

Strategische Selektivitäten im kafkaesken Staat¹

Migrationspolitische Konflikte im Spannungsfeld von Innenbehörden und Arbeitsverwaltungen

Nikolai Huke

Spricht man mit ehrenamtlichen Flüchtlingshelfer*innen, professionellen Beratungsstellen oder Geflüchteten selbst über Erfahrungen mit Behörden, wird häufig sichtbar, dass diese nicht mit dem Idealbild einer einheitlichen und unpolitischen Verwaltung in Einklang zu bringen sind. Behördliche Entscheidungen werden als unberechenbar, lokal sehr unterschiedlich, durch individuelle Motive oder Vorurteile der Sachbearbeitenden geprägt oder sogar in teils rechtswidriger Art und Weise politisch motiviert eingeschätzt. Handlungsspielräume, so die Erfahrung, bestehen dabei sowohl in Richtung pragmatischer Regelungen im Sinne der Geflüchteten als auch für restriktive Entscheidungen.

Unter Rückgriff auf drei staatstheoretische Konzepte – materielle Verdichtung, strategische Selektivität und kafkaesker Staat – zeigt der Artikel, dass dieser Befund nicht zuletzt auf politische Konflikte um den Umgang mit Geflüchteten innerhalb der Verwaltung verweist, insbesondere zwischen Innenbehörden² und Arbeitsverwaltungen, aber auch zwischen einzelnen Ausländerbehörden. Die in vielfältige Apparate fragmentierte Verwaltung, so die zentrale These, folgt im Umgang mit Geflüchteten nur begrenzt rationalen und einheitlichen legalen Kriterien. Im Alltag ist ihre Praxis durch – je nach lokaler Behördentradition spezifische – historisch sedimentierte

1 Für zahlreiche hilfreiche Kommentare zu einer früheren Version des Texts bedanke ich mich bei Lisa Marie Borrelli und Lorenz Wiese.

2 Als Innenbehörden werden im Folgenden all jene Behörden bezeichnet, die Innenministerien – sei es dem Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat oder den Innenministerien der Länder – nachgeordnet sind. Hierzu zählen u.a. Ausländerbehörden und das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF).

Erfahrungen und Handlungsrouninen geprägt, die bestimmte Entscheidungen begünstigen und andere erschweren. Darüber hinaus erfordern individuelle Fallentscheidungen durch Behördenmitarbeitende notwendig eine Auslegung und Anwendung von – kontinuierlich aufgrund parteipolitischer Auseinandersetzungen veränderten – Gesetzestexten und daran anschließenden Gerichtsurteilen, wobei teils weitreichende Ermessensspielräume bestehen. Die Entscheidungspraxis ist dadurch vielfach fragmentiert, der allgemeine rechtliche Rahmen bricht sich an konkreten individuellen Problemlagen im Behördenalltag.

Der Artikel rekonstruiert diese Prozesse unter Rückgriff auf die in sechs (Stadt-)Regionen in unterschiedlichen Bundesländern zwischen Februar 2018 und Juni 2019 geführten qualitativen Interviews des durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) geförderten Verbundprojekts »Willkommenskultur und Demokratie in Deutschland«. Die Argumentation ist in vier Teile gegliedert. Im ersten Teil werden die theoretischen Grundlagen vorgestellt. Der zweite und der dritte Teil untersuchen am Beispiel von Ausländerbehörden und Arbeitsverwaltungen konkret, welche widersprüchlichen Rationalitäten sich innerhalb der Behörden herausbilden und wie sich der Alltag in Behörden auf die Entscheidungspraxis auswirkt (z.B. Personalmangel, rechtliche Grundlagen, die sich kontinuierlich verändern, politischer Druck durch übergeordnete Dienststellen oder Vorurteile und Erfahrungsblokkaden auf Seiten der Mitarbeitenden). Dabei werden insbesondere Konflikte innerhalb der Behörden und zwischen ihnen fokussiert. Abschließend werden die Befunde zusammengefasst und auf ihre politischen Implikationen befragt. Behörden, so wird sichtbar, sind in ihrer Entscheidungspraxis nicht oder nur begrenzt politisch neutral, sondern immer auch Teil gesellschaftlicher Aushandlungsprozesse um asyl- und migrationspolitische Fragen. Aus einer teilhabeorientierten Perspektive auf die Situation von Geflüchteten erweist sich die in Deutschland sehr starke Rolle der Innenbehörden im migrationspolitischen Bereich als politisch problematisch, da diese in der Tendenz deutlich restriktiver und migrationsfeindlicher geprägt sind als die eher auf (Arbeitsmarkt-)Integration orientierten Arbeitsverwaltungen.

Konflikt- und handlungszentrierte Perspektiven auf die staatliche Verwaltung: Materielle Verdichtungen von Kräfteverhältnissen, strategische Selektivitäten und der kafkaeske Staat

Staatliche Bürokratie gerät in der Politikwissenschaft eher selten explizit in Bezug auf ihre politischen Effekte in den Blick. Der Fokus liegt in der Regel auf Regierungshandeln oder parteipolitischen Auseinandersetzungen, teilweise werden auch zivilgesellschaftliche Akteur*innen ergänzend einbezogen. Die Verwaltung erscheint – da ihr keine eigenständige Rolle eingeräumt wird – als abhängig von den Entscheidungen des Gesetzgebers, ihre Praxis als regelbasiert, rational und rechtlich weitgehend kontrolliert. Staatstheoretische Arbeiten, die explizit die Verwaltung in den Blick nehmen, stellen eine derartige Konzeption von Bürokratie grundlegend in Frage.

Neo-poulantzasianische Ansätze zeigen, dass die Praxis der Verwaltung von gesellschaftspolitischen Konflikten durchzogen ist. In die Staatsapparate, so eine zentrale These von Nicos Poulantzas, schreiben sich gesellschaftliche Auseinandersetzungen ein. Ebenso wie die Gesellschaft ist demnach auch das Terrain des Staates von konfliktiven und widersprüchlichen Interessen und Strategien unterschiedlicher Akteur*innen durchzogen. Gleichzeitig entwickeln die Staatsapparate durch die ihnen eigenen bürokratischen Routinen, die sich infolge der materiellen Verdichtung gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse ergeben, eine relative Autonomie gegenüber der Gesellschaft (Poulantzas 2002). Die Kräfteverhältnisse, die sich in den Routinen sedimentieren, unterscheiden sich je nach Staatsapparat. In der Folge entwickeln die Apparate eine divergierende »strategische Selektivität« (Jessop 1999): Sie begünstigen – aufgrund der in ihnen verdichteten Kräfteverhältnisse – bestimmte Strategien und erschweren andere. Der Staat ist in der Folge kein homogener und das Gemeinwohl repräsentierender Akteur, sondern in eine Vielzahl konkurrierender und miteinander im politischen Konflikt stehender Apparate gespalten, in die sich jeweils unterschiedliche Kräfte erfolgreich einschreiben konnten. Die Funktionsprinzipien der verschiedenen Apparate unterscheiden sich teils deutlich und weisen starke Pfadabhängigkeiten auf. Die Pfade ergeben sich dabei aus Entstehungsbedingungen (d.h. aus den Kräfteverhältnissen, die sich in den Apparaten verdichtet haben), hängen aber auch mit der Funktion der Apparate innerhalb des staatlichen Apparateensembles zusammen. Die strategische Selektivität entzieht sich teilweise dem politischen Personal der Apparate, da sie in bürokratischen Routinen der Verwaltung verankert ist, die von Verwaltungspersonal abhängen, das – von Wahlergebnissen weitge-

hend unabhängig – im Hintergrund arbeitet. Wahlerfolge bestimmter Parteien prägen zwar auf Dauer die Bürokratie, das ist jedoch – von Ausnahmen abgesehen³ – ein sehr langfristiger Prozess: »Minister kommen und gehen, doch normalerweise bleibt die Bürokratie dieselbe.« (Schwell 2018: 137)

Die strategischen Selektivitäten der staatlichen Apparate sind nicht dauerhaft fixiert, sondern müssen in der Praxis der Behördenmitarbeitenden reproduziert werden, wodurch sie sich kontinuierlich iterativ verschieben. Ethnografische Analysen der konkreten Praktiken innerhalb der Verwaltung zeigen, dass die Mitarbeitenden über teils weitreichende Handlungsspielräume in der Auslegung der Gesetze und Verordnungen verfügen, die ihre Fallentscheidungen rechtlich rahmen (Eule et al. 2019: 82). Ermessens- und Interpretationsspielräume von Sachbearbeitenden sind nur begrenzt vermeidbar, da rechtliche Rahmenbedingungen für die konkreten Fälle, um die es geht, angewendet und handhabbar gemacht werden müssen. Die Mitarbeitenden entwickeln im Umgang mit häufig unzureichenden personellen Ressourcen

»Handlungsroutinen und Wissensbestände, die nicht notwendigerweise den formalen Organisationsstrukturen und Arbeitsabläufen entsprechen [...], aber Handlungsspielräume eröffnen und das Arbeitspensum zu erledigen erlauben [...]. Diese Praktiken und Wissensbestände sind im Wesentlichen auch das, was Neulinge während ihrer Einstiegsphase und der innerbehördlichen Sozialisation erlernen [...]«. (Lahusen/Schneider 2017: 11)

Die Handlungsroutinen beinhalten dabei teilweise auch den Versuch, die eigene Verantwortung für individuelle Schicksale zu minimieren, mit denen Behördenmitarbeitende im Alltag konfrontiert sind (Thompson 1980: 914). Fallbearbeitung und Entscheidungsfindung können »kaum ohne Ansehen der Person, ohne Mitgefühl, Wut oder Leidenschaft vollzogen werden« (Lahusen/Schneider 2017: 13). Ermessensentscheidungen und informelle Routinen bergen die Gefahr, dass individuelle Motivationen, Arbeitsroutinen und (potenziell auch: die fehlenden) Wissensbestände der Mitarbeitenden die Entscheidung beeinflussen (z.B. basierend auf Vorurteilen) (Price/Spencer 2014: 26). Gleichzeitig beinhaltet Verwaltungshandeln Momente der entpersonalisierenden Distanzierung, etwa durch Akten, Verwaltungsakte und

3 Ein Beispiel hierfür sind Transitionsprozesse zwischen unterschiedlichen politischen Systemen, etwa der Übergang vom Franquismus zur Demokratie in Spanien (Huke 2017).

rechtliche Rahmenbedingungen, wodurch sich die Sachbearbeitenden in einem alltäglichen Spannungsfeld zwischen Logiken der Bürokratie und den Personen befinden, die von ihren Entscheidungen betroffen sind (Eule et al. 2019: 200). Für die Betroffenen geht die subjektive Seite der Bürokratie mit Unberechenbarkeit und Zufall einher (Eule et al. 2019: 115; Price/Spencer 2014). Da sich zudem behördliche Auslegungspraktiken regional – aufgrund divergierender strategischer Selektivitäten lokaler Verwaltungen – teils deutlich unterscheiden, kommt es zu einer unübersichtlichen und widersprüchlichen, teils »kafkaesken« Entscheidungspraxis (Eule et al. 2019).

