

Bleiberechte zwischen Rückkehr- und *Workfare*-Politiken

Eine Fallstudie zum Chancen-Aufenthaltsrecht und dem Bleiberecht durch »nachhaltige Integration« in Niedersachsen

Zusammenfassung

Dieser Beitrag analysiert, basierend auf einer empirischen Fallstudie im Kontext des Forschungsprojektes MORE, die integrationsbasierten Bleiberechte vor dem Hintergrund sich verschärfender rückkehrorientierter Politiken. Neben der Gesetzeslage wird die Umsetzung fokussiert und verschiedene Filter analysiert, die den bestehenden Bleiberechtsregelungen immanent sind. Rückkehrpolitiken, so die zentrale These, produzieren dabei Lebensbedingungen, die wiederum auf die Möglichkeiten rückwirken, die Anforderungen der integrationsbasierten Bleiberechte zu erfüllen. Dieses Spannungsverhältnis zwischen Rückkehr- und Bleibepolitiken bringt ein rassistisches, neoliberaleres *Workfare-Bleiberechts-Regime* hervor, das Menschen anhand einer *race-class intersection* filtert.

Schlagwörter: welfare-state-bordering, workfare-state-border, Deportation Studies, Regularisierungen, race-class intersection

The right of residence between return and workfare policies

A case study on the law of residence opportunities and the residence based on »sustainable integration« in Lower Saxony

Abstract

Based on an empirical case study in the context of the research project MORE, this article examines integration-based right-to-stay regulations against the backdrop of the effects of return-oriented policies. Beyond the legal framework, the analysis focuses on implementation practices and explores the various filters embedded in existing right-to-stay regulations. The central thesis is that return oriented policies produce living conditions that in turn have an effect on the possibilities of fulfilling the requirements of integration-based rights-to-stay. This

tension between return and residence policies produces a racist, neoliberal workfare-right to stay regime that filters people based on a race-class intersection.

Keywords: welfare-state-bordering, workfare-state-border, deportation studies, regularisations, race-class intersection

1. Einleitung

Die Aushandlung über Migration, das Recht zu bleiben sowie über Rückkehrpolitiken wird in Deutschland bereits seit Jahrzehnten kontrovers geführt.¹ Rückblickend hat Deutschland einen weiten Weg zurückgelegt: Von seinem Selbstverständnis als Nicht-Einwanderungsland mit einem auf Abstammung basierendem Staatsbürgerschaftsrecht hin zu einer faktischen Einwanderungsgesellschaft und erweiterten Möglichkeiten der Einbürgerung. Auseinandersetzungen um Bleiberechte begannen bereits in den 1960er und 1970er Jahren im Kontext des Gastarbeitersystems, wobei viele Arbeitsmigrant*innen trotz des offiziellen Anwerbestopps geblieben sind, auch wenn führende Politiker*innen und Behörden erwarteten, dass sie wieder gehen würden (Meier-Braun 2006). Kämpfe um das Recht zu bleiben wurden seitdem sowohl von migrantischen oder geflüchteten Gruppen als auch von zivilgesellschaftlichen Initiativen geführt. Besonders prominente Protestphasen gab es in den 1990ern (Berisa/Stempel 2013; Jakob 2016) oder auch zwischen 2014 und 2015 (Kirchhoff/Lorenz 2018; Doppler 2015; Schröder 2014). Dabei schlussfolgert Ellermann (2009) in ihrer Studie in deutschen Ausländerbehörden, dass Abschiebungen oft da scheiterten, wo lokale Proteste die negativen und leidvollen Folgen von Abschiebungen deutlich machen können. Zahlen belegen, dass die Hälfte bis zwei Drittel der Abschiebungen im Vollzug scheitern (BT Drucksache 20/11471: 21). Die Statistiken zeigen auch, dass ein Großteil der ausreisepflichtigen Personen aus diversen faktischen, diplomatischen oder menschenrechtlichen Gründen geduldet und nicht-abschiebbar sind.

Trotz der in den letzten Jahren medial aufgeheizt geführten Debatten um Rückkehrpolitiken wurden in Deutschland auch verschiedene Bleiberechtsregelungen verabschiedet, die die Zahl der Ausreisepflichtigen senken. Auch auf der EU-Ebene gab es verschiedene Versuche, Regularisierungsmechanismen einzuführen. Studien machen jedoch deutlich, dass diese Regelungen sich gegen die Rückkehrpolitiken nicht durchsetzen konnten und ihre Umsetzung bis heute aussteht (Hinterberger 2019; Bilgic 2013). Weitere Überblicksforschungen erfassen verglei-

1 Vielen Dank an Sabine Hess, die anonymen Gutachter*innen und die Redaktion für die Anmerkungen und wertvolle Unterstützung für diesen Artikel.

chend Regularisierungspolitiken der einzelnen EU-Mitgliedsstaaten (Sunderhaus 2007; Baldwin-Edwards/Kraler 2009). Die REGINE Studie von 2009 stellt bis heute eine der umfassendsten Studien zu dem Thema dar, die zu dem Ergebnis kommt, dass viele der in den Mitgliedsstaaten implementierten Regularisierungsprogramme oder -mechanismen den Zweck verfolgen, irreguläre Migrant*innen zu regularisieren oder auf irregulärer Migration basierende irreguläre Arbeitsverhältnisse zu managen (Baldwin-Edwards/Kraler 2009). Forschungen zu den deutschen aufenthaltsrechtlichen Regularisierungen betonen, dass diese effizienten Antworten auf irreguläre Migration (Düvell 2011; Chauvin et al. 2013) und nicht-abschiebbare Personen (Jonitz/Leerkes 2022) bieten können. Regularisierungen basierend auf Integration können so einen weiteren Weg in einen Aufenthalt jenseits der Geltendmachung von Bedürftigkeit und Verletzlichkeit eröffnen (Chauvin et al. 2013, Jonitz/Leerkes 2022). Auch wenn Chauvin et al. (2013: 119) deutlich machen, dass die Unterscheidung in humanitäre und integrationsbasierte Regularisierungen nicht trennscharf zu fassen sind, unterteilen wir die verschiedenen heute in Deutschland existierenden Bleiberechtsregelungen in unserem Forschungsprojekt (Schurade et al. 2025b) in zwei Typen: Einen »humanitären« Weg² und einen »integrationsbasierten« Weg. Beim integrationsbasierten Weg steht das *Verhalten* im Vordergrund, wobei insbesondere die eigene Lebensunterhaltssicherung, aber auch das als Integrationsleistung verstandene Verhalten wie Sprachkompetenz und die Mitwirkung bei der Passbeschaffung zum zentralen Marker für Integrationsleistungen werden. Diese Parameter sind in die in diesem Beitrag fokussierten integrationsbasierten Regelungen nach § 25a und § 25b des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) eingeschrieben. Zusätzlich fokussiert dieser Beitrag den 2022 implementierten Chancen-Aufenthalt nach § 104c AufenthG, der zwar abgesenkte Anforderungen bzgl. der Passbeschaffung und Lebensunterhaltssicherung vorsieht, aber letztlich darauf zielt, dass Personen nach 18 Monaten Chancen-Aufenthalt die Anforderungen von § 25a oder § 25b AufenthG erfüllen. Basierend auf einer Auswertung der Daten des Ausländerzentralregisters haben Peitz/Carwehl (2025) gezeigt, dass das 2022 neu eingeführte Chancen-Aufenthaltsrecht die Wahrscheinlichkeit, einen regulären Aufenthaltstitel zu erhalten, für langjährig Geduldete erhöht hat, wobei insbesondere Personen mit einer Duldung aufgrund ungeklärter Identität hiervon profitieren konnten und die Identitätsklärung dadurch gefördert wurde. Während diese Forschung vor allem die Existenz

