992 bis 1997 lebte die Familie schon einmal in Deutschland. Daher verfügen die älteren Geschwister über Deutschkenntnisse.

Als zunächst besonders schwierig für ihre Lebenssituation beschreiben die beiden Brüder die äußerst beengte Wohnsituation der Familie in den ersten drei bis vier Jahren nach ihrer Ankunft. Die zehnköpfige Familie ist in einer Gemeinschaftsunterkunft in zwei kleinen Zimmern untergebracht. Die Wohnsituation erschwert einerseits das Erlernen der deutschen Sprache und in der Folge auch den erfolgreichen Schulbesuch, andererseits wird sie als emotional belastend beschrieben. So gibt es in der Gemeinschaftsunterkunft häufig nächtliche Polizeieinsätze zur Abschiebung von anderen geflüchteten Personen.

> *„Ja auch, wenn man sieht, so wie man manche Familien deportiert, dann kriegen wir auch Angst, ne und dann hat man auch keine Lust oder besser gesagt hat man Angst, etwas anzufangen, zum Beispiel zum, eh Schule zu gehen oder egal was. Dann war- haben wir nur gewartet, nächsten Tag abgeschoben zu werden. Deswegen traut sich auch ganz viele Familien nicht, die auch Duldung haben, etwas zu machen zum Lernen oder was weiß ich Deutschkurs eh, Schule zu gehen auch die Sprache zu lernen“* (D24).

Als äußerst belastend beschreiben beide den Druck durch die Ausländerbehörde. Nachdem die Familie ihre Duldung anfänglich nur (sic!) alle sechs Monate verlängern muss, erhöht sich die Taktung der Termine auf alle drei bis vier Wochen. Die Angst vor einer drohenden Abschiebung ist somit sehr hoch. Hat die Familie zunächst noch eine Sachbearbeiter:in als Ansprechperson, kommt es nach einer Weile zu einem häufigen Wechsel von zuständigen Behördenmitarbeiter:innen.

Die Interviewpartner berichten von Druck zur „freiwilligen" Ausreise durch die Ausländerbehörde:

> *„Wo ich noch in der Schule war, haben die uns gezwungen zu unterschreiben, dass wir freiwillig von hier gehen und so. Und am Ende haben die gesagt ja, eure Eltern, sie müssen das Land verlassen. Und die Kinder müssen hier eine Ausbildung finden und machen. Dann können wir dadurch bleiben. Entweder das oder alle zusammen"* (D24).

Die Behörde stellt die Familie also vor die Wahl, entweder gemeinsam ausgewiesen oder getrennt zu werden, wobei die Eltern allein ausreisen sollen, während die Kinder aufgefordert sind, sich binnen drei Monaten einen Ausbildungsplatz zu suchen. Bei entsprechendem Erfolg stellt die Ausländerbehörde in Aussicht, dass möglicherweise eine Ausbildungsduldung erteilt werden kann.

> *„Die haben zu uns gesagt: Ihr müsst einen Ausbildungsplatz finden, sonst sehe ich da keine Chance auch für euch und da hatten wir noch bis dahin keine Ausbildung und wir hatten glaube ich zwei oder drei Monate Zeit, dass wir etwas finden"* (D24).

Die Familie entscheidet sich für letztere Option. Die Trennung von den Eltern beschreiben beide Brüder als sehr schwierig. Sie sind nun auf sich allein gestellt. Tatsächlich schaffen es alle Geschwister innerhalb von zwei Monaten einen Ausbildungsplatz zu finden. So erzählt Ahmad:

> *„Und da hab ich auch richtig Mühe gegeben, ganz viele Bewerbungen geschrieben"* (D24).

Die Ausländerbehörde hält Wort und stellt im Anschluss allen eine Ausbildungsduldung aus. Positiv berichten die Interviewpartner von der Unterstützung durch Ehrenamtliche im Prozess ihrer Aufenthaltssicherung, beispielsweise bei der Begleitung zu Terminen bei der Ausländerbehörde oder bei der Unterstützung bei Vorstellungsgesprächen.

Dabei schildern die Brüder auch Probleme bei der Ausbildungsplatzsuche, insbesondere Unsicherheiten von Betrieben aufgrund der Duldung, obwohl sie die Aussicht auf die Ausstellung einer Ausbildungsduldung haben. Ahmad berichtet:

> *„der meinte, ja das ist ein bisschen eh, nicht sicher für mich, weil der Platz ist frei, ich kann dir den Platz geben, aber ob du hier noch bleiben kannst, das ist unsicher für mich, aber wir versuchen es, ich gehe dieses Risiko ein. […] Als ich eh, den Arbeitsvertrag- den Ausbildungsvertrag gezeigt habe im Ausländeramt, haben die noch gewartet, 4 Wochen, bis ich meine Ausbildung, also Ausbildungsduldung bekomme. Und dann war auch für den Arbeitgeber nicht so ganz sicher, ob ich da noch bei ihnen bleibe oder nicht"* (D24).

Der anschließende Prozess der Ausbildung hin zum Aufenthalt wird von Murat als unkomplizierter beschrieben:

> *„… und ja, dann haben wir- ich zum Beispiel habe direkt eine Ausbildung gefunden. Und ja wo ich den Bogen bekommen habe, 3 Jahre war ganz andere Geschichte, dann war viel leichter. Und ja, dann habe ich auch Arbeitserlaubnis direkt bekommen, damit ich arbeiten kann, weil davor konnten wir nicht arbeiten, durften wir nicht. Wo wir das bekommen haben, war ganz anders, da konnten wir arbeiten und so und eh war viel viel anders. Also dann habe ich Ausbildung angefangen, bestanden und jetzt bin ich weiter da in diese gleiche Bäckerei. Habe ein festen Vertrag. Und ja, ich bin jetzt seit sieben bis acht Jahren da*" (D24).

Nach vielen Jahren der Duldung verfügen Ahmad und Murat zum Interviewzeitpunkt über eine Aufenthaltsgenehmigung nach § 25b AufenthG und streben die deutsche Staatsangehörigkeit an, um auch langfristig mit ihren Familien in Deutschland bleiben zu können.

Literatur

Arbeitskreis Flucht und Asyl der Deutschen Sektion der Internationalen Ärzte für die Verhütung des Atomkrieges/Ärzte in sozialer Verantwortung e.V. (IPPNW) (2020): IPPNW Report. Die gesundheitlichen Folgen von Abschiebung. Eine Einordnung und Kritik aus ärztlicher und psychotherapeutischer Sicht. ippnw.de/commonFiles/pdfs/Soziale_Verantwortung/Report_Gesundheitliche-Folgen-Abschiebung_FINAL_web.pdf (Abfrage: 24.06.2024).

Bakoben, Ghislaine Sandrine/Rumpel, Andrea/Schlee, Thorsten (2023): Lokale Sozialpolitik für Geflüchtete – Was lokale Akteure gelernt haben und was Geflüchtete brauchen. IAQ-Report 01/2023. doi.org/10.17185/duepublico/77364.

Balibar, Étienne (2005): Europe as borderland. In: Kölnischer Kunstverein et al. (Hrsg.): Projekt Migration. Köln: DuMont, S. 202–209.

Becker, Kerstin/Saborowski, Nadja (2018): Die Unzumutbarkeit der Passbeschaffung. Hinweise für die Beratung von Geflüchteten. In: Asylmagazin 1–2, S. 16–23.

Berthold, Thomas (2014): In erster Linie Kinder. Flüchtlingskinder in Deutschland. www.unicef.de/_cae/resource/blob/56282/fa13c2eefcd41dfca5d89d44c72e72e3/fluechtlingskinder-in-deutschland-unicef-studie-2014-data.pdf (Abfrage: 29.03.2024).

Bundesfachverband unbegleitete minderjährige Flüchtlinge e.V. (o. J.): „Passbeschaffung & Identitätsklärung bei unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen". b-umf.de/p/passbeschaffung-und-identitaetsklaerung (Abfrage: 01.04.2024).

Dahlvik, Julia (2018): Inside Asylum Bureaucracy. Organizing Refugee Status Determination in Austria. Cham: Springer Open.

Fendel, Tanja/Schreyer, Franziska (2022): Ungleichheit und Aufstieg in der Einwanderungsgesellschaft. Zur Stratifizierung geflüchteter Frauen und Männer im Kontext aktivierender Integrationspolitik. SozW 73, 2, S. 266–308.

Foroutan, Naika/Hamann, Ulrike/El-Kayed, Nihad/Jorek, Susanna (2017): Zwischen Lager und Mietvertrag – Wohnunterbringung geflüchteter Frauen in Berlin und Dresden. Berlin: Berliner Institut für empirische Integrations- und Migrationsforschung (BIM), Humboldt-Universität zu Berlin.

Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung mbH (G.I.B) (2023): Landesinitiative „Durchstarten in Ausbildung und Arbeit“ – junge Erwachsene in Duldung und Gestattung in Nordrhein-Westfalen, in: G.I.B.-Beiträge zur Arbeits- und Sozialpolitik 2023/09 (Themenheft). gib.nrw.de/wp-content/uploads/2024/12/GIB-Beitraege_2023-09_Themenheft_Durchstarten.pdf (Abfrage: 02.04.2024).

Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung mbH NRW (2021): Durchstarten in Ausbildung und Arbeit. Tabellenband 3/2021. gib.nrw.de/wp-content/uploads/2024/12/Durchstarten_Tabellenband_Berichtszeitpunkt_2020-12-31.pdf (Abfrage: 02.04.2024).

Goebel, Simon (2021): Perspektiven von Refugees auf Alltag und Widerständigkeit in Aufnahmeeinrichtungen. Annäherungen an ein Dispositiv der Lager II. In: Devlin, Julia/Evers, Tanja/Goebel, Simon (Hrsg.): Praktiken der (Im-)Mobilisierung. Bielefeld: transcript, S. 239–258.

Gogolin, Ingrid (1994): Der monolinguale Habitus der multilingualen Schule. Münster, New York, München, Berlin: Waxmann

Griffiths, Melanie (2015): „Here, Man Is Nothing!“: Gender and Policy in an Asylum Context. In: Men and Masculinities 18, 4, S. 468–488.

Grittmann, Elke/Hess, Sabine/Koopmann, Ulrike/Schwenken, Helen (2023): Gender, Flucht, Aufnahmepolitiken: Die vergeschlechtlichte In- und Exklusion geflüchteter Frauen*. In: Akdemir, Nevra/Elle, Johanna/Grittmann, Elke/Hess, Sabine/Koopmann, Ulrike/Müller, Daniela/Schwenken, Helen/Şenoğuz, H. Pınar/Ullmann, Johanna (Hrsg.): Gender, Flucht, Aufnahmepolitiken. Die vergeschlechtlichte In- und Exklusion geflüchteter Frauen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 1–33.

Huke, Nikolai (2020): Rassismus als Arbeitsmarkthindernis für Geflüchtete. Ganz unten in der Hierarchie Arbeitsmarkt. www.proasyl.de/wp-content/uploads/Rassismus-Studie_GanzUnten_web_Uni-Tuebingen_NikolaiHuke.pdf (Abfrage: 02.04.2024).

Kirpes, Reinhard (2000): Ausweisung und Abschiebung. In: Bewährungshilfe 1, S. 102–106.

Lahusen, Christian/Schneider, Stephanie (2017): Asyl verwalten. Zur bürokratischen Bearbeitung eines gesellschaftlichen Problems. Bielefeld: transcript.

Lockwood, David (1996): Civic integration and class formation. British Journal of Sociology 47, 3, S. 531–550.

Mai, Marina (2023): „Reisedokumente für Exil-Eritreer: Der schwierige Weg zum Pass“. In: taz (3. Juni). taz.de/Reisedokumente-fuer-Exil-Eritreer/!5938075 (Abfrage: 01.04.2024).

Mignolo, Walter D./Tlostanova, Madina V. (2006): Theorizing from the Borders: Shifting to Geo- and Body-Politics of Knowledge. In: European Journal of Social Theory, 9, 2, S. 205–221.

Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen (2021): Aufenthaltsgewährung bei gut integrierten Ausländern. Anwendungshinweise zu § 25b Aufenthaltsgesetz (AufenthG). www.mkjfgfi.nrw/sites/default/files/documents/210319_ueberarbeitete_anwendungshinweise_ss_25b_aufenthg.pdf (Abfrage: 26.02.2024).

Mohr, Katrin (2005): Stratifizierte Rechte und soziale Exklusion von Migranten im Wohlfahrtsstaat. In: Zeitschrift für Soziologie 34, 5, S. 383–398.

Morris, Lydia (2002): Managing migration. Civic stratification and migrants’ rights. London: Routledge.

Morris, Lydia (2003): Managing Contradiction: Civic Stratification and Migrants’ Rights. In: International Migration Review 37, 1, S. 74–100.

Morris, Lydia (2015): Transnationale Migration und die Dynamik von Rechten. In: WSI Mitteilungen 5, S. 365–373.

Neuhauser, Johanna/Birke, Peter (2021): Migrantische Arbeit unter Covid-19: Leerstellen in der Arbeitssoziologie. In: AIS-Studien 14, 2, S. 59–69.

Pichl, Maximilian (2017): Diskriminierung von Flüchtlingen und Geduldeten. In: Scherr Albert/El-Mafaalani, Aladin/Yüksel, Gökçen (Hrsg.): Handbuch Diskriminierung. Wiesbaden: Springer VS, S. 449–463.

Römhild, Regina (2023): Stadt als Borderland: Anti/rassistische Auseinandersetzungen in der postmigrantischen Gesellschaft. In: Bukow, Wolf-Dietrich/Rolshoven, Johanna/Yildiz Erol (Hrsg.): (Re-)Konstruktion von lokaler Urbanität. Wiesbaden: Springer VS, S. 215–227.

Scherr, Albert/Inan, Çiğdem (2018): Leitbilder in der politischen Debatte: Integration, Multikulturalismus und Diversity. In: Gesemann, Frank/Roth, Roland (Hrsg.): Handbuch Lokale Integrationspolitik. Wiesbaden: Springer VS, S. 201–226.

Schlee, Thorsten/Schammann, Hannes/Münch, Sybille (2023): An den Grenzen? Ausländerbehörden zwischen Anspruch und Alltag. Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung.

Schultz, Caroline (2021): Deserving the Right to Work? Immigration Officials and the Work Permit in Germany. In: Social Policy & Society 20, 3, S. 497–508.

Schulze, Erika/Spindler, Susanne (2017): Schule als sicherer Ort. Flucht als Herausforderung für Soziale Arbeit in der Schule. DDS – Die Deutsche Schule 109, 3, S. 248–259.

Spindler, Susanne (2006): Corpus delicti. Männlichkeit, Rassismus und Kriminalisierung im Alltag jugendlicher Migranten. Münster: Unrast.

Spindler, Susanne (2023): Männer* und Männlichkeiten. In: Scharrer, Tabea/Glorius, Birgit/Kleist, Olaf/Berlinghoff, Marcel (Hrsg.): Flucht- und Flüchtlingsforschung. Handbuch für Wissenschaft und Studium. Baden-Baden: Nomos, S. 437–444.

Walter, Michael (2001): Migration und damit verbundene Kriminalitätsprobleme. In: Jehle, Jörg-Martin (Hrsg.): Raum und Kriminalität. Sicherheit der Stadt. Migrationsprobleme. Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg, S. 209–228.

Zablotsky, Veronika (2020): Unsanctioned Agency. Risk Profiling, Racialized Masculinity, and the Making of Europe's „Refugee Crisis". In: Lynes, Krista/Morgenstern, Tyler/Paul, Ian A. (Hrsg.): Moving Images. Bielefeld: transcript, S. 189–210.

6. „Es geht nicht um meinen Wunsch, sondern ich muss einen Weg finden zu arbeiten, egal welchen“: Pfade von Menschen mit Duldung in die berufliche Ausbildung

Marina Mayer, Karin Scherschel

Berufliche Ausbildungen bieten ihrer hauptsächlichen Zielgruppe – jungen Menschen – Bildungschancen und ein Moratorium, in dessen Rahmen Regulierungen die Anforderungen an sie als un- und angelernte Arbeitskräfte abfedern.[1] Zugleich schützen diese Berufsabschlüsse vor Überausbeutung, weil sie die Verhandlungsmacht qualifizierter Arbeitnehmer:innen auf Arbeitsmärkten stärken. Die Kehrseite besteht in der relativen Herabstufung derjenigen, die eben jene Qualifikationen nicht erwerben und vorweisen können. Für Neuzugewanderte vermag sich in einer Berufsausbildung eine Bildungsteilhabe zu realisieren – sofern die Unterrichtsinhalte an die jeweilige Vorbildung und die individuellen Bildungsbedarfe anschließen. Möglicherweise mag ein Bildungsmotiv sogar erstrangig sein, wenn eine berufliche Ausbildung nicht mit dem Ziel aufgenommen wird, einen Beruf zu erlernen, sondern einen für die Hochschulbildung qualifizierenden Abschluss zu erwerben. Der hohe Stellenwert von Bildungszertifikaten auf dem deutschen Arbeitsmarkt bei gleichzeitiger Nicht-Anerkennung ausländischer Qualifikationen (vgl. Abschnitt 7.2.3) führt auch Ältere in das berufliche Bildungssystem.

Durch die Verknüpfung von Bildung und Arbeit bietet das hybride Berufsbildungssystem also das Potenzial, junge Menschen mit Migrationsgeschichte die Teilhabe an Bildung und an Erwerbsarbeit gleichermaßen zu ermöglichen. Im idealen Fall offeriert eine berufliche Ausbildung sowohl gesellschaftliche Teilhabe durch qualifizierte Arbeit als auch einen temporär gesicherten Aufenthalt.

Diesem Idealverlauf stehen jedoch für Menschen in Duldung eine Vielzahl von Hürden entgegen, einen Zugang zu Ausbildung oder bestimmten Berufszweigen zu bekommen, eine Ausbildung erfolgreich abzuschließen oder einen gesicherteren Aufenthalt zu erhalten. Diese Barrieren sind Gegenstand des vorliegenden 6. Kapitels unserer Untersuchung. Es basiert auf Interviews mit mindestens 18-jährigen Personen, die selbst in Duldung sind oder waren sowie auf

1 Dass die Regulierungen vornehmlich bei den zulässigen Arbeitszeiten vielfach nicht eingehalten werden, zeigt der jährliche DGB-Ausbildungsreport (DGB-Bundesvorstand 2023).

Gruppengesprächen und Interviews mit Fachkräften und zivilgesellschaftlich Engagierten (vgl. Kapitel 2). Es ist wie folgt strukturiert.

In einem ersten Schritt wird das deutsche Berufsbildungssystem skizziert und eine knappe arbeits- und bildungssoziologische Einordnung dieses Systems vorgenommen (Abschnitt 6.1.). Den weitaus größten Teil des Kapitels nehmen die empirischen Rekonstruktionen ein, die Schritt für Schritt entfalten, wie Menschen in Duldung kontextbezogen Abwägungen treffen, inwiefern ein Pfad in die berufliche Ausbildung für sie selbst infrage kommt. Zunächst wird argumentiert, dass unterschiedliche Faktoren existieren, die Orientierungen auf eine Ausbildung und einen Ausbildungszweig hin beeinflussen: darunter sowohl positiv-verstärkende (z. B. Unterstützung durch Peers und zivilgesellschaftliche Akteur:innen) als auch negativ wirkende (z. B. fehlende Erlaubnis der Ausländerbehörde). In unsere Reflexionen beziehen wir systematisch die Frage nach der Agency der jungen Menschen in Duldung ein, indem wir das Wechselspiel zwischen Anforderungen des Bildungssystems und den Restriktionen, die das Leben in Duldung auszeichnen, ausloten (Abschnitt 6.2.). Als institutionelle Zugangshürden stellen sich die Zugangsregelungen der Ausbildungsgänge und aufenthaltsrechtliche Beschränkungen dar. Ein Eintritt in Ausbildung hängt von den beteiligten institutionellen Akteur:innen, insbesondere den Ausländerbehörden und Betrieben ab und kann von diesen verwehrt werden (Abschnitt 6.3.). Im Zentrum des Kapitels stehen vier Konstellationen eines Übergangs in Ausbildung. Sie typisieren subjektive Orientierungen in ihrem Zusammenspiel mit den jeweiligen systemischen Beschränkungen, denen die Menschen in Duldung ausgesetzt sind, wie auch Ressourcen, über die sie verfügen (Abschnitt 6.4.). Im Anschluss an die Skizze dieser Konstellationen werden weitere Aspekte der Entscheidung für einen Berufszweig bzw. ein Tätigkeitsfeld aus der Empirie vorgestellt (Abschnitt 6.4.5.). Diese lassen einen Eigensinn und Kontinuitäten zu bisherigen biografischen Erfahrungen erkennen. Abschnitt 6.5. beleuchtet daran anknüpfend, wie auch in einer Ausbildung weiterhin Unsicherheiten und Krisen deren erfolgreichen Abschluss für Personen in Duldung besonders gefährden. Kapitel 6 endet mit einem Resümee (Abschnitt 6.6.).

6.1. Das Berufsbildungssystem zwischen Markt, Zwang und Selektion

Die Zielgruppe unserer Studie trifft auf das historisch gewachsene deutsche Berufsbildungssystem unter spezifischen Bedingungen. Das deutsche Berufsausbildungssystem kennt drei Zweige: (1) das duale System in Berufsschule und Betrieb, (2) das Schulberufssystem und (3) das Übergangssystem (Kohlrausch/Islertas 2022). Diese Zweige stehen nicht allen Personen in Duldung in vollem Umfang offen.

6.1.1. Drei Zweige des Berufsbildungssystems

Das duale Berufsausbildungssystem (1) ist durch die parallele Ausbildung in Betrieb und Berufsschule gekennzeichnet. Dabei werden praktische Fähigkeiten im Betrieb durch benannte Ausbilder:innen an die Auszubildenden weitervermittelt. Der theoretische Unterricht in der Berufsschule findet meist an einigen Tagen in der Woche, in manchen Ausbildungsgängen im Blockunterricht statt. Des Weiteren können einige Ausbildungsgänge im ersten Lehrjahr ausschließlich an Berufsschulen und überbetrieblichen Ausbildungszentren stattfinden, etwa weil der Umgang mit gefährlichen oder wertvollen Werkstoffen zunächst grundsätzlich erlernt werden muss oder weil bestimmte Maschinen in spezialisierten Betrieben nicht vorhanden sind.

Eine duale Ausbildung mit Arbeit in einem Betrieb setzt während der Ausbildung eine Beschäftigungserlaubnis durch die Ausländerbehörde voraus (vgl. Kapitel 4 und 7). Diese wird vielen Menschen in Duldung nicht gewährt, was ihnen zugleich solche Ausbildungsmöglichkeiten verschließt. Eine temporäre Ausnahme gäbe es in wenigen dualen Ausbildungsgängen durch die Teilnahme am ersten Lehrjahr, sofern dieses rein schulisch ist, allerdings ohne gesicherte Weiterführungsperspektive. Vollzeitschulische Ausbildungen über das Schulberufssystem (2) sind ein zweiter Weg, ohne Beschäftigungserlaubnis an der Ausländerbehörde vorbei in das berufliche Bildungssystem zu gelangen, sofern die Ausbildungen nur geringe Praxisanteile beinhalten. Denn hier muss kein Vertrag mit einem Unternehmen geschlossen werden. Vertretene Fachrichtungen sind Ausbildungen im Gesundheits- und Sozialwesen oder Assistenzberufe in IT und Wirtschaft (vgl. Schultheiß/Sell/Becher 2021). Der dritte Zweig – das Übergangssystem (3) – soll den Weg in die Ausbildung ebnen. Einige besondere Beschulungen für Geflüchtete oder Neuzugewanderte werden als Übergangsklassen diesem dritten Zweig zugeordnet. Durch das Übergangssystem soll „das Nachholen von allgemeinbildenden Schulabschlüssen oder de[r] Erwerb von berufsvor- oder berufsgrundbildenden Qualifikationen ermöglicht werden. Durch die zumeist ca. einjährigen teilqualifizierenden Maßnahmen wird erhofft, dass sich die Chancen der Teilnehmenden auf eine betriebliche oder schulische Ausbildung verbessern“ (Maier 2021, o. S.).[2] Für nicht mehr schulpflichtige Personen in Duldung werden entsprechende Maßnahmen hingegen oft nicht gefördert.

Daneben eröffnen sich Sonderformen zum Erwerb eines qualifizierten Berufsabschlusses, die gerade für (im Ausland) Berufserfahrene mit Duldung infrage kämen. Darunter sind Externenprüfungen und ausbildungsadäquate Maßnahmen. Auch die vermehrt entstehenden dualen Studiengänge könnten gute Chancen

2 Entsprechend wird dieser dritte Zweig auch Chancenverbesserungssystem (z. B. Krüger 2003, S. 501) genannt, um aufzuzeigen, dass hier keine beruflichen Abschlüsse erworben werden.

bieten, da eine Ausbildungsduldung hier sogar ein Studium aufenthaltsrechtlich absichern könnte (Bundesministerium des Innern 2019, S. 6 f.).

6.1.2. Das Berufsbildungssystem in berufs- und migrationssoziologischer Perspektive

Berufsabschlüsse bieten mehrere Schutzfunktionen, die jedoch als soziale Konsequenz diejenigen ohne Abschluss vergleichsweise schlechterstellen. Das Berufssystem schützt Arbeitnehmer:innen vor Konkurrenz durch andere Arbeitnehmer:innen (Brater 2018, S. 208). Für Un- und Angelernte sowie für Personen mit in Deutschland nicht anerkannten Bildungsabschlüssen konstituiert dieses System dabei auch die hohe Wahrscheinlichkeit eines Ausschlusses von höheren Erwerbspositionen oder überhaupt Erwerbstätigkeit. Insgesamt dient es einer Standardisierung und Qualitätssicherung (Krüger 2003, S. 502), jedoch potenziell auf Kosten derjenigen, die vergleichbare Kompetenzen mitbrächten, denen aber die entsprechenden Zertifikate fehlen.[3]

Das gesellschaftliche Arbeitsvermögen wird durch „Berufsschneidung", in Sets von zu erwartendem überbetrieblichem Können und Wissen unterteilt (Beck/Brater/Daheim 1980, S. 39; 42). Dabei ist die Institutionalisierung von *Berufen* unterhalb des akademischen Niveaus ein „deutscher Sonderweg" (Krüger 2003, S. 497–501).[4] Auch in anderen Ländern existieren „Professionen", aber eben keine „Berufe" (ebd.). Die vornehmlich weiblich konnotierten Berufe des Schulberufssystems sind in den meisten anderen Ländern nämlich akademisiert. Direkteinstiege in Arbeit und Angelerntwerden innerhalb von Betrieben sind gängiger. Das duale berufliche Ausbildungssystem findet sich in Deutschland, Österreich und der Schweiz. Migrations- und arbeitssoziologische Perspektiven machen deshalb wiederkehrend zum Thema, wie Personen in ein solch vergleichsweise starres System einmünden, die bereits ein kulturelles Kapital mitbringen,

---

3 Anhand eines Beispiels: Im Fliesen-, Platten- und Mosaikleger:innen-Handwerk galt die Meisterpflicht, die aber abgeschafft wurde. Das ermöglichte nun anderen ohne diesen (deutschen) Abschluss die Ausübung des Handwerks. In den Folgejahren wurden Beschwerden an der Fachlichkeit in der Ausführung laut. Die Industriegewerkschaft Bauen, Agrar und Umwelt forderte eine Wiedereinführung der Meisterpflicht, wahrscheinlich auch der Interessenlage der gewerkschaftlich organisierten, eher autochthonen Klientel entsprechend. 2020 trat diese dann in Kraft. Zumindest als Nebenfolge bringt aber das Erfordernis eines deutschen Meistertitels einen Ausschluss von ausländischen Konkurrent:innen mit gleichwertigen Fähigkeiten mit sich. Von den derzeit guten Verdienstmöglichkeiten in gewerblicher Berufsausübung werden diese ferngehalten.

4 So äußert ein Interviewpartner in der Studie von Fontanari: „I have to be like the European, I need a *Beruf*. All people in Europe have a *Beruf*. […] You think this is normal, but it is not normal! In Africa it doesn't work like this, you don't need a *Beruf* to live your life. […] *Ausbildung* makes me equal like you. I want to have the same possibilities like you, but I first need a document [Aufenthaltsdokument]" (Fontanari 2022, S. 130, H. i. O.).

welches jedoch quer zu diesen „Schneidungen" gesellschaftlicher Arbeitsteilung und Sets an Voraussetzungen liegt. Einem Beruf zugeordnete Kompetenzen und Fertigkeiten werden institutionell festgelegt und in Rahmenlehrplänen festgehalten. Zum Stand Oktober 2022 erkennt das Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) 319 verschiedene Ausbildungsberufe an,[5] unter denen viele von Menschen in Duldung gar nicht erlernt werden dürften wegen des Erfordernisses einer Beschäftigungserlaubnis und weiterer Zugangshürden (siehe Abschnitt 6.3.). Die Anzahl dieser Berufe verblieb über die Jahrzehnte relativ stabil (Bundesinstitut für Berufsbildung 2023, S. 415–418; Brater 2018, S. 809–812), obgleich es zeitweise Aushandlungsprozesse vor allem von Unternehmensseite über verkürzte Ausbildungen gegeben hatte (Brater 2018, S. 808). Verändert haben sich – u. a. in Reaktion auf den soziotechnologischen Wandel – Bildungskonzept und Inhalt in der beruflichen Ausbildung in zahlreichen Berufszweigen. Im in Lernfelder aufgegliederten handlungsorientierten Unterricht sollen möglichst realistische Arbeitsanforderungen in den fachlichen, sozialen und personalen Kompetenzbereichen erprobt werden, wie sie in den jeweiligen Berufen auch in der Praxis vorkommen. Von den Lernenden sollen sie „durch planerische, ausführende und kontrollierende Prozesse (vollständige Handlung) bewältigt werden" (Gerholz 2022, S. 90).

Bildung und das Berufsbildungssystem erfüllen gesellschaftliche Funktionen: Bildung stellt eine funktionale Notwendigkeit zur Organisation moderner Gesellschaften im Kontext ihres steigenden Bedarfes an höher qualifizierten Arbeitskräften dar. Sie bilden jedoch auch ein Fundament für Stratifizierungen. Bei Weber werden früh die Monopolisierungs- und Selektionsfunktionen des Bildungssystem ausgeführt (u. a. 1921/1980, S. 201–203). Beck,[6] Kohli (1986, S. 183–185) und Solga (2005, S. 23) betonen die identifikatorischen und statusbezogenen Dimensionen der institutionalisierten Berufsbiografie in modernen Gesellschaften. Solga (2005) entlarvt die Ideologie der Meritokratie und Leistungsgerechtigkeit. In den institutionalisierten Verhältnissen des beruflichen Ausbildungssystems spiegeln sich die divergierenden Interessen von Staat, Arbeit und Kapital wider, wie es durch die historischen Aushandlungsprozesse zwischen Arbeitgeberverbänden, Gewerkschaften und staatlichen Institutionen geformt

5 Die Gesamtzahl der anerkannten Ausbildungsberufe nach § 4 BBiG bzw. nach § 25 HwO liegt bei 319. Diejenige der anerkannten und als anerkannt geltenden Berufe liegt im Oktober 2022 bei 327 (Bundesinstitut für Berufsbildung 2023, S. 419).

6 So schreibt Beck: „Der Beruf dient zur wechselseitigen Identifikationsschablone, mit deren Hilfe wir die Menschen, die ihn ‚haben', einschätzen in ihren persönlichen Bedürfnissen, Fähigkeiten, ihrer ökonomischen und sozialen Stellung. So seltsam es ist, die Person mit ihrem Beruf gleichzusetzen: In der Gesellschaft, in der das Leben auf den Faden des Berufes aufgereiht ist, enthält dieser tatsächlich einige Schlüsselinformationen, darunter Einkommen, Status, sprachliche Fähigkeiten, mögliche Interessen, Sozialkontakte usw." (Beck 1986, S. 221).

wurde. Migration kann dieses Dreiecksverhältnis neu justieren, etwa weil die Mobilität von Arbeitskräften auch deren Autonomie gegenüber Kapital und Staat stärkt. Sie können sich durch Migration sowohl ausbeuterischen Arbeitsverhältnissen entziehen als auch repressiven Staaten. Staatliche Regulierung der Bedingungen von Arbeitsmigration erfolgt erst als Antwort auf existierende Migration (Moulier-Boutang 1993). Goeke (2020) zeichnet nach, wie ambivalent sich die deutschen Gewerkschaften historisch zum Inländerprimat und zu Rechten und Kämpfen von sogenannten Gastarbeiter:innen verhalten haben. Fauser (2023) bereitet jüngst den Forschungsstand zu migrantischer Arbeit auf und kann am Beispiel einer Vielzahl von Studien zeigen, dass diese Arbeit unter globalisierten Verhältnissen durch Prekarität, Flexibilität und Informalität charakterisiert werden kann. Arbeitnehmerschutz vermag also zugleich Abdrängung anderer – etwa arbeitsloser oder ausländischer – Arbeitskräfte aus Arbeitsmärkten oder qualifizierten Sektoren sein. Kapitel 7 konkretisiert weitere Aspekte migrantischer prekärer Arbeit.

Joachim Schroeder kritisiert die geringe Bereitschaft arbeitsmarktpolitischer Akteur:innen zu Anpassungen des verberuflichten Ausbildungssystems an gegenwärtige Zuwanderungen „als dogmatisch und ethnozentrisch, wenn man die Lebenslagen junger Geflüchteter betrachtet" (Schroeder 2022, S. 53). „Trotz der hohen Nähe zur Arbeitswelt" würden sie mehrheitlich „in die Ausbildungsvorbereitung und somit in die zutiefst deutsche Leitkultur der Beruflichkeit gepresst" (ebd.).

Das Berufsbildungssystem richtet sich eigentlich an Personen im Übergang von der Jugend zur Erwachsenenphase, die üblicherweise noch einen Erziehungsbedarf hätten (Brater 2018, S. 8–10). Nun ist die Jugendphase kein universelles, sondern ein soziohistorisches Konzept, für das gesellschaftlich ein „pädagogisches Moratorium" (Zinnecker 2000) eingerichtet wurde. Dabei entspricht die Vorstellung einer Jugendphase möglicherweise gar nicht den Sozialisationen und Biografien der Personen in Duldung (Wehking 2020, S. 44–46). Insgesamt dürften Auszubildende in Duldung häufig an Lebensjahren älter sein, auch wenn vorliegende Statistiken hier lückenhaft sind. Ein starker Hinweis: Unter den erfassten geflüchteten Bewerber:innen um Ausbildungsstellen waren 21,4 % älter als 24 Jahre, bei den Bewerber:innen ohne Fluchthintergrund waren es 7,0 % (BIBB 2022, S. 301).

6.2. Orientierung auf Ausbildung bei Menschen in Duldung

Im Folgenden werden die empirischen Befunde der Studie mit Blick auf den Zugang zu Ausbildung diskutiert. Um der Frage nachzugehen, wie junge Menschen in Duldung ihren Weg in eine Ausbildung finden und welche Orientierungen und Kompromissbildungen diesen Schritten zugrunde liegen, ist es hilfreich, sich zu

vergegenwärtigen, welche gesellschaftlich institutionalisierten Alternativen zur beruflichen Ausbildung bestünden. Hypothetisch liegen diese in einem direkten Einstieg in Erwerbsarbeit, im Besuch einer anderen Bildungsinstitution oder in einer Nicht-Teilhabe, in der die materielle Existenz etwa über staatliche Transferzahlungen oder private, familiäre Unterstützung gesichert wird. Für Menschen in Duldung oder mit drohender Duldung stellen sich diese Optionen jeweils anders dar: Arbeitsverbote und staatliche Leistungskürzungen sowie insbesondere eine drohende Abschiebung verweisen manche der genannten Alternativen ins Nicht-Erreichbare. Empirisch ist zu analysieren, wie Personen in Duldung für sich die Optionen ins Verhältnis setzen vor dem Hintergrund der für sie geltenden Einschränkungen. Es lässt sich fragen: Aus welchen Gründen und in welchen Kontexten orientieren sich Menschen in Aufenthaltsgestattung und Duldung auf Ausbildung hin?

6.2.1. Institutionelle Einbettung und soziale Unterstützung in der Ausbildungsorientierung

Sind junge Menschen in Duldung umgeben von einem Umfeld von professionell oder zivilgesellschaftlich Unterstützenden und von Peers, die Orientierungsprozesse in vergleichbaren Situationen durchlaufen, begünstigt das die Entwicklung eigener Orientierungen und die Ausbildungsplatzsuche. Unter unseren Interviewpartner:innen in Duldung befanden sich manche in der Ausgangslage, dass sie bereits am deutschen Schulsystem partizipierten, entweder in allgemeinen Regelschulen oder in gesonderten Beschulungen für Geflüchtete bzw. Neuzugewanderte. Die Einmündung in eine berufliche Ausbildung war aus dieser Einbettung institutionell als Normalfall für sie vorgesehen. Die bayerischen Berufsintegrationsklassen bereiten etwa den Übergang in eine berufliche Ausbildung vor.[7] Eine Berufsorientierung wird über Praktika und vernetzte Beratung durch Fachkräfte (z. B. Ausbildungsakquisition bei Arbeitsagentur und freien Trägern), Lehrkräfte und Bezugspersonen gestärkt. Gleichwohl, auch in diesen Klassen können sich Personen aus unserer Untersuchungsgruppe in einer Sondersituation befinden, da sie im Horizont einer drohenden Ablehnung im Asylverfahren oder der Duldung weder die gleichen Optionen noch die gleiche

7 Hier ließe sich wiederum die Argumentation von Schroeder (2022) anschließen, der die zentrale Ausrichtung der Geflüchteten durch die Institutionen auf berufliche Ausbildung hin kritisch betrachtet.

Sicherheit des geschützten Aufenthaltes besitzen wie ihre Klassenkamerad:innen.[8] Einige Interviewpartner:innen erhielten Unterstützung[9] durch erwachsene Betreuungspersonen bei der Suche nach Ausbildungs- oder Praktikumsplätzen, etwa durch zivilgesellschaftlich Engagierte oder durch die Sozialarbeiter:innen in Unterkünften für unbegleitete Minderjährige. Andere Interviewpartner:innen, insbesondere bei kürzerer Aufenthaltsdauer und wenn sie bereits dem schulpflichtigen Alter entwachsen waren, waren weit mehr auf sich selbst gestellt und mussten die Orientierung im Hinblick auf eine berufliche Ausbildung für sich selbst leisten.

6.2.2. Lebensentwürfe, Zukunftsperspektiven und Agency unter multipler Prekarität

Der Weg in die Ausbildung verlangt in gewissem Maße von jedem:jeder Einzelnen einen Zukunftsentwurf, der (institutionalisierte) Pfade von Lebensläufen antizipiert und eine Chance auf Realisierung hat. In unserer Empirie zeigt sich, dass die Fähigkeit, sich eine eigene Zukunft vorzustellen und Handlungsoptionen zu entwickeln, für Personen in der multipel prekären Lebenslage der Duldung immens herausfordernd ist.[10] Deshalb ist die Frage nach Agency (übersetzt etwa Handlungsmacht, Handlungsfähigkeit) für unsere Analyse bedeutsam. Denn die Fähigkeit zur Gestaltung der eigenen Biografie ist für die jungen Personen in Duldung im Vergleich zu Citizens geringer.

Mit einer Migration treffen die Individuen auf (tradierte) gesellschaftliche Strukturen und sozial-, bildungs- und arbeitsmarktpolitische Arrangements, die einen Handlungsrahmen vorgeben. In der marktförmigen Regulierung ist die Anrufung des Einzelnen beim Einmünden in eine Ausbildung, die zu einem Beruf führt, stärker als etwa in einer Ständegesellschaft, in der ein Beruf ererbt wird, oder einer staatssozialistischen, in der ein Beruf eher zugewiesen wird. Auch

---

8 Baumann und Riedl (2016) thematisieren die Widersprüchlichkeit, dass in den bayerischen Integrationsklassen die „Ausbildungsreife" als primäres Bildungsziel auferlegt wird, aber Schüler:innen diese Klassen besuchen, bei denen Ausweisung/Abschiebung oder Arbeitsverbote anzunehmen seien und damit erwartbar keine Ausbildungsmöglichkeit. Sie diskutieren dies jedoch vornehmlich in Bezug auf die Gestaltung von Unterrichtsinhalten und das pädagogische Selbstverständnis (u. a. S. 62).

9 Systematisch gehen wir auf Aspekte der Unterstützung in Kapitel 8 ein.

10 Geringes Planungsvermögen in prekären Lebenssituationen wird bereits in Bourdieus (2000, S. 17) Studien zur kabylischen Gesellschaft thematisiert. Gerade in prekären Lebenssituationen kann ein quasi-unternehmerisches Handeln und kalkulierendes Denken weit weniger angeeignet bzw. umgesetzt werden als in Situationen materieller Sicherheit. Bourdieus Überlegungen müssen mit Blick auf ihren Entstehungskontext (die kabylische Gesellschaft) und ihre Übertragbarkeit auf heutige moderne Gesellschaften in ihrer Ausschließlichkeit erheblich relativiert werden. Gleichwohl sprechen seine Überlegungen zum Planungsvermögen in Situationen sozialer und materieller Ungewissheit wichtige Aspekte an.

Personen in Duldung bewegen sich in diesem Anrufungs- und Erwartungsraum, jedoch als ungleich weniger freie Marktteilnehmer:innen. Unternehmen dürfen beispielsweise keine Personen ohne Beschäftigungserlaubnis einstellen, auch nicht als Auszubildende. (Junge) Menschen in Duldung unterliegen in unserer Perspektive einer paradoxen Anforderungsstruktur, wie sie Mansel und Kahlert für die „Statuspassage Schule – Beruf" bei Jugendlichen allgemein schildern: Diese müssen „aktiv sein […], ohne im vollen Umfang handlungsfähig zu sein, sie [sind] aufgefordert zu planen, [stoßen] dabei aber permanent an die Grenzen der Planbarkeit" (2007, S. 31).

Für Emirbayer und Mische (1998) enthält Agency einen zukunftsbezogenen Anteil, den sie „Projektivität" nennen. Damit ist in ihren Worten[11] (übersetzt) „die imaginative Hervorbringung möglicher zukünftiger Handlungsverläufe durch Akteur:innen" gemeint, „in denen weitergegebene Denk- und Handlungsstrukturen auf kreative Weise neu angeordnet werden in Bezugnahme auf ihre Hoffnungen, Ängste und Wünsche (Begehren) hinsichtlich der Zukunft". Projektivität geht über die Reiteration vorgefundener Handlungsstrukturen hinaus, aber eben auch über rein rationale Planung einzelner Akteur:innen (ebd.).[12] Einfacher formuliert: Menschen sind in der Lage, sich eine Zukunft vorzustellen und zu entwerfen – oder sogar mehrere mögliche. Dabei spielen Gefühle eine wesentliche Rolle, nicht nur rationale Planung. Sie übernehmen nicht ungebrochen von außen Vorgegebenes, müssen sich aber darauf beziehen. Sie verfügen über einen Eigensinn.[13] Entsprechend bietet qualitative Forschung einen adäquaten Ansatzpunkt, um subjektive Orientierungen, Bewertungen und Handlungsentwürfe einzufangen: Kommt für die Interviewpartner:innen eine berufliche Ausbildung eigenen Zukunftshoffnungen und -wünschen sowie der Vermeidung von Ängsten

11 „Projectivity encompasses the imaginative generation by actors of possible future trajectories of action, in which received structures of thought and action may be creatively reconfigured in relation to actors' hopes, fears, and desires for the future" (Emirbayer/Mische 1998, S. 971).

12 Vgl. hierzu die qualitative Untersuchung von Geiger (2016), wie Personen in Duldung Agency ausüben und unter bestimmten Rahmenbedingungen etwa im Erwerbsleben auch ausbauen können. „Es lässt sich erkennen, dass Handlungsfähigkeit eben nicht mit Handlung gleichgesetzt werden kann und darf, sondern die Fähigkeit meint, innerhalb gegebener Strukturen Wege und Möglichkeiten zu finden, diese zu verändern und damit seine Beziehung zu dieser zu verändern" (Geiger 2016, S. 125).

13 Marquardsen und Scherschel (2022, S. 535) diskutieren in ihrer Analyse der Bewältigungsstrategien von Menschen in Armut den Begriff des Eigensinns, den wir für unsere Studie aufgreifen: „Unsere Verwendung des Eigensinnbegriffs gründet zunächst in der grundlegenden Einsicht, dass gesellschaftliche Normen und Regeln vor dem Hintergrund der eigenen Lebenswelt, des Netzes an sozialen Beziehungen und biografischen Erfahrungen der Akteure (um-)gedeutet werden. Zumutungen etwa, die durch die bürokratische Verwaltung des Sozialen an die Lebensführung gestellt werden, werden nicht einfach akzeptiert, sondern im Kontext der eigenen Lebenswelt habituell und eigensinnig interpretiert". Der Begriff des Eigensinns wurde auch in der Studie von Dörre et al. (2013) genutzt, um die alltäglichen Strategien von Menschen im Hartz IV-Leistungsbezug empirisch zu rekonstruieren.

entgegen? Wird die berufliche Ausbildung zumindest als ein adäquates Mittel hierfür betrachtet? Und: Wie lang- oder kurzfristig sind diese Zukunftsperspektiven, wie erreichbar scheint deren Realisierung?

Menschen in Duldung sind nie bloße Objekte bürokratischen Handelns. Frühe Studien (exemplarisch: Seukwa 2006; Täubig 2020) belegen empirisch, dass für Asylsuchende und Menschen in Duldung Handlungsspielräume existieren und aktiv hervorgebracht bzw. genutzt werden. Nun haben Geflüchtete in ihren bisherigen Biografien oftmals Instabilität und Einschränkungen der eigenen Handlungsfähigkeit erfahren, etwa in Form von Vertreibung und interpersoneller Gewalt (z. B. Folter, Vergewaltigung). Ihr Leben nach der Ankunft in Deutschland ist von Unsicherheiten in der Zukunftsperspektive und alltäglicher Machtlosigkeit gegenüber den Entscheidungen anderer gekennzeichnet, sei es bei der Unterbringung, der Bewegungsfreiheit oder im Asylverfahren. Diese Fremdbestimmtheit und Prekarität werden die Entwicklung von mittel- und längerfristigen Lebensentwürfen und das Verfolgen von Handlungsansätzen, um diese zu erreichen, nicht unberührt lassen.[14]

Bei der Charakterisierung der Duldungssituation wählen gleich mehrere Interviewpartner:innen das Bild des Gefängnisses,[15] das die Einschränkung der Entscheidungs- und Handlungsfreiheit symbolisiert. Um das Leben in Duldung Außenstehenden zu erklären, befassen sich die Sprecher:innen mit Zukünften und zeitlichen Perspektiven sowie dem Mangel an jenen Voraussetzungen, die notwendig wären, um den eigenen Lebensentwurf planen zu können. Typischerweise wird konstatiert, das Schlimme sei, dass man die Zukunft nicht planen könne oder dass man nicht wisse, was morgen sei. So artikulieren es zwei Interviewpartner:innen, die derzeit in Ausbildung sind, aber ohne aufenthaltsrechtliche Absicherung:

> *„Ja, dann […] ist es so schwierig, vor allem wenn man alleine ist und bloß Stress. Man weiß nicht, was morgen sein kann, was mit mir morgen passiert“* (D03).

---

14 Der Abschnitt 6.2.2. wurde nach einer kritischen Rückmeldung durch eine Beratungskraft mit Duldung eingefügt (vgl. kommunikative Validierung, Abschnitt 2.4.1.), die darauf hinwies, dass man in der umfassend prekären Lebenssituation einer Asylsuche nicht *„an drei Jahre töpfern denke“*. Im empirischen Material findet sich gleichklingend die Rede von der geringen Planungsfähigkeit, die Aussagen über die Ausbildungssuche vorangestellt wird. Dies bestärkte die Autor:innen darin, sich nicht direkt den Prozessen bei den Ausbildungszugängen zu widmen; zeigt sich doch, dass in der Lebenswelt der Menschen in Duldung das eigene Planungsvermögen prekär ist und nicht vorausgesetzt werden kann.

15 Exemplarisch dafür: *„Ich lebe in einem freien Land, aber in einem Gefängnis. Ich kann nicht einen Schritt machen, der mir gefällt, sondern ich muss immer nach Erlaubnis fragen. Beim Sozialamt jemanden fragen, ob ich das machen darf oder nicht. […] – Wir leben so, als wenn wir im Gefängnis sind. Immer unter Beobachtung und mit Erlaubnis“* (D32); ähnlich B05, B06, D16.

„Ich weiß nicht morgen was passiert. Habe ich Duldung? Duldung, das heißt, du bist nicht hier. Irgendwann du kannst, die können dich zurückschicken. Das ist so" (D05).

An anderen Stellen wird das Leiden daran thematisiert, dass eine Zukunft mit eigener Wohnung und Familie, wie sie für sich selbst vorgestellt wird, absehbar nicht erreichbar erscheint.

Erfahrungsgesättigt spricht eine Beratungsfachkraft von

„Fälle[n] […], wo die Jugendlichen sehr belastet sind und von da aus quasi den Schritt nicht schaffen in irgendetwas, was Motivation benötigt. Also sei es Ausbildung oder Arbeit, einfach- […] insgesamt psychisch so belastet sind, dass da, da n Problem ist und dann ist die Duldung natürlich ein Faktor, der belastend ist, ne" (NRW12).

Bei längeren Duldungen kann dies sogar dazu führen, dass Nicht-Handlungsfähigkeit das Selbstverständnis wesentlich prägt.

„Da ist natürlich auch das Problem bei Langzeitgeduldeten; gerade Leuten, die sich immer wieder zurückversetzt fühlen, weil sie das nicht dürfen und das nicht dürfen, was ist ihre Motivation, jetzt immer wieder neu anzufangen? Ja, also da leidet das schon auch ein Stück, teilweise bei jungen Menschen, in Suchterkrankungen, in Verstärkung von psychosomatischen, oder eh, traumatischen […] Erkrankungen. Also das ist schon deutlich zu spüren. Und die Motivation jetzt noch eh, mit großer Lust, an das teilzunehmen und jetzt neu wieder eine Ausbildung anzufangen" (NRW02).

Ähnliche Aussagen über Menschen in Duldung mit psychischen Belastungen, Traumafolgen und einem über Jahre entstandenem Misstrauen gegenüber Institutionen finden sich in weiteren Interviews.

Unterschiede in den Dimensionen von Zeitbezug und Strukturiertheit im Alltag identifiziert auch Albrecht (2023) in ihrer Untersuchung anhand von Interviews mit Geflüchteten in der Berufsvorbereitung. Sie ermittelt empirisch drei Typen: (1) Zielorientiert, planvoll und strukturiert streben manche Interviewpartner:innen eine spätere Karriere an und nehmen beispielsweise Nachhilfe in Anspruch, um antizipierte Hindernisse auszugleichen. (2) Der dominierende nutzenorientierte, pragmatische Typus richtet sich hingegen mittelfristig am Erreichen bestimmter Pläne aus. Er ist erwerbsorientiert. (3) Angehörige des letzten Typs schwanken zwischen teilweise hohen, aber inkonsistenten Berufswünschen, kurzfristigem Aktionismus und wiederkehrenden Abbrüchen in begonnenen Einbettungen.

6.2.3. Voraussetzungen von Ausbildungsorientierung – Etwas tun wollen, Wissen und Planbarkeit

Die Alternativen zur beruflichen Ausbildung bestünden, wie eingangs formuliert, hypothetisch in Erwerbsarbeit, im Besuch einer anderen Bildungsinstitution oder in einer Nicht-Teilhabe. Eine typische Äußerung zu Motiven, eine Ausbildung zu beginnen, erscheint zunächst basal: *„Ich dachte, es ist besser, als gar nichts zu tun"* (D28). Diese und gleichklingende Aussagen sind jedoch als Movens sehr ernst zu nehmen. Die Furcht vor erzwungenem Nichtstun bildet ein wesentliches subjektives Moment in den Interviews. Es handelt sich um eine Realangst. Je nach aufenthaltsrechtlicher Situation ist das verordnete Nichtstun Teil migrationspolitischer Steuerprozesse. Diejenigen unter unseren Interviewpartner:innen, die harten Arbeitsverboten unterliegen, schildern psychosoziale Belastungen, die von Schlafstörungen und somatischen Leiden wie Kopfschmerzen begleitet werden. Wenn keine regularisierte Erwerbsarbeit möglich ist, versuchen manche trotz geringer Aussichten wiederholt wenigstens in eine Ausbildung zu gelangen.

Ein Entscheidungsprozess zugunsten einer Ausbildung setzt jedoch voraus, dass Unsicherheiten ausgeräumt werden, Handlungswege bekannt sind und andere Optionen abschließend verworfen werden. Dies setzt ein Systemwissen über das deutsche berufliche Bildungssystem voraus (z. B. Schäfer/Dobischat 2022), das von Neuzugewanderten erworben werden muss.[16] Eine Beratungsfachkraft bestätigt diesen Sachverhalt: Sie berichtet von einem *„fehlende[n] Verständnis"* für das duale Ausbildungssystem (NRW16_1).[17]

Wesentlicher als der Zugang zu Informationen dürfte jedoch die oben angesprochene Zeitperspektive in der Projektivität unter multipler Prekarität sein. Die regelhafte Ausbildungsdauer von drei Jahren bei den meisten (dualen) Ausbildungen, zuweilen von zwei Jahren, wird in Beratungen zum Thema gemacht. Die *„Strecke"* der Ausbildung werde *„als zu lang betrachtet, auch wenn wir sagen, es wäre aber langfristig gesehen der bessere Weg, ne"* (NRW04). Möglicherweise erscheint diese Zeitdauer im Lebensalter junger Menschen immens. Darüber hinaus ist jedoch zu vermuten, dass unter der Prekarität der gegenwärtigen

16 In den Interviews finden sich zahlreiche Hinweise darauf, dass Fachkräfte zu Ausbildungen raten, was in der Lektüre auch deutlich werden wird. Insofern werden an Beratung angebundene Interviewpartner:innen in Duldung mit einer positiven Sichtweise von Ausbildungen konfrontiert und müssen diese Option nicht erst eigenständig suchen.

17 Etwa ist es Neuzugewanderten unverständlich, warum Kompetenzen ohne nachgewiesene Qualifikation nicht anerkannt werden können: *„Ich kenne viele Leute, sie backen Süßigkeiten, aber sehr, sehr besser, als wenn jemand auch ein Ausbildung macht. […] Und nur muss diese Person ein Ausbildung machen, aber sie macht besser als viele Leute. Und auch andere Fächer gibt es. Wir haben, im Iran, nicht für alle Sache Ausbildung. Manche Leute lernen von Eltern und ist sehr gut in diese Fächer"* (D19). Eine berufliche Ausbildung hat aber auch eine Standardisierungs- und Qualitätssicherungsfunktion, deckt also Bereiche wie Lebensmittelhygiene und andere Sicherheits- und Gesundheitsstandards ab.

Lebenssituation der Wunsch nach einer baldigen Stabilisierung einer weiteren mehrjährigen Erprobungs- und Übergangsphase entgegensteht, wie sie mit einer Ausbildung verbunden wäre. Demgegenüber raten Unterstützende zu *„Geduld"* (B03).

Für Betroffene, *„die eigentlich die ganze Zeit die Angst haben, jeden Tag von der Polizei geholt werden zu können"* (H24), ist die Entwicklung einer langfristigen Perspektive fern ihres gelebten Plan- und Zeithorizontes. Menschen in Duldung müssen eine Risikoeinschätzung auf unsicherer Basis treffen, inwiefern sie von einer baldigen Abschiebung betroffen sein könnten. Nehmen sie dies an, so seien kurzfristige Möglichkeiten, bei einer Zeitarbeitsfirma Geld zu verdienen, das man im besten Fall mitnehmen könne, naheliegender als die *„Perspektivarbeit"* (H24), die die Aufnahme einer Ausbildung bedeutet. Diese Opportunitätsstruktur gewinnt an Gewicht, wenn zum Erwerb der Zugangsvoraussetzungen für eine Ausbildung noch ergänzende vorgelagerte Qualifizierungen gebraucht werden. *„Das heißt, [dass] diese erste Hürde auch überhaupt in solche Qualifikations- oder Ausbildungsberufe reinzukommen, so hoch ist, dass dann viele auch eben gar nicht mehr diese Kraft haben, sich sowas überhaupt vorzustellen, welche Schritte sie gehen können"* (H24).

Eine Fachkraft merkt zum Planungsvermögen unter Bedingungen von multipler Prekarität an:

> *„Ich glaube, die hätten es gerne immer vorher schon Schwarz auf Weiß, dass da gar nichts schiefgehen kann. Und haben dann gleichzeitig das Thema, dass diese drei Jahre, mit relativ wenig Einkommen, nicht in diese Haltung passt ‚ich weiß doch aber gar nicht, wie lange ich hier bin'. Und es passiert bei der Ausbildungsduldung auch"* (H06).

Damit sind mehrere Aspekte angesprochen: Trotz Ausbildung kann der Aufenthalt prekär bleiben. Selbst wo dies für die Beratenden mit ihrem aufenthaltsrechtlichen Expert:innenwissen nicht mehr der Fall zu sein scheint, nämlich bei einer Ausbildungsduldung,[18] besteht eine Wissens- und Perspektivendivergenz zu den Ratsuchenden, die sich hier rückversichern müssen. Mitunter bewegen sich aber auch die Beratenden in einem kontingenten Raum, wenn keine Ausbildungsduldung (gesichert) erreichbar ist. Denn Handlungsempfehlungen der Beratenden, wie man gegenüber den Behörden vorgehen soll, etwa die Dokumentenvorlage bei

18 Eine Ausbildungsduldung nach § 60d AufenthG sichert den Aufenthalt während der Ausbildungszeit und bietet dann Anschlussmöglichkeiten für einschlägige Beschäftigung. Sie wird jedoch nur unter Konditionen erteilt und muss üblicherweise halbjährlich verlängert werden. Entzogen werden kann sie bei Straffälligkeit oder Verlust des Ausbildungsplatzes (vgl. Kapitel 4). Zum Verständnis wichtig ist, dass man eine Ausbildung auch in anderen Formen der Duldung aufnehmen kann, dann aber der zeitweise Abschiebeschutz eben nicht mit der Ausbildung verbunden ist, wodurch keine Garantie für die Ausbildungsdauer besteht.

der Identitätsklärung oder die Rücknahme von Anträgen, könnten im Zweifelsfall eine Abschiebung ermöglichen und damit den Klient:innen hochgradig schaden.

> *„Also kann ich auch nie nachvollziehen, ich muss es glauben [Ablehnungsgrund für eine Ausbildungsduldung, der ungerechtfertigt erscheint]. Aber dann haben sie gesagt, wenn wir den Antrag auf Ausbildungsduldung zurückziehen, dann würden sie eine Ermessensduldung für die Ausbildung erteilen. Und nachdem es ja nach [Herkunftsland] auch einfach normalerweise nicht abgeschoben wird, da haben wir das Risiko eben besprochen. Und er hat dann gesagt, ok, er versucht es, er probiert es einfach"* (D02).

Einigen Interviewpartner:innen war es jedoch nicht vergönnt, eine Wahl[19] über ihre Lebens- und Berufsplanung in den nächsten Jahren zu treffen, denn es zeichnete sich ab, dass ihr Aufenthalt akut in Gefahr war. In solchen Fällen versuchen Personen in einer Beratungsrolle nicht mehr, die Vorteile einer beruflichen Ausbildung zu erläutern und zu verdeutlichen, sondern sie werden direktiv, wie in dem Interview mit einem Menschen mit Duldung deutlich wird: *„Aber die haben mir gesagt: ‚Nein, hast du jetzt keine Zeit. Musst du in zwei Monaten eine Ausbildungsstelle finden'"* (D05).[20]

6.2.4. Abwägung im Spannungsfeld zwischen familiärer Verantwortung und mittelfristiger finanzieller Verbesserung durch Ausbildung

Der Wunsch, baldmöglichst die eigene finanzielle Existenz und die der Angehörigen zu sichern, bildet eine typische Ausgangslage (B16).[21] In unseren Interviews wird geschildert, dass die Migration mit finanzieller Verantwortung für im Ausland verbliebene Angehörige gepaart ist oder ein Beitrag zu einem Familieneinkommen in Deutschland geleistet werden soll.

---

19 Im engeren Sinne besteht dennoch eine Wahlmöglichkeit zwischen Akzeptanz des Aufenthaltsverlusts und der Aufnahme einer Ausbildung. Hierzu äußert sich ein:e Sprecher:in zynisch, dass *„die Leute die Alternative haben, entweder sitze ich im Abschiebeflieger vom Horst Seehofer oder ich habe eine Möglichkeit hier in Deutschland ein Bleiberecht [über Ausbildungsduldung] zu bekommen"* (B15_4).

20 In unseren Interviews wird eine vergleichbare Situation von Zeitdruck mehrfach geschildert. In einer vielköpfigen Familie gelang es allen Geschwistern innerhalb von zwei Monaten, eine Ausbildung aufzunehmen, wohingegen deren Eltern das Land verlassen mussten (siehe Abschnitt 5.4.).

21 Um das geringere Ausbildungsgehalt einmal an den jeweiligen Untergrenzen zu verdeutlichen: Seit 2020 existiert eine Mindestvergütung in der Ausbildung. Diese lag 2023 bei 620 Euro pro Monat im ersten Lehrjahr. Der allgemeine Mindestlohn von 12 Euro die Stunde ergäbe für eine Vollzeittätigkeit 2.080 Euro, davon würden bei Alleinstehenden ca. 1.490 Euro netto ausgezahlt.

„Wenn sie, glaube ich, die freie Wahl hätten, würden sie lieber direkt arbeiten. Weil natürlich keiner von diesen Menschen alleine auf der Welt ist. Die haben alle eine Familie im Hintergrund, die alle Unterstützung brauchen. Ja, sie sind ja nicht ohne Grund geflohen. Und fühlen sich ganz tief in der Verantwortung, einfach auch für die Familie was zu machen. Es ist weniger wegen, was immer gesagt wird, von wegen Schlepperkosten oder so, sondern es ist vielmehr der Hintergrund, einfach die Familie zu unterstützen – die Krankheiten haben, die hohe Krankheitskosten haben oder was auch immer. Also das ist bei allen so" (B03).