Die staatliche Verwaltung, so zeigen diese Befunde und theoretischen Konzeptionen, entspricht nur sehr begrenzt dem Idealbild einer regelbasierten, rationalen und rechtlich weitgehend kontrollierten Bürokratie. Sie muss als Teil gesellschaftlicher und politischer Aushandlungsprozesse begriffen werden. Gesellschaftliche Konflikte schreiben sich in ihre Handlungsroutinen und Wissensbestände ein und verdichten sich in ihnen. Hierdurch bilden sich relativ spezifische strategische Selektivitäten einzelner Apparate heraus. Die Selektivität der Apparate durchdringt alltägliche Entscheidungen, die auch von Erfahrungen und Einstellungsmustern der Mitarbeitenden abhängen. Sie wird von diesen reproduziert, aber auch kontinuierlich iterativ verschoben. Verwaltungshandeln lässt sich dadurch weder allein mit Blick auf offizielle bürokratische Verfahrensweisen verstehen, noch allein durch den Blick auf das Fallmanagement von Sachbearbeitenden. Einzelne Apparate müssen vielmehr sowohl hinsichtlich ihrer historisch sedimentierten Selektivitäten, als auch hinsichtlich der eigensinnigen Praktiken, die von den Selektivitäten geprägt sind und diese gleichzeitig stetig transformieren, betrachtet werden.

»Migration ist die Mutter aller Probleme«. Handlungsrationaltäten von Innenministerien und nachgeordneten Behörden

Die behördliche Verwaltung von Asyl und Migration fällt in Deutschland wesentlich in den Kompetenzbereich von Innenministerien und ihnen nachgeordneten Behörden. So sind das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) und die Innenministerien der Länder für das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF), Ausländerbehörden, aber auch Bundes- oder Landespolizei zuständig, denen im Asylverfahrensprozess eine zentrale Rolle zukommt (Eule 2017: 179). Für Innenministerien ist in Deutschland

eine spezifische Perspektive kennzeichnend, die Migration wesentlich als Sicherheitsproblem thematisiert. Migration wird in einem Unsicherheitskontinuum verortet, das von Kriminalität bis zu irregulärer Migration reicht (Huke 2010; Huysmans 2000). Zu entsprechenden Orientierungen trägt auch die Einbindung der Innenministerien in das sicherheitspolitische Feld bei, das durch enge Kontakte zwischen Militär- und Sicherheitsindustrie, Innenverwaltungen und Polizeibehörden geprägt ist (Bigo 2008).⁴

Exemplarisch zeigt sich diese Perspektive unter anderen am Bundesinnenministerium (BMI). Die migrations- und diversitätsfeindlichen Äußerungen des aktuellen Ministers Horst Seehofer – etwa, dass Migration »die Mutter aller Probleme« sei oder der »Islam nicht zu Deutschland« gehöre, haben innerhalb des BMI eine lange Tradition. Wie Klaus Bade zusammenfasst, wirkt das BMI

»[i]ntegrationspolitisch und im Blick auf die Flüchtlingspolitik in Deutschland und Europa [...] oft polarisierend und retardierend durch seine einseitige Orientierung an den Leitperspektiven von Sicherheitspolitik bzw. Gefahrenabwehr und insbesondere durch das immer wieder beschworene Feindbild ›Islam‹.« (Bade 2016: 68)

Normativer Orientierungspunkt der Politik des BMI ist – wenn auch in den letzten Jahren in etwas abgeschwächter Form – bis heute eine vermeintlich durch Herkunftsvielfalt bedrohte homogene Gesellschaft (Bade 2016: 54). Einwanderung erscheint in den Äußerungen des BMI vornehmlich als »Störung der gesellschaftlichen ›Homogenität‹ und ›nationalen Kultur‹« (Bade 2016: 56). Das BMI zeigte sich vielfach nicht nur blind für die gesellschaftliche Normalität von Rassismus, es affirmierte zudem selbst antimuslimischen Rassismus und flüchtlingsfeindliche Positionen (Bade 2016: 59; Kannankulam 2014). Entsprechende politische Leitlinien sind innerhalb der Ministerialbürokratie fest verankert: »Die Minister wechseln, die Ministerialräte bleiben« (Bade 2016: 53). Auch wenn das politische Führungspersonal wechselt, bleibt das Verwaltungspersonal häufig bestehen, wodurch Handlungsroutinen relativ stabil bleiben. Die Konzentration der Aufgaben in den Bereichen Migration und Integration, Flucht und Asyl im BMI hat zur Folge, dass restriktive und sicherheitspolitische Perspektiven im Vordergrund stehen, »während, von Ausnahmen abgesehen, die wichtige Dimension von Integrations- bzw.

4 Typisch für das Feld sind zudem männerbündische Strukturen, Frauen* sind kaum präsent.

Inklusionspolitik als teilhabeorientierter Gesellschaftspolitik [...] zweitrangig [ist]« (Bade 2016: 69).

Seit dem »Sommer der Migration« (Hess et al. 2017) im Jahr 2015 setzen BMI und auch Innenministerien der Länder im Umgang mit Geflüchteten stark auf Abschiebung und soziale Isolation (z.B. die Initiative der AnKER-Zentren). Anstelle integrativer Perspektiven dominieren Versuche, Migration und Flucht durch eine Zermürbung und Vergrämung von Geflüchteten einzudämmen (Eule et al. 2019: 154). »Die wollen eher die Vergrämung noch forcieren, dass auf keinen Fall aus sicheren Herkunftsländern noch der ein oder andere hierherkommt. Oder, dass irgendeiner aus Nigeria oder aus Afrika oder wo auch immer, jemand herkommt ohne Pass. Das ist die politische Leitlinie im Moment« (Ehrenamtlicher, 18.04.2019), fasst ein Ehrenamtlicher im Interview die Zielsetzung zusammen. Die Innenministerien betrachteten dabei nicht nur flüchtlingspolitische Initiativen als Gegner*innen (z.B. Aktivitäten gegen das Kirchenasyl oder Versuche, eine unabhängige Asylverfahrensberatung zu erschweren), sondern auch Beratungsstellen, die Betroffene von Rassismus unterstützen (Bildungsstätte Anne Frank 22.06.2020). Der restriktive Ansatz des BMI zeigt sich unter anderem im Umgang mit Geflüchteten mit Duldungsstatus. Es sei, erklärt das BMI diesbezüglich, »nicht nur legitim, sondern auch geboten, auf eine Beendigung des Aufenthalts derjenigen hinzuwirken, die in Deutschland kein Aufenthaltsrecht haben« (BMI 2017: 2). Selbst bei Suizidgefahr – beziehungsweise, im Duktus des BMI, »asyltaktisch behaupteter Ankündigung suizidaler Absichten« (BMI 2017: 5) – müsse »die Durchsetzung der Ausreisepflicht konsequent weiter verfolgt werden« (BMI 2017: 5). Es sei lediglich »die Abschiebung von der Ausländerbehörde dann ggf. so zu gestalten, dass einer Suizidgefahr wirksam begegnet werden kann, z.B. durch ärztliche Begleitung auf dem Abschiebungsflug« (BMI 2017: 21f). Die strategische Selektivität der Innenministerien, so zeigt exemplarisch das Beispiel des BMI, weist eine relative Nähe zu autoritär-populistische Strategien auf, in denen Angst und »Moralpaniken« (Huke 2019a; Kannankulam 2014: 102) den Umgang mit Migration und Flucht prägen. Innenministerien erweisen sich »als stabile Bastion der national-konservativen Kräfte« (Wolff 2014: 144) und »Stütze[...] konservativer Hegemonieprojekte« (Forschungsgruppe Staatsprojekt Europa 2014: 253). Die restriktive Logik ist tief in den Routinen der Apparate verankert und setzt sich relativ unabhängig von gewählten Entscheidungsträger*innen und deren parteipolitischer Zugehörigkeit fort, stellt der Mitarbeiter einer Ausländerbehörde fest: »Die Mitarbeiter dort werden ja nicht ausgetauscht« (Mitarbeiter einer Ausländerbehörde, 05.02.2019).

Da Verträge der Verwaltungsmitarbeiter*innen nicht an die Legislaturperioden geknüpft sind, prägen sie in ihren alltäglichen Praktiken längerfristig die Art und Weise, wie die Apparate funktionieren. Gegenüber politischen Veränderungen wirken sie dadurch retardierend.