2 Unter den humanitären Weg fassen wir im Kern den Aufenthalt auf Grund faktischer Unmöglichkeit der Abschiebung nach § 25 (5) AufenthG und das nationale Abschiebeverbot nach § 60 (5) und (7) AufenthG.

sowie die Chancen und Effizienz der Bleiberechte entgegen einer Fokussierung auf Rückkehrpolitiken diskutieren, analysieren weitere Autor*innen die Effekte und Regierungsrationalitäten der integrationsbasierten Bleiberechte. So fokussiert Joppke (2024) die Aushandlungsprozesse und Rationalitäten um das 2022 eingeführte Chancen-Aufenthaltsrecht und kritisiert, dass dort der Kontrollimperativ zu Gunsten einer fast bedingungslosen Vergabe von Titeln verschwinden würde. Verschiedene weitere Autor*innen argumentieren hingegen mit Blick auf die weiteren integrationsbasierten Regelungen, dass sich der Aufenthaltstitel durch die bestehenden Bleiberechtsregularien an der Bemessung von Verhalten (Jonitz/Leekers 2022), aber auch an die Bedingung von Arbeit (Jonitz/Leekers 2022; Chauvin et al. 2013; Fontanari 2022) koppelt. So argumentiert Fontanari, dass Kontrolle das zentrale Paradigma der Bleiberechtsregelungen darstellt, indem *neo-liberal deservigness* (2022: 118) zum zentralen Bemessungskriterium wird.

Ein dritter Forschungsstrang fokussiert die Gelingensbedingungen für individuelle Regularisierungen. Jonitz/Leekers (2022) machen deutlich, dass Personen von diesen integrationsbasierten Regelungen Gebrauch machen können, wenn sie in der Lage dazu sind, entsprechendes soziales und kulturelles Kapital und die zugehörigen Ressourcen für sich zu mobilisieren. Auch Forschungen zur Integration von Geflüchteten in den Arbeitsmarkt zeigen, dass das Zusammenwirken von »Lebensumständen in Kombination mit strukturellen Barrieren« (Scheu et al. 2020: 185) es für Geflüchtete schwierig macht, eine Arbeit zu finden und Teil der Gesellschaft zu werden.

Diese beiden Forschungsstränge zu den Effekten und Gelingensbedingungen nimmt dieser Beitrag als Ausgangspunkt, um empirisch die systematischen Filter und Ausschlüsse zu analysieren, die den integrationsbasierten Bleiberechtsregelungen von § 25a und § 25b des AufenthG und auch in das Chancen-Aufenthalts-gesetz, das letztlich nach Ablauf der 18 Monate Chancen-Aufenthalt an die weiteren integrationsbasierten Regelungen geknüpft ist, praktisch eingeschrieben sind. Über eine empirische Analyse hinausgehend trägt dieser Artikel dazu bei, einen kritischen Blick auf die Regierungstechniken und Regierungseffekte zu lenken, die im Zusammenkommen zwischen Rückkehr- und Bleibepolitiken analysiert und theoretisiert werden. Durch die Analyse der Wechselverhältnisse von Rückkehr- und Bleibepolitiken im Kontext von *Welfare-State-Bordering* (Bendixsen/Nähre 2024), der Verknüpfung von Migrations- und Sozialpolitiken, und *Workfare-State-Bordering* (Riedner/Hess 2024), der Verschränkung von aktivierenden Arbeitsmarktpolitiken und Migrationspolitiken, wird ein rassistisches, neoliberales *Workfare-Bleiberechts-Regime* konzeptionalisiert.

Im Folgenden wird zunächst der theoretische Rahmen des *Welfare*- und des *Workfare-State-Borderings* im Kontext der Rückkehr- und Bleiberechtigkeitspolitiken vorgestellt. Die zentrale These lautet, dass rückkehrorientierte Politik Lebensbedingungen produziert, die wiederum auf die Möglichkeiten rückwirken, die Anforderungen der integrationsbasierten Bleiberechte zu erfüllen. Vor diesem Hintergrund werden die Befunde einer empirischen Fallstudie vorgestellt. Neben der Gesetzeslage fokussiere ich dabei vor allem die Umsetzung, also die Rechtsanwendung und sozialen Kontexte, in denen diese Gesetze angewandt werden. Darauf aufbauend werden verschiedene Filter beschrieben, die den bestehenden Bleiberechtsregelungen immanent sind, wobei sich hier ›weiche‹ und ›harte‹ Filtermechanismen überlagern. Erstere beziehen sich auf soziale Umstände und Lebensrealitäten, letztere sind rechtlich begründet. Dieses Filtern analysiere ich nicht als zufälliges Nebenprodukt politischer Regulierungen, sondern erkläre es aus dem Spannungsverhältnis, das der deutschen Migrationspolitik zwischen Rückkehrpolitik und Bleiberechten zugrunde liegt. Dieses Spannungsverhältnis ist dabei durchaus produktiv: es bringt ein rassistisches, neoliberales *Workfare-Bleiberechts-Regime* hervor, das Menschen anhand einer *race-class intersection* filtert und manchen Zugängen ermöglicht und anderen verunmöglicht.