Insgesamt könnten sich Menschen in Duldung *„dann gar nicht so auf Ausbildung und Schule konzentrieren […], weil ihr Wunsch ist, frühzeitig zu arbeiten und etwas zum Familienunterhalt beizutragen"* (NRW02). Demgegenüber nehmen die Beratenden eine andere, individualistische und längerfristige Karriere- und Aufenthaltsperspektive ein: *„Wir erklären das ja auch, warum Ausbildung wichtig ist. Und auch die Zukunftsperspektive, es sind ja junge Menschen, und denen kann man schon klar machen, dass es einfach, wenn es um zig Jahre Zukunft geht, dass sich das einfach auch rechnet"* (B03).[22]

Mit einer Ausbildung ist ein Aufschub verbunden. Anstelle eines unterhaltssichernden Lohns verbindet sich mit der Berufsausbildung die Option eines später höheren Verdiensts. Festgehalten sei: Der damit einhergehende Verzicht trifft neben den Auszubildenden in der Jetzt-Zeit weitere Personen. Auch auf Familiennachzug besteht während der Ausbildung kein Rechtsanspruch. Nebenjobs während der Ausbildung sind genehmigungspflichtig und wurden von der Ausländerbehörde mehreren Interviewpartner:innen versagt, die damit kompensatorisch zum Familieneinkommen beitragen wollten. Hingegen werden Ausbildungsgehälter zum Gesamteinkommen leistungsempfangender Haushalte angerechnet und einbehalten.[23]

---

22 Die zu erwartenden Verdienstunterschiede, die von den Beratenden angenommen werden, decken sich mit Mittelwerten aus der Statistik. Laut Bundesagentur für Arbeit verdienten Vollzeitbeschäftigte der Kerngruppe im Median brutto 5.501 Euro im Monat, wenn sie über einen akademischen Abschluss verfügten. Der Medianverdienst ohne einen Berufsabschluss lag bei 2.693 Euro, mit einem beruflichen Abschluss bei 3.515 Euro (Bundesagentur für Arbeit 2023, Tabelle 3.1). Einzelne besonders gutverdienende Berufsgruppen wie Ärzt:innen oder Anwält:innen und Ingenieur:innen beeinflussen diesen Vergleichswert jedoch stark.

23 Die Tochter von D32 muss monatlich 900 Euro von ihrem Ausbildungsgehalt abgeben *„auf das Konto vom Sozialamt. Manchmal sagt sie, dass sie nicht die Ausbildung weitermachen, weil sie bekommt genauso viel, da ist es egal, was sie macht, bekommt sie genauso viel, was Sozialamt ihr bezahlt"* (D32).

Familiäre Fürsorgeverpflichtungen können den Anforderungen einer Ausbildung entgegenstehen, bildet sie doch

> *„eine Phase, wo auch lernen und parallel arbeiten auch, ja, umsetzbar sein muss"* (NRW04).[24] So verwundert nicht, dass das *„Angebot […] [einer Ausbildung] vor allem junge […] Menschen sehr gerne annehmen. Ich würde sagen, Mütter, Väter nehmen das nur an, als einzige Möglichkeit […] um hier zu bleiben"* (NRW09).

Eine Fachkraft schätzt die Ausrichtung auf baldige Aufnahme von Erwerbsarbeit bei jungen Menschen als eine Ankunftsorientierung ein, die sich im Laufe der Zeit wandele:

> *„Ehm, das ist meistens […] der Fall, wenn sie gerade frisch hier angekommen sind. Da heißt es sehr oft ‚wir wollen so schnell wie möglich eigenes Geld verdienen'. Und das verläuft sich dann häufig im Verlauf, dass ihnen klargemacht wird […], Schule, Sprachkenntnisse, Ausbildung sind der Schlüssel. Und das ist so meine Erfahrung"* (NRW07).

So verbinden auch in Duldung befindliche Teilnehmer:innen unserer Studie mit einer Ausbildung ihre Hoffnungen auf ein gutes Leben, das sich an Status, Konsum und eigenständiger Lebensführung orientiert:

> *„Ausbildung ist besser! Zwei Jahre, drei Jahre Ausbildung machen and dann ich hab' heute- guck' mal. Einmal ich bin arbeiten meine Lohn wie viel? 1.400 Euro. Ich bin eine Ausbildung machen zwei drei Jahre ich bin doppelt von meine Geld! […] Ich will Ausbildung machen, und dann zwei drei Jahre ich will Führerschein machen und eine gute Auto kaufen, so eine Haus [Wohnung] nehmen, so ich hab' meine- meine Kopf ist so drin. […] ich nehme ein gute so- ändern meine Lohn ist mehr kommen. […] Irgendwann next, and dann Heirat machen"* (D14).

6.3. Zugangshürden zu Ausbildung für Personen in Duldung oder mit drohender Duldung

Die Lebensphase der Berufsorientierung bringt Anforderungen und Kontingenzen mit sich, nicht nur für Personen mit Duldung. Für junge Menschen ist die Einmündung in Berufstätigkeit immer ein Werden. Sie können nur begrenzt antizipieren, was die Berufswahl für sie bedeuten wird und welches Berufsfeld für

24 In mehreren Interviews wird diese Beschränkung stärker als Frauen betreffende benannt, bei denen sich dann der Mangel an Kinderbetreuungsplätzen auswirke (z. B. B03).

sie geeignet wäre.[25] Dass im Findungsprozess ein Zusammenspiel aus Selbst- und Fremdeinschätzungen zum Tragen kommt, ist ebenfalls charakteristisch für diese Übergangsphase. Auch gelten allgemein Zugangsbeschränkungen für bestimmte Berufswege, die von den Ausbildungssuchenden eigentlich angestrebt würden: Die behauptete „Freiheit" in der Ausbildungswahl[26] trifft auf das Erfordernis von Bildungsabschlüssen, Gesundheits- und Führungszeugnissen oder (vorgängigen) Praktika. Und es muss letztlich auf dem freien Markt ein Ausbildungsplatz gefunden werden. „[I]n aller Regel und der Tradition entsprechend sind das die Betriebe, die damit über das Zustandekommen von Ausbildungsverhältnissen wesentlich entscheiden" (Brater 2018, S. 809).[27] Damit eine Ausbildung angetreten werden kann, müssen die individuellen Lebensumstände wie Wohnort, soziales Umfeld und Zeitbedarf in Passung gebracht werden. Insgesamt bilden ein verberuflichter Arbeitsmarkt und ein reguliertes Schulsystem für Individuen wohl immer eine Mélange aus Gestaltungsmöglichkeiten des eigenen Lebens und der Notwendigkeit, sich Vorgegebenem zu unterwerfen.

Ist die Aufnahme einzelner Ausbildungsgänge an Voraussetzungen wie schulische Abschlüsse, Gesundheits- oder Führungszeugnisse gebunden, minimieren sich die für Personen im Duldungsstatus verfügbaren Berufsoptionen weiter. Der Aufwand, solche Nachweise zu erbringen, ist für sie ungleich höher; und zuweilen zu hoch. Einige Berufsschulen verlangen einen Notendurchschnitt oder haben ein Aufnahmeverfahren. Verglichen wird dann mit Personen mit kontinuierlichem

---

25 In einer milieudifferenzierenden Studie zur Berufsorientierung Jugendlicher in Deutschland wird vorrangig als Begründung für Schwierigkeiten bei der Berufswahl angeführt, dass „es an einem Überblick über die gesamte Bandbreite an beruflichen Möglichkeiten" fehle. Genannt wird auch „die Unsicherheit, ob der Beruf zu den eigenen Fähigkeiten und Neigungen passe" (Schleer/Calmbach 2022, S. 33–35).

26 In Art. 12 des Grundgesetzes sieht Abs. 1 vor, dass „alle Deutschen […] das Recht [haben], Beruf, Arbeitsplatz und Ausbildungsstätte frei zu wählen". Für Ausländer:innen im Bundesgebiet gilt dies nicht gleichermaßen. Dennoch sind auch ihnen Institutionen zugänglich, die auf dem Grundsatz der freien Berufswahl auf einem Markt basieren. Etwa wird eine Ausbildung mit einem Ausbildungsvertrag abgeschlossen, sie wird nicht zugewiesen. Doch die Duldung wirkt sich auf das Verhältnis zwischen Ausbildungssuchenden und Betrieben, die Ausbildungsplätze bereitstellen, aus (siehe Abschnitt 6.3.2. Die Rolle von Unternehmen). Über gesetzliche Beschränkungen nach dem Aufenthaltsgesetz und der Beschäftigungsverordnung sowie über Weisungen und die Ermessensspielräume bei den Ausländerbehörden vor Ort werden staatlicherseits für Personen in Duldung nur bestimmte Ausbildungsgänge gestattet. Dazu erteilen oder untersagen Ausländerbehörden die Beschäftigungserlaubnisse und die Erlaubnis zur Ausbildung, was sie zu zentralen Gatekeeperinnen beim Ausbildungszugang macht (vgl. Kapitel 7).

27 „[S]ubsidiär können aber auch schulische Berufsbildungsstätten oder überbetriebliche Bildungszentren Träger sein, die den betrieblichen Teil dann über Praktika bzw. Kooperationsverträge mit Betrieben abdecken" (Brater 2018, S. 809). Für die vorliegende Personengruppe trifft dies vor allem beim Umgehen der Notwendigkeit einer Beschäftigungserlaubnis zu, indem die Aufnahme als Auszubildende:r durch diese Institutionen gewährt werden kann.

Schulbesuch in Deutschland. Berufsausbildungen, die zu Beamt:innenkarrieren führen, sind oftmals auf Staatsbürger:innen beschränkt. In sicherheitsrelevanten Bereichen werden Sicherheitsüberprüfungen durchgeführt. Manche Ausbildungsgänge fordern den Nachweis eines Sprachniveaus des Deutschen nach dem Europäischen Referenzrahmen. Nicht jeder Ausbildungsgang kann unterjährig begonnen werden, was bei besonderer Dringlichkeit nochmals die Optionen reduziert.

Während Menschen in Duldung stärker existenziell auf einen Ausbildungsplatz angewiesen sein können, sind die Hürden für sie wesentlich höher und die Wahlmöglichkeiten sind verringert. Für Personen in Duldung müssen diese Voraussetzungen zum richtigen Zeitpunkt zusammentreffen. Innerhalb des Systems der Civic Stratification (vgl. Morris 2002) sind die Möglichkeiten und Rechte von Menschen in den verschiedenen Duldungsformen abgestuft. So lassen sich Gruppen ausmachen, denen der Pfad in jedwede reguläre Beschäftigung und somit auch in die Mehrzahl der Ausbildungsgänge oder staatlich geförderten Bildungsmaßnahmen versperrt ist. Wesentlich fungiert die Ausländerbehörde als Gatekeeperin bei Ausbildungszugängen, wobei sie auf Basis von Aufenthaltsgesetz und Beschäftigungsverordnung agiert.

6.3.1. Zugangshürden, die aus dem Aufenthaltsrecht erwachsen – die Rolle der Ausländerbehörden

In keiner der untersuchten Kommunen stand – dies haben wir in Kapitel 2 über die methodischen Zugänge der Studie bereits ausgeführt – die örtliche Ausländerbehörde für ein Interview zur Verfügung. Die Ausländerbehörde ist als Gatekeeperin wohl die zentrale Institution (vgl. Abschnitt 5.2.). Um die ausschlaggebende Rolle der Ausländerbehörden bei den Zugangshürden darzustellen, verbinden die folgenden Passagen das recherchierte Rechtswissen mit Rekonstruktionen aus der Perspektive der beiden Interviewtengruppen. Das Aufenthaltsrecht legt die Zuständigkeit wichtiger Entscheidungen in die Hände der Ausländerbehörden. Dazu gehören relativ klare gesetzliche Regelungen, die Zugangsvoraussetzungen und -beschränkungen festlegen, und damit bei entsprechender Anwendung oder Interpretation der Sachbearbeitung eine Versagung zur Folge haben müssen. Den Ausländerbehörden werden jedoch auch große

Ermessensspielräume zugewiesen, innerhalb derer sie über eigene Entscheidungsfreiheit verfügen.[28]

Die zentrale Hürde, die aus dem Aufenthaltsgesetz für die Aufnahme und erfolgreiche Beendigung einer Ausbildung erwächst, ist die Beschäftigungserlaubnis. Denn bestimmten Personengruppen, etwa aus sogenannten sicheren Herkunftsländern oder mit einer Duldung bei ungeklärter Identität ist die Aufnahme einer Beschäftigung[29] gänzlich untersagt. Bei anderen werden negative Ermessensentscheidungen gefällt, was zunächst die gleiche Konsequenz, nämlich ein Arbeitsverbot mit sich bringt.[30] Entsprechend können betroffene Menschen in Duldung keine duale Ausbildung beginnen und auch keine schulische Ausbildung, die hohe Praxisanteile[31] beinhaltet. Zuweilen werden solche Entscheidungen später revidiert.

Das Erfordernis einer Beschäftigungserlaubnis erstreckt sich bereits auf vorgängige Praktika, sofern diese nicht in einem schulischen Rahmen absolviert werden. Dies erschwert, darauf deuten unsere empirischen Befunde hin, die Berufsorientierung für junge Menschen in Duldung. Auch ein Kennenlernen zwischen Firmen und prospektiven Auszubildenden und anknüpfende „Klebeeffekte", die zur Annahme als Auszubildende:r im Betrieb führen könnten, werden verhindert.

Die Ausbildungsduldung, die eine Vereinfachung für geflüchtete Personen beim Zugang zur Ausbildung und für die Wirtschaft hätte bringen sollen, bleibt mit unterschiedlichen Einschränkungen versehen (vgl. Kapitel 4). Durch die an die Ausbildungsduldung geknüpften Konditionen ist sie nicht für alle Menschen in Duldung gleichermaßen zugänglich. Einige sind gänzlich von der Möglichkeit ausgeschlossen, eine Ausbildungsduldung zu erhalten, bei anderen liegt die Erteilung einer Ausbildungsduldung im Ermessen der Ausländerbehörden. Die Behörden verfügen über Interpretationsspielräume – bei Anerkennung von Mitwirkung

---

28 Das Gewicht der Entscheidungen der Ausländerbehörden kann etwa durch gerichtliche Entscheidungen eingeschränkt werden. Dahlvik (2017, S. 129) schildert auf Basis ihrer Untersuchungen der österreichischen Asylbehörden, dass Entscheider:innen ihren Beitrag zum Verfahren sogar selbst so verstehen würden, sie machten „‚die Grundarbeit, dass wir das einmal grund-aufbereiten, aber sag'ma die Entscheidung, diese weitsichtige Entscheidung wird von den RichterInnen gefällt […]'. Als Bedienstete der erstinstanzlichen Behörde beruhigen EntscheiderInnen […] ihr Gewissen damit, dass Asylsuchende die Möglichkeit haben, in Berufung zu gehen" (ebd.).

29 Das heißt nicht, dass sie nicht zu sogenannten „freiwilligen Arbeiten" nach § 5 AsylbLG verpflichtet werden können.

30 Diese Interpretations- und Ermessensmöglichkeiten werden auch unterschiedlich ausgeübt: Soll im Zuge einer beantragten Ausbildungsduldung die „Mitwirkung" der Antragstellenden bei der Identitätsklärung behördlicherseits eingeschätzt werden, bestehen große Differenzen zwischen einzelnen Ausländerbehörden (Bauer/Schreyer 2019).

31 Welche schulischen Ausbildungen darunterfallen, wird in den Bundesländern mitunter noch unterschiedlich ausbuchstabiert.

bei der Identitätsklärung – aber auch über Handlungsspielräume, etwa beim Einleiten „aufenthaltsbeendender Maßnahmen". So können Ausländerbehörden durch ihr eigenes Handeln und Unterlassen jene Voraussetzungen schaffen, die später absolute Ausschlüsse aus der Ausbildungsduldung begründen – oder eben nicht. Lediglich bei einer dritten Personengruppe, bei der ein Rechtsanspruch auf Ausbildungsduldung bestehen würde, müsste auch verpflichtend eine Erlaubnis zur Beschäftigung im Rahmen einer Ausbildung erteilt werden – selbst in einem dualen Ausbildungsgang.[32] Unsere Interviewpartner:innen hatten eine solche Absicherung durch eine Ausbildungsduldung während einer bereits aufgenommenen Ausbildung aus unterschiedlichsten Gründen oftmals nicht.

Das Agieren von Ausländerbehörden und deren unterschiedliche Nutzung von Interpretationsspielräumen kann sich in vielfältigen Verästelungen auf die Aufnahme einer Ausbildung auswirken. Etwa können Signale von Behördenmitarbeiter:innen so gelesen werden, dass nun der Aufenthalt zunehmend gefährdet sei. Ausländerbehörden können die Erlaubnis zum Umzug verweigern oder verschleppen, was eine faktische Hürde für die Erreichbarkeit von Berufsschule und Ausbildungsstätte sein kann. Zu lange Bewilligungsprozesse können zum Verlust einer zugesagten Ausbildungsstelle führen. Werden häufige Termine angesetzt, kommt es zu Fehlzeiten an der Ausbildungsstätte und damit womöglich zu Konflikten mit Vorgesetzten. In wenigen Fällen schien in unseren Interviews auf, dass Sachbearbeitungen von Ausländerbehörden in unterstützender Weise beratend tätig waren oder zumindest hilfreiche konkrete Hinweise auf verbleibende Möglichkeiten zur Ausbildung gaben.

6.3.2. Unplanbare Auszubildende? – die Rolle von Unternehmen

Unterstützende Fachkräfte und zivilgesellschaftlich Engagierte berichten, dass sie sich bei der Akquise von Ausbildungsplätzen an *„offene Unternehmen"* (z. B. B09) richteten oder an solche, zu denen bereits Kooperationsbeziehungen aufgebaut

32 Die Ausbildungsduldung *muss* bei „geklärter Identität" und bei Vorliegen der übrigen Voraussetzungen erteilt werden, was zu einer Machtverschiebung zugunsten prospektiver Auszubildender und vor allem der Betriebe gegenüber dem Staat geführt hat. Der Hessische Verwaltungsgerichtshof konstatierte noch 2017, dass nicht sein dürfe, dass „letztlich" Ausbildungsbetriebe über den Aufenthalt in Deutschland entscheiden: „Diesem aus § 1 AufenthG folgenden Kontroll- und Steuerungszweck des Aufenthaltsgesetzes würde es entgegenstehen, wenn der Ausländer seinen weiteren Aufenthalt in der Bundesrepublik – auch nach illegaler Einreise – allein mit dem Abschluss eines privat-rechtlichen Ausbildungsvertrages mit der Folge erreichen könnte, dass ihm die Ausländerbehörde zwingend eine Ausbildungsduldung zu gewähren hat. In einem solchen Falle würde über die Einreise und den weiteren Aufenthalt des Ausländers in der Bundesrepublik letztlich der Ausbildungsbetrieb entscheiden. Das ist mit dem Sinn und dem Zweck des Aufenthaltsgesetzes nicht vereinbar" (VGH Hessen, Beschluss vom 21.04.2017–3 B 826/17; 3 D 828/17, Rn. 17). Ebendies ist aber in den Regelungen zur Ausbildungsduldung für eine berechtigte Personengruppe vorgesehen.

worden waren. Das verweist auch auf negativere Erfahrungen mit anderen Unternehmen. Generell entstehen Diskriminierungsrisiken bei der Ausbildungssuche von Seiten der Ausbildungsbetriebe insbesondere im Rahmen von deren Versuchen „bei der Selektion neuer Auszubildender […] das (imaginäre) Risiko künftiger betrieblicher Störungen möglichst geringzuhalten" (Imdorf 2023, S. 271). Beispielsweise nennt ein:e Interviewpartner:in aus einem Unternehmensverband als häufigste Nachfrage vonseiten anderer Betriebe, wie und ob bei Ausbildung und Beschäftigung von Neuzugewanderten eine (sprachliche) Verständigung im Betrieb möglich sei (B10).

Durch komplizierte migrationspolitische Regelungen werden Menschen mit Duldung aus Unternehmenssicht zu unattraktiven Beschäftigten, die mehr (bürokratische) Arbeit machen als andere (Schreyer/Bauer/Lakew 2022). Die Aufnahme einer Person mit Duldung in ein Ausbildungsverhältnis im Betrieb erfordert eine Erlaubnis der Ausländerbehörde, eine wiederkehrende Meldung der Beschäftigung sowie eine Überprüfung von Gültigkeit der Duldung und Beschäftigungserlaubnis und dabei ein Einhalten von Fristen – unter der Androhung, einen strafrelevanten Verstoß zu begehen. Die bürokratischen Voraussetzungen einer Beschäftigung oder Ausbildung von Menschen mit Duldung sind für Unternehmen *„kompliziert"* (B15). Die einzelnen Schritte müssen bekannt sein oder recherchiert werden, Dokumente müssen ausgefüllt und abgeschickt werden. Unter Umständen müssen Nachtragungen oder Korrekturen vorgenommen werden. Und es muss auf die endgültige Zusage gewartet werden. Erfolgt eine Zusage der Ausländerbehörde nicht innerhalb eines bestimmten Zeitfensters, muss dort nachgehakt oder es muss zusätzliche Überzeugungsarbeit geleistet werden.

Es ist perfide, dass Bewerber:innen im Duldungsstatus diese Anforderungen oft selbst an Betriebe übermitteln und sie von der Mitwirkung überzeugen müssen. Geduldete müssen solcherweise bereits zu einem frühen Zeitpunkt ihren Status offenlegen, was sie potenziell stigmatisiert.

> I: *„Sowohl bei den Bewerbungen davor, als aber auch jetzt bei der, wo du dann deine Ausbildung gemacht hast, spielte das Thema Duldung eine Rolle?"*
> P: *„Da spielte es eine große Rolle, weil sie wollten ja auch gerne […] sowohl den Abschluss sehen als auch Ausweispapiere, damit sie wissen, […] mit wem sie da zu tun haben (1). So und dann […] gabs auch halt bei den Bewerbungsgesprächen das Thema: Warum hast du denn Duldung? Was hast du denn gemacht, dass du 'ne Duldung gemacht hast? So, dann muss man denen erstmal in Ruhe erklären, obwohl man […] generell von dieser Situation sehr geladen ist, muss man eben versuchen, in Ruhe zu erklären, dass man dafür gar nichts […] kann, dass man auch sein Führungszeugnis gerne hinlegen kann, dass das komplett leer ist. Und äh ja die haben sich halt Sorgen gemacht […] viele Personen wissen gar nicht, was 'ne Duldung ist, was die damit zu verbinden haben. So und das muss man dann halt versuchen, den Leuten zu erklären und wenn man denen dann sagt, dass man alle drei Monate dann zur*

Ausländerbehörde muss, um das zu verlängern, dann äh was ich auch vollkommen versteh, dann werden die sehr zurückhaltend. Also weil […] als Arbeitgeber sieht man das halt nur mit den Kosten, was auf einen zukommen kann, falls man dann auf einmal den Azubi nicht mehr hat" (D16).

Für Unternehmen bedeutet die Aufenthaltsunsicherheit von Personen in Duldung spiegelbildlich Beschäftigungsunsicherheit. Expert:innen benennen starke Bedenken bei Unternehmen, was die Kontinuität der Beschäftigung Geflüchteter allgemein betrifft. Arbeitgeber:innen könnten „*nicht richtig einschätzen […], wie lange sie denn die Personen wirklich ausbilden dürfen und einstellen dürfen*" (B15). Mit den Verzweigungen des Aufenthaltsrechts sind Arbeitgeber:innen häufig nicht vertraut,[33] sodass Berichte, dass Geflüchtete ein bestehendes Ausbildungsverhältnis abbrechen mussten, auch als Risikoeinschätzung auf andere ausgeweitet werden, die davon kaum gefährdet wären:

„*Ich hätte aber gedacht, dass es mehr Ausbildungsduldung gibt. Aber so ganz hat sich das auch noch nicht etabliert. Auch jetzt von der Bekanntheit bei den Unternehmen, weil da immer die größte Angst ist, dass die Leute immer noch abgeschoben werden können. Und viele wissen nicht, dass man mit der Ausbildungsduldung einfach drei Jahre eine sichere Bleibeperspektive hat*" (H18).

Teilweise sind Bedenken der Unternehmen zur Beschäftigungskontinuität durchaus berechtigt, denn eine Ausbildung ohne Ausbildungsduldung bietet keinen Abschiebeschutz und selbst eine Ausbildungsduldung kann entzogen werden. Ein:e Sozialarbeiter:in berichtet, dass es zunächst ein großes Interesse bei Firmen und Unternehmerverbänden an der Beschäftigung Geflüchteter gegeben hätte. Die Bereitschaft habe nachgelassen, „*Lehrlinge*" mit unsicherem Aufenthaltsstatus einzustellen. Es existiere eine geringere Bereitwilligkeit, selbst in „*Vorleistung*" zu gehen und einen vorläufigen, für das Unternehmen nicht bindenden Ausbildungsvertrag auszustellen (B08).[34] Nach Negativerfahrungen „*haben große Baufirmen zum Beispiel gesagt, sie nehmen nur noch Lehrlinge mit einem sicheren Aufenthaltsstatus. […] Also […] die große Firma [Name] […] wollen [nur noch] ordentliche Auszubildende, wo also keine Gefährdung ist der Abschiebung*" (B08). Wir beobachten einen Effekt, den man mit Merton (1948) als Self-fulfilling Prophecy bezeichnen könnte. Unternehmen wirken im Ergebnis selbst an der aufenthaltsrechtlichen Abdrängung mit, die sie ursprünglich befürchteten.

33 Auch Unterstützungsmöglichkeiten für Betriebe bei der Ausbildung Geflüchteter sind wenig bekannt (vgl. Pierenkämper/Jambo 2017).

34 Mit einem vorläufigen Ausbildungsvertrag kann der Antrag auf Beschäftigungserlaubnis und Ausbildungsduldung gestellt werden, die unter Umständen sogar verpflichtend erteilt werden müssten.

6.4. Zur Passung einer beruflichen Ausbildung für Personen in Duldung: Vier typische Konstellationen

Menschen in Duldung oder mit drohender Duldung leben in einer radikal anderen Realität als Menschen mit gesichertem Aufenthalt. Verschlossene alternative Pfade und ihre geringen Gestaltungsmöglichkeiten innerhalb des Systems beruflicher Bildung sowie ihre Abhängigkeit von den Entscheidungen anderer Akteur:innen zwängen sie in ein enges Korsett. Ihre Berufswahlfreiheit ist eingeschränkt. Die häufigsten Kriterien der Berufswahl von Jugendlichen in Deutschland sind Spaß, ein den eigenen Fähigkeiten und Neigungen entsprechender Beruf, ein überdurchschnittliches Einkommen und Familienkompatibilität (Schleer/Calmbach 2022, S. 51). Doch inwiefern gilt dies auch für junge Menschen in Duldung? Wählen Sie eine berufliche Ausbildung eher aus „Berufspragmatismus" (Wehking 2020, S. 348)?[35]

Personen in Duldung sind divers und sie unterliegen auch unterschiedlichen Regularien und Restriktionen beim Zugang zu Ausbildungen und bei der Aufenthaltsperspektive (Kapitel 4). Diese Unterschiede kommen beim Versuch, in Ausbildung zu gelangen, zum Tragen. Analytisch bot sich angesichts dieser Heterogenität an, typische Konstellationen zu identifizieren, die aus Zusammenführungen von empirischen Einzelfällen herausgebildet wurden. In die Konstruktion dieser typischen Konstellationen flossen alle Aussagen aus den 90 Transkripten ein, die sich auf Ausbildung bezogen. Vertieft ausgewertet wurden insbesondere Interviews mit Personen in Duldung, die entweder in eine Ausbildung gelangt sind oder dies versucht haben, wie auch Interviews mit Fachkräften, die beim Zugang zu Ausbildung oder während der Ausbildung unterstützen. Das

35 Wehking (2020, S. 348) argumentiert, bei den von ihr untersuchten Jugendlichen „lässt sich […] gegenwärtig nicht von einer Berufswahl sprechen, vielmehr handelt es sich um einen Berufspragmatismus, dem eben eine situative und nächstliegende Berufsfindung zugrunde liegt und bei dem die Erfüllung von Berufs- und Zukunftswünschen sowie Lebensentwürfen temporär ausgesetzt und auf eine (relativ) unbestimmte Zukunft beziehungsweise auf später (nach der Ausbildung) verschoben wird. An die Stelle von Neigungen, Interessen, Wünschen und Aspirationen tritt stattdessen die Funktionalität, d. h. ein Modus der Ausbildung, der für die Jugendlichen bestimmte Aufgaben zur Herstellung von Passung im Ankunftskontext erfüllen soll".

Konstellieren soll die Lesbarkeit erhöhen und die Anonymität der dargestellten Personen schützen.[36]

Zur Veranschaulichung typischer Orientierungen in die Ausbildung hinein wurden vier Konstellationen herausgearbeitet. In der Darstellung erfahren gewisse Aspekte eine besondere Betonung. Sie müssen nicht notwendigerweise auf alle Personen zutreffen, sondern sollen gewisse Regelmäßigkeiten skizzieren. Die Zuordnungen zu Konstellationen berücksichtigen

(a) die subjektive Bedeutung einer beruflichen Ausbildung. Wollten die Interviewpartner:innen oder die Personen, über die in den Interviews berichtet wurde, ursprünglich eigentlich eine Ausbildung beginnen und kann sie dazu dienen, der Erfüllung von Lebenswünschen näher zu kommen?
(b) Treffen die jeweiligen Ausbildungszweige, um die sie sich beworben haben oder die sie dann tatsächlich aufgenommen haben, die Interessen und Neigungen – oder handelt es sich dabei eher um eine pragmatische Entscheidung, womöglich unter Widerstreben?
(c) Die Passung zwischen Ausbildungssystem und subjektiven Aspirationen zur sozialen Position findet ebenfalls Berücksichtigung. Beim Konstellieren wird eine Normalbiografie als Vergleichsfolie herangezogen. Auch hier finden die Stimmen der Interviewten Gehör zur Passung einer Ausbildung. Faktoren wie Vorbildung, Berufserfahrung, Lebensphase und Familienstand fließen ein, etwa in Form von Normalitätsvorstellungen.[37] Hinweise, ob eine Ausbildung als passend erachtet wird, kommen auch aus dem Umfeld, beispielsweise von Lehrkräften und Beratungspersonen. Einschätzungen und Emp-

36 Der Nachteil besteht jedoch darin, dass genau jene Faktoren in ihrer Vielfältigkeit und ihrem Zusammenspiel gar nicht benannt werden können, an denen die Individuen dann tatsächlich bei Ausbildungsaufnahme und -abschluss und bei der Stabilisierung des Aufenthalts aufgehalten wurden oder scheiterten. Es sind oftmals sehr spezifische, miteinander interagierende Faktoren, die sich zu Problemkaskaden auswachsen. Gerade die Anfälligkeit für ein Ineinanderwirken multipler Ausschlüsse scheint dem Autor:innenteam typisch zu sein für die Lebenslagen von Menschen mit Duldung. In jedem Einzelfall sind es andere Ereignisse und Fallstricke und da die Lebensanforderungen so unterschiedlich sind, müssten diese dann jeweils auch detailliert und kontextualisiert dargestellt werden. Insbesondere der Schutz persönlicher Daten von Interviewten oder sogar dritter Personen, über die ohne deren Einverständnis berichtet wurde, steht dem entgegen.

37 Ein Beispiel: Ein:e Sozialarbeiter:in legt einem unserer Interviewpartner immer wieder eine Ausbildung nahe. Auch er selbst schätzt Bildung als wichtig ein, doch überwiegt für ihn das Argument, was in seinem Lebensalter angemessen sei: „Ich wollte normal arbeiten. Für mich, natürlich ist so sag ich, zu Schule gehen ist immer richtig als arbeiten. Weil du lernst neue Sachen. Lernen ist viel mehr besser als arbeiten. Aber ich bin schon alt, ich will nicht wieder Schule gehen. Ich schäm mich, mit Jungs zu sitzen, 16, 17 oder 19 Jahre alt, und ich bin [Anfang dreißig]“ (D09).

fehlungen bezüglich der Ausbildungs- oder Berufseignung können Hinweise auf soziale Erwartungshaltungen und Fremdeinschätzungen von Personen in Duldung geben.

Mit dem kontrastierenden Heranziehen einer Normalbiografie verknüpft sich die Frage, inwiefern vergleichbare Personen (oder Citizens), die sich nicht in Duldung befinden, einen ähnlichen Pfad eingeschlagen hätten. Einen solchen Vergleich ziehen die Interviewpartner:innen zum Teil selbst, fragen sie sich doch, was geschehen wäre, hätten sie ein aus ihrer Sicht *normales* Leben gehabt. In der Hauptsache handelt es sich jedoch um unsere Konstruktion. Die Gefahr einer solchen Konstruktion besteht in einer Reproduktion eigener Vorurteile, da sie ethnozentrische Annahmen bezüglich eines Normal-Lebenslaufs auf das Untersuchungsmaterial überträgt. Auch wird über die Tragik im Einzelfall hinweggegangen. Der Vorteil besteht aber darin, dass aus der Außenperspektive sichtbar gemacht werden kann, wie die Duldung Opportunitätsstrukturen beeinflusst, auch wenn dies den Interviewten möglicherweise nicht bewusst ist oder sie gezwungen waren, diese als Tatsachen zu akzeptieren. Es wird nämlich daran festgehalten, die für Citizens verfügbaren institutionalisierten Alternativen zur beruflichen Ausbildung in den Vergleich einzubeziehen, also regularisierte Erwerbsarbeit, den Besuch anderer Bildungsinstitutionen oder die materiell abgesicherte Nicht-Teilhabe am Erwerbsleben. Dies ermöglicht, die besonderen, durch Ungleichheit geformten sozialen Positionen noch einmal herauszuarbeiten, die durch die Duldungen entstehen: Weder gibt es ein Recht auf Arbeit noch ein Recht auf Teilhabe am Bildungssystem (zuweilen wird dieser Ausschluss durch Leistungskürzungen hergestellt). Noch gibt es Sozialleistungen für Menschen in Duldung in gleicher Höhe. Unsere Interviewpartner:innen begannen die Ausbildungssuche oftmals, weil andere Pfade in Arbeit oder Bildung versperrt waren oder sich abzeichnete, dass Zugänge aufgrund des Aufenthaltsrechts nicht mehr lange erhalten bleiben würden. Anhand von Fallbeispielen soll dies illustriert werden. Im Anschluss wird jeweils versucht, soziale Mechanismen der Abdrängung, Exklusion, aber auch des Eigensinns herauszuarbeiten.

6.4.1. Konstellation 1: „Verhinderte Berufstätige“ und „blockierte Bildungsaufsteiger:innen“ – Abgedrängt in die Ausbildung

Kennzeichnend für ein Abgedrängtwerden in Ausbildung ist, dass eine Ausbildung grundsätzlich kein eigener Wunsch der Befragten war. Entweder wollten sie direkt in Arbeit kommen oder sie hätten eine höhere Schulbildung oder ein Studium angestrebt. Gerade für Höhergebildete wäre angesichts ihrer Vorbildung und zuweilen auch wegen ihres höheren Lebensalters die Aufnahme einer Ausbildung untypisch und ginge mit einem sozialen Statusverlust einher. Als Ausbildungsmotivation ist in dieser Konstellation nahezu ausschließlich die (Hoffnung

auf) Aufenthaltsabsicherung zu sehen.[38] Diejenigen, die ihre Ausbildung entgegen ihren vorigen Zukunftsvorstellungen begonnen haben und die wir als „Verhinderte Berufstätige" bezeichnen, sprechen über die Ausbildung oftmals in einer Form, die eine hohe Entfremdung anzeigt.

Ausschlaggebend konnte ein (drohender) Verlust der Arbeitsmöglichkeit sein: Einem Interviewpartner (D02) wurde vermittelt, dass er eine neue, bereits durch die Ausländerbehörde genehmigte, geringer qualifizierte Tätigkeit nicht lange würde ausüben können. Denn in absehbarer Zeit würden ihm der Aufenthalt und damit auch die Arbeitsmöglichkeit entzogen. Er suchte Beratung auf, die empfahl, einen deutschen Schulabschluss zu erwerben und anschließend eine Ausbildung im Mangelsektor Pflege zu beginnen. Anstatt die Arbeitsstelle anzutreten, schlug er nun den Bildungspfad ein. Innerhalb eines Jahres holte er eigenständig extern einen Schulabschluss nach und wandte sich erst dann erneut an die Beratung, um einen Ausbildungsplatz zu suchen, in der Hoffnung, perspektivisch den Aufenthalt absichern zu können. Er resümiert: *„vielleicht am Anfang habe ich die Ausbildung gemacht wegen nur dieser Duldung. […] Und ich weiß nicht, wenn ich keine Duldung hatte, dann vielleicht ich mache keine Ausbildung, ich weiß nicht"* (D02). Inzwischen kann er dem Tätigkeitsfeld etwas abgewinnen.

Passagen wie diese zeigen, dass das gängige Vokabular von Berufsorientierung oder Berufswahl zu stark eine Handlungsfreiheit suggeriert, die für Menschen in Duldung gar nicht vorhanden ist.[39] Sie unterliegen nicht nur äußeren Beschränkungen in ihren Wahlmöglichkeiten zwischen Arbeit, Ausbildung oder höherer Bildung (vgl. Kapitel 4). Selbst wenn, wie beim oben zitierten Interviewpartner (D02), (noch) kein Verbot vorliegt, wird ihnen eine Opportunitätsstruktur auferlegt, in deren Rahmen sich die subjektiv sinnvollen Wahlmöglichkeiten verändern. Damit wird ein Verzicht auf zuvor attraktiv scheinende Alternativen befördert. Wenngleich Menschen mit Duldung ihre Entscheidungen treffen, sich diese Pfade zu eigen machen und diese aktiv unter eigenen Anstrengungen verfolgen, sollten ihre Erzählungen vor dem Hintergrund der geringeren Gestaltbarkeit des eigenen Lebens betrachtet werden. Diese nunmehr sinnhaft erscheinenden Pfade im Duldungsstatus bleiben zugleich doch risikobehaftet. Weder während

38 Ein Wunsch nach Verbleib in Deutschland ist nicht selbstverständlich, gerade angesichts der Härten. Der Versuch, mittels Ausbildungsaufnahme in Deutschland zu bleiben, ist in den Interviews unterschiedlich motiviert. Für manche ermöglicht die eigentlich ungewünschte Ausbildung, bei der in Deutschland ansässigen Familie zu bleiben. Andere Interviewte möchten eine weitere gefährliche Fluchtmigration ihren Kindern nicht zumuten. Wieder andere sind in Deutschland alleinstehend und verfügen über keine familiäre Anbindung mehr im Herkunftsland, was ein Leben dort zur weniger attraktiven Option macht.

39 Zutreffender wäre wohl der Begriff des „Berufspragmatismus" von Wehking (2020). Doch ihre Arbeit basiert noch einmal stärker auf Geflüchteten mit besseren Chancen. Gerade in der Konstellation 1 bezieht sich der Pragmatismus nahezu ausschließlich auf den Aufenthalt und weniger auf die (später) erreichbaren Tätigkeits- und Bildungsoptionen.

des Nachholens des Schulabschlusses noch in der Berufsausbildung war der Aufenthalt im Fall von D02 gesichert.

Eine weitere Gruppe, die in Berufsausbildungen abgedrängt wird, sind im Schulsystem leistungsstarke Schüler:innen, für die Fachabitur oder Abitur erreichbar scheinen, sie sind blockierte Bildungsaufsteiger:innen. Da höhere Schulbildung nicht aufenthaltssichernd wäre, raten auch Fachkräfte stattdessen zu einer Berufsausbildung.[40]

> *„Wir haben Menschen, die, […] ja vielleicht gut Abitur machen könnten und studieren könnten, in 'ne Ausbildung gehen müssen, um ihren Aufenthalt zu sichern und da einfach ganz viel Potenzial verloren geht durch das System, wie es gerade gestrickt ist und das […], ist, […] sehr sehr frustrierend verständlicherweise*" (NRW16).

Empirisch lässt sich ein Abdrängungsprozess von schulisch leistungsstarken Schüler:innen aus dem höheren Bildungssystem zugunsten eines Zugewinns an relativer Aufenthaltssicherheit beobachten; mit der Folge, dass für sie spätere Anschlüsse über den zweiten Bildungsweg schwerer und langwieriger zu erreichen sein dürften. Hinzu kommt, dass der Lebensunterhalt nach einem ersten Abschluss selbst gesichert werden muss. In dieser Situation befindet sich einer unserer Interviewpartner (D23), der, statt zum Abitur voranzuschreiten, eine Berufsausbildung aufnahm. Rekapitulierend beschreibt er die Ausbildungsphase als gekennzeichnet vom ständigen Druck, zu bestehen, was für ihn ein „*Albtraum*" war (D23). Ansonsten äußert er sich ambivalent: „*Also ich hatte nichts gegen die Ausbildung, ne, […] hat gut Spaß gemacht, ((murmelt unverständlich vor sich hin)) aber ist halt wirklich nichts mein Ding*" (D23). Inzwischen besucht er eine Abendschule, um das Abitur nachzuholen und arbeitet zugleich.

Ältere Interviewte mit Duldung, die bereits über ausländische akademische Abschlüsse verfügten oder in qualifizierten Sektoren beschäftigt waren, nahmen ebenfalls eine Ausbildung auf oder versuchten dies zum Zeitpunkt des Interviews. Auch in diesen Fällen motivierte eindeutig die Aufenthaltssicherung. Die Abschlüsse der Interviewten waren nicht (voll) anerkannt oder schienen angesichts geringer Deutschkenntnisse nicht auf dem qualifizierten Arbeitsmarkt verwertbar. Ein Bachelor-Absolvent (D05), der eigentlich in seinem erlernten Beruf arbeiten möchte, wofür er aber noch eine Anschlussqualifizierung benötigt hätte, schildert seine Lage:

---

40 Eine Migrationsberatung schildert: „*Da habe ich zum Beispiel im Rahmen meiner Arbeit auch dann schon gesagt ‚Nee, leider muss ich sagen', aus genannten Gründen von vorhin ‚ist es sinnvoll, das Mädel macht jetzt eine Ausbildung, um in Deutschland bleiben zu können'. […] Also das ist eigentlich auch hanebüchen, dass man da nicht dann jemand, der weitermachen könnte, vielleicht bis rauf zum Abitur, ja, auf diese Schiene hat man aber mit Ausbildungsduldung keine Chance*" (B07) (vgl. Spindler et al. 2024).

„Ich wollte einfach ein paar Monate Weiterbildung und so was machen. Aber die haben mir gesagt ‚Nein, hast du jetzt keine Zeit. Musst du in zwei Monaten eine Ausbildungsstelle finden'. […] Weil, ja, sie [die Anwältin] hat recht, weil ich habe keine Zeit. Die haben mir Duldung geschickt. Wenn ich nicht eine Ausbildung finde, dann, ich kann nicht auch Ausbildungsduldung beantragen, muss ich einfach arbeiten. Die haben gesagt ‚Musst du jetzt schnell eine Ausbildung finden'. Dann, wie schnell – ich hab' für, für alle Jobs habe ich mich beworben, für Verkäufer, für, keine Ahnung, für verschiedene Jobs habe ich mich beworben, für verschiedene Jobs. […] Ja, das waren die Probleme. Wenn man Zeit hat, da kann man zur Wunscharbeit einfach hingehen, aber wenn man keine Zeit hat – und diese Leben, es ist momentan, es ist sehr schwierig" (D05).

Mit der nahezu wahllosen Bewerbungsstrategie, eine Ausbildung zu finden, egal welche, ist deutlich das Risiko des sozialen Statusverlusts verbunden.

Wer sich mangels Alternativen auf eine Ausbildung orientiert, bleibt möglicherweise auch von dieser letzten, verbleibenden Möglichkeit ausgeschlossen. Eine Interviewpartnerin beispielsweise, die Internationales Management studiert hatte und im Vertrieb eines internationalen Unternehmens tätig war, versuchte über eine Einstiegsqualifizierung[41] im Supermarkt in eine Ausbildung im Verkauf zu gelangen. Den Ausbildungsplatz hätte sie bekommen. Als sie jedoch eine Duldung nach § 60b AufenthG erhält und damit einhergehend ein Arbeitsverbot, ist sie nicht befugt, die Ausbildung anzutreten.

Bei der Personengruppe in Duldung mit höherer Bildung kumulieren verschiedene Faktoren: Aufenthaltsprekarität, die Nicht-Anerkennung von Bildungstiteln gepaart mit mangelhaftem Zugang zu Weiterqualifizierungsmaßnahmen. Zudem ist der Spurwechsel zu einem Aufenthalt für Hochqualifizierte für diese Gruppe aufenthaltsrechtlich nicht ohne weiteres möglich. Die daraus resultierenden negativen Kompromissbildungen werden Gegenstand von Beratung:

„Aber es gibt gerade bei den Älteren, die ja auch schon ein Erwerbsleben gehabt haben in den Heimatländern, das ist ein echtes Thema, dass sie dann einfach Abstriche machen müssten unter Umständen mit dem Blick auf den Aufenthalt. Und da ist Beratung notwendig. Aber das müssen die Menschen natürlich dann auch selber entscheiden" (H20).

Beratende begleiten emotional den Prozess der Aufgabe von Aspirationen – letztlich dahingehend, dass sich die Ratsuchenden in einem Trauerprozess die Nicht-Lebbarkeit von erhofften Verwirklichungschancen selbst zu eigen machen.

41 Eine Einstiegsqualifizierung ist ein sozialversicherungspflichtiges Praktikum, das von Arbeitsagentur oder JobCenter gefördert wird. Dabei kann ein Teil der Praktikumszeit auch als Praxis im Rahmen einer späteren einschlägigen Ausbildung anerkannt werden.

Zudem ist die Bandbreite verfügbarer Ausbildungszweige minimiert aufgrund der Zugangsvoraussetzungen, die (derzeit) nicht gegeben sind oder wegen des Zeitdrucks, der eine längere, abwägende Suche nicht erlaubt. Die Ausbildung wird in dieser Personengruppe oftmals als Zwang erlebt. Eine Akademikerin, die eine Kinderpflegeausbildung abgeschlossen hat, äußert sich dazu: „*Es wurde mir gesagt, wenn du im Altersheim eine Ausbildung suchst, Altenpflege oder Kinderpflege machst, bekommst du auch Aufenthalt*" (D32). Obwohl sie über einen ausländischen Studienabschluss verfügt und in ihrem Fachgebiet arbeiten wollte, bot sich ihr nur diese Möglichkeit. „*Nein, das hat mir nicht gefallen. Ich war nur gezwungen, wegen meiner Sprachkenntnisse musste ich das anfangen*" (D32). Ein Interviewpartner (D30) zählt die Tage, die er noch durchstehen muss.

In dieser Personengruppe finden sich Zeichen von Entfremdung oder zumindest geringer Identifikation mit dem Tätigkeitsfeld in der Ausbildung, aber auch intellektuelle Distanzierung. Ausführlicher als andere Interviewpartner:innen thematisieren sie rassistische und ethnifizierende Diskriminierungen in der Arbeit, sind sich bewusst über angewiesene fachfremde Tätigkeiten und Ungleichbehandlungen, z. B. über ihr Eingesetztwerden für schmutzige Arbeiten. In körperlichen Arbeitsbereichen Tätige analysieren, dass sie als billige Arbeitskraft „*ausgenutzt*" werden (D30, D08). Es findet eine Auseinandersetzung mit Deklassierung und der (beruflichen) Identität statt. Konfliktpotenzial zeichnet sich dort ab, wo Asymmetrien mit Blick auf Bildung und berufliche Positionen existieren, da Personen gebildeter sind als Vorgesetzte und Kolleg:innen, in der Rolle eines Lehrlings jedoch kaum über Autonomie und Mitsprache verfügen. In der Berufsschule heben sie sich durch ihre Reife von anderen Auszubildenden ab.

Diese Personengruppe kann jedoch auch ihre Ressourcen aktivieren. Sie erstreitet zuweilen Sonderwege für sich, etwa Verkürzungen der Ausbildungszeit oder Anerkennung von untypischen Formen der Ausbildung. Darüber hinaus finden sich Hinweise auf eine Besserbehandlung in Betrieb und Schule, beispielsweise, dass ihnen gegenüber Ausnahmen bei Anwesenheitszeiten gemacht werden. Diese Besserbehandlungen dürften mitunter Antworten auf ihre taktische Fähigkeit sein, Erwartungen zu antizipieren, z. B. pünktlich zu sein oder Arbeitsabläufe bereits in ihrer Gesamtheit zu überblicken und sich einzelne Aspekte autodidaktisch anzueignen (D08, D30).

Sowohl für die Einzelnen als auch aus volkswirtschaftlicher Perspektive stellt sich die Frage, ob personalisierte Bildungsmaßnahmen zur Anpassung an Zugangserfordernisse von Bildungsinstitutionen oder qualifizierter Berufstätigkeit nicht hilfreicher gewesen wären und Vernutzungseffekten entgegenwirken würden. Die aus dem Bildungssystem Abgedrängten wie auch die bereits höher Qualifizierten imaginieren mitunter Zukunftsaussichten außerhalb des Ausbildungsberufs, wenn dann der Aufenthalt gesichert sein wird.

Diese Konstellation ist durch die Erfahrung von Kanalisierung oder sogar Abdrängung in Ausbildung geprägt. Bei Personen der folgenden Gruppe scheint

dies prinzipiell nicht der Fall, doch werden sie innerhalb des Ausbildungssystems abgedrängt.

6.4.2. Konstellation 2: „Die Auszubildenden ohne Passung" – Ausbildung als Weiterführung, aber unter Zugangshürden und Erschwernissen

Für Menschen in Duldung, die dieser Konstellation zuzuordnen sind, scheint eine berufliche Ausbildung als Anschluss an die bisherige Laufbahn im Bildungssystem folgerichtig. Sie wird vom unterstützenden Umfeld, etwa von Lehrkräften, Sozialarbeiter:innen oder zivilgesellschaftlich Engagierten nahegelegt. Während in der oben dargestellten Konstellation die Aufnahme einer beruflichen Ausbildung generell keine präferierte Option war, bestand in der zweiten Konstellation bei einigen, vor allem jungen Menschen ein originäres Interesse an der Aufnahme einer Ausbildung. Bei dieser Gruppe entspringen jedoch aus der Duldung spezifische Hürden und Risiken bei den Übergängen. Diese führen dazu, dass es sie oftmals in Ausbildungsgänge verschlägt, deren Fachrichtung gar nicht den Wünschen, Neigungen und Fähigkeiten entspricht. Deshalb haben wir diese als „Auszubildende ohne Passung" bezeichnet. Zudem werden die begonnenen Ausbildungen unter erschwerten Bedingungen absolviert.

Ein Interviewpartner (D29) hatte sehr gute schulische Leistungen in einer Geflüchtetenklasse und einen qualifizierten Hauptschulabschluss erworben. Anders als seine ehemaligen Mitschüler:innen erhielt er aber keine Beschäftigungserlaubnis und konnte somit kein von ihm gewünschtes Ausbildungsverhältnis antreten. Sein ursprünglicher Wunsch wäre eine Ausbildung in der Industrie gewesen. Einen bereits zugesagten Ausbildungsplatz darf er dort jedoch nicht antreten, da die Ausländerbehörde dies nicht zulässt. Unter der Abschiebungsdrohung orientiert er sich auf einen Berufszweig um, der harte körperliche Arbeit beinhaltet und auch im wenig industrialisierten Herkunftsland existiert: Bauwirtschaft. Die Suche nach einem Ausbildungsplatz, bei dem die Ausländerbehörde nicht widersprechen konnte, zog sich ein Jahr hin, das er als *„moralisch […] anstrengend"* (D29) erlebte. Die nicht-zustimmungspflichtige Ausbildung, die er nunmehr mit ehrenamtlicher Unterstützung in einer anderen Stadt fand, konnte er nur mit einer täglichen Fahrtzeit von insgesamt zweieinhalb Stunden erreichen. Denn eine Erlaubnis zum Umzug erhielt er von der örtlichen Ausländerbehörde nicht.

> *„Seit ich also geduldet bin. Dann habe ich nachgeschaut, was für mich besser ist, also wenn ich nicht in Deutschland bleiben kann. […] Industrie, ich kann nicht [im Herkunftsland] arbeiten zum Beispiel, da gibt's nicht so viel Industrie. […] Was kann ich am besten, wenn ich also abgeschoben würde? Das habe ich (nachgedacht) […] in Baustelle irgendwas. […] In meinem Heimatland […] Da gibt's kaum Industrie. Aber Baustellen gibt's überall. […] Deswegen habe ich mir überlegt. Und dann muss ich*

also von Industrie raus gehen und dann Baustelle arbeiten. Aber das wollte ich nicht machen in Baustelle, das ist nicht mein Traumberuf. […] Aber halt für meine Zukunft habe ich nachgedacht. Also wenn es funktioniert [mit der Aufenthaltsverfestigung], dann ich möchte was anderes" (D29).

Im Rahmen einer einjährigen Helferausbildung durfte er zunächst nur einen schulischen Teil und überbetriebliche Ausbildungszentren besuchen. Diese Ausbildung bewertet er nicht als sinnvoll für den Erwerb von Kompetenzen, die es für die Arbeit auf der Baustelle benötigt. Die Übertragbarkeit des rein theoretischen und modellhaften Unterrichts auf eine zukünftige Berufspraxis sei nicht ausreichend gegeben. Erst später erhielt er auch eine Arbeitserlaubnis.

So wirken staatliche Interventionen nach zeitweise erfolgreicher „Integration" von einem Tag auf den anderen desintegrierend. Dazu ein Fall, in dem ein Weg in Ausbildung bislang gänzlich verschlossen blieb: Der Interviewpartner (D01) hatte als unbegleiteter Minderjähriger aus einem sogenannten sicheren Herkunftsland einen Zugang zum Bildungssystem erhalten und Praktika absolviert. Im Zuge dessen entstand sein Berufswunsch. Als Jugendlicher hatte er bereits technisch gearbeitet. Mit Erreichen der Volljährigkeit wurde ihm die Beschäftigung absolut untersagt, sodass er keine Zustimmung zur Ausbildungsaufnahme erhielt. Inzwischen lebt er mit gekürzten Leistungen in einer Duldung nach § 60b AufenthG. Mithilfe eine:r Sozialarbeiter:in bewarb er sich dennoch in beruflichen Schulen und stellte mehrfach erfolglos Anträge auf eine Genehmigung. Als größten Wunsch formuliert er im Interview, arbeiten zu dürfen.

In das berufliche Ausbildungssystem führt oftmals, dass weiterführende Bildungsmöglichkeiten verschlossen sind. Dies gilt für alle Schüler:innen, aber ein Herausfallen aus dem Regelschulsystem trifft Personen in Duldung mit beschränktem Arbeitsmarktzugang härter, da weniger Anschlussmöglichkeiten für sie bestehen.[42] Ein Interviewpartner (D31) hatte den erforderlichen Notenschnitt für den Weg zum (Fach-)Abitur nicht erreicht. Zwar hätte er bereits Stellenzusagen für Ausbildungsplätze im dualen System gehabt, doch wird ihm die Beschäftigung von der Ausländerbehörde nicht gestattet. Ohne Beschäftigungserlaubnis sind ihm weder eine duale Ausbildung noch ein Einmünden in Beschäftigung möglich. Ausschließlich die Aufnahme einer schulischen Ausbildung ist nunmehr als Pfad zugänglich – in seinem Fall, ohne dass dies seinen Aufenthalt über eine Ausbildungsduldung während der Ausbildungsdauer abgesichert hätte. Er konnte jedoch davon profitieren, dass ihm mit Mittlerer Reife mehr schulische Ausbildungsgänge zugänglich waren, sodass er unter der beschränkten Auswahlmöglichkeit seinen Interessen folgen konnte.

42 Dies ist für sie mit weiteren negativen Konsequenzen verbunden, denn eine Aufenthaltssicherung über § 25a AufenthG als gut integrierte:r Jugendliche:r oder junge:r Volljährige:r rückt nun ebenfalls weiter in die Ferne.

Eine Interviewpartnerin (D06_1) hätte perspektivisch gerne BWL („*Management*“) studieren wollen, aber für ein Einmünden in die weiterführende Schule nach einer Geflüchtetenklasse reichten die Kenntnisse der deutschen Sprache anscheinend nicht aus. Sie nahm eine Ausbildung im Gesundheitswesen auf, wofür sie mehrstündige Fahrzeiten und einen hohen Teil des Haushaltseinkommens für die Fahrtkosten aufwendet.[43]

In dieser Gruppe wird oft eine Unzufriedenheit darüber geäußert, dass Berufswünsche aufgegeben werden mussten. Auch hier haben einige bereits Pläne für einen Pfadwechsel, sobald der Aufenthalt gesichert sein wird.

> *„Am Anfang, das war mein Wunschberuf gewesen, Automechaniker und Elektroniker und so was mit Hand zu tun. […] Dann, nachdem ich von diesem Chef das [Ablehnung wegen Aufenthaltsunsicherheit] gehört habe, okay, dann habe ich gedacht, okay, dann es ist null, es geht nicht um meine Wunsch oder meine Traum, sondern ich muss – okay, einen Weg finden zu arbeiten, egal welche. Von daher habe ich zum Glück die […] als Pflegefachkraft oder Pflegehelfer gefunden. Dann bin ich so angekommen*“ (B03).

Für einen Teil der Jüngeren bieten sich immerhin Erfahrungen von Zugehörigkeit und sozialer Anerkennung. Sie sind mitunter in eine Klassengemeinschaft integriert oder bilden mit anderen Berufsschüler:innen Lerngruppen. Aus Scham verbergen manche in diesen Peer-Kontexten ihren Duldungsstatus oder aus ihm erwachsende Folgen (D06, D28). Der Wunsch, dazuzugehören, wird teilweise erfüllt. Prägend und emotional stark besetzt sind jedoch Erfahrungen, gegenüber Gleichaltrigen zurückgesetzt zu sein. Entsprechende Berichte beziehen sich oft auf Freizeitunternehmungen, z. B. Ausschluss von Diskothekbesuchen oder von Fahrten ins Ausland.

Obgleich die Doppelanforderung und der Wechsel von Arbeit und Schule als anstrengend dargestellt werden, finden Personen aus dieser Gruppe Zeit für Hobbies, Sport oder Fahrschule. Manche versuchen zur Einkommensaufbesserung noch einen Nebenjob auszuüben. Einige erhalten dafür auch eine Bewilligung der Ausländerbehörde. Darüber hinaus haben sie noch zusätzliche Pflichten, die mit ihrem Status zusammenhängen, z. B. Anwaltstermine, Behördentermine oder sozialpädagogische Angebote in der Wohngruppe. Vermutlich müssen

43 Das ist nur ein Beispiel dafür, dass für Selektionen im deutschen Bildungssystem oftmals migrationsspezifische Gründe vorliegen, in diesem Fall Sprachkenntnisse. Diese verbinden sich mit den Lebenschancen am zugewiesenen Wohnort. Offen bleibt, inwieweit für diese Interviewpartnerin die Bildungsalternativen umfassend evaluiert wurden. In der Stadt, in der sie heute den Praxisteil der Ausbildung absolviert, hätte es auch englischsprachige und bilinguale weiterführende Schulen gegeben, die einen studienzugangsberechtigenden Abschluss ermöglicht hätten.

die Alleinstehenden unter ihnen auch mehr Haushaltsverantwortung tragen als andere Gleichaltrige.

Aus den Interviews geht aber auch wiederholt hervor, dass die Ausbildung ohne soziale Unterstützung nicht gefunden worden wäre oder hätte abgebrochen werden müssen.[44] Darüber äußern sich die Interviewten dankbar.

6.4.3. Konstellation 3: „Die Aufsteiger:innen" – Ausbildung als (nachholende) Aufstiegschance

Ausbildungen stellen einen Bildungsraum dar und ein vergleichsweise abgesichertes Moratorium, das vor Anforderungen kurzzeitig befristeter un- und angelernter Arbeit schützt. Dies haben wir eingangs ausgeführt. Eine Gruppe unter unseren Interviewpartner:innen sieht in einer Ausbildung eine Chance, deutlich an der Verbesserung der eigenen Lebenssituation zu arbeiten. Hierunter fallen insbesondere Personen, die sich bereits in prekären Arbeitsbedingungen befinden und teilweise Deklassierungserfahrungen hatten. Motivierend sind für sie die späteren Verdienstmöglichkeiten, längerfristige finanzielle Absicherung und überhaupt die Ausübung komplexerer, attraktiverer Tätigkeiten. Auch wenn sich in der Deklassierungserfahrung Ähnlichkeiten mit den Verläufen der ursprünglich Höherqualifizierten in der Konstellation 1 finden lassen, ist der wesentliche Unterschied, dass Personen im Rahmen der Konstellation 3 eine Ausbildung wünschen oder diese vielmehr als ein Mittel zur Verbesserung der allgemeinen Arbeits- und Lebenssituation begreifen. In eigener Perspektive sind sie Aufsteiger:innen bzw. Wieder-Aufsteiger:innen.

Am Ende von Abschnitt 6.2.4. spricht unser Interviewpartner (D14) – damals nach Mindestlohn beschäftigt – davon, wie sich für ihn eine Ausbildung als Aufstiegshoffnung und -chance darstellt. Er verspricht sich perspektivisch, sein Nettogehalt zu verdoppeln, eine eigene Wohnung und ein eigenes Auto. Unter diesen Bedingungen könne auch eine Ehe geschlossen werden.[45]

Eine Interviewpartnerin (D07) nutzt ihre Chance auf Verbesserung und entwickelt mit Eigensinn berufliche Interessen. Zuvor war sie in einer

---

44 Einige Beispiele für solche Unterstützung: Mit Schulen wurden Ausnahmen verhandelt, Personen mit Duldung auch unterjährig aufzunehmen. Lehrer:innen ermöglichen eine Nachprüfung bei Fehlzeiten oder sehen bei bekannt gewordenen länderspezifischen Abschiebeterminen von der Anwesenheitspflicht ab. Chef:innen üben selbst Druck auf die Ausländerbehörde aus, um die Erteilung und Verlängerung der Beschäftigungserlaubnis zu gewährleisten. Manche Menschen mit Duldung mussten die Ausbildungsstelle wechseln und wurden bei der Suche unterstützt.

45 Eine Orientierung auf spätere Heirat oder auf Realisierung von (arrangierten) Ehen durch Familiennachzug findet sich in mehreren Interviews. Dabei könnte es sich um ein vergeschlechtlichtes Muster handeln, wenn die Erwartungshaltung besteht, dass der Mann in der heterosexuellen Ehe für den Unterhalt aufzukommen hat. Frauen hingegen betonen den Zugewinn an Unabhängigkeit, auch vom Ehemann.