Die strategische Selektivität von Ausländerbehörden ist analog zu den Innenministerien in Deutschland historisch durch eine ausgeprägt restriktive Linie gekennzeichnet. Die Verwaltung war, wie es ein Mitarbeiter einer Ausländerbehörde beschreibt, stark sicherheitspolitisch geprägt, »so nach dem Motto, »gefährliche Hunde, Waffen und Ausländer« (Mitarbeiter einer Ausländerbehörde, 05.02.2019). Für die letzten Jahre konstatiert Eule einen unter anderem im durch das BAMF geförderten Programm »Ausländerbehörden werden Willkommensbehörden« sichtbar werdenden Trend in Richtung einer pragmatischeren Entscheidungspraxis, die Ermessensspielräume innerhalb der rechtlichen Rahmenbedingungen nutzt, um Entscheidungen im Sinne der Betroffenen zu ermöglichen (Eule 2017: 190). Unsere Interviews zeigen gleichzeitig ausgeprägte Pfadabhängigkeiten einzelner Ausländerbehörden und signifikant variierende strategische Selektivitäten: Die Entscheidungspraxis divergiert je nach der lokalen Prägung der Behörde, teilweise aber auch zwischen einzelnen Sachbearbeitenden sehr deutlich. Ursächlich sind sowohl Einstellungsmuster politischer Entscheidungsträger*innen, die Haltung von Vorgesetzten innerhalb der Behörde, aber auch das Selbstverständnis einzelner Sachbearbeitenden (Huke 2019b). In manchen Fällen, so berichtet der Mitarbeiter einer Beratungsstelle,

»ist einfach der Landrat [...] ein Hardliner. [...] In anderen Fällen ist es so, [...] der Landrat [...] ist ein relativ umgänglicher Kerl. Da hat es gut funktioniert mit der Integration in Arbeit und Ausbildung. Es gab so ein kleines Team, wo ein paar Unternehmer und Ehrenamtliche sich zusammengetan hatten, um Flüchtlinge da in Arbeit und Ausbildung zu bringen und das Ganze mit der Ausländerbehörde zu managen. Da hat jetzt [im] letzten Jahr die Ausländerbehörde eine neue Leitung bekommen und seither geht da gar nichts mehr. Dieses Arbeitsmarktintegrationsteam hat sich aufgelöst. Also die haben gesagt: »Es macht gar keinen Sinn mehr. Wir landen hier einfach nur vor einer Betonwand und unter den Bedingungen können wir da nicht mehr weiter arbeiten.« [...] In manchen Landkreisen ist der Landrat eigentlich ein Hardliner, aber die Ausländerbehörde ist sehr unterschiedlich besetzt.« (Arbeitsmarktberater, 16.04.2019)

Trotz der vorsichtigen Öffnungsprozesse dominiert in vielen Ausländerbehörden und Dienststellen des BAMF nach wie vor eine Kultur des Misstrauens gegenüber Geflüchteten (Lahusen/Schneider 2017: 13). Geflüchtete »werden da überhaupt nicht ernst genommen, [...] wenn die da alleine hingehen« (Arbeitsmarktberaterin, 25.09.2018), bedauert die Mitarbeiterin einer Beratungsstelle. Sie ärgere es, im

»Kontakt mit den Ausländerbehörden [...], dass ich die Geflüchteten immer wieder ermutige, selber da hinzugehen, wenn ich denke, die sprechen B2, die wissen ungefähr, um was es geht, da muss ich da nicht mit, da kann ich davon ausgehen, das sind erwachsene, mündige Menschen, die können aufs Ausländeramt gehen und sich alleine um ihren Sachen kümmern. Und dann kommen die zurück und sagen: ›Die Frau so und so hat gesagt, sie kann da nichts machen‹. Und dann ist klar, wenn ich da noch mal anrufe [...], da kann man plötzlich doch was machen. Und [...] das ärgert mich so [...]. Dass die Leute immer wieder die Erfahrung machen: Wenn ich alleine da hingeh, das reicht nicht, ich brauche jemand Deutsches, haupt- oder ehrenamtlich, egal, dann sind plötzlich Dinge möglich. [...] Und das kann es ja nicht sein [...], dass [...] die Leute, die bei den Behörden arbeiten, den Leuten das Gefühl geben, dass sie sie nicht ernst nehmen«. (Arbeitsmarktberaterin, 25.09.2018)

Die Erfahrungen und Probleme von Geflüchteten jenseits des Behördenalltags (etwa psychische Belastungen und Traumata, siehe Braun/Dinkelaker *Schutz für geflüchtete Frauen** in diesem Band) sind für die Behördenmitarbeitenden in Ausländerbehörden teilweise nur begrenzt erfassbar, erzählt ein Mitarbeiter: »Ich glaube auch, dass die Leute hier nur schnell wieder weg wollen mit ihrem Aufenthaltstitel oder ihrer Gestattung und das eher ihrem Sozialarbeiter erzählen und der Caritas, diese weitergehenden Probleme« (Mitarbeiter einer Ausländerbehörde, 05.02.2019). Er habe die Erfahrung gemacht, berichtet ein Ehrenamtlicher, dass Geflüchtete teilweise kaum noch als Individuen wahrgenommen würden: »Manchen [Mitarbeitenden] passiert das dann, dass sie so abgestumpft sind [...] und sagen: ›Ich muss [...] meinen Dienst verrichten‹, und dann kriegen sie [von uns] [...] gespiegelt: ›Du bist jetzt Täter und nicht mehr ausführendes Verwaltungsorgan, mach dir das klar.« (Ehrenamtlicher, 18.10.2018)

Innenministerien bemühten sich in den vergangenen Jahren zudem teilweise – durch die Zentralisierung von Kompetenzen etwa für Rückführung oder Identitätsklärung bei übergeordneten Dienststellen (z.B. Regierungspräsidien, Landesausländerbehörde, zentrale Ausländerbehörde) oder eine

politische Kontrolle der Arbeit kommunaler Ausländerbehörden – eine restriktivere Entscheidungspraxis zu verallgemeinern und gegen alltägliche Handlungsroutinen in den Behörden durchzusetzen. Der Versuch scheitert jedoch weitgehend, erzählt ein Mitarbeiter:

»Man hat [...] alle unsere Akten der Ausreisepflichtigen [über]prüft, ob wir denn da irgendwelche Fehler gemacht haben, dass die Leute noch hier sind, mit dem Ergebnis, dass man kein Ergebnis hatte. [...] Es war schon ein ziemlicher Schildbürgerstreich, weil der pensionierte Polizeibeamte mit einem zweitägigen Ausländerrechtskurs meine Mitarbeiter prüfen wollte, die das seit zehn, fünfzehn Jahren machen. Natürlich haben sie nichts gefunden und auch jetzt werden statistisch nicht mehr Leute abgeschoben.« (Mitarbeiter einer Ausländerbehörde, 05.02.2019)

Die gesetzlichen Grundlagen der Arbeit der Ausländerbehörden veränderten sich in den vergangenen Jahren kontinuierlich. »Bevor deren Umsetzung [...] angefangen hat, da gab es schon ein neues Gesetz« (Ehrenamtlicher, 18.10.2018), stellt ein Ehrenamtlicher fest. Gesetze und Verordnungen waren teilweise nur unzureichend für die Anforderungen der Praxis konkretisiert, berichtet ein Mitarbeiter der Ausländerbehörde. Folge sind teils weitreichende Ermessensspielräume, aber auch Entscheidungsunsicherheiten auf der Ebene der Sachbearbeitenden. Es gab stetig neue »Gesetzesvorhaben, die in irgendeiner Art Auswirkungen auf aufenthaltsrechtliche Geschichten dann gehabt haben [...]. Das sind teilweise Kleinigkeiten, oftmals sind es politische Statements auch, die in der Praxis ganz schwierig umzusetzen sind« (Mitarbeiter einer Ausländerbehörde, 06.12.2018). Durch konfliktive politische Interessen und kontinuierliche Reformulierungen im Gesetzgebungsbereich verliert das Recht an Kohärenz und Übersichtlichkeit, ergänzt der Mitarbeiter einer anderen Ausländerbehörde:

»Da sind ja so viele Änderungen im Aufenthaltsrecht, dass ich das wirklich nicht mehr zusammenfassen kann. Das ist ja immer im Fluss, jeder, der politisch neu dazu kommt, mischt sich irgendwie ein. [...] Es gab so viele: das Zuwanderungsgesetz, diese ganzen Änderungsgesetze, das sind ja alles immer nur Änderungsgesetze, die sagen, der Paragraph wird so und so geändert.« (Mitarbeiter einer Ausländerbehörde, 05.02.2019)

Die rechtlichen Veränderungen schätzt er als nur begrenzt effektiv und in erster Linie störend ein: »Wichtig wäre, dass, egal wer da [...] an der Macht ist, dass man nicht denkt, man könnte die [...] vermehrte Zuwanderung mit stän-

digen Veränderungen des Aufenthaltsgesetzes regeln. Egal was da geändert wurde, [...] da ändert sich nichts. [...] Dieses ständige Ändern an den Gesetzen macht uns natürlich ganz viel Arbeit« (Mitarbeiter einer Ausländerbehörde, 05.02.2019). Jede rechtliche Veränderung muss durch die einzelnen Behörden zuerst interpretiert werden, erzählt er weiter:

»Jeder kriegt seinen Teil und schreibt was dazu, wie wir das hier umsetzen und dann fassen wir das die nächste Woche zusammen und dann gibt es eine Abteilungsverfügung, wie mit dieser neuen Gesetzgebung umzugehen ist, wie wir das hier auslegen. Aber wenn wir noch Fragen haben, und das ist auch oft der Fall, fragen wir halt bei den vorgesetzten Dienststellen, wie sie es gerne hätten. Es gibt ja dann oft Erlasse, die dann noch das regeln, was in dem Gesetz unklar ist und was dann immer noch unklar ist, das regeln wir hier so, wie wir es gerne hätten.« (Mitarbeiter einer Ausländerbehörde, 05.02.2019)

Die Zitate zeigen, wie Logiken aus Verwaltung sich in politische Entscheidungen einschreiben, diese überlagern und teilweise auch durchkreuzen. Legislative Akte brechen sich bis zu einem bestimmten Grad an Erfordernissen und Handlungsroutinen der Bürokratie. Kontinuierliche Gesetzesänderungen, die politischen Konfliktlinien folgen, führen zu einer den Behördenmitarbeitenden intransparenten Rechtslage.