Die folgende Fallstudie ist im Kontext des Forschungsprojektes MORE³ entstanden. Die empirischen Daten habe ich im Rahmen dieses Projektes zwischen März und Mai 2024 mit einem Fokus auf die integrationsbasierten Bleiberechtswege in Niedersachsen erhoben. Analysiert habe ich die Gründe für die Nichtgewährung einer Aufenthaltserlaubnis für 18 Monate nach dem Chancen-Aufenthaltsrecht, die Herausforderungen bei der Umwandlung des Chancen-Aufenthaltes in eine längere Aufenthaltserlaubnis für »nachhaltig integrierte Personen«, und, unabhängig vom Chancen-Aufenthaltsrecht, die allgemeinen Hürden zur Verfestigung des Aufenthaltes basierend auf »nachhaltiger Integration«. Diese Fallstudie basiert auf Zahlen aus dem niedersächsischen Innenministerium und auf neun Interviews mit Vertreter*innen von Ausländerbehörden, dem Innenministerium und Beratungsstellen sowie mit Teilnehmer*innen am Fachtag »Bleiberecht – Chancen-Aufenthaltsrecht und Bleibeperspektiven in Niedersachsen« am 16. Mai 2024 in Hannover, einschließlich eines von mir angeleiteten Workshop »Bleiberecht als Alternative zu Abschiebung: internationale Perspektive« mit Praktiker*innen aus Ausländerbehörden, dem niedersächsischen Innenministeri-

3 MORE: Motivations, Experiences, and Consequences of Returns and Readmission Policy: Revealing and developing effective Alternatives, gefördert im Rahmen des EU-Programms Horizon Europe. Mehr Informationen unter: <https://www.moreproject-horizon.eu/>.

um und Beratungsstellen im Rahmen des Fachtages. Darüber hinaus sind viele hier vorgestellte Erkenntnisse durch meine Promotionsforschung angereichert, im Rahmen derer ich zwischen 2019 und 2023 ethnografisch zum deutschen Abschieberegime geforscht und weitere Interviews mit kommunalen und zentralen Ausländerbehörden geführt habe.

Tabelle 1: Interviews im Rahmen der Fallstudie

Datum	Institution	Interview Code
24.03.24	Rechtsanwältin	MORE-240304
23.04.24	Roma Center e.V. / Roma Antidiscrimination Network	MORE-240423
03.05.24	Rechtsanwalt	MORE-240503
06.05.24	Beratungsstelle	MORE-240506
14.05.24	Beratungsstelle	MORE 240514
24.05.24	Kommunale Ausländerbehörde	MORE-240507
27.05.24	Niedersächsisches Ministerium für Inneres, Sport und Digitalisierung	MORE-240527
30.05.24	Kommunale Ausländerbehörde	MORE-240530
31.05.24	Kommunale Ausländerbehörde	MORE-240531
16.05.24	Fachtag Bleiberecht – Chancen-Aufenthaltsrecht und Bleibeperspektiven in Niedersachsen	MORE-240516

2. Welfare-State-Bordering: Rückkehrorientierte Politik produziert systematische Ausschlüsse

In Deutschland stellt der Duldungsstatus eine spezielle Institutionalisierung der *Deportability* – also des Zustands der permanenten Abschiebbarkeit – dar (Castañeda 2010). Die Duldung ist kein Aufenthaltsstatus, sondern bedeutet lediglich die Aussetzung der Abschiebung. So ist die Duldung auch ein Instrument, durch das Personen nicht gänzlich in der Irregularität leben. Die Duldung ist zudem die Voraussetzung, aus der heraus Personen in einen legalen Aufenthaltsstatus wechseln können. Dennoch ist die allgemeine Lebenssituation mit einer Duldung durch hohe Prekarität gekennzeichnet (Schütze 2023; Castañeda 2010), die den Menschen die zukünftige Lebensplanung erschwert bis verunmöglicht (Ataç et al. 2024; Mitrić 2009). Darüber hinaus zielen viele der in den letzten Jahren

zur Forcierung der Rückführungen erlassenen Gesetzesänderungen auf die Absenkung von Schutz- und Lebensstandards von Menschen mit Duldungsstatus in Deutschland (Schurade et al. 2025a). So weisen Migrationsforschungen darauf hin, dass die Kontrolle von Migration auch über soziale und wohlfahrtsstaatliche Mechanismen stattfindet (Bendixsen/Nähre 2024), indem beispielsweise Migrant*innen aus den Sozialleistungen (partiell) ausgeschlossen werden (Janda 2015). Die Gewährung unterschiedlicher Zugänge zum Wohlfahrtsstaat stellt eine relevante Technik zur Kontrolle und zum Management von Migration dar, was Atač/Rosenberger als »*migration control – social policy nexus*« (2018: 2) und Bendixsen/Näre als »*welfare state bordering*« (2024: 2691) beschreiben.

In Deutschland sind diese begrenzten Zugangsmöglichkeiten zum Sozialstaat für Personen mit einem Duldungsstatus im Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) und im Asylgesetz (AsylG) institutionalisiert. So ist geregelt, dass Personen mit Duldung nicht in eigenen Wohnungen untergebracht sein sollen, sondern in Gemeinschaftsunterkünften oder in Erstaufnahmeeinrichtungen leben müssen, in denen sie kein eigenes Zimmer haben (§ 44, § 47 § 53 AsylG). § 3a AsylbLG regelt, dass Personen höchstens 441€ pro Monat ausgezahlt bekommen, was unterhalb des Bürgergeldsatzes liegt. Personen in einer Erstaufnahmeeinrichtung bekommen darüber hinaus einen Großteil dieser Leistungen als Sachleistungen ausgezahlt (§ 3 AsylbLG). Diese wohlfahrtsstaatlichen Ausschlüsse korrespondieren dabei sowohl mit einer ethno-nationalem Vorsortierung im Asylsystem (Scherschel 2016, Hänsel et al. 2019) als auch mit einem bestrafenden Sanktionierungssystem bei Fehlverhalten. So unterliegt das gesamte Asylsystem einer Vorsortierung nach Herkunftsstaaten, aus der sich unterschiedliche Verfahrenswege und Verfahrensrechte ableiten. Personen aus als sicher eingestuften Ländern enden damit wahrscheinlicher in einer Duldung, welche mit den geschilderten entsprechenden sozial-gesellschaftlichen Ausschlussmechanismen verbunden ist. Damit unterliegt das *Welfare-State-Bordering* in Deutschland einerseits Diskriminierungen anhand der Nationalität, da basierend darauf unterschiedliche Bedingungen und Möglichkeiten bereitstehen. Andererseits spielen auch Performanz und das Erfüllen der bürokratischen Regelungen eine zentrale Rolle, wobei die Mitarbeitenden der Behörden das Verhalten beurteilen und gegebenenfalls sanktionieren (Fontanari 2022: 127).