Altenpflegeeinrichtung eines freien Trägers als Reinigerin tätig. Ihr Vorgesetzter hätte sich eine Fortführung gewünscht und eröffnet ihr die Möglichkeit, diese in Form einer Ausbildung zu realisieren. Sie entzieht sich jedoch dieser Option und visiert eine Ausbildung in der Altenpflege in derselben Einrichtung an: *„Das meine Idee. Meine Chef will immer da Reinigung […] Aber für mich besser 'n bisschen lernen, eine Schritt gehen. Warum, wenn hab ich das Chance bekommen, ich bleib immer bei Reinigung?"* (D07).

Eine ca. 40-jährige Mutter im Interview D06, an dem mehrere Generationen der Familie teilnahmen, befindet sich in einer Ausbildung zur Pflegefachkraft in der Altenhilfe. Sie hatte bereits ihre eigene Großmutter betreut. Sich um *„ältere Leute zu kümmern"* sei ihre *„Leidenschaft"*, so eine Tochter. *„Und der Beruf macht mir Spaß"* (D06). Doch auch sie setzte sich auf diesem Weg eigensinnig über die Erwartungen anderer hinweg. Ein:e Berater:in hatte ihr zwar empfohlen, die grundständige Ausbildung zur Pflegehelferin zu besuchen, es dabei aber zu belassen. Denn für die konsekutive Fachkraftausbildung seien ihre Deutschkenntnisse nicht ausreichend. Inzwischen werden ihre Aussichten, den schulischen Teil zu bestehen, jedoch als gut eingeschätzt.

Ein Hintergrund für eine Aufnahme einer Ausbildung in einem höheren Lebensalter könnte sein, dass die geringer gewordene Care-Arbeit für Kinder nun graduell etwas mehr Freiheit eröffnet. Die inzwischen erwachsenen Töchter von D06 befinden sich zum Interviewzeitpunkt bereits selbst in einem Ausbildungsverhältnis.

Noch nicht in einer gewünschten Umschulung oder Ausbildung befindet sich eine Interviewpartnerin (D21), die ihren mit dem Bildungsweg verbundenen Wunsch nach Unabhängigkeit darstellt. Sie zeigt auf, wie mit zunehmendem Alter die Optionen geringer zu werden drohen. Der Arbeitsmarkt für Un- und Angelernte mit seinen meist körperlich beanspruchenden Tätigkeiten stehe über 50-Jährigen weniger offen als Jüngeren.

> *„Meine Wunsch Zukunft ist, ich will selbstständig, […] ich möchte nicht abhängig sein vom Jobcenter oder vom Sozialamt. Von meinem Mann auch, ich möchte nicht von ein Mann auch abhängig, ich möchte arbeiten und mein Leben leben. Und zum Beispiel, wenn es so weitergeht mit Duldung, wie gesagt, ich werde 50 bald, dann ich hab kein Chance, einen Job zu finden. Und deswegen, diese eine oder zwei Jahre, ich versuche ein Ausbildung oder eine Umschulung zu machen, dann ich kann eine sichere Stelle bekommen und dann ich kann eine sicher Gehalt bekommen, dann ich kann leben ohne Hartz IV oder ohne"* (D21).

Ein dauerhaftes Leben im Sozialleistungsbezug und eine benötigte Aufstockung der Rente seien besonders *„hart"* (D21). Dieser bei Fortschreibung des Status quo zu erwartende Zustand könnte vielleicht abgewendet werden mit einer weiteren Bildungsphase, die Zugang zu qualifizierteren Arbeitsmärkten bringt. Mit einem

höher qualifizierten Job wären dann auch höhere Sozialversicherungsbeiträge und später idealerweise eine unterhaltssichernde Rente gepaart.

Die Personen, die wir in dieser Konstellation verortet haben, wünschen sich eine Ausbildung und können von dieser profitieren. Blickt man auf ihr Lebensalter, dann handelt es sich um untypische Auszubildende. In sozialen Interaktionen kollidiert dies mit Zuschreibungen. Arbeitsmarkt- und bildungspolitisch betrachtet, wirft diese Gruppe unterschiedliche Fragen auf. Gesellschaftliche Institutionen orientieren sich an männlichen autochthonen Normal-Erwerbsbiografien und reproduzieren dabei Alters- und Geschlechternormen. Die Interviewpartner:innen versuchen, diese Institutionen individuell für sich zu nutzen. Zu fragen wäre einerseits, ob das Ausbildungssystem sich flexibel auf deren Bedürfnisse als Berufserfahrene einstellen kann. Andererseits müsste zur Realisierung einer Ausbildung nach Lösungen gesucht werden, wie zugleich ein aufenthaltsrechtlicher Schutz bestehen kann, etwa bei berufsbegleitenden Teilzeitausbildungen ohne vollen Verdienst.

Während die gerade skizzierte Konstellation sich im Wesentlichen dadurch auszeichnet, dass die Personen mit Blick auf ihr Alter, ihren aktuellen Status und ihre Ressourcen nicht dem Stereotyp eines bzw. einer Auszubildenden entsprechen, jedoch gleichwohl eine Ausbildung anstreben, kämpft die folgende Gruppe mit anderen Herausforderungen. Ihre Kompetenzen zur Bewältigung einer Ausbildung werden angezweifelt.

6.4.4. Konstellation 4: „Die Überforderten" – An der Grenze der „Ausbildungsreife"

Wenn über die mangelnde „Ausbildungsreife" gesprochen wird, handelt es sich zumeist um eine Fremdperspektive; um Zuschreibungen und Einschätzungen der Lehrkräfte, Ausbildungsvermittler:innen, der sozialpädagogischen Fachkräfte und zivilgesellschaftlich Engagierten. Da diese einen wesentlichen Anteil am Vermitteln und Zustandekommen von Ausbildungsverhältnissen haben, nehmen genau solche Prognosen einen wesentlichen Einfluss auf die Trajekte. Bei Menschen mit Duldung wird von beratenden Fachkräften die Ausbildungsfähigkeit häufig infrage gestellt. Gelangen sie selbst oder ihr unterstützendes Umfeld in Kontakt mit Sozialarbeiter:innen, die mit Ausbildungsberatung befasst sind, wird mit der Prognose der Überforderung von einer Ausbildung abgeraten. Dabei wird in erster Linie die Gefahr des Ausbildungsabbruchs und des damit verbundenen Aufenthaltsverlusts aufgegriffen.[46]

46 In den Interviews mit Unterstützenden scheint immer wieder durch, dass die Prognosen zur Bestehenswahrscheinlichkeit divergieren. Einschlägig tätige Fachkräfte schreiben es vor allem ehrenamtlich Engagierten zu, die Anforderungen von Ausbildungen zu unterschätzen und damit die Wahrscheinlichkeit der vorzeitigen Beendigung.

Teilweise werden Personen mit geringer bzw. nicht passender Vorbildung in Ausbildungen untergebracht, damit der Aufenthalt gesichert erscheint. Es gibt Personengruppen, die aus Sicht der Fachkräfte (ziemlich) eindeutig scheitern werden:

> *„Biografien, wo ich sage ‚Ja, wenn du noch nie in der Schule warst, ist es unmöglich, Deutsch zu lernen', wenn ich keine Lernstruktur habe von meiner Muttersprache, dann mache ich kein Deutsch ((lacht)). Das ist einfach unmöglich. Und wenn ich auch noch nie, äh, ((seufzt)) Mathe hatte oder Rechnen, ich kann nicht mal ein Lineal halten, um [Zeichnungen für das Berufsbild anzufertigen] Das kann dann Berufsschule gar nicht mehr nachholen, also dieses von Null auf"* (B08).[47]

Gerade bei jungen Menschen in Duldung sehen Fachkräfte oft einen individuellen Nachqualifizierungsbedarf, um die Ausbildungsfähigkeit zu erreichen. Hinzu kommt die wahrgenommene Notwendigkeit des Erwerbs von Deutschkenntnissen, was für den Berufsalltag fachsprachliche oder mitunter mundartlich gefärbte Sprachregister einschließt. *„Ausbildung ist dann sowieso in weiter Ferne, sage ich mal, wenn, auch insbesondere selbst wenn die häufig sehr gutes Deutsch sprechen, aber dann ist das Schriftliche nicht ausreichend, Lesen und Schreiben"* (H08).

Eine individualisierte Qualifizierung zur Ausbildungsfähigkeit ist eigentlich Aufgabe des Übergangssystems (siehe Abschnitt 6.1.1.). Jedoch erhalten Menschen in Duldung in diesem Segment nur beschränkten Zugang, wobei es noch Unterschiede zwischen den Bundesländern gibt. In den entsprechenden Programmen gibt es selektierende Zugangsvoraussetzungen:

> *„Es gibt nichts, wo man in Deutschland 'ne Grundschule nachholen kann. Wir beginnen auf Hauptschulniveau, viele haben nie 'ne Grundschule besucht. Also da scheitern ganz viele bei mir dran. Allgemein, die machen bei uns den Einstiegstest in Mathe und Deutsch und ja, eins von beiden fehlt halt meistens. Dann können sie nur wieder zurück ins Lager, wenn sie wollen, oder sie bleiben halt so sitzen, wenn sie nicht müssen"* (H03).

Kommt das Übergangssystem nicht in Betracht, werden dieser Personengruppe Ausbildungen in zweijährigen Berufen angetragen, die als weniger anspruchsvoll gelten – sofern diese vor Ort verfügbar sind. Im besten Fall ist dort im Ausnahmefall sogar eine Aufnahme ohne formalen Schulabschluss möglich. Doch auch

---

47 Einzelnen gelingt es dennoch: *„[Ein Berufsschüler mit Duldung] war ohne vorherigen Schulbesuch in der Berufsschule. Hatte das erste Mal eine Schule besucht in diesen, in Bayern, ja, sehr tollen Berufsintegrationsklassen und war da also über zwei Jahre hinweg. Er hat einen schlechten, aber er hat einen Hauptschulabschluss geschafft"* (B08). Aber dieser Schüler musste dann in der schulischen Ausbildung *„von zehn auf hundertachtzig springen […], Fachbegriffe und vom Tempo her [war er] nicht mehr so im Kontext"* (B08).

dann ist das Durchhalten mit einem Aushalten der Anforderungen verbunden und erfordert eine eigene Motivation (B16).

Eine Personengruppe, die prinzipiell von Ausbildung profitieren könnte, sind Menschen in Duldung mit geringerer (im deutschen Bildungssystem zu verwertender) Vorbildung. Darunter fallen etwa Geflüchtete mit keinem oder lediglich Primar-Schulbesuch im Herkunftsland oder Personen, die innerhalb des deutschen Schulsystems keinen Abschluss erwerben konnten. Denn auch für sie könnte eine absolvierte Ausbildung perspektivisch vor prekärer Arbeit in niedrigen Hierarchiepositionen schützen. Nachholende Bildung wäre eine Chance auf gesellschaftliche Teilhabe. Stärker als bei den anderen Gruppen sind die Lebenschancen der Personen an der Grenze der Ausbildungsfähigkeit vom Zufall des zugewiesenen Wohnorts abhängig. Sind vor Ort überhaupt als einfach geltende Ausbildungsgänge erreichbar? Je nach Bundesland, aber auch je nach Ausländerbehörde können sie überhaupt Zugang zu Bildungsangeboten und vorbereitenden Unterstützungsmaßnahmen erhalten.

Bildung ist ein Menschenrecht. Das örtliche Fehlen und die Nicht-Zugänglichkeit individualisierter Bildungsmaßnahmen stehen dessen Einlösung entgegen wie auch die Regelungen im Aufenthaltsrecht, die genau diesen vulnerablen Gruppen die Aufenthaltsverfestigung systematisch versagen (vgl. Kapitel 4).

6.4.5. Eigensinn in der Berufsorientierung unter Restriktionen

Erst nach einer Darstellung der Restriktionen und der Anforderung an die Subjekte, Abstriche vorzunehmen, lassen sich die folgenden, über die Konstellationen hinausgehenden empirischen Beobachtungen zur Entscheidungsfindung für einen Ausbildungszweig formulieren. Gerade Jüngere haben eher keinen genauen Berufswunsch, benennen jedoch Felder, in denen sie aktiv werden möchten. So äußert ein Interviewpartner (D31) Offenheit für verschiedene kreative Berufe und ein besonderes Interesse für Design. Ein anderer Interviewpartner (D01) erkennt im Praktikum eine Vorliebe für einen bestimmten Werkstoff: Er möchte gerne mit Holz arbeiten. Wenige benennen einen konkreten Berufswunsch, häufiger werden mehrere als gut empfundene Optionen benannt. Ursprüngliche Wunschvorstellungen konnten oftmals nicht realisiert werden, wie oben aufgezeigt wurde. Ein Teil der Interviewpartner:innen in Duldung spricht über die Ausbildung in einer Form, die eher eine Anpassung an Vorgegebenes suggeriert als einen eigenen Wunsch.

Obschon die Aufnahme einer Ausbildung in Ermangelung an Alternativen erfolgte, wird die Wahl des Ausbildungszweigs von einigen Interviewpartner:innen argumentativ in die Nähe zu bisherigen biografischen Erfahrungen gebracht. Innerhalb der begrenzten Auswahlmöglichkeiten werden Argumente abgewogen. Es werden etwa punktuelle Anschlüsse gesucht an vormalige Berufsbiografien (z. B. möchte eine ausgebildete medizinische Fachkraft (D22) Arzthelferin werden).

Interviewpartnerin D33 kann ihre Care-Erfahrungen als Mutter in einer Kinderpflegeausbildung einbringen. Dies erlaubt zusätzlich einen Wissensvorsprung bei den Ausbildungsinhalten. Oder es sollen Familientraditionen fortgeführt werden, bei D06 im Gesundheitswesen, bei D11 in einem Handwerkssektor. Motivieren kann Gemeinwohlorientierung: Nach einem längeren eigenen Krankenhausaufenthalt möchte ein Interviewpartner (D23) wenigstens „*Leute[n] helfen*", wenn er denn schon eine Ausbildung machen müsse.

So kann zumindest zum Teil „kreative Handlungsfähigkeit" (Geiger 2016) praktiziert und Passung mit eigenen Hoffnungen hergestellt werden. Häufig dominiert jedoch die Vermeidung von Zukunftsängsten. Dabei geht es nicht nur um den zu befürchtenden (erneuten) Verlust an Handlungsfähigkeit durch Abschiebung oder Nichts-Tun-Dürfen. Auch Kennzeichen des Tätigkeitsfelds und der Ausbildungskonditionen motivieren zu veränderndem Handeln. Durch den Wechsel auf eine spezialisierte Ausbildung als medizinische Fachangestellte gelang es zwei Interviewpartnerinnen, dem Tätigkeitsaspekt der körpernahen Pflege auszuweichen: „*Also wir wollen zuerst Krankenschwester werden. […] Eigentlich wollten wir nur Blut abnehmen und das. Und kranke Leute uns kümmern. Aber nicht so tief, nicht diese Duschen, so viel*" (D06). Den Attraktivitätszugewinn in der Tätigkeit bezahlen sie auf der anderen Seite damit, dass sie lange Fahrtzeiten und hohe Fahrtkosten aufwenden.

Andere Überlegungen bei der Ausbildungsaufnahme sind strategischer Natur und führen zu Kompromissbildungen. Nachdem seine Bleibechancen als schlecht galten, wählte ein Interviewpartner (D29) eine Doppelstrategie. Er strebte eine Ausbildung in der weltweit vertretenden Baubranche an, wodurch er sich zugleich auf den Arbeitsmarkt des Herkunftslandes wie auch auf den deutschen hin orientierte. Wie bereits an anderer Stelle geschildert, ist ein schrittweises Herunterstufen von Aspirationen ein Mechanismus, der sich durch die Biografien zieht. Für die Aufnahme von Berufen, die als einfach eingeschätzt werden, und zugehöriger Berufsausbildungen sprechen primär deren einfachere Zugänglichkeit und die höhere Wahrscheinlichkeit, die Ausbildungen zu bestehen. In Bezug auf unbegleitete Minderjährige schildert eine interviewte Beratungsfachkraft (NRW07) einen Schwerpunkt bei niedriger qualifizierten Berufen:

> „*Alles bestimmt tatsächlich dieses Damoklesschwert Aufenthalt, ne. Sobald eine Aufenthaltserlaubnis da ist, merkt man schon eh, da fällt eine Riesenlast von den Leuten ab. Ansonsten sind die eigentlich, was ich halt feststelle, viele hätten die Möglichkeit sich wesentlich höher zu qualifizieren schulisch und beruflich, fangen dann aber 'ne Ausbildung in niedrig qualifizierten Berufen an, um dadurch eben ihren Bleibestatus zu sichern*" (NRW07).

Zudem werden der Eintritt in dieses Segment und das Verbleiben als leichter beschrieben: *„Und wie gesagt in diesen niedrig qualifizierten Jobs gelingt es eigentlich meistens, dass sie bleiben. Wenn sie wirklich motiviert sind, eine Ausbildung zu bekommen, funktioniert das auch"* (NRW07).

Innerhalb des restringierten Handlungsrahmens beim Zugang zu Ausbildung konnten wir also ein eigensinniges Streben nach Sinnhaftigkeit, Sicherheitszuwächsen oder Erleichterungen bei Arbeits- und Lernanforderungen erkennen, das zumindest stellenweise eingelöst werden konnte.

6.5. In der Ausbildung: Erschwerte Lernbedingungen und anhaltende Unsicherheit in der Ausbildung

Der bisherige Fokus lag auf der Ausbildungsaufnahme, doch auch in der Ausbildungszeit werden neue und ungelöste Probleme sichtbar. Erschwernisse beim Lernen entstehen insbesondere durch das Leben in den Gemeinschaftsunterkünften, so schildern es die Interviewten. Es gibt keinen ungestörten Arbeitsplatz und zuweilen keine WLAN-Verbindung. Die Schlaf-/Wachrhythmen der Auszubildenden weichen von denen der Zimmermitbewohner:innen ab. Abschiebungen werden miterlebt. Wenn dem Unterricht nicht gefolgt werden kann, muss zuhause noch einmal nachbereitet werden. *„Aber in Ausbildung muss man richtig lernen, also für uns ist es wirklich schwer. Sogar für uns ist doppelt schwer als bei den Deutschen"* (D29). Angebote der Unterstützung, z. B. Nachhilfe, die sich an junge Geflüchtete oder Neuzugewanderte richtet, sind nicht unbedingt in Passung, z. B. weil die Fachsprache der Einzelberufe dort nicht abgedeckt werden kann. Andere ausbildungsbegleitende Hilfen werden für Personen in Duldung mitunter nicht finanziert.

Die grundsätzliche Unsicherheit führt zu Konzentrationsschwierigkeiten und Ängsten. So berichtet ein Interviewpartner (D05) über die Prüfungsphase:

> *„Die sagen ‚Okay, du bist sehr schlau', aber wenn ich schreibe Antwort oder ich lese die Frage, ich vergesse alles, wegen Aufenthalt – vielleicht, aha, vielleicht habe ich einen Fehler gemacht. Dann kriege ich schlechte Note und ich verliere drei Jahre plus meinen Aufenthalt [=Ausbildungsduldung]. Dann, was kann ich tun? Nix! Das sind die Probleme. Es ist viel Stress. Die denken, aha, hast du eine Chance. Aber wie eine Chance? Du bist im Gefängnis! Es ist einfach ein großes Gefängnis. Wie kann man lernen? Ich lerne wirklich – okay, ich lese Tabellenbuch. Immer denken an Aufenthalt. Immer denken an Ausländerbehörde. Jetzt wenn was stimmt nicht oder nicht gut läuft ‚Oho, kriegst du richtig Stress von diesen Leuten von Ausländerbehörde, vom Arbeitsamt'. Ja, wie kann man lernen?"* (D05)

Die Azubis ohne Ausbildungsduldung leben weiterhin im ungesicherten Aufenthalt. Deshalb sind sie auch praktisch und zeitlich gefordert, neben der Ausbildung die Identitätsklärung weiterzubetreiben oder mit anwaltlicher Unterstützung an der Verbesserung ihrer Aufenthaltssituation zu arbeiten. Erst perspektivisch, wenn eine Beschäftigung in einem qualifizierten Beschäftigungsverhältnis erreicht wird, könnte eine Stabilisierung erfolgen.

> *„Und das ist, ich bin nicht mehr hundert Prozent sicher, dass ich hier in Deutschland bleibe, aber 50 Prozent ist wegen dieser Ausbildung. Und wenn ich kann nicht die Ausbildung weitermachen, dann ich kann hier nicht mehr bleiben. Ich glaube, wenn man daran immer denkt, Duldung und Abschiebung und so, man bekommt kein normales Leben. Und ich versuche nicht immer so negativ oder tief zu denken, einfach ‚Mach' was du machen kannst' und (2) – ja, wir warten ab"* (D02).

Einige Interviewpartner:innen schilderten aufenthaltsrechtliche Krisen. Bei einem (D30) kam es während der Ausbildung zu einem Entzug der Arbeitserlaubnis.

> *„Insgesamt, ich glaube über 200 Stunden habe ich für diese Geschichte verloren oder investiert, hätte ich auch in meine Ausbildung stecken können und was anderes machen oder besser lernen können oder so, ne? Aber, es ist nicht einfach. Ich muss [konkrete Ausbildungsinhalte lernen]. Und dann du kriegst Brief, dass du nicht mehr Ausbildung machen darfst. Und ich war hoch emotional […]. Ich konnte gar nix sagen. Ich hab', das war eine von den Zeiten, wo ich richtig Angst hatte, dass ich meine Ausbildung verliere. […] Aber das war richtig. Und dann vieles, diese zehn Tage, dass ich nicht arbeiten durfte, das war die Hölle. […] Obwohl ich irgendwie, in irgendeiner Art und Weise wusste ich, dass ich die Ausbildung machen kann. Aber es war immer noch nicht normal, also ich war ganz, also ich war nicht dieser Mensch, wo ich jetzt mit dir rede"* (D30).

Durch Interventionen des Ausbildungsbetriebs und ortsansässiger Vereine bei der Ausländerbehörde und Kommunalpolitik wurde die Entscheidung revidiert. In anderen Fällen konnten die Aktionen der Ausländerbehörde nicht mehr abgewendet werden. Es kam sogar zu Abschiebungen direkt aus dem Berufsschulunterricht heraus.

Doch selbst bei bestandener Ausbildung haben die Personen mit einer anderen als einer Ausbildungsduldung mit unsicheren oder verwehrten Übergängen zu kämpfen. Dies betrifft Übergänge von schulischen in konsekutive Fachkräfteausbildungen ebenso wie Übergänge in reguläre Beschäftigung. Besonders in Bayern wird dann zum Teil ein Nachholen des Visumverfahrens gefordert, bei dem ausgereist werden muss, um dann in der Botschaft ein Visum für die

Ausbildung in Deutschland zu beantragen.[48] In anderen Bundesländern werden oft einfachere Lösungen für die Übergänge gefunden, etwa durch das Erteilen von Ermessensduldungen.

6.6. Zusammenfassung

Bilanziert man vorangegangene Ausführungen, dann lassen sich folgende Überlegungen festhalten. Die Wege der Menschen in Duldung, die wir interviewt haben, münden an unterschiedlichen Stellen und aus sehr unterschiedlichen Gründen in das dreigliedrige Berufsbildungssystem. Ihre Integration in dieses System ist durch mannigfaltige Ambivalenzen geprägt. Einerseits bedeutet dieses System die Chance, die soziale Position im System der Civic Stratification zu verbessern, andererseits ist dieser Weg durch Konditionalisierungen und Zugangsbeschränkungen gekennzeichnet. Im besten Falle können mittelfristig zugleich Aufenthaltsrechte und die Arbeitsmarktposition verbessert werden. Wenngleich die Ausbildung eine Chance auf berufliche Teilhabe bietet, ist sie doch oftmals das Ergebnis einer Vielzahl an Kompromissen. Eine Ausbildungsaufnahme setzt eine Zukunftsplanung voraus, die unter multipel prekären Bedingungen für die Subjekte erschwert ist. Die Vielfältigkeit der individuellen formalen und informellen Bildungsbiografien der Migrant:innen trifft in Deutschland auf eine Starrheit des Systems der beruflichen „Schneidungen" wie der Bildungsinstitutionen einschließlich der Berufsschulen. Der Versuch einer Ausbildungsaufnahme vollzieht sich vor einer Gemengelage aus einer unwirtlichen Lebenssituation (z. B. Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften), sozialen Verpflichtungen (Sorge um die Herkunftsfamilie), allgemeiner Zukunfts- und Aufenthaltsunsicherheit und der Abhängigkeit von Migrationspolitik, insbesondere von Entscheidungen der Ausländerbehörden. Die vier empirisch identifizierten Konstellationen haben diese Gemengelage in Zusammenhang mit subjektiven Aspirationen und externen Anforderungen typisiert.

Bei Menschen in Duldung entstehen andere Motivlagen und Orientierungen. Da faktisch auch für Menschen mit gesichertem Aufenthalt keine absolute Freiheit beruflicher Entscheidungen existiert, sind Kompromissbildungen unweigerlich Teil beruflicher Integrationsprozesse. Diese erfahren aber bei der von uns untersuchten Gruppe eine qualitativ andere Ausprägung. Weit mehr Gesichtspunkte müssen beim Weg in die Ausbildung einbezogen werden. Wenig attraktive Aspekte einer Ausbildung sind ihre Dauer und der Verzicht auf ein Einkommen, das auch die Fürsorge für Angehörige ermöglichen würde. Für den Duldungsstatus

48 Die Forderung nach Verzicht auf das Nachholen des Visumverfahrens zieht sich durch die Fachkräfteinterviews in Bayern. Es sei unsinnig, bedeute Zeitverlust und würde unnötige Kosten verursachen.

spezifische Motivationskomponenten einer Ausbildungssuche sind die bloße Aufenthaltssicherung, die mit einer Ausbildung verbunden ist, die Möglichkeit, eine Untätigkeit mit den damit einhergehenden psychosozialen Folgen zu vermeiden sowie ein Entscheidungsprozess vor dem Hintergrund verschlossener oder unsicherer Alternativen. Aus den Interviews lässt sich zudem herauslesen, dass eine Ausbildung zuweilen als eine lediglich übergangsweise Festlegung auf ein Berufsfeld betrachtet wird und sich eine spätere Neuorientierung bereits abzeichnet. Dies ist teilweise dem Umstand geschuldet, dass ihre eingeschränkte Berufswahlfreiheit Menschen in Duldung in nicht selbst angezielte Fachrichtungen führt.

Für viele Geduldete lässt sich nach unseren Befunden durchaus von einer Kanalisierung in den Ausbildungspfad sprechen. Die empirisch ermittelten Konstellationen zeigen die Heterogenität der Menschen in Duldung und ihrer Lebenslagen auf. Einige Geduldete, die gerne eine Ausbildung machen möchten, dürfen dies nicht. Ihre Agency ist unter diesen Bedingungen verringert. Kommt es zum mehrmaligen Scheitern, wird es schwierig, die Motivation aufrechtzuerhalten. Anderen gelingt der Zugang unter Einschränkungen in der Berufswahl, wobei die Ausbildung in einem eigentlich nicht erwünschten Beruf als Zwang erfahren wird. Beschränkungen der Ausbildungsoptionen entspringen dem Erfordernis der Beschäftigungserlaubnis, dem Zeitdruck bei der Suche im Kontext des gefährdeten Aufenthalts sowie der Abhängigkeit von der immer wieder zögerlichen Annahme durch Ausbildungsbetriebe oder Schulen. Hinzu kommen Prognosen über die Bestehenswahrscheinlichkeit, etwa angesichts von Sprachkenntnissen. Unter diesen Bedingungen besteht ein Deklassierungsrisiko.

Gezeigt hat sich, dass nicht deckungsgleich ist, welche Personen eine Ausbildung machen möchten und welche eine Ausbildung aufnehmen; wem vom sozialen Umfeld eine Ausbildung nahegelegt wird und ob eine Ausbildung gemessen an einer Normalbiografie passend und erreichbar erscheint. Auch mit einer begonnenen Ausbildung ist oftmals eine Stabilisierung nicht erreicht. Aufzeigen lässt sich jedoch auch, wie Menschen in Duldung ihre restringierten Handlungsspielräume mit Eigensinn vergrößern.

6.7. Biografische Einblicke: Herr Saidi in Ausbildung

Marina Mayer

> *„Also das Leben hier ist schön. Diese Gerechtigkeit und das Sozialland und Rechte für alle und so. Aber für mich ist bisschen weniger Rechte“* (D08).

Die folgenden biografischen Ausschnitte veranschaulichen wesentliche Dimensionen des Zugangs zu Ausbildung wie auch der Ausbildungssituation im Duldungsstatus. Kennzeichnend ist, dass Vorbildung abgewertet wird, während

zugleich ein hoher Druck besteht, eine Ausbildung zu beginnen. Herr Saidi thematisiert Diskriminierungserfahrungen, sukzessive Abstriche bei den Berufszielen und Ausgenutztwerden im Ausbildungsverhältnis. Sichtbar wird aber auch, dass individuelle Ressourcen, Unterstützung durch das soziale Umfeld und durch professionelle Angebote abfedernd wirken.

Herr Saidi verfügt über eine ausländische Berufsqualifikation als Verwaltungsfachkraft in Unternehmen. Er stammt aus einem nordafrikanischen Land und sein Asylantrag hatte sehr geringe Aussichten auf Anerkennung. Um den Aufenthalt zu sichern und um legal arbeiten zu können, gibt es für ihn nur die Möglichkeit der beruflichen Ausbildung. Seine Situation steht im Kontrast zu derjenigen von Verwandten, die in Deutschland in ein Arbeitsmigrationssystem eingemündet waren als sogenannte Gastarbeiter im Industriesektor.

> *„Obwohl ich schon Abschlüsse habe. Ich könnte mich einfach so integrieren oder irgendwas, arbeiten gehen, und ich konnte nicht arbeiten gehen wegen Papiere. Weil ich brauch die Ausbildung für mein Aufenthaltserlaubnis“.*

Einen Anspruch auf Unterstützung durch staatliche Institutionen bei der Ausbildungsplatzsuche hat er nicht. Die Bewerbungskosten trägt er selbst. Die Anerkennung seines Schulabschlusses zu betreiben kann er sich zu diesem Zeitpunkt noch nicht leisten. Obwohl er es in mehr als einem von ihm gewünschten Tätigkeitsbereich versucht, sind seine Bewerbungen über einen Zeitraum von einigen Monaten nicht erfolgreich.

> *„Ich wollte eigentlich in den Pflegebereich, oder als IT und so, aber leider keine Plätze für mich. […] Ich habe viele Bewerbungen geschickt, in verschiedenen Bereichen, ja. Hab Absagen bekommen“.*

Im Bewerbungsprozess macht er Erfahrungen, die er als herabwürdigend empfindet. Um weitere Kränkungen möglichst zu vermeiden, schränkt er nunmehr seine Suche auf den *„Männerbereich“* ein.

> *„Dann hab ich diese Angst so weiter zu bewerben. Ich sag, okay, jetzt nicht mehr Pflegebereich, vielleicht ist nicht für mich oder so. hab ich gesagt, okay, ich geh in Männerbereich machen, Mechatroniker, Mechaniker oder irgendwas Lagerlogistik oder- Ja, so kam die Entscheidung, ja“* (siehe auch Abschnitt 6.4.5.).

Erweitert werden seine Optionen hingegen im Rahmen eines Berufsorientierungsprogramms, an dem er teilnimmt. Herr Saidi hat dort *„verschiedene Jobs so kennengelernt, so zweiwöchige Praktikum, jede Bereich, so viele Bereiche. Metallbauer, Friseur, Maler, gewerbliche“*. Dass er nun eine Auswahlgrundlage für seinen Findungsprozess hat, sieht er als vorteilhaft. Ein Praktikum in seinem

Interessengebiet – Kfz-Mechaniker – war im Rahmen des Programms zu seinem Bedauern nicht inkludiert.

Da die Ausbildungssuche länger anhält, versucht er es in Bereichen, die *„einfach“* sind und durch *„schwer[e] Arbeit“* gekennzeichnet. Die Ausbildung in der Lagerlogistik nimmt er an, *„[w]eil ich nix anderes bekommen habe. […] Und dann die Firma hat mich aufgenommen, weil die wussten, der wird nichts sagen, der wird nur schleppen und tragen, lass den einstellen. Aber ich hab gesagt, trotzdem Dankeschön“*.

Die Ausbildungszeit ist durch mehrfache Diskriminierungserfahrungen gekennzeichnet. Rassistische Beschimpfungen finden über einen längeren Zeitraum hinweg statt. Beschwerden an Vorgesetzte bleiben wirkungslos. *„Und dann hab ich ja, in der Mitte der Ausbildung wollte ich den Betrieb wechseln, wegen jemanden, der mich immer ständig beleidigt hat, und so rassistisch bisschen beleidigt hat und so. Als Kanake genannt, als Ausländer immer, okay, nimm der Ausländer mit, hab ich sowas gehört und so. Das war sauschlimm, ja“*.

Er lässt sich krankschreiben und bemüht sich, eine andere Ausbildungsstelle zu bekommen, was aber nicht gelingt. Nach Konsultation seines sozialen Umfelds entscheidet er sich, *„weiter[zu]machen, egal was ist. Weil ich kann nicht aufhören oder die Ausbildung aufgeben, sonst ich werd abgeschoben, ich hab immer Angst gehabt, ja. Ich muss das durchmachen, ja“*.

Im Betrieb wird Herr Saidi zu ausbildungsfremden Tätigkeiten eingesetzt sowie zu anderen als seine Kollegen. In dem von ihm geschilderten Ausmaß dürfte das gegen Antidiskriminierungsgrundsätze verstoßen. Im Unternehmen macht er noch weitere strukturelle Probleme aus. Dazu gehören ineffiziente Arbeitsabläufe, geringer Arbeitsschutz und mangelnde Hygiene.

> *„Ich hab so viele schwere Arbeit geleistet. Ich war bei Büromöbel-Firma, also Tische, Schränke, große schwere Sachen, […] getragen, hab Umzüge, ich wurde leider ausgenutzt, weil geduldet bin. Ich wurde in diese Firma richtig ausgenutzt. Ich bin nicht wie die anderen, zum Beispiel Deutsche oder so Europäer behandelt, ich war der schwarze Schaf. Ich kriege immer schwere Arbeit, hab ich immer gemacht, hab ich viele Arbeitsunfälle gehabt. Ich hab Tätigkeiten gemacht, die nicht zu meiner Ausbildungsbereich gehören, ja, wurde einfach hingeschickt. Ja, weil ihrer Meinung nach, ich mach das gut und alles, ja. Ich hab Umzüge gemacht, obwohl das nicht zur Fachkraft für Lagerlogistik gehört, Umzüge, also Betriebsumzüge. Ja, und viele andere Sachen. Putzen, ja, und viele Sachen“*.

Herrn Saidi gelingt es, die Ausbildungszeit zu verkürzen, auch weil er auf die Ressourcen seiner Bildungserfahrung zurückgreifen kann. *„Autodidaktisch“* sieht er sich Erklärvideos an oder liest Anleitungen, wenn er in der Arbeit etwas zunächst nicht versteht. Auch weiß er, über Minimalerwartungen hinausgehende Leistungsbereitschaft zu signalisieren, um sich hervorzuheben:

„Was mir geholfen hat, ist mein Schulter, mein Arbeit. Sonst nichts, ja. Bin ich da reingekommen. Weil ich müsste bei der Firma noch vier Monate Praktika, so bezahlte Praktikum machen, ja. Dann wird Probezeit auch mitgerechnet. Die Vorbereitung auch für die Ausbildung. Ich bin bisschen früher reingegangen, nicht wie die anderen Azubis. Ja, und dann war ich sehr gut. Ich hab Gas gegeben, wie ein Maschine. Und dann haben die gesagt, ja, das war einfach, also dass ich da einfach reingekommen bin. Fleißig und immer pünktlich und ich komme halbe Stunde vorher zur Arbeit".

Sollte es ihm gelingen, eine Aufenthaltserlaubnis auf Probe zu erhalten und ausreichend Geld für privaten Wohnraum zu verdienen, möchte Herr Saidi mit seiner Partnerin zusammenziehen.

Literatur

Albrecht, Pauline (2023): Berufsvorbereitung und Anschlussverläufe. Sichtweisen, Erfahrungen, Wahrnehmungen von jungen Geflüchteten und Expert*innen. Wiesbaden: Springer Fachmedien.

Bauer, Angela/Schreyer, Franziska (2019): Ausländerbehörden und Ungleichheit: Unklare Identität junger Geflüchteter und der Zugang zu Ausbildung. Zeitschrift für Rechtssoziologie 39, 1, S. 112–142. doi.org/10.1515/zfrs-2019-0006.

Baumann, Barbara/Riedl, Alfred (2016): Neu zugewanderte Jugendliche und junge Erwachsene an Berufsschulen. Ergebnisse einer Befragung zu Sprach- und Bildungsbiografien. Frankfurt am Main: Peter Lang Edition.

Beck, Ulrich (1986): Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Beck, Ulrich/Brater, Michael/Daheim, Hansjuergen (1986): Soziologie der Arbeit und der Berufe. Grundlagen, Problemfelder, Forschungsergebnisse. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt.

Böhme, René (2018): Ausbildungsintegration von Geflüchteten zwischen politischen Rahmenbedingungen und professionellen Erfordernissen. Eine vergleichende Analyse von policy gaps. Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft 12, S. 59–73. doi.org/10.1007/s12286-018-0377-x.

Bourdieu, Pierre (2000): Die zwei Gesichter der Arbeit. Interdependenzen von Zeit- und Wirtschaftsstrukturen am Beispiel einer Ethnologie der algerischen Übergangsgesellschaft. Konstanz: UVK.

Brater, Michael (2018): Berufliche Bildung. In: Böhle, Fritz/Voß, G. Günter/Wachtler, Günther (Hrsg.): Handbuch Arbeitssoziologie. Wiesbaden: Springer VS, S. 805–837.

Bundesagentur für Arbeit (2020): Situation am Ausbildungsmarkt. Nürnberg: Bundesagentur für Arbeit.

Bundesagentur für Arbeit (2023): „Sozialversicherungspflichtige Bruttoarbeitsentgelte Deutschland, West/Ost, Länder und Kreise (Jahreszahlen)". Tabellen. Stichtag 31.12.2022. statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html?nn=21424&topic_f=beschaeftigung-entgelt-entgelt (Abfrage: 31.03.2024).

Bundesagentur für Arbeit (2023a): „Reglementierte Berufe. Anerkennung der beruflichen Qualifikation". web.arbeitsagentur.de/berufenet/ergebnisseite/reglementierte-berufe?berufecluster=reglementiert (Abfrage: 31.03.2024).

Bundesinstitut für Berufsbildung (Hrsg.) (2022): Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2022. Informationen und Analysen zur Entwicklung der beruflichen Bildung. Bonn: Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB). www.bibb.de/dokumente/pdf/Datenreport%202022_20102022_online.pdf (Abfrage: 31.03.2024).

Bundesinstitut für Berufsbildung (Hrsg.) (2023): Verzeichnis der anerkannten Ausbildungsberufe 2023. Bonn: Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB). www.bibb.de/dienst/publikationen/de/download/19128 (Abfrage: 31.03.2024).

Bundesministerium des Innern (2019): Anwendungshinweise des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat zum Gesetz über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung (BGBl. I 2019, S. 1021). www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/migration/anwendungshinweise-zum-gesetz-ueber-duldung-bei-ausbildung.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (Abfrage: 08.07.2025).

Chadderton, Charlotte/Wischmann, Anke (2014): Racialised norms in apprenticeship systems in England and Germany. Journal of Vocational Education & Training 66, 3, S. 330–347. doi.org/10.1080/13636820.2014.917693.

Dahlvik, Julia (2017): Entscheiden über Asyl: Organisationssoziologische Überlegungen zum Zusammenspiel von Formalität und Informalität im österreichischen Asyl-Verwaltungsverfahren. In: Lahusen, Christian/Schneider, Stephanie (Hrsg.): Asyl verwalten. Zur bürokratischen Bearbeitung eines gesellschaftlichen Problems. Bielefeld: transcript, S. 117–144.

DGB-Bundesvorstand, Abteilung Jugend und Jugendpolitik (Hrsg.) (2023): Ausbildungsreport 2023. Berlin. www.dgb.de/fileadmin/import/Aktuelles/Pressemitteilungen/ausbildungsreport-2023web72.pdf (Abfrage: 31.03.2024).

Dörre, Klaus/Scherschel, Karin/Booth, Melanie/Haubner, Tine/Marquardsen, Kai/Schierhorn Karen (2013): Bewährungsproben für die Unterschicht? Soziale Folgen aktivierender Arbeitsmarktpolitik. Frankfurt am Main/New York: Campus.

Emirbayer, Mustafa/Mische, Ann (1998): What is Agency? In: American Journal of Sociology 103, S. 962–1023. doi.org/10.1086/231294.

Fauser, Margit (2023): Gegen die Prekarität ist der Kampf der einzige Weg. Migration und Arbeit in Zeiten fortgeschrittener Globalisierung und Unsicherheit. In: Seeliger, Martin (Hrsg.): Strukturwandel der Arbeitsgesellschaft. Weinheim/Basel: Beltz Juventa, S. 61–82.

Fontanari, Elena (2022): The Neoliberal Asylum. The Ausbildungsduldung in Germany: Rejected Asylum-Seekers Put to Work between Control and Integration. In: Sociologica 16, 2, S. 117–147.

Gag, Maren (2018): Kooperation und Vernetzung auf doppeltem Boden. Erfahrungen aus dem Kontext der beruflichen Integration von Geflüchteten. In: BWP – Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis 2, S. 25–29.

Gag, Maren/Voges, Franziska (Hrsg.) (2014): Inklusion auf Raten. Zur Teilhabe von Flüchtlingen an Ausbildung und Arbeit. Münster: Waxmann.

Gei, Julia/Matthes, Stephanie (2017): Geflüchtete auf dem Weg in Ausbildung – Welche Unterstützung wünschen sie sich? In: BWP – Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis 4, S. 4–5.

Geiger, Dorothee (2016): Handlungsfähigkeit von geduldeten Flüchtlingen. Eine empirische Studie auf der Grundlage des Agency-Konzeptes. Wiesbaden: Springer Fachmedien.

Geißler, Rainer (2004): Die Illusion der Chancengleichheit im Bildungssystem von PISA gestört. In: ZSE: Zeitschrift für Soziologie der Erziehung und Sozialisation 24, 4, S. 362–380.

Gerhards, Christian (2018): Fast alle Betriebe sehen bei der Ausbildung Geflüchteter Unterstützungsbedarf. In BWP – Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis 2, S. 4–5.

Gerholz, Karl-Heinz (2022): Berufliche Bildung. In: Reinders, Heinz/Bergs-Winkels, Dagmar/Prochnow, Annette/Post, Isabell (Hrsg.): Empirische Bildungsforschung. Wiesbaden: Springer VS, S. 87–106.

Goeke, Simon (2020): „Wir sind alle Fremdarbeiter!" Gewerkschaften, migrantische Kämpfe und soziale Bewegungen in der Bundesrepublik Deutschland der 1960er und 1970er Jahre. Paderborn: Ferdinand Schöningh.

Granato, Mona/Christ, Alexander (2022): Integration junger Geflüchteter in berufliche Ausbildung. Zugang zu und Gestaltung von beruflicher Ausbildung. In: Ertl, Hubert/Granato, Mona/Helmrich, Robert/Krekel, Elisabeth M. (Hrsg.): Integration Geflüchteter in Ausbildung und Beruf. Chancen für Geflüchtete und Herausforderungen für das Bildungssystem. Bonn: Bundesinstitut für Berufsbildung, S. 26–38.

Imdorf, Christian (2023): Diskriminierung in der beruflichen Bildung. In: Scherr, Albert/Reinhardt, Anna C./El-Mafaalani, Aladin (Hrsg.): Handbuch Diskriminierung. Wiesbaden: Springer VS, S. 261–277.

Kirchhöfer, Florian (2022): Geflüchtete in der dualen Ausbildung. Gründe für vorzeitige Vertragslösungen und die Gestaltung von Mentoring als Intervention. [Dissertation]. Rechts- und Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät/Fachbereich Wirtschafts- und Sozialwissenschaften. Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg.

Kohli, Martin (1986): Gesellschaftszeit und Lebenszeit. Der Lebenslauf im Strukturwandel der Moderne. In: Berger, Peter (Hrsg.): Die Moderne – Kontinuität und Zäsuren. Soziale Welt, Sonderband 4. Göttingen, S. 183–208.

Kohlrausch, Bettina (2012): Das Übergangssystem – Übergänge mit System? In: Bauer, Ullrich/Bittlingmayer, Uwe H./Scherr, Albert (Hrsg.): Handbuch Bildungs- und Erziehungssoziologie. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften | Springer Fachmedien, S. 595–609.

Kohlrausch, Bettina/Islertas, Zeynep (2022): Das Übergangssystem – Übergänge mit System? In: Bauer, Ullrich/Bittlingmayer, Uwe H./Scherr, Albert (Hrsg.): Handbuch Bildungs- und Erziehungssoziologie. Wiesbaden: Springer VS, S. 795–811.

Krüger, Helga (2003): Berufliche Bildung. Der deutsche Sonderweg und die Geschlechterfrage. In: Berliner Journal für Soziologie 13, S. 497–510. doi.org/10.1007/BF03204688.

Maier, Tobias (2021): „Die drei Sektoren der beruflichen Bildung – Übergangssystem". Bundeszentrale für politische Bildung. www.bpb.de/themen/arbeit/arbeitsmarktpolitik/332647/die-drei-sektoren-der-beruflichen-bildung-uebergangssystem (Abfrage: 01.04.2024).

Mansel, Jürgen/Kahlert, Heike (2007): Arbeit und Identität im Jugendalter. Die Auswirkungen der gesellschaftlichen Strukturkrise auf Sozialisation. Jugendforschung. Weinheim/München: Juventa.

Marquardsen, Kai/Scherschel, Karin (2022): Eigensinn und Armut. Bewältigungsstrategien am Rande der Gesellschaft. In: Marquardsen, Kai (Hrsg.): Armutsforschung. Handbuch für Wissenschaft und Praxis. Baden-Baden: Nomos, S. 533–548.

Matthes, Stephanie/Eberhard, Verena/Gei, Julia/Borchardt, Dagmar/Christ, Alexander/Niemann, Moritz/Engelmann, Dorothea/Pencke, Alexander (2018): Junge Geflüchtete auf dem Weg in Ausbildung. Ergebnisse der BA/BIBB-Migrationsstudie 2016. Bonn: Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB).

Maué, Elisabeth/Diehl, Claudia/Schumann, Stephan (2021): Young refugees in prevocational preparation classes. Who is moving on to the next step? In: Journal for educational research online 13, 1, S. 105–127. doi.org/10.25656/01:22067.

Merton, Robert (1948): The Self-Fulfilling Prophecy. In: The Antioch Review 8, 2, S. 193–210.

Morris, Lydia (2002): Managing migration. Civic stratification and migrants' rights. London: Routledge.

Moulier Boutang, Yann (1993): Interview mit Yann Moulier-Boutang. In: Materialien für einen neuen Antiimperialismus 5, Thesen zur Rassismusdebatte: Strategien der Unterwerfung – Strategien der Befreiung. Berlin: Schwarze Risse, S. 29–55.

Neumann, Ursula/Niedrig, Heike/Schroeder, Joachim/Seukwa, Louis H. (Hrsg.) (2003): Lernen am Rande der Gesellschaft. Bildungsinstitutionen im Spiegel von Flüchtlingsbiografien. Münster: Waxmann.

Pierenkämper, Sarah/Jambo, Svenja (2017): Integration Geflüchteter in den Arbeitsmarkt. Welche Unterstützungsangebote kennen und nutzen Unternehmen? In: BWP – Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis 4, S. 42–43.

Schäfer, Andy/Dobischat, Rolf (2022): Haben wir es geschafft? Eine Zwischenbilanz über die Risiken und Chancen der Berufs- und Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten. In: Bohlinger, Sandra/Scheiermann, Gero/Schmidt, Christian (Hrsg.): Berufsbildung, Beruf und Arbeit im gesellschaftlichen Wandel. Wiesbaden: Springer VS, S. 127–149.

Scheiermann, Gero (2022): „Yo, wir schaffen das" – Ergebnisse einer qualitativen Untersuchung zur Integration Geflüchteter in die duale Ausbildung aus betrieblicher Perspektive. In: Bohlinger, Sandra/Scheiermann, Gero/Schmidt, Christian (Hrsg.): Berufsbildung, Beruf und Arbeit im gesellschaftlichen Wandel. Wiesbaden: Springer VS, S. 57–71. doi.org/10.1007/978-3-658-37897-4_5.

Scherr, Albert/Breit, Helen (2020): Diskriminierung, Anerkennung und der Sinn für die eigene soziale Position. Wie Diskriminierungserfahrungen Bildungsprozesse und Lebenschancen beeinflussen. Weinheim/Basel: Beltz Juventa.

Scherschel, Karin (2017): Citizenship by work? Arbeitsmarktpolitik im Flüchtlingsschutz zwischen Öffnung und Selektion. In: PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft 46,183, S. 245–265. doi.org/10.32387/prokla.v46i183.112.

Scherschel, Karin (2018): An den Grenzen der Demokratie – Citizenship und Flucht. In: Berliner Journal für Soziologie 28, 1–2, S. 123–149. doi.org/10.1007/s11609-018-0366-6.

Scherschel, Karin (2019): Erwachsenenalter und Arbeitsmarkt: In: Grendel, Tanja (Hrsg.): „Sozialisation und Soziale Arbeit – Studienbuch zu Theorie, Empirie und Praxis. Wiesbaden: Springer VS, S. 103–112.

Scherschel, Karin/Jungwirth, Ingrid (2010): Ungleich prekär – Zum Verhältnis von Arbeit, Migration und Geschlecht. In: Manske, Alexandra/Pühl, Katharina (Hrsg.): Prekarisierung zwischen Anomie und Normalisierung. Geschlechtertheoretische Bestimmungen. Münster: Westfälisches Dampfboot, S. 110–132.

Scherschel, Karin/Krämer, Anna (2020a): Flucht in die Aktivierung: empirische Befunde einer qualitativen Studie zum Arbeitsmarktzugang von hochqualifizierten geflüchteten Frauen. In: Binner, Kristina/Scherschel, Karin (Hrsg.): Fluchtmigration und Gesellschaft. Von Nutzenkalkülen, Solidarität und Exklusion. Weinheim/Basel: Beltz Juventa, S. 169–189.

Scherschel, Karin/Krämer, Anna (2020b): Prekarität, Gender und Flucht. In: Dackweiler, Regina-Maria/Rau, Alexandra/Schäfer, Reinhild (Hrsg.): Frauen und Armut. Feministische Perspektiven. Opladen/Berlin/Toronto: Barbara Budrich, S. 342–360.

Schleer, Christoph/Calmbach, Marc (2022): Berufsorientierung Jugendlicher in Deutschland. Erwartungen, Sorgen und Bedarfe. SINUS-Studien. Wiesbaden: Springer VS. doi.org/10.1007/978-3-658-38591-0.

Schreyer, Franziska/Bauer, Angela/Lakew, Solomon G. (2022): „Geduldete Menschen in Ausbildung: Betroffene und Betriebe haben bislang wenig Rechtssicherheit". In: IAB-Forum 9. März 2022. iab-forum.de/geduldete-menschen-in-ausbildung-betroffene-und-betriebe-haben-bislang-wenig-rechtssicherheit (Abfrage: 16.06.2025).

Schroeder, Joachim (2022): Fluchtbedingte Transformationen im Bildungssystem? In: Arouna, Mariam/Breckner, Ingrid/Budak-Kim, Hazal/Ibis, Umut/Meyer, Frauke/Schroeder, Joachim (Hrsg.): Transformationsprozesse am Fluchtort Stadt. Wiesbaden: Springer VS, S. 21–82

Schroeder, Joachim/Seukwa, Louis H. (2007): Flucht – Bildung – Arbeit. Fallstudien zur beruflichen Qualifizierung von Flüchtlingen. Karlsruhe: von Loeper.

Schultheis, Kathrin/Sell, Stefan/Becher, Lena (2020): „Die drei Sektoren der beruflichen Bildung – Einleitung". www.bpb.de/themen/arbeit/arbeitsmarktpolitik/325324/die-drei-sektoren-der-beruflichen-bildung-einleitung (Abfrage: 10.06.2024).

Seukwa, Louis H. (2006): Der Habitus der Überlebenskunst. Zum Verhältnis von Kompetenz und Migration im Spiegel von Flüchtlingsbiographien. (Bildung in Umbruchsgesellschaften, Band 5). Münster: Waxmann.

Siembab, Matthias/Beckmann, Janina/Wicht, Alexandra (2023): Warum entscheiden sich Jugendliche dazu, ihre Ausbildung vorzeitig zu beenden? Die Rolle von Berufswahlkompromissen und subjektiven Bewertungen der Ausbildung. BIBB Report. Bonn: Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB).

Solga, Heike (2005): Meritokratie – die moderne Legitimation ungleicher Bildungschancen. In: Berger, Peter A./Kahlert, Heike (Hrsg.): Institutionalisierte Ungleichheiten. Wie das Bildungswesen Chancen blockiert. Weinheim/München: Juventa, S. 19–38.

Spindler, Susanne/Langhoop, Gesa/Madjlessi-Roudi, Sara/Mayer, Marina/Ataç Ilker/Scherschel Karin (2024): „Leider ist es sinnvoll, das Mädel macht jetzt eine Ausbildung" – Soziale Arbeit mit jungen Menschen in Duldung unter Zugzwängen des Migrationsregimes. In: Middendorf, Tim/Parchow, Alexander (Hrsg.): Junge Menschen in prekären Lebenslagen. Weinheim/Basel: Beltz Juventa, S. 391–401.

Täubig, Vicky (2020): Totale Institution Asyl. Empirische Befunde zu alltäglichen Lebensführungen in der organisierten Desintegration. Weinheim/Basel: Beltz Juventa.

VGH Hessen, Beschluss vom 21.04.2017 3 B 826/17; 3 D 828/17

Weber, Max (1921/1980): Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie. Studienausgabe. Tübingen: Mohr Siebeck

Wehking, Katharina (2020): Berufswahl und Fluchtmigration. Berufspragmatismus geflüchteter Jugendlicher in Berufsvorbereitungsklassen. Wiesbaden: Springer VS, S. 55–95.

Zinnecker, Jürgen (2000): Kindheit und Jugend als pädagogische Moratorien. Zur Zivilisationsgeschichte der jüngeren Generation im 20. Jahrhundert. In: Benner, Dietrich/Tenorth, Heinz-Elmar (Hrsg.): Bildungsprozesse und Erziehungsverhältnisse im 20. Jahrhundert. Weinheim: Beltz, S. 36–68.

7. „Also das Schwerste ist, die Arbeitserlaubnis zu kriegen“: Prekarität und Teilhabe von Menschen in Duldung am deutschen Arbeitsmarkt

Ilker Ataç, Gesa Langhoop

Die Arbeitsmarktteilhabe von Menschen mit Duldungsstatus in Deutschland bewegt sich in einem komplexen Spannungsfeld zwischen ökonomischen Interessen und migrationspolitischen Ordnungsvorstellungen. Seit den frühen 2000er Jahren vollzog sich ein Paradigmenwechsel: Der gestiegene Fachkräftebedarf und globale Migrations- und Fluchtbewegungen, insbesondere ab 2015, führten zu einer stärkeren Orientierung an arbeitsmarktrelevanten und wirtschaftlichen Vorgaben. Gleichzeitig perpetuieren restriktive aufenthaltsrechtliche Regelungen und behördliche Praktiken die Ausgrenzung geduldeter Menschen vom regulären Arbeitsmarkt. Diese widersprüchlichen Prinzipien im deutschen Migrationsregime resultieren in einer Ambivalenz, die die Lebensrealität der Menschen mit Duldungsstatus in ganz besonderer Weise prägt.

Forschungen im Bereich Civic Stratification zeigen, dass sich ein System abgestufter Rechte für unterschiedliche Gruppen von Migrant:innen etabliert hat. Geduldete Menschen befinden sich dabei am unteren Ende dieses hierarchischen Systems, in dem ihre Teilhabemöglichkeiten am Arbeitsmarkt systematisch begrenzt sind (Schreyer/Bauer/Lakew 2022; Scherschel 2010). Dieser theoretische Rahmen zeigt die variierenden Möglichkeiten des Arbeitsmarktzugangs und der sozialen Teilhabe auf, die je nach legalem Aufenthaltsstatus der Individuen unterschiedlich sind. Insbesondere die stark prekäre Situation von geduldeten Menschen erfordert eine Analyse, die über die rechtlichen Rahmenbedingungen hinausgeht und die Mechanismen der Teilhabe am Arbeitsmarkt genauer in den Blick nimmt. Dazu gehören die Umsetzung aufenthaltsrechtlicher Vorgaben, die institutionellen Voraussetzungen und die Dynamiken der Arbeitsmärkte, die insgesamt zur Positionierung der geduldeten Menschen am Arbeitsmarkt beitragen (Riedner et al. 2024).

Um die komplexen und widersprüchlichen Prozesse der gleichzeitigen Inklusion und Exklusion von geduldeten Menschen zu analysieren, wird in diesem Text auf das Konzept der differentiellen Inklusion zurückgegriffen. Dieses theoretische Konzept ermöglicht es, über die bloße Darstellung der rechtlichen Rahmenbedingungen hinauszugehen und die konkreten Mechanismen der Teilhabe am Arbeitsmarkt in den Blick zu nehmen. Differentielle Inklusion beschreibt,

wie im Kontext kapitalistischer Verwertungsstrategien eine selektive Inklusion von Migrant:innen stattfindet, wobei das Migrationsrecht durch differenzierte Rechtsstatus den Zugang zum Arbeitsmarkt, zu sozialen Leistungen und zur Aufenthaltsverfestigung strukturiert. Migrations- und Grenzregime sowie Arbeitsmarktdynamiken führen insgesamt zu einer Filterung, Selektion und Hierarchisierung von Mobilität, wodurch Fragmentierungs- und Prekarisierungsprozesse zu einem integralen Teil des Migrationsmanagements werden (Neuhauser/Birke 2023).

Dieses Kapitel analysiert auf Basis empirischer Forschungsergebnisse aus drei Bundesländern die Mechanismen differentieller Inklusion. Die Untersuchung stützt sich auf Interviews mit geduldeten Menschen, Sozialarbeiter:innen, Beratenden sowie Expert:innen aus Behörden und Arbeitsmarktprogrammen. Besondere Aufmerksamkeit gilt den Ermessensspielräumen der Ausländerbehörden, der Rolle von Arbeitsmarktprogrammen sowie Diskriminierungserfahrungen.

Zentrale These dieses Kapitels ist, dass die deutsche Migrationspolitik im Bereich der Arbeitsmarktteilhabe geduldeter Menschen durch eine systematische Ambivalenz gekennzeichnet ist. Während offizielle Verlautbarungen und gesetzliche Reformen die Integration in den Arbeitsmarkt als Schlüssel zur gesellschaftlichen Teilhabe proklamieren, produzieren die konkreten administrativen Praktiken und institutionellen Arrangements faktisch eine differentielle Inklusion. Diese führt dazu, dass geduldete Menschen zwar formal Zugang zum Arbeitsmarkt erhalten können, faktisch jedoch auf prekäre und unsichere Beschäftigungssegmente beschränkt bleiben. Die Analyse zeigt, wie diese differentielle Inklusion sowohl die individuelle Lebensführung der Betroffenen als auch ihre langfristigen Aufenthaltsperspektiven fundamental prägt.

Dieses Kapitel gliedert sich in drei Hauptabschnitte: Der erste analysiert die rechtlichen Rahmenbedingungen, die behördlichen Praktiken und die existenzielle Bedeutung von Arbeit für geduldete Menschen. Der zweite Abschnitt untersucht die spezifischen Hürden beim Zugang zu qualifizierter Beschäftigung, darunter die Problematik der Qualifikationsanerkennung und die selektive Ausrichtung von Arbeitsmarktprogrammen. Der dritte Teil analysiert die Folgen dieser Bedingungen: die überproportionale Konzentration geduldeter Menschen in prekären Beschäftigungsverhältnissen und die daraus resultierenden Paradoxien für aufenthaltsrechtliche Perspektiven.

7.1. Arbeitsmarktzugang für geduldete Menschen: Zwischen Restriktion und Öffnung

Dieser Abschnitt analysiert das Spannungsfeld zwischen arbeitsmarktpolitischen Öffnungstendenzen und fortbestehenden Zugangsbeschränkungen. Dabei werden die fundamentale Bedeutung von Arbeit für geduldete Menschen, die

institutionellen Rahmenbedingungen sowie die konkreten Umsetzungspraktiken relevanter Behörden auf Basis empirischer Forschungsergebnisse dargestellt. Besondere Aufmerksamkeit gilt der Frage, wie sich die simultane In- und Exklusion im Arbeitsmarktkontext vollzieht und welche Konsequenzen dies für die Lebensrealität der Betroffenen hat.

7.1.1. Arbeitsmarktpolitik zwischen Verwertungslogik und Ordnungspolitik

Der ursprüngliche Fokus auf Sicherheit und Kontrolle verschob sich seit den frühen 2000er Jahren zunehmend hin zur Arbeitsmarktteilnahme als zentralem Steuerungselement der Migration.[1] Dieser Paradigmenwechsel manifestierte sich besonders deutlich in den Fachkräftemangel-Debatten um 2010 und erneut 2015/16. Diese Zeitpunkte markierten den Beginn einer Phase, in der arbeitsmarktpolitische Erwägungen und die gezielte Erleichterung des Arbeitsmarktzugangs für Migrant:innen priorisiert wurden (Schammann 2017, Schlee 2020).

Ab 2000 wurden zahlreiche migrationspolitisch relevante Gesetze verabschiedet, die einheitlich darauf abzielten, „nach Fachkräften und ungenutztem Erwerbspersonenpotenzial" zu suchen (Schammann 2017, S. 744). Das Integrationsgesetz von 2016 setzte einen besonderen Akzent auf die „Aktivierung" von Migrant:innen für den Arbeitsmarkt und orientierte sich am „Fördern und Fordern"-Prinzip der Hartz-IV-Reformen (Scherschel 2018, S. 138). Zudem wurden seit 2015 durch rechtliche Neuerungen die Arbeitsmarktzugänge für Asylsuchende und geflüchtete Menschen vereinfacht und erweitert, um deren berufliche Eingliederungsmöglichkeiten zu verbessern (Schultz/Kolb 2018).

Dieser Paradigmenwechsel hinterließ auch bei geduldeten Menschen Spuren. Bis Mitte der 2000er Jahre war für Menschen mit Duldungsstatus der Arbeitsmarktzugang faktisch kaum möglich, was insbesondere der damals geltenden Vorrangprüfung geschuldet war.[2] Ab 2005 folgten diverse Gesetzesinitiativen mit dem Ziel, die Problematik der Kettenduldungen zu adressieren und

1 Im Jahr 2000 wurde die Einführung der „Green Card" beschlossen und damit ein Wandel eingeleitet. Erstmals seit dem Anwerbestopp von 1973 betrieb die Migrationspolitik wieder eine aktive Arbeitsmarktpolitik zur Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte (Schammann 2017, S. 744).