Die Praxis der Ausländerbehörden wird dadurch teilweise »von mündlichen Überlieferungen und nicht Textkenntnis abhängig« (Eule 2017: 177). Es sei in vielen Fällen möglich, Aufenthaltsgesuche entweder abzulehnen oder zu erteilen, »obwohl es [bei] vielen Leuten natürlich um existenzielle Entscheidungen geht und das ist auch gerichtsfest. [...] Es gibt da ganz viele Entscheidungen im Aufenthaltsrecht, wo man einfach in die und die Richtung gehen kann« (Mitarbeiter einer Ausländerbehörde, 05.02.2019). »Recht«, stellt der Mitarbeiter eines Projektträgers fest, ist »nicht eindeutig [...]. Es ist auslegbar. Und es gibt Spielräume. Und die werden halt in [...] jede vorstellbare [...] Richtung [...] genutzt. Ist ja jetzt erst mal nichts Falsches, rechtlich gesehen« (Mitarbeiter eines Projektträgers, 12.10.2018). In der Praxis variieren die Entscheidungen dadurch stark zwischen einzelnen Mitarbeitenden, insbesondere jedoch zwischen verschiedenen Ausländerbehörden, die »bestimmte Gesetze total anders auslegen« (Jobcentermitarbeiter, 16.04.2019), wie der Mitarbeiter eines Jobcenters feststellt. Einige Ausländerbehörden, konstatiert er, seien etwa bei der Erteilung von Arbeitserlaubnissen innerhalb des rechtlichen Rahmens »sehr liberal« (Jobcentermitarbeiter, 16.04.2019). In anderen herrsche,

so die Erfahrung des Mitarbeiters einer Beratungsstelle, eine »Flüchtlinge raus«-Mentalität«, manche könne man »zu Fug und Recht [...] Abschiebebegehörden nennen« (Arbeitsmarktberater, 16.04.2019). Dort, wo Behörden primär Abschiebungen und Ausreise zum Ziel haben, entstehen »bürokratische Hemmnisse, die Ausländerbehörden bauen [...] sehr viel Druck auch auf die Menschen [auf]« (Mitarbeiter einer IHK, 10.10.2018), bedauert ein Mitarbeiter der Industrie- und Handelskammer (IHK). Ganz schlecht sei es, meint der Mitarbeiter des Projektträgers, »wenn man die falschen Mitarbeiter in der Ausländerbehörde hat, die [...] ihren Auftrag darin sehen, die Leute raus zu halten aus dem Land oder wenn sie drin sind, wegzuschicken. Das gibt es ja: ›Wir buchen [Abschiebeflüge], sie [die Geflüchteten] fluchen« (Mitarbeiter eines Projektträgers, 12.10.2018). Geflüchtete und ihre Unterstützenden können sich in der Folge nur unzureichend »auf [die] Qualität der Arbeit verlassen und [...] auf die Rechtslage« (Arbeitsmarktberater, 26.04.2018), bedauert der Mitarbeiter einer Beratungsstelle. Exemplarisch zeigt sich dieses Problem auch an den starken Unterschieden bei den Asylanerkennungen in den lokalen BAMF-Organisationseinheiten. So wurden 2019 in Augsburg 91,9 % der Asylsuchenden aus dem Irak anerkannt, in Trier waren es gerade einmal 7,6 %. Viele Entscheidungen sind mangelhaft und müssen nachträglich vor Gericht in Widerrufsverfahren korrigiert werden (Tränhardt 17.07.2020).

Arbeitsmarktpolitisch bemühten sich in den vergangenen Jahren Innenministerien und teils auch nachgeordnete Behörden darum, Versuche der Wirtschafts-, Arbeits- und Sozialministerien zu unterlaufen, die Integration von geduldeten Geflüchteten in den Arbeitsmarkt zu erleichtern. Sichtbar wird dies unter anderem in der Handhabung der Ausbildungsduldung⁵, bei der das BMI und Innenministerien der Bundesländer (z.B. in Bayern) durch unbestimmte Rechtsbegriffe gekennzeichnete Versagensgründe (z.B. die Pflicht zur Mitwirkung bei der Identitätsklärung) maximal restriktiv auslegen, um potenziell Anspruchsberechtigten eine Teilhabe am Arbeitsmarkt zu verunmöglichen. In einigen Ausländerbehörden findet diese strategische

5 Um Personen mit Duldungsstatus zumindest für die Dauer der Ausbildung und ihren Berufseinstieg eine Aufenthaltssicherung anzubieten, trat am 06. August 2016 mit dem Integrationsgesetz die sog. 3+2-Regelung in Kraft. Geduldete können seither für eine staatlich anerkannte oder vergleichbar geregelte, mindestens zweijährige Ausbildung (qualifizierte Berufsausbildung) eine spezielle Ausbildungsduldung nach § 60a Absatz 2 Satz 4 AufenthG für die Dauer der Ausbildung erhalten und im Anschluss für zunächst zwei Jahre eine Aufenthaltserlaubnis bekommen. Seit dem 1.1.2020 ist die Ausbildungsduldung im neuen § 60c AufenthG geregelt.

Orientierung ihren Ausdruck zudem in rechtswidrigen Arbeitsverboten für geduldete Geflüchtete, erzählt der Mitarbeiter einer Beratungsstelle:

»In Bautzen im letzten Herbst und auch in Meißen wurde uns klar, dass dort in der Regel gleich mit der Duldungserteilung absolutes Arbeitsverbot eingeschrieben wurde, was rechtswidrig ist. Man müsste wenigstens die Leute darüber aufklären, dass sie verpflichtet sind mitzuwirken. Und man müsste eine angemessene Zeit dafür bekommen, bevor man sanktioniert wird.«
(Arbeitsmarktberater, 03.07.2018)

Die Ausbildungsduldung wurde dadurch teilweise erfolgreich ausgehebelt. »Insgesamt erleben wir eine Verwaltungspraxis, die – zum Teil in rechtswidriger Weise – die Abschiebediktation deutlich höher bewertet, als das Bemühen um Integration«, fasst der sächsische Flüchtlingsrat die Erfahrungen aus der Praxis mit der Umsetzung der Ausbildungsduldung in einer gemeinsamen Stellungnahme mit zahlreichen anderen Akteuren zusammen (Sächsischer Flüchtlingsrat 2017). Zwischen BMI und dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) kam es in dieser Frage wiederholt zu politischen Konflikten, berichtet der Mitarbeiter eines Jobcenters im Interview. Die Innenministerien, so zeigt diese Entwicklung, kämpfen sowohl innerhalb des Staates als auch gegen die flüchtlingsolidarische Zivilgesellschaft darum, (arbeitsmarkt-)integrationsorientierte und/oder flüchtlingsolidarische Perspektiven zu verhindern. Sie setzen dabei auf Repression gegenüber sozialen Bewegungen, eine räumliche Isolation und Entrechtung von Geflüchteten und nehmen teilweise auch rechtswidrige oder rechtlich grenzwertige Entscheidungen in Kauf, um Abschreckungseffekte zu erzielen.

»Deutschland braucht Fachkräfte«. Strategische Selektivitäten der sozialpolitischen Apparate

Neben den Innenbehörden spielen auch Arbeits- und Sozialverwaltungen im und nach dem Asylprozess eine wichtige Rolle, etwa in Bezug auf den Prozess der Arbeitsmarktintegration (z.B. Qualifizierungsmaßnahmen, Anerkennung von Qualifikationen). Sozialämter und ihre Abteilungen für Asylfragen (z.B. Asylbewerberleistungsstelle) wirken sich ebenfalls unmittelbar auf die Lebenssituation der Geflüchteten aus, da sie Unterkunft und Versorgung der Asylbewerber*innen und anerkannten Flüchtlinge organisieren (Eule 2017: 179). Statt als Sicherheitsproblem thematisieren Arbeits- und

Sozialministerien und nachgeordnete Behörden Migration in erster Linie als integrations- und sozialpolitische Frage, wobei insbesondere die Teilhabe am Arbeitsmarkt sowie der Zugang zu Sozialleistungen im Mittelpunkt stehen. Das sozialpolitische Feld, in dem Arbeits- und Sozialministerien verortet sind, ist durch eine vergleichsweise starke Rolle von Gewerkschaften und sozialdemokratischen Kräften geprägt.

Historisch waren die sozialpolitischen Apparate zentral mit dem Ziel verbunden, »Arbeitskraft zu ›dekommodifizieren‹ [...], d.h. sie nicht als bloße Ware zu behandeln und so die Abhängigkeit des Einzelnen von wechselnden Arbeitsmarktlagen zu verringern« (Hirsland/Ramos Lobato 2014: 184). Seit der Agenda 2010 ist die strategische Selektivität der sozialpolitischen Apparate jedoch zunehmend durch die Vorstellung eines aktivierenden Sozialstaats geprägt, die mit einer grundlegenden Verschiebung der dominanten sozialpolitischen Rationalitäten einherging. An die Stelle sozialer Rechte, auf die ein verbrieft Anspruch besteht, rückte das Leitbild der Eigenverantwortlichkeit, wodurch eine

»stärker individualisierende Deutung von Arbeitslosigkeit zum Ausgangspunkt des institutionellen Umgangs mit Arbeitslosen gemacht [wurde] [...]. Arbeitslosigkeit gilt demnach nicht länger als Strukturproblem von Marktwirtschaften, sondern wird verstärkt als Ergebnis individueller (Verhaltens-)Defizite betrachtet. Unter diesen Vorzeichen erscheinen Arbeitslosigkeit und Leistungsbezug als Ausdruck fehlender individueller Anpassungsbereitschaft an Marktgegebenheiten und stehen normativ betrachtet im Verdacht, Ausdruck eines tendenziell unmoralischen Verhaltens gegenüber der steuerzahlenden Gebergemeinschaft zu sein.« (Hirsland/Ramos Lobato 2014: 182)

Die Arbeits- und Sozialverwaltungen in Deutschland sind in der Folge auf »Fördern und Fordern« (§§ 2 und 14 SGB II) am Subjekt durch entsprechendes Empowerment und durch die Überwindung »falschen« Anspruchsdenkens bzw. (vermeintlich) geringer Leistungs- und Konzessionsbereitschaft [ausgerichtet]« (Hirsland/Ramos Lobato 2014: 185). Auch Geflüchtete »sollen nicht nur Sozialleistungen erhalten, sondern dazu gedrängt werden, aktiv am Arbeitsmarkt zu partizipieren« (Karakayali 2017: 20). Ermessensentscheidungen im Fallmanagement gewannen dadurch an Bedeutung.