Die hier geschilderten Mechanismen, die die Zugänge und alltäglichen Lebensbedingungen von Menschen managen, können als Teil von Grenzpolitiken verstanden werden, die – wenn sie auch nicht direkt zur Abschiebung führen – Migrierende an den Rand der Gesellschaft drängen, indem sie ihre sozialen Lebensbedingungen und Rechte weiter einschränken. Grundsätzlich schafft die

rückkehrorientierte Politik damit eine schwierige sozial-rechtliche Ausgangssituation, aus der Personen die Voraussetzungen für Bleiberechtsregelungen erfüllen müssen.

3. Workfare-State-Bordering: Der Ausbau von integrationsbasierten Wegen in ein Bleiberecht

Neben dem als *Welfare-State-Bordering* konzeptionalisierten Filtermechanismen haben sich jedoch auch Zugänge aus der Duldung in ein Bleiberecht institutionalisiert. Diese integrationsbasierten Bleiberechte haben in Deutschland eine relativ junge Geschichte und sind 2011 für Jugendliche (§ 25a AufenthG) und seit 2015 auch für Erwachsene (§ 25b AufenthG) eingeführt worden. Diese Regelungen haben Wege aus der Duldung bis in den Daueraufenthalt und in die Einbürgerung ermöglicht. Davor gab es lediglich Ausnahmeregelungen für spezielle Gruppen, die nach Protesten und Kampagnen von Flüchtlingsgruppen und zivilgesellschaftlichen Akteur*innen eingeführt wurden. So gab es seit den 1990er Jahren immer wieder Ausnahmeregelungen für Wege in ein Bleiberecht: Einerseits basierend auf Stichtagen geltend für bestimmte Bevölkerungsgruppen, andererseits beruhend auf den seit 2005 eingeführten Härtefallkommissionen. Die integrationsbasierten Bleiberechtsregelungen nach § 25a und § 25b AufenthG basieren vor allem auf ökonomischen Rationalitäten und dienen der Disziplinierung und Kontrolle von Verhaltensweisen von Migrant*innen, wie im Verlauf dieser Fallstudie deutlich werden wird.

2011 gab es als ersten integrationsbasierten Weg aus der Duldung in ein Bleiberecht mit § 25a AufenthG eine Möglichkeit der Aufenthaltssicherung für gut integrierte Jugendliche zwischen 14 und 27 Jahren (BMI 2011), der im Kontext von Debatten um Zwangsehen und Integrationsverweigerung ermöglicht wurde. 2010 wurden diese Regelungen auf Betreiben des niedersächsischen CDU-Innenministers Uwe Schünemann von der Innenministerkonferenz eingefordert. Diese Regelungen gingen damals Hand in Hand mit harten Sanktionen gegen sogenannte Integrationsverweigerer: »Das entspricht voll meiner Linie«, sagte Schünemann. »Integrationsbereitschaft müsse stärker belohnt werden, während man an Integrationsverweigerung strengere Konsequenzen knüpfen müsse« (HAZ 2010). Dieser 2011 für Jugendliche gesetzlich implementierte Weg wurde 2015 im Rahmen weiterer Debatten um Fachkräftemangel auch für Erwachsene mit der Schaffung des § 25b AufenthG ausgebaut.

Verschiedene Forschungsliteratur zeigt, dass bereits um die Jahrtausendwende eine zunehmende Ökonomisierung der asylpolitischen Debatte stattfand, bei der sich zunehmend ein ökonomisches Interesse an den ins Land kommenden Geflüchteten als potenzielle Arbeitskräfte artikuliert (Scherschel 2016; Altenried et al. 2017). Dieses Interesse zeigt sich in verschiedenen Positionspapieren wie dem des Arbeitgeberverbandes von 2015 (Scherschel 2016), von Manpower 2015 (Altenried et al. 2017) oder in Studien zur Willkommenskultur wie z.B. der Bertelsmann-Stiftung (2012). So macht auch Gonser (2020) deutlich, dass ein großes Interesse von Unternehmen existiert, für die Bekämpfung des Fachkräftemangels die Integration von Geflüchteten in ihr Unternehmen sicherzustellen. Entsprechend wurde das Chancen-Aufenthaltsrecht, das 2022 als Ergänzung zum institutionalisierten Bleiberecht von 2015 eingeführt wurde, u.a. mit dem Fachkräftemangel begründet:

»Auf dem deutschen Arbeitsmarkt besteht branchenübergreifend ein hoher Fachkräftebedarf, der die weitere positive Entwicklung der deutschen Wirtschaft gefährdet« (BMI 2022).

In der Gesetzesbegründung zur Einführung der Bleiberechtsregelung für nachhaltig integrierte Personen im Jahr 2015 wird neben dem Fachkräftemangel zusätzlich eine zweite Rationalität deutlich, die in den letzten Jahren die Diskussion um Einwanderung bestimmt:

»Dabei bleibt der Grundsatz erhalten, wonach ein Bleiberecht auch weiterhin nur derjenige bekommt, der in der Lage ist, seinen Lebensunterhalt tatsächlich ganz überwiegend eigenständig zu sichern, um nicht einer Zuwanderung in die Sozialsysteme Tür und Tor zu öffnen« (BMI 2014).