2 Aufgrund der praktisch bestehenden Arbeitsverbote war es für viele geduldete Menschen nicht möglich, die Kriterien – insbesondere den Nachweis der eigenständigen Lebensunterhaltssicherung – für ein Bleiberecht zu erfüllen. Der Gesetzgeber steuerte 2007 mit der sogenannten „Altfallregelung", die an Stichtage gebunden wurde, nach, doch auch hier konnten die Voraussetzungen für ein Bleiberecht nur von wenigen geduldeten Menschen erfüllt werden (Goebel i. E.; Maier-Borst 2007, S. 269 ff.). Der Begriff „Altfallregelung" umfasst verschiedene rechtliche Bestimmungen, Gesetze und Erlasse aus den Jahren 2007 bis 2009, die Personen mit langjähriger Duldung unter bestimmten Voraussetzungen eine Aufenthaltsperspektive eröffneten.

Möglichkeiten zur Legalisierung des Aufenthaltsstatus (Bleiberechtsregelungen) zu etablieren (Schütze 2019). Ein wesentlicher Schwerpunkt dieser Bestrebungen lag auf dem Arbeitsmarktzugang, der gleichzeitig als entscheidendes Kriterium für den Erwerb eines Bleiberechts definiert wurde.

Das Jahr 2014 brachte signifikante rechtliche Verbesserungen für geduldete Personen: Die Dauer des Arbeitsverbots wurde von neun auf drei Monate verkürzt. Eine Novellierung der Beschäftigungsverordnung ermöglichte darüber hinaus in bestimmten Konstellationen Ausnahmen von der ansonsten obligatorischen Vorrangprüfung, etwa bei einem ununterbrochenen Aufenthalt mit Aufenthaltserlaubnis, Duldung oder Gestattung von mindestens 15 Monaten (Scherschel 2018).[3]

Im Zuge der verstärkten Fluchtmigration ab 2015 initiierte die Regierung eine weitere gezielte Öffnung des Arbeitsmarkts für geduldete Personen. 2015 wurde die Ausbildungsduldung eingeführt, die für die Dauer einer Berufsausbildung einen Abschiebeschutz und Arbeitsmarktzugang gewährleistet. Mit der Einführung der 3+2-Regelung[4] im Jahr 2016 erhielten geduldete Personen nach erfolgreichem Ausbildungsabschluss einen erleichterten Übergang in einen sicheren Aufenthaltsstatus gemäß § 19d AufenthG. Besonders hervorzuheben ist das im Rahmen eines umfassenden Migrationspakets[5] 2020 verabschiedete Gesetz zur Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung. Hierbei wurde die Ausbildungsduldung als eigenständiger Paragraf (§ 60c AufenthG) verankert und die Beschäftigungsduldung (§ 60d AufenthG) neu etabliert. Mit der Einführung des Chancen-Aufenthaltsrechts Ende 2022 erfuhr die Migrationspolitik eine noch stärkere Ausrichtung auf den Arbeitsmarkt.[6]

Diese Regelungen eröffnen geduldeten Personen die Möglichkeit, auf Basis von beruflichen Qualifikationen, Sprachkenntnissen und Arbeitsmarktpartizipation einen Aufenthaltstitel zu erlangen und damit eine Perspektive auf ein Bleiberecht zu entwickeln. Insgesamt entstanden mehrere Regulierungen, durch die Teilhabechancen am Arbeitsmarkt und die damit verbundene ökonomische

---

3 In besonders gefragten Branchen (Naturwissenschaften, Mathematik, Ingenieurwesen oder Medizin) oder bei einem Jahresbruttogehalt von mindestens 37.128 Euro kam die Vorrangprüfung ebenfalls nicht zum Tragen. Außerdem entfiel die Prüfung für bestimmte Berufe mit hohem Fachkräftemangel, die durch die Bundesagentur für Arbeit ermittelt und gelistet wurden. Seit 2019 entfällt die Vorrangprüfung dauerhaft und bundesweit.

4 Die Bezeichnung 3+2-Regelung (§ 19d AufenthG) für diese besondere Aufenthaltsgenehmigung für geduldete Menschen mit guter Qualifizierung rührt daher, dass, wenn sie eine in der Regel dreijährige Ausbildung in Deutschland absolviert haben, sie die anschließende Möglichkeit bekommen, zwei Jahre in einem qualifikationsadäquaten Beruf zu arbeiten (vgl. Kapitel 4).

5 Als Migrationspaket wird ein Bündel an Gesetzen zur deutschen Migrations- und Asylpolitik bezeichnet. Es umfasst Regelungen zur Arbeitsmigration und zum Asylrecht.

6 Das Chancen-Aufenthaltsgesetz war während der empirischen Phase dieser Forschungsarbeit noch nicht in Kraft.

Verwertbarkeit der Individuen zu Schlüsselkriterien für die Gewährung eines Aufenthaltstitels sowie für gesellschaftliche Teilhabe avancierten.

Seit 2016 hat sich die Logik der arbeitsmarktbezogenen Leistungsbelohnung weiter ausdifferenziert und gleichzeitig mit Maßnahmen der Abschottungs- und Abschreckungspolitik verwoben, wodurch die Realisierung von Bleiberechtmöglichkeiten durch ein Geflecht von komplexen Regulierungen und Implementierungsansätzen bestimmt wird. Schütze betont, dass trotz dieser Öffnungen restriktive Politiken weiterhin dominierten und es insgesamt zu einer ambivalenten Strategie in der Duldungspolitik kam: „Sie bewegte sich zwischen kontinuierlichen Restriktionen in Bezug auf Bewegungsfreiheit, soziale Rechte und schlechten Legalisierungschancen für Ältere, Unqualifizierte und Erwerbslose einerseits und neoliberaler Arbeitskraftverwertung andererseits" (Schütze 2019, S. 59).

Parallel zu den arbeitsmarktpolitischen Öffnungen für geduldete Personen hat das sogenannte Migrationspaket von 2020 mit dem darin enthaltenen Geordnete-Rückkehr-Gesetz den Umfang von Arbeitsverboten für geduldete Menschen erheblich ausgeweitet. Arbeitsverbote gelten nunmehr für Personen aus sogenannten sicheren Herkunftsstaaten, die nach dem 31.08.2015 ihren Asylantrag gestellt haben. Ebenso greifen die Verbote bei einer verpflichtenden Unterbringung in einer Erstaufnahmeeinrichtung oder wenn die Ausländerbehörde annimmt, der Bezug sozialer Leistungen sei der ausschlaggebende Grund der Einreise nach Deutschland. Zusätzlich unterliegen Personen mit einer „Duldung light" – erteilt bei verletzter Mitwirkungspflicht oder falschen Identitätsangaben – Arbeitsverboten, sofern eine Abschiebung aus „selbst zu vertretenden Gründen nicht möglich ist" (Flüchtlingsrat Niedersachsen e.V. 2024, o. S.).[7] Die Beurteilung fehlender Mitwirkung oder falscher Angaben, die zur Erteilung dieser „Duldung light" führt, obliegt den Ausländerbehörden.

Die Simultanität von In- und Exklusion sowie die schwer zu realisierenden Legalisierungsvoraussetzungen stellen in diesem Kontext keinen Widerspruch dar, sondern fungieren als integraler Bestandteil ordnungspolitischer Interessen unter den Bedingungen des Fachkräftemangels. Goebel unterstreicht, dass aufgrund fortbestehender ordnungspolitischer Interessen die Gewährung eines Bleiberechts typischerweise nur in Ausnahmefällen realisiert wird: „Rassismus spielt eine entscheidende Rolle für eine ordnungspolitisch ausgerichtete Migrationspolitik" (Goebel i. E., S. 10). In der praktischen Lebensrealität geduldeter Personen manifestiert sich die Dominanz der Ordnungspolitik besonders deutlich in der Frage der Arbeitsverbote. Bevor wir in den folgenden Abschnitten, die sich auf unsere empirischen Forschungsergebnisse stützen, den Schwerpunkt auf die

7 Rechtlich ist das nur der Fall, wenn das eigene Verschulden der hauptsächliche Grund ist, warum jemand nicht abgeschoben werden kann. Bestehen z. B. herkunftslandbezogene Gründe, sind die selbst zu vertretenden rechtlich betrachtet nachrangig.

Regulierung des Arbeitszugangs legen, folgt zunächst eine Analyse der Bedeutung von Arbeit für Menschen in Duldung.

7.1.2. Arbeit als Schlüssel zu Teilhabe und Selbstbestimmung

Statistische Daten verdeutlichen die Auswirkungen der zeitgleichen In- und Exklusionspolitik. Zum Stichtag 30. Juni 2023 lebten in Deutschland 224.768 Personen mit einer Duldung, davon 20.909 Personen mit einer „Duldung light" mit einem umfassenden Arbeitsverbot (Bundesregierung 2023, S. 34 f.). Zustimmungen zur Beschäftigungserlaubnis wurden von den Ausländerbehörden in 28.108 Fällen unter Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit und in 6.642 Fällen zustimmungsfrei ohne Prüfung durch die Arbeitsagentur erteilt. Bei 2.868 Menschen mit Duldung wurde die Zustimmung zur Beschäftigungserlaubnis verweigert (Bundesregierung 2023, S. 74).

Für einen Großteil der geduldeten Menschen steht die Möglichkeit, legal zu arbeiten, an erster Stelle ihrer Forderungen und Wünsche.[8] Mit dem Wunsch nach Arbeit ist die Hoffnung auf eine eigenständige Lebensführung in einer eigenen Wohnung verbunden.

> *„Also was ich mir wünsche, ist einfach eine Arbeitserlaubnis zu haben, arbeiten zu dürfen. Weil, wenn ich dann arbeiten darf, dann kann ich vielleicht auch meine eigene Wohnung haben. Aber im Moment geht es nicht, ja. […] Ja, also ich will. Weil wenn du Duldung hast, dann du nichts. Du musst, also darfst du nichts arbeiten, darfst du gar nichts machen"* (D01).

Arbeitsverbote wirken sich auf weitere Lebensbereiche und die Einschränkung von Grundbedürfnissen aus, wie diese geduldete Person erzählt:

> *„Du willst Wohnung haben, aber selbst hast du keine Geld zum Essen. Du willst Zukunft haben, aber hast du keine Arbeit. Du willst Musik machen, aber hast du kein Geld"* (D09).

Die dargelegten Auszüge beschreiben die zentrale Rolle der Arbeit bei der Gestaltung von Identität und der Strukturierung des Alltags. Mehrere Interviews (D25; D21; D09) zeugen von der zentralen Bedeutung, die Arbeit im Rahmen der individuellen Lebensführung einnimmt, und verdeutlichen, dass für viele die Erwerbstätigkeit Vorrang vor anderen Lebenszielen wie Familiengründung hat, da sie als wesentlich für die Stabilisierung der persönlichen und finanziellen Situation angesehen wird (D04; D05).

---

8 Mit stark resignierten oder traumatisierten Personen, für die Arbeit aktuell nicht infrage kommt, haben wir in unserer Forschung nicht gesprochen.

Für geduldete Personen, deren Existenz oft von Unsicherheit und prekären Bedingungen geprägt ist, repräsentiert die Möglichkeit zu arbeiten weit mehr als lediglich ein Mittel des Einkommens. Sie ist vielmehr grundlegend für ihr Empfinden von Selbständigkeit, Unabhängigkeit und Selbstwert. Das Konzept der alltäglichen Lebensführung[9] unterstreicht durch die Forschungen von Täubig (2010) mit Blick auf asylbewerbende und geduldete Menschen, wie Arbeit die Struktur des Alltags sowie die Lebensführung prägt. Arbeit hat großen Einfluss auf die sozialen Beziehungen, auf Raum- und Zeitgestaltung, das individuelle Wohlbefinden, die soziale Teilhabe, die Freizeitgestaltung, das Familienleben, die Einnahme von Essen oder die Planung und Bedeutung von Urlaub.

Das Festhalten am Arrangement Arbeit wird als Kampf um Zugehörigkeit interpretiert, da es eine tagtägliche „Umsetzung eines biographischen Programms" bedeutet, das durch Arbeitsverbote ausgeschaltet ist (Täubig 2010, S. 332). In diesem Zusammenhang wird deutlich, dass Arbeitsverbote nicht nur eine ökonomische Herausforderung darstellen, sondern auch eine tiefgreifende Einschränkung für die Gestaltung eines selbstbestimmten Lebens und sozialer Teilhabe bedeuten (zur Bedeutung von Arbeit Castel 2000; Gorz 1988; Jahoda/Lazarsfeld/Zeisel 1975).

Die Einschränkungen durch Arbeitsverbote und die Abhängigkeit von Sozialleistungen bergen die Gefahr negativer psychosozialer Folgen. Die Aussage einer geduldeten Person aus Hessen unterstreicht eindringlich, wie Arbeit zur Realisierung von Selbständigkeit und Freiheit beiträgt, einschließlich der Unabhängigkeit von Ämtern wie dem Jobcenter oder dem Sozialamt. Ihre verbesserte Lebensqualität durch Erwerbstätigkeit fasst sie wie folgt zusammen:

> *„Wenn ich arbeite und Geld verdiene und wie ein Mensch, aber ich hab Hand, ich kann laufen, ich kann reden, ich kann arbeiten, aber wenn ich nicht arbeiten darf, dann irgendwann-"* (D21).

Die Person verdeutlicht am Ende durch Gesten, dass ihre Situation ohne Arbeit unerträglich wäre. Sie ist sich der Risiken bewusst, die ihr Status mit sich bringt, insbesondere der Gefahr, in instabilen und befristeten Beschäftigungsverhältnissen zu verharren.

Für die betroffenen geduldeten Menschen stellt die fehlende Arbeitserlaubnis eine enorme Belastung dar. Die Auflage, keiner Erwerbstätigkeit nachgehen zu dürfen, führt zu erheblichem Leid, insbesondere in Verbindung mit den Lebensbedingungen in den Unterkünften und der damit verbundenen weiteren

9 Das Konzept *alltägliche Lebensführung* wurde in den 1980er Jahren als Beitrag zur subjektbezogenen Soziologie entwickelt (Bolte 2000). Prägend in der Entwicklung waren die Beiträge von Jurczyk/Rerrich 1993, Voß 1995, Jurzyk/Voß 1995 und Kudera 1995. Täubig verwendet das Konzept als Operationalisierung für ihre Forschung zu alltäglicher Lebensführung von Asylbewerber:innen und Menschen in Duldung mit dem Fokus auf Arbeit.

Isolation und Verhinderung von gesellschaftlicher Teilhabe. Die Erfahrung, trotz großer Anstrengungen keinen Zugang zu Arbeit zu finden, wirkt sich so auf die Lebenssituation der geduldeten Menschen aus.

Laut Geiger (2016) schränken die rechtlichen Regelungen und das institutionelle Handeln die individuelle Handlungsfähigkeit von geduldeten Menschen stark ein. Dies führe zu Hilflosigkeit und Ohnmacht. Die anhaltende erzwungene Abhängigkeit von Sozialleistungen verstärke diese Gefühle und psychosoziale Belastungen zusätzlich. Gleichzeitig sei Arbeit auf verschiedenen Ebenen für die gesellschaftliche Teilhabe bedeutend, beispielsweise wäre Arbeit auch eine Möglichkeit, ein soziales Netzwerk aufzubauen oder Sprachkenntnisse zu verbessern (Geiger 2016, S. 119–121). In der Praxis scheitert die Arbeitserlaubnis an verschiedenen institutionellen und organisatorischen Hürden, die im Folgenden skizziert werden.

7.1.3. Behördliche Praxis und ihre Auswirkungen auf den Arbeitsmarktzugang

Geduldete Menschen haben nur unter bestimmten Bedingungen Zugang zum Arbeitsmarkt. Mit verschiedenen Duldungstypen gehen unterschiedliche Regulierungen und Einschränkungen des Zugangs zu Erwerbsarbeit auf dem regulären Arbeitsmarkt in Deutschland einher. Sie müssen einen Antrag auf eine Beschäftigungs- bzw. Erwerbstätigkeitserlaubnis[10] stellen. Der Erhalt einer Arbeitserlaubnis wird als zeitaufwändig und mit Unwägbarkeiten behaftet beschrieben. Eine Entscheidung gegen die Erteilung einer Beschäftigungserlaubnis wird von dieser:diesem Mitarbeiter:in einer asylpolitischen Organisation als häufig auftretend wahrgenommen.

„*Also das Schwerste ist, die Arbeitserlaubnis zu kriegen, würde ich sagen*“ (H13).

Die Ausländerbehörden nehmen eine zentrale Funktion beim Zugang zum Arbeitsmarkt ein. Für geduldete Menschen ist dieser Zugang durch institutionelle und praktische Hürden teils erheblich erschwert: Restriktive Nutzung der Ermessensspielräume, Nicht-Erreichbarkeit der Mitarbeiter:innen der Behörden (ein Problem, das sich seit dem Ausbruch der Pandemie 2020 weiter verschärft hat), lange Wartezeiten, ungeklärte Zuständigkeiten und der von den Sachbearbeitenden aufgebaute Druck – verschiedenste Dimensionen des Handelns der Behörden spielen eine entscheidende Rolle für den Zugang zur Arbeitserlaubnis.

10 Rechtlich wird unterschieden zwischen der Beschäftigungs- und Erwerbstätigkeitserlaubnis. Die Erwerbstätigkeitserlaubnis erlaubt jede selbständige und angestellte Tätigkeit, wohingegen die Beschäftigungserlaubnis nur angestellte Tätigkeiten erlaubt. In diesem Kapitel wird Arbeitserlaubnis als nicht rechtlicher Oberbegriff für beides verwendet.

Diese Hürden führen in vielen Fällen dazu, dass Arbeitserlaubnisse entweder gar nicht oder zu spät erteilt werden oder deren Verlängerung sich mit ungewissem Ausgang hinzieht.

In den nächsten Abschnitten werden wir näher auf die Behördenpraxen mit Fokus auf zwei Bereiche eingehen: einerseits auf die Hürden wie lange Wartezeiten und unklare Zuständigkeiten, die den Arbeitsmarktzugang für geduldete Menschen zusätzlich erschweren; andererseits auf die Ermessenspraxis der Ausländerbehörden als Schlüsselakteurinnen bei der Erteilung von Arbeitserlaubnissen.

Administrative Barrieren und ihre praktischen Folgen

Zahlreiche institutionelle und organisatorische Faktoren in der behördlichen Praxis erschweren die Erteilung von Arbeitserlaubnissen und damit den Arbeitsmarktzugang erheblich. Besonders hinderlich wirken sich langwierige Bearbeitungsprozesse und unklare Abgrenzungen der Zuständigkeiten zwischen den Behörden aus, die im Antragsverfahren Verzögerungen verursachen. Dies führt dazu, dass Arbeitsverhältnisse entweder verspätet aufgenommen oder vorzeitig beendet werden müssen. Lange Wartezeiten bei der Erteilung der Arbeitserlaubnis erweisen sich als einer der bedeutendsten Fallstricke, wie diese:r Sozialarbeiter:in bestätigt:

> *„Ja auch vor allem die langen Wartezeiten in der Ausländerbehörde im Allgemeinen [erlebe ich als großes Hindernis]. Also das, den Fall gibt es schon sehr häufig, dass Menschen quasi ein Arbeitsangebot haben, was aber dann häufig etwas sehr Schnelles ist und wenn die Menschen aber noch keine allgemeine Arbeitserlaubnis haben, müssen sie das beantragen und ja, das kann halt Monate dauern. Und wenige Arbeitgeber warten Monate*“ (H18_2).

Gerade bei prekären Arbeitsstellen und bei Hilfsarbeitertätigkeiten besteht die Erwartung einer raschen Stellenbesetzung. Die zeitliche Diskrepanz zwischen behördlicher Bearbeitungsdauer und Arbeitsmarktdynamik führt systematisch zum Ausschluss geduldeter Personen, wie diese:r Beratende pointiert zusammenfasst:

> *„Und das ist auch, ja das Hauptproblem, das jetzt Geduldeten haben natürlich, wenn sie arbeiten gehen wollen, dass das natürlich auch viel zu lange dauert. Und am Ende dann derjenige vielleicht jemand anders eingestellt hat, weil er jetzt jemand braucht und nicht in drei Monaten*“ (H19).

In Einzelfällen konnten Verbesserungen durch gezielte Intervention von NGOs erreicht werden. In Nordrhein-Westfalen wurde nach entsprechendem Druck eine zweiwöchige Bearbeitungsfrist etabliert, nachdem auf den aufgrund der Verzögerungen systematischen Verlust der Möglichkeit, Stellen anzutreten, hingewiesen worden war (NRW09).

Die Entscheidungsprozesse der Behörden werden von Fachkräften wiederholt als intransparent und unvorhersehbar beschrieben – metaphorisch als „Black Box" bezeichnet:

> *„Und das beobachte ich halt auch immer, und das finde ich eigentlich nicht gerecht in diesem System, dass es stark abhängig ist, welchen Sachbearbeiter du in der Ausländerbehörde hast. Weil, manchmal willkürlich, du fühlst von außen, es ist irgendwie bald 'ne Black Box. Man hat wenig Kontakt und wenn, dann ist es immer sehr kurz angebunden. Und dass die Entscheidung nicht transparent sind"* (H25_3).

Die Corona-Pandemie wirkte als zusätzlicher Verstärker dieser Problematik, weil die Kommunikationskanäle nachhaltig eingeschränkt wurden:

> *„Das ist wie so eine Black Box eigentlich, ne, so. Und jetzt gerade durch Corona, hat man so irgendwie das Gefühl, sie arbeiten so hinterher, vorher, hinter so einem Vorhang irgendwie so […]. Man erreicht telefonisch niemanden"* (H25_1).

Weitere systematische Hindernisse entstehen durch sich widersprechende Anforderungen. In Hessen wird beispielsweise für die Beantragung einer Arbeitserlaubnis ein unterschriebener Arbeitsvertrag gefordert – ein Dokument, das Arbeitgeber:innen ohne vorhandene Arbeitserlaubnis nicht ausstellen können (H24_4).

Zusätzlich zu dieser Problematik entstehen intransparente Entscheidungsprozesse durch mehrfache Zuständigkeiten. In den untersuchten Bundesländern agieren neben den lokalen Ausländerbehörden auch zentrale Stellen wie das Regierungspräsidium (RP) als Entscheidungsinstanzen. In Hessen wird berichtet, dass die zentralen Behörden noch schwerer erreichbar sind als die lokalen Ämter (H16_2). Die Kompetenzüberschneidungen erschweren den Entscheidungsprozess zusätzlich:

> *„Das Schwierige damit, ist ja auch, selbst wenn ‚n Sachbearbeiter, Sachbearbeiterin irgendwas Nettes machen will, dann kommt da noch das RP Darmstadt ins Spiel, und/oder umgekehrt. Und das macht das Ganze nochmal komplizierter"* (H13).

Die Nachvollziehbarkeit von Entscheidungen wird weiter durch die hohe Personalfluktuation eingeschränkt, ein Phänomen, das auch von Schlee, Schammann und Münch (2023) dokumentiert wurde. Ein:e Sozialarbeiter:in beschreibt es als fundamentales Problem der Behörden und Ämter,

> *„dass Mitarbeitende immer wieder neu anfangen oder versetzt werden und eigentlich die Akte oder was vorher passiert ist gar nicht kennen. Und dass es lange Entscheidungswege gibt. Das fände ich auch nochmal wichtig, das zu erwähnen, weil man hat irgendwie das Gefühl, man fängt jedes Mal […] wieder neu an, je nachdem, mit wem sie spricht"* (NRW16_6).

Besonders gravierend ist die nachträgliche Aberkennung bereits genehmigter Arbeitserlaubnisse. Diese Fälle zeigen sich häufig bei Personen, die während ihrer Aufenthaltsgestattung[11] eine Beschäftigung aufnehmen konnten, denen jedoch mit der späteren Erteilung einer Duldung die Arbeitserlaubnis wieder aberkannt wird (u. a. D16; D10).

Dieser Fall illustriert die schwerwiegenden Folgen: Ein geduldeter Mann aus Hessen, der jahrelang mit unbefristeter Anstellung in einem Logistikunternehmen tätig war, verlor durch die Umwandlung seines Aufenthaltsstatus in eine „Duldung light" seine Beschäftigungserlaubnis und unterlag fortan einem Arbeitsverbot – trotz eingereichter Identitätsdokumente (siehe Abschnitt 7.5.). Seine Mitwirkungsbemühungen wurden von der Ausländerbehörde nicht anerkannt (D10).

In diesem Beispiel geht der Prozess der Inklusion in Exklusion über. Ein- und Ausschlussprozesse finden parallel, verwoben oder partiell und iterativ statt. Der Verlust der Erwerbsmöglichkeit führt unmittelbar zum Verlust finanzieller Unabhängigkeit und gefährdet grundlegende Lebensbereiche wie die Wohnsituation. Die resultierende prekäre Lage wird durch verzögerte Bearbeitung von Sozialleistungsanträgen zusätzlich verschärft.

Die Bedeutung behördlicher Entscheidungsspielräume

Die Sachbearbeiter:innen der Ausländerbehörden haben durch ihren umfangreichen Interpretations- und Handlungsspielraum bei der Erteilung von Arbeitserlaubnissen nicht nur Einfluss auf Zugang zu oder Ausgrenzung von lokalen Arbeitsmärkten, sondern auch auf aufenthaltsrechtliche Belange (Etzold 2018, S. 341). Die Nutzungsweise der Entscheidungsbefugnisse durch die Behörden

11 Eine Aufenthaltsgestattung bekommen Menschen während des laufenden Asylverfahrens für die Dauer des Verfahrens. Sie ist immer befristet ausgestellt. Unter bestimmten Voraussetzungen kann eine Arbeitserlaubnis auf Antrag erteilt werden (Informationsverbund Asyl & Migration 2024).

wird in der Literatur als undurchsichtig beschrieben. Schlee, Schammann und Münch (2023, S. 23) verweisen darauf, dass sich größere Interpretationsspielräume für die Ausländerbehörden besonders dann ergeben, wenn die Fachaufsichtsbehörden der Landesministerien zurückhaltend mit Weisungen sind. Es gibt signifikante Unterschiede bei den Entscheidungen sowohl zwischen verschiedenen lokalen Behörden als auch zwischen den einzelnen Sachbearbeitenden (ebd., S. 24). Schlee, Schammann und Münch (2023) betonen dabei, dass die hohe Komplexität und die ständigen Veränderungen des geltenden Rechts sowie unbestimmte Rechtsbegriffe als Ursachen für erhebliche Unterschiede in der Entscheidungsfindung und Sachverhaltsklärung sowohl innerhalb von als auch zwischen Ausländerbehörden identifiziert werden können (ebd., S. 22).

Unsere Forschungsergebnisse verdeutlichen, dass eine restriktive Handhabung des behördlichen Ermessensspielraums durch Ausländerbehörden Barrieren für den Arbeitsmarktzugang von Personen mit Duldungsstatus schafft (B04; H02; H13; H23; D16; H08; D08; H19_2; H07). Während den Ausländerbehörden bei der Entscheidung über Arbeitsverbote ein weitreichender Ermessensspielraum zusteht, führt dessen restriktive Nutzung – wie in mehreren Interviews betont wurde – zu faktischen Arbeitsverboten für geduldete Menschen. Die Auslegung der Mitwirkungspflicht bei der Identitätsklärung erweist sich dabei, wie unsere Forschungsergebnisse zeigen, als eine wesentliche Hürde. Wie diese:r Beratende berichtet, manifestiert sich eine besondere Herausforderung bei Personen, die keine Identitätsdokumente vorweisen können:

> „*Ja, es ist sehr schwierig, wenn die Identitätsdokumente nicht vorliegen. Also, es ist nicht schwierig, es ist unmöglich. Also so, wenn die Leute die Identitätsdokumente nicht vorliegen haben, bekommen sie keine Arbeitserlaubnis, ohne Arbeitserlaubnis können sie nicht arbeiten. […] Also überhaupt keine Arbeit annehmen […]. Man wird die gar nicht einstellen*“ (NRW09).

Die formalen Öffnungen des Arbeitsmarktes für geflüchtete Menschen der letzten Jahre stehen in auffälligem Kontrast zur behördlichen Praxis, die den Arbeitsmarktzugang für geduldete Personen vielfach systematisch einschränkt. Während bei anerkannten Geflüchteten integrationsfördernde Maßnahmen im Mittelpunkt stehen, dominiert bei geduldeten Menschen ein auf Rückkehr ausgerichtetes Verwaltungshandeln. Die Ermessensspielräume werden hier vorwiegend restriktiv genutzt, was die prinzipiell auf das Ziel der Abschiebung der geduldeten Menschen gerichtete migrationspolitische Logik der Ausländerbehörden offenbart – wenngleich mit regionalen Unterschieden. Ein:e Sozialarbeiter:in aus Hessen beschreibt diese duale Logik prägnant:

„Ich find' schon, dass im Asylbereich sehr deutlich wird, in Behörden, aber auch in der Sozialen Arbeit, diese Zweiteilung, also die Menschen, die sehr auf Integration und sicheren Status, wo sehr gut geschaut wird und sehr genau hingeschaut, welche Integrations-Optionen gibt's? Und die, die in die Duldung fallen oder eben im unsicheren Asylverfahren-Status noch sind, wo sehr schnell eher geschaut wird: Wie kann die Person in die Rückreise gehen? Und da seh' ich jetzt auch bei der Ausländerbehörde [in unserer Stadt] auch 'n Unterschied, also ob sozusagen Menschen sich an 'ne Ausländerbehörde wenden, die 'n guten Status haben, 'n sicheren Status, wo glaub' ich 'n sehr wohlwollendes auch Hinschauen ist. Und haben's häufig bei Menschen, die in der Duldung sind, dass da häufig sehr restriktiv gearbeitet wird" (H24_2).

Die verwaltungsgerichtliche Judikatur aus dem Jahr 2019 verdeutlicht die Bedeutung des Ermessensspielraums. Bei der gerichtlichen Überprüfung wird lediglich geprüft, ob das behördliche Ermessen den Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen einhält und den Zweck der Ermächtigung nicht verfehlt (§ 114 Verwaltungsgerichtsordnung). Diese Rechtsprechung hält fest, dass die Verhinderung einer „weitere[n] soziale[n] Verwurzelung" explizit als legitimer Grund für die Ablehnung einer Beschäftigungserlaubnis anerkannt wird (VG München, Urteil v. 28.02.2019 – M 12 K 18.4405, Rn. 12). Das Gericht formuliert dies unmissverständlich: „Zur Durchsetzung der unter Umständen kommenden Ausreiseverpflichtung sei es somit notwendig, eine weitere soziale Verwurzelung, insbesondere durch die Aufnahme einer Beschäftigung, welche eine Integration in die deutsche Gesellschaft fördere, zwingend zu unterbinden, da hierdurch die aufenthaltsbeendenden Maßnahmen, die ohnehin nicht gesichert seien, noch erschwert würden" (ebd.).

Diese Rechtsprechung offenbart zwei zentrale Aspekte: Erstens den Ermessensspielraum der Behörden und zweitens, wie der Vorrang ordnungspolitischer Logik vor arbeitsmarktpolitischen Erwägungen umgesetzt wird. Die Analyse des Urteils zeigt, dass besonders solche Beschäftigungsformen abzulehnen sind, die verstärkte gesellschaftliche Teilhabe ermöglichen würden.

Ein:e Mitarbeiter:in einer Beratungsorganisation beschreibt erhebliche Unsicherheit und zeitaufwändige Verfahren als Auswirkungen des Ermessensspielraums der Behörden:

„Dann ist die zweite Ebene die der Ausübung des Ermessens bei Menschen mit Duldung. Das heißt, dass sie eben einen Abwägungsprozess vorzunehmen haben, und wenn der am Ende zu dem Ergebnis kommt, dass die Gründe, die gegen eine Beschäftigungserlaubnis sprechen, höher für die Ausländerbehörde wiegt, dann entscheiden sie eben auch gegen den Antrag. Und das ist natürlich schwierig, weil's viel Unsicherheit bedeutet, und die Antragsverfahren lange dauern, und ja, Ausländerbehörden […] mindestens, jedenfalls in den meisten Fällen, es gibt ganz ganz wenige Ausnahmen,

ein Ermessen haben, das ihnen eröffnet ist. Und das bedeutet natürlich Zeit und im Zweifel auch eine Entscheidung gegen den Antrag" (H23).

Sozialarbeiter:innen beschreiben die Abhängigkeit behördlicher Entscheidungen von persönlichen Einstellungen und zwischenmenschlichen Beziehungen als problematische Praxis. Demnach können Ermessensentscheidungen von den subjektiven Präferenzen der Sachbearbeiter:innen beeinflusst sein (B04). Schultz (2021) identifiziert drei informelle Bewertungskriterien, die häufig zur Beurteilung herangezogen werden: Eigenverantwortung („Kontrolle"), gesellschaftlicher Beitrag („Reziprozität") und Auftreten („Haltung"). Diese beeinflussen maßgeblich, ob Geduldete als „würdig" für eine Beschäftigungserlaubnis gelten (Schultz 2021, S. 501).

Die Schilderung eines:einer Mitarbeiter:in eines hessischen Arbeitsmarktprogramms veranschaulicht eindrücklich, wie subjektive Eindrücke den Verwaltungsakt prägen. Entscheidungen über die Arbeitserlaubnis werden dadurch zu einer Frage von Sympathie, was rechtsstaatliche Prinzipien der Gleichbehandlung und Vorhersagbarkeit behördlicher Entscheidungen untergräbt:

„Also der Hintergrund ist einfach der, dass wenn die Ausländerbehörde sieht: Da bemüht sich jemand, seinen Lebensunterhalt selbst zu verdienen, macht das in einem Beruf, der Zukunft hat und klagt nicht auf Familienzusammenführung oder was auch immer, dann geht es einfacher. […] Es gibt Leute, die gehen mit ihrem ganzen Charme da rein, die haben es natürlich einfacher. Die bringen Baklava oder was auch immer Selbstgemachtes mit, ja? […] Das ist eine sehr sehr emotionale zwischenmenschliche Geschichte, wo man es eigentlich nicht glauben sollte, ja?" (H12)

Die geschilderte Praxis zeigt, dass Antragsteller:innen durch persönlichen Charme und symbolische Gesten wie mitgebrachte Geschenke ihre Erfolgschancen verbessern können, wodurch Verwaltungsverfahren zu einer *„emotionalen zwischenmenschlichen Geschichte"* werden.

Die spezifischen Hürden für qualifizierte Arbeit sowie die Realitäten prekärer Beschäftigung werden in den folgenden Kapiteln eingehender analysiert.

7.2. Wege zu qualifizierter Beschäftigung: Hürden und Barrieren

Die empirischen Erkenntnisse unserer Forschung verdeutlichen die zentrale Bedeutung des Arbeitsmarktzugangs für die ökonomische und soziale Teilhabe geduldeter Menschen. Im Folgenden richten wir unser Augenmerk auf die spezifischen Herausforderungen für jene geduldeten Personen, die trotz vorhandener

Arbeitserlaubnis und entsprechender Qualifikationen systematische Barrieren beim Zugang zu adäquaten Beschäftigungsmöglichkeiten erleben.

Studien belegen das starke Interesse geflüchteter Menschen an einer ihrer Qualifikation entsprechenden beruflichen Tätigkeit. Eine qualifikationsadäquate Beschäftigung geht mit finanzieller Stabilität, Selbstbestimmung, Zukunftsperspektiven und der Realisierung persönlicher Ziele einher (Brücker et al. 2023, S. 5 f.; Farrokhzad 2018, S. 169). Wie Brücker et al. (2023, S. 4 f.) betonen, ist die Förderung des Humankapitals geflüchteter Menschen von besonderer Bedeutung, da duale Berufsbildungssysteme und entsprechende formale Qualifikationswege in vielen Herkunftsländern nicht verbreitet sind. Die Teilnahme an Qualifizierungsprogrammen zeigt positive Effekte. Nach sechsjährigem Aufenthalt nehmen die Differenzen zwischen formellem Bildungsniveau und Tätigkeitsanforderungen deutlich ab (Brücker et al. 2023, S. 5).

Trotz längerer Aufenthaltsdauer arbeiten viele geflüchtete Menschen unterhalb ihres Qualifikationsniveaus (ebd.). Für Menschen in Duldung fehlen entsprechende empirische Daten, jedoch lässt die stärkere Exklusion dieser Gruppe von Förder- und Ausbildungsprogrammen eine noch gravierendere Diskrepanz vermuten. In diesem Abschnitt analysieren wir die spezifischen strukturellen und institutionellen Hürden, die geduldete Personen beim Zugang zu höherqualifizierten Tätigkeiten erfahren. Die Betrachtung umfasst zunächst Kettenduldungen als Mechanismus der Ausgrenzung, gefolgt von einer Analyse der Zugangsmöglichkeiten zu Sprach- und Weiterbildungsprogrammen sowie der Herausforderungen bei der Anerkennung beruflicher Qualifikationen. Zudem werden Barrieren durch Arbeitsmarktprogramme und arbeitgeberseitige Hindernisse thematisiert. Diese Faktoren verdichten die Rahmenbedingungen für differentielle Inklusion und verdeutlichen die selektive Öffnung des Arbeitsmarkts für geduldete Menschen.

7.2.1. Kettenduldungen als Beschäftigungshindernis

Die temporäre Befristung von Duldungen schafft für potenzielle Arbeitgebende erhebliche Planungs- und Rechtsunsicherheiten, die Schreyer, Bauer und Lakew (2022) als signifikante Arbeitsmarkthürde für geduldete Menschen benennen. Wie Schütze (2025, S. 4) darlegt, perpetuiert das System der Kettenduldungen einen Dauerzustand, in dem Menschen bei fortwährender Nicht-Abschiebbarkeit jahrelang ohne Aussicht auf Statusverbesserung in Deutschland verbleiben. Dies erzeugt kontinuierliche Unsicherheit und prekäre Existenzbedingungen (ebd., S. 5). Auch hochqualifizierte Arbeitskräfte mit umfangreicher Berufserfahrung und spezifischen Fachkenntnissen erfahren strukturelle Hindernisse bei der Verwertung ihrer beruflichen Kompetenzen. Die aufenthaltsrechtliche Prekarität erschwert insbesondere qualifizierten Menschen den Zugang zu adäquater Beschäftigung, da Arbeitgeber:innen häufig vor der Einstellung von Personen mit

unsicherem Aufenthaltsstatus zurückschrecken – primär aufgrund der potenziellen Gefahr einer Abschiebung und des damit verbundenen unerwarteten Personalverlusts.

Eine höher qualifizierte Interviewpartnerin mit Duldungsstatus berichtet von vergeblichen Bemühungen um eine qualifikationsadäquate Stelle trotz ihres Abschlusses und umfangreicher Erfahrungen im Finanzsektor ihres Herkunftslandes (D21). Ihr primäres Ziel – ein sicherer Arbeitsplatz mit stabilem Einkommen für ein selbstbestimmtes Leben – erscheint ihr nur durch Überwindung des Duldungsstatus erreichbar. Die kurze Befristung ihrer (Ketten-)Duldungen und die damit verbundene unsichere Bleibeperspektive hindern ihre:n Arbeitgeber:in trotz grundsätzlicher Offenheit an ihrer Einstellung in einer qualifizierteren Position, weshalb sie auf dem Niveau einer Hilfskraft verharrt (siehe Abschnitt 7.6.).

Auch bei erfolgter Anstellung bleiben langfristige Arbeitsverträge durch das Kettenduldungssystem ausgeschlossen. Die betroffenen Personen befinden sich in einer Position erhöhter Kündigungsanfälligkeit, da Verträge nur für die jeweilige Duldungsdauer abgeschlossen werden (D07_2).

7.2.2. Beschränkter Zugang zu Sprach- und Qualifizierungsangeboten

Viele unserer Interviewpartner:innen befanden sich bereits auf einem mittleren Sprachniveau, sodass die meisten Interviews auf Deutsch ohne Sprachmittlung geführt werden konnten. Es zeigt sich jedoch, dass Menschen in Duldung systematisch von Sprachförderung ausgeschlossen sind. Dadurch fallen sie oft auch aus arbeitsmarktnahen Programmen heraus, die Grundkenntnisse der deutschen Sprache als Einstiegsvoraussetzung verlangen. Auch für Personen mit vorhandenen Deutschkenntnissen entstehen spezifische Barrieren beim Arbeitsmarktzugang. Auf beide Perspektiven wird im Folgenden eingegangen.

Der Zugang zu Sprachförderung ist für Menschen in Duldung strukturell nachrangig und damit substanziell eingeschränkt. Lediglich bestimmte Gruppen – insbesondere Personen mit Ermessensduldung nach § 60a Abs. 2 Satz 3 AufenthG (wozu unter bestimmten Voraussetzungen auch Ausbildungs- und Beschäftigungsduldungen nach § 60c Abs. 7 und § 60d Abs. 4 AufenthG zählen können) – haben die Möglichkeit, an Integrationskursen teilzunehmen, wenn die Kursplätze nicht anderweitig vergeben sind. Im Gegensatz zu anerkannten geflüchteten Menschen haben geduldete Personen jedoch keinen Rechtsanspruch auf diese Angebote. Daraus resultieren systematische Nachrangigkeit und Wartezeiten. Bestimmte Duldungsformen wie die „Duldung light“ ermöglichen grundsätzlich keine Teilnahme an bundesfinanzierten Sprach- und Integrationskursen. Ländern und Kommunen steht es frei, eigene, inklusivere Kurse und Programme anzubieten. Die Exklusion erzeugt einen Teufelskreis: Sprachbarrieren behindern den Bildungs- und Arbeitsmarktzugang, während das Fehlen dieser Zugänge den Spracherwerb hemmt.

Sozialarbeiter:innen, Beratende und ehrenamtlich Engagierte aus allen drei untersuchten Bundesländern konstatieren eine systematische Benachteiligung geduldeter Personen beim Zugang zu arbeitsmarktrelevanten und qualifizierenden Programmen (H22_2; NRW05; NRW06; B16_3; siehe Abschnitt 7.2.4.). Dies erschwert die Weitervermittlung und Beratungsarbeit erheblich:

> *„Also mein Problem ist ja eher, dass ich eher finde, dass für die Leute, also es gibt unheimlich viele Programme. Aber ich habe immer das Empfinden, dass die gerade für mein Klientel das nicht gibt. Ja. Viele Programme sind für Geduldete nicht geöffnet, die dann noch nicht einmal einen Pass haben*" (H14).

Neben dem expliziten Ausschluss existieren für bestimmte Programme Zugangshürden wie eine gültige Arbeitserlaubnis oder fortgeschrittene Deutschkenntnisse, die für geduldete Menschen besonders schwer zu erfüllen sind.

Die hohen sprachlichen Anforderungen in spezifischen Berufsfeldern werden von den interviewten Fachkräften als besonders gravierende Hürde identifiziert. Eine Studie des *Kompetenzzentrums Fachkräftemangel* bestätigt diese Einschätzung: Unternehmen betrachten mangelnde Sprachkenntnisse als das zentrale Hindernis für die Einstellung geflüchteter Menschen (Flake et al. 2017). Selbst vorhandene Deutschkenntnisse auf B1-Niveau werden von Arbeitgeber:innen häufig als unzureichend für die spezifischen Anforderungen bestimmter Berufe eingestuft, wie ein:e Mitarbeiter:in einer hessischen Stadtverwaltung erläutert:

> *„Also wenn jemand halt auch B1 hat, hört sich das erst einmal gut an, aber von den, von den Firmen, Unternehmen halt höre ich schon immer wieder mit: ‚naja, also, wenn wir sehen, eine Person hat B1, ne, das sagt erst einmal nichts. Also, da sind wir skeptisch, ja?' Das hat damit zu tun, dass die Menschen scheinbar wenig Deutsch können, ja? Sondern, die spezifischen Anforderungen am Arbeitsmarkt, ja, den genügen das nicht. Deswegen ist zum Beispiel berufsbezogene Deutschförderung wichtig. Ja? Also, so fachspezifisch, berufsbezogen. Also die Deutschkurse müssen noch einmal diversifizierter werden*" (H11).

Unsere Analyse zeigt eine selektive Öffnung bestehender Angebote zum Spracherwerb, bedingt durch Ressourcenmangel sowie administrative und rechtliche Barrieren. Zusätzlich erfolgt eine Differenzierung nach Duldungsstatus. Diese Beschränkungen bilden ein fundamentales Hindernis für qualifizierte Beschäftigung.

7.2.3. Selektive Unterstützung: Die Rolle der Arbeitsmarktprogramme

Die Regierungen auf Bundes- und Landesebene investieren erhebliche Mittel in Programme zur Förderung des Spracherwerbs und der beruflichen Weiterbildung. Viele gewinnorientierte sowie gemeinnützige Arbeitsmarktprojekte spielen eine wichtige Rolle bei der Bereitstellung der Infrastruktur, die für Strategien zur frühzeitigen Arbeitsmarktteilhabe erforderlich ist. Diese Kurse erhalten erhebliche staatliche Zuschüsse (Schwenken 2021). Die Praxis zeigt jedoch, dass der Weg zur qualifizierten Beschäftigung für Menschen in Duldung selbst bei vorhandener Höherqualifizierung langwierig und komplex bleibt. Ein:e Beratende:r aus Hessen verdeutlicht diese Problematik:

> *„Je mehr Zeugnisse vorliegen, umso mehr muss auch übersetzt werden, umso mehr muss auch Anerkennungsprozesse in die Wege geleitet werden. Und aber auch je höher qualifiziert die Menschen sind, umso länger dauert auch die Qualifizierungsphase, weil dann einfach höhere sprachliche Niveau auch erwartet wird, als sage ich mal bei einfachen Tätigkeiten im Lager, im Verkauf, Reinigung, wo dann einfach höchstens A2, B1 gleich gebraucht wird. Aber in den hochqualifizierten erwartet man eigentlich schon, braucht man mindestens B2, wenn nicht sogar C1 Niveau“* (H15).

Diese Problematik unterstreicht den Bedarf an adäquaten Unterstützungsstrukturen. Arbeitsmarktprogramme und -projekte fokussieren primär auf die Stellenvermittlung durch Netzwerkarbeit mit Arbeitgeber:innen und entsprechende Bewerbungsunterstützung. Das Leistungsspektrum umfasst individuelle Fördermaßnahmen wie Ressourcen- und Stärkenanalysen zur Berufsfeldfindung, aktive Stellensuche, Professionalisierung von Bewerbungsunterlagen, gemeinsames Versenden von Bewerbungen, Übersetzung ausländischer Dokumente, Unterstützung bei Anerkennungsverfahren sowie Bewerbungstrainings (H15).

Ein signifikanter Vorteil niedrigschwelliger Arbeitsmarktprogramme im Vergleich zu voraussetzungsvolleren liegt in der Möglichkeit der Teilnahme für Menschen in Duldung ohne vorhandene Arbeitserlaubnis. Sie können Programmbausteine wie berufsspezifische Sprachkurse, Prüfungsvorbereitungen oder Beratungsangebote in Anspruch nehmen. Die Unterstützung schließt auch die Beantragung der Arbeitserlaubnis oder die Unterstützung bei der Überwindung anderer Zugangshürden ein. Diese Öffnung stößt jedoch an Grenzen, sobald praktische Programmkomponenten beginnen, die eine Arbeitserlaubnis erfordern.

Die Landschaft der Arbeitsmarktprogramme ist vielfältig (vgl. Kapitel 3). Lokale Projekte haben unterschiedliche Finanzierungsquellen (Eigenmittel, kommunale Mittel, Landes-, Bundes- und EU-Finanzierungen). Insbesondere die Landesprogramme spielen eine wesentliche Rolle. Diese werden in der Regel maßgeblich durch EU-Fördermittel (meist aus dem Europäischen Sozialfonds

ESF) mitfinanziert. Hier zeigen sich Unterschiede, inwieweit die Programme Personen mit Duldung ohne Beschäftigungserlaubnis einbeziehen. Die Landesprogramme in NRW und Hessen sind inklusiver angelegt. NRW implementiert ein spezifisches Programm für Menschen mit Duldung und Aufenthaltsgestattung, während Hessen in seinem landesfinanzierten Programm geflüchtete und geduldete Menschen gleichberechtigt einbezieht. Bayern hingegen schließt (in der Phase unserer Erhebung) gezielt Menschen mit „schlechter Bleibeperspektive" – primär geduldete Personen – von Landesprogrammen aus. Diese unterschiedlichen Zugangsmöglichkeiten zu Unterstützungsstrukturen beeinflussen maßgeblich den Grad der Teilhabe und positionieren Arbeitsmarktprogramme als aktive Akteure im System differentieller Inklusion.

Programme adressieren geduldete Menschen selten explizit als Zielgruppe, wodurch deren spezifische Bedarfslagen unberücksichtigt bleiben. Mehrere Interviews unterstreichen die Notwendigkeit langfristiger Begleitung als zentrale Maßnahme, um trotz befristeter Arbeitsverträge und diverser Übergänge – etwa von der Ausbildung in qualifizierte Arbeit – kontinuierliche Unterstützung zu gewährleisten. Die bedarfsorientierte Programmgestaltung erweist sich als essenziell, wie ein:e Interviewpartner:in betont:

> *„Also alles, was mit Begleitung zu tun hat […], alles, was in Kursform erbracht wird, funktioniert nur dann, wenn diese Kurse flexibel zugänglich sind und individuell auf die Bedürfnisse eingehen, haben wir auch gelernt. Alles, was geregelt wird in festen Zugangsterminen oder bestimmten Voraussetzungen, funktioniert nicht"* (NRW03).

Die Geschlechterperspektive offenbart sich als weiterer wesentlicher Faktor innerhalb der Unterstützungsstrukturen. Krämer und Scherschel (2020) dokumentieren signifikant höhere Hürden für geflüchtete Frauen beim Zugang zu langfristiger qualifizierter Beschäftigung. Besonders evident ist deren Konzentration in Teilzeit- und geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen. Unsere Forschung bestätigt diese Tendenz für Frauen in Duldung mit akademischer Vorbildung, deren Bewerbungen erfolglos bleiben – bedingt durch fehlende Arbeitserlaubnisse und Anerkennungsproblematiken. Die Fallbeispiele zeigen, wie hochmotivierte Frauen durch kumulative Zugangshürden desillusioniert werden (D04) oder wie der Prozess durch sequenzielle Barrieren – erst fehlende Zeugnisanerkennung, dann Entzug der Arbeitserlaubnis durch „Duldung light" – scheitert (D27). Laut Krämer und Scherschel (2020, S. 174) reproduzieren arbeitsmarktnahe Förderstrukturen häufig Geschlechterstereotype, wodurch Frauen seltener als Adressatinnen wahrgenommen werden.

Darüber hinaus adressieren Programme zwar sowohl Arbeits- als auch Ausbildungsmöglichkeiten, priorisieren jedoch Ausbildung aufgrund der besseren Bleiberechtsperspektiven. Unsere Ergebnisse zeigen eine deutliche Untergewichtung

des Arbeitsbereichs in den Unterstützungsprogrammen, was diese:r in einem Arbeitsmarktprogramm tätige Beratende bestätigt:

> *„Der Fokus liegt mehr auf Ausbildung. […] Wir haben […] mehr Erfahrung und mehr […] Kontakte auch zu Firmen oder auch schon ein kleines Netzwerk, was mehr so den Fokus auf die Ausbildung legt […] und deswegen ist das für uns dann einfacher nach Ausbildung zu suchen, als jetzt nach Arbeit zu suchen zum Beispiel. […] Zum Thema Arbeit haben wir eigentlich gar keine Zusammenarbeit"* (H19).

Diese programmatische Selektivität dokumentiert die Rolle institutioneller Faktoren, die Menschen in Duldung systematisch Richtung Ausbildung drängen (vgl. Kapitel 6). Aufgrund multipler Hürden beim Zugang zu qualifizierter Arbeit bleibt häufig nur der Weg in prekäre, niedrigschwellige Beschäftigung, die ohne professionelle Unterstützung gefunden wird (siehe Abschnitt 7.3.). Selbst engagierte und qualifizierte Beratung stößt bei der Überwindung der oben in Abschnitt 7.1. analysierten arbeitsmarktbezogenen, institutionellen und aufenthaltsrechtlichen Barrieren an ihre Grenzen.

Zusammenfassend zeigt sich, dass Unterstützungsprogramme im Bereich Arbeit – im Gegensatz zur Ausbildungsunterstützung – nur begrenzt zur Überwindung bestehender Barrieren beitragen können. Die differentielle Inklusion der Menschen in Duldung in Arbeitsmarktprogramme variiert bundesländerspezifisch. Die Gestaltungsmacht der Länder bei der Programmfinanzierung determiniert die Zugänglichkeit, abhängig von der jeweiligen arbeitsmarkt- und migrationspolitischen Ausrichtung. Der selektive Zugang zu Arbeitsmarktprogrammen stellt eine zentrale Schwäche im Unterstützungssystem für geduldete Menschen dar. Zu den institutionellen Hürden durch restriktives Behördenhandeln addieren sich strukturelle Hindernisse in der Unterstützungsarchitektur selbst. Dies erklärt, warum geduldeten Menschen der Zugang insbesondere zum höherqualifizierten Arbeitsmarkt systematisch verwehrt bleibt.

Die multiplen Exklusionsmechanismen führen dazu, dass Menschen in Duldung traditionelle Arbeitsmarktprogramme seltener wahrnehmen und stattdessen auf prekäre Beschäftigungsverhältnisse ausweichen, wobei Zugänge primär über persönliche Netzwerke und weniger über institutionalisierte Programme erfolgen (H06). Das Fehlen adäquater Unterstützungsstrukturen verstärkt die prekäre Lage und produziert Situationen differentieller Inklusion.

Ein weiterer zentraler Faktor, der den Arbeitsmarktzugang – insbesondere zu höherqualifizierter und längerfristiger Beschäftigung – für geduldete Menschen erschwert, ist die fehlende oder an formalen Kriterien scheiternde Anerkennung vorhandener Qualifikationen und Berufserfahrungen. Diese Problematik zieht sich durch alle untersuchten Städte und wirft grundsätzliche Fragen zur Anerkennung von Qualifikationen als systemische Zugangsbarriere auf.

7.2.4. Die Hürden der Qualifikationsanerkennung

Reglementierte Berufe in Deutschland können nur unter spezifischen, meist qualifikationsbezogenen Voraussetzungen ausgeübt werden (Brücker et al. 2021; vgl. auch Kapitel 6). Dies stellt eine erhebliche Zugangshürde für Migrant:innen im Allgemeinen und insbesondere für geduldete Menschen dar, die nicht über im Inland erworbene formale Abschlüsse verfügen. In solchen Fällen ist ein Anerkennungsverfahren erforderlich, das mit multiplen Barrieren verbunden ist, wie in Abschnitt 7.2.3. im Hinblick auf die eingeschränkte Wirkung der Arbeitsmarktprogramme für Höherqualifizierte bereits angedeutet wurde. Brücker et al. (2021, S. 3) und Farrokhzad (2018, S. 175 f.) dokumentieren die Schwierigkeiten bei der Anerkennung von Abschlüssen und betonen die Komplexität und Langwierigkeit der Anerkennungsverfahren. Unsere Studie identifiziert Hürden auf drei Ebenen.

Eine erste wesentliche Barriere besteht in den erheblichen Kosten und der langen Dauer des Anerkennungsprozesses. Die Kosten können über 600 Euro betragen, zuzüglich Aufwendungen für Übersetzungen, Beglaubigungen und gegebenenfalls für die Dokumentenbeschaffung aus dem Ausland (Reise- oder Versandkosten) (Bundesinstitut für Berufsbildung 2024). Für geduldete Personen in prekären Lebenslagen stellen diese Beträge eine wesentliche Hürde dar. Zwar können bei der Arbeitsagentur oder dem Jobcenter finanzielle Zuschüsse beantragt werden, dies unterliegt jedoch während des Leistungsbezugs nach AsylbLG einer Ermessensentscheidung, was zu Ablehnungen führen kann, wie diese:r Sozialarbeiter:in aus Hessen anhand eines Fallbeispiels berichtet:

> *„Und das kostet im dreistelligen Bereich so eine Anerkennung. Und da habe ich das Sozialamt angefragt: Hier, der bezieht Leistungen nach Asylbewerberleistungsgesetz. Und für seine Integration in den Ausbildungs- und anschließend in den Arbeitsmarkt wäre das sehr wichtig die Anerkennung vom Zeugnis. Können Sie da Kosten übernehmen? Und da wird dann zum Beispiel gesagt: ‚Das ist eine Kann-Leistung. Also wenn wir da kulant sind, können wir das machen, aber wir lehnen es im Moment ab'"* (H18_1).

Zweitens stellt die Beschaffung der erforderlichen Dokumente ein signifikantes Hindernis dar. Exemplarisch berichtet eine geduldete Interviewpartnerin, dass sie zwar ihre Zeugnisse über ihr Mathematik- und Informatikstudium bereits übersetzen ließ, ihr für die formale Anerkennung jedoch das Abiturzeugnis und weitere Dokumente aus ihrem Herkunftsland fehlen, die sie nur mit erheblichen Schwierigkeiten und Verzögerungen beschaffen kann (D19).

Die dritte Barriere liegt in der Nicht-Anerkennung von im Ausland erworbenen Qualifikationen und Abschlüssen. Ein:e Beratende:r aus NRW berichtet von einem geduldeten Handwerker, dessen ausländische Ausbildung nicht als qualifiziert und einer deutschen Ausbildung gleichwertig anerkannt wurde:

> *„Ein [Handwerker], der die Ausbildung in seinem Land gemacht hat, aber hier wird's nicht qualifiziert anerkannt, also muss er die Ausbildung hier nochmal machen. Arbeitet supergut für seinen Arbeitgeber natürlich ((lachend)) der ist ganz erfreut, dass er da so 'ne Fachkraft hat"* (NRW16_6).

Die betroffene Person muss die Ausbildung in Deutschland wiederholen, anstatt direkt in ein qualifiziertes Arbeitsverhältnis eintreten zu können (NRW16_6). Einer geduldeten Interviewpartnerin wird trotz Anerkennung ihres Bachelorzeugnisses empfohlen, eine Ausbildung in ihrem im Herkunftsland bereits studierten Beruf zu absolvieren, da ihr spezifische Kenntnisse des deutschen Systems fehlten (D21; siehe Abschnitt 7.6.).

Die Bundesstatistik des Bundesinstituts für Berufsbildung (BIBB) zeigt, dass 2022 nur in 2 % der Anträge jegliche Gleichwertigkeit des Abschlusses explizit abgelehnt wurde, aber in weniger als der Hälfte der Anträge eine volle Gleichwertigkeit des Abschlusses bescheinigt wurde (Böse et al. 2023, S. 17).[12] Farrokhzad (2018, S. 175) teilt die Einschätzung der Anerkennungspraxis als restriktiv und formalistisch. Zudem ist von einer erheblichen Dunkelziffer nicht gestellter Anträge auszugehen, bedingt durch fehlende Dokumente, mangelnde formale Nachweise oder prohibitiv wirkende Kosten. Die starke Reglementierung beruflicher Tätigkeiten führt dazu, dass vorhandenes Fachwissen und praktische Erfahrungen unzureichend berücksichtigt werden – was bei geduldeten Personen Unverständnis und Frustration hervorruft (vgl. Kapitel 6).

Eine geduldete Frau artikuliert ihr Unverständnis darüber, dass Kompetenzen ohne formale Qualifikationsnachweise nicht anerkannt werden:

> *„Ich kenne viele Leute, sie backen Süßigkeiten, aber sehr, sehr besser, als wenn jemand auch ein Ausbildung macht. […] Und nur muss diese Person ein Ausbildung machen, aber sie macht es besser als viele Leute. Und auch andere Fächer gibt es. Wir haben, [in meinem Herkunftsland], nicht für alle Sache Ausbildung. Manche Leute lernen von Eltern und ist sehr gut in diese Fächer"* (D19).

12 Im Jahr 2022 erhielten 47 % der Antragsteller:innen in bundesrechtlich geregelten Berufen die Bestätigung der vollen Gleichwertigkeit ihrer Berufsabschlüsse. Bei 41 % wurde die Gleichwertigkeit unter der Bedingung von Ausgleichsmaßnahmen festgestellt, während in 10 % der Fälle eine teilweise Gleichwertigkeit der Qualifikationen bescheinigt wurde. Bei 2 % der Anträge wurde die Feststellung der Gleichwertigkeit abgelehnt (BIBB 2023).

Mehrere interviewte Menschen mit Duldung gelangen rückblickend zu der Einschätzung, dass eine Ausbildung gegenüber einer direkten Arbeitsaufnahme für die aufenthaltsrechtliche Sicherheit vorteilhafter gewesen wäre. Auf die Frage nach Ratschlägen für Neuankommende antwortet ein Interviewpartner:

> *„Ich würde nur sagen, sie, am besten die können nur zur Schule gehen, und Deutsch lernen und danach ein Ausbildungsplatz […] suchen und das der wichtige, wichtige, wichtige in Deutschland. […] Weil der Arbeit bringt gar nichts. Sehr schwer. […] Kannst du nur Geld verdienen, aber hast du kein Sicherheit hierzubleiben mit den Arbeit. […] Ja, aber die Leute auch, die neu kommen, die sollen so machen"* (D10).

Ein:e Mitarbeiter:in einer hessischen Stadtverwaltung resümiert, dass *„das deutsche System sich selbst im Weg"* stehe und erklärt,

> *„dass nämlich dieses informelle Wissen oder einfach das praktische Wissen, das viele mitbringen, dann einfach hier nicht anerkannt wird, ja. Wenn man kein Zeugnis, kein Zertifikat hat, dann formal hat man nichts, ja. Und das ist tatsächlich so dieses unter Beweis stellen oder auch, also da ist auch die deutsche Wirtschaft und das ganze System sehr starr"* (H22_2).

Die behauptete Starre der deutschen Wirtschaft zeigt sich zuweilen auch bei den Einstellungen seitens der Unternehmen gegenüber Menschen in Duldung. Programme, die beim Zugang zu Arbeit und Ausbildung unterstützen, entfalten besonders dann positive Wirkung, wenn sie als effektive Schnittstelle zu Arbeitgeber:innen fungieren. Die aktive Unternehmensansprache stellt in einigen Programmen einen zentralen Baustein dar. Arbeitgeber:innen sind Schlüsselakteur:innen für den Zugang zu regulärer Beschäftigung. Der Arbeitsmarkteinstieg kann jedoch trotz umfassender Unterstützung scheitern, wenn Unternehmen aufgrund bürokratischer Hürden oder mangelnder Offenheit Zugänge verhindern – ein Aspekt, der im folgenden Abschnitt vertieft wird.