Migration wird in erster Linie als arbeitsmarktpolitische Frage verhandelt. Im Mittelpunkt steht die Frage: »Wie kann man besser bleiben: Arbeit und Sprache.« (Sozialarbeiter, 02.02.2018) Hintergrund ist, »dass [es] zum

Beispiel ein wirtschaftliches Interesse daran gibt und dass die Menschen hier eine Funktion im Arbeitsmarkt erfüllen« (Sozialarbeiter, 02.02.2018). Exemplarisch für diese Orientierung stellt das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) fest:

»Die gleichberechtigte Teilhabe am Erwerbsleben ist [...] eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass [...] Integration in Deutschland gelingen kann. Denn Erwerbsarbeit bedeutet nicht nur ein gesichertes Einkommen und wirtschaftliche Eigenständigkeit, sondern auch die Möglichkeit zur aktiven Teilhabe an der Gesellschaft.« (BMAS 05.06.2020)

Das BMAS und andere arbeits- und sozialpolitische Apparate waren bis in die 2000er Jahre teilweise durch eher migrationsskeptische Positionen geprägt, die der Qualifizierung der bereits in Deutschland lebenden Bevölkerung Vorrang vor Zuwanderung einräumten und die Gefahr von Lohndumping durch Migration betonten (Georgi et al. 2014: 219). In den vergangenen Jahren dominiert in ihnen jedoch zunehmend eine fachkräfteorientierte Humankapitalpolitik (Georgi et al. 2014; Ratfisch 2015: 8):

»Deutschland braucht Fachkräfte. Eine gute Aus- und Weiterbildung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern in Deutschland steht dabei an erster Stelle [...]. Darüber hinaus macht es der demographische Wandel notwendig, gut qualifizierte Fachkräfte aus anderen Ländern für die deutsche Wirtschaft zu gewinnen. [...] Zwei Faktoren sind für die Erwerbsmigration wichtig: Der wirtschaftliche Bedarf und die Qualifikation.« (BMAS 21.12.2018)

Triebkraft der Entwicklung waren insbesondere kleine und mittelständische Unternehmen, die forderten, den Zuzug benötigter hochqualifizierter, aber auch geringqualifizierter Arbeitskräfte zu liberalisieren (Huke 2011). Migrant*innen werden in der Strategie der Fachkräftesicherung als »Arbeitssubjekte präsentiert, die über nützliche Kompetenzen und individuelle Fähigkeiten verfügen. Zugleich werden sie als aktive Subjekte mit eigenständiger Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit anerkannt.« (Ratfisch 2015: 8) Die ökonomisch-utilitaristische Orientierung strahlt auch auf die Position des BMAS zu Geflüchteten aus. Exemplarisch zeigt sich dies unter anderem im Umgang mit Menschen mit Duldungsstatus. Das BMAS denkt hier – statt (wie das BMI) primär an Abschiebung – an Integration und zuverlässige Bleibeperspektiven:

»Es gibt viele Menschen, die zwar nicht als Flüchtling anerkannt und grundsätzlich ausreisepflichtig sind, aber aus tatsächlichen, rechtlichen oder dringend humanitären oder persönlichen Gründen eine Duldung erhalten. Mit zunehmender Duldungsdauer geht nicht selten auch eine zunehmende Integration, oft durch eine längerfristige Beschäftigung einher. Hier setzt das Gesetz über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung an. Mit der Beschäftigungsduldung wird ein verlässlicher Status für die Betroffenen und ihre Arbeitgeber geschaffen.« (BMAS 21.12.2018)

Die Aktivitäten des BMAS folgen dieser Leitlinie seit dem Sommer der Migration. Mit den Förderlinien ›Integration durch Qualifizierung (IQ)‹ und ›IvAF – Integration von Asylbewerberinnen, Asylbewerbern und Flüchtlingen‹ wurden unter anderem Anerkennungs- und Qualifizierungsberatungsstellen, Anpassungsqualifizierungen, um eine bildungsadäquate Einmündung in den Arbeitsmarkt zu ermöglichen, Angebote zur interkulturellen Kompetenzentwicklung der zentralen Arbeitsmarktakteure oder regionale Beratungsstellen zum Thema Fachkräfteeinwanderung als Anlaufstellen für Arbeitgeber finanziert. Darüber hinaus wurden mit dem Projekt ›Faire Integration‹ bundesweit Beratungsstellen finanziert, die Geflüchtete über Arbeitsrechte informieren und in Konflikten zur Seite stehen. Träger der geförderten Projekte sind in vielen Fällen Wohlfahrtsverbände, Flüchtlingsräte oder gewerkschaftsnahen Organisationen. Durch ihre Handlungsroutinen, die an einer »progressiven Wettbewerbsfähigkeit« (Albo 1994) ausgerichtet sind, also in der globalen Konkurrenz zentral auf Qualifizierung statt auf Senkung der Lohnkosten setzen, erweisen sich Arbeits- und Sozialministerien innerhalb der Staatsapparate migrationspolitisch sowohl relativ offen für neoliberale Kräfte wie Arbeitgeberverbände (Fachkräftemangel), als auch für sozialdemokratische und gewerkschaftliche Akteur*innen (Fokus auf Qualifizierung), die sich in den vergangenen Jahren teilweise mit der Hegemonie neoliberaler Politik arrangiert haben (Karakayali 2017: 20). Ihre strategische Selektivität bietet zudem Ansatzpunkte für humanitäre flüchtlingspolitische Forderungen (z.B. längerfristige Aufenthaltstitel und Bleibeperspektiven), zumindest – siehe Beschäftigungsduldung – solange die Integration der Geflüchteten gleichzeitig mit einem wirtschaftlichen Nutzen verbunden ist.

In Sozialbehörden und Arbeitsverwaltungen zeigt sich im Umgang mit Geflüchteten die doppelte Logik von Disziplinierung über die Kontrolle des Zugangs zu Sozialleistungen auf der einen und Qualifizierung durch individuelle Förderangebote auf der anderen Seite sehr deutlich. Wie in den In-

nenverwaltungen divergieren die Handlungsroutinen auch in den sozialpolitischen Bürokratien auf lokaler Ebene. Entscheidungen hängen zudem nicht nur von den jeweiligen Behördenkulturen, sondern auch von Erfahrungen und Einstellungsmustern der Sachbearbeitenden ab sowie von individuellen Ressourcen der jeweiligen ›Kund*innen‹ (z.B. Sprachkenntnisse, Systemwissen über Bürokratie, Zugang zu Beratungsangeboten und ehrenamtlicher Begleitung). Während die Innenministerien und -verwaltungen restriktiv geprägt sind, ist die Arbeit der Arbeits- und Sozialverwaltungen vom Leitbild der Integration und Qualifizierung geprägt. Der Mitarbeiter einer Agentur für Arbeit hebt die Differenz gegenüber der Arbeitsweise des BAMF hervor: »Wir sind oftmals die, die die Lücken stopfen und das wieder grade biegen, was ein gewisses anderes Bundesamt nicht hinkriegt.« (Mitarbeiter der Agentur für Arbeit, 24.10.2018)

Die enge Taktung des Fallmanagements in Arbeitsverwaltungen ermöglicht es nur begrenzt, auf individuelle Bedarfe von Geflüchteten einzugehen. »In anderthalb Jahren hatte ich bestimmt [...] vor meinem Schreibtisch um die [...] fünfhundert, sechshundert Personen [...]. Am Ende hatte ich [...] um die vierhundert Fälle für die ich zuständig war« (Mitarbeiter einer IHK, 10.10.2018), berichtet ein ehemaliger Mitarbeiter eines Jobcenters. Dem Beratungsbedarf von Geflüchteten kann dadurch nur begrenzt Rechnung getragen werden, so der Mitarbeiter einer Beratungsstelle:

»Der normale deutsche Kunde hat in der Regelstruktur zwanzig Minuten. Also vierzig Minuten ist die Dauer, [...] die Hälfte davon Aktenbearbeitung. Das heißt mit dem Menschen, der jetzt besondere Bedürfnisse mitbringt, wie ein Geflüchteter, der [...] Sprachschwierigkeiten hat, wo sie Systemwissen vermissen – also [bei] einem Deutschen, der kennt das Arbeitsamt, der kennt die Regelstruktur, wie sie arbeitet und wofür sie da ist [...] – das ist ganz einfach so, mit vierzig Minuten können Sie nichts bewegen.« (Arbeitsmarktberater, 05.07.2018)

Der Regelstruktur falle es dadurch schwer, »Potenziale [der Geflüchteten] überhaupt erst einmal zu erkennen« (Arbeitsmarktberater, 05.07.2018), ergänzt er. Erschwerend kommen – je nach den alltäglichen Handlungsroutinen der Behörden und deren Erfahrung im Umgang mit Migration – sprachliche Verständigungsschwierigkeiten hinzu (Price/Spencer 2014: 28). »Englisch spricht ja auch keiner. Also selten. Das wurde auch ganz oft nicht verstanden, dass die Behörden [...] eigentlich selber dafür sorgen müssen, dass ein Dolmetscher da ist zu einem Termin« (Ehrenamtliche,

03.07.2018), kritisiert eine Ehrenamtliche. Vielfach fehle eine Kultur der Mehrsprachigkeit, stellt der Mitarbeiter einer Beratungsstelle fest:

»Das ist jetzt mittlerweile in Baden-Württemberg schon ein bisschen aufgelöster, aber gehen wir noch einmal zwei Jahre zurück. Da war das eher so: Amtssprache ist Deutsch. Darf ich überhaupt meine eigene Erstsprache nutzen, wenn die Türkisch oder Arabisch ist? Darf ich Englisch nutzen? Was halten meine KollegInnen davon? Das ist alles geregelt, aber in den Häusern ist die Kultur gar nicht da, dass selbstverständlich verschiedene Sprachen genutzt werden. Auch die Nutzung von Dolmetscherdiensten ist nicht selbstverständlich. Wir machen die Erfahrung, dass zwar eine Dolmetscher-Hotline eingerichtet ist, und fragt man jetzt die Leitung von irgendwelchen Agenturen und Jobcentern, dann ist es selbstverständlich: »Ja, wir haben dieses Angebot.« Fragt man auf den unteren Ebenen, dann wird dieses Angebot kaum genutzt.« (Arbeitsmarktberater, 05.12.2018)

Behörden, so zeigt das Zitat, sind intern von Normalitätsvorstellungen der »Dominanzkultur« (Rommelspacher 1998) geprägt. Ihre Erfahrung, so eine Ehrenamtliche, sei, dass wenn »jemand mitkommt, der bideutsch aussieht, die deutsche Sprache beherrscht [...], dann gehen viele Dinge plötzlich, die vorher nicht gingen« (Ehrenamtliche, 04.07.2018). Zwischen den Sachbearbeitenden und den Geflüchteten entstehen im Alltag nur begrenzt überbrückbare Erfahrungsblockaden, die verhindern, dass Sachbearbeitende sich in die Situation der Geflüchteten hineinversetzen können. Flüchtlinge und ihre ehrenamtlichen oder professionellen Unterstützer*innen machten dadurch immer wieder die Erfahrung, dass – wie es ein Ehrenamtlicher formuliert – »anders als man als naiver Bürger sich das vorstellt, [...] die Behördenseite nicht auf unserer Seite [ist]« (Ehrenamtlicher, 25.09.2018). Der Mitarbeiter einer Beratungsstelle berichtet von einem Fall aus der Praxis:

»Dann hat sie mit ihrem Kollegen geredet, der Geflüchtete wäre angeblich aggressiv, wobei er nicht aggressiv war. Wir haben es auch hier erlebt. Er war zwar ein bisschen laut, aber verzweifelt, sag ich immer. [...] Da kommt es auf die Mitarbeiterin an, ob sie das erkennt [...]. Sie hat ihn gar nicht mehr empfangen in diesem Fall. Ich meine, da sich hineinversetzen zu können, dass [...] jemand aufgebracht ist, wenn er schon drei, vier, fünfmal hin und her geschickt wurde und ohne Geld dasteht, und der Vermieter ihm im Nacken sitzt, er sich nichts zu essen kaufen kann, schwarzfahren muss [...], weil er auch kein Ticket mehr zahlen kann. Ich denke auch, dass das wichtig ist [...],

dass man einfach die Geschichte dahinter sieht, den Menschen.« (Arbeitsmarktberaterin, 05.12.2018)

Während es in BAMF und Ausländerbehörden die Figur des ›Asylmissbrauchs‹ ist, die eine Kultur des Misstrauens gegenüber Betroffenen legitimiert, ist es in Sozialbehörden und Arbeitsverwaltungen der ›Sozialmissbrauch‹. Ressentimentgeladene »Unterschicht- und Faulheitsdebatten [...] stellen einen wirkmächtigen Deutungsrahmen bereit«, so Hirseland und Ramos Lobato (2014: 186), der für Sachbearbeitende in Behörden eine »notfalls auch durch Zwang herbeigeführte individuelle Aktivierung der Betroffenen sinnvoll erscheinen [lässt]«.