Arbeit und die eigene Lebensunterhaltssicherung wurden somit zum zentralen Paradigma der Bleiberechtsregelungen. Gesellschaftlich herrscht weitgehende Einigkeit darüber, dass Arbeit ein relevanter Aspekt der Integration in eine Gesellschaft darstellt, die weit über die reine Tätigkeit hinausgeht, indem sie mit sozialen Kontakten und einer Erhöhung der eigenen Handlungsfähigkeit einhergeht (Scheu et al. 2020). In den Jahren nach 2015 wurde der Arbeitsmarkt sukzessive für Geflüchtete und zunehmend auch für Geduldete geöffnet, Arbeitsverbote zurückgenommen⁴ oder verkürzt und die Vorrangprüfung wurde abgeschafft. Was als Forderungen von Geflüchteten-Selbstorganisationen für den Zugang zu Arbeit als Zugang zu einem selbstbestimmten Leben begann, dreht sich im Zuge der

4 Es bestehen weiterhin Arbeitsverbote für Personen aus sicheren Herkunftsländern, für Personen, für deren Asylantrag andere EU-Staaten zuständig sind, und für weitere Personen, deren Asylanträge als »offensichtlich unbegründet« oder »unzulässig« abgelehnt wurden.

Ökonomisierung von Migration zunehmend zu einer Forderung nach Arbeit, um Bleiben zu dürfen, was in der Forschung als verschärfte Konditionalisierung des Aufenthalts europaweit beobachtet wird (Shutes 2016).

Diese dynamischen In- und Exklusionsprozesse von Migrant*innen bezeichnen Tsianos/Pieper (2011) als postliberalen Rassismus. Sie machen deutlich, dass »rassistische Politiken nicht nur über binäre Differenzierungen zu bestimmen« seien, »sondern primär über neuartige Prozesse einer limitierten Inklusion bzw. einer egalitären Exklusion« (Tsianos/Pieper 2011: 116). Friedrich spricht in diesem Zusammenhang von einem »inkludierenden Rassismus« (2011: 61), der darauf abziele, »Teile der als nützlich Begriffenen im Sinne der Verwertung zu aktivieren« (Friedrich 2011: 61). So werden Migrant*innen nicht mehr nur biologisch und kulturalistisch zu Anderen gemacht, »sondern erhalten vermeintlich die Möglichkeit, sich durch individuelle Anstrengung und Leistungserbringung zu inkludieren« (Friedrich 2011: 26). Dieses ökonomistische-neoliberale inkludierende Paradigma scheint bislang noch nicht gänzlich durch den in den letzten Jahren lauter werdenden Ruf nach forcierter Abschiebung und Abschreckung verdrängt worden zu sein. Vielmehr hat die Rot-Grüne-Gelbe Ampelregierung ganz im Sinne des neoliberalen Paradoxes gegenwärtiger Migrations- und vor allem gegenwärtiger Asylpolitik sowohl Rückkehr- als auch Bleibepolitiken ausgebaut mit dem Ergebnis nicht nur des *Welfare-State-Borderings*, sondern eines *Workfare-Bleiberechts-Regimes*.

Mit der hier geschilderten Ökonomisierung der Bleiberechtsregelungen, die das Bleiben im Kern an die Lebensunterhaltssicherung bindet, hat sich der *Workfare*-Ansatz damit in die Bleiberechte eingeschrieben. Der *Workfare*-Ansatz beschreibt die Umwandlung des Wohlfahrtsstaates in ein *Workfare-Regime*, das anstelle von sozialer Absicherung den Arbeitszwang setzt (Jessop 1994; Peck 2001; Brütt 2011). Als eine zentrale Funktion des *Workfare-Regimes* wird die Aktivierung und Disziplinierung von Arbeiter*innen in entsicherte und sich stark segmentierende Arbeitsmärkte verstanden (Jessop 1994; Peck 2001; Brütt 2011; Chasse et al. 2011). Die beschriebenen hohen Anforderungen an und Ausschlüsse aus den Bleiberechtsregelungen haben ähnliche Effekte. Die bisherigen Forschungen zur Kopplung von Aufenthaltsrecht an Beschäftigung zeigen, dass Migrant*innen dadurch unter Druck gesetzt werden, jede Arbeit, darunter auch unter potenziell schlechten Arbeitsbedingungen, anzunehmen (Birke 2022; Borman/Huke 2018; Schreyer et al. 2022). Darüber hinaus haben die Regulierungen einen abschreckenden Effekt auf gewerkschaftliche oder anderweitig politische Organisation am Arbeitsplatz, auch wenn viele Migrant*innen seit jeher ein zentraler Bestand-

teil oder sogar eine treibende Kraft in Gewerkschaften und bei Protesten gegen Arbeitsbedingungen sind (Carstensen et al. 2022; Löw 2021).

Mit der Bezeichnung *Workfare-Bleiberechts-Regime* schließe ich an Riedner/Hess (2024) Konzeptualisierung einer »*workfare-state-border*« (2024: 2708) an. Riedner/Hess (2024) zeigen im Kontext der EU-Binnenmobilität, wie Grenzbeziehungsprozesse über sozialpolitische Ausschlüsse hergestellt werden, so dass die betroffenen Personen zur Arbeitsaufnahme prekärer Jobs gezwungen sind. So können Riedner/Hess (2024) am Beispiel des Umgangs mit EU-Binnenmobilität für Deutschland zeigen, dass mit dem propagierten Ziel der Bekämpfung von Armutsmigration und Sozialbetrug die Grenze in den Wohlfahrtsstaat eingeschrieben wurde. Sie sprechen von »*workfare-state-border*« (Riedner/Hess 2024: 2708), um deutlich zu machen, wie die Drohung des Entzugs des Aufenthalts ein *Workfare-Regime* unterstützt, das Betroffene in prekäre Arbeitsverhältnisse treibt.

Basierend auf diesen beiden geschilderten Rationalitäten des Fachkräftemangels und der Verhinderung von Einwanderungsbewegungen in die Sozialsysteme wurde Arbeiten zu einer zentralen Voraussetzung für das Bleiberecht. Dabei ist diese neoliberal-ökonomistisch begründete Öffnungspolitik der Bleiberechtsregelungen weiterhin flankiert vom Ziel, mehr und effektiver abzuschieben. In nahezu allen Gesetzesbegründungen, Koalitionsverträgen und Strategiepapieren zu Bleiberechten wird betont, dass die Abschiebung sogenannter Krimineller weiter forciert wird. Die Einführung der Bleiberechte 2015 wird beispielsweise durch diese Passage begleitet:

»Daneben liegt insbesondere in der Bekämpfung von extremistischen und terrorismusrelevanten Strömungen eine Aufgabe, die auch mit den Mitteln des Ausländerrechts und dort des Ausweisungsrechts angegangen werden soll« (BMI 2014).