7.2.5. Betriebliche Barrieren und Diskriminierungserfahrungen

Aus unternehmerischer Perspektive stellen insbesondere der administrative Mehraufwand durch befristete Arbeitserlaubnisse, die notwendige regelmäßige Interaktion mit Ausländerbehörden bei Kettenduldungen sowie kommunikative Herausforderungen aufgrund von Sprachbarrieren wesentliche Hindernisse für die Einstellung von Menschen in Duldung dar. Die Komplexität der aufenthaltsrechtlichen Situation erzeugt Unsicherheiten, die viele Unternehmen von einer Einstellung abhalten. Bei manchen Betrieben überlagern zudem Vorurteile und rassistische Einstellungen die rein ökonomischen Erwägungen. Ein:e Beratende:r sieht im Verständnis der Unternehmensseite für die Problematik den

entscheidenden Faktor für den Arbeitsmarktzugang: „*Das ist, glaube ich, das größte Problem jetzt bei der Arbeitsplatzsuche: ja, einen Arbeitgeber zu finden, der das versteht das Thema*“ (NRW02).

Ein:e Sozialarbeiter:in thematisiert die eigene Ohnmacht angesichts institutioneller und rechtlicher Komplexitäten, die eine Duldung für Betriebe bedeutet, und identifiziert die kurze Geltungsdauer als Haupthindernis für die Einstellung von Menschen in Duldung:

> „*Ja, gut, ich sage mal so, dieser, dadurch dass die Duldung ja immer nur so kurz gültig ist, das ist halt diese Machtlosigkeit, dass dann ja auch oft der Arbeitsmarktzugang und so erschwert ist auf Grund dieser kurzen Dauer, weil dann eine Firma sagt: ‚Ja ich weiß ja nicht, ob du in drei Monaten noch da bist, oder in sechs Monaten‘. Und man dann eher da, ja- Und ich weiß ja auch nie wie entschieden wird, ne? Weil da steht ja Aussetzung der Abschiebung. Das kann halt immer sein, dass die irgendwann eine Abschiebung angedroht bekommen. Das kann ich nicht beeinflussen, leider*“ (H02).

Neben administrativen Hürden existieren spezifische Vorbehalte gegenüber geduldeten Menschen, die auf Erfahrungen oder Berichten anderer Unternehmen basieren. Empirische Studien belegen systematische herkunftsbezogene und rassistische Diskriminierungen in betrieblichen Einstellungsverfahren, die auch geduldete Menschen betreffen (Veit/Arikan 2023, S. 3 f.; Huke 2020; Deutsches Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung 2023). Forschungsarbeiten dokumentieren die besonders starke Benachteiligung kopftuchtragender Musliminnen in Einstellungsverfahren (Veit 2020; Fernández-Reino/Di Stasio/Veit 2022). Eine geduldete Interviewpartnerin aus NRW, die trotz zahlreicher Bewerbungen keine Anstellung fand, führt dies auf multiple Diskriminierungsformen zurück:

> „*Überall, alle möglichen Zeugs habe ich versucht, aber dann sagte man mir: ‚Dadurch, dass du keine Arbeitserfahrung hast, ist es schwer. Zusätzlich kommt die Duldung dazu. Zusätzlich bist du Mutter‘ und der vierte Punkt ist einfach, ich trage ein Kopftuch, ja*“ (D13_3).

In diesem Zitat zeigt sich die Verschränkung mehrerer Diskriminierungen zur Mehrfachdiskriminierung aufgrund des Duldungsstatus, ihres Geschlechts und ihrer Rolle als Mutter sowie ihrer sichtbaren Religionszugehörigkeit.

Die Intersektionalitätsforschung hebt bezüglich der Diskriminierung beim Arbeitsmarktzugang insbesondere die Verschränkung von Geschlecht und Herkunft hervor. Pichl (2022, S. 2) plädiert dafür, aufenthaltsrechtliche Diskriminierung im System der Civic Stratification stärker zu berücksichtigen. Die migrationspolitische „Produktion von verschiedenen Gruppen von Asylsuchenden [bildet] die Grundlage für die Diskriminierung von Asylsuchenden und

Geduldeten in der Form abgestufter Rechte“ (Pichl 2022, S. 7). Der Duldungsstatus addiert sich als weiteres Diskriminierungsmerkmal, was den Arbeitsmarktzugang zusätzlich erschwert.

Diskriminierungs- und Rassismuserfahrungen beim Arbeitsmarktzugang oder in spezifischen Betrieben entwickeln sich zu belastenden Elementen des Arbeitsalltags (Huke 2020). Der Deutsche Gewerkschaftsbund konstatiert, dass diese Barrieren „Betroffene anfällig für prekäre Beschäftigungsverhältnisse“ machen (DGB Bundesvorstand 2014, S. 21; siehe auch Abschnitt 7.3.).

Unsere Interviews deuten darauf hin, dass vereinzelt Berater:innen von Arbeitsmarktprogrammen die Abfederung von Diskriminierung und Rassismus als expliziten Auftrag interpretieren. Ein:e Berater:in eines Arbeitsmarktprogramms interveniert bewusst in Unternehmen als Strategie zum Schutz vor Rassismus. Durch die sichtbare Positionierung als unterstützende Akteur:in soll willkürliche und diskriminierende Behandlung gemildert werden, da die begleitete Person dadurch weniger schutzlos diskriminierenden Praktiken ausgesetzt sei (NRW01).

Die Thematisierung von Rassismus beschränkt sich in den Programmen primär auf die Vermittlung zwischen Arbeitgeber:innen und geduldeten Arbeitssuchenden. Eine systematisch rassismuskritische konzeptionelle Ausrichtung der Arbeitsmarktprogramme konnte jedoch überwiegend nicht festgestellt werden. Eine rassismuskritische Konzeption würde eine wesentliche Orientierung an den tatsächlichen Bedarfslagen geduldeter Menschen inkludieren.

7.3. Prekarität als Normalzustand

Unsere empirischen Daten belegen eine systematische Diskrepanz zwischen beruflichen Aspirationen und realisierbaren Optionen der Teilnahme am Arbeitsmarkt. Die Konsequenz ist eine überproportionale Konzentration von Personen in Duldung in prekären Beschäftigungsverhältnissen. Geduldete Menschen sind überwiegend in prekären Arbeitsverhältnissen beschäftigt (H03_2; B11; Etzold 2018, S. 344 f.). Prekarisierung manifestiert sich in diesem Kontext als Beschäftigung in unsicheren Arbeitsverhältnissen, die weder existenzsichernde Einkommen noch stabile Beschäftigungsperspektiven bieten. Die Betroffenen sind einem permanenten Risiko von Armut trotz Arbeit ausgesetzt. Häufig handelt es sich lediglich um geringfügige Beschäftigungen – ein Befund, der durch Scherschels (2016, S. 259) Beobachtungen zu Asylbewerber:innen bestätigt wird.

Während Brücker et al. (2023) für geflüchtete Menschen mit einer längeren Aufenthaltsperiode eine positive Erwerbsentwicklung mit steigendem Tätigkeitsniveau konstatieren, ist für geduldete Menschen keine vergleichbare Verbesserung zu erwarten. Eine gesicherte Datenlage gibt es dazu zwar nicht. Allerdings dokumentieren unsere empirischen Befunde verschiedene Dimensionen der Prekarität in den Arbeitsverhältnissen geduldeter Menschen mit Arbeitserlaubnis

(H03_2; B11). Diese Prekarität ist häufig als Dauerzustand zu charakterisieren. Aufenthaltsrechtliche Einschränkungen, ein die Ordnungspolitik priorisierendes Handeln der Ausländerbehörden, strukturelle Zugangsbarrieren und finanzielle Notlagen zwingen Betroffene systematisch in prekäre Beschäftigungssegmente. Die Zugänge zu qualifizierten Tätigkeiten bleiben durch Weiterbildungsbeschränkungen und wiederkehrende Arbeitserlaubnisverfahren aufgrund der Kettenduldung versperrt. Mit zunehmender Dauer der Exklusion von qualifizierten Tätigkeiten erodieren bestehende Fähigkeiten und Kenntnisse, wodurch die Aneignung und Wiederaneignung des für diese Tätigkeiten erforderlichen Wissens erschwert wird. Beispielsweise können spezialisierte IT-Kenntnisse binnen weniger Jahre obsolet werden, wobei die Einarbeitung in neue Systeme mit zunehmender Veraltung der Vorkenntnisse exponentiell schwieriger wird.

Die Arbeitserlaubnis eröffnet häufig primär den Zugang zu prekärer Beschäftigung als schnellster Einkommensquelle. Unsere Forschungsergebnisse zeigen, dass langfristige berufliche Perspektiven aufgrund multipler Barrieren zugunsten kurzfristiger, prekärer Beschäftigung aufgegeben werden müssen. Der Einstieg in prekäre Beschäftigungsverhältnisse erfolgt dabei oft unabhängig von vorhandenen berufsrelevanten Ressourcen und Erfahrungen, wie der folgende Abschnitt verdeutlicht. Diese erzwungenen Entscheidungen beeinträchtigen die Chancen auf dauerhafte Aufenthaltsperspektiven, da prekäre Arbeitsverhältnisse den Zugang zum Bleiberecht eher blockieren und sich im Vergleich zu Aus- oder Weiterbildungswegen als nachteilig erweisen, wie im übernächsten Abschnitt analysiert wird.

7.3.1. Beschäftigungsformen im Niedriglohnsektor

In allen untersuchten Städten ermöglichen Zeitarbeitsfirmen geduldeten Personen einen schnellen und unkomplizierten Weg in den Arbeitsmarkt. Zeitarbeitsfirmen verzichten häufig auf konventionelle Bewerbungsverfahren und vermitteln stattdessen kurzfristige, niedrigqualifizierte Stellen – primär Hilfstätigkeiten (D10; H06; B01; NRW01). Selbst ohne umfangreiche Deutschkenntnisse ist eine Beschäftigungsaufnahme in diesen Segmenten möglich.

Das Spektrum der Tätigkeitsfelder umfasst überwiegend physisch belastende, sprachlich wenig anspruchsvolle und niedrig entlohnte Branchen: Lagerarbeit in Logistikunternehmen, Gastgewerbe, Küchenhilfe, Hotellerie, Reinigungsgewerbe und Callcenter. Etzold (2018) identifizierte Gastronomie, Reinigungsgewerbe und Bauindustrie als zentrale Beschäftigungssektoren für geflüchtete Menschen. Ab 2020 induzierte die Corona-Pandemie eine sektorale Verschiebung. Während zuvor Hotellerie und Gastronomie dominierten, verlagerte sich der Schwerpunkt

auf Logistik und Lieferdienste (H15).[13] In diesen Bereichen erfolgt die Einstufung typischerweise auf dem Niveau von Hilfskräften (H03_2; B11).

Einige Zeitarbeitsfirmen haben sich explizit auf geduldete Menschen als Zielgruppe spezialisiert. Die Arbeitsbedingungen sind durch erhöhte physische Belastung, Gesundheitsrisiken, familienunfreundliche Arbeitszeiten sowie ein erhöhtes Risiko, gekündigt zu werden, geprägt, was eine permanente Belastung für die Betroffenen darstellt (NRW03; NRW06). Die Beschäftigungsverhältnisse sind typischerweise befristet – als kurze Saisonarbeit – und erzeugen in Verbindung mit dem System der Kettenduldungen zusätzliche Unsicherheit. Besonders in Krisenzeiten wie der Corona-Pandemie gehören geduldete Personen zu den ersten, die gekündigt werden (NRW06). Zudem sind diese Arbeitsverhältnisse anfällig für Ausbeutungspraktiken wie verzögerte oder ganz ausbleibende Lohnzahlungen, was potenziell zu Lohnausfällen führt (D10).

Diese instabilen Beschäftigungsverhältnisse sind durch asymmetrische Abhängigkeiten von den Arbeitgeber:innen gekennzeichnet, die durch die Kopplung von Erwerbsarbeit und Aufenthaltssicherheit z. B. im Rahmen der Ausbildungs- oder Beschäftigungsduldung intensiviert werden (Schreyer/Bauer/Lakew 2022). In einem dokumentierten Fall wurde ausstehender Lohn aus Angst vor Verlust der Beschäftigungsduldung nicht eingefordert (H25_4). Außerdem wurde mehrmals berichtet, dass die physische Belastung in diesen Branchen zu substanziellen gesundheitlichen Risiken führe. Ein:e Expert:in aus Hessen berichtet von extremen Belastungen einer Klientin im Transportsektor. Solche Tätigkeiten werden trotz ihrer Nachteile aufgrund fehlender Alternativen und der Möglichkeit eines sprachunabhängigen Berufseinstiegs akzeptiert (H22_5).

Die Beurteilung von Zeitarbeitsfirmen in unseren Interviews fällt ambivalent aus (D10; NRW01). Einerseits bieten sie niedrigschwelligen Arbeitsmarktzugang, andererseits variieren arbeitsrechtliche Standards, Vertragsdauer und Diskriminierungspraktiken erheblich. In mehreren Gesprächen werden die schwierigen Arbeitskonditionen in Zeitarbeitsunternehmen thematisiert. Ein:e Berater:in aus Nordrhein-Westfalen charakterisiert die Situation folgendermaßen:

> „*Arbeitsrechtlich total prekär: also wie das bei den Zeitarbeitsfirmen so ist, ne, das sind nur befristete Verträge. Ehm, die Bezahlung die variiert von so 10,85 Euro bis zu 12 Euro die Stunde. […] das Problem ist aber auch, die Leute sind super leicht kündbar, ne, klar, das, das sind nur befristete Verträge*“ (NRW01).

13 Bauberufe und Pflegeberufe werden ebenfalls genannt, sind jedoch häufiger im Kontext von Ausbildungsplätzen relevant (vgl. Kapitel 6).

Vereinzelt wird über Zeitarbeitsfirmen berichtet, die auch langfristige Aussichten anbieten (NRW06). So gelang einem Interviewpartner über die Zeitarbeitsfirma der Übergang in eine Festanstellung: *„Und danach hab ich immer noch gut gelebt, weil danach den Zeitfirma, hab ich ein Festvertrag gekriegt, hab ich gut gefällt bei den Firma, ja war ganz toll, ja"* (D10).

Bemerkenswert ist die Diskrepanz in der Bewertung: Während Sozialarbeiter:innen und Ehrenamtliche primär die schlechten Arbeitsbedingungen kritisieren, äußern einige interviewte geduldete Personen positive Erfahrungen und schildern ihre Zufriedenheit mit ihrer Beschäftigung. Diese Zufriedenheit resultiert oft aus der grundsätzlichen Freude über eine Arbeitsmöglichkeit trotz multipler Barrieren: *„Für mich war normal, weil ich wollte nur etwas zu tun haben. […] muss ich nicht immer zu Hause sitzen so"* (D10).

7.3.2. Die aufenthaltsrechtlichen Folgen prekärer Beschäftigung

In spezifischen aufenthaltsrechtlichen Konstellationen wird ein bestehendes Arbeitsverhältnis zur Conditio sine qua non für die Erteilung oder Verlängerung eines Aufenthaltstitels in Deutschland. Beispiele sind die Beschäftigungsduldung nach § 60d oder die Aufenthaltsverfestigung nach § 25a AufenthG. Die Erwerbstätigkeit ist eng mit dem Nachweis eines „gesicherten Lebensunterhalts" verknüpft (§§ 25a und 25b AufenthG). Existierende Arbeitsverhältnisse fließen in die Beurteilung von Integrationsleistungen ein und der potenziell zu erreichende Aufenthaltsstatus ermöglicht die Fortsetzung der Erwerbstätigkeit. Hieraus resultiert eine kritische Situation: Obwohl Erwerbstätigkeit als Voraussetzung für einen gesicherten Aufenthalt gilt, bieten gerade die für viele Betroffene zugänglichen prekären Beschäftigungen häufig keine ausreichende Entlohnung für eine gesicherte Existenz oder Aufenthaltsverfestigung nach § 25a AufenthG. Besonders für Familien mit Kindern reicht das Einkommen oft nicht aus, da die finanziellen Anforderungen mit der Familiengröße steigen. Zudem ermöglicht das prekäre Einkommen selten die Finanzierung eigenen Wohnraums – ein weiteres Kriterium für einen gesicherten Aufenthalt. Diese Faktoren verdeutlichen die starke Konditionalität der Aufenthaltstitelvergabe (vgl. Kapitel 4 und 5).

Der Übergang von Ausbildung zu Beschäftigung mit Aufenthaltserlaubnis nach § 19d AufenthG scheitert bei prekär Beschäftigten häufig an den erforderlichen Kriterien. In Nordrhein-Westfalen wurde das Problem der Unterbezahlung bezüglich der Aufenthaltsverfestigung dokumentiert: Einige Absolvent:innen erhielten trotz erfolgreicher Ausbildung keine Aufenthaltserlaubnis nach § 19d AufenthG, da ihr Lohn, den sie in ihrer neuen Tätigkeit nach dem Ausbildungsabschluss erhielten, die von der Arbeitsagentur geforderte Mindestgrenze

unterschritt.[14] Die Lohnprüfung führte zur Verweigerung der Aufenthaltserlaubnis und blockierte damit den Spurwechsel trotz abgeschlossener Ausbildung – paradoxerweise entgegen der Intention dieser Regelung, Ausbeutung und Prekarität zu verhindern. Neben der Entlohnung stellt auch die Annahme einer ausbildungsfremden Position eine Barriere dar. Eine hessische Beratungsstelle berichtet davon, dass die Arbeitsagentur die Zustimmung zur Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis verweigert hat, weil die Klientin eine nicht qualifikationsadäquate Stelle angenommen hatte (H13).

7.4. Schlussfolgerungen

Der Arbeitsmarktzugang für geduldete Menschen ist durch das System der differentiellen Inklusion gekennzeichnet, das als zentraler Mechanismus der Migrationskontrolle ökonomische Verwertungsinteressen mit migrationspolitischen Ordnungsvorstellungen verbindet. Während sich die rechtlichen Rahmenbedingungen seit 2015 teilweise liberalisiert haben, perpetuiert die konkrete Umsetzungspraxis der Behörden systematische Ausgrenzungsmechanismen, die eine selektive Inklusion bei gleichzeitiger struktureller Exklusion bewirken.

Die Arbeitserlaubnis markiert dabei eine zentrale Schwelle innerhalb dieses Systems. Sie entscheidet darüber, ob Menschen in Duldung überhaupt Zugang zu Arbeitsverhältnissen erhalten, ob sich also die gröbste strukturelle Benachteiligung weiter fortschreibt oder nicht. Durchwegs wird in den Interviews mit geduldeten Menschen als sehnlichster Wunsch geäußert, arbeiten zu dürfen und sich ökonomisch selbst erhalten zu können, womit auch die Überwindung der Abhängigkeit von staatlichen Sozialleistungen verbunden ist.

Die systematische Positionierung geduldeter Menschen, die die grundlegende Hürde der Arbeitserlaubnis überwunden haben, in befristeten und niedrig entlohnten Arbeitsverhältnissen resultiert aus dem Zusammenspiel mehrerer Faktoren: gesetzlichen Rahmenbedingungen, behördlichen Einzelfallentscheidungen, der Logik der Arbeitsmarktprogramme sowie der Struktur des Arbeitsmarkts selbst. Diese konvergierenden Faktoren erzeugen eine strukturelle Benachteiligung, die Möglichkeiten zur Aufenthaltsverfestigung nachhaltig einschränkt. Das System der differentiellen Inklusion erschwert den durch Arbeit möglichen

14 Neben der Ausländerbehörde ist auch die Agentur für Arbeit in die Arbeitsbedingungsprüfung für die Erteilung der Beschäftigungserlaubnis involviert. In der Arbeitsbedingungsprüfung wird z. B. geprüft, ob die Lohnhöhe angemessen oder die Beschäftigung qualifikationsadäquat ist. Die Prüfung findet grundsätzlich statt. In unseren Interviews wurde das Thema besonders häufig in Essen zur Sprache gebracht, wobei unklar geblieben ist, ob in Essen die Interpretation der gesetzlichen Bestimmungen besonders restriktiv ausfiel und sie deswegen häufig thematisiert wurde oder die Zusammensetzung der Interviewpartner:innen dies begünstigte.

Weg aus der Duldung erheblich. Die restriktive ordnungspolitische Logik manifestiert sich dabei nicht nur in der Regulierung des Arbeitsmarktzugangs durch Arbeitsverbote und -erlaubnisse, sondern auch in landes- und kommunalpolitischen Entscheidungen sowie deren Implementierung, etwa beim Zugang zu Sprach- und Qualifizierungsprogrammen. Die aufenthaltsrechtliche Prekarität beschränkt systematisch den Zugang zu stabilen Beschäftigungsmöglichkeiten.

Menschen in Duldung werden durch Kettenduldungen, administrative Hürden und diskriminierende Praktiken systematisch von legaler Arbeit ferngehalten bzw. in prekäre Beschäftigungssegmente gedrängt. Der Zugang zu qualifizierten und stabilen Tätigkeiten durch multiple Ausgrenzungsmechanismen wird erschwert oder bleibt (überwiegend) gänzlich verwehrt. Differentielle Inklusion ermöglicht die Verwertung der Arbeitskraft bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung aufenthaltsrechtlicher Prekarität. Die ordnungspolitische Logik dominiert gegenüber arbeitsmarktpolitischen Erwägungen, wie die extensive Nutzung von Arbeitsverboten und die restriktive Ermessenspraxis der Ausländerbehörden zeigen.

Die im Untersuchungszeitraum aktuelle Form differentieller Inklusion manifestiert sich in drei Dimensionen. Erstens in Form institutioneller Exklusion, wenn Ausländerbehörden Ermessensspielräume restriktiv nutzen und durch administrative Barrieren, lange Bearbeitungszeiten und intransparente Entscheidungsprozesse Zugangsbarrieren schaffen. Zweitens in Form der Exklusion von Bildung und Wissen, was sich im begrenzten Zugang zu Sprach- und Qualifizierungsangeboten, in der Nicht-Anerkennung vorhandener Qualifikationen und im Ausschluss von bedarfsgerechten Förderprogrammen äußert und den Weg in höherqualifizierte Beschäftigung versperrt. Drittens in Form der systematischen Kanalisierung in Zeitarbeitsfirmen und prekäre Beschäftigungssegmente, die in Verbindung mit intersektionellen Diskriminierungsmechanismen zu einer Verfestigung arbeitsmarktlicher Marginalisierung führt und den Zugang zu stabiler Beschäftigung strukturell erschwert.

Die verschiedenen Dimensionen der Prekarität verschränken und verstärken sich gegenseitig. Der aufenthaltsrechtlich prekäre Duldungsstatus führt zu stark eingeschränktem Arbeitsmarktzugang, was wiederum sozioökonomische Prekarität bedingt. Die daraus resultierenden prekären Beschäftigungsverhältnisse – gekennzeichnet durch Befristung, niedrige Entlohnung und instabile Arbeitsbedingungen – verstärken die aufenthaltsrechtliche Unsicherheit weiter, da damit die Anforderungen für eine Aufenthaltsverfestigung kaum zu erfüllen sind. Erwerbstätigkeit wird zum zentralen Kriterium der Aufenthaltsverfestigung erhoben. Allerdings führen die prekären Beschäftigungsverhältnisse, in die geduldete Menschen gedrängt werden, nur selten zur Erfüllung der hohen Anforderungen, die für die Erlangung eines sicheren Aufenthaltsstatus notwendig sind.

Die Empirie zeigt, dass die vermeintlich arbeitsmarktorientierte Öffnung tatsächlich durch Konditionalisierungen stark eingeschränkt ist. Die Befristung von Duldungen und der selektive Zugang zu Unterstützungsangeboten führen

zu einer strukturellen Verunmöglichung stabiler Beschäftigung. Wie sehr die ökonomische Logik in diesem System der ordnungspolitischen unterliegt, führen unsere Interviews mit geduldeten Menschen vor Augen. Die Potenziale von in hohem Maße arbeitswilligen Menschen werden nicht nur nicht entwickelt, sondern systematisch verschüttet. Damit bleibt ein erheblicher Teil der Menschen in Duldung von Sozialleistungen abhängig.

Das System der differentiellen Inklusion erweist sich in seiner derzeitigen ordnungspolitischen Ausprägung somit als zentraler Mechanismus der Migrationskontrolle, der trotz vermeintlicher Öffnungen die systematische Marginalisierung geduldeter Menschen perpetuiert. Die in den letzten Jahrzehnten immer deutlicher zu Tage tretende Realität der großen Mehrheit der Menschen in Duldung ist es jedoch, dass sie auf Dauer weder ausreisen noch abgeschoben werden können. Dementsprechend erscheint eine nachhaltige Veränderung dieses Systems notwendig. Eine solche erfordert einen grundlegenden Paradigmenwechsel, der die widersprüchlichen Logiken von Arbeitsmarktteilhabe und Aufenthaltsbeendigung sowie das System der Kettenduldungen überwindet. Stattdessen müssen klare Perspektiven auf ein Bleiberecht mit dem längerfristigen Ziel der ganzheitlichen gesellschaftlichen Teilhabe eröffnet werden.

Unsere Forschungsergebnisse verdeutlichen, dass für eine substanzielle Verbesserung der Arbeitsmarktteilhabe geduldeter Menschen eine grundlegende Veränderung der rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen notwendig ist. Institutionelle Strukturen und rechtliche Regulierungen müssten an die tatsächlichen Bedarfslagen geduldeter Menschen angepasst werden, um realistische Chancen auf dauerhafte und qualifizierte Arbeitsmarktteilhabe zu schaffen. Die bedingungslose Erteilung einer Arbeitserlaubnis wäre die grundlegende Voraussetzung für den Arbeitsmarktzugang. Eine stabile Lebenslage statt prekärer Bedingungen erscheint essenziell, um den Menschen in Duldung zu ermöglichen, die Anforderungen für ein Bleiberecht zu erfüllen.

7.5. Biografische Einblicke: Herr Manu – Prekäre Arbeit, prekärer Aufenthalt

Gesa Langhoop

„Ja, als ich hier war, am Anfang, […] war komplett normal. […] Ich machte beide, Arbeit und Abendkurs. Ja, und danach die Ausländerbehörde hat mir einmal so einen Ausweis ohne Arbeitserlaubnis geschickt. Und ich hab gefragt, hat mir gesagt, mein Asyl abgelehnt, ich darf nicht mehr etwas tun hier, weil ich bekomme Duldung“ (D10)

Diese biografischen Ausschnitte beleuchten die Herausforderungen, die Betroffene im Möglichkeitsraum zwischen Verwertbarkeit und Abschiebung im System differentieller Inklusion erleben.

Herr Manu kommt 2018 aus einem westafrikanischen Land nach Deutschland und stellt einen Asylantrag, der vier Jahre später abgelehnt wird. Seine Identität sieht die Ausländerbehörde als nicht geklärt, sodass er eine „Duldung light" gemäß § 60b AufenthG erhält.

Herr Manu hat zum Zeitpunkt seiner Einreise nach Deutschland nur einen geringen Bildungsgrad und wenig formale berufliche Vorkenntnisse. Sein Wunsch, in Deutschland eine reguläre Schule zu besuchen und einen Schulabschluss zu machen, scheitert an seinem Alter. Der Besuch von Regelschulen ist nur im schulpflichtigen Alter möglich. Stattdessen nimmt er an einem Alphabetisierungskurs teil, der von einer ehrenamtlichen Unterstützerin organisiert wird. Anschließend absolviert er Sprachkurse bei einem Bildungsträger und erreicht bald das B1-Niveau. Trotz seiner geringen Vorbildung lernt Herr Manu sehr schnell die deutsche Sprache.

Bereits kurz nach seiner Einreise nach Deutschland kann Herr Manu – während des Asylverfahrens im Besitz einer Aufenthaltsgestattung mit Arbeitserlaubnis – eine Stelle bei einer Logistikfirma antreten, obwohl der:die zuständige Sozialarbeiter:in seine Zugangsmöglichkeiten zu Arbeit aufgrund fehlender Sprachkenntnisse als begrenzt einschätzt. Doch ein Freund hat ihm eine Zeitarbeitsfirma empfohlen. Kolleg:innen, die seine Herkunftssprache sprechen, helfen ihm, die Sprachbarrieren zu überwinden und sich im neuen Arbeitsumfeld zurechtzufinden. Zunächst ist er über die Zeitarbeitsfirma angestellt, erhält aber nach wenigen Monaten einen Festvertrag bei der Logistikfirma. Neben der Arbeit besucht er weiterhin in den Abendstunden einen Deutschkurs. Trotz geringer Qualifikation und anfänglichen Sprachbarrieren kann Herr Manu diverse Zugangshürden überwinden und am Arbeitsmarkt teilhaben. Die Arbeit gefällt ihm gut und er berichtet von persönlichem und positivem Kontakt zu seiner Sachbearbeiterin in der Ausländerbehörde in dieser Phase. Außerdem findet er während dieser Zeit eine eigene Wohnung, was sein Empfinden von Selbständigkeit und Autonomie stärkt. Herr Manu baut sich in Deutschland ein gutes Leben und ein soziales Netzwerk auf, was sich positiv auf seine Teilhabe am Arbeitsmarkt auswirkt.

Nach der Ablehnung des Asylantrags erlebt Herr Manu in seinem bis dahin in Deutschland relativ stabilen Leben eine entscheidende Veränderung durch die Ausstellung einer „Duldung light" gemäß § 60b AufenthG. Diese Form der Duldung ist mit einem Arbeitsverbot verbunden. Herr Manu erhält die „Duldung light" postalisch und ohne zusätzliche Informationen. Dieser Rechtsakt hat die unmittelbare Aufhebung seiner Arbeitserlaubnis zur Folge, was wiederum die Beendigung seines Arbeitsverhältnisses nach sich zieht.

Wie in vielen anderen Fällen begründet die Ausländerbehörde auch die Entscheidung bezüglich Herrn Manus Aufenthalt mit einer vermeintlichen Verletzung seiner Mitwirkungspflicht. Herr Manu betont demgegenüber, dass er nachweislich alle erforderlichen Maßnahmen ergriffen hat, einschließlich der Beantragung eines Reisepasses bei der zuständigen Botschaft, ein Verfahren, das durch lange Wartezeiten gekennzeichnet ist. Obwohl sein Personalausweis und seine Geburtsurkunde den Behörden vorliegen, wird das Arbeitsverbot nicht aufgehoben. Anfragen von Herrn Manu bei der Ausländerbehörde werden mit Verweis auf die Zuständigkeit des Regierungspräsidiums beantwortet. Sein vormals direkter Kontakt zur zuständigen Sachbearbeiterin ist abgebrochen.

Herr Manu betont, dass seine Rückkehr in sein bisheriges oder ein anderes Arbeitsverhältnis unkompliziert wäre, sollte er erneut eine Arbeitserlaubnis erhalten.

> *„Die haben mich schon gekündigt, aber vielleicht, wenn ich dort zurückgehe und ich dort nachfrage, vielleicht, weil ich war ein gut Mitarbeiter, vielleicht die können auch sagen: ‚Ja, kannst du zurückkommen'. Aber für die Arbeit, ich hab kein Problem. Ich kann, wenn ich meine Arbeitserlaubnis kriege, ich kann garantieren, nach zwei Wochen ungefähr, ich kann eine Arbeit nochmal finden".*

Seit der Beendigung seines Arbeitsverhältnisses ist Herr Manu auf seine Ersparnisse angewiesen, da ihm staatliche Unterstützungsleistungen versagt bleiben. Sein Antrag auf Arbeitslosengeld scheitert, da die Arbeitsagentur aufgrund seiner Duldung keine Zuständigkeit sieht, obwohl er bereits über mehrere Jahre sozialversicherungspflichtig beschäftigt war. Sein Antrag auf Sozialhilfe beim Sozialamt ist zum Zeitpunkt des Interviews noch nicht beantwortet. Diese Verzögerungen und die fehlende Unterstützung verschärfen seine Situation erheblich. Ohne Beschäftigung und staatliche Unterstützung sieht sich Herr Manu erheblichen Unsicherheiten bezüglich seiner aktuellen Lebenssituation und seinen Lebensperspektiven ausgesetzt.

Der Fall von Herrn Manu veranschaulicht die Herausforderungen, die sich aus dem System der differentiellen Inklusion ergeben, mit denen Menschen mit einer Duldung auf dem deutschen Arbeitsmarkt konfrontiert sind. Zunächst wird die Arbeitskraft von Herrn Manu im Hilfsarbeiter:innen-Sektor verwertet. Dann verhindern ordnungspolitische Restriktionen eine weitere Teilhabe am Arbeitsmarkt. Dieser exemplarische biografische Einblick demonstriert, dass eine Arbeitsaufnahme in einem niedrig qualifizierten Arbeitsverhältnis einfacher zu bewerkstelligen ist. Allerdings resultiert aus dem die Ordnungspolitik priorisierenden Verhalten der Ausländerbehörde für Herrn Manu eine prekäre Situation, welche langfristige Perspektiven zunichtemacht.

Neben einer abrupten und drastischen Verschlechterung seiner Lebensumstände durch den Entzug der Arbeitserlaubnis ist Herr Manu außerdem in einem

Zustand verstärkter Unsicherheit bezüglich seines Aufenthalts. In den Monaten zwischen der Erteilung der „Duldung light“ und der Durchführung des Interviews wird Herr Manu zwar nicht abgeschoben, aber er befindet sich in einer weitgehend entrechteten und prekären Situation. Durch die prinzipiell gegebene Möglichkeit der Abschiebung wird der Zustand der Unsicherheit, in dem er sich ohne Zugang zum Arbeitsmarkt befindet, noch verschärft. Trotz seiner bereits erfolgreichen Teilhabe am Arbeitsmarkt sind gegenwärtig ohne Arbeitserlaubnis die Perspektiven für eine Aufenthaltsverfestigung sehr begrenzt. Herr Manu zieht bezüglich seiner zuvor erreichten Teilhabe eine negative Bilanz, denn selbst sein vermeintlich fester Arbeitsplatz schützte ihn nicht vor erneuter verstärkter Unsicherheit, *„weil der Arbeit bringt gar nichts. Sehr schwer. Arbeit bringt gar nichts. Kannst du nur Geld verdienen, aber hast du kein Sicherheit hierzubleiben mit den Arbeit“*.

7.6. Biografische Einblicke: Frau Meyan – Versperrte Wege zu qualifizierter Beschäftigung

Gesa Langhoop

> *„Ich möchte auf jeden Fall in meine Beruf weiter arbeiten. Ja, ich hab da seit fünf Jahren oder sechs Jahren gelernt oder studiert“* (D21).

Diese biografischen Einblicke verdeutlichen die multiplen Hürden beim Zugang zu höherqualifizierter und längerfristiger Beschäftigung und zeigen exemplarisch die Auswirkungen für Betroffene im System differentieller Beschäftigung.

Frau Meyan kommt mit einem Visum (Familiennachzug) nach Deutschland und erhält einen entsprechenden Aufenthaltstitel, der vom Bestehen einer aufrechten Ehe abhängt. Nach der Trennung von ihrem Ehemann innerhalb der ersten drei Jahre nach der Einreise verliert sie den Aufenthaltsgrund. Ihr wird eine Duldung (mit Arbeitserlaubnis) erteilt.

In ihrem Herkunftsland hat Frau Meyan das Abitur abgeschlossen, eine berufliche Ausbildung und ein Bachelorstudium im wirtschaftlichen Bereich absolviert. Die Abschlüsse wurden in Deutschland anerkannt und um eine Maßnahme an einer deutschen Universität ergänzt. Sie verfügt über jahrelange Berufserfahrung in entsprechenden Bereichen aus ihrem Herkunftsland, u. a. als selbständige Unternehmerin, in der Buchhaltung größerer Unternehmen sowie im Finanzsektor.

Seit Beginn ihres Aufenthalts in Deutschland arbeitet sie im Transport- und Tourismusbereich. Den Einstieg in diesen Job beschreibt Frau Meyan als einfach. Sie spricht fließend Englisch, was den Jobeinstieg in diesem internationalen Arbeitsfeld erleichtert, findet die Arbeit interessant und hat längerfristige

Perspektiven. Gleichzeitig wird ihr zu dieser Zeit von der Agentur für Arbeit eine Finanzierung einer Umschulung (zur Erweiterung ihrer betriebswirtschaftlichen Kenntnisse auf den deutschen Kontext) in Aussicht gestellt, sobald sie eine Beschäftigungsdauer von drei Jahren in Deutschland nachweisen kann, womit sie fest rechnet.

> *„Normalerweise ich hab geplant, bevor ich Duldung bekommen habe, ich hab mit Ansprechpartnern gesprochen. Sie hatten gesagt, wenn ich drei Jahre in Deutschland gearbeitet habe, dann ich kann weiter-, ich kann Umschulung machen, ich kann auch Ausbildung machen. Wenn drei Jahre gearbeitet habe, Arbeitsamt übernimmt die Finanz, genau. Und dann hab ich geplant, okay, ich arbeite drei Jahre. Danach ich kann ein Ausbildung machen, so war mein Plan".*

Dieser Plan stößt, seitdem ihr die Duldung ausgestellt ist, auf mehrere Hürden. Für den Zutritt zu ihrem Arbeitsbereich in einem sicherheitsrelevanten Bereich wurde ihr ein Dienstausweis für die Laufzeit ihres Reisepasses ausgestellt. Nach Erteilung der Duldung läuft ihr Reisepass ab, wird nicht mehr verlängert und von der Behörde eingezogen. Da ohne gültigen Reisepass kein Zutritt zu ihrem Arbeitsplatz möglich ist, verliert sie ihre Beschäftigung.

Davor hatte sie sich in diesem Arbeitsbereich auf eine qualifikationsadäquate Stelle beworben. Die Aussichten auf die Stelle hatte Frau Meyan als sehr gut eingeschätzt. Sie hatte bereits im Vorstellungsgespräch positive Signale bekommen. Laut Frau Meyan wäre die Aushändigung des Reisepasses für einen Tag an den Arbeitgeber ausreichend gewesen, was die Ausländerbehörde jedoch ablehnte.

> *„Und dann der Chef hat mich gesagt, ich sollte fragen die Ausländerbehörde, ob ich für ein Tag oder so meine Passport bekomme und sie haben gesagt ‚Nein'. Und dann ich hab ihm [Ausländerbehörde] gezeigt meine Bewerbungsunterlagen, alles, Vertrag hab ich ihm gezeigt und er hat gesagt ‚Nein, nein, nein' und dann hab ich diese Job verloren".*

Da sie die Tätigkeit in diesem Arbeitsbereich aufgeben muss, begibt sie sich auf die Suche nach einem neuen Arbeitsplatz. Aufgrund ihres Aufenthaltsstatus ist es Frau Meyan nicht möglich, einen Vertrag mit einem Internetprovider abzuschließen. Mangels Internetzugang ist ihr die übliche Form einer professionellen systematischen Stellensuche verwehrt. Stattdessen liefert sie ihre Initiativbewerbungen persönlich ab. Sie geht von Tür zu Tür direkt auf potenzielle Arbeitgeber:innen zu. Solche praktischen Hürden kommen in einem Leben in Duldung zu diversen anderen Hürden hinzu. Frau Meyan findet Beschäftigung in verschiedenen niedriger qualifizierten Jobs, überwiegend als Verkäuferin. Ihre Anfragen an die Arbeitgeber:innen wegen einem Karriereaufstieg innerhalb der

Unternehmen werden offen entgegengenommen. Ein Aufstieg scheitert jedoch an den in Kapitel 7 identifizierten Hürden.

Frau Meyan gelingt es, Zugang zum Arbeitsmarkt zu bekommen. Den Zugang schafft sie durch individuelle Ressourcen. Sie begibt sich selbst auf Jobsuche und kann ihre Ressourcen einsetzen, insbesondere ihre Mehrsprachigkeit. Ihre Optionen sind allerdings begrenzt. Sie befindet sich im System differentieller Inklusion. Bevorzugt möchte Frau Meyan in einem ihren Qualifikationen adäquaten Bereich arbeiten. Doch trotz ihrer hohen und anerkannten Qualifizierung sowie diversen Kenntnissen und Erfahrungen in betriebswirtschaftlichen Bereichen hindert zum einen die kurzfristige Duldungsdauer von drei Monaten die Arbeitgeber:innen, sie für höherqualifizierte und längerfristige Arbeit einzustellen. Zum anderen erkennen die Arbeitgeber:innen (trotz der offiziellen Anerkennung ihrer universitären Ausbildungen) ihre Qualifikationen nicht an.

> *„Zum Beispiel wenn normale Arbeit, so Verkaufbereich oder so Kasse, das ist gut. Sie denken, ‚Okay gut, Sie haben das und das in Deutschland gemacht, aber vom Buchhaltung oder so Steuerberatung oder so, das ist nicht so, reicht nicht, das ist nicht genug'. […] Genau, [spezifische Softwarekenntnis] ist sehr, sehr wichtig und Ausbildung ist wichtig, Berufserfahrung ist wichtig".*

Die Duldung verhindert längerfristige Planbarkeit. Die Weiterbildung in einschlägigen Bereichen (z. B. bezüglich spezifischer Softwarekenntnisse) scheitert. Da sie mittlerweile insgesamt über drei Jahre beschäftigt ist, stellt die Agentur für Arbeit eine Umschulung in Aussicht. Die Finanzierung wird jedoch aufgrund der fehlenden Bleibeperspektive wegen der Duldung abgelehnt.

> *„Und jetzt hab ich meine Ansprechpartnerin gefragt, und sie hat gesagt, ‚Sie haben ja für drei Monate Duldung. Wie können wir für ein Jahr, oder für zwei Jahre Geld bezahlen oder finanzieren? Von eine Ausbildung oder von Umschulung, das ist viel Geld. Wenn Sie morgen oder übermorgen nach [Herkunftsland] gehen, das ist für uns' – Und, ja, das ist ja klar, sie haben Recht. […] Wegen Duldung, ja, weil Arbeitsamt wollte nicht bezahlen leider. Wenn mehr sechs Monat, oder fünf Monat ist, aber sie wollen nicht bezahlen, weil die sind nicht sicher, ob ich in Deutschland bleibe oder verlassen muss. Deswegen- Ich hatte auch eine Umschulung- Ich war auch angemeldet bei eine Organisation und, wie gesagt, wir haben mit mein Ansprechpartnerin gesprochen, und sie hat gesagt, solange ich keine normale Ausweis habe, sie bezahlen gar nichts".*

Ihr droht, dass sie im niedrigqualifizierten Bereich gefangen bleibt. Die multiplen Hürden setzen sich zusammen aus der Kombination aus kurzeitigen Duldungen, fehlender Planbarkeit, mangelnden Perspektiven, der nicht ausreichenden Anerkennung ihrer Qualifikationen durch Arbeitgeber:innen, der Unflexibilität der

Ausländerbehörde und dem Unwillen zur Finanzierung von Weiterbildungen durch die Arbeitsagentur. All diese Probleme resultieren aus dem Duldungsstatus und verhindern eine höherqualifizierte und längerfristige Beschäftigung. Exemplarisch wird an diesem Fall sichtbar, wie das System der differentiellen Inklusion die Entfaltung von Potenzialen verhindert, wenn höherqualifizierte und hochmotivierte Menschen in niedrig qualifizierte Positionen abgedrängt werden.

Es stellt sich abschließend die Frage, ob eine Beschäftigungsduldung mit besserem Schutz vor einer Abschiebung und Perspektiven der Aufenthaltsverfestigung für Frau Meyan eine Option wäre. Sie selbst hat von dieser Möglichkeit keine Kenntnis, wobei nicht abschließend zu klären ist, ob dies an fehlender Beratung und Unterstützung oder an der hohen Konditionalität der Aufenthaltsverfestigung (siehe Kapitel 4) liegt. In den Interviews wird ersichtlich, dass eine umfassendere Unterstützung in Bezug auf eine Aufenthaltsverfestigung im Fall von Frau Meyan erfolgversprechend sein könnte.

Literatur

Birke, Peter/Neuhauser, Johanna (2023): Migration und Prekarität in der Pandemie: Empirische Studien aus Deutschland und Österreich. In: Arbeit, 32, 1, S. 3–26. doi.org/10.1515/arbeit-2023-0002.

Bolte, Karl M. (2000): Vorwort. In: Kudera, Werner/Voß, G. Günter (Hrsg.): Lebensführung und Gesellschaft. Beiträge zu Konzept und Empirie alltäglicher Lebensführung. Wiesbaden: Springer VS, S. 5–10.

Böse, Carolin/Schmitz, Nadja/Zorner, Jonathan/Ord, Kevin (2023): Auswertung der amtlichen Statistik zum Anerkennungsgesetz des Bundes für 2022: Ergebnisse des BIBB-Anerkennungsmonitorings. Version 1.0. Bonn. bibb-dspace.bibb.de/rest/bitstreams/159663a3-42e9-494b-9327-ded7c1c5f186/retrieve (Abfrage: 05.04.2024).

Brücker, Herbert/Glitz, Albrecht/Lerche, Adrian/Romiti, Agnese (2021): Integration von Migrantinnen und Migranten in Deutschland: Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse hat positive Arbeitsmarkteffekte. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB).

Brücker, Herbert/Jaschke, Philipp/Kosyakova, Yuliya/Vallizadeh, Ehsan (2023): Entwicklung der Arbeitsmarktintegration seit Ankunft in Deutschland: Erwerbstätigkeit und Löhne von Geflüchteten steigen deutlich. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB).

Bundesinstitut für Berufsbildung (2024): „Anerkennung in Deutschland – Das Informationsportal der Bundesregierung zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen". FAQ – Häufige Fragen. anerkennung-in-deutschland.de/html/de/faq.php (Abfrage 02.04.2024).

Bundesregierung (2023): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Clara Bünger, Nicole Gohlke, Anke Domscheit-Berg, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Die Linke. Zahlen in der Bundesrepublik Deutschland lebender Flüchtlinge zum Stand 30. Juni 2023. BT-Drucksache 20/8182. dserver.bundestag.de/btd/20/081/2008182.pdf (Abfrage: 02.04.2024).

Castel, Robert (2000): Die Metamorphose der sozialen Frage. Eine Chronik der Lohnarbeit. Konstanz: UVK.

Deutsches Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung (2023): Rassismus und seine Symptome: Bericht des Nationalen Diskriminierungs- und Rassismusmonitors. Berlin: Deutsches Zentrum für Integrations- und Migrationsforschung (DeZIM).

DGB Bundesvorstand (2014): Flucht, Asyl und Menschenwürde: DGB-Handreichung. gew-hb.de/index.php?eID=dumpFile&t=f&f=32087&token=2a85fb03ff5f4384c0dfce30f1e689fc4ce2f970&sdownload=&n=DGB-Handreichung-Flucht-Menschenwuerde.pdf (Abfrage: 05.02.2025).

Etzold, Benjamin (2018): Arbeit trotz Asyl? Erlebte Chancen und Hürden von Geflüchteten beim Zugang zu Arbeit. In: Becker, Manuel/Kronenberg, Volker/Pompe, Hedwig (Hrsg.): Fluchtpunkt Integration. Panorama eines Problems. Wiesbaden: Springer VS, S. 319–353.

Farrokhzad, Schahrzad (2018): Qualifikation und Teilhabe geflüchteter Frauen und Männer am Arbeitsmarkt. In: Ceylan, Rauf/Ottersbach, Markus/Wiedemann, Petra (Hrsg.): Neue Mobilitäts- und Migrationsprozesse und sozialräumliche Segregation. Wiesbaden: Springer VS, S. 157–185.

Fernández-Reino, Mariña/Di Stasio, Valentina/Veit, Susanne (2022): Discrimination unveiled: A field experiment on the barriers faced by Muslim Women in Germany, the Netherlands, and Spain. European Sociological Review 39, 3, S. 1–19.

Flake, Regina/Jambo, Svenja/Pierenkemper, Sarah/Placke, Beate/Werner, Dirk (2017): „Engagement von Unternehmen bei der Integration von Flüchtlingen". iwkoeln.de/studien/regina-flake-sarah-pierenkemper-beate-placke-dirk-werner-engagement-von-unternehmen-bei-der-integration-von-fluechtlingen.html (Abfrage 02.04.2024).

Flüchtlingsrat Niedersachsen e.V. (2024): „12.3 Arbeit und Ausbildung". nds-fluerat.org/leitfaden/12-status-fluechtlinge-mit-duldung/arbeit-ausbildung (Abfrage 02.04.2024).

Fontanari, Elena (2022): Germany, year 2020. The tension between asylum right, border control, and economy, through the imperative of deservingness. In: Migration Studies 10, 4, S. 766–788. doi.org/10.1093/migration/mnac019.

Geiger, Dorothee (2016): Handlungsfähigkeit von geduldeten Flüchtlingen. Eine empirische Studie auf der Grundlage des Agency-Konzeptes. Wiesbaden: Springer VS.

Goebel, Simon (i. E.): (Keine) Wege aus der Duldung. Das Verhältnis von Arbeitsmarktpolitik und Ordnungspolitik am Beispiel der Bleiberechtsregelungen.

Gorz, André (1988): Abschied vom Proletariat. Frankfurt am Main: Athenäum.

Heymann, Katrin/Kolbe, Christian (2020): Aktivierung im Grenzregime. In: Sozial Extra 44, 4, S. 229–235. doi.org/10.1007/s12054-020-00298-z.

Huke, Nikolai (2020): Rassismus als Arbeitsmarkthindernis für Geflüchtete. Ganz unten in der Hierarchie. proasyl.de/wp-content/uploads/Rassismus-Studie_GanzUnten_web_Uni-Tuebingen_NikolaiHuke.pdf (Abfrage: 05.04.2024).

Huke, Nikolai (2024): Die Ausbildungsduldung im Spannungsfeld von Arbeitskraftausbeutung und Abschiebeorientierung. In: Carstensen, Lisa/Birke, Peter/Huke, Nikolai/Riedner, Lisa (Hrsg.): Geteilte Arbeitswelten. Konflikte um Migration und Arbeit. Weinheim/Basel: Beltz Juventa, S. 100–116.

Informationsverbund Asyl & Migration (2023): „Asylsuchende". asyl.net/themen/bildung-und-arbeit/zugang-zu-arbeit/asylsuchende (Abfrage: 09.04.2024).

Jahoda, Marie/Lazarsfeld, Paul F./Zeisel, Hans 1975 [1933]: Die Arbeitslosen von Marienthal. Ein soziographischer Versuch über die Wirkungen langandauernder Arbeitslosigkeit. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Jurczyk, Karin/Rerrich, Maria S. (Hrsg.) (1993): Die Arbeit des Alltags. Beiträge zu einer Soziologie der alltäglichen Lebensführung. Freiburg im Breisgau: Lambertus.

Jurczyk, Karin/Voß, G. Günter (1995): Zur gesellschaftsdiagnostischen Relevanz der Untersuchung von alltäglicher Lebensführung. In: Projektgruppe „Alltägliche Lebensführung" (Hrsg.): Alltägliche Lebensführung. Arrangements zwischen Traditionalität und Modernisierung. Opladen: Leske + Budrich, S. 371–407.

Krämer, Anna/Scherschel, Karin (2020): Flucht in die Aktivierung: empirische Befunde einer qualitativen Studie zum Arbeitsmarktzugang von hochqualifizierten geflüchteten Frauen. In: Binner, Kristina/Scherschel, Karin (Hrsg.): Fluchtmigration und Gesellschaft: von Nutzenkalkülen, Solidarität und Exklusion. Weinheim/Basel: Beltz Juventa, S. 169–189.

Kudera, Werner (1995): Einleitung. In: Projektgruppe „Alltägliche Lebensführung" (Hrsg.): Alltägliche Lebensführung. Arrangements zwischen Traditionalität und Modernisierung. Opladen: Leske + Budrich, S. 7–12.

Maier-Borst, Michael (2007): Rechtssicherheit und Aufenthaltsverfestigung statt geduldeter Aufenthalt. Anmerkungen zur Bleiberechtsdiskussion. In: Jahrbuch Menschenrechte 2008, S. 265–273.

Neuhauser, Johanna/Birke, Peter (2021): Migrantische Arbeit unter Covid-19: Leerstellen in der Arbeitssoziologie. In: AIS-Studien 14, 2, S. 59–69.

Pichl, Maximilian (2022): Diskriminierung von Flüchtlingen und Geduldeten. In: Scherr, Albert/El-Mafaalani, Aladin/Reinhardt, Anna C. (Hrsg.): Handbuch Diskriminierung. Wiesbaden: Springer VS, S. 1–17 doi.org/10.1007/978-3-658-11119-9_27-2.

Riedner, Lisa/Birke, Peter/Carstensen, Anne L./Huke, Nikolai (2024): Einleitung. In: Carstensen, Lisa/Birke, Peter/Huke, Nikolai/Riedner, Lisa (Hrsg.): Geteilte Arbeitswelten. Konflikte um Migration und Arbeit. Weinheim/Basel: Beltz Juventa, S. 7–24.

Schammann, Hannes (2017): Eine meritokratische Wende? Arbeit und Leistung als neue Strukturprinzipien der deutschen Flüchtlingspolitik. In: Sozialer Fortschritt 66, 11, S. 741–757. doi.org/10.3790/sfo.66.11.741.

Scherschel, Karin (2010): Asylsuchende und Geduldete: staatlich regulierte Integrationsverweigerung in Deutschland. In: Widerspruch: Beiträge zu sozialistischer Politik 30, 59, S. 73–84.

Scherschel, Karin (2016): Citizenship by work? Arbeitsmarkpolitik im Flüchtlingsschutz zwischen Öffnung und Selektion. In: PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft 46, 183, S. 245–265.

Scherschel, Karin (2018): An den Grenzen der Demokratie – Citizenship und Flucht. In: Berlin Journal für Soziologie 28, 1–2, S. 123–149. doi.org/10.1007/s11609-018-0366-6.

Schlee, Thorsten (2020): Strukturprobleme der Arbeitsmarktintegration Geflüchteter. Steuerungs- und Handlungsrationalitäten zwischen Migrationskontrolle und Sozialpolitik. In: Jepkens, Katja/Scholten, Lisa/van Rießen, Anne (Hrsg.): Integration im Sozialraum. Wiesbaden: Springer VS, S. 323–337.

Schlee, Thorsten/Schammann, Hannes/Münch, Sybille (2023): An den Grenzen? Ausländerbehörden zwischen Anspruch und Alltag. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Schreyer, Franziska/Bauer, Angela/Lakew, Solomon G. (2022): Wie aktivierende Integrationspolitik und Aufenthaltsrecht betriebliche Abhängigkeitsverhältnisse stärken – das Beispiel von Geflüchteten mit Duldungsstatus. In: Z'Flucht – Zeitschrift für Flucht- und Flüchtlingsforschung 6, 1, S. 122–139. doi.org/10.5771/2509-9485-2022-1-122.

Schultz, Caroline (2021): Deserving the Right to Work? Immigration Officials and the Work Permit in Germany. In: Social Policy and Society 20, 3, S. 497–508. doi.org/10.1017/S1474746421000105.

Schultz, Caroline/Kolb, Holger (2018): Von der Verwaltung von Arbeitslosigkeit zur Fachkräftegewinnung: (Neue) Perspektiven kommunaler Arbeitsmarkt- und Integrationspolitik. In: Gesemann, Frank/Roth, Roland (Hrsg.): Handbuch Lokale Integrationspolitik. Wiesbaden: Springer VS, S. 509–523. doi.org/10.1007/978-3-658-13409-9_22.

Schütze, Theresa (2019): Zwischenkategorie Duldung. Universität Wien, Masterarbeit. phaidra.univie.ac.at/download/o:1355659 (Abfrage: 05.04.2024).

Schütze, Theresa (2025): Duldung. In: Inventar der Migrationsbegriffe. www.migrationsbegriffe.de/duldung (Abfrage: 20.05.2025).

Schwenken, Helen (2021): Differential inclusion: The labour market integration of asylum-seekers and refugees in Germany. In: Galgóczi, Béla (Hrsg.): Betwixt and between: Integrating refugees into the EU labour market. Brussels: ETUI, S. 135–163.

Schwiertz, Helge/Ratfisch, Philipp (2017): Rassismus und anti-migrantische Bewegungen im deutscheuropäischen Migrationsregime. In: Hess, Sabine/Kasparek, Bernd/Kron, Stefanie/Rodatz, Mathias/Schwertl, Maria/Sontowski, Simon (Hrsg.): Der lange Sommer der Migration. Grenzregime III. Berlin: Assoziation A, S. 151–162.

Täubig, Vicki (2010): Faktisches Arbeitsverbot und Arbeit – Arbeit in alltäglichen Lebensführungen von Asybewerbern und „Geduldeten". In: Schweiger, Gottfried (Hrsg.): Der Kampf um Arbeit. Dimensionen und Perspektiven. Wiesbaden: Springer VS, S. 313–335.

Veit, Susanne (2020): Feldexperimentelle Forschung zu ethnischer Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt. In: Genkova, Peta/Ringeisen, Tobias/Leong, Frederick T. (Hrsg.): Handbuch Stress und Kultur. Wiesbaden: Springer VS, S. 1–22.

Veit, Susanne/Arikan, Zühal (2023): Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt. In: Scherr, Albert/El-Mafaalani, Aladin/Reinhardt, Anna C. (Hrsg.): Handbuch Diskriminierung. Wiesbaden: Springer VS, S. 1–18. doi.org/10.1007/978-3-658-11119-9_48-1.

Voß, G. Günter (1995): Entwicklung und Eckpunkte des theoretischen Konzepts. In: Projektgruppe „Alltägliche Lebensführung" (Hrsg.): Alltägliche Lebensführung. Arrangements zwischen Traditionalität und Modernisierung. Opladen: Leske + Budrich, S. 23–43.

8. Unterstützung von Menschen in Duldung: Handlungsansätze und Strategien

Sara Madjlessi-Roudi, Susanne Spindler, Ilker Ataç

Geduldete Menschen befinden sich in einer Lebenssituation, die durch multiple Prekarität gekennzeichnet ist. Ihr Aufenthaltsstatus beeinflusst maßgeblich ihre Möglichkeiten und Zugänge zu Bildung, Ausbildung, Arbeit und Aufenthalt. Zudem existieren, wie in den vorangegangenen Kapiteln an unterschiedlichen Stellen ausgeführt, innerhalb des Status der Duldung weitere Differenzierungen. So sorgt beispielsweise die Ausgabe einer „Duldung light" im Gegensatz zu einer Ausbildungsduldung für gravierende Unterschiede beim Zugang zum Arbeitsmarkt. Mitglieder ein und derselben Familie können je nach spezifischem Duldungsstatus stark variierende Möglichkeiten und Lebensbedingungen vorfinden, beispielsweise wenn die Bleibeperspektive der Eltern von den Bildungserfolgen ihrer Kinder abhängt oder unterschiedliche Altersstufen der Kinder unterschiedliche rechtliche Behandlungen nach sich ziehen. Solche atomisierten Lebenslagen stellen Menschen in Duldung sowie die sie unterstützenden Systeme und Personen vor große Herausforderungen.

Das folgende Kapitel untersucht, wie (professionelle) Unterstützungssysteme für geduldete Personen ausgestaltet sind. Auch wenn schwerpunktmäßig professionell Tätige befragt wurden, so ist die Abgrenzung von Profession und Engagement oft nicht trennscharf möglich. Viele Menschen aus der Zivilgesellschaft engagieren sich über lange Zeiträume und haben sehr viel Expert:innenwissen angesammelt. Viele professionell befasste Menschen sind oft noch zusätzlich engagiert bzw. arbeiten über ihre Lohnarbeit hinaus. Wir gehen der Frage nach, welche Formen der Unterstützung auf Basis der empirischen Erhebung identifiziert werden können und wie diese Unterstützungen funktionieren. Es wird beleuchtet, welche Rahmenbedingungen vorhanden sind und was für eine gelingende Unterstützung benötigt wird. Von gelingender Unterstützung sprechen wir dann, wenn Interviews Rückschlüsse auf positive Effekte dieser Unterstützung zulassen. In diesem Zusammenhang wird auch der Frage nachgegangen, welche Rolle Netzwerke von unterstützenden Akteur:innen spielen und wo die Grenze zwischen individueller Unterstützung und politischer Einflussnahme verläuft. Darüber hinaus wird dargestellt, welche Strategien die Unterstützer:innen im System der differentiellen Inklusion verfolgen und wie sich diese auf Verbesserungen des Aufenthaltsstatus auswirkt.

Bei der Untersuchung der Rolle von Unterstützungsmaßnahmen für Migrant:innen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität werden in der Literatur das

Handeln von und die Zusammenarbeit zwischen Nichtregierungsorganisationen, Sozialarbeiter:innen, (ehrenamtlich) Engagierten, Wohlfahrtsverbänden und Aktivist:innen betont (Güntner et al. 2023). Auch für Personen in Duldung, die als Teil der Gruppe in aufenthaltsrechtlicher Prekarität betrachtet werden, sind diese Unterstützungsmaßnahmen höchst bedeutsam. Menschen in Duldung sind im Alltag verstärkt mit Diskriminierung und Rassismus konfrontiert, was nicht nur den Zugang zu sozialen Diensten und Beratungsangeboten erschwert, sondern auch die gesellschaftliche Teilhabe einschränkt. Zivilgesellschaftliche Organisationen spielen eine entscheidende Rolle beim Aufbau von Vertrauen und bei der Erleichterung des Zugangs zu sozialen Dienstleistungen, indem sie als intermediäre Instanzen zwischen Migrant:innen und staatlichen sowie kommunalen Instanzen fungieren und den Weg zu sozialen Ressourcen und kommunalen Diensten ebnen (Schilliger/Ataç 2023).

Insbesondere unterstützt Soziale Arbeit Menschen in Duldung beim Zugang zum Ausbildungs- und Arbeitsmarkt und bei der Aufenthaltssicherung. Die Unterstützung von Menschen in Duldung im Kontext Sozialer Arbeit erfolgt mittels fachlicher Beratung und Begleitung durch freie Trägerorganisationen, flüchtlingspolitische Beratungsstellen sowie Ehrenamtliche. Darüber hinaus sind besonders Anwält:innen, Kammern und Bildungseinrichtungen häufig wichtige Ansprechpartner:innen für Menschen in Duldung. Unterstützung ist insbesondere im Kontakt mit der Ausländerbehörde häufig notwendig.