Einige Mitarbeitende nehmen Geflüchtete jedoch explizit anders wahr als (langzeitarbeitslose) ›Kund*innen‹, mit denen sie sonst in Kontakt stehen:

»Diese klassischen Verweigerer, ich glaube, man sagt auch Anpassungsverweigerer, [...] so wie ich es [...] bisher kannte, wo es tatsächlich auch viele gibt, sind mir bisher hier [in der Arbeit mit Geflüchteten] auch noch nicht begegnet. [...] Das sind alles welche, die in der Regel in irgendeiner Form gearbeitet haben. [...] Und das ist [...] der große Unterschied zu dem, was man normalerweise an Kunden [...] im Jobcenter hat. [...] Man sagt immer Sozialhilfe-Generation, oder so, das ist jetzt kein schönes Wort, aber es beschreibt es [...] ganz gut. Wo [...] bei den unter 25-Jährigen welche [...] aus einer Familie kommen, wo die Eltern nicht gearbeitet haben.« (Mitarbeiter einer Agentur für Arbeit, 24.10.2018)

Die Mitarbeiterin einer Beratungsstelle erzählt, man habe unter den Sachbearbeitenden dennoch, »wie eben in der durchschnittlichen Normalbevölkerung immer Leute dabei, die unterstellen den Leuten ja, dass sie abzocken wollen, dass sie nicht arbeiten wollen« (Arbeitsmarktberaterin, 23.10.2018). Sie berichtet von einem Fallbeispiel:

»Sagte die Jobcenter-Mitarbeiterin: ›Ich kappe dir die Kohle, wenn du mir das nicht bringst.‹ Einen Nachweis, egal. Und dann habe ich mich da hinter geklemmt und habe dann festgestellt, er konnte diesen Nachweis gar nicht beibringen, weil eine bestimmte Verkettung von Dingen [das verunmöglicht hat], und das ging aber irgendwie nicht zu kommunizieren [...]. Das Bild im Kopf war: ›Gut, der will nicht, also mache ich einfach den Geldhahn zu [...] und dann gucken wir mal, ob was geht.‹« (Arbeitsmarktberaterin, 23.10.2018)

Folge des Misstrauens, so der Eindruck des Mitarbeiters einer Beratungsstelle, ist teilweise, dass Geflüchteten Leistungen verweigert werden – selbst dort, wo ein Rechtsanspruch besteht (so genanntes »excessive gatekeeping« (Price/Spencer 2014: 27)):

»Bezüglich Meldepflicht, bezüglich Wohnsitzauflage, bezüglich Kürzungen, Leistungen: Man hat das Gefühl, dass das Sozialamt [...] auf der Suche nach rechtlichen Hürden ist. Wenn ein Klient ein Anliegen an das Sozialamt vorbringt, dann wird das geprüft und man hat das Gefühl, es wird sehr kreativ mit den Gesetzen und Rechtsprüchen umgegangen, um Gründe zu finden, das Anliegen abzulehnen. [...] Statt zu denken: ›Ok, es ist hier sehr viel Ermessen im Spiel [...], wie kann ich [...] den Wunsch der Klienten [...] erfüllen?« (Arbeitsmarktberater, 03.07.2018)

Der Mitarbeiter einer Beratungsstelle berichtet von einem Dialog mit einer Sachbearbeiterin, in dem es um die Förderung von Berufsbekleidung ging:

»Wir haben kein Geld. Wir fördern das auch bei Deutschen nicht, also machen wir das bei Ihnen auch nicht.«

›Sie wissen schon, dass es da auch Auflagen vom Gesundheitsamt gibt. Das heißt, der muss jeden Tag, wenn er in seinem Ausbildungsbetrieb ist, eine neue Hose... [...] Schuhe kann er anlassen, Mütze kann er anlassen, Tuch kann er anlassen, der Rest muss [...] frisch sein.«

›Das haben wir schon immer so gemacht. Der Deutsche kriegt auch [...] alles [ohne finanzielle Unterstützung] hin.«

›Der Deutsche wohnt vielleicht auch zu Hause bei Mama oder hat seine eigene Wohnung, hat eine Waschmaschine und selbst dann ist es unwahrscheinlich, dass der jeden Abend nach Hause geht und seine Waschmaschine anmacht und alles wäscht und in den Trockner haut und dann am nächsten Tag das Gleiche, also das Gewaschene gleich wieder anzieht.«

›Wo steht drin, dass du ihnen vier- oder fünfmal das geben kannst? Nirgendwo.«

Da hast du einen übelsten Arbeitsaufwand. Am Ende kriegst du es natürlich, aber du kriegst es erst, wenn [...] der Briefkopf wieder der Rechtsanwalt ist und [...] welcher Geflüchtete hat das? Welcher Geflüchtete weiß überhaupt, dass er dort seine acht Kleider [...] gefördert bekommen kann?« (Arbeitsmarktberater, 05.07.2018)

Zentral für entsprechende Probleme seien, so der Mitarbeiter einer Beratungsstelle, vorurteilsbehaftete und stereotype Einstellungsmuster der Behördenmitarbeitenden (Price/Spencer 2014: 26):

»Wir stellen [...] fest, [...] dass es schon eine Rolle spielt, welche Bilder nochmal in den Köpfen der Mitarbeiter da sind. Und dass es einen riesigen Unterschied macht, ob Leute sich selbst auseinandergesetzt haben mit ihren eigenen Bildern, auch mit ihren Zugehörigkeiten, mit ihren Positionierungen, oder ob einfach die gesellschaftlichen Diskurse, die da sind über Migration, über Flucht, voll auf die Vermittlung und Beratung durchschlagen. Wenn diese Reflexionsfähigkeit, die auch erarbeitet werden muss durch Schulung oder durch eigene Erfahrung, wenn die nicht vorhanden ist, dann ist es schon so, dass die Bilder bzw. die Personen falsch interpretiert werden und dann Fehler passieren. Dass einfach Personen falsch eingeschätzt werden oder wir in Fallarbeit ganz langsam erst herausfinden müssen, was ist da eigentlich Sache und das dann mit den Leuten üben müssen.« (Arbeitsmarktberater, 05.12.2018)

Vorurteile bestehen bei einigen Sachbearbeitenden nicht nur in Bezug auf die Motivation der Geflüchteten, sondern auch in Bezug auf ihre Qualifikationen. Den Geflüchteten bleibt in der Folge teilweise eine Förderung versagt, berichtet ein Mitarbeiter des Jobcenters. Er erzählt von einem IT-ler aus Afghanistan, bei dem in der Behörde »am Anfang [...] die Erfolgschancen runtergespielt [...] [worden wären]: ›Ja Afghanistan, IT-ler, was kann ich mir da vorstellen? Haben die ein Handy benutzt?«« (Jobcentermitarbeiter, 16.04.2019). Qualifikationen von Geflüchteten, so zeigt die Interviewsequenz, werden im alltäglichen Umgang in Behörden über stereotype Vorstellungen der ›Anderen‹ gedeutet, die eng mit Einstellungsmustern und Erfahrungsblockaden der Sachbearbeitenden verknüpft sind.

Jenseits dieser Probleme ist die Praxis der Arbeitsverwaltungen stark durch den Versuch gekennzeichnet, eine möglichst passgenaue und qualifikationsadäquate Vermittlung der Geflüchteten zu gewährleisten – auch um den Bezug von Sozialleistungen langfristig zu verhindern. Um Erfahrungswissen in Bezug auf die rechtlich komplexe Situation und die spezifischen Bedarfe von Geflüchteten sammeln und weitergeben zu können, erwiesen sich spezifische Abteilungen für Migration und Flucht innerhalb der Behörden als produktiv. »Wir müssen angesichts der hohen Anzahl an Geflüchteten, die in Hamburg sind, eine Einheit schaffen, die sich speziell um diese Kundengruppe kümmert und auch entsprechendes spezielles

Knowhow mitbringt« (Mitarbeiter einer Agentur für Arbeit, 18.09.2018), so der Mitarbeiter einer Agentur für Arbeit. Die spezialisierten Strukturen veränderten Bewilligungspraktiken innerhalb der Behörden. Ein Mitarbeiter eines Jobcenters erzählt von seinen Erfahrungen:

»Also als wir das erste Mal konfrontiert wurden, dass wir Zahnärztinnen da haben und man weiß nicht, kann man da ein Anerkennungsverfahren machen, hat das überhaupt Chancen auf Erfolg? Dann musste ich [...] schauen, habe ich denn ein Musterbeispiel einer Anerkennung, das deutschlandweit schon funktioniert hat oder in München oder in Bayern? Wir haben dann ein Beispiel gefunden, das war eine Zahnärztin aus Japan, aber nicht [mit] Fluchthintergrund. Aber die [...] hat ein Anerkennungsverfahren gemacht. Was habt ihr denn gemacht? Wie viel müssen wir da finanziell investieren? Rentiert sich das? Wie viel Zeit bedarf es, dass man das abschließen kann? Und dann haben wir im Team eine Rechnung gestellt und weitergegeben, haben dann grünes Licht bekommen, dass wir das machen können.« (Jobcentermitarbeiter, 16.04.2019)

Die Akzeptanz der Fördermaßnahmen für Geflüchtete habe sich »auf jeden Fall massiv erweitert« (Jobcentermitarbeiter, 16.04.2019). Ermessensspielräume würden dadurch zunehmend im Sinne der Geflüchteten genutzt. So sei es mittlerweile selbstverständlich, dass eine Anerkennung von Qualifikationen unterstützt werde:

»Wenn ein Kunde da war [...] und ich habe die Vermerke angeschaut, habe ich schon manchmal gesehen, dass Kosten 180 Euro, 500 Euro, Übersetzungen, Zertifikate, Kopien und was weiß ich also so banale Sachen [nicht von der Behörde übernommen wurden]. [...] Man hat immer gemerkt, dass der Arbeitsvermittler sehr unsicher war und es auch nicht für sinnvoll gesehen hat, wenn das Ziel keine Anerkennung war oder die Anerkennungsmöglichkeit da nicht bestand. Deswegen hat man dann auch Zertifikate oder Zeugnisse nicht übersetzen lassen, weil es nicht zielführend war. Und auch die Kosten dann natürlich nicht übernommen werden. Jetzt sehen wir [...], dass das überhaupt kein Thema ist. Das ist das Regelgeschäft, dass wenn jemand was mitbringt, dass man das zumindest übersetzen lässt und auch schaut ob man da eine Anerkennung bekommen kann oder nicht. Und das ist ja durch diese Musterfallbeispiele und [...] Erfolgsgeschichten [...] entstanden, dass [...] solche Zertifikate für Arbeitsaufnahmen [...] eine Katalysatorwirkung haben.« (Jobcentermitarbeiter, 16.04.2019)

Ob die Kosten für eine Anerkennung von Vorqualifikationen übernommen werden, hängt – so zeigen die zitierten Interviewausschnitte – davon ab, ob Sachbearbeitende entsprechende Ausgaben für lohnend und angemessen halten. Fehlen Erfolgsgeschichten von Geflüchteten, die es dank einer Anerkennung ihrer Vorqualifikationen »geschafft« haben, sinken die Chancen der Geflüchteten, eine entsprechende finanzielle Unterstützung zu erhalten. Die Förderlogik der Arbeitsverwaltungen privilegiert dadurch in der Tendenz diejenigen, die als arbeitsmarktnah gelten, da sie bereits über Ressourcen (z.B. kulturelles und soziale Kapital) verfügen. Bei ihnen wird von besseren Zukunftsaussichten ausgegangen, was innerhalb der Behörden auch höhere Ausgaben legitimiert (Mazouz 2015). Ein prekärer Aufenthaltsstatus erschwert hingegen den Zugang zu Fördermaßnahmen, so der Mitarbeiter einer Agentur für Arbeit. Es sei jeweils zu prüfen,

»was ist [...] mit Hinblick auf [die] individuelle Bleibeperspektive an Förderung möglich. [...] Wenn wir nicht wissen, ob eine Person sich dauerhaft legal in Deutschland aufhalten darf, werden wir bestimmte Förderinstrumente nicht nutzen können. [...] Das liegt nicht an der Herkunft der Person, sondern [...] daran, dass wir als Grundlage haben: Ist eine langfristige Integration in den Arbeitsmarkt möglich?« (Mitarbeiter einer Agentur für Arbeit, 18.09.2018)

Der Umgang mit befristeten Aufenthaltstiteln sei deutschlandweit uneinheitlich, so der Mitarbeiter eines Jobcenters: »Wenn jetzt der Kunde nur drei Monate Aufenthaltsbefristung hat, aber der Deutschkurs sechs Monate dauert, dann leiten wir das trotzdem ein. Da haben wir grünes Licht [...] von oben. Ich glaube, das ist deutschlandweit nicht überall so« (Jobcentermitarbeiter, 16.04.2019).

Eine hohe Fluktuation der Beschäftigten scheint mit einer restriktiveren Bewilligungspraxis einherzugehen, da unerfahrenere Mitarbeiter*innen durch Unsicherheit, fehlende Erfahrung und Unkenntnis über alternative Lösungswege eher dazu tendieren, Fördermöglichkeiten unflexibel auszulegen (Price/Spencer 2014: 26). Erfahrenere Mitarbeiter*innen sind »routinierter [...], haben Selbstvertrauen und [...] wissen, bis wohin sie [...] Ermessensspielräume nutzen können« (Mitarbeiterin einer IHK, 04.12.2018), so die Mitarbeiterin einer IHK. Von ähnlichen Erfahrungen berichtet auch der Mitarbeiter einer Beratungsstelle:

»Wir sehen ja, dass die Leute, die lange dabei waren, in der Tendenz [...] ein weiteres Ermessen ausüben. [...] Weil die [...] wissen, wie [sie] die Erteilung von Maßnahmen und Förderungen [...] rechtlich begründen können. Die müssen sich nicht an eine sture Dienstanweisung halten, sondern hinter dieser Dienstanweisung steht ein Gesetz und im Gesetz gibt es da auch Raum für Ermessen. Aber da muss man natürlich eine Weile dabei sein [...].« (Arbeitsmarktberater, 03.07.2018)

Folge ist eine teils regional, aber auch innerhalb einzelner Behörden divergierende Bewilligungs- und Verwaltungspraxis (Price/Spencer 2014: 25).

Fazit

Der Umgang mit Geflüchteten in der staatlichen Verwaltung, so zeigen die im Artikel präsentierten Ergebnisse, hängt von strategischen Selektivitäten ab, die sich innerhalb der jeweiligen Apparate materiell verdichtet haben. Während in Innenbehörden eine restriktive und abschiebeorientierte Ausrichtung dominiert, sind die Arbeitsverwaltungen stärker an Integration und Qualifizierung orientiert. Die Bewilligungspraktiken variieren dabei deutlich zwischen und innerhalb einzelner Behörden, was unter anderem auf lokal unterschiedliche historisch sedimentierte Handlungsroutinen verweist, aber auch auf die Rolle der Erfahrungen, Einstellungsmuster und (fehlenden) Wissensbestände der jeweiligen Sachbearbeitenden. Gesellschaftlich vorhandene Vorurteile und Misstrauen gegenüber Geflüchteten (z.B. wegen vermeintlichem ›Asyl- oder ›Sozialmissbrauch‹) wirken sich auch innerhalb der Behörden auf die Arbeit aus und führen zu restriktiven Entscheidungen – selbst dort, wo diese rechtlich fragwürdig sind. Den Geflüchteten werden dadurch Leistungen und Zugangsmöglichkeiten verweigert, auf die rechtlich ein Anspruch besteht (*excessive gatekeeping*). Durch Möglichkeiten der Ermessenslenkung bestehen für die Sachbearbeitenden teils weitreichende Entscheidungsspielräume. Kontinuierliche rechtliche Neuerungen, die nur unzureichend für die Erfordernisse der Praxis konkretisiert sind, führen innerhalb der Behörden teilweise dazu, dass das Wissen über das Recht und dessen konkrete Auslegung in der Praxis diffus wird und Entscheidungen stärker von individuellen und kollektiven Handlungsroutinen als von Textkenntnis geprägt sind. Behörden sind dadurch in ihrer Entscheidungspraxis ein praktisch-politischer Teil

gesellschaftlicher Aushandlungsprozesse um asyl- und migrationspolitische Fragen.

Aus der Rekonstruktion der Konflikte innerhalb und zwischen Behörden lassen sich drei zentrale Schlussfolgerungen ziehen:

Erstens wird sichtbar, dass sich Geflüchtete nicht darauf verlassen können, dass ihre Rechte im Behördenalltag gewahrt werden. Rechtswidrige Praktiken sind in einigen Bereichen üblich (z.B. fehlerhafte Ablehnungsbescheide des BAMF). Rechtsstaatlichkeit wird nicht vom Staat von sich aus garantiert, sondern erfordert effektive Möglichkeiten des Widerspruchs. Geflüchtete selbst werden innerhalb der Behörden teilweise nicht ernst genommen, darüber hinaus fehlt es ihnen an Systemwissen. Sie sind dadurch von sich aus nur begrenzt in der Lage, erfolgreich Einspruch gegen entsprechende Praktiken zu erheben. Um Rechtsstaatlichkeit zu sichern, sind daher zivilgesellschaftliche Unterstützungsstrukturen notwendig, die Geflüchtete im Umgang mit Behörden begleiten und in Konfliktfällen unterstützen.

Zweitens zeigt sich, dass die Frage, bei welchen Staatsapparaten die Kompetenzen für Migration und Asyl verortet werden, eine zutiefst politische Frage ist. Die weitreichenden Zuständigkeiten des BMI bedingen, dass Migration vor allem als Sicherheitsproblem thematisiert wird und integrationspolitische Fragen nachrangig behandelt werden. Die politische Konfliktkonstellation hängt dabei nicht primär vom konkreten politischen Personal der staatlichen Apparate (z.B. Horst Seehofer) ab, sondern ergibt sich aus tief in der alltäglichen Praxis der Verwaltungen verankerten Handlungsroutrinen. Eine andere Asyl- und Flüchtlingspolitik, die auf Teilhabe statt auf Ausgrenzung abzielt, setzt Brüche mit der bisherigen staatlichen Normalität voraus. Ein Schritt in diese Richtung wäre es, »dem Bundesministerium des Innern zwar nicht die notwendige weitere Mitwirkung, aber doch die zentrale Zuständigkeit für die Bereiche Zuwanderung und Integration zu entziehen und diese zum Beispiel dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales zu übertragen, wo sie im Blick auf die hier besonders wichtigen Arbeitsmarkt- und Gesellschaftsbezüge sicher besser aufgehoben wären« (Bade 2016: 69). Selbst wenn es gelänge, die politischen Kompetenzen in diesem Sinne zu verlagern, resultiert daraus jedoch noch nicht notwendig eine Änderung der bürokratischen Routinen. Öffnungs- und Veränderungsprozesse in Behörden sind langwierig, da sie in alltäglichen Praktiken verankerte bestehende Verfahrensweisen durchkreuzen und transformieren müssen.

Drittens verdeutlicht der Blick auf die strategischen Selektivitäten des BMAS und des BMI und ihrer nachgeordneten Verwaltungen, dass »ar-

beitsmarktferne« Geflüchtete (z.B. aufgrund von Traumata, fehlenden Qualifikationen oder familiären Belastungen) in keinem der Staatsapparate eine Lobby oder besonders gute Chancen haben, dass ihre Interessen berücksichtigt werden. Während die restriktiven Innenministerien grundsätzlich wenig responsiv für Forderungen von Geflüchteten sind, werden in den Arbeits- und Sozialministerien Interessen der Geflüchteten nur insofern berücksichtigt, als sie sich funktional für Fachkräftesicherung und Arbeitsmarktintegration erweisen. Die bestehenden strategischen Selektivitäten der staatlichen Apparate, so zeigt dieses Problem, schließen bestimmte Erfahrungen systematisch aus. Nicht alle gesellschaftlich vorhandenen Interessen werden auch innerhalb der Konflikte zwischen Apparaten auf dem Terrain des Staates repräsentiert.