Bleiberechtsregelungen finden vor dem Hintergrund forcierter Abschiebepolitiken statt, die vor allem soziale Leistungen reduzieren und Mitwirkungspflichten aufbauen. Auch wenn die Verschärfungen bisher nur zu einem leichten Anstieg der Zahlen Abgeschobener führen, haben sie die rechtliche und soziale Prekarität Geflüchteter, was De Genova (2002) mit seinem Konzept der *Deportability* – des Zustands der Abschiebbarkeit – treffend skizziert hat, durch die geschilderten Praxen des *Welfare-State-Borderings* massiv erhöht. Diese Grundvoraussetzungen, so meine zentrale These, wirken als weiche Filtermechanismen in die harten gesetzlichen Filtermechanismen hinein, was ich als neoliberales, rassistisches *Workfare-Bleiberechts-Regime* analysiere. So greifen in jenem *Workfare-Bleiberechts-Regime* das *Welfare-State-Bordering*, der Ausschluss aus den sozialen Sicherungssystemen als Teil von forcierten Rückkehrpolitiken, und das

Workfare-State-Bordering, hier die aktivierenden Bleibereichtspolitiken, die bei entsprechender Leistungserbringung einen Aufenthalt versprechen, ineinander. Das *Welfare-State-Bordering* produziert Ausschlüsse, aus denen heraus es für manche Personen mit Duldungsstatus unmöglich wird, die Anforderungen der integrationsbasierten Bleiberechte zu erfüllen, während das *Workfare-State-Bordering* vermeintlich gleiche neutrale Leistungsansprüche an alle stellt. Somit sind die Filter, die in diesem Zusammenspiel von *Welfare-* und *Workfare-State-Bordering* in die Bleiberechte eingeschrieben sind, rassistisch und neoliberal vorstrukturiert, womit ich deutlich machen will, dass Personen nicht an individuellem Unvermögen, sondern auf Grund struktureller Defizite nicht von den integrationsbasierten Bleiberechten profitieren können. Dies werde ich im Folgenden anhand des Fallbeispiels Niedersachsens empirisch näher ausleuchten.

4. Fallbeispiel Niedersachsen: Die Hürden in der Aufenthaltsverfestigung als Zusammenspiel harter und weicher Filtermechanismen

Unter den integrationsbasierten Weg fallen insbesondere die Härtefallkommissionen, die Regelungen für nachhaltig integrierte Personen (§ 25b AufenthG) und Jugendliche (§ 25a AufenthG) und die Ausbildungs- und Beschäftigungsduldung (§ 60c und § 60d AufenthG). Zudem können verschiedene stichtagsbasierte Sonderregelungen wie das Chancen-Aufenthaltsrecht (§ 104c) oder die älteren Altfallregelungen von § 104a und § 104b AufenthG als Teil des integrationsbasierten Weges verstanden werden. Für diese Fallstudie fokussiere ich insbesondere auf die Regelungen und Rechtsanwendungen von § 25a und § 25b und auf § 104c AufenthG.

Tabelle 2: Integrationsbasierte Bleiberechtsregelungen

	§ 25a AufenthG	§ 25b AufenthG	§ 104c AufenthG
Vorduldungszeiten	3 Jahre	6 Jahre, 4 Jahre bei Erwachsenen mit minderjährigen Kindern	31.10.2022: 5 Jahre
Integration basierend auf Lebensunterhalts-sicherung und guten Schulleistungen	Schulabschluss oder ein dreijähriger erfolgreicher Schulbesuch, nicht erforderlich bei körperlicher, geistiger oder psychischer Krankheit/ Behinderung	Sicherung des eigenen Lebensunterhaltes in naher Zukunft: keine Leistungen nach dem AsylbLG, nicht erforderlich bei körperlicher, geistiger oder psychischer Krankheit/ Behinderung oder aus Altersgründen; Nachweis des regelmäßigen Schulbesuchs der Kinder	Keine Voraussetzung
Deutsche Sprachkenntnisse		Niveau A2	Keine Voraussetzung
Straftaten	Keine Freiheitsstrafe (nach Jugendstrafrecht) oder Geldstrafe von 100 Tagessätzen	Keine Freiheits- oder Geldstrafe von mehr als 50 Tagessätzen; im Rahmen des Asyl- und Aufenthaltsrechts nicht zu mehr als 90 Tagessätzen	Keine Freiheits- oder Geldstrafe von mehr als 50 Tagessätzen; im Rahmen des Asyl- und Aufenthaltsrechts nicht zu mehr als 90 Tagessätzen; keine Wiederholungsstraftaten mit geringeren Tagessätzen
Passbeschaffung	Geklärte Identität und/ oder Erfüllung der Mitwirkungspflichten	Geklärte Identität und/ oder Erfüllung der Mitwirkungspflichten	Ausschluss bei »Identitätstäuschung«

Quelle: Eigene Darstellung

Nach den heute in § 25a AufenthG implementierten allgemeinen Bleiberechtsregelungen für »nachhaltig integrierte Personen« kann eine Aufenthaltserlaubnis für drei Jahre mit der Möglichkeit der erneuten Verlängerung denjenigen Jugendlichen zwischen 14 und 27 Jahren erteilt werden, die seit drei Jahren ununterbrochen geduldet sind und seit drei Jahren erfolgreich eine Schule besucht oder einen anerkannten Schul- oder Berufsabschluss haben. Es dürfen keine konkreten Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass sich die Bewerber*innen nicht zur »freiheitlich-demokratischen Grundordnung« der Bundesrepublik Deutschland bekennen. Zu-

dem können auch Familienangehörige mitprofitieren und einen Aufenthaltsstatus erhalten.