Die Soziale Arbeit mit geflüchteten Menschen ist dabei ein spezifisches Arbeitsfeld der Migrationssozialarbeit, die mit bestimmten Bedarfen zu tun hat. Besonders seit 2015 ist das Feld in der Praxis ausgebaut und auch in der Theorie verstärkt diskutiert worden (Scherr 2021, S. 197). Nicht alle Unterstützungsangebote im Rahmen der Migrationssozialarbeit sind für Menschen in Duldung zugänglich. So argumentiert Scherr, dass bei der Gruppe derer, deren Asylverfahren negativ beschieden wird, Unterstützungsmöglichkeiten „durch politische Entscheidungen und gesetzliche Vorgaben absichtsvoll eingeschränkt werden" (ebd., S. 198). Wie diese Einschränkungen sich niederschlagen, kann sehr unterschiedlich sein, abhängig vom Bundesland, den Akteur:innen und ihren Vernetzungen.

Zivilgesellschaftliche Akteur:innen, die Migrant:innen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität unterstützen, sind häufig die treibende Kraft und motivieren lokale Behörden, die Verfügbarkeit von Diensten zu verbessern und eine inklusive Politikgestaltung zu verfolgen (Kreichauf/Mayer 2021; Ataç 2023). Ihre Methoden umfassen Demonstrationen, Lobbyarbeit und die Beeinflussung des öffentlichen Diskurses, was entscheidend zur Entwicklung lokaler Lösungsansätze für die Probleme dieser vulnerablen Gruppe beiträgt, wie Ambrosini und Boccagni (2015) verdeutlichen. Auch können Sozialarbeiter:innen politisch intervenieren, u. a. mittels Lobby- und Öffentlichkeitsarbeit (Prasad 2023) und in Kooperation mit zivilgesellschaftlichen Akteur:innen.

In diesem Kapitel legen wir ein besonderes Augenmerk auf Beispiele gelungener Praxis zur Unterstützung der Teilhabe von Menschen in Duldung. Dabei werden in einem ersten Schritt bestehende Beratungs- und Begleitstrukturen in den Blick genommen, gefolgt von erfolgreichen Ansätzen in der Beratung, die auf die besondere prekäre Situation junger geduldeter Personen eingehen und Teilhabe sowie einen gesicherten Aufenthaltsstatus ermöglichen sollen. Im zweiten Schritt rückt die politische Dimension des Handelns in den Fokus, die darauf abzielt, unter Rückgriff auf menschenrechtsorientierte Ansätze strukturellen Wandel zu erreichen. Dabei interessieren uns insbesondere die Rolle und Haltung von Sozialarbeitenden sowie politische Interventionsmethoden, die auf institutionelle und strukturelle Veränderungen abzielen. Abschließend wird die Bedeutung von Netzwerken beleuchtet, die für die erfolgreiche Unterstützung von Personen in Duldung unerlässlich sind.

8.1. Beratung, Begleitung und Coaching

> *„M: […] ich empfehle [anderen Personen in Duldung] […], dass er zuerst beim [Name Wohlfahrtsverband] gehen soll. […] Ja. Nicht wie ich, ich habe drei Jahre, das konnte ich (denkt nach), wusste ich nicht, dass es eine [Name Wohlfahrtsverband] gibt. Wenn ich erste Jahre beim [Name Wohlfahrtsverband] gegangen habe, dann mache ich jetzt was anderes. (I: Ja.) M: Ja, wirklich“* (D22).

Dieses Zitat unterstreicht die Relevanz einer frühzeitigen Beratung und deren möglicherweise positive Beeinflussung des Lebenswegs der Person in Duldung. Der hohe Bedarf an sozialer und aufenthaltsrechtlicher Beratung und Begleitung trifft bei Menschen in Duldung häufig auf Zugangshürden zu Unterstützungsangeboten. Wie vorangehend ausgeführt, sind Zugänge zu Unterstützungsangeboten Sozialer Arbeit für Menschen in Duldung oft begrenzt und durch politische und rechtliche Rahmenbedingungen eingeschränkt. Gleichzeitig benötigen diese Menschen vor dem Hintergrund ihrer von multipler Prekarität geprägten Lebenssituation in besonderem Maße Unterstützung in Form von Beratung und Begleitung. Auf Basis des empirischen Materials konnten wir dabei verschiedene Anforderungen an eine gute Praxis der Begleitung und Beratung von Menschen in Duldung mit dem Ziel der Aufenthaltssicherung identifizieren. Zudem konnten wir Zugänge zum Ausbildungs- und Arbeitsmarkt herausarbeiten, auf die wir im Folgenden eingehen. Weiterhin untersuchen wir, welche Kompetenzen bei den Berater:innen in der Unterstützungsarbeit besonders gefordert sind, und haben dabei den Schwerpunkt auf zwei Themen gelegt: Vor allem die Ausbildungs- und Arbeitsmarktberatung im Kontext aufenthaltsrechtlicher Prekarität verlangt spezifische Kompetenzen von den Unterstützenden. Relevant für das Erreichen

der Betroffenen wird auch sein, wie die Angebote in Hinblick auf Zugänglichkeit gestaltet sind.

8.1.1. Begleitung und Beratung individuell, langfristig und lebensweltlich gestalten

Eine individuelle und dabei langfristige Beratungs- und Begleitungsarbeit ist ein zentraler Ansatz der Unterstützung. Dies wird offenkundig, wenn junge Menschen in Duldung über ihre Bedarfe und Wünsche berichten und wenn Berater:innen Auskunft über ihre Arbeit geben. Die Unterstützung muss, wie in den Interviews deutlich wurde, individuell angepasst und regelmäßig überprüft werden. Dies geht jedoch mit einem erheblichen Zeitaufwand einher und verlangt Ausdauer. So erklärt ein:e Berater:in, dass Erfolge *„durch 'ne sehr intensive, enge Begleitung"* zu erreichen sind. Das habe *„bei dem einen oder anderen schon geklappt, ja"* (H09).

Zeit und Vertrauen

Prozesse des Vertrauensaufbaus nehmen Zeit in Anspruch. Zu langfristigen und engmaschigen Beratungs- und Begleitangeboten gehören das Kennenlernen des Arbeits- und Ausbildungsmarktes, die Entwicklung eigener Berufswünsche, das Freilegen persönlicher Ressourcen, die Vermittlung von Praktika, das Schreiben von Bewerbungen, die Kontaktaufnahme zu Unternehmen, beispielsweise durch gemeinsame Kaltakquise oder die Organisation von Ausbildungsplatzbörsen. Sozialarbeiter:innen können dabei auch wichtige Ansprechpartner:innen für Unternehmen darstellen und insbesondere bei Problemen mit Behörden unterstützen, z. B. beim plötzlichen Verlust der Beschäftigungserlaubnis. Auch Ehrenamtliche unterstützen beim Zugang zu Ausbildung und Arbeit. In Interviews berichten sie von der Vermittlung von Praktikums- und Ausbildungsplätzen durch persönliche Kontakte zu kleinen und mittelständischen Unternehmen.

Zugleich betonen unsere Gesprächspartner:innen verschiedentlich, dass die Dauer der Begleitung der jeweiligen Situation angepasst werden muss und manchmal nur punktuell einzusetzen sei. Sie müsse beim individuellen Bedarf ansetzen. So berichtet ein:e Sozialarbeiter:in über die Arbeit in der aufenthaltsrechtlichen Beratung:

> *„Also wir machen eher langfristiges Beratungsangebot. Es kann natürlich sein, dass jemand kommt und zwei Ideen entwickelt hat und dann ist es gut, ja er kommt an anderer Stelle weiter und dann klappt dann auch so, vielleicht wird er dann an anderer Stelle auch weiter beraten und unterstützt, […] oder wir finden jetzt heraus, das wäre ganz gut für den Betroffenen erst mal zu einer Schule zu gehen: und vielleicht auch Berufsschule oder Tages- und Abendschule, dann ist er ja erstmal vermittelt, ja.*

Muss nicht zwingend jetzt nächsten Monat wieder kommen, aber es gibt durchaus Fälle, die auch nach ein paar Jahren sich wieder melden, also es ist unterschiedlich. Es kann eine sehr intensive Begleitung sein, es kann auch sein, dass es sich mit zwei, drei Meetings hat" (NRW02).

Ganzheitliche Begleitung

Als sinnvoll wird Beratung beschrieben, wenn sie sich an den Bedürfnissen und Wünschen der Adressat:innen orientiert. Insofern ist ein größtmöglicher Gestaltungsfreiraum und ein hohes Maß an Flexibilität in der Unterstützung eine gute Beratungspraxis. Auch die Vermittlung von geduldeten Menschen in Angebote anderer Organisationen kann dabei nützlich sein. Dies zeigen die von uns gesichteten Programme. Diese und Projekte stellen dabei vielerorts den Möglichkeitsrahmen, in dem Soziale Arbeit über die Ressourcen verfügt, sich explizit und engmaschig (wenn auch nicht immer langfristig und themenübergreifend) einzubringen. Beispielsweise werden im hessischen Projekt *Wirtschaft integriert* Menschen in der Berufsorientierung und Einstiegsqualifizierung, meist durch ein Langzeitpraktikum, professionell unterstützt. Dabei umfasst das Projekt auch eine stetige sozialpädagogische Begleitung bis zum Ausbildungsende (H01).

Auch die Landesinitiative *Durchstarten in Ausbildung und Arbeit* in NRW unterstützte bis 2023 Menschen in Duldung beim Zugang zu Ausbildung und Arbeitsmarkt (vgl. auch Kapitel 3). Der Baustein *Coaching* und die darin vorgenommene Begleitung im Rahmen einer Ausbildungs- und Arbeitsplatzsuche wurden aufgrund ihrer Spezifik als besonders ertragreich geschildert: Das Coaching war engmaschig, individuell und zeitlich nicht begrenzt. Es bot individuelle Begleitung durch eine Ansprechperson. Der lebensweltliche Ansatz machte das Programm erfolgreich:

„Also bei ‚Durchstarten in Ausbildung und Arbeit' gibt es den Förderbaustein Coaching. Das ist eine sehr sehr engmaschige Betreuung mit einem Betreuungsschlüssel von eins zu 20, der nicht zeitlich begrenzt ist, sondern quasi so lange gezogen werden kann, wie es notwendig ist. Und da haben wir wirklich die größten Erfolge mit und die besten Erfahrungen. Und weil es hier eben auch darum geht, dass alles aus einer Hand kommt und dass es halt eben häufig aufgrund der multifaktoriellen Probleme nicht ausreicht, einfach nur zu sagen, ruf mal da an oder füll mal das aus. Sondern dass die Leute wirklich dann individuell dann auch begleitet werden zu Terminen, dass dann auch mal ein Anruf mit getätigt wird und dass das nicht ausreicht einfach nur zu sagen, mach das so oder mach das so. Sondern dass man wirklich auch mitgehen kann und auch die Zeit dafür hat. Und sich auch andere Probleme anhören kann und sich auch andere Probleme in Betracht ziehen kann und halt eben nicht nur sagt, hier Sprachkurs und dann ist Ende, weil- […] oft ist es einfach nicht so" (NRW15_1).

Die interviewte Person verdeutlicht, dass Begleitung mehr als nur Informationsvermittlung ist. Die coachende Person wird zu einer Art Knotenpunkt für die Menschen in Duldung. Bei ihr läuft Wissen mit Vermittlung zusammen und geht von ihr aus, sie begleitet zu Terminen, nimmt Fäden wieder mit auf und verfolgt sie weiter. Als besonders unterstützend wird das Coaching auch bewertet, da es zeitlich nicht limitiert konzipiert wurde (NRW11). Die engmaschige Begleitung durch die Coaches findet dabei in Abstimmung mit Teilhabemanager:innen statt, die eine Netzwerk- und Koordinierungsfunktion innehaben. Sie arbeiten als Case-Manager:innen, erfassen die Zielgruppe der Menschen in Duldung und erstellen u. a. eine Angebots- und Bedarfsanalyse (Ministerium für Kinder, Jugend, Familie, Gleichstellung, Flucht und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen 2024). Im folgenden Zitat werden die Probleme anderer Beratungen explizit dargestellt:

> *„Es gibt ja sonst für jedes Problem eine Beratungsstelle und da sind viele mit überfordert. Egal ob man jetzt eine Duldung hat oder da auch schon vielleicht einen Titel, ja. Deswegen, das finde ich, ist ein super Instrument, also- […] Wenn man auch so frei dann arbeiten kann und nicht im Grunde so den vorgegebenen Schlüssel hat, weiß ich nicht 50, 100 Teilnehmer, sondern tatsächlich auch strukturell die Ressourcen hat so vom Projekt aus, das finde ich super. Ja*“ (NRW15_1).

Die hier angesprochene Ausdifferenzierung von Hilfebereichen („*für jedes Problem eine Beratungsstelle*“) wird im Fachdiskurs im Kontext von Behörden als „Versäulung“ diskutiert (Schäfer 2002, S. 78). Auch unterhalb der behördlichen Ebene sind solche Prozesse der Segmentierung zu beobachten (Geerth 2016, S. 148 f.). Kritisiert wird vor allem eine entstehende Bürokratisierung durch die Sicherung von Bereichen, in der spezifische Einrichtungen jeweils bestimmte Problembereiche abdecken. Im Zitat erfährt diese Aufteilung von Zuständigkeiten Kritik wegen ihrer Überforderungspotenziale für Betroffene sowie für die unterstützenden Systeme selbst. Diese Kritik wird auch bezogen auf andere Adressat:innen bestätigt (Schirilla 2024, S. 182 f.). Für geduldete Personen stellt nicht nur die Komplexität und die mangelnde Vernetzung der einzelnen Einrichtungen eine Herausforderung dar. Vielmehr macht die multiple Prekarität ihrer Situation spezialisierte Angebote oft inadäquat. Stattdessen ist eine Notwendigkeit für ganzheitliche Angebote und eine enge Kooperation gegeben.

Emotionale Unterstützung

Eine weitere zentrale Aufgabe der Beratungs- und Begleitarbeit ist die emotionale Unterstützung von Menschen in Duldung, denn die Unsicherheit ihrer Lebenssituation bringt häufig starke Belastungen mit sich. Emotionale Stärkung ist also ein wichtiger Teil der Unterstützung, wie folgendes Zitat einer Person in Duldung aus NRW verdeutlicht:

„Zum Beispiel haben die, wann ich hatte also Termin bei Ausländerbehörde ich kriege Panik und Angst, weil vielleicht meine letzte Termin. Vielleicht die bringen mich raus nochmal und das will ich nicht. Wie lange bin ich schon in Deutschland sieben Jahre fünf Jahre und ich will nicht zurück nach Tunesien. 5 Jahre für mein Leben weg, das hab ich getan, habe ich nicht gelernt habe ich nicht gearbeitet, hab' ich gar nichts. Kriege ich immer so Angst und die ‚Jugendhilfeträger' die motivieren mich, das alles. Und das braucht ein Mensch, nur jemand, der deine Gesicht lacht und sagt alles wird gut, brauchst du keine Angst haben" (D15).

Auf die Relevanz sozialer Bezüge für das Empfinden eigener Handlungsfähigkeit von Menschen in Duldung verweist auch Geiger (2016, S. 217 ff.). Sie bezieht sich dabei primär auf die hohe Bedeutung von Freund:innen und Bekannten für das eigene Sicherheitsgefühl, die Alltagsbewältigung und das emotionale Wohlbefinden. Unsere Interviews verdeutlichen darüber hinaus, dass auch die Arbeit von Sozialarbeiter:innen oder Ehrenamtlichen emotionale Unterstützung bieten kann und deshalb eine besondere Aufmerksamkeit verdient. So kann Soziale Arbeit besonders für junge Erwachsene ohne Familienanbindung eine Stütze im Alltag sein.

Niedrigschwelligkeit

Eine grundsätzliche Problematik Sozialer Arbeit ist die Frage, wie Menschen Zugänge zu den Beratungs- und Begleitangeboten finden, gerade auch dann, wenn Adressat:innen aufgrund negativer Erfahrungen skeptisch oder vorsichtig gegenüber Behörden und anderen offiziellen Stellen in Deutschland sind. So berichtet ein:e Mitarbeiter:in einer flüchtlingspolitischen Organisation aus Köln, dass die lange Zeit der Duldung mit vielen negativen Erfahrungen, einer tiefgreifenden Angst vor Abschiebung und lange eingeübten Mustern der Verarbeitung bei vielen Betroffenen zu erhöhter Vorsicht auch gegenüber unterstützenden und weiterführenden Maßnahmen – wie neu eingeführten Programmen und Projekten – führen kann.

„Also, ne und, dass es dann wirklich so ist, dass die Passbeschaffung jetzt nicht eine Gefahr darstellt. […] Wenn die Oma das schon gesagt hat, dann also, dass bloß kein Pass beschaffen, dann macht es das Enkelkind erstmal nicht. […] Von und dann von außen sozusagen zu sagen, so jetzt du bist in dem Projekt, ne, du kriegst eine Aufenthaltserlaubnis, wenn du dir einen Pass beschaffst und wir helfen dir dabei, das ist oft schwierig" (NRW05).

Ein weiteres Problem im Zusammenhang mit der Niederschwelligkeit: In Interviews schildern Menschen in Duldung, dass Zugänge zu Unterstützungsangeboten nicht zeitnah gefunden werden, es sogar Jahre dauern kann, bis Betroffene

von diesen erfahren. Dabei handelt es sich um Hürden, die auch erzeugt werden durch Arbeitsweisen Sozialer Arbeit, etwa die tradierte Komm-Struktur, bei der die Betroffenen die Einrichtung aufsuchen müssen. Um diese Hürden abzubauen oder gar nicht erst aufkommen zu lassen, benennen die befragten Sozialarbeiter:innen verschiedene Instrumente wie offene oder informierende Angebote und mobile Beratungsmöglichkeiten. Als hilfreich werden weiterhin Empfehlungen und Verweise auf Unterstützung im Rahmen von Peer-to-Peer-Beratung oder durch unterstützende nahestehende und vertraute soziale, professionelle oder ehrenamtliche Beziehungen aufgeführt. Niedrigschwelligkeit und Ansprechbarkeit werden dabei hervorgehoben (wenngleich eine Komm-Struktur hier aufrechterhalten wird).

Ein niedrigschwelliger Zugang, wie er hier beschrieben wird, muss explizit erzeugt werden. Er wird beispielsweise dadurch ermöglicht, dass professionelle Beratungsangebote sowie Infoveranstaltungen in Unterkünften und Mitarbeiter:innen *„mobil ausgestattet"* sind (NRW04). Niedrigschwelligkeit und Zugänglichkeit erfordern auch Übersetzungen. Gemeint ist zum einen das Hinzuziehen von Dolmetscher:innen (NRW04). Asylberatungs- und weitere Beratungsprozesse mithilfe der Muttersprache zu führen, ermöglicht dann auch, die Rechtswege und Rechtslage umfassend zu erklären (H09). Zum anderen kann auch die Transparentmachung behördlicher Regelungen und Vorschriften im übertragenen Sinne als Übersetzungsleistung angesehen werden mit dem Ziel, das bürokratische Dickicht zu lichten und bearbeitbar zu machen. Ein großer Teil davon wird besonders im Behördenkontakt notwendig, worauf wir im späteren Verlauf des Kapitels weiter eingehen werden.

Subjektorientierung

Einige Interviewpartner:innen betonen, dass die Lebensphase Jugend spezifisch ist und damit Anforderungen einhergehen, die sich nicht in ein Themenfeld sortieren lassen. Soziale Arbeit ist deshalb gefordert, im Sinne einer subjektorientierten Jugendarbeit (Scherr 2021) zu agieren. Diese Perspektive scheint im nächsten Zitat auf. Freizeitaktivitäten werden zum Anlass genommen, um mit den Jugendlichen über ihre Lebensfragen zu sprechen und dafür Raum zu geben:

> *„Und dann haben wir sozusagen auf deren Initiative hin: ‚Können wir nicht noch irgendwas Schönes machen, was mehr, ja mehr Freizeit vielleicht ist- […] Oder mehr so: ‚mehr für die Seele als was tun' haben wir dann so eine Fahrradtour durchs Ruhrgebiet gemacht- […] Wo die dann, quasi, erstmal waren die ehrenamtlich tätig und danach waren die mehr Teilnehmer und wir haben die Tour gemacht. […] Ja ja genau, gleichzeitig haben wir irgendwie über Perspektiven geredet, über Biografie, also ‚Was willst du werden?' und ‚Was sind, was sind Sachen, die wichtig sind im Leben?' und solche Sachen haben wir besprochen"* (NRW12).

Die Stärkung autonomer Urteils-, Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit sollte zum Ausgangspunkt der pädagogischen Überlegungen (Scherr 2021) gemacht werden. Die Beteiligung der Adressat:innen, dies zeigt das Beispiel, bei Erstellung und Durchführung der Aktivität sowie die geäußerten individuellen Wünsche und Bedarfe sind dabei zentral.

Die Unterstützungsarbeit von Menschen in Duldung, die häufig als primäres Ziel die Aufenthaltssicherung anstreben, ist insofern von folgendem Dilemma geprägt: Einerseits möchte sie den Wünschen und Präferenzen von jungen Menschen an ihre eigene Lebensgestaltung gerecht werden und andererseits muss sie stark an arbeitsmarktbezogenen Realitäten orientiert sein. Wie in Kapitel 6 ausführlich dargestellt, besteht bei jungen Menschen in Duldung eine große Dringlichkeit, eine Ausbildungs- oder Arbeitsstelle zu finden, um den Aufenthalt zu sichern. Sie werden sowohl auf den Ausbildungsmarkt insgesamt als auch in bestimmte Branchen gedrängt. Soziale Arbeit ist als ein zentrales Element des nach innen wirkenden Migrationsregimes besonders in Integrationsanforderungen und damit verbundene Normalisierungen eingespannt. Wenn sie, um das primäre Ziel der Aufenthaltssicherung zu erreichen, bezüglich Ausbildung und Arbeitsmarkt berät, tut sie dies oft auch entgegen den Wünschen oder Ressourcen der Betroffenen (Spindler et al. 2024). Umso relevanter wird es, dass Sozialarbeiter:innen diese Lage reflektieren und sich der Verstrickungen bewusstwerden, selbst wenn sie diese nicht immer auflösen können. Die Reflexion hilft jedoch bei der Formulierung von Zielen und Ansprüchen. Sie erzeugt somit die Grundlage für Widerstand gegen eine verallgemeinernde Praxis sowie für das Schaffen neuer Angebote, die diese Bedarfe mitdenken. Im Sinne Sozialer Arbeit als (sozial-)pädagogischer Grenzbearbeiterin meint dies, „daher die damit verbundenen Prozesse der ambivalenten Gleichzeitigkeit von Unterwerfung und Subjektwerdung mit Blick auf die Eröffnung und Erweiterung von Handlungsoptionen, als Subjektwerdungspotenzialen, zu bearbeiten“ (Kessl 2009, S. 55).

8.1.2. Hohe Fachkompetenz in der Beratung und Begleitung – Beratung als Kontrolle ordnungspolitischer Maßnahmen

Aufenthaltsrechtliche Beratung setzt eine hohe Fachkompetenz voraus, denn aufenthaltsrechtliche Regelungen sind äußerst komplex und unterliegen zudem einem ständigen Wandel. Insofern sind sie sowohl für Unterstützende als auch für Betroffene schwer zu durchdringen. So stellen Scherr und Breit[1] (2021, S. 45) fest: „Dies führt zu einer paradoxen Situation, in der von Geflüchteten gefordert wird, einen rationalen Umgang mit den gegebenen Bedingungen zu finden, die jedoch nur ansatzweise zu durchschauen sind“. Auch für fachliche Berater:innen

1 Scherr und Breit (2021) beziehen sich in ihrer Untersuchung auf junge geflüchtete Männer sowie ihre Unterstützungsbedarfe in Baden-Württemberg.

von jungen Menschen in Duldung ist das Durchschauen der Regelungen, die im Detail häufig geändert werden, äußerst herausfordernd, da sie juristisch komplex und je nach Bundesland und Kommune spezifisch sind. Ein:e Sozialarbeiter:in aus NRW beschreibt ihr Aufgabenfeld im Interview folgendermaßen:

> *„Regionale Beratung bedeutet, wir gucken auf das Aufenthaltsrechtliche. Wir gucken, dass wir Menschen mit Duldungen hier behalten können, ob da Integrationsausschließungen vorhanden sind oder ob es andere rechtliche Grundlagen gibt, wo wir anknüpfen können, damit die Leute mit einer Duldung zu einem Aufenthalt kommen. Aber, das Hauptziel ist es wirklich, dass wir Menschen in einen Aufenthalt bekommen können"* (NRW09).

Die hohe Bedeutung der Aufenthaltssicherung hängt auch mit umfassenden Teilhabemöglichkeiten in anderen Lebensbereichen zusammen, z. B. mit dem Zugang zu Arbeit, Wohnraum oder soziokultureller Teilhabe. Dabei ist die aufenthaltsrechtliche Beratung auch eine Schnittstellenarbeit zwischen verschiedenen Systemen und hat eine übersetzende Funktion.

Eine weitere Dimension der Aufenthaltsberatung kann darin bestehen, eine Art Kontrollinstanz für bürokratische Instanzen zu sein. Diese:r Sozialarbeiter:in konkretisiert:

> *„Ähm, aber es braucht oftmals eben so eine Kontrollinstanz wie eine Beratungsstelle, die dann eben manchmal auch auf Nachdruck zum Beispiel ne, irgendwie sagt ‚hey, aber ihr müsst jetzt einmal eine aktuelle Duldung ausstellen, die ist seit vier Monaten abgelaufen, die Person kriegt keine Sozialleistungen mehr, die Frau ist schwanger' […] Oder, irgendwie irgendetwas anderes, ne"* (H04).

Personen in Duldung geraten durch die aufenthaltsrechtliche Unsicherheit laufend in Situationen, die schwerwiegende Entscheidungen erfordern, die durch intensive Fallbetreuung und Unterstützung leichter getroffen werden können, wenn es beispielsweise darum geht, ob eine zeitnahe Identitätsklärung zur baldigen Abschiebung oder zur Aufenthaltssicherung führt.

Welche Verantwortlichkeiten, Bedingungen, Schritte und Abwägungen auf Seiten der Berater:innen damit verbunden sein können, wird im folgenden Zitat deutlich:

> *„Wir freuen uns über jeden Aufenthaltstitel. Also nicht unbedingt bei den Selbstläufern sage ich mal, einfach um jeden anderen Aufenthaltstitel. Und gut ist einfach auch, wenn man feststellt, dass man die Teilnehmer überzeugen konnte, auch jetzt für Mitwirkung [bei der Identitätsklärung] usw. und wie die dann zum Teil auch durchhalten. Aber wir stellen dann auch immer fest, mein einer Teilnehmer da, der jetzt aus- und wieder einreisen muss, ja, alleine würden sie das nie machen. Und man*

braucht eine gewisse Vertrauensbasis und das ist halt dann auch aufwändig, weil natürlich kommen sie dann mit jeder Frage zu einem. Und dann ist es auch immer wieder ein Abwägen, inwieweit helfe ich jetzt konkret oder verweise ich nur, damit ich ihn nicht verliere. Weil [es] wirklich unser Ziel ist, durch nachhaltige und intensive Begleitung, Betreuung, Unterstützung das Ziel zu erreichen" (B03).

Dabei muss die aufenthaltsrechtliche Auseinandersetzung um Bleibeperspektiven von Menschen in Duldung häufig auch auf juristischem Wege erstritten werden. Klagen stellen ein im Einzelfall oft notwendiges Mittel der aufenthaltsrechtlichen Begleitarbeit dar. So stellen Interviewpartner:innen dar, dass sie sich beispielsweise die Ablehnung der Erwerbstätigkeit per Bescheid begründen lassen, um dann im Zweifel dagegen klagen zu können. Die Klage wird hier als Selbstverständlichkeit betrachtet. „*(N)atürlich haben wir dagegen geklagt*", erklärt ein:e Berater:in (D03).

Ein:e Interviewpartner:in von einer zivilgesellschaftlichen Organisation aus Essen erläutert, dass bereits die Androhung durch unterstützende Einrichtungen, sich durch die Instanzen zu klagen, in Einzelfällen zu einem Einlenken der Behörden führen könne. In solchen Fällen lenke die Ausländerbehörde ein, um kein Urteil des Oberverwaltungsgerichts hinnehmen zu müssen (NRW14).

Klagen haben den Vorteil, dass sie zwar am Einzelfall abgehandelt werden, die Urteile jedoch über den Einzelfall hinausgehen, weil sie prinzipiell zu Grundlagen für spätere Entscheidungen werden und somit auch für die Behörden zu Vorgaben werden. Dementsprechend finden sich in der Literatur Hinweise auf strategisches Vorgehen vor Gericht. Verwiesen sei insbesondere auf die strategische Prozessführung, bei der es darum geht, „einen Präzedenzfall, der eine exemplarische (Menschen-)Rechtsverletzung vermuten lässt, bis zur höchsten Instanz durchzuklagen, um neben der individuellen Klärung des Falls (Mikroebene) auch strukturelle Klarheit (Makroebene) für alle ähnlich gelagerten Fälle zu erreichen" (Prasad 2023, S. 72). In dem Beispiel aus Essen ist dies angedeutet, aber hier wird schon im Vorfeld von der Behörde (ebenfalls strategisch) eingelenkt, um es nicht so weit kommen zu lassen. Das Ziel strategischer Prozessführung ist es letztlich, über die Durchsetzung der Rechtsansprüche für die betroffene(n) Person(en) hinaus strukturellen Wandel zu erwirken, wobei „die Interessen der beschwerdeführenden Person zentral" (ebd., S. 75) sind. Das Unrecht, das der betroffenen Person zugefügt wurde, wird dabei auch exemplarisch und öffentlich verhandelt und kann zum Empowerment der Betroffenen sowie anderer Personen, die in ähnlichen Situationen sind, beitragen (ebd., S. 73). In der Praxis in Essen zeigt sich aufgrund der Unterbindung der strategischen Prozessführung durch positive Entscheidungen der Behörde im Einzelfall, dass ein struktureller Wandel trotz einer Vielzahl von erfolgreich abgeschlossenen Einzelfällen nicht zustande kommt. Ressourcen für die juristische Arbeit müssen weiterhin für jeden Einzelfall aufgewendet werden. Der Kontakt mit Behörden, gerade mit

der Ausländerbehörde, ist für die Betroffenen und Unterstützenden zentral und mit großem Aufwand sowie Ressourcen verbunden. Darauf geht der folgende Abschnitt näher ein.

8.1.3. Unterstützung beim Kontakt mit Behörden

Ausländerbehörden sind, wie bereits ausgeführt (vgl. Kapitel 5), zentrale Instanz für den Zugang zu Ausbildung, Arbeit und Aufenthaltssicherung. Aufgrund der hohen Relevanz des Behördenhandelns im Rahmen der Aufenthaltssicherung und der damit verbundenen Probleme, mit denen Menschen in Duldung häufig konfrontiert sind, ist die Unterstützung beim Behördenkontakt eine Kernaufgabe für Sozialarbeiter:innen. Zudem unterstützen auch Ehrenamtliche und Aktivist:innen intensiv, wie in Interviews immer wieder anerkennend von Professionellen berichtet wird. Da Behördenkontakte häufig stattfinden müssen – beispielsweise zur Verlängerung dreimonatiger Duldungen oder der Beantragung von Beschäftigungserlaubnissen – ist persönliche Begleitung oft gefragt. Begleitende Personen sind häufig auch Familienmitglieder oder ehrenamtlich Engagierte. Sie können als Zeug:innen des Gesprächs, Informationsmittler:innen und Übersetzer:innen fungieren. Dass dritte Personen als Übersetzer:innen Menschen in Duldung unterstützen müssen, ist häufig das problematische Ergebnis fehlender, jedoch notwendiger Ausfüllhilfen sowie begrenzter Bereitschaft in Ausländerbehörden, amtswegig Dolmetscher:innen beizuziehen und eigene Kompetenzen in Richtung Mehrsprachigkeit zu entwickeln.

Kontrolle der Behörde

Begleiter:innen können die Behördengänge dokumentieren, aktuelle Informationen selbst einholen und nötigenfalls an Anwält:innen weiterleiten und Nachfragen an Behörden richten (H09). Auch für den Transfer von Informationen zwischen verschiedenen Behörden sind Dokumentationen und Kontrollen relevant, denn von Verzögerungen im Aktenlauf kann z. B. die Zahlung von Sozialleistungen negativ betroffen sein. Die Relevanz der Dokumentation und der Schritte, die unternommen werden, steht im folgenden Zitat im Mittelpunkt:

> *„Also, so eine Verlängerung der Duldung, die kann sich auch manchmal ganz schön lange hinziehen. Also da haben wir wirklich zum Teil Klienten, die haben seit drei, vier Monaten keine neue Duldung erhalten. […] Und eigentlich, die sind ja zum Teil verpflichtet halt, aktuelle Sachen vorzuweisen. Wir schreiben dann mit denen zusammen eine Stellungnahme. So ‚ja ich habe an Datum soundso per Mail die Ausländerbehörde versucht zu erreichen'. Oder ‚ich habe mit denen dann und dann telefoniert'. So und dann haben wir so eine kleine Dokumentation, damit wir das nämlich dem Sozialamt zeigen können, damit die nämlich sehen ‚ja okay, die Person*

hat sich wirklich bemüht ein neues Ausweisdokument zu bekommen. Es liegt wohl an der Ausländerbehörde'. Damit nämlich nicht dann das Sozialamt die Leistung komplett sperrt, weil kein aktueller Ausweis vorliegt. Ja" (H10).

Ein:e Expert:in beschreibt ihre Taktik, mehrfach „*gebetsmühlenartig*" (B03) nachzufragen. Hartnäckiges Nachfragen ist auch für Behördenmitarbeiter:innen mit der Beschäftigung mit dem Fall und mit Arbeit verbunden. An mancher Stelle wurde die Erfahrung gemacht, dass dem ein Einsehen folgt oder teilweise auch ein:e andere:r Mitarbeiter:in entscheidet. Auch durch das Verfassen von Anträgen wird ein Verfahren ausgelöst, in dem die Behörde in einen Zugzwang gerät. Auf einen Antrag muss die Behörde antworten und eine Begründung schreiben.

Impression-Management und soziales Kapital

In der Kommunikation mit dem Jobcenter und weiteren Behörden ist es wichtig, ob und wie die Menschen in Duldung und die sie unterstützende Einrichtung auftreten. Die Erfahrungen in den untersuchten Kommunen zeigen, dass es u. a. die Strategie des „Impression-Management" (Goffman 1959) gibt, die die Herstellung eines positiven Ansehens zum Ziel hat. Im Fall der Menschen in Duldung geht es insbesondere darum, zu zeigen, wie „gut integriert" sie sind. So berichtet ein:e interviewte:r Sozialarbeiter:in, dass Menschen in Duldung im Behördenkontakt über die Maßen und in bestimmter Weise vorbereitet sein müssen, um einen guten Eindruck zu machen:

„*Das heißt, wir müssen besonders hübsch sein, besonders schön anziehen, besonders korrekt unsere Mappen haben, unsere Papiere, damit die Person, die da am Schreibtisch ist, guten Tag hat und dann vielleicht ein Arbeitsverbot nicht durchspricht, sondern eine Arbeitserlaubnis erlaubt oder Praktikumserlaubnis oder Ausbildungsduldung. Das erleben wir halt auch so oft und da finde ich auch halt- gerade muslimisch gelesene, männliche Person einfach einen schwierigeren Stand*" (NRW16_1).

Deutlich werden in diesem Zusammenhang die hohen Hürden beim Zugang zu Ausbildung und Arbeitsmarkt, die Abhängigkeit von einzelnen Sachbearbeiter:innen sowie Rassismus, der Menschen in unterschiedlicher Weise treffen kann. Im Zitat oben sind die Merkmale männlich und muslimisch genannt. In Interviews wird auch über die Herausforderung für Unterstützer:innen nachgedacht, die es bedeutet, wenn sie Rassismus im Behördenkontakt durch Begleitung abzufedern versuchen, ohne dabei paternalistisch zu handeln, indem sie für eine Person in Duldung sprechen.

Im Behördenkontakt hilft manchmal das Signal weiter, dass ein unterstützendes Netzwerk als „soziales Kapital" (Bourdieu 2012, S. 238) vorhanden ist. Solche Netzwerke müssen oft auch tatsächlich tätig werden; z. B., um in einem

kollektiven Akt Argumente für eine „gute Integration" von Jugendlichen zu sammeln. Im Zuge unserer Recherche sind wir beispielsweise auf ein Netzwerk rund um Bildungseinrichtungen gestoßen (Schulen in informeller Kooperation mit Kindergärten, Personen bei der Stadt sowie Einrichtungen Sozialer Arbeit), das regelmäßig Statements, die für Menschen in Duldung im Verfahren potenziell wichtig sind, einsammelt.

> *„Ähm, wir als [Name Soziale Arbeit in Unterkunft] können natürlich auch immer viel schreiben, vor allem über Personen, die hier leben, ne, wie ist irgendwie die Eingliederung ins Projekt, wie lange kennen wir die Personen, wie ist die Zusammenarbeit – so Sachen. Ähm, wir haben verschiedene Kontakte eben in die Stadt, wo wir dann auch versuchen, es sind dann auch verschiedene Politiker:innen dann anzuschreiben ‚Hey, besteht die Möglichkeit, da ein Statement zu schreiben, so eine Empfehlung?', so was in die Richtung"* (B04).

Kommunikationsstrategien

In einigen Interviews wird der Aufbau einer Vertrauensbeziehung zu Beschäftigten in den Ausländerbehörden geschildert. Diese ermöglicht die gegenseitige Berechenbarkeit sowie einen Einfluss auf Entscheidungsträger:innen durch *„kürzere Wege"*. Die Corona-Pandemie hat diese Strategie allerdings durchkreuzt:

> *„Da sitzen einige, mit denen ich in mehreren Fällen zu tun hatte, da kennt man sich dann auch, also kennt, aber man weiß, wer die andere Person ist und man hat irgendwie nochmal einen anderen Austausch. Es können irgendwie nochmal kürzere Wege gegangen werden, wenn da – genau. Ähm, und da muss man aber auch eben die Pandemie berücksichtigen, persönlicher Kontakt ist eigentlich kaum mehr so, also es passiert eigentlich alles nur noch über Mails, Briefe, Telefon. Dadurch ist auch so dieser Austausch einfach nicht mehr so da"* (B04).

Schwierigkeiten in der Kommunikation in und nach der Corona-Pandemie werden auch in Interviews in NRW und Hessen als Problem genannt. Häufig erhielten geduldete Menschen beispielsweise verspätet die Verlängerungen ihrer Duldungspapiere (H02; NRW02).

Aber es finden sich auch Beispiele für erfolgreiche Verhandlungen: So hat eine Unterbringungseinrichtung sich bei der Polizei erfolgreich dafür eingesetzt, dass keine Abschiebungen mehr nachts durchgeführt werden. Als Argumentationsgrundlage wurde die potenzielle Traumatisierung von Kindern angeführt. Nach einer versuchten Abschiebung einer Familie mit Kindern um 4:00 Uhr morgens nahm die Sozialarbeiter:in in einer Unterkunft Verhandlungen mit der Polizei auf:

„Genau, und das war dann eben so ein Aufhänger für ein Gespräch mit der Polizei. Und danach gab's so eine gewisse, ich würde es jetzt nicht Kooperation nennen, aber so ein bisschen diesen unausgesprochenen Konsens. Und seitdem ist so was hier in der Unterkunft einfach nicht mehr passiert. So" (B04).

Das Beispiel zeigt, dass Kommunikation nicht immer unproblematisch erscheint, je nach Gesprächspartner:in. Die interviewte Person möchte nicht von „*Kooperation*" sprechen, wenn es um Gespräche mit der Polizei geht. Dafür fehlt die Bereitschaft wechselseitiger verbindlicher und offizieller Zusagen zwischen den Parteien. Vielmehr besteht eine unausgesprochene Vereinbarung, die nur begrenzt Sicherheit bietet. Eine Kooperation mit der Polizei könnte zudem das Vertrauensverhältnis mit den Personen in Duldung beschädigen.

8.1.4. Eine Frage des Herangehens: Beispiele guter Praxis in begleitenden Projekten

Um Umgangsmöglichkeiten aufzuzeigen, werden wir im Folgenden Beispiele guter Praxis und deren Bedingungsgefüge in der Unterstützungsarbeit darstellen. Beratungs- und Begleitangebote zur Ausbildungs- und Arbeitsplatzsuche sowie Aufenthaltssicherung werden einerseits im Rahmen spezifischer Programme und Projekte angeboten, die zumeist in Kooperationsnetzwerke eingebunden sind und häufig nur zeitlich begrenzt durch Bund, Land oder Kommune finanziert werden. Andererseits finden sich längerfristige Unterstützungsangebote durch einzelne Trägerorganisationen, denen in Kommunen eine wichtige Rolle zukommt. Nur wenige Angebote richten sich spezifisch an die Gruppe der Menschen in Duldung.

Good Practice-Beispiele in einzelnen Kommunen

Ein Programm zur Aufenthaltssicherung, das in Interviews häufig als Beispiel guter Praxis hervorgehoben wurde, ist das Programm *Bleibeperspektive in Köln*. Zielgruppe des Programms sind langjährig in Duldung befindliche Menschen in der Stadt (Kölner Flüchtlingsrat 2024). Angestoßen wurde das Projekt *Bleiberechtsperspektiven für langjährig geduldete Menschen in Köln* im Jahr 2016 durch eine zivilgesellschaftliche Initiative. Zwei Jahre später startete das Projekt mit etwa 1.100 Fällen und wurde im Mai 2021 als Programm verstetigt (Stadt Köln 2021). Beteiligt sind zivilgesellschaftliche Organisationen, Wohlfahrtsverbände sowie die Ausländerbehörde. Insbesondere die Kooperation von Ausländerbehörde mit freien Trägerorganisationen und Wohlfahrtsverbänden auf programmatischer Ebene stellt eine Besonderheit dar. Langjährig in Duldung befindlichen Menschen, deren Aufenthaltsbeendigung in Deutschland in Zukunft als unwahrscheinlich bewertet wird, wird durch Beratung und Begleitung Unterstützung geboten, damit sie die häufig hohen Voraussetzungen der Aufenthaltssicherung

besser erfüllen können (ebd.).[2] Die Ausländerbehörde und Sozialarbeiter:innen der beteiligten Organisationen begleiten die Personen gemeinsam. Die Schnittstelle zur Ausländerbehörde sind zwei Sozialarbeiter:innen, die in der Behörde tätig sind. Betreut werden im Programm im August 2022 insgesamt 1.825 von 5.500 Menschen mit Duldung in der Kommune. Bis dahin schafften es insgesamt 446 Langzeitgeduldete in Köln über das Programm, ein dauerhaftes Bleiberecht zu erhalten (Ringendahl 2022). Im *Bleiberechtsprogramm* werden Menschen in ihrem Prozess der Aufenthaltssicherung engmaschig, langfristig und vernetzt aufenthaltsrechtlich beraten und begleitet. Dafür wird u. a. aufsuchend gearbeitet (NRW10). Weiterhin können die Betroffenen eine Beratungsorganisation selbst auswählen, was dazu führt, dass mehr Menschen sich angesprochen fühlen und spezifisch unterstützt werden können (ebd.). Die Beratungsorganisationen können (Selbst-)Organisationen mit unterschiedlichen Schwerpunkten sein. Beispielsweise berät und begleitet *agisra* migrantische Frauen und der *Rom e.V.* Romn:ja. Sind Beratungsorganisationen keine Selbstorganisationen, sind sie meist in unterschiedliche Communities hinein vernetzt und von diesen anerkannt, wie z. B. der Flüchtlingsrat. Die Zusammenarbeit unterschiedlicher unabhängiger Beratungsorganisationen erleichtert den Vertrauensaufbau; ebenso vorangehende positive Erfahrungen mit den Organisationen durch Familienmitglieder, Freund:innen oder Bekannte. Dass insbesondere freie Trägerorganisationen und andere unabhängige Unterstützungsorganisationen von Menschen in Duldung angesprochen werden, deutet auch darauf hin, dass staatliche Institutionen nur unzureichend im Feld der Unterstützungsarbeit von Menschen in Duldung aktiv sind und daher wenig positive Erfahrungen bestehen.

Ein anderes Beispiel guter Praxis ist das *Grandhotel Cosmopolis*. Das Projekt in Augsburg wird in Interviews als bedeutsamer Ort der Unterbringung, des Empowerments sowie der Unterstützung von Menschen in Duldung durch Beratung und Begleitung hervorgehoben. Entstanden ist es durch Aktivist:innen, Kultur- und Kunstschaffende, die sich im Jahr 2011 auf die Suche nach Räumlichkeiten begaben und dabei auf eine ungenutzte Immobilie der Diakonie stießen. Der Wohlfahrtsverband plante, in dem leerstehenden ehemaligen Pflegeheim eine Gemeinschaftsunterkunft für geflüchtete Menschen zu errichten. Nach erfolgreichen Verhandlungen begannen Aktivist:innen aus Augsburg mit Planung und Umbau des Gebäudes zum *Grandhotel Cosmopolis* (Grandhotel Cosmopolis 2024). Auf Basis der Menschenrechte setzt sich das Grandhotel aktivistisch sowie durch konkrete Unterstützung für geflüchtete Menschen in Augsburg ein. Seit

2 Das Programm wird fast durchgängig als positiv geschildert. Kritik aus der Zivilgesellschaft bezieht sich darauf, dass die Auswahl der potenziellen Teilnehmer:innen in der Ausländerbehörde zu einer erhöhten Aufmerksamkeit und potenziellen Nachteilen für diejenigen führen könnte, die nicht teilnehmen (können). Ausschlüsse für in das Programm aufgenommene Menschen können aufgrund fehlender Mitwirkung erfolgen. Kriterien dazu sind definiert (Stadt Köln 2021a).

dem Jahr 2013 umfasst es einerseits die Unterbringung von Asylbewerber:innen in Zweibettzimmern sowie andererseits einen regulären Hotelbetrieb. Ziel ist es, sozialer Segregation von geflüchteten Menschen entgegenzuwirken und Selbstbestimmung zu ermöglichen, beides zentrale Probleme in der Unterbringung von Menschen in Gemeinschaftsunterkünften. Derzeit leben im Grandhotel 50 bis 60 Personen als „Asylgäste" in einem eigenen Gebäudeteil mit Schlafzimmer, Küche und Bad/WC (ebd.). Gestaltet wird das Haus durch Aktivist:innen sowie Bewohner:innen, denen das Haus auch als zentraler Treffpunkt des sozialen Austauschs dient. Weiterhin finden selbstorganisierte Kunst- und Kulturveranstaltungen statt und es gibt Empowermentangebote, etwa Peer-to-Peer-Angebote. Sozialarbeiter:innen bieten zudem einen niedrigschwelligen Zugang zu aufenthaltsrechtlichen Beratungsangeboten. Die Beratung ist spendenfinanziert und kann somit ihre Unabhängigkeit von staatlichen Geldgeber:innen gewährleisten. Auf der politischen Ebene tritt das Grandhotel als zentraler flüchtlingspolitischer Akteur in Augsburg auf, der darum bemüht ist, Handlungsspielräume im Bundesland auszuweiten und zu nutzen.

Bezüglich der Ausbildungs- und Arbeitsplatzsuche existieren Projekte in den untersuchten Kommunen, die entweder auch für Menschen in Duldung geöffnet sind oder (seltener) Menschen in Duldung als Hauptzielgruppe haben. Längere Zeit war Personen in Duldung die Teilnahme an Landesprogrammen meist verwehrt. Erst zeitnah zur Einführung des Chancen-Aufenthaltsrechts wurde dieser Ausschluss aufgeweicht. In NRW hatte laut den Gesprächen mit den beteiligten Expert:innen das vom Land finanzierte Programm *Durchstarten in Ausbildung und Arbeit* eine hohe Relevanz und wurde oft als Beispiel guter Praxis benannt, weil es explizit die Gruppe der jungen Menschen in Duldung bzw. mit Aufenthaltsgestattung in den Blick nahm, mehrere Förderbausteine und eine langfristige, engmaschige und lebensweltorientierte Begleitung in Kommunen in NRW ermöglichte (vgl. Kapitel 3). Das Programm wurde in über 50 Kreisen und kreisfreien Städten in NRW umgesetzt, darunter auch Essen und Köln, und umfasste insgesamt sechs Förderbausteine: das Jobcoaching, die berufsbegleitende Qualifizierung (durch das BAMF), das Nachholen des Hauptschulabschlusses, Schul-, Ausbildungs- sowie berufsvorbereitende Kurse und Jugendintegrationskurse, einen Innovationsfonds sowie das Teilhabemanagement, welches schon in der Durchführung der Landesinitiative *Gemeinsam klappts* angelegt war (Kommunale Integrationszentren Köln 2020).

Als erfolgreichster Förderbaustein wird in Interviews das Coaching hervorgehoben, da es eine enge und zeitlich nicht begrenzte Begleitung geduldeter Menschen ermöglicht. Zudem sind die Unterstützungsangebote *„aus einer Hand"* betreut von einer Person, die die individuelle Situation im Blick hat und engmaschig begleitet, wie ein:e Mitarbeiter:in der städtischen Verwaltung erklärt (NRW15_1).

Der Erfolg des Programms wird dabei in der lebensweltorientierten Unterstützung durch eine Ansprechperson gesehen (NRW08). Die positive Bewertung

spiegelt sich auch in den Teilnehmer:innenzahlen wider. So fand beispielsweise in Köln von Oktober 2020 bis Ende Juni 2023 bei 340 Personen eine Zuweisung zum Coaching statt (Kommunale Integrationszentren Köln 2023, S. 5). Zum Bedauern vieler Organisationen ist das Programm Mitte 2023 nicht mehr verlängert worden – trotz sehr positiver Bewertung seitens unterschiedlicher Akteur:innen auch im Hinblick auf den Aufbau von Strukturen.

Die oben aufgeführten Programme zeigen, dass es bewährte Ansätze und positive Erfahrungen gibt. Eine tragende Rolle spielt dabei die Soziale Arbeit, deren Arbeit auf struktureller Ebene im Folgenden Thema sein wird.

8.2. Politische Einflussnahme durch Soziale Arbeit

Der Auftrag von Sozialer Arbeit, durch politisches und strukturveränderndes Handeln gesellschaftlichen Wandel voranzutreiben, wird in der Wissenschaft Sozialer Arbeit vorrangig unter Bezugnahme auf das Triple-Mandat und die Überschrift *Soziale Arbeit als Menschenrechtsprofession* begründet. Das dritte Mandat (neben den Mandaten Hilfe und Kontrolle) beinhaltet eine wissenschaftliche Fundierung der Methoden und Handlungstheorien sowie eine eigene berufsethische Fundierung, einen Ethikkodex. Dieser wird gestützt durch die Definition Sozialer Arbeit im Sinne der International Federation of Social Workers (IFSW) und der International Association of Schools of Social Work (IASSW) (Burzlaff/Eifler 2018, S. 350; Muy 2018, S. 260; Prasad 2023, S. 8). Als Hauptleitlinien sind die Menschenrechte sowie Gerechtigkeit für die Profession benannt. „Der Menschenrechtsaspekt ist darüber hinaus eine wichtige Ressource, nämlich als Basis für die mögliche Einlösung von individuellen Rechtsansprüchen, aber auch für die Formulierung von kollektivierten Ansprüchen an Politik und Sozialpolitik sowie für den Versuch, einen Beitrag an die Veränderung sozialer Regeln der Machtstruktur zu leisten“ (Staub-Bernasconi 2008, S. 14). Die ethischen Leitlinien können die Profession unabhängiger von schwankenden politischen Konjunkturen machen und zugleich eine Legitimation für politisches und strukturveränderndes Handeln geben.

Die Interviews offenbaren ein Spektrum politischer Praxen. Diese reichen von spezifischen Unterstützungspraktiken von Einzelpersonen bis in die Bereiche Lobby-, Bildungsarbeit oder Öffentlichkeitsarbeit hinein. Sie schlagen dabei eine Brücke zwischen individueller Unterstützung und dem Streben nach strukturellen Veränderungen, konzentrieren sich sowohl auf einzelne Fälle als auch auf die Beeinflussung struktureller Rahmenbedingungen, wie beispielsweise aufenthaltsrechtliche Bestimmungen oder kommunalpolitische Entscheidungen zur Duldung.

Einleitend betrachten wir die Bedeutung der politischen Haltung von Sozialarbeiter:innen in der Beratungssituation. Anschließend rücken die

verschiedenen Ansätze und Methoden politischer Intervention, die von Sozialarbeiter:innen eingesetzt werden, um institutionelle und strukturelle Änderungen herbeizuführen, in den Fokus unserer Betrachtung. Anhand der Fälle, die wir in Zusammenarbeit mit Personen in Duldung herausgearbeitet haben, stellen wir dar, dass eine Auffassung von Sozialer Arbeit, die politischen Aktivismus als einen konstitutiven Bestandteil professioneller Praxis versteht und nicht als Add-on (als eine bloße Ergänzung) begreift, von wesentlicher Bedeutung ist.

8.2.1. Eine Frage der Haltung: Politische Perspektiven in der Sozialen Arbeit

Die Haltung von Sozialarbeiter:innen, insbesondere das Engagement für die Rechte von Menschen in Duldung, ein kritisches Bewusstsein gegenüber existierenden Strukturen und für die Notwendigkeit, diese zu hinterfragen, all das ist ausschlaggebend dafür, die Teilhabemöglichkeiten von Personen in Duldung in einem erweiterten Kontext zu denken und damit im besten Fall das Handlungsspektrum und die Handlungsfähigkeit zu erweitern. Die Haltung von Sozialarbeiter:innen ist in der Arbeit mit Menschen in Duldung in besonderer Weise relevant, da diese aus staatlicher Sicht ausreisepflichtig sind. Daher bewirkt die staatliche Finanzierung von Trägerorganisationen, dass diese Personen in Duldung häufig aus ihren Angeboten ausschließen; entweder generell oder einzelne Gruppen von Menschen in Duldung, z. B. solche ohne Beschäftigungserlaubnis.

Ein:e Interviewpartner:in verweist dabei auf eine historische und politische Verantwortung für die prekäre Lage von Menschen in Duldung in Deutschland, um das eigene Engagement zu begründen:

> *„Also ich finde diese Hürde, und da das Verständnis auch zu haben und auch vor allem, eben auch das Verständnis zu haben, dass wir nicht unbeteiligt sind. Auch historisch gesehen sind wir nie unbeteiligt an der Situation, in denen Leute heutzutage mit einer Duldung, zum Beispiel aus Afghanistan hier in Deutschland sind. Man kann da die Verantwortung nicht komplett von sich streichen. Und das Verständnis muss auch gestärkt werden. […] Ja, da wirklich, das Verständnis auch einfach zu haben, hey das gibt da, kann da nicht einfach sagen: ‚ist ja Anweisung'. Nee, das geht, das, das, man kann nie sagen ‚das ist Anweisung'. Es gibt auch eine politische Verantwortung, es gibt eine internationale Verantwortung"* (H04).

Die Relevanz eines menschenrechtsorientierten Ansatzes in der Sozialen Arbeit und die Wahrung der Grundrechte für Menschen in Duldung werden in den Interviews von den befragten Sozialarbeiter:innen deutlich hervorgehoben. So werden die Inklusion dieser Personen in die Gesellschaft und deren Teilhabe als wesentliche Elemente einer erfolgreichen Sozialen Arbeit angeführt:

„Und politisch muss einfach dieses Thema der Passbeschaffung noch einmal thematisiert werden. Und ich finde das ist aber auch, also eigentlich ist es auch Aufgabe der Sozialen Arbeit auch diese Punkte zu thematisieren, weil die Leute leben ja nicht in einem grundrechtsfreien Raum. Also die haben ja trotzdem noch Grundrechte und das ist ja trotzdem-. Also ich verstehe, mein Selbstverständnis ist natürlich eine, eine menschen[rechts]orientierte Arbeit. Und, wie kann Teilhabe gelingen, wie kann Integration gelingen? Wie kann eine plurale Gesellschaft gelingen und das passiert nicht, indem man irgendetwas sehr exklusiv macht und jemanden auf Grund von irgendetwas, obwohl jemand ganz andere Voraussetzungen erfüllt und extremen Mehrwert haben kann für die Gesellschaft, nur deswegen irgendwie ausschließt" (H04).

Ein zentrales Dilemma für die Soziale Arbeit ergibt sich aus den schon weiter oben problematisierten gesetzlichen Rahmenbedingungen, die Zugänge für Menschen in Duldung oftmals beschränken und diese somit von Unterstützungsleistungen ausschließen.

Was folgt daraus im Sinne eines politischen Verständnisses Sozialer Arbeit? Wie Scherr (2021, S. 198) betont, befindet sich die Soziale Arbeit damit in einem Spannungsfeld zwischen dem universalistischen Anspruch und der politischen sowie rechtlichen Situation, die Menschen in Schutzbedürftige und Nicht-Schutzbedürftige kategorisiert. Ein widerständiges Handeln gegen diese Diskrepanz erfordert, dass Sozialarbeiter:innen aktiv nach Möglichkeiten suchen, Teilhabe zu ermöglichen, und gegebenenfalls gegen behördliche Entscheidungen Einspruch erheben. Die Entwicklung von Beratungsangeboten für Menschen in Duldung, die in der Regel nachrangigen Zugang zu Unterstützungsmaßnahmen haben, wird als politischer Auftrag und aus einem professionellen, menschenrechtsorientierten Selbstverständnis heraus verstanden. Die Sozialarbeiter:innen stehen dabei vor der Herausforderung, nicht dem dominierenden Diskurs zu folgen und in segregierende Denkmuster zu verfallen, sondern alle Klient:innen gleichwertig zu behandeln und für ihre Rechte und Teilhabemöglichkeiten einzustehen.

„Und dann wir so viele Dinge nicht anbieten können, die wir andern Menschen, sei es deutscher Staatsbürgerschaft oder mit einer Anerkennung beraten würden oder unterstützen würden, dort bei dem Personenkreis nicht greifen und man schauen muss, wie kann man da als Sozialarbeiter:in trotzdem der Person noch eine gute Anlaufstelle sein. Und eben, dass man nicht in dieses gleiche Muster verfällt. Unsere Klient:innen zu unterteilen in die, die ja hierbleiben können und mit denen arbeiten wir ganz intensiv und schauen, was es braucht, damit sie hier gut ankommen können. Und mit dem anderen Teil arbeiten wir entweder gar nicht oder nur auf Rückführung orientiert. Und ich glaube das ist fast das Komplexeste, dass man nicht in dieses Denkschema verfällt, weil wir noch einen anderen professionellen Auftrag haben" (H06).

Die Reflexion dessen, was als Auftrag Sozialer Arbeit verstanden wird, kann die Sichtweise auf umfassende Teilhabe und damit ein Denken aus dem vorgegebenen Rahmen heraus überhaupt erst ermöglichen. Soziale Arbeit mit Personen in Duldung benötigt neben umfassender fachlicher Expertise insofern ein klares politisches Engagement, Bewusstsein über den menschenrechtsorientierten Auftrag Sozialer Arbeit, aber auch Möglichkeiten und Rahmenbedingungen, um diesen Auftrag umzusetzen, um mit widerständigen Praxen der Entrechtung und Exklusion von Menschen in Duldung im System der differentiellen Inklusion entgegenzutreten.

> *„Und für die Menschen tätig zu werden und zu schauen: okay, was bringen die mit? Und wo können wir irgendwie ansetzen? Und da eben sich dann auch stark zu machen, ich glaube, das ist mehr als in unseren anderen Bereichen […]. Noch einmal mehr politisch tatsächlich für die Menschen. Irgendwie zu schauen: welche Möglichkeiten gibt es da? Welche Spielräume hat auch eine Kommune, da trotzdem anderen, anderen Punkt setzen? Und dass man da, glaube ich, als Sozialarbeiter:in, wenn man eine gute Arbeit machen will, gerade mit Geduldeten, ein Stück weit auch politisch, einen politischen Auftrag, oder so einen, ich nenne es mal Menschenrechtsprofessionsauftrag haben muss, um, um da gut zu unterstützen. Weil wenn man nur mit dem Kostenträger in Konta-, sozusagen ein Kostenträger, der einen zahlt, der mit der Verwaltung, dann ist das tatsächlich also sehr deutlich, dass da Soziale Arbeit nicht mehr so gefragt ist. Sondern dann ist man wie, wenn eine Verwaltungsangestellte. Und deswegen glaube ich, braucht es so einen politischen Blick“* (H06).

Das dritte Mandat Sozialer Arbeit sieht die interviewte Person hier als wesentlich, um die Soziale Arbeit als Profession von den Tätigkeiten einer Verwaltungskraft abzugrenzen. Es ist das, was für sie die Soziale Arbeit im Kern ausmacht. Die Bedeutung der Navigation zwischen der Vertretung der Interessen der Adressat:innen und den Anforderungen der Geldgebenden kommt auch in folgendem Zitat zum Ausdruck:

> *„Na, so eine gute Beratungspraxis muss sich über das Dilemma des Triple-Mandats bewusst sein und sich dessen bewusst sein, dass sie ähm in erster Linie die ähm Interessen der Adressat:innen und die eigene fachliche politische Haltung vertreten müssen ähm und im Zweifelsfall strategisch so vorgehen müssen, dass ähm Geldgeber zwar zufrieden sind, aber man möglicherweise nicht all ihre Wünsche erfüllt“* (B06).

In Interviews wird weiterhin darauf hingewiesen, dass die Unabhängigkeit der Unterstützungsorganisation zentral ist, um ohne größere Umwege politisch eingreifen zu können. So berichten Sozialarbeiter:innen im Interview, dass es für Kolleg:innen, die bei Kommunen angestellt sind, oft schwieriger ist, Kritik frei zu äußern oder Veränderungen anzustoßen.

In der Praxis sind es häufig freie Trägerorganisationen und zivilgesellschaftliche Organisationen, die ihr Handeln explizit politisch begründen und öffentlich Kritik formulieren (können). Zugleich sind auch sie nicht frei von Zwängen, wie andere Interviewpartner:innen beschreiben:

> *„Es ist natürlich halt immer, halt auch ein Spagat, den wir machen müssen. Wir sind Auftragnehmerin der Stadt und müssen natürlich halt gucken, dass wir, sage ich einmal, unseren Arbeitgeber jetzt nicht so direkt vor den Kopf stoßen. Aber dennoch, […] äußern wir da Kritik. Weil, […] wir sind schließlich das Sprachrohr für unsere Klienten. So. Und das wird dann entsprechend dann auch in den Berichten so dargestellt, wenn es da Klärungsbedarf gibt, oder wenn es da gewisse Sachen gibt, dass mit manchen Behörden […] Schwierigkeiten auftreten*" (H10).

Deutlich wird eine Ambivalenz in den Möglichkeiten politischer Intervention. Der:die Interviewpartner:in beschreibt seine:ihre Tätigkeit als Spagat zwischen Interessenvertretung seiner:ihrer Nutzer:innen sowie einem städtischen Auftrag. Deutlich wird in diesem Zitat auch, dass Spielräume politischen Handelns immer wieder neu durch Sozialarbeiter:innen ausgelotet werden können.