Um Erfahrungen von Geflüchteten in und mit Behörden zu verstehen, so wurde übergreifend sichtbar, lohnt es sich, eine konflikt- und handlungszentrierte Perspektive auf die staatliche Verwaltung einzunehmen. Entscheidungen von Behörden, so zeigt diese Perspektive, wirken auf diejenigen, die sie betreffen, vielfach unberechenbar, lokal sehr unterschiedlich sowie durch individuelle Motive oder Vorurteile der Sachbearbeitenden geprägt. Teilweise erscheinen sie sogar als in rechtswidriger Art und Weise politisch motiviert. Statt als regelbasierte, rationale und rechtlich weitgehend kontrollierte Institutionen geraten Behörden dadurch als Terrain politischer Auseinandersetzungen in den Blick. Die Chancen, entsprechende Auseinandersetzungen im jeweils konkreten Fall für sich zu entscheiden, sind gesellschaftlich ungleich verteilt. Sie hängen nicht nur von individuellen Machtressourcen der Betroffenen im Umgang mit einer kafkaesken Verwaltung ab, sondern auch von strategischen Selektivitäten der Apparate, die festlegen, ob und in welcher Form Handlungsspielräume von Mitarbeitenden genutzt werden (können).

Literaturverzeichnis

- Albo, Gregory (1994): Competitive Austerity and the Impasse of Capitalist Employment Policy. In: *Socialist Register* (31), 144-170.
- Bade, Klaus (2016): Von Unworten zu Untaten. Kulturängste, Populismus und politische Feindbilder in der deutschen Migrations und Asyldebatte zwischen ›Gastarbeiterfrage‹ und ›Flüchtlingskrise‹. In: IMIS (Hg.): 25 Jahre IMIS. Jubiläumsveranstaltung am 29. Mai 2015. Osnabrück. IMIS, 35-171.

- Bigo, Didier (2008): Globalized (In)Security: The field and the Ban-Opticon. In: Didier Bigo/Anastassia Tsoukala (Hg.): Terror, insecurity and liberty. Illiberal practices of liberal regimes after 9/11. London. Routledge, 10-48.
- Bildungsstätte Anne Frank (22.06.2020): Hessen blockiert Bundesmittel für die Beratung der Opfer rassistischer Gewalt. https://www.bs-anne-frank.de/fileadmin/downloads/PM_Hessisches_Innenministerium_blockiert_Bundesmittel_fuer_Beratungsstelle_response.pdf, 7.9.2020.
- BMAS (21.12.2018): Fachkräfteeinwanderungsgesetz. <https://www.bmas.de/DE/Presse/Meldungen/2018/fachkraefteeinwanderungsgesetz.html>, 7.9.2020.
- BMAS (05.06.2020): Förderung Migranten. <https://www.bmas.de/DE/Themen/Arbeitsmarkt/Arbeitsfoerderung/foerderung-migranten.html>, 7.9.2020.
- BMI (2017): Allgemeine Anwendungshinweise des Bundesministeriums des Innern zur Duldungserteilung nach § 60a Aufenthaltsgesetz. https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/migration/anwendungshinweise-duldungsregelung.pdf;jsessionid=4F2A4C56FE56FE206BE2C7737A31DC0E.1_cid295?__blob=publicationFile&v=2, 25.9.2018.
- Eule, Tobias G. (2017): Ausländerbehörden im dynamischen Feld der Migrationssteuerung. In: Christian Lahusen/Stephanie Schneider (Hg.): Asyl verwalten. Zur bürokratischen Bearbeitung eines gesellschaftlichen Problems. Bielefeld. transcript, 175-194.
- Eule, Tobias G./Borrelli, Lisa Marie/Lindberg, Annika/Wyss, Anna (2019): Migrants Before the Law. Contested Migration Control in Europe. Cham. Springer International Publishing.
- Forschungsgruppe Staatsprojekt Europa (2014): Krise und kein Ende. In: Forschungsgruppe Staatsprojekt Europa (Hg.): Kämpfe um Migrationspolitik. Theorie, Methode und Analysen kritischer Europaforschung. Bielefeld. transcript, 248-257.
- Georgi, Fabian/Huke, Nikolai/Wissel, Jens (2014): Fachkräftemangel, Lohn-dumping und Puzzle-Politik. Die europäische ›Blue Card‹ als arbeitskraft-politisches Projekt. In: Forschungsgruppe Staatsprojekt Europa (Hg.): Kämpfe um Migrationspolitik. Theorie, Methode und Analysen kritischer Europaforschung. Bielefeld. transcript, 209-225.
- Hess, Sabine/Kasperek, Bernd/Kron, Stefanie/Rodatz, Mathias/Schwertl, Maria/Sontowski, Simon (Hg.) (2017): Der lange Sommer der Migration. Berlin/Hamburg. Assoziation A.

- Hirseland, Andreas/Ramos Lobato, Philipp (2014): »Die wollen ja ein bestimmtes Bild vermitteln.« Zur Neupositionierung von Hilfeempfängern im aktivierenden Sozialstaat. In: SWS-Rundschau 54 (2), 181-200.
- Huke, Nikolai (2010): Diskursive Formationen und Kräfteverhältnisse in der europäischen Migrationspolitik. www.uni-marburg.de/fb03/politikwissenschaft/eipoe/publikationen/publikationen/s29_huke_2010.pdf, 6.2.2012.
- Huke, Nikolai (2011): Die europäische Blue Card: Umkämpftes Projekt und staatsapparative Strategie der Europäischen Kommission. www.uni-marburg.de/fb03/politikwissenschaft/eipoe/publikationen/publikationen/a29.pdf, 6.2.2012.
- Huke, Nikolai (2017): »Sie repräsentieren uns nicht.« Soziale Bewegungen und Krisen der Demokratie in Spanien. Münster. Westfälisches Dampfboot.
- Huke, Nikolai (2019a): »Die neue Angst vorm schwarzen Mann«. Moralkanen als Reaktion auf Geflüchtete im Regierungsbezirk Tübingen. In: sub\urban 7 (1/2), 69-92.
- Huke, Nikolai (2019b): Teilhabe trotz staatlicher Ausgrenzungspolitik. In: Forschungsjournal Soziale Bewegungen 32 (3), 394-407.
- Huysmans, Jef (2000): The European Union and the Securitization of Migration. In: JCMS: Journal of Common Market Studies 38 (5), 751-777.
- Jessop, Bob (1999): The Strategic Selectivity of the State: Reflections on a Theme of Poulantzas. In: Journal of the Hellenic Diaspora 25 (1-2), 41-77.
- Kannankulam, John (2014): Kräfteverhältnisse in der bundesdeutschen Migrationspolitik. In: Forschungsgruppe Staatsprojekt Europa (Hg.): Kämpfe um Migrationspolitik. Theorie, Methode und Analysen kritischer Europaforschung. Bielefeld. transcript, 93-112.
- Karakayali, Serhat (2017): »Infra-Politik« der Willkommengesellschaft. In: Forschungsjournal Soziale Bewegungen 30 (3), 16-24.
- Lahusen, Christian/Schneider, Stephanie (2017): Asyl verwalten: Eine Einleitung. In: Christian Lahusen/Stephanie Schneider (Hg.): Asyl verwalten. Zur bürokratischen Bearbeitung eines gesellschaftlichen Problems. Bielefeld. transcript, 7-24.
- Mazouz, Sarah (2015): Profiling Job Seekers: The Counseling of Youths at an Employment Center. In: Didier Fassin/Yasmine Bouagga/Isabelle Coutant/Jean-Sébastien Eideliman/Fabrice Fernandez/Nicolas Fischer/Carolina Kobelinsky/Chowra Makaremi/Sarah Mazouz/Sébastien Roux (Hg.): At the Heart of the State. The Moral World of Institutions. London. Pluto Press, 225-254.

- Poulantzas, Nicos (2002): Staatstheorie. Politischer Überbau, Ideologie, autoritärer Etatismus. Hamburg: VSA.
- Price, Jonathan/Spencer, Sarah (2014): City-level responses to migrant families with restricted access to welfare benefits. https://www.compas.ox.ac.uk/wp-content/uploads/PR-2014-No_Recourse_Public_Funds.pdf, 24.4.2019.
- Ratfisch, Philipp (2015): Zwischen nützlichen und bedrohlichen Subjekten. Figuren der Migration im europäischen ›Migrationsmanagement‹ am Beispiel des Stockholmer Programms. In: *movements* 1 (1), 1-21.
- Rommelspacher, Birgit (1998): Dominanzkultur. Texte zu Fremdheit und Macht. Berlin: Orlanda.
- Sächsischer Flüchtlingsrat (2017): Aufenthaltserlaubnis statt Ausbildungsduldung – Lernen aus den Hürden der Praxis. https://www.saechsischer-fluechtlingsrat.de/wp-content/uploads/2017/05/Positionspapier-Ausbildungsduldung-Stand-09_17.pdf, 7.9.2020.
- Schwell, Alexandra (2018): Der holprige Weg ins politische Feld. Methodologische Überlegungen zur Feldforschung an unzugänglichen Orten. In: Johanna Rolshoven/Ingo Schneider (Hg.): Dimensionen des Politischen. Ansprüche und Herausforderungen der Empirischen Kulturwissenschaft. Berlin. Neofelis Verlag, 123-140.
- Thompson, Dennis F. (1980): Moral Responsibility of Public Officials. The Problem of Many Hands. In: *American Political Science Review* 74 (4), 905-916.
- Tränhardt, Dietrich (17.07.2020): Die Asylkrise 2015 als Verwaltungsproblem. <https://www.bpb.de/apuz/312835/die-asylkrise-2015-als-verwaltungsproblem>, 22.7.2020.
- Wolff, Sebastian (2014): Vom ›Modell Irregularität‹ zur ›Managed Migration‹. Kämpfe um die Transformation des spanischen Migrationsregimes. In: Forschungsgruppe Staatsprojekt Europa (Hg.): Kämpfe um Migrationspolitik. Theorie, Methode und Analysen kritischer Europaforschung. Bielefeld. transcript, 131-148.