Nach § 25b AufenthG wird Personen, die seit sechs Jahren in Deutschland geduldet sind, für zwei Jahre mit Option auf Verlängerung eine Erlaubnis erteilt, wenn sie ihre deutschen Sprachkenntnisse nachweisen, ihren Lebensunterhalt sichern und ihre Identität geklärt ist. Auch hier dürfen keine Straftaten vorliegen.

Da viele in Deutschland lebende Personen mit Duldung einige der Voraussetzungen dieser beiden Paragraphen des Aufenthaltsgesetzes § 25a oder § 25b AufenthG nicht erfüllen, wurde im Jahr 2022, als Ausnahmeregelung für einen per Stichtag speziell definierten Personenkreis, das Chancen-Aufenthaltsrecht eingeführt. Dessen Hauptziel ist es, den Betroffenen eine Aufenthaltserlaubnis auf Probe für 18 Monate zu erteilen, um ihnen die Möglichkeit zu geben, die Kriterien des § 25a bzw. § 25b AufenthG zu erfüllen. Die Anforderungen des § 104c AufenthG sind im Vergleich zu § 25a und § 25b AufenthG insofern geringer, als noch keine Passpapiere vorliegen müssen und die Sicherung des Lebensunterhalts noch nicht gewährleistet sein muss.

Tabelle 3: Evaluation des Projektes 'Wege ins Bleiberecht' in Hannover und Göttingen

	01.07.2022
Projektbeteiligte in WiB	1.234
Personen mit Langzeit - Duldung	784
Projektteilnehmer*innen mit Bleiberecht nach § 25a,b	450

Quelle: Flüchtlingsrat Niedersachsen (2023)

Zur Stärkung der Bleiberechtsregelungen gibt es in Niedersachsen seit 2019 das Projekt »Wege ins Bleiberecht« (WiB). Das vom Niedersächsischen Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Gleichstellung geförderte Projekt, das sich seit Dezember 2022 bis November 2025 in seiner zweiten Phase befindet und beim Flüchtlingsrat Niedersachsen angesiedelt ist, hat zum Ziel, die Umsetzung der bestehenden Bleiberechtsregelungen durch die Förderung der Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Kommunen und Beratungsstellen zu stärken. Das Projekt besteht aus gemeinsamen Einzelfallprüfungen durch die Ausländerbehörden, den Flüchtlingsrat und durch die Beratungsstellen sowie aus gemeinsamen Gesprächen über sinnvolle Stärkungen der Bleiberechtsregelungen. In der ersten Projektphase von 2019 bis 2022 konnte eine Kooperation mit den Städten Göttingen und Hannover (und später Oldenburg) umgesetzt werden. In der zweiten Peri-

ode folgte eine Kooperation mit dem Landkreis Göttingen. In der ersten Projektphase erhielten 36 % der Teilnehmenden in Hannover und Göttingen schließlich eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25a oder § 25b AufenthG (Flüchtlingsrat Niedersachsen 2023).

Tabelle 4: Zahlen in Niedersachsen zu den integrationsbasierten Bleiberechtsregelungen

	31.12.2022	31.12.2023	30.04.2024/ 14.05.2024
Duldung	23.138	17.465	16.932
Aufenthalt nach § 25a	1.906	2.320	2.361
Aufenthalt nach § 25b	1.651	2.968	3.403
Aufenthalt nach § 104c			6.842 (14.05.2024)

Quelle: MORE-240516, MORE-240527

In Niedersachsen waren zum Stand 30. April 2024 16.932 Personen mit einer Duldung, 2.361 Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25a AufenthG und 3.403 nach § 25b AufenthG registriert (MORE-240527). Nach Inkrafttreten des Chancen-Aufenthaltsgesetzes (§ 104c AufenthG) im Jahr 2022 wurden in Niedersachsen 9.119 Anträge nach § 104c AufenthG gestellt (bis 14. Mai 2024); das sind rund 70 Prozent der Antragsberechtigten (MORE-240516). Von diesen Fällen sind rund 82 % zum Zeitpunkt der Erhebung entschieden worden, rund 8,5 % wurden negativ beschieden. Als größte Herausforderung des Chancen-Aufenthaltsgesetzes gilt jedoch die Überführung des 18-monatigen Probe-Aufenthaltes in eine längerfristige Bleibeperspektive basierend auf den Regelungen nach § 25a oder § 25b AufenthG. Die Bundesregierung selbst geht in ihrem Gesetzentwurf davon aus, dass von den 136.605 Antragsberechtigten in ganz Deutschland zum Stand 31. Dezember 2021 nur 98.000 Personen einen Antrag auf den Chancen-Aufenthalt stellen werden und nur 33.500 von ihnen schließlich nach 18 Monaten einen längerfristigen Aufenthalt erhalten werden (BMI 2022).

Auch wenn immer wieder Personen aus der Duldung heraus über die vorgestellten Regelungen einen längerfristigen Aufenthalt erhalten konnten, erwarten die Akteur*innen, mit denen ich gesprochen habe, dass die meisten Personen mit einem Chancen-Aufenthaltsrecht die 18 Monate nicht werden nutzen können, um ein längerfristiges Bleiberecht nach § 25a oder § 25b AufenthG zu erhalten. Die grundsätzliche Schwierigkeit, in eine langfristige Aufenthaltserlaubnis zu wechseln, zeigen auch die hier vorgelegten Zahlen. Im Folgenden werde ich detailliert schildern, woran geduldete Personen scheitern, wenn sie versuchen, ihren Aufent-

halt über den Integrationsweg zu sichern. Dabei konnten Behördenvertreter*innen in den Interviews auf Grund ihrer Datenbanken sehr genau benennen, an welchen der gesetzlichen Vorbedingungen, also harten Filtern, Personen in der Legalisierung ihres Aufenthaltes scheitern, wie etwa der Sicherung des Lebensunterhaltes, der Passbeschaffung oder dem Nachweis von Sprachkenntnissen. Welche Umstände, konkreten Hindernisse und Schwierigkeiten, also weiche Filter, jedoch im Einzelnen hinter dem Scheitern an einer Regelung stehen, bleibt dabei unklar. Im nächsten Abschnitt werden daher das Zusammenspiel, die Verkopplungen und die Widersprüche der weichen und harten Filtermechanismen empirisch näher beleuchtet, indem ich die einzelnen harten gesetzlichen Filter beschreibe und zu den sozialen Lebensbedingungen ins Verhältnis setze. Dabei wird deutlich, dass es vielen Betroffenen auf Grund struktureller Bedingungen bisher nicht gelungen ist, einen dauerhaften Aufenthalt zu erlangen.