Inwiefern Unterstützer:innen *„auch die Perspektive von Geflüchteten"* (H18) einnehmen und das *„Sprachrohr"* (H10) von Menschen in Duldung sein können, ist dabei auch kritisch zu betrachten. Weil die Gruppe der Menschen in Duldung nicht homogen ist und keine einheitlichen Interessen verfolgt, besteht ein gewisses Vakuum im Bereich der politischen Artikulation seitens Menschen in Duldung. In diesem Vakuum gedeihen paternalistische Haltungen von Unterstützer:innen gegenüber Betroffenen. In Interviews wurde auch auf die Bedeutung der Reflexion von eigenen Rassismen von Unterstützer:innen als wesentlich für eine kritische Soziale Arbeit verwiesen:

> *„Mein Eindruck ist schon, dass es dann […] auch 'ne Trägerstruktur braucht, oder so 'ne Haltung innerhalb eines Trägers. Und das immer wieder zu reflektieren, immer wieder auch zu schauen, und dass auch wir, sozusagen, als Sozialarbeiter:innen, ja, Teil dieser Gesellschaft sind, auch mit Vorurteilen behaftet […] Auch Sozialarbeiter:innen sind ja sozusagen da nicht irgendwie frei […] davon beeinflusst zu sein. Und, ich glaub', das Wichtige, das immer wieder zu hinterfragen und zu kritisieren*" (H24).

Die interviewte Person sieht Soziale Arbeit beeinflusst von Ansichten, die in der Gesellschaft verbreitet sind, und eingespannt in Rassismus(re)produktion. Dem entgegen setzt sie die Arbeit in einer Trägerstruktur, die kritische Reflexion und kritisches Engagement ermögliche. Organisation und Methoden Sozialer Arbeit, die ihren Einfluss als politische Akteurin stärken, werden in den folgenden Ausführungen thematisiert.

8.2.2. *Lobby- und Öffentlichkeitsarbeit sowie weitere Formen politischer Einflussnahme und Intervention*

Aus einer Perspektive des politischen Handelns haben Interviewpartner:innen aus der Sozialen Arbeit vielfältige Interventionsformen angesprochen, die dazu dienen, auf strukturelle, rechtliche und politische Veränderungen hinzuwirken. Diese Interventionen zielen darauf ab, die Lebensbedingungen von Personen in Duldung strukturell zu verbessern, sie umfassend zu unterstützen und ihnen Wege zur Aufenthaltssicherung zu eröffnen. Ebenso wurden Maßnahmen beschrieben, die auf kommunaler Ebene eine Verbesserung und Weiterentwicklung von Unterstützungsangeboten und Rahmenbedingungen für Teilhabe erreichen sollen. Mit der individuellen Beratung und Begleitung von Einzelpersonen haben wir uns zu Beginn dieses Kapitels beschäftigt. Auch bei der Lobby- und Öffentlichkeitsarbeit können Einzelfälle im Fokus stehen. Bei der Politisierung von Einzelfällen stehen diese häufig stellvertretend für Gruppen von Menschen in Duldung. Das Ziel ist in solchen Fällen die Verbesserung der Situationen der Gruppe. Ein Beispiel dafür ist die Methode der strategischen Prozessführung.

Strukturelle Veränderungen herbeizuführen, wird auch in Interviews als Aufgabe Sozialer Arbeit thematisiert. So argumentiert ein:e Berater:in, es brauche eine *„kritische Sozialarbeit"*, die den eigenen Auftrag deutlich mache und sich beispielsweise nicht an Abschiebungen beteilige (H24).

Burzlaff und Eifler argumentieren in diesem Zusammenhang, dass „Politiken […] entscheidender Faktor zur Behebung" sozialer Probleme seien, weshalb „es von elementarer Relevanz ist, dass sich Sozialarbeiter*innen, die mit von Flucht betroffenen Menschen arbeiten, in ihre Zielgruppe betreffende politische Entscheidungsprozesse einmischen" (Burzlaff/Eifler 2018, S. 256).

Als geeignete Mittel der politischen Einmischung werden in Interviews Lobby- und Öffentlichkeitsarbeit genannt. Prasad verortet Lobby- und Öffentlichkeitsarbeit – neben weiteren Ansätzen, wie Whistleblowing oder Empowerment – als Methoden, um strukturelle Veränderungen herbeizuführen (Prasad 2023, S. 21). Dabei ist bislang wenig bekannt über Methoden der Lobby- und Öffentlichkeitsarbeit im Kontext von Flucht und Sozialer Arbeit (Prasad 2020, S. 25 f.).

In Interviews wird deutlich, dass Lobby- und Öffentlichkeitsarbeit oft durch Beteiligung an Gremienarbeit und Arbeitskreisen oder durch die Erstellung von Leitlinien in Bezug auf Entscheidungsfindung in der Kommune erfolgt (NRW05). Sie steht in engem Zusammenhang mit der Vernetzung von Akteur:innen, auf die im weiteren Verlauf des Kapitels eingegangen wird. So erklärt die Beratungsfachkraft einer flüchtlingspolitischen Organisation, dass es darum gehe,

> *„immer wieder Allianzen schaffen zu können und eh, in die Politik reinzutragen und da auch tatsächlich politische Entscheidungen hervorzubringen, die Veränderungen in der Verwaltung dann eben hervorrufen"* (NRW16_1).

Dazu gehört es auch, politischen Druck zu machen, um beispielsweise auf Rassismus in der Kommune hinzuweisen (NRW16_1). Ehrenamtliche beschreiben sich im Interview dabei als wirkmächtige *„pressure group"*, die auf kommunaler Ebene Druck zu relevanten Themen aufbauen kann (NRW06). In Nürnberg und Umgebung haben sich sogar mehrere Helferkreise zu *PAHN – Politische Arbeitsgemeinschaft Helferkreise Region Nürnberg* zusammengeschlossen, um die Interessen der Geflüchteten und der zivilgesellschaftlich Engagierten gebündelt lautstärker vertreten zu können.

Weiterhin wird in Interviews auf die Methode der Medien- und Pressearbeit verwiesen. So berichten Ehrenamtliche über wirkungsvolle Pressearbeit auf lokaler Ebene in Kooperation mit flüchtlingspolitischen Organisationen (NRW06; H09). Auch Politiker:innen können in die Öffentlichkeitsarbeit einbezogen werden, um auf Einzelfälle aufmerksam zu machen. Hier zeigt sich auch die Bedeutung von Lobbyarbeit für die Rechte von Menschen in Duldung im kommunalen Kontext. Als weitere Methode der Öffentlichkeitsarbeit wird in Interviews in allen untersuchten Kommunen auf die Initiierung von Kampagnen verwiesen, in denen Bleiberecht für Menschen in Duldung gefordert wird. Beispielsweise berichtet ein:e Interviewpartner:in:

> *„Also der […] Flüchtlingsrat hat viele Aktionen zu dem Thema gemacht. Genau, wir hatten mal so eine Kampagne ‚Aktion Bleiberecht'. Genau, und halt immer wieder Veranstaltungen"* (B04).

Kampagnenarbeit kann auch bei der Akquirierung von Ressourcen zur Finanzierung von Programmen und Projekten oder bei der Forderung von Strukturveränderungen und Regularisierungen erfolgreich sein. Die Politisierung von Einzelfällen im Rahmen von Kampagnen ist eine wichtige Strategie. Diese wirkt allerdings nicht für alle Betroffenen gleichermaßen, denn es kann auch einen Bias in der Betroffenheitsökonomie geben:

> *„Öffentlichkeitsarbeit funktioniert am besten für Frauen mit Kind ((lacht)), am schlechtesten für einen jungen Mann"* (B04).

Ein:e Berater:in berichtet in diesem Zusammenhang, Öffentlichkeitsarbeit sei nicht immer das Mittel der Wahl und von den Betroffenen nicht unbedingt gewünscht. Es bestehe die Furcht, dass die öffentliche Aufmerksamkeit dann beim Kontakt mit Behörden schaden könnte (B4). Weiterhin wird auf die Einreichung von Petitionen als Strategie der Aufenthaltssicherung verwiesen (vgl. Kapitel 4). Insbesondere in Interviews in Hessen wird auf die Bedeutung von Petitionen hingewiesen, da diese den Weg zu Härtefallverfahren eröffnen können (H09). Allerdings wird von einem:einer Sozialarbeiter:in aus Bayern auch angemerkt, das Sammeln von Unterschriften für den Petitionsausschuss sei angesichts der

vielen Petitionen nicht mehr so effektiv und werde daher *„kapazitätentechnisch"* (B04) nicht mehr als Vorgehensweise gewählt. Alle aufgezeigten Möglichkeiten der politischen Einflussnahme beruhen auf der Voraussetzung, dass Wissen zusammengetragen wird, Einzelne sich zusammentun und Unterstützer:innen sich gemeinsam organisieren. Daher wird im Folgenden die Bedeutung der Vernetzung im Mittelpunkt stehen.

8.3. Brücken bauen: Vernetzung als Basis für gelungene Unterstützungsdienste

Netzwerke auf lokaler und regionaler Ebene, die von unterschiedlichen Akteur:innen initiiert und etabliert werden, stellen ein zentrales Fundament für die Wirksamkeit der Unterstützungsmaßnahmen dar. Wie in den vorangegangenen Kapiteln gezeigt wurde, wird ein breites Spektrum an Unterstützungsleistungen von einer heterogenen Gruppe von Akteur:innen erbracht, einschließlich Beratungsstellen, Sozialarbeiter:innen, Ehrenamtlichen, Rechtsanwält:innen, Flüchtlingsräten und Aktivist:innen. Sie zielen darauf ab, inklusive, bedarfsorientierte soziale Infrastrukturen aufzubauen, um gesellschaftliche Teilhabe im lokalen Rahmen zu ermöglichen. Dadurch schaffen sie eine lokale soziale Infrastruktur der Solidarität (Schilliger 2020). Silver und McFarlane (2019) unterstreichen die Notwendigkeit, das Verständnis von urbaner sozialer Infrastruktur zu erweitern, um die vielschichtigen Beziehungen zwischen sozialen Rechten, dem Versagen des Staates bei der Bereitstellung von Diensten und den Bemühungen zivilgesellschaftlicher Akteur:innen zur Förderung sozialer Teilhabe zu verstehen. Schilliger (2020) führt das Konzept „Infrastruktur der Solidarität" ein und definiert diese als einen Prozess, durch den Verbindungen zwischen Menschen hergestellt werden, die sich in unterschiedlichen sozialen Lagen befinden, wie beispielsweise zwischen Unterstützer:innen mit legalem Aufenthaltsstatus und undokumentierten, rassifizierten Migrant:innen.

In allen sechs untersuchten Kommunen existieren eine Vielzahl von Organisationen und dichte Netzwerke zur Unterstützung von Personen in Duldung. Allerdings unterscheiden sich diese Netzwerke voneinander in ihrem Umfang. Horizontale Netzwerke, die sich aus der Zusammenarbeit gleichberechtigter zivilgesellschaftlicher Organisationen ergeben, basieren auf der gegenseitigen Kenntnis der Akteur:innen, ihrer spezifischen Schwerpunkte und Expertisen sowie auf ihrem alltäglichen Austausch. Sozialarbeiter:innen übernehmen dabei eine koordinierende Funktion, um die geduldeten Personen in komplexen Lebenslagen ihren Bedürfnissen entsprechend zu unterstützen. Dabei benötigen sie insbesondere Kenntnis der relevanten Anlaufstellen und Netzwerkpartner:innen, an die Personen vermittelt werden können. Dies ist insbesondere in jenen Fällen

wichtig, in denen manche Anlaufstellen Menschen in Duldung im Gegensatz zu Personen mit einem sicheren Status ausschließen:

> *„Ich glaube, wo wir tätig werden können als Sozialarbeiter:innen in dem Bereich mit Geduldeten, das ist so ein bisschen wie so als Koordination zu agieren. Zu wissen, wo sind Stellen, wo sind Netzwerkpartner:innen, […] wo wir die Leute hinvermitteln können. Also sozusagen irgendwie versuchen, kreative Ideen zu finden, […] Also wenn es die Person betrifft, auch außerhalb der ersten Ideen, die einem so kommen vielleicht für Menschen mit Anerkennung, irgendwie zu gucken, zu vermitteln. Zu wissen: was gibt es da?"* (H06)

Im Mittelpunkt der individuellen Beratung stehen die spezifischen Bedürfnisse und Belange der Adressat:innen. Beispielsweise kann die Unterstützung bei der Arbeitssuche je nach Person unterschiedliche Leistungen umfassen: Hilfe beim Verfassen von Lebensläufen und Bewerbungen, Vermittlung von Kontakten oder Ansprechen von potenziellen Arbeitgeber:innen. Diese Aufgaben werden oft in Kooperation mit anderen Organisationen – z. B. der Jugendberufshilfe und Jugendberatungsbüros – bewältigt. Diese Zusammenarbeit beruht auf der über die Jahre hinweg entstandenen Vernetzungsstruktur. Dabei werden passende Angebote für die jeweilige Zielgruppe gesucht und gegenseitig vermittelt, wie diese:r Berater:in berichtet:

> *„Alle Leute, die unter 27 sind […], da arbeite ich eng mit [Angebot X] zusammen. Und das war bisher immer sehr fruchtbar gewesen, das war eine gegenseitige Unterstützung. Weil ich, ich sage mal, auch diese Kapazitäten gar nicht hätte mit allen Ausbildungsplatz zu suchen, ob sie mir sage ich mal die Arbeit abnehmen, sie aber gleichzeitig durch mich auch viele Teilnehmende gewinnen können für ihr Projekt"* (H15).

Ein:e Berater:in skizziert ihre Tätigkeit als Verbindung individuell zugeschnittener Unterstützungsangebote und betont die Notwendigkeit einer sorgfältigen, strategischen Planung. Dies ist nötig, um im Rahmen eines Projektmanagements festzulegen, welche Schritte die betreute Person selbst übernimmt und welche von dem:der Berater:in angegangen werden müssen. Ferner wird die Zusammenarbeit mit anderen Sozialarbeiter:innen in unterschiedlichen Arbeitsfeldern als besonders bedeutsam herausgestellt. Dieser kooperative Ansatz ermöglicht eine bessere Koordinierung und Anpassung der Unterstützungsmaßnahmen:

> *„All diese Wege, alles zusammen sozusagen auszutarieren und sich auf 'ne Strategie zu einigen und dann zu gucken, was kann die Person selber tun? Was muss ich für sie beantragen? Gibt's 'n Anwalt/Anwältin schon an der Hand? Hat eine Anwältin schon gemacht? ‚Bleibst du jetzt bei mir in der Beratung?' Genau. Schritt A machst du,*

Schritt B kann ich machen. Das ist so, in der Beratung, die Hauptarbeit, zu gucken. Und genau, es melden sich sehr viele Multiplikatorinnen, also Sozialarbeiterinnen aus unterschiedlichsten Einrichtungen, die auch viel in der Integrationsarbeit sind und was auch 'ne schöne Zusammenarbeit ist, die machen die Schritte und ich berate sie. So macht das jetzt- Also genau, sie machen jetzt XY, schreiben der Ausländerbehörde XY und wenn sie 'ne Antwort bekommen, schicken sie mir und dann kann ich drauf gucken und dann kann ich sagen, ist es richtig/falsch" (H13).

Die Kooperation zwischen Beratungseinrichtungen und Unternehmen ist ausschlaggebend für eine erfolgreiche Arbeitsvermittlung. Besonders wertvoll sind hier die Kooperationen mit Arbeitsmarktprogrammen und Bildungseinrichtungen, die zielführend zur Arbeitsmarktintegration sowie zum Zugang zu Bildung und Ausbildung beitragen. In diesem Kontext sei die multiperspektivische Vernetzung in Frankfurt am Main hervorgehoben, die aufenthaltsrechtliche Beratung miteinbezieht und die Kooperation mit (Berufs-)Schulen umfasst. Sie zeigt auf, wie durch die Mobilisierung vielfältiger Ressourcen verschiedenen Formen der Ausgrenzung begegnet werden kann (H19). Insbesondere für Beratungseinrichtungen, die Schwierigkeiten im Kontakt mit den Ausländerbehörden erfahren, können Kooperationen mit Programmen wie *Wirtschaft integriert* einen Weg zur Erleichterung des Zugangs zu den Behörden darstellen, da die Unternehmen zumeist einen besseren Draht zu den Behörden haben (H19).

Ein Beispiel aus einer Jugendhilfeorganisation, die ein breites Themenspektrum abdeckt, zeigt, wie die Organisation auf die Vermittlung an Expert:innen und die weitere Zusammenarbeit mit ihnen angewiesen ist. Adressat:innen werden zeitweise an diese anderen Einrichtungen verwiesen, kehren aber für weitere Beratung zur Jugendhilfeorganisation zurück. Die Funktion der Beratung liegt darin, vorhandene Unterstützungsangebote effektiv zu koordinieren. Entsprechend den Bedürfnissen der Adressat:innen wird die Beratung delegiert, um eine bestmögliche Unterstützung zu gewährleisten (H18).

Ein weiterer Bereich der Vernetzung betrifft den Dialog zwischen Sozialarbeiter:innen und potenziellen Ausbildungsbetrieben (NRW03; NRW04) sowie die Kooperation mit Schulen, um Schüler:innen und Lehrkräfte über die Relevanz des Schulbesuchs für die Sicherung des Aufenthaltsstatus aufzuklären (NRW10). Auch Schulungen von flüchtlingspolitischen Organisationen für Ehrenamtliche und Behörden zu Themen rund um Antidiskriminierung, rechtliche Grundlagen und Potenziale sind Teil dieser kooperativen Strategie (NRW04; NRW05). Dies ist nicht zuletzt der Komplexität und Dynamik aufenthaltsrechtlicher Regelungen in Bezug auf Duldung und Aufenthaltssicherung geschuldet. Die Wissensvermittlung kann sich dabei auch gezielt an die Betroffenen richten. So berichtet eine Beratungsfachkraft, wie Schüler:innen in Duldung über ihre (zukünftigen) Möglichkeiten aufgeklärt werden, damit sie selbst Einfluss auf ihre Aufenthaltssituation nehmen können:

„Was jetzt konkret zu tun ist, welche Möglichkeiten Schülerinnen und Schüler haben, das wissen die häufig nicht; und ich finde gerade im Bereich der Schule ist es ein großes Problem. Weil wenn wir in Schulen sind und da und wissen, da sitzen auch Geduldete, dann versuchen wir die natürlich schon zu motivieren und denen klarzumachen, wenn sie in einem gewissen Alter sind,- […] dass sie quasi selbst auch eine Chance haben, […] ihre Aufenthaltssituation zu verbessern" (NRW10).

Unterstützungsangebote auf dem Weg zur Teilhabe am Arbeitsmarkt werden häufig mit aufenthaltsrechtlichen Maßnahmen verzahnt. Die Vernetzung mit Expert:innen im Bereich des Aufenthaltsrechts – insbesondere Beratungsstellen und Rechtsanwält:innen – wird als ausschlaggebend angesehen für die Überwindung der rechtlichen Hürden und die Eröffnung neuer Chancen für Menschen in Duldung.

„Also ich habe auch schon einige Schulungen […] Fortbildungen gemacht, die über Rechtsanwälte gehalten worden sind, beispielsweise. Und ja: man hat schon über den Kontakt, weil ich schon einmal begleitet habe, schon den ein oder anderen so bisschen sympathisiert, so würde ich das mal so sagen. Wo man natürlich dann auch einmal eine E-Mail oder so schreiben kann und sagen kann: ‚Wie sieht da die rechtliche Lage oder so aus?' oder genau" (H19).

Es zeigt sich, dass die Bündelung verschiedener Angebote – z. B. die Verbindung von Arbeitsmarkt- und Rechtsberatung mit Unterstützung in Wohnfragen oder die Verknüpfung von Unterstützungsbedarfen mit Freizeitaktivitäten – zur Stabilisierung der Lebenssituation von Menschen in Duldung beitragen kann. Über die strategische Vorgehensweise hinaus ist es von entscheidender Bedeutung, eine ganzheitliche Perspektive auf die Situation geduldeter Menschen zu entwickeln und sich für die Schaffung von Lösungsansätzen zur Sicherung des Aufenthaltsstatus einzusetzen:

„Also, ich glaube, bei uns ist es schon so, dass wir den Menschen als Ganzes versuchen wahrzunehmen oder auch […] nicht nur den Menschen, sondern auch seine Sozialräume sozusagen. Auch zu wissen, in welchen Bezügen lebt er, welche Kontakte hat er. Hat er welche überhaupt? Also wir […] arbeiten zum Beispiel, das habe ich vergessen zu erwähnen, auch mit Ehrenamtlichen, gerade Mentoren oder so etwas, ne. Es gibt auch viele mittlerweile, die auch so Programme haben, wo die Leute dann […] in der Freizeit vielleicht auch noch einmal eine Person haben, die, mit denen sie dann zum Beispiel auch Frankfurt erkunden können. […] Und ja, für die Aufenthaltssicherung ist das mit Sicherheit auch gut, wenn jemand auch nicht nur formal so gesagt integriert ist, sondern wirklich integriert ist, in gewissen echten Bezügen drinstecken" (H19).

Abschließend lässt sich festhalten, dass der Aufbau und die Pflege von vielschichtigen Netzwerken zur Verbindung der verschiedenen Unterstützungsangebote – von den ehrenamtlichen und nicht-staatlichen Initiativen bis hin zu den kommunalen, regionalen und staatlichen Akteur:innen – von zentraler Bedeutung für die gesellschaftliche Teilhabe und die Verbesserung der Lebenssituation von Menschen in Duldung sind. Durch die multidisziplinäre Zusammenarbeit, den Austausch von Wissen und Erfahrungen sowie die Schaffung einer bedarfsorientierten und ganzheitlichen sozialen Infrastruktur, die durch solidarische Beziehungen unterstützt sind, wird ein Rahmen geschaffen, innerhalb dessen individuelle und kollektive Ressourcen effektiver und effizienter mobilisiert und genutzt werden können. Die hierbei entstehenden Kooperationen eröffnen neue Perspektiven für die gesellschaftliche Teilhabe. Damit fungieren sie als kritischer Hebel, der es ermöglicht, auf die komplexen Herausforderungen, mit denen geduldete Personen konfrontiert sind, erfolgreich zu reagieren.

8.3.1. Die Architektur der Unterstützung: Eine analytische Annäherung an Netzwerkstrukturen

Ausgehend von den Beschreibungen der unterschiedlichen Netzwerke in der Arbeit mit Menschen in Duldung lassen sich grob drei Typen unterscheiden: informelle, formelle und semi-formelle. Im Rahmen unserer Forschung haben wir vor allem informelle sowie semi-formelle Netzwerkstrukturen vorgefunden. Angesichts der Tatsache, dass geduldete Personen nur in seltenen Fällen als primäre Zielgruppe in der kommunalen Integrationspolitik betrachtet werden, sind formelle Netzwerke, die speziell auf diese Personengruppe ausgerichtet sind, deutlich unterrepräsentiert.

Informelle Netzwerke bauen auf bestehenden lokalen Gegebenheiten sowie persönlichen und institutionellen Verbindungen auf und umfassen eine heterogene Gruppe von Akteur:innen, die sowohl professionelle als auch nicht-institutionelle zivilgesellschaftliche Akteur:innen einschließt. Die Stärke dieser Netzwerke liegt in ihrer Fähigkeit, den Austausch durch direkte Kontakte und die Nutzung vorhandener Infrastrukturen zu erleichtern, um Teilhabe in verschiedenen Lebensbereichen zu ermöglichen. Ein besonderes Augenmerk liegt auf multidisziplinären Netzwerken von Fachkräften, die durch niederschwellige Kommunikation – z. B. ein einfaches Telefonat – die Kooperation im Rahmen multiprofessioneller Einzelfallarbeit effektiv gestalten. Auf der lokalen Ebene spielen solche Netzwerke eine wesentliche Rolle für die Unterstützung von Menschen in Duldung. Dies wird am Beispiel des Engagements zivilgesellschaftlicher Organisationen in Städten wie Darmstadt und Frankfurt deutlich, wo der alltägliche Austausch und die gegenseitige Unterstützung eine wichtige Rolle bei der Unterstützung von Menschen mit Duldungsstatus spielen.

Formelle Netzwerke hingegen entstehen durch gezielte Programme und Projekte und zeichnen sich durch eine strukturierte, multidisziplinäre und institutionalisierte Zusammenarbeit der Akteur:innen aus. Das weiter oben beschriebene Kölner *Bleiberechtsprogramm* zeigt, wie die Kooperation zwischen zivilgesellschaftlichen Organisationen und der Ausländerbehörde als kommunaler Behörde trotz unterschiedlicher Ansätze und Zielsetzungen erfolgreich sein kann, um Menschen in Duldung zu unterstützen und ihnen einen gesicherten Aufenthaltsstatus zu ermöglichen. Dabei sind Konflikte aufgrund divergierender Ziele und Rationalitäten der Akteur:innen nicht ausgeschlossen. Trotz des Konfliktpotenzials erzeugt auch diese Konstellation Synergieeffekte, die den Menschen in Duldung zugutekommen.

> *„Und da eben auch, eh, ich würde sagen auf Nicht-Regierungsebene, immer wieder Allianzen schaffen zu können und eh, in die Politik reinzutragen und da auch tatsächlich politische Entscheidungen hervorzubringen, die Veränderungen in der Verwaltung dann eben hervorrufen, weil dieses Programm ja auch beinhaltet, dass Stellen geschaffen wurden im Ausländeramt, also das ist ja auch ein Synergieeffekt auf beiden Seiten und das ist dann etwas, was in Köln klappt und das ist ein Vorteil"* (NRW16).

Diese Synergieeffekte können nur dann entstehen, wenn bestimmte Voraussetzungen gegeben sind, die Handlungsspielräume eröffnen, wie z. B. die Bereitschaft auf den Leitungsebenen, der (kommunal-)politische Wille und/oder eine starke Zivilgesellschaft, die das Erkämpfen von Handlungsspielräumen ermöglicht.

Ein formelles Netzwerk trägt nicht nur zu einer institutionalisierten Zusammenarbeit der verschiedenen Akteur:innen und damit zu mehr Verbindlichkeit und Versachlichung der Themen auf lokaler Ebene bei. Ein weiterer Effekt einer solchen Institutionalisierung ist, dass die Lebenssituation von geduldeten Personen zu einem öffentlichen Thema in der Stadtgesellschaft wird. Dieses institutionalisierte Setting führt zu einer Erhöhung der gesellschaftlichen Legitimität des Themas auf der lokalen Ebene. Darüber hinaus fördert ein formelles Netzwerk die informelle Vernetzung im lokalen Setting. Insbesondere zivilgesellschaftliche Akteur:innen profitieren von einem institutionalisierten Rahmen, in dem sie ihre Netzwerke mit Behörden und anderen zivilgesellschaftlichen Akteur:innen pflegen und ausbauen können.

Eine weitere Form der Vernetzung findet sich im Kontext jener formellen Netzwerke, welche nicht primär auf die Belange der Personen in Duldung ausgelegt sind. Unterstützungsstrukturen für diese Zielgruppe sind in der Regel in Netzwerken eingebettet, die sich allgemein mit unterschiedlichen Aspekten der Teilhabe von Migrant:innen und geflüchteten Menschen beschäftigen und eine Vernetzung zwischen Fachleuten betreiben. Dabei ist zu beobachten, dass institutionalisierte Arbeitskreise und Runde Tische primär Themen um anerkannte Geflüchtete oder Asylsuchende adressieren.

Wenn solche Netzwerke zum Vorteil von geduldeten Menschen genutzt werden, bezeichnen wir sie als semi-formelle Netzwerkstrukturen. In ausgewählten Kommunen haben wir Stakeholder:innen identifiziert, die in den formellen Netzwerken aktiv sind und diese institutionalisierten Gremien dazu nutzen, um auf die Probleme und Bedürfnisse von geduldeten Personen hinzuweisen, Brücken zu anderen Gruppen zu schlagen und Allianzen zur Unterstützung von Menschen in Duldung zu errichten.

Die Bedeutung all dieser Netzwerke muss kritisch diskutiert werden. Die Last der Vernetzungsaktivitäten ruht bei allen drei Netzwerktypen oft auf den Schultern einer begrenzten Anzahl von Personen, von denen einige als zentrale Schlüsselpersonen hervorstechen. Dies gilt insbesondere für informelle Netzwerke: Fällt eine dieser Schlüsselpersonen aus, geht wertvolles Wissen verloren. Darüber hinaus finanzieren sich die Organisationen in diesen Netzwerken zu einem großen Teil über zeitlich befristete Drittmittelprojekte. Temporäre oder wechselnde Projekte bergen das Risiko des bruchartigen Ressourcenausfalls, wenn die Weiterfinanzierung durch staatliche Stellen ausbleibt, wie z. B. im Projekt *Durchstarten in Ausbildung und Arbeit*. In formellen Netzwerken stellt sich zudem die Frage, ob ein Austausch auf Augenhöhe immer möglich ist und die jeweiligen Kompetenzen gleichberechtigt anerkannt werden. Ebenfalls von Bedeutung sind die Rahmenbedingungen der Arbeit in diesen Netzwerken: Zeitdruck und eine hohe Arbeitsbelastung sind die Regel. Der Bedarf an ehrenamtlicher Arbeit ist so groß, weil die wenigen bezahlten Kräfte grundsätzlich überlastet sind. Die Arbeit in einem Setting grundsätzlicher Überlastung erfordert besondere individuelle Hartnäckigkeit, die bei der Etablierung und Aufrechterhaltung der Netzwerke eine wichtige Rolle spielt.

8.3.2. Gute Praxis der Mehrebenen-Vernetzung

Wir möchten hier die Rolle von semi-formellen und informellen Netzwerken in der lokalen Politikgestaltung beleuchten. Im Mittelpunkt stehen Sozialarbeiter:innen, die in ihrem beruflichen Alltag mit Geflüchteten und mit geduldeten Personen zusammenarbeiten. Sie sind als engagierte Sozialarbeiter:innen zu beschreiben, die sich intensiv für die Entwicklung innovativer sozialer Projekte einsetzen, um u. a. die soziale Teilhabe von Personen in Duldung zu verbessern. In den Interviews wurde deutlich, dass sie in ihrem Arbeitsalltag Strategien zur Förderung der Inklusion dieser Zielgruppe anwenden, wobei der informelle Austausch mit Fachkräften aus dem juristischen und psychologischen Bereich eine wichtige Rolle spielt. Besonders hervorgehoben wird die Effektivität kurzer Abstimmungswege in multiprofessionellen Tätigkeitsfeldern, die durch diverse Netzwerke ermöglicht werden.

Dabei nutzen die einzelnen Akteur:innen z. B. die thematisch breit angelegten Runden Tische zu Migrationsfragen als Plattform, um die spezifischen

Bedürfnisse und Probleme von geduldeten Personen zu thematisieren. Diese in der Regel von der kommunalen Verwaltung organisierten Treffen fördern die Bildung von Netzwerken, in denen die Belange von Menschen in Duldung adressiert werden. Durch die strategische Nutzung solcher Netzwerke gelingt es den Sozialarbeiter:innen, auf die prekäre Situation dieser Personengruppe aufmerksam zu machen und Allianzen zu bilden, um nachhaltige Lösungen zu finden.

Ein Beispiel hierfür ist eine durch Sozialarbeiter:innen initiierte lokale Bedarfsanalyse zur Lebenssituation von geduldeten Personen, die zu mehr Aufmerksamkeit bei politischen Entscheidungsträger:innen und in der Verwaltung führte. Dies ereignete sich im Zuge der Auflösung einer großen Unterkunft für Geflüchtete. Trotz der Schließung suchten die Menschen in Duldung weiterhin den Rat der Sozialarbeiter:innen, obwohl diese offiziell nicht mehr für die Betreuung dieser Personengruppe *„mit unsicherer Bleibeperspektive"* (H06) zuständig waren. Um dennoch Unterstützung zu bieten, nahmen Sozialarbeiter:innen Kontakt mit der Stadtverwaltung auf. Ziel war es, durch eine Studie die spezifischen Lebensumstände und die Perspektive dieser Menschen darzulegen:

> *„Es war, dass wir schon gesagt haben, dass wir da einen hohen Bedarf sehen […] wo es dann vielleicht gerade eben in den Einzelfällen, bei Menschen mit unsicherer Bleibeperspektive darum ging, wo gehen da eigentlich die nächsten Schritte hin? […] da war es dann so, dass wir gesagt haben: ‚nee, auch wenn wir an sich nicht mehr zuständig sind, muss doch irgendwie eine Möglichkeit geben auch diesen Bedarfen oder diesen Wünschen dieser Menschen jetzt tatsächlich noch eine Stimme zu geben und auch deutlich zu machen, dass wir dahin schauen und dass uns das auch wichtig ist zu verstehen, was sie brauchen und was nicht'. Genau. Und das ist […] diese Möglichkeit auch eben zu schauen, was kann Soziale Arbeit da auch veranlassen und an wen kann man sich dann wenden und solche Projektgelder vielleicht auch zu bekommen"* (H06).

Gut ausgebaute Netzwerke, wenngleich nicht institutionalisiert, und eine niedrigschwellige Anbindung von zivilgesellschaftlichen Gruppen und Sozialarbeiter:innen an Kommunalpolitik und -verwaltung haben es in diesem Fall ermöglicht, Aufmerksamkeit für Problemlagen zu generieren, die von den städtischen Behörden nicht wahrgenommen wurden und für die sie sich nicht zuständig fühlten. Ausschlaggebend für diesen Prozess waren die guten Beziehungen und das gegenseitige Vertrauen zwischen den involvierten Akteur:innen, das engagierte Auftreten der Sozialarbeiter:innen und ihre tief im Feld verankerte Expertise zum Thema.

Ein weiteres Fallbeispiel illustriert, wie durch die Vernetzung der Sozialarbeiter:innen eine drohende Abschiebung verhindert werden konnte und stattdessen eine Ausbildungsduldung für die betroffene Person ausgestellt wurde. In diesem Fall wurde eine Person in Duldung, die alle Voraussetzungen für eine Ausbildungsduldung erfüllte – einschließlich eines unterschriebenen

Ausbildungsvertrags, während eines Beratungsgespräches unerwartet in Abschiebehaft genommen. Die Doppelzuständigkeit von lokaler und zentraler Ausländerbehörde in Duldungsfällen führte zu Versäumnissen, sodass schließlich eine Duldungsverlängerung durch die zentrale Ausländerbehörde nicht erteilt und die Abschiebung eingeleitet wurde. Die Fähigkeit zur mehrdimensionalen Vernetzung, die zwar nicht institutionalisiert, aber auf informeller Ebene etabliert war, diente der Mobilisierung einer Vielzahl von Akteur:innen wie Kommunal- und Landespolitiker:innen sowie lokalen und überregionalen Beratungsstellen. Eine weitere Ebene war die Vernetzung mit anwaltschaftlichen Akteur:innen, die sich für die Belange von geduldeten Menschen einsetzen (Advocacy, Lobbyarbeit), wie Flüchtlingsorganisationen und engagierte Anwält:innen. Auch diese Art der Vernetzung ist nicht institutionalisiert. Die mediale Arbeit konnte schließlich öffentliche Aufmerksamkeit und politischen Druck mobilisieren. Die Fähigkeit, kurzfristig und auf verschiedenen Ebenen zu agieren, unterstreicht die Bedeutung informeller und semi-formeller Netzwerke als Instrumente für soziale Gerechtigkeit und den Schutz der Menschenrechte.

8.4. Fazit

In der Analyse der prekären Situation und der Unterstützungssysteme zeichnen sich drei wesentliche Aspekte ab, die für das Verständnis und die Verbesserung der Situation von Menschen in Duldung in Deutschland von zentraler Bedeutung sind: Erstens verdeutlicht die Analyse die große Bedeutung von Unterstützungsarbeit für geduldete Menschen beim Zugang zu Ausbildung, Arbeit und letztlich zu einem gesicherten Aufenthaltsstatus. Exemplarisch wurde aufgezeigt, welche Möglichkeiten und Herausforderungen sich für Unterstützungsmaßnahmen und -strukturen ergeben, wenn Menschen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität in einer permanenten Unsicherheit über ihren Aufenthaltsstatus und in einer Situation sehr eingeschränkter Teilhabemöglichkeiten gehalten werden. Als gute Praxis der Unterstützung auf individueller Ebene wurden insbesondere die langfristige, engmaschige und individuelle Beratung und Begleitung aufgeführt. Aufgrund der aufenthaltsrechtlich dynamischen und hochkomplexen Situation von Menschen in Duldung braucht es zudem eine hohe Fachkompetenz im Beratungskontext.

Zweitens bezieht sich eine weitere Erkenntnis auf die politische Dimension der Unterstützungsarbeit. Es zeigt sich, dass die Soziale Arbeit nicht nur in der Begleitung und Beratung von Einzelfällen eine Rolle spielt, sondern auch als politische Akteurin auftritt. Durch gezielte Lobby- und Öffentlichkeitsarbeit sowie durch Vernetzung mit anderen, auch zivilgesellschaftlichen Akteur:innen kann sie strukturelle Veränderungen mit dem Ziel einer Verbesserung der Situation von Menschen in Duldung anstoßen. Besonders wirksam ist politisches Engagement,

wenn dieses als integraler Bestandteil professioneller Praxis in der Sozialen Arbeit verstanden wird und nicht nur als eine bloße Ergänzung oder Erweiterung.

Drittens ist die Bedeutung der Vernetzung hervorzuheben. Die multidisziplinäre Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Akteur:innen – von ehrenamtlichen Initiativen über Wohlfahrtsverbände bis hin zu Aktivist:innen – ist entscheidend, wenn es darum geht, den komplexen Bedürfnissen von geduldeten Menschen gerecht zu werden und eine effektive Unterstützung zu gewährleisten. Diese Netzwerke ermöglichen nicht nur den Austausch von Ressourcen und Informationen zur individuellen Unterstützung, sondern auch Bündnisarbeit, um sich aktiv in politische Diskurse und strukturelle Veränderungsprozesse einzumischen.

Wir orientieren uns in diesem Kapitel an Beispielen guter Praxis der Unterstützung von Menschen in Duldung, denn an ihnen lassen sich besonders gut Strategien und Möglichkeiten analysieren. Es zeigen sich jedoch auch deutliche Grenzen der Unterstützungsmöglichkeiten. Zwar zeigt unsere Untersuchung auf, dass in den untersuchten Kommunen unterstützende Programme, Projekte und Angebote bestehen, die auch für Menschen in Duldung zur Verfügung stehen. Allerdings finden sich nur wenige Angebote, die die Gruppe der geduldeten Menschen als Hauptzielgruppe haben. Dies begrenzt die Handlungsmöglichkeiten von Unterstützer:innen.

Die Bedingungen für das Funktionieren von Unterstützungsnetzwerken müssen kritisch betrachtet werden, insbesondere vor dem Hintergrund der Belastung einzelner Schlüsselpersonen und der Abhängigkeit von befristeten Finanzierungen, die die Nachhaltigkeit dieser Initiativen gefährden können. Auch die Gleichberechtigung der Ehrenamtlichen, der zivilgesellschaftlichen Initiativen und politischen Aktivist:innen gegenüber kommunalen, regionalen und staatlichen Stellen innerhalb formeller Netzwerke ist ein kritischer Punkt. Weiterhin ist die Gewährleistung von Effektivität der Unterstützung unter den gegebenen Rahmenbedingungen von hohem Zeitdruck und hoher Arbeitsbelastung oft fraglich.

Abschließend ist darauf hinzuweisen, dass die Suche nach guter Praxis im Forschungsprojekt zugleich die Gefahr birgt, dass der Blick auf Verhinderungen von Unterstützungsmöglichkeiten vernachlässigt wird. So haben wir uns beispielsweise nicht mit der Frage befasst, wie Soziale Arbeit in restriktives Verwaltungshandeln eingebunden ist, etwa wenn ihre Rolle bei der Durchsetzung der Ausreisepflicht beleuchtet wird (Muy 2020, S. 265 ff.). Der Fokus der Ausführungen lag auf den unterstützenden Organisationen im kommunalen Gefüge, vor allem auf der Rolle der Sozialen Arbeit. Menschen in Duldung sind selbstverständlich nicht nur Empfänger:innen von Unterstützungsangeboten, sondern regeln ihre Bedarfe häufig selbst oder mithilfe von Freund:innen oder Familie. Sie treten für ihre Interessen ein und als politisch handelnde Subjekte auf und organisieren sich auch politisch, um einen gesellschaftlichen Wandel zu bewirken. Manchmal kommt es auch zu Koalitionen von Unterstützenden mit

selbstorganisierten Zusammenschlüssen. Dieses gemeinsame Handeln systematisch mitzudenken ist aber vielerorts noch eine Leerstelle. In diesen Allianzen liegen Möglichkeiten sowohl für die Unterstützenden, rassismuskritisch und stärker reflexiv zu arbeiten, als auch für alle Beteiligten, mit vereinten Kräften den Forderungen effektiver zum Durchbruch zu verhelfen.

Literatur

Ambrosini, Maurizio/Boccagni, Paolo (2015): Urban Multiculturalism beyond the „Backlash": New Discourses and Different Practices in Immigrant Policies across European Cities. In: Journal of Intercultural Studies 36, 1, S. 35–53.

Ataç, Ilker (2023): Umkämpfte städtische Solidarität: Wie zivilgesellschaftliche und kommunale Akteur*innen den Zugang zu sozialen Leistungen für Migrant*innen mit prekärem Aufenthaltsstatus prägen. In: Atzmüller, Roland/Décieux, Fabienne/Ferschli, Benjamin (Hrsg.): Ambivalenzen in der Transformation von Sozialpolitik und Wohlfahrtsstaat. Soziale Arbeit, Care, Rechtspopulismus und Migration. Weinheim/Basel: Beltz Juventa, S. 266–283.

Bourdieu, Pierre (2012): Ökonomisches Kapital, kulturelles Kapital, soziales Kapital. In: Bauer, Ullrich/Bittlingmayer, Uwe H./Scherr, Albert (Hrsg.): Handbuch Bildungs- und Erziehungssoziologie. Wiesbaden: Springer VS, S. 229–242.

Burzlaff, Miriam (2023): Beratung meets Policy Practice – Zur Notwendigkeit eines Zusammendenkens von subjektorientierter Unterstützung und gerechtigkeitsorientierter Strukturarbeit. In: Prasad, Nivedita (Hrsg.): Methoden struktureller Veränderung in der Sozialen Arbeit. Opladen/Toronto: Barbara Budrich, S. 44–54.

Burzlaff, Miriam/Eifler, Naemi (2018): Kritisch intervenieren!? Über Selbstverständnisse, Kritik und Politik Sozialer Arbeit – oder aber: Was ist der ‚weiße Kittel' Sozialer Arbeit? In: Prasad, Nivedita (Hrsg.): Soziale Arbeit mit Geflüchteten. Rassismuskritisch, professionell, menschenrechtsorientiert. Opladen/Berlin/Toronto: Barbara Budrich, S. 345–365.

Geiger, Dorothee (2016): Handlungsfähigkeit von geduldeten Flüchtlingen. Eine empirische Studie auf der Grundlage des Agency-Konzeptes. Wiesbaden: Springer VS.

Gerth, Ulrich (2016): Jenseits der Versäulung. Beratung, aufsuchende Erziehungshilfen und Jugendberufshilfe in einem Beratungs- und Jugendhilfezentrum. In: Bundeskonferenz für Erziehungsberatung (Hrsg.): Beratung in Bewegung. Beiträge zur Weiterentwicklung in den Hilfen zur Erziehung. Erlangen, S. 148–165.

Goffman, Erving (1959): The Presentation of Self in Everyday Life. New York: Doubleday and Company Inc.

Grandhotel Cosmopolis e.V. (2024): „Le Grand History. Rückblick und Meilensteine". grandhotel-cosmopolis.org/origin (Abfrage: 12.06.2024).

Güntner, Simon/Ataç, Ilker/Homberger, Adrienne/Kirchhoff, Maren/Bastick, Zach/Mallet-Garcia, Marie/Spencer, Sarah (2023): Selektiv inklusiv: Lokale Antworten auf aufenthaltsrechtliche Prekarität in Cardiff, Frankfurt am Main und Wien. In: Ataç, Ilker/Güntner, Simon/Homberger, Adrienne/Kirchhoff, Maren (Hrsg.): Lokale Antworten auf aufenthaltsrechtliche Prekarität: Zugänge zu Gesundheitsversorgung, Unterbringung und Bildung. Opladen/Berlin/Toronto: Barbara Budrich, S. 109–125.

Kessl, Fabian (2009): Soziale Arbeit als Grenzbearbeiterin. Einige grenzanalytische Vergewisserungen. In: Neumann, Sascha/Sandermann, Philipp (Hrsg.): Kultur und Bildung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 43–61.

Kölner Flüchtlingsrat (2024): „Bleiberechtsprogramm". koelner-fluechtlingsrat.de/beratungsstellen/bleiberechtsprojekt (Abfrage: 12.06.2024).

Kommunale Integrationszentren Köln (2020): Durchstarten in Ausbildung und Arbeit. (Flyer). www.ki-koeln.de/assets/Flyer-Durchstarten-Druckversion.pdf (Abfrage: 12.06.2024).

Kommunale Integrationszentren Köln (2023): „Durchstarten in Ausbildung und Arbeit". Projektumsetzung in Köln. Abschlussbericht. 01.10.2020 bis 30.06.2023. www.ki-koeln.de/assets/Durchstarten-in-Ausbildung-und-Arbeit/Abschlussbericht-DiAA-10-2023.pdf (Abfrage: 12.06.2024).

Kreichauf, René/Mayer, Margit (2021): Negotiating urban solidarities: multiple agencies and contested meanings in the making of solidarity cities. In: Urban Geography 42, 7, S. 979–1002.

Ministerium für Kinder, Jugend, Familie, Gleichstellung, Flucht und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen (2024): „Gemeinsam klappts". www.mkjfgfi.nrw/gemeinsam-klappts (Abfrage: 12.06.2024).

Muy, Sebastian (2018): Mandatswidrige Aufträge an Soziale Arbeit in Sammelunterkünften für Geflüchtete. In: Prasad, Nivedita (Hrsg.): Soziale Arbeit mit Geflüchteten. Rassismuskritisch, professionell, menschenrechtsorientiert. Opladen/Berlin/Toronto: Barbara Budrich, S. 260–273

Prasad, Nivedita (2020): Statt einer Einführung: Menschenrechtsbasierte, professionelle und rassismuskritische Soziale Arbeit mit Geflüchteten. In: Prasad, Nivedita (Hrsg.): Soziale Arbeit mit Geflüchteten. Rassismuskritisch, professionell, menschenrechtsorientiert. Opladen/Berlin/Toronto: Barbara Budrich, S. 9–29.

Prasad, Nivedita (2023): Methoden struktureller Veränderungen in der Sozialen Arbeit. In: Prasad, Nivedita (Hrsg.): Methoden struktureller Veränderung in der sozialen Arbeit. Opladen/Berlin/Toronto: Barbara Budrich, S. 7–33.

Ringendahl, Alexandra (2022): „Langjährig Geduldete bekommen mit Hilfe der Stadt Bleiberecht". Kölner Stadtanzeiger (03.08.2022). www.ksta.de/koeln/bleiberecht-stadt-koeln-gibt-langjaehrig-geduldeten-eine-chance-3625 (Abfrage: 06.06.2024).

Schäfer, Georg (2002): Realisierung der Sozialraumorientierung: praktische Perspektiven. Beispiel der Stadt Celle/Bundesmodell INTEGRA. Projektverlauf und Veränderungen in der Praxis. In: Merten, Roland (Hrsg.): Sozialraumorientierung. Zwischen fachlicher Innovation und rechtlicher Machbarkeit. Weinheim/München: Juventa, S. 69–90.

Scherr, Albert (2021): Menschenrechte, Moral und Professionalität in der Sozialen Arbeit mit Geflüchteten. In: Migration und Soziale Arbeit 3, S. 196–205.

Scherr, Albert (2021): Subjektorientierte Offene Kinder- und Jugendarbeit. In: Deinet, Ulrich/Sturzenhecker, Benedikt/Schwanenflügel, Larissa von/Schwerthelm, Moritz (Hrsg.): Handbuch Offene Kinder- und Jugendarbeit. 5. Auflage. Wiesbaden: Springer VS, S. 639–652.

Scherr, Albert/Breit, Helen (2021): Gescheiterte junge Flüchtlinge? Abschlussbericht des Forschungsprojekts zu Problemlagen und zum Unterstützungsbedarf junger männlicher Geflüchteter in Baden-Württemberg. Pädagogische Hochschule Freiburg, Institut für Soziologie.

Schilliger, Sarah (2020): Challenging who counts as a Citizen. The infrastructure of solidarity contesting racial profiling in Switzerland. In: Citizenship Studies 24, 4, S. 530–547.

Schilliger, Sarah/Ataç, Ilker (2023): Urbane Infrastrukturen der Solidarität: Zivilgesellschaftliche Organisationen und illegalisierte Migrant:innen in Bern und Wien. In: Ataç, Ilker/Güntner, Simon/Homberger, Adrienne/Kirchhoff, Maren (Hrsg.): Lokale Antworten auf aufenthaltsrechtliche Prekarität. Zugänge zu Gesundheitsversorgung, Unterbringung und Bildung. (Gesellschaft und Nachhaltigkeit, 13). Opladen/Berlin/Toronto: Barbara Budrich, S. 189–208.

Schirilla, Nausikaa (2024): Migration und Flucht. Orientierungswissen für die Soziale Arbeit. 2., erweiterte und überarbeitete Auflage. Stuttgart: Kohlhammer.

Silver, Jonathan/McFarlane, Colin (2019): Social Infrastructure, citizenship and life on the margins of popular neigbourhoods. In Lemanski, Charlotte (Hrsg.): Citizenship and Infrastructure. Practices and Identitites of Citizens and the State. Abingdon, UK: Routledge, S. 22–42

Spindler, Susanne/Langhoop, Gesa/Madjlessi-Roudi, Sara/Mayer, Marina/Ataç, Ilker/Scherschel, Karin (2024): „Leider ist es sinnvoll, das Mädel macht jetzt eine Ausbildung" – Soziale Arbeit mit jungen Menschen in Duldung unter Zugzwängen des Migrationsregimes. In: Middendorf, Tim/Parchow, Alexander (Hrsg.): Junge Menschen in prekären Lebenslagen. Theorien und Praxisfelder der Sozialen Arbeit. Weinheim/Basel: Beltz Juventa, S. 391–401.

Stadt Köln (2021): „Bleibeperspektiven. Projekt „Bleiberechtsperspektiven" wird als dauerhaftes Programm fortgesetzt". (06.05.2021). www.stadt-koeln.de/politik-und-verwaltung/presse/mitteilungen/23319/index.html (Abfrage: 12.06.2024).

Stadt Köln (2021a): „Dienst- und Handlungsanweisung zur Mitwirkung im Rahmen des Programms Bleiberechtsperspektive für Langzeitgeduldete“. ratsinformation.stadt-koeln.de/getfile.asp?id=811174&type=do (Abfrage: 07.10.2024).

Staub-Bernasconi (2008): Menschenrechte in ihrer Relevanz für die Soziale Arbeit als Theorie und Praxis oder: Was haben Menschenrechte überhaupt in der Sozialen Arbeit zu suchen? In: Widersprüche 107, S. 9–32.

9. Resümee der Befunde: Multiple Prekarität und differentielle Inklusion

Ilker Ataç

Die empirische Analyse der Lebenssituation von Menschen in Duldung liefert eine Vielzahl an Hinweisen, die zeigen, wie sich die aufenthaltsrechtliche Stratifizierung auswirkt und wie die Migrationspolitiken gesellschaftliche Ein- und Ausschlüsse produzieren. Im Folgenden werden die zentralen Befunde gebündelt präsentiert und mit Blick auf unsere theoretischen Leitbegriffe reflektiert. Die prekären Lebenslagen von Personen mit Duldungsstatus entstehen durch ein komplexes Zusammenspiel formaler Ausschlüsse und Konditionalitäten, die weitgehend außerhalb der Gestaltungsmöglichkeit der betroffenen Personen liegen. Diese Hindernisse begünstigen ein vermeintliches „individuelles Versagen", was sich negativ auf die Motivation der einzelnen Personen auswirkt und gesellschaftliche Teilhabechancen verschlechtert.

In den Hauptkapiteln (Kapitel 4–8) konnten wir zeigen, wie die migrationspolitische Steuerung zu einer tiefgreifenden aufenthaltsrechtlichen Stratifizierung führt, die den Zugang zu Rechten und die Möglichkeit der Realisierung dieser Rechte beeinflusst. Wir dokumentieren, wie gesellschaftliche Hierarchien mikropolitisch funktionieren, wobei Konditionalität eine zentrale Rolle bei der Herausbildung von Civic Stratification spielt. Empirisch lassen sich Praktiken der Umsetzung dieser Stratifizierung und die daraus resultierenden sozialen Ausschlüsse beobachten, die entscheidend sind für das Verständnis der Lebenssituation von Menschen in Duldung. Der Ansatz der Civic Stratification liefert zudem wertvolle Einblicke in die Möglichkeiten zur langfristigen Verbesserung des aufenthaltsrechtlichen Status und der gesellschaftlichen Teilhabemöglichkeiten.

Die Analyse der migrationspolitischen Kontrollinstrumente offenbart die systematische Produktion von Prekarität durch das Duldungsregime. Die Kombination aus kurzbefristeten Duldungsausstellungen, Arbeitsverboten, eingeschränkten sozialen Rechten und einer ordnungspolitisch orientierten Verwaltungspraxis erzeugt einen dauerhaften Schwebezustand – selbst für jene Personen, die aktiv um die Erfüllung der an sie gestellten Konditionen bemüht sind, etwa durch Arbeitsplatzsuche oder Mitwirkung bei der Identitätsklärung. Diese Befunde bestätigen Schützes (2025) Analyse, wonach das Instrument der Duldung nicht lediglich eine Form staatlicher Verwaltung darstellt, sondern aktiv zur Produktion einer spezifischen „Irregularität" in Deutschland beiträgt. Die Duldung manifestiert sich als institutionalisierter Schwebezustand, „der weder dem Ziel des Erwerbs eines Aufenthaltstitels noch dem Ziel der Ausreise gerecht wird und

damit dem binären Prinzip des ‚Gehens-oder-Bleibens' der Migrations- und Asylregime widerspricht" (Schütze 2025, S. 2). Diese systematische Entrechtung verdeutlicht, wie migrationspolitische Instrumente nicht nur regulieren, sondern aktiv prekäre Lebenslagen produzieren und reproduzieren.

In diesem abschließenden Kapitel fassen wir unsere zentralen Ergebnisse zusammen und konzentrieren uns dabei auf die rechtlichen Grundlagen und die Konditionalität sowie deren Auswirkungen auf die Lebensrealität geduldeter Menschen in Deutschland. Das Schlusskapitel beginnt mit einer Skizze der rechtlichen Grundlagen und der Praxis der Kettenduldung, die zu einer langanhaltenden Unsicherheit hinsichtlich des Aufenthaltsstatus führt und die gesellschaftliche Teilhabe, insbesondere in den Bereichen Arbeits- und Wohnungsmarkt, erheblich behindert. Im weiteren Verlauf resümieren wir die Herausforderungen, die durch Konditionalitäten wie Identitätsklärung, Straffälligkeit und Integrationsanforderungen entstehen und die Lebensbedingungen nachhaltig beeinflussen. Schließlich geben wir einen abschließenden Überblick zur Ausübung behördlicher Ermessensspielräume und deren Folgen für die Lebensgestaltung von Menschen in Duldung. Mit unserem analytischen Rahmen der multiplen Prekarität und der differentiellen Inklusion veranschaulichen wir in diesem abschließenden Kapitel die komplexen Prekaritätslagen, die sich aus migrationspolitischen Praktiken ergeben. Vor dem Fazit stellen wir Handlungsempfehlungen des Forschungsprojekts dar, die auf eine Verbesserung der Teilhabechancen geduldeter Menschen abzielen.

9.1. Die verschiedenen Kategorien der Duldung und die Kettenduldung

Die kurzen Zeiträume von meist drei bis sechs Monaten, für die Duldungen erteilt werden, führen dazu, dass geduldete Personen über mehrere Jahre hinweg in Kettenduldungen leben, ohne dass sich daraus ein gefestigter Aufenthaltsstatus entwickelt. Mit der Erstellung einer Duldung wird lediglich bescheinigt, dass die betroffene Person vorerst nicht abgeschoben werden kann. Der strukturelle Widerspruch dieses Systems liegt darin, dass zwar die Geltungsdauer einer einzelnen Duldung rechtlich begrenzt ist, bei deren Ablauf jedoch unbegrenzt neue Duldungen ausgestellt werden können – was in der Praxis regelmäßig geschieht. Obwohl das migrationspolitische Instrument der Duldung zur Administration einer kurzen Übergangsphase konzipiert wurde, verdeutlicht die häufige Praxis der Kettenduldungen, dass es zu einem migrationspolitischen Steuerungsinstrument geworden ist, welches den Aufenthalt durch rechtliche und praktische Einschränkungen der gesellschaftlichen Teilhabe systematisch unattraktiv gestaltet (Schütze 2025, S. 4). Die weitreichenden Folgen eines solchen Lebens ohne Bleibeperspektive für die gesellschaftliche Teilhabe haben wir exemplarisch

am Arbeitsmarkt in Kapitel 7 vertiefend analysiert. Arbeitgeber:innen zögern in der Regel, langfristige Arbeitsverträge mit Personen abzuschließen, deren rechtlicher Status unsicher ist, was deren Position auf dem Arbeitsmarkt zusätzlich destabilisiert. Dies führt dazu, dass Personen mit Kettenduldungen häufig einerseits Schwierigkeiten bei der Arbeitsplatzsuche haben und andererseits ihre Arbeitsverhältnisse aufgrund der Befristung der Duldung leicht gekündigt werden können. Auch auf dem Wohnungsmarkt führt die Kettenduldung zu einer starken Benachteiligung, weil es für geduldete Personen aufgrund der Befristung der Duldung deutlich schwieriger ist, Mietverträge abzuschließen.

Infolge der unterschiedlichen Gründe für die Nicht-Abschiebbarkeit geduldeter Personen, deren Anzahl konjunkturell immer wieder zunimmt, wurden Differenzierungen und neue Kategorien innerhalb des Duldungssystems entwickelt. Diese Ausdifferenzierung führte einerseits zu einer erheblichen Verkomplizierung der Rechtslage: Das Duldungsrecht bildet mittlerweile mit seinen vielen Ausnahmen und Regelungen selbst für Jurist:innen und umso mehr für Nicht-Jurist:innen ein fast undurchdringliches Geflecht. Andererseits entstanden verschiedene Formen und Kategorisierungen von Duldungen, die Stratifizierungen innerhalb des Duldungsstatus reproduzieren – ein Phänomen, das wir in unserer Studie empirisch nachweisen konnten. Der Duldungsstatus gliedert sich heute in unterschiedliche Formen und Kategorien, die jeweils spezifische Rechte und Pflichten mit sich bringen und zu erheblich divergierenden Lebensbedingungen und Teilhabechancen führen. Die detaillierten Analysen von Madjlessi-Roudi und Spindler in Kapitel 4 und von Ataç und Langhoop in Kapitel 7 zeigen auf, wie durch unterschiedliche Duldungsformate sowohl Formen der Civic Exclusion als auch der Civic Expansion entstehen können. Beide Formate, die im Folgenden dargestellt werden, sind in der letzten Dekade in einem gesellschaftlichen Spannungsverhältnis zwischen arbeitsmarktrechtlicher Verwertungslogik und migrationspolitischer Ordnungspolitik entstanden, wie wir in Kapitel 7 erläutert haben.

Ausbildungs- und Beschäftigungsduldungen, die für längere Zeiträume gewährt werden, bieten eine Aussicht auf Aufenthaltssicherheit. Mit solchen Duldungen erhalten Personen Zugang zum Ausbildungs- und Arbeitsmarkt, haben einen besseren Zugang zu Integrationskursen und während der Gültigkeitsdauer der Beschäftigungs- oder Ausbildungsduldung besteht ein Abschiebungsverbot. Die Verknüpfung der Verfestigung des Aufenthalts mit der erfolgreichen Erfüllung von Bedingungen in den Bereichen Ausbildung, Erwerbstätigkeit und weiteren Integrationsleistungen kann eine Verbesserung der Lebenssituation ermöglichen. Eine entsprechende Veränderung kann zu einem Zugewinn an staatsbürgerschaftlichen Rechten führen, der in der Literatur als Civic Gain bzw. Civic Expansion bezeichnet wird und Freiheitsgewinne mit sich bringt.

Hingegen bringt die Duldung für Personen mit ungeklärter Identität (§ 60b AufenthG) im Vergleich zu Ausbildungs- oder Beschäftigungsduldung erhebliche Einschränkungen im Bereich sozialer Rechte mit sich. Die betroffenen Personen

haben keinen Zugang zu regulären Beschäftigungsformen und sind somit auch von den meisten Ausbildungsprogrammen und staatlich geförderten Bildungsmaßnahmen wie Sprachkursen ausgeschlossen. Die Sozialleistungen sind stark eingeschränkt und die Betroffenen unterliegen einer Wohnsitzauflage. Diese Konstellation ebnet den Weg für ein Civic Deficit, das insbesondere für junge Menschen in Duldung erhebliche äußere Zwänge in der beruflichen Lebensplanung bedeutet und die individuelle Gestaltungsfreiheit in sozialen, politischen und kulturellen Bereichen stark einschränkt. Gesetzlich festgelegte Ausschlusskriterien können die Verfestigung des Aufenthalts über Generationen hinweg erschweren und zu einer formalen Aberkennung von Rechten und in letzter Konsequenz zu Civic Exclusion führen.

9.2. Konditionalität als zentraler Mechanismus der Migrationspolitik

Die Situation von Menschen in Duldung ist durch eine Vielzahl von Bedingungen geprägt, die nicht nur ihre Aufenthaltsverfestigung betreffen, sondern auch ihre soziale und ökonomische Teilhabe – insbesondere den Zugang zum Arbeitsmarkt oder zur Ausbildung – in besonders hohem Maße konditionalisieren und dadurch erheblich beeinflussen. Die rechtlichen und administrativen Hürden, mit denen die Menschen konfrontiert sind, basieren auf spezifischen Bedingungen, die als Kontrollmechanismen im migrationspolitischen Kontext oder im meritokratischen und leistungsorientierten Sinne fungieren. Diese Bedingungen umfassen sowohl zeitliche Vorgaben als auch die Identitätsklärung, strafrechtliche Verurteilungen sowie die zunehmende Bedeutung leistungsbezogener Kriterien. Im Folgenden fassen wir diese vier zentralen Formen der Konditionalität zusammen mit dem Ziel, die Mechanismen sichtbar zu machen, durch die Migrationspolitiken die Lebensrealität von Geduldeten prägen und ihre gesellschaftlichen Teilhabemöglichkeiten einschränken bzw. erweitern. Diese vier Dimensionen der Konditionalität fungieren als zentrale Regulierungsmechanismen, die sowohl Ein- als auch Ausschlussprozesse strukturieren.

Zeitliche Vorgaben wie Vorduldungszeiten und Stichtagsregelungen entscheiden fundamental darüber, ob geduldete Personen überhaupt an Regularisierungsverfahren teilnehmen können. Diese zeitlichen Vorgaben fungieren als rigide Ausschlussmechanismen. Als besonders problematisch erweisen sich Stichtagsregelungen, wenn sie für längere Zeiträume festgelegt werden. Zum Zeitpunkt unserer Studie haben sich gravierende gesetzliche Veränderungen vollzogen, an erster Stelle das Chancenaufenthaltsrecht, das nur dann zur Anwendung kommt und eine Chance bietet, wenn geduldete Personen bis zu einem bestimmten Stichtag mindestens fünf Jahre geduldet, gestattet oder mit einer Aufenthaltserlaubnis in Deutschland gelebt haben. Diese und andere Stichtagsregelungen stellen

eine erhebliche Hürde dar, denn sie bedeuten, dass Menschen fünf Jahre lang mit eingeschränkten Rechten und unter prekären Lebensbedingungen ausharren müssen, wobei ihre Teilhabemöglichkeiten mit zunehmender Dauer immer drastischer einschränkt sind und ihre Lebenssituation von zunehmender Unsicherheit geprägt ist. Diese temporale Konditionalisierung erzeugt systematische Warteschleifen, die als Disziplinierungsinstrument wirken.

Eine weitere zentrale Voraussetzung, die migrationspolitisch mit weitreichenden Sanktionen verbunden ist, ist die Identitätsklärung. Liegen der Ausländerbehörde keine gültigen Personaldokumente vor oder werden die Angaben zur Identität angezweifelt, kann dies dazu führen, dass Menschen in Duldung von grundlegenden Teilhabemöglichkeiten wie dem Zugang zu Ausbildung oder Arbeitsmarkt ausgeschlossen werden, wie § 60b AufenthG bezüglich der Duldung für Personen mit ungeklärter Identität verdeutlicht. In solchen Fällen wird den geduldeten Personen unterstellt, nicht ausreichend zur Klärung ihrer Identität beizutragen oder ihre Identität bewusst zu verschleiern, um eine Abschiebung zu verzögern. Diese Bedingung unterstreicht die individualisierte Eigenverantwortung der geduldeten Menschen, da sie zur Mitwirkung bei der Klärung der Staatsangehörigkeit und zur Erfüllung der Passpflicht verpflichtet sind und reproduziert dabei Narrative der Selbstverschuldung. Wie unsere Analyse zeigt, ist die Verpflichtung zur Identitätsklärung oft schwer oder gar unmöglich zu erfüllen, wenn benötigte Dokumente aus dem Herkunftsland nicht beschafft werden können. Die Ausländerbehörden verfügen bei der Identitätsklärung und Passbeschaffung über einen Ermessensspielraum, der oft nicht zugunsten der Betroffenen ausgeübt wird. Oftmals liegen die Anforderungen an die Passbeschaffung außerhalb des individuellen Einflussbereichs der betroffenen Personen, was in behördlichen Entscheidungen nicht ausreichend berücksichtigt wird. Dies hat insbesondere das Kapitel 5 an einer Reihe von Fallbeispielen demonstriert.

Ein weiterer dort angesprochener Aspekt ist die Überlagerung etwaiger strafrechtlicher Verurteilungen mit aufenthaltsrechtlichen Sanktionen, was zu einer systematischen Doppelbestrafung führt. Das Aufenthaltsgesetz sieht für straffällig gewordene geduldete Personen Sanktionen vor, die über die strafrechtlichen Konsequenzen hinausgehen. Für Menschen in Duldung bedeutet dies, dass die Strafe nicht allein durch die strafrechtlichen Sanktionen abgeleistet ist – die aufenthaltsrechtlichen Sanktionen erschweren die gesellschaftliche Teilhabe zusätzlich, indem sie beispielsweise die Erteilung einer Beschäftigungsduldung unmöglich machen. Diese Bedingungen sind Ausdruck eines Versicherheitlichungsparadigmas, das die Diskurse über geduldete Personen in den migrationspolitischen Entscheidungen prägt und verdeutlicht, wie aufenthaltsrechtliche Perspektiven für geduldete Personen unter sicherheitspolitischen Gesichtspunkten betrachtet und reguliert werden.

Ein weiterer Aspekt der in der migrationspolitischen Praxis verankerten Konditionalität ist der für geduldete Personen immer wichtiger werdende

Leistungs- und Performancedruck, der das neoliberale Dogma und die Leistungsorientierung in der Migrationspolitik widerspiegelt (Ataç 2019). Daran schließen sich theoretische Überlegungen zur Performance-based Deservingness an, die von sprachlichen Fähigkeiten über kulturelle Integration bis hin zu wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit reichen kann, wofür Scherschel (2010) den Begriff „citizenship by work" verwendet. Die Legalisierungsmöglichkeiten des Aufenthaltsrechts z. B. nach § 25b AufenthG verdeutlichen die Dominanz leistungsorientierter Kriterien, wie die eigenständige Sicherstellung des Lebensunterhalts, die eine erfolgreiche Teilhabe am Arbeitsmarkt sowie Sprachkenntnisse erfordern, um eine Verfestigung des Aufenthalts zu erlangen. Dies haben insbesondere die Fallbespiele in Kapitel 6 gezeigt, anhand derer Mayer und Scherschel demonstrieren konnten, wie Menschen in Duldung angehalten werden, strategisches Impression-Management zu betreiben. Im Bereich der Duldung sind in den letzten Jahren zahlreiche Regelungen eingeführt worden, die die Lebens- und Aufenthaltschancen von Erwerbsarbeit abhängig machen, wodurch Arbeit für geduldete Personen potenziell (über-)lebenswichtig wird.

Diese selektiven Öffnungsprozesse führen zu einer systematischen Unterscheidung zwischen „guten" und „schlechten" Menschen in Duldung. Selektion und Konditionalisierung gehen Hand in Hand und spiegeln die Aktivierungslogik des Forderns und Förderns auch im migrationspolitischen Kontext wider. So haben gut integrierte Jugendliche und junge Volljährige bis zum 27. Lebensjahr die Möglichkeit, von einer Duldung in eine Aufenthaltserlaubnis zu wechseln, was allerdings voraussetzt, dass sie Erfolg in der Schule nachweisen können und als gut integriert gelten – eine Regularisierung, die auch eine Verbesserung der Situation ihrer Familienmitglieder ermöglichen kann. Schulen und Lehrer:innen werden in das Migrationsregime einbezogen, indem sie durch Noten und Fehlzeiten Indikatoren für „gute Integration" bereitstellen, wie in Kapitel 6 gezeigt werden konnte.

Insgesamt zeigt sich, dass die migrationspolitische Konditionalität eine tiefgreifende Regulierung der Lebensperspektiven von Menschen in Duldung darstellt. Der Zugang zu Rechten und Chancen ist nicht nur an formale Kriterien gebunden, sondern auch geprägt von strukturellen Ausschlüssen und institutionellen Ermessensentscheidungen. Unsere Studie bestätigt empirisch Morris' (2013) Analyse, dass Konditionalität ein Schlüsselelement der Migrationspolitik darstellt, indem sie die formalen Unterschiede in einem ohnehin stratifizierten System weiter vertieft. Die unterschiedlichen Bedingungen verdeutlichen einerseits, wie Konditionalität als Bestandteil einer restriktiven Migrationspolitik fungiert, und andererseits, wie die zunehmende Kopplung von Aufenthaltsrechten an Leistungskriterien und Integrationsanforderungen zu einer selektiven Inklusion führt. Dabei konnten wir die beschriebene Tendenz zu einem repressiven Liberalismus nachweisen, der weg von einem auf Rechten basierenden Verständnis hin zu einer Betonung von Pflichten und Leistungsdruck geht. Was Morris (2007) als

eine stärkere Verknüpfung von Rechten und Pflichten in der Migrationspolitik beschrieben hat, können wir in unserer Studie nachvollziehen: Es manifestiert sich eine zunehmend kontrollorientierte Praxis, die von einer auf Rechten basierenden zu einer auf Pflichten fokussierten Orientierung in der Politikgestaltung übergeht, wobei die auf Leistung und Performance basierenden Bedingungen eine immer wichtigere Rolle spielen. Diese Entwicklungen markieren die Herausbildung eines aktivierenden Migrationsregimes, das Teilhabe systematisch konditionalisiert und dabei neue Formen der Prekarisierung hervorbringt.

9.3. Ausländerbehörden und Ermessensspielräume

Insgesamt fungieren die Ausländerbehörden als zentrale institutionelle Gatekeeper und spielen eine entscheidende Rolle bei der Erteilung von Beschäftigungserlaubnissen, bei der Gewährung von besser gestellten Duldungsformen wie der Ausbildungs- und der Beschäftigungsduldung und bei der Aufenthaltsverfestigung, wie wir in den Kapiteln 5, 6 und 7 mit Fokus auf den Kontext von Verwaltung und behördlichen Entscheidungen dargestellt haben. Die Anforderungen an geduldete Personen beinhalten eine Vielzahl an Bedingungen, was wiederum die Möglichkeiten der Interpretation der gesetzlichen Grundlagen vervielfacht und letztendlich die Ermessensspielräume der Sachbearbeiter:innen in den Ausländerbehörden weit ausdehnt. Kriterien wie „gute Integration" oder Identitätsklärung lassen den Mitarbeiter:innen der Ausländerbehörden einen umfangreichen Interpretationsspielraum. Die empirischen Ergebnisse unserer Studie stützen die These von Schreyer, Bauer und Lakew (2022), dass Ausländerbehörden als Gatekeeping-Institutionen maßgeblich darüber bestimmen, ob sich Aufstiegsmöglichkeiten eröffnen oder verschließen, wobei sie bei der Umsetzung rechtlicher Bestimmungen über weitreichende Entscheidungsspielräume verfügen.

Die Möglichkeit der empirischen Beforschung der Ausländerbehörden blieb uns, wie in Kapitel 2 zu den Methoden beschrieben, verwehrt. Dennoch konnten wir in den Kapiteln 4 und 7 umfangreiche empirische Belege für die Rolle der Ausländerbehörden und die Herausforderungen aufzeigen, mit denen sie Menschen in Duldung konfrontieren. In diesen Kapiteln konnten wir zeigen, dass unterstützende Akteur:innen und die Betroffenen selbst zuweilen nicht in der Lage waren, behördliche Entscheidungen auf Basis von klar nachvollziehbaren Grundlagen nachzuvollziehen. Die vorhandenen Spielräume können zu einer inkonsistenten Anwendung von Regelungen führen, was die Unsicherheit und die Abhängigkeit geduldeter Personen noch verstärkt. Intransparente Entscheidungsprozesse und Ermessensspielräume der Ausländerbehörden stellen bei der Erteilung von Arbeitserlaubnissen und beim Zugang zum Arbeitsmarkt ein erhebliches Hindernis dar. Unvorhersehbare und uneinheitliche Ergebnisse

erhöhen die bereits bestehenden Barrieren auf dem Weg in den Arbeitsmarkt. Restriktive Gesetze und breite Ermessensspielräume verstärken die asymmetrische Beziehung zwischen dem Staat und Nicht-Staatsbürger:innen, was zu einem von Abhängigkeit geprägten Verhältnis führt (Könenen 2018). Die zentrale Position ermöglicht es den Ausländerbehörden, einen erheblichen Einfluss auf die Teilhabemöglichkeiten der Menschen in Duldung auszuüben. Die Entscheidungen der Behörden haben weitreichende Auswirkungen auf die Lebensläufe der betroffenen Personen, insbesondere auf die Möglichkeiten der selbständigen Lebensführung.

Unsere empirischen Befunde legen die zentrale Paradoxie des behördlichen Ermessens im Duldungsregime offen: Ermessensspielräume sollen flexiblere und gerechtere Entscheidungen ermöglichen, führen in der Praxis jedoch zu Willkür und Rechtsunsicherheit. Die von uns dokumentierten Fälle verdeutlichen, wie Ermessensentscheidungen zu persönlichen Angelegenheiten werden, bei denen persönliche Sympathien und subjektive Einschätzungen über „Würdigkeit" eine Rolle spielen. Als besonders problematisch erweist sich dabei die von unseren Interviewpartner:innen berichtete intersektionale Diskriminierung, bei der *„muslimisch gelesene, männliche Personen"* systematisch benachteiligt werden. Diese Befunde bestätigen die Analyse von Schlee, Schammann und Münch (2023) einer „kognitiven Dissonanz" zwischen integrationspolitischem Auftrag und ordnungspolitischen Zwängen, die sich in inkonsistentem und unvorhersagbarem Behördenhandeln manifestiert. Das Ermessen fungiert somit weniger als Instrument der Einzelfallgerechtigkeit als vielmehr als Mechanismus zur Reproduktion sozialer Hierarchien und zur Disziplinierung geduldeter Personen.

9.4. Bundeslandspezifische Asyl- und Integrationspolitik und kommunale Gestaltungsspielräume

Die Entscheidungen einzelner Behörden sind in Zusammenwirken mit der strukturellen Ausgestaltung der Asyl- und Duldungspolitik auf Landes- und kommunaler Ebene zu betrachten. Die Analyse der bundeslandspezifischen und kommunalen Profile in Kapitel 3 zeigt, dass Länder und Kommunen in der Umsetzung der Asyl- und Duldungspolitik über Gestaltungsspielräume verfügen. Während der Bund die gesetzlichen Rahmenbedingungen vorgibt, nutzen die Bundesländer Erlasse, Verordnungen und Förderprogramme, um die Integrationsbedingungen von Menschen in Duldung unterschiedlich zu steuern. Bayern verfolgt einen eher restriktiven Ansatz im Umgang mit Menschen in Duldung und setzt den Fokus auf Sicherheit und Leitkultur statt auf nachhaltige Integration. In NRW hingegen werden im Untersuchungszeitraum landespolitische Spielräume auch genutzt, um Aufenthaltsmöglichkeiten von Menschen in Duldung zu verbessern. Während in diesen beiden Bundesländern Erlasse die Gestaltung von Teilhabe für Menschen in Duldung direkt beeinflussen, richtet sich die Asyl- und Integrationspolitik

Hessens wenig explizit an diese Gruppe. Auffällig ist, dass sowohl Hessen als auch NRW spezifische Landesprogramme zur Förderung von Ausbildung und Beschäftigung für geduldete Menschen etabliert haben. NRW hat mit der Landesinitiative *Durchstarten in Ausbildung und Arbeit* gezielt Unterstützungsangebote für junge Menschen in Duldung geschaffen.

Die Landespolitik beeinflusst damit auch die Handlungsspielräume auf kommunaler Ebene. Unsere Untersuchung der sechs Kommunen in den genannten Bundesländern – Augsburg, Nürnberg, Frankfurt am Main, Darmstadt, Köln und Essen – verdeutlicht die unterschiedliche Ausgestaltung der lokalen Teilhabemöglichkeiten. Wie in Kapitel 3 skizziert, wirken sowohl landesspezifische Regelungen als auch kommunale Strukturen und zivilgesellschaftliche lokale Netzwerke zusammen. Besonders deutlich wird dies in der Arbeitsmarkt- und Ausbildungsförderung. Während die beiden untersuchten Kommunen in NRW gezielt Programme für geduldete Menschen mit einem Fokus auf Bleiberecht anbieten, zeigt die Analyse der bayerischen Kommunen, dass der Zugang zu Angeboten für Menschen in Duldung begrenzt ist. Hier wird die Unterstützung überwiegend von nicht-staatlichen Akteur:innen getragen. Die untersuchten hessischen Kommunen bewegen sich zwischen diesen beiden Polen. An Programmen in Darmstadt und Frankfurt am Main ist eine Teilnahme für Menschen in Duldung möglich, jedoch sind diese Programme nicht explizit auf die Bedürfnisse dieser Gruppe ausgerichtet. Auf lokaler Ebene entsteht eine Varianz zwischen einerseits der gezielten Förderung und Ermöglichung von Teilhabe und andererseits dem Aufrechterhalten von Hürden, die die Teilhabe erschweren. Dabei spielen nicht nur strukturelle Faktoren eine Rolle, sondern auch das Engagement einzelner lokaler Akteur:innen. In allen sechs untersuchten Städten zeigte sich die Unterstützung durch zivilgesellschaftliche Akteur:innen als bedeutend. Sie können entscheidend für den individuellen Zugang zu Rechten und Ressourcen sein und die Lebensrealität von geduldeten Menschen vor Ort beeinflussen.

Die vorliegende Analyse zeigt, dass erfolgreiche lokale Praktiken oft auf gewachsenen Netzwerken, institutionellen Kooperationen und kommunalen Zielsetzungen beruhen, die Unterstützungsprozesse in der Kommune vorantreiben. Über die Lebensbedingungen von geduldeten Menschen entscheidet somit auch die in Kapitel 5 skizzierte Achse des Zufalls: Die Zuweisung in eine Kommune bestimmt auf für die Betroffenen zufällige Weise mit darüber, auf welche strukturellen Hürden sie stoßen sowie ob und welchen Zugang zu Teilhabechancen sie erhalten.

9.5. Autonomes Leben und soziale Rahmenbedingungen

Unsere Studie gibt auch Aufschluss darüber, wie die dargestellten Konditionalitäten die Möglichkeiten einschränken, ein selbstbestimmtes Leben zu führen, insbesondere für Menschen mit begrenzten Ressourcen sowie schwachen sozialen Netzwerken. Diese systematischen Einschränkungen bestätigen Könönens (2018) Kritik, dass Konditionalität die Möglichkeiten für ein autonomes Leben fundamental beschneidet und die asymmetrische Beziehung zwischen Staat und Nicht-Staatsbürger:innen in eine Abhängigkeitsbeziehung transformiert. Die festgelegten Bedingungen wirken als feste Grenzen, die die Lebensrealität von geduldeten Menschen zeitweise wie Zäsuren prägen und unter bestimmten Bedingungen auch den Pfad in die Illegalität ebnen können. Als besonders problematisch erweist sich dabei das von Schütze (2025) beschriebene Phänomen der Kettenduldungen, das einen institutionalisierten Schwebezustand erzeugt, der weder eine Aufenthaltsverfestigung noch eine Ausreise ermöglicht. Die Problematik der Staatenlosigkeit kann Dekaden oder gar mehrere Generationen andauern und den Prozess der Aufenthaltsverfestigung maßgeblich behindern.

Selbst für Menschen, die bereits seit vielen Jahren – teils seit mehr als fünf Jahren – in Deutschland leben oder hier zur Schule gegangen sind, ist es keineswegs selbstverständlich, eine Ausbildung beginnen zu können oder einer geregelten Arbeit nachgehen und regulär arbeiten zu können. Diese strukturellen Hindernisse reproduzieren systematisch ungleiche Startbedingungen und manifestieren sich als Form der differentiellen Inklusion, die gesellschaftliche Teilhabe konditionalisiert und hierarchisiert. Bei jungen Menschen steht dies im Gegensatz zu den Möglichkeiten ihrer gleichaltrigen Freund:innen in der Schule oder in der Freizeit, für die solche Schritte selbstverständlich zu bewältigen sind. Beide Perspektiven wurden im Kapitel 6 eingenommen. Dort wurde hypothetisch skizziert, wie unterschiedlich die Biografien von Jugendlichen mit und ohne Duldung ausfallen können. Die eingeschränkten Handlungsmöglichkeiten der betroffenen Personen führen nicht nur zu ökonomischer und sozialer Unsicherheit, sondern beeinträchtigen auch das psychische Wohlbefinden, da die Perspektivlosigkeit und die ständige Bedrohung durch die Möglichkeit der Abschiebung erhebliche Belastungen darstellen. Diese multiplen Prekaritätslagen verdeutlichen, wie migrationspolitische Kontrollinstrumente rechtliche Ausgrenzung mit existenzieller und psychosozialer Destabilisierung verschränken.

Die daraus entstehende Instabilität und Verwundbarkeit beeinflusst das Verhalten der geduldeten Menschen, ihre Beziehungen zu anderen Menschen und Behörden sowie ihre soziale Orientierung. Unsere empirischen Befunde bestätigen dabei die von Könönen (2018) beschriebene performative Funktion von Migrationskontrollen, indem sie geduldete Personen zwingen, ihr Verhalten zu modifizieren und ihr Leben in die Sprache des Rechts zu übersetzen, um eine Aufenthaltserlaubnis zu erhalten. Besonders deutlich wird dies in den von uns

dokumentierten Fällen des strategischen Impression-Managements: Geduldete Personen sehen sich genötigt, sich den behördlichen Erwartungen entsprechend zu präsentieren und ihre Lebensführung an juristischen Kategorien auszurichten.

Ein Ergebnis unserer Studie ist, dies wurde im Kapitel 6 von Mayer und Scherschel empirisch belegt, dass die Integration in das Ausbildungssystem unter den Bedingungen der Duldung für die Betroffenen mit hohen Kosten einhergeht. Der Teilhabeprozess ist in der Mehrzahl der Fälle Resultat migrationspolitischer Zwänge und Kompromissbildungen, die nicht immer den Erwerbsorientierungen und beruflichen Interessen der jungen Menschen in Duldung entsprechen. Diese erzwungenen Kompromisse spiegeln die neoliberale Logik von „citizenship by work" (Scherschel 2010) wider, die dazu drängt, gesellschaftliche Zugehörigkeit über Arbeitsleistung zu verdienen.

Unsere Typologie hat eine Varianz an Fällen gezeigt. Ist eine Erwerbstätigkeit oder die Integration in andere Bildungsbereiche nicht realisierbar, erweist sich die Aufnahme einer beruflichen Ausbildung als einzig verbleibende legale und praktikable Option, um den Aufenthalt zu sichern und einen Civic Gain zu erreichen. Die Berufsausbildung stellt eine Möglichkeit dar, eine Untätigkeit samt den damit einhergehenden psychosozialen Folgen zu vermeiden. Die damit für die geduldeten Personen notwendig werdenden Kompromissbildungen sind ein Resultat von Abdrängungsprozessen. Deutlich wurde, dass die Sicherung des Aufenthaltes eine bedeutsame Motivationskomponente bei der Ausbildungssuche darstellt. Vor diesem Hintergrund hat sich die theoretische Perspektive der multiplen Prekarität und der differentiellen Inklusion für unsere Analyse als sehr hilfreich und produktiv erwiesen.

9.6. Konzept der multiplen Prekarität und der differentiellen Inklusion

Die bisherigen bilanzierenden Überlegungen der Studie haben gezeigt, dass die Situation von Menschen in Duldung durch eine komplexe Gemengelage charakterisiert ist. Geduldete Menschen in Deutschland finden sich häufig in einer Situation wieder, in der sie gleichzeitig von rechtlicher, sozialer und ökonomischer Prekarität betroffen sind. Dabei zeigt sich, dass Prekarität, wie Scherschel (2024) betont, mehr als nur atypische Arbeitsverhältnisse umfasst und eine gesamtgesellschaftliche Bedeutung hat, die über arbeitssoziologische Debatten hinausgeht. Prekarität resultiert nicht nur aus prekären Arbeitsverhältnissen oder aus den Bedingungen des Aufenthaltsstatus, sondern auch aus den sozioökonomischen Bedingungen und Kontextfaktoren, die die gesamte Lebenssituation der betroffenen Menschen bestimmen.

Das von Neuhauser und Birke (2023) entwickelte Konzept der multiplen Prekarität erweist sich als besonders geeignet, um die Verzahnung politischer und

struktureller Mechanismen im Kontext der Duldung zu analysieren. Der Ansatz der multiplen Prekarität lenkt den Blick auf die komplexen und miteinander verwobenen Dimensionen der Prekarität, denen geduldete Personen ausgesetzt sind. Wie unsere Studie belegt, fallen Prekarität in den Bereichen Beschäftigung und Aufenthaltsstatus häufig zusammen, was die spezifische Vulnerabilität geduldeter Personen verstärkt. Der Weg zu einem gesicherten Aufenthalt gestaltet sich als vielschichtiger und selten geradliniger Prozess. Der Zugang zum Arbeitsmarkt und die Verfestigung des Aufenthaltsstatus hängen zudem von verschiedenen weiteren Faktoren ab, wie z. B. der Wohnungs- und Arbeitsmarktsituation oder dem Zugang zu Weiterbildungsmöglichkeiten und sozialen Dienstleistungen. Das Erreichen einer Aufenthaltsverfestigung wird zusätzlich umso schwieriger, je belastender die Lebenssituation der Betroffenen sowohl physisch als auch psychisch ist. Faktoren wie beengte Wohnverhältnisse, soziale Isolation und die Erfahrung von Abschiebungen von Freund:innen und Nachbar:innen verschärfen die ohnehin schon prekäre Lage. Diese Befunde bestätigen Konzept der Hyperprekarität von Lewis et al. (2015), das die multidimensionalen Zwänge beschreibt, denen Migrant:innen auf dem Arbeitsmarkt ausgesetzt sind, insbesondere durch ihren rechtlichen Status.

Diese unterschiedlichen, aber miteinander verwobenen Aspekte verstärken sich gegenseitig und erhöhen damit die Verletzlichkeit der Betroffenen. Die multiple Prekarität unserer Untersuchungsgruppe zeichnet sich dadurch aus, dass sie sowohl die individuellen Lebenswege als auch die Möglichkeiten der Teilhabe gravierend einschränkt. Neuhauser und Birke (2023) argumentieren, dass die spezifische Situation von Migrant:innen erst zutreffend analysiert werden kann, wenn ihre differentielle Inklusion in prekären Arbeitsfeldern auf der Grundlage der Rassifizierungsprozesse und der multiplen Prekarität betrachtet wird – ein Zusammenhang, den unsere empirischen Befunde bestätigen. Die Perspektive der multiplen Prekarität verdeutlicht, dass geduldete Personen oftmals in einer Lebenssituation gefangen sind, in der sich verschiedene Dimensionen der Prekarität wechselseitig bedingen. Institutionelle Mechanismen, wie die restriktive Handhabung von Arbeitserlaubnissen und behördlichen Ermessensspielräumen bei aufenthaltsrechtlichen Entscheidungen, wirken dabei als Barrieren gegen die Entwicklung einer stabilen Lebenssituation. Diese Barrieren verhindern nicht nur die Möglichkeit einer dauerhaften Erwerbstätigkeit, sondern auch den Zugang zu Sprach- und Weiterbildungsprogrammen und letztlich zu einer Aufenthaltsverfestigung. Der selektive Zugang zu Beschäftigungs- und Bildungsprogrammen verschärft diese Situation, wenn die Teilnahme an Fördermaßnahmen an strenge Voraussetzungen geknüpft ist. Zudem bleibt der Zugang zu sozialen Unterstützungsstrukturen eingeschränkt, was die ohnehin anspruchsvolle Alltagsbewältigung für Menschen in Duldung zusätzlich erschwert und die Chancen auf eine qualifizierte Beschäftigung erheblich beeinträchtigt.

Unsere empirischen Befunde stützen Mezzadra und Neilsons (2013) Konzept der differentiellen Inklusion, das die Auswirkungen von Migrationspolitiken und fragmentierten Rechten auf Teilhabechancen geduldeter Personen erklären kann. Das Konzept legt die Aufmerksamkeit auf die Gleichzeitigkeit von Ausschluss und partiellem Einschluss und macht deutlich, dass Migrationsregime nicht ausschließlich auf den Ausschluss von Migrant:innen abzielen, sondern darauf, transnationale Mobilität zu filtern, zu selektieren und zu hierarchisieren. Menschen in Duldung werden häufig in prekäre und instabile Arbeitsverhältnisse gedrängt, die durch mangelnde soziale Absicherung und Kurzfristigkeit gekennzeichnet sind. Diese prekären Lebensumstände verstärken die Verletzlichkeit der Betroffenen und zugleich ihre gesellschaftliche Marginalisierung. Wie Goldring und Landolt (2013) erläutern, zeigt das Konzept der differentiellen Inklusion, wie durch das Migrationsrecht differenzierte Rechtsstatus geschaffen werden, die wiederum die Grade der Inklusion, Exklusion, Prekarität und Vulnerabilität bestimmen. Die Tatsache, dass der Einstieg in den Arbeitsmarkt häufig über eine Beschäftigung bei Zeitarbeitsfirmen erfolgt, unterstreicht ein weiteres Symptom der differentiellen Inklusion.

Während Zeitarbeitsfirmen einen schnellen Zugang zu Beschäftigung bieten können, mangelt es diesen Beschäftigungsverhältnissen häufig an Stabilität und ausreichenden rechtlichen Schutzmaßnahmen, wie in Kapitel 7 dargestellt. Dies führt häufig zu einer Vertiefung sozialer Ungleichheiten, da die Beschäftigten in diesen Bereichen verstärkt den Risiken unregelmäßiger und unsicherer Arbeitsverhältnisse ausgesetzt sind. Darüber hinaus stellen prekäre Beschäftigungsverhältnisse ein Hindernis bei der Erfüllung der Voraussetzungen für eine Aufenthaltsverfestigung dar. Unsere Analyse zeigt dabei, wie das Pendel zwischen Abschiebbarkeit und Verwertbarkeit auf dem Arbeitsmarkt die Rahmenbedingungen für eine differentielle Inklusion schafft, wobei die Duldung durch eine Gleichzeitigkeit von Ein- und Ausschlussprozessen gekennzeichnet ist (Schütze 2025).

9.7. Unterstützungsstrukturen

Die prekären Lebensweisen stellen sowohl die Betroffenen als auch die sie unterstützenden Systeme und Akteur:innen vor erhebliche Herausforderungen. Die empirische Analyse dieses Zusammenhangs ist der Hauptfokus in Kapitel 8. Für Menschen mit Duldungsstatus, die mit den vielfältigen Anforderungen und Unsicherheiten ihrer rechtlichen Situation konfrontiert sind, ist Unterstützung von zentraler Bedeutung. Dabei sind Unterstützungsmaßnahmen durch Nichtregierungsorganisationen, Sozialarbeiter:innen, (ehrenamtlich) Engagierte, Wohlfahrtsverbände und Aktivist:innen für Personen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität von höchster Bedeutung (vgl. Güntner et al. 2023). Die Wirkung von

Unterstützung zeigt sich insbesondere in der oft langjährigen Begleitung der komplexen Fälle. Im stratifizierten System der Duldung spielt die Unterstützung eine entscheidende Rolle, um die Auswirkungen der Konditionalität, die häufig die gesellschaftliche Teilhabe der betroffenen Personen einschränkt, abzumildern. Die Unterstützung ermöglicht es, die Chancen geduldeter Menschen auf Civic Gain, beispielsweise in Form von Bildungs- oder Arbeitsmöglichkeiten, zu erhöhen, indem sie bei der Navigation durch die komplexen Anforderungen unterstützt und den Menschen hilft, die erforderlichen Voraussetzungen – z. B. die Identitätsklärung oder den Nachweis einer „guten Integration" – zu erfüllen. Solche Unterstützungsangebote können dazu beitragen, das Risiko eines Civic Deficit zu verringern, das durch die Nicht-Einhaltung der Bedingungen entstehen und zu weiteren Einschränkungen führen kann.

Die Unterstützung kann verschiedene Formen annehmen, z. B. soziale, rechtliche aber auch emotionale Unterstützung, und ist entscheidend, um die Barrieren zu überwinden, die durch die aufenthaltsrechtliche Stratifizierung entstehen. Wie Schilliger und Ataç (2023) hervorheben, spielen zivilgesellschaftliche Organisationen eine entscheidende Rolle beim Aufbau von Vertrauen und bei der Erleichterung des Zugangs zu sozialen Dienstleistungen, indem sie als intermediäre Instanzen zwischen Migrant:innen und staatlichen sowie kommunalen Instanzen fungieren. Ehrenamtliche und professionelle Unterstützer:innen, wie Sozialarbeiter:innen, Initiativen, aber auch Anwält:innen, können zur Verbesserung der Lebenssituation geduldeter Menschen beitragen. Die Auswertung der mit den Unterstützer:innen geführten Interviews zeigt, dass sie u. a. bei der Vermittlung rechtlicher Informationen, bei der Beantragung von Leistungen, aber auch beim Aufbau von Netzwerken helfen, die den Zugang zu Bildungs- und Arbeitsmöglichkeiten eröffnen. Dies ist besonders wichtig angesichts der komplexen rechtlichen Rahmenbedingungen und undurchsichtigen Umsetzungspraktiken, die den Zugang zu Rechten und Ressourcen beeinflussen. Im Methodenkapitel haben wir die von uns interviewten Gruppen ausführlich beschrieben.

Unsere Studie zeigt, dass ein erfolgreiches Unterstützungssystem stark auf Vernetzung angewiesen ist. Netzwerke, die auf lokaler und regionaler Ebene agieren, sind unerlässlich, um die Wirksamkeit der Unterstützungsmaßnahmen zu gewährleisten. Durch den Austausch von Wissen und die Bereitstellung von Ressourcen werden bedarfsgerechte Unterstützungsstrukturen entwickelt, die eine soziale Teilhabe ermöglichen. Diese Netzwerke schaffen das, was Schilliger (2020) als „Infrastruktur der Solidarität" bezeichnet – einen Prozess, durch den Verbindungen zwischen Menschen hergestellt werden, die sich in unterschiedlichen sozialen Lagen befinden. In diesem Zusammenhang spielen sowohl formelle als auch informelle Netzwerke eine wichtige Rolle, wobei unsere empirischen Analysen zeigen, dass insbesondere die (multidisziplinäre) Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Akteur:innen als erfolgversprechend eingeschätzt wird. Wichtig erscheint, dass solche Unterstützungsnetzwerke nicht nur materielle

Hilfe, sondern auch emotionale Unterstützung, Orientierung und Beratung bieten, die insbesondere bei administrativen und bürokratischen Prozessen von großer Bedeutung sind. Besonders produktiv sind Ansätze der Sozialen Arbeit, die darauf abzielen, vorrangig die Kompetenzen der geduldeten Menschen selbst zu stärken und sie in die Lage zu versetzen, ihre Agency unter den Bedingungen multipler Prekarität aktiver zu gestalten und die psychosozialen Belastungen zu bewältigen, die aus der permanenten Unsicherheit und der drohenden Abschiebung resultieren.

Unsere empirischen Ergebnisse stützen die Erkenntnisse von Kreichauf und Mayer (2021) sowie Ataç (2024), die zeigen, dass zivilgesellschaftliche Akteur:innen bei der Unterstützung von Migrant:innen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität als Katalysatoren fungieren und kommunale Behörden zur Verbesserung der Dienstleistungsqualität und zu einer inklusiveren Politikgestaltung bewegen. Die zivilgesellschaftlichen Akteur:innen sind oft treibende Kräfte, wenn es darum geht, lokale Entscheidungsträger:innen zu überzeugen und Unterstützungsangebote zu verbessern. Durch Demonstrationen, Lobbyarbeit und die Beeinflussung des öffentlichen Diskurses tragen sie entscheidend zur Sichtbarkeit der Menschen in Duldung und zur Entwicklung lokaler Lösungsansätze bei. Wir konnten auch Fälle identifizieren, in denen die Grenzen zwischen professioneller Hilfe und bürgerschaftlichem Engagement fließend sind. Darüber hinaus basiert der Handlungsrahmen der Sozialen Arbeit nicht nur auf individueller Unterstützung, sondern bezieht auch aktiv politische Handlungsansätze ein, um institutionelle Veränderungen zu erreichen.

Letztlich zeigt die Untersuchung, dass eine systematische und strukturierte Unterstützung für geduldete Personen notwendig ist, um die Barrieren der differentiellen Inklusion zu überwinden. Dies erfordert nicht nur gezielte Beratungs- und Begleitungsangebote, sondern auch strategische politische Arbeit, die auf strukturellen Wandel abzielt. Trotz bestehender Herausforderungen bieten gut etablierte Netzwerke und solidarische Infrastrukturen wichtige Ansätze zur Verbesserung der Lebenssituation von Menschen in Duldung. Gleichzeitig offenbaren unsere Analysen strukturelle Schwächen dieser Unterstützungssysteme: Die Koordinationsarbeit konzentriert sich häufig auf wenige zentrale und tendenziell überlastete Akteur:innen, deren Ausfall regelmäßig zu größeren Reibungsverlusten oder gar Rissen in den Netzwerken führt. Außerdem läuft die Finanzierung der Unterstützung oftmals über temporäre Drittmittelprojekte, was die Gefahr abrupter Mittelkürzungen und damit verbundener Instabilität mit sich bringt.

9.8. Gestaltungsansätze in Lebenssituationen multipler Prekarität

Angesichts der skizzierten Herausforderungen und der vielschichtigen Problemlagen, die mit dem Status der Duldung verbunden sind, liefert unsere Studie auch Ansatzpunkte für die Praxis auf verschiedenen Ebenen des politischen und administrativen Systems. Die strukturelle und rechtliche Benachteiligung, der geduldete Personen ausgesetzt sind, muss als Teil eines größeren gesellschaftlichen Diskurses über Teilhabemöglichkeiten und soziale Gerechtigkeit verstanden werden. Die Herausforderungen, die aus der Civic Stratification und der differentiellen Inklusion resultieren, erfordern politische Diskussionen und Reformen, die den Zugang zu Rechten und die Möglichkeiten der Teilhabe nachhaltig verbessern.

Die vorliegende Analyse verdeutlicht nicht nur die enormen Hürden, mit denen geduldete Menschen im Alltag konfrontiert sind, sondern zeigt auch strukturelle Defizite in der gegenwärtigen Migrationspolitik auf. Im Rahmen unserer Studie haben wir Handlungsempfehlungen erarbeitet, die sowohl auf die sozioökonomische als auch auf die ausbildungs- und arbeitsmarktpolitische Verbesserung der Teilhabe von Menschen in Duldung abzielen. Sie basieren auf der Analyse des Handlungswissens, das verschiedene Akteur:innen aus Verwaltung, Zivilgesellschaft, Sozialer Arbeit und Ehrenamt formulieren, sowie auf der Analyse der Erzählungen von Menschen über ihr Leben in Duldung. Im Rahmen einer zweitägigen Fachkonferenz im Januar 2024 an der Hochschule Düsseldorf wurden diese Handlungsempfehlungen mit Praktiker:innen, Aktivist:innen und Wissenschaftler:innen diskutiert und in der Folge überarbeitet. Ziel der Handlungsempfehlungen ist es, die Lebenssituation dieser Menschen nachhaltig zu verbessern und ihnen eine gleichberechtigte Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu ermöglichen.

Die ersten vier Empfehlungen adressieren sowohl die notwendigen rechtlichen Reformen als auch die praktischen Maßnahmen auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene sowie die besondere Rolle der Ausländerbehörden. Die letzten vier Empfehlungen basieren auf den identifizierten Bedürfnissen und Herausforderungen geduldeter Personen und zielen darauf ab, das bestehende System zugänglicher und humaner zu gestalten.

1. *Bürokratiemonster Duldung abbauen, Vernutzung beenden:* Die Komplexität und die Starrheit des bestehenden Duldungssystems mit seinen zahlreichen Ausgrenzungen bedürfen dringend einer umfassenden Reform. Die derzeitige Praxis der Kettenduldungen, gepaart mit rechtlichen Zugangshürden, führt zu einem überfrachteten Verwaltungsapparat und belastet alle Beteiligten. Im Sinne einer humaneren und effizienteren Verwaltungspraxis empfehlen wir die Abschaffung der mehrfach stratifizierten Duldungsarten, insbesondere der restriktiven „Duldung light“, und die Einführung von längeren

Duldungsperioden sowie von Maßnahmen zur Regularisierung des Aufenthaltes. Eine frühzeitige Regularisierung des Aufenthalts sowie transparente Regelungen beim Zugang zu Ausbildung und Beschäftigung würden die prekäre Situation der Betroffenen deutlich verbessern. Ebenso erscheint es unabdingbar, die rechtlichen Voraussetzungen für eine nachhaltige Teilhabe zu lockern und den Betroffenen damit eine langfristige Perspektive zu eröffnen.

2. *Spielräume der Bundesländer für die Teilhabe einsetzen:* Die Rolle der Bundesländer ist von zentraler Bedeutung, wenn es darum geht, geduldeten Personen eine bessere Teilhabe am gesellschaftlichen Leben zu ermöglichen. Durch gezielte Programme und eine nachhaltige finanzielle Unterstützung können die Länder die Integrationsbemühungen der Kommunen deutlich voranbringen. Dabei sind transparente Richtlinien unerlässlich, um Doppelstrukturen in den Ausländerbehörden und Verzögerungen in den Entscheidungsstrukturen zu vermeiden und den Zugang zu notwendigen Beratungsangeboten zu gewährleisten. Die Förderung überregionaler Unterstützungsstrukturen könnte insbesondere im ländlichen Raum eine wirksame Maßnahme gegen Isolation und Diskriminierung darstellen.
3. *Lokales Wissen nutzen, kommunale Kompetenzen stärken, vernetzt handeln:* Die Kommunen sind das Rückgrat einer erfolgreichen Teilhabe- und Migrationspolitik. Durch die Nutzung lokaler Netzwerke und bestehender Strukturen können gezielte Angebote für geduldete Personen entwickelt werden. Die Zusammenarbeit von Behörden, Zivilgesellschaft und Wirtschaft schafft ein Klima des Vertrauens und der Solidarität, das gerade im Umgang mit den komplexen Herausforderungen notwendig ist. Formelle und informelle Kooperationen wie die Einrichtung von Runden Tischen tragen dazu bei, Probleme zu identifizieren und gemeinsam Lösungen zu entwickeln. Die Einbindung der Gemeinwesenarbeit kann zudem das Empowerment geduldeter Personen fördern und ihre gesellschaftliche Teilhabe stärken.
4. *Die Ausländerbehörde als integrationspolitische Akteurin in der Einwanderungsgesellschaft: Von der Sanktion zur Teilhabeorientierung:* Die postmigrantische Gesellschaft erfordert ein Umdenken bei der Ausübung behördlicher Ermessensspielräume. Ausländerbehörden haben nicht nur eine migrationspolitische Steuerungsfunktion, sondern auch eine bedeutende integrationspolitische Funktion. Durch eine positive Nutzung von Ermessensspielräumen können sie die Teilhabechancen geduldeter Menschen deutlich erhöhen. Eine wesentliche Voraussetzung hierfür ist eine transparente Kommunikation und ein proaktiver Ansatz bei der Information und Beratung der Betroffenen. Die Bereitstellung personeller Ressourcen und der Aufbau von Kompetenzen innerhalb der Behörde sind dafür ebenso notwendig wie eine enge Kooperation mit arbeitsmarktorientierten Einrichtungen und Beratungseinrichtungen.

5. *Junge geduldete Menschen als Akteur:innen wahrnehmen und ihrer Lebenslage Rechnung tragen:* Junge Menschen in Duldung setzen sich mit besonderen Herausforderungen auseinander, die ihre Bildungs- und Berufsentscheidungen beeinflussen. Diese junge Zielgruppe benötigt gezielte Unterstützung, um ihre Potenziale entfalten zu können. Dabei sollten ihre beruflichen Wünsche ernst genommen und ihnen ein Raum für ihre persönliche Entwicklung gegeben werden. Maßnahmen zur individuell angepassten psychosozialen Unterstützung, flexible Bildungsangebote und der Zugang zum Wohnungsmarkt sind zwingend erforderlich, um ihnen gleichberechtigte Teilhabechancen zu sichern.
6. *Zugang zu Recht, Beratung und Information strukturell stärken, personell sichern und materiell fördern:* Der Zugang zu rechtlichen Informationen und qualitativer Beratung ist für geduldete Personen von zentraler Bedeutung, um ihre Lebenssituation zu verbessern und ihre Teilhabechancen zu erhöhen. Der Ausbau spezialisierter Beratungsstrukturen und die Bereitstellung mehrsprachiger Informationsmaterialien bedürfen einer langfristigen finanziellen und personellen Absicherung. Ein weiterer Schwerpunkt sollte auch auf der Stärkung der Niedrigschwelligkeit der Angebote liegen, um möglichst viele Betroffene bedarfsgerecht zu erreichen.
7. *Zugang zu Bildung, Ausbildung und Beschäftigung: Barrieren abbauen, Chancen erhöhen, nachhaltige Wege eröffnen:* Bildung und Beschäftigung sind Schlüssel zu Teilhabe und wirtschaftlicher Unabhängigkeit. Durch eine Vereinfachung der Erwerbstätigkeitserlaubnisse und einen verbesserten Zugang zu Qualifizierungsmaßnahmen können nachhaltige Wege für geduldete Menschen geebnet werden. Entscheidend für eine erfolgreiche Eingliederung in den Arbeitsmarkt sind frühzeitige, umfassende und individuell begleitete Integrationsprogramme, die sowohl die beruflichen Ambitionen als auch die emotionalen und kognitiven Bedürfnisse berücksichtigen.
8. *Das Thema prekäre Beschäftigung auf die gesellschaftspolitische Agenda setzen:* Die prekäre Arbeitsmarktsituation geduldeter Personen muss dringend auf die gesellschaftspolitische Agenda gesetzt werden, um die zugrundeliegenden Probleme von Abhängigkeit und Ausbeutung gezielt anzugehen. Den Gewerkschaften kommt dabei eine entscheidende Rolle zu, indem sie sich aktiv für die Rechte dieser Gruppe einsetzen. Darüber hinaus bedarf es kommunaler Förderprogramme, die sich gezielt an geduldete Menschen richten, um ihre beruflichen Chancen zu erhöhen. Der Ausbau von Unterstützungsstrukturen könnte insbesondere Frauen zugutekommen und damit eine wesentlich stabilere Basis für ein selbstbestimmtes Leben schaffen.

Literatur

Ataç, Ilker (2019): Deserving Shelter: Conditional Access to Accommodation for Rejected Asylum Seekers in Austria, the Netherlands, and Sweden. In: Journal of Immigrant and Refugee Studies 17, 1, S. 44–60. doi.org/10.1080/15562948.2018.1530401.

Ataç, Ilker (2024): Gesundheitsversorgung für Migrant: innen in aufenthaltsrechtlicher Prekarität. Die Zivilgesellschaft als Impulsgeberin für die Kommunen. In: Gesemann, Frank/Filsinger, Dieter/Münch, Sybille (Hrsg.): Handbuch Lokale Integrationspolitik. Wiesbaden: Springer VS, S. 1–15.

Goldring, Luin/Landolt, Patricia (2013): The Conditionality of Legal Rights and Status: Conceptualizing Precarious Non-citizenship. In: Goldring, Luin/Landolt, Patricia (Hrsg.): Producing and Negotiating Non-citizenship: Precarious Legal Status in Canada. Toronto: University of Toronto Press, S. 3–27.

Güntner, Simon/Ataç, Ilker/Homberger, Adrienne/Kirchhoff, Maren/Bastick, Zach/Mallet-Garcia, Marie/Spencer, Sarah (2023): Selektiv inklusiv: Lokale Antworten auf aufenthaltsrechtliche Prekarität in Cardiff, Frankfurt am Main und Wien. In: Ataç, Ilker/Güntner, Simon/Homberger, Adrienne/Kirchhoff, Maren (Hrsg.): Lokale Antworten auf aufenthaltsrechtliche Prekarität: Zugänge zu Gesundheitsversorgung, Unterbringung und Bildung. Opladen/Berlin/Toronto: Barbara Budrich, S. 109–125.

Könönen, Jukka (2018): Differential Inclusion of Non-citizens in a Universalistic Welfare State. In: Citizenship Studies 22, 1, S. 53–69. doi.org/10.1080/13621025.2017.1380602.

Kreichauf, René/Mayer, Margit (2021): Negotiating urban solidarities: multiple agencies and contested meanings in the making of solidarity cities. In: Urban Geography 42, 7, S. 979–1002.

Lewis, Hilary/Dwyer, Peter/Hodkinson, Stuart/Waite, Louise (2015): Hyper-precarious Lives: Migrants, work and forced labour in the Global North. In: Progress in Human Geography 39, 5, S. 580–600.

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

Morris, Lydia (2007): New Labour's Community of Rights: Welfare, Immigration and Asylum. In: Journal of Social Policy 36, 1, S. 39–57.

Morris, Lydia (2013): Human Rights and Social Theory. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.

Neuhauser, Johanna/Birke, Peter (2023): Migration and Work – Theoretical Perspectives under the Impression of Multiple Crises. In: Sozial.Geschichte Online/Social History Online 34, S. 159–187.

Scherschel, Karin (2010): Asylsuchende und Geduldete. Staatlich regulierte Integrationsverweigerung in Deutschland. In: Widerspruch. Beiträge zu sozialistischer Politik 59, S. 73–84.

Scherschel, Karin (2024): Prekarität und Flucht. Feministische und migrationssoziologische Perspektiven. In: Atzmüller, Roland/Binner, Kristina/Décieux, Fabienne/Deindl, Raphael/Grubner, Johanna/Kreissl, Katharina (Hrsg.): Gesellschaft in Transformation. Sorge, Kämpfe und Kapitalismus. Weinheim/Basel: Beltz Juventa, S. 260–272.

Schilliger, Sarah (2020): Challenging who counts as a Citizen. The infrastructure of solidarity contesting racial profiling in Switzerland. In: Citizenship Studies 24, 4, S. 530–547.

Schilliger, Sarah/Ataç, Ilker (2023): Urbane Infrastrukturen der Solidarität: Zivilgesellschaftliche Organisationen und illegalisierte Migrant:innen in Bern und Wien. In: Ataç, Ilker/Güntner, Simon/Homberger, Adrienne/Kirchhoff, Maren (Hrsg.): Lokale Antworten auf aufenthaltsrechtliche Prekarität. Zugänge zu Gesundheitsversorgung, Unterbringung und Bildung. (Gesellschaft und Nachhaltigkeit, 13). Opladen/Berlin/Toronto: Barbara Budrich, S. 189–208.

Schlee, Thorsten/Schammann, Hannes/Münch, Sybille (2023): An den Grenzen? Ausländerbehörde zwischen Anspruch und Alltag. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Schreyer, Franziska/Bauer, Angela/Lakew, Solomon G. (2022): Wie aktivierende Integrationspolitik und Aufenthaltsrecht betriebliche Abhängigkeitsverhältnisse stärken – das Beispiel von Geflüchteten mit Duldungsstatus. In: Z'Flucht – Zeitschrift für Flucht- und Flüchtlingsforschung 6, 1, S. 122–139. doi.org/10.5771/2509-9485-2022-1-122.

Schütze, Theresa (2025): Duldung. In: Inventar der Migrationsbegriffe. www.migrationsbegriffe.de/duldung (Abfrage: 20.05.2025).

Anhang: Liste der anonymisierten Interviews und Gruppengespräche

Interviews mit Personen in Duldung

Kürzel	Interviewart	Interviewte:r (anonymisiert)
D01	Einzelinterview (E)	Erwerbslos, Erwerbstätigkeit untersagt
D02	E	In Ausbildung
D03	E	In Ausbildung
D04	E	Erwerbslos, Erwerbstätigkeit untersagt
D05	E	Ausbildung/Arbeit gekündigt, im Klageverfahren
D06	Gruppeninterview (G)/3 Personen	In Ausbildung, in Ausbildung, in Ausbildung
D07	G/2 Personen	
D07_1		Erwerbstätig, Teilnahme an Arbeitsmarktprogramm
D07_2		Erwerbslos, Erwerbstätigkeit untersagt, Teilnahme an Arbeitsmarktprogramm
D08	E	Arbeitssuchend nach abgeschlossener Ausbildung, Beschäftigungsduldung
D09	E	Erwerbslos, Erwerbstätigkeit untersagt
D10	E	Erwerbslos, Erwerbstätigkeit untersagt
D11	E	Erwerbstätig
D12	E	Erwerbslos, Teilnahme an Arbeitsmarktprogramm
D13	G/3 Personen	Erwerbslos, Teilnahme an Arbeitsmarkt-/Bleiberechtsprogramm
D14	E	Erwerbstätig
D15	E	Ausbildungsduldung
D16	E	Erwerbstätig nach abgeschl. Ausbildung in Deutschland
D17	E	Erwerbslos, Erwerbstätigkeit untersagt
D18	E	Erwerbstätig nach abgeschl. Ausbildung in Deutschland, Ausbildungsduldung
D19	E	Erwerbslos, Erwerbstätigkeit untersagt
D20	E	Erwerbslos, Erwerbstätigkeit untersagt
D21	E	Erwerbstätig
D22	E	Erwerbslos
D23	E	Erwerbstätig nach abgeschl. Ausbildung in Deutschland, Aufenthaltstitel nach Ausbildungsduldung
D24	G/2 Personen	Erwerbstätig nach abgeschl. Ausbildung in Deutschland, Aufenthaltstitel nach Ausbildungsduldung
D25	E	Erwerbstätig, Ausbildung abgebrochen
D26	E	In Ausbildung
D27	E	Erwerbslos
D28	E	in Ausbildung, Erwerbstätigkeit untersagt
D29	E	In Ausbildung
D30	E	In Ausbildung
D31	E	In Ausbildung
D32	E	Erwerbslos
D33	E	Derzeit berufsunfähig, nach Ausbildung

Interviews mit beruflichem oder zivilgesellschaftlichem Bezug zu Duldung

Kürzel	Interviewart	Interviewte:r (anonymisiert)
Bayern		
B01	G/2 Personen	Soziale Arbeit
B02	E	Gewerkschaft
B03	E	Arbeitsmarkt- und Bleiberechtsprogramme
B04	E	Soziale Arbeit
B05	E	Stadtverwaltung/Behörden
B06	E	Soziale Arbeit
B07	E	Soziale Arbeit/Zivilgesellschaft
B08	E	Soziale Arbeit
B09	E	Unternehmen und Arbeitgeberverbände/Arbeitsmarktprogramme
B10	E	Unternehmen/Arbeitgeberverbände
B11	E	Arbeitsmarktprogramme
B12	E	Stadtverwaltung/Behörden
B13	G/2 Personen	Soziale Arbeit
B14	G/2 Personen	Soziale Arbeit
Hessen		
H01	E	Arbeitsmarktprogramme
H02	E	Soziale Arbeit
H03	G/2 Personen	Soziale Arbeit/Arbeitsmarktprogramme
H03_1		Soziale Arbeit/Arbeitsmarktprogramme
H03_2		Soziale Arbeit/Arbeitsmarktprogramme
H04	E	Soziale Arbeit/Aufenthalt
H05	E	Soziale Arbeit/Arbeitsmarktprogramme
H06	E	Soziale Arbeit/Unterkunft
H07	E	Soziale Arbeit/Unterkunft
H08	E	Soziale Arbeit/Unterkunft
H09	E	Zivilgesellschaft/Aktivismus
H10	E	Soziale Arbeit/Unterkunft
H11	E	Stadtverwaltung/Behörden
H12	E	Arbeitsmarktprogramme
H13	E	Flüchtlingspolitische Organisation/Bleiberechtsprogramme
H14	E	Soziale Arbeit/Aufenthalt
H15	E	Soziale Arbeit/Arbeitsmarkt- und Bleiberechtsprogramme
H16	G/2 Personen	Soziale Arbeit/Arbeitsmarktprogramme
H16_1		Soziale Arbeit/Arbeitsmarktprogramme
H16_2		Soziale Arbeit/Arbeitsmarktprogramme
H17	E	Arbeitsmarktprogramme
H18	G/2 Personen	Soziale Arbeit
H18_1		Soziale Arbeit
H18_2		Soziale Arbeit
H19	E	Soziale Arbeit/Arbeitsmarktprogramme
H20	E	Flüchtlingspolitische Organisation
H21	E	Soziale Arbeit/Unterkunft

Kürzel	Interviewart	Interviewte:r (anonymisiert)
H22	G/5 Personen	Stadtverwaltung/Behörden/Soziale Arbeit
H22_1		Stadtverwaltung/Behörden/Soziale Arbeit
H22_2		Stadtverwaltung/Behörden/Soziale Arbeit
H22_3		Stadtverwaltung/Behörden/Soziale Arbeit
H22_4		Stadtverwaltung/Behörden/Soziale Arbeit
H22_5		Stadtverwaltung/Behörden/Soziale Arbeit
H23	E	Flüchtlingspolitische Organisation
Nordrhein-Westfalen		
NRW01	E	Arbeitsmarktprogramme
NRW02	E	Soziale Arbeit/Aufenthalt
NRW03	G/2 Personen	Arbeitsmarktprogramme/Verwaltung/Soziale Arbeit
NRW04	E	Arbeitsmarktprogramme
NRW05	E	Flüchtlingspolitische Organisation
NRW06	G/2 Personen	Zivilgesellschaft
NRW07	E	Soziale Arbeit/Stadtverwaltung
NRW08	E	Ministerium
NRW09	E	Soziale Arbeit/Aufenthalt
NRW10	E	Flüchtlingspolitische Organisation
NRW11	E	Arbeitsmarktprogramme/Verwaltung
NRW12	E	Soziale Arbeit
NRW13	E	Arbeitsmarktprogramme/Gewerkschaft
NRW14	G/2 Personen	Zivilgesellschaft

Gruppengespräche

Kürzel	Gesprächsart	Teilnehmende:r (anonymisiert)
Bayern		
B15	Fachgespräch mit 6 Personen (Kommune I)	
B15_1		Soziale Arbeit/Arbeitsmarkt- und Bleiberechtsprogramme
B15_2		Soziale Arbeit/Arbeitsmarkt- und Bleiberechtsprogramme
B15_3		Stadtverwaltung/Behörden
B15_4		Stadtverwaltung/Behörden
B15_5		Soziale Arbeit/Zivilgesellschaft
B15_6		Soziale Arbeit/Arbeitsmarkt- und Bleiberechtsprogramme/ Zivilgesellschaft
B16	Fachgespräch mit 5 Personen (Kommune II)	
B16_1		Soziale Arbeit, Zivilgesellschaft, Bleiberechtsprogramm
B16_2		Stadtverwaltung/Behörden
B16_3		Soziale Arbeit
B16_4		Soziale Arbeit
B16_5		Arbeitsmarkt- und Bleiberechtsprogramme

Kürzel	Gesprächsart	Teilnehmende:r (anonymisiert)
Hessen		
H24	Fachgespräch mit 4 Personen (Kommune I)	
H24_1		Soziale Arbeit/Unterkunft
H24_2		Arbeitsmarktprogramme
H24_3		Soziale Arbeit
H24_4		Zivilgesellschaft
H25	Fachgespräch mit 5 Personen (Kommune II)	
H25_1		Soziale Arbeit/Arbeitsmarktprogramme
H25_2		Soziale Arbeit/Arbeitsmarktprogramme
H25_3		Soziale Arbeit/Arbeitsmarkt- und Bleiberechtsprogramme
H25_4		Gewerkschaft
H25_5		Flüchtlingspolitische Organisation
Nordrhein-Westfalen		
NRW15	Fachgespräch mit 7 Personen (Kommune I)	
NRW15_1		Soziale Arbeit/Aufenthalt
NRW15_2		Soziale Arbeit/Arbeitsmarktprogramme
NRW15_3		Soziale Arbeit/Aufenthalt
NRW15_4		Soziale Arbeit
NRW15_5		Verwaltung/Arbeitsmarktprogramme
NRW15_6		Soziale Arbeit/Arbeitsmarktprogramme
NRW15_7		Flüchtlingspolitische Organisation
NRW16	Fachgespräch mit 7 Personen (Kommune II)	
NRW16_1		Soziale Arbeit
NRW16_2		Flüchtlingspolitische Organisation
NRW16_3		Soziale Arbeit/Selbstorganisation
NRW16_4		Stadtverwaltung/Arbeitsmarktprogramme
NRW16_5		Ehrenamt
NRW16_6		Soziale Arbeit/Flüchtlingspolitische Organisation
NRW16_7		Soziale Arbeit/Aufenthaltsrechtliche Beratung

Folge-Gruppengespräche

Kürzel	Gesprächsart	Teilnehmende:r (anonymisiert)
Bayern		
B17	Fachgespräch mit 6 Personen (Kommune I)	
B17_1		Soziale Arbeit/Arbeitsmarkt- und Bleiberechtsprogramme
B17_2		Soziale Arbeit/Arbeitsmarkt- und Bleiberechtsprogramme
B17_3		Stadtverwaltung/Behörden
B17_4		Stadtverwaltung/Behörden
B17_5		Soziale Arbeit/Zivilgesellschaft
B17_6		Soziale Arbeit/Arbeitsmarkt- und Bleiberechtsprogramme/ Zivilgesellschaft
B18	Fachgespräch mit 6 Personen (Kommune II)	
B18_1		Soziale Arbeit
B18_2		Stadtverwaltung/Behörden
B18_3		Soziale Arbeit
B18_4		Soziale Arbeit
B18_5		Soziale Arbeit
B16_6		Arbeitsmarktprogramme
Hessen		
H26	Fachgespräch mit 5 Personen (Kommune I)	
H26_1		Soziale Arbeit
H26_2		Arbeitsmarktprogramme
H26_3		Soziale Arbeit/Arbeitsmarktprogramme
H26_4		Soziale Arbeit/Unterkunft
H26_5		Soziale Arbeit/Aufenthalt
H27	Fachgespräch mit 7 Personen (Kommune II)	
H27_1		Flüchtlingspolitische Organisation
H27_2		Soziale Arbeit/Arbeitsmarktprogramme
H27_3		Soziale Arbeit/Arbeitsmarkt- und Bleiberechtsprogramme
H27_4		Soziale Arbeit/Arbeitsmarktprogramme
H27_5		Arbeitsmarktprogramme
H27_6		Stadtverwaltung/Behörden
H27_7		Stadtverwaltung/Behörden

Kürzel	Gesprächsart	Teilnehmende:r (anonymisiert)
Nordrhein-Westfalen		
NRW17	Fachgespräch mit 4 Personen (Kommune I)	
NRW17_1		Soziale Arbeit/Arbeitsmarktprogramme
NRW17_2		Flüchtlingspolitische Organisation
NRW17_3		Soziale Arbeit/Aufenthalt
NRW17_4		Soziale Arbeit/Aufenthalt
NRW18	Fachgespräch mit 4 Personen (Kommune II)	
NRW18_1		Flüchtlingspolitische Organisation
NRW18_2		Soziale Arbeit/Zivilgesellschaft
NRW18_3		Verwaltung
NRW18_4		Ehrenamt