4.1 Vorduldungszeiten

Eine relevante Hürde für die Inanspruchnahme der Bleiberechtsregelung ist der definierte Zeitraum, den eine Person im Status der Duldung gelebt haben muss, bevor sie einen Antrag nach § 104c (fünf Jahre Duldung am 31. Oktober 2022), § 25a (drei Jahre Duldung) bzw. § 25b (sechs Jahre Duldung bzw. vier Jahre Duldung bei Zusammenleben mit Kindern) AufenthG stellen kann. Dabei wird die Zeit der Duldung für Personen mit ungeklärter Identität (§ 60b AufenthG) nicht auf die genannten Zeiträume angerechnet. Diese Sonderduldung wurde 2019 eingeführt, dabei handelt es sich um einen noch weiter abgestuften Duldungsstatus für Personen, denen vorgeworfen wird, nicht mit den Behörden zu kooperieren und dadurch ihre eigene Abschiebung zu verhindern, etwa weil sie keinen Pass besitzen. Nach Angaben von Vertreter*innen kommunal Ausländerbehörden und des niedersächsischen Innenministeriums sind die nicht erfüllten Vorduldungszeiten einer der Hauptgründe für die Versagung des vorübergehenden Aufenthalts nach § 104c AufenthG (MORE-240516). Die langen Vorduldungszeiten in den bestehenden Bleiberechtsregelungen bedeuten de facto, dass die Betroffenen bereits viele Jahre in der schwierigen Situation der Duldung gelebt haben müssen, bevor sie von den Bleiberechtsregelungen profitieren können. Das bedeutet, dass Personen damit der bereits beschriebenen sozialen Ausgrenzung, wie sie im *Welfare-State-Bordering* angelegt ist, einige Jahre ausgesetzt sind, was als weicher Filter auf die Leistungsfähigkeit einwirken kann.

4.2 Identitätsklärung im Kontext der Passbeschaffung

Die Klärung der Identität und die Organisation der persönlichen Dokumente ist eines der großen Themen, das in Deutschland im Hinblick auf eine effiziente Rückführungspolitik diskutiert wird und auch im grundlegenden Spannungsverhältnis zwischen Bleiberechten und effizienterer Abschiebung zum Tragen kommt. Die AG Rück, eine interministerielle Bund-Länder-Arbeitsgruppe, die zur Lösung sogenannter »Vollzugsdefizite« im Kontext von Abschiebungen seit 1993 zusammenkommt, evaluiert fortlaufend, woran Abschiebungen scheitern. In zwei öffentlichen Berichten (AG Rück 2011, 2015) wird insbesondere die sogenannte Identitätstäuschung – die Unterstellung, dass Menschen nicht bereit sind, ihre offiziellen Papiere vorzulegen – als ein Hauptgrund für eine ineffiziente Rückführungspolitik identifiziert, der mit harten Maßnahmen begegnet werden soll. Auf der Grundlage dieser Überlegung wurde eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, um mittels harter Filter diejenigen herauszuhalten, die bei der Identitätsklärung nicht kooperieren. Begründet wird dies damit, dass ein solches Verhalten nicht belohnt werden darf (AG Rück 2015: 5 u. 7). Entsprechend gilt die geklärte Identität als eine Voraussetzung für die Erteilung von Bleiberechten nach § 25a und § 25b AufenthG.

Mit der Einführung der vorgeschriebenen Mitwirkungspflicht und der zumutbaren Mitwirkungshandlungen bei der Identitätsklärung (§ 60b (3) AufenthG) sollte dem Umstand Abhilfe geleistet werden, dass es manchmal unmöglich ist, einen Reisepass zu organisieren. Auch für den vorübergehenden Aufenthalt nach § 104c AufenthG muss die Bedingung der Vorlage eines Passes noch nicht erfüllt sein. In den Anwendungshinweisen des BMI (2024) wird klargestellt, dass die Verschleierung der Identität – verstanden als bewusste Täuschung, Verschweigen der Staatsangehörigkeit, keine Berichtigung falscher Angaben in den Akten – ein ausreichender Grund ist, um keine Aufenthaltserlaubnis nach § 104c AufenthG zu erhalten; die Mitwirkungspflicht muss aber noch nicht erfüllt sein. Die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25a bzw. § 25b AufenthG setzt jedoch die Erfüllung wesentlich strengerer Voraussetzungen hinsichtlich der Identitätsklärung, einschließlich der Mitwirkungspflicht, voraus.

In den Interviews mit kommunalen Ausländerbehörden und Beratungsstellen, auf der Fachtagung sowie in den parlamentarischen Debatten wird das Fehlen von Ausweispapieren immer wieder als ein Hauptgrund für eine ablehnende Entscheidung nach § 25a oder § 25b AufenthG genannt. In der Literatur werden teilweise ähnliche Befunde dargestellt (Bauer/Schreyer 2019, Weber 2020: 140). In meinen Interviews ging es meist nicht nur um die Erfüllung der Mitwirkungspflicht, son-

dern letztlich um die Vorlage eines Reisepasses. Eine kommunale Ausländerbehörde merkte an, dass sie die Schwierigkeiten vieler Antragsteller der Passbeschaffung verstünden und sich bessere Anweisungen wünschen würden, die die Möglichkeit böten, die Mitwirkungspflicht in Bezug auf die Passbeschaffung als erfüllt anzusehen (MORE-240530). Die Vertreter*innen des niedersächsischen Innenministeriums, zuständig für die Umsetzung von Regularisierungen, erklärten im Interview, dass sie für die Einzelheiten der Organisation eines Reisepasses nicht zuständig seien und nichts über die komplizierten Verfahren wüssten, die damit verbunden sein können (MORE-240527). Die Auslegung der Mitwirkungspflicht ist einer der Hauptstreitpunkte zwischen den kommunalen Ausländerbehörden, ihren Klient*innen, den Beratungsstellen und Rechtsanwält*innen. Eine Rechtsanwältin (MORE-240304) beschreibt die Aushandlung um die nachweisbaren notwendigen Schritte zur Identitätsklärung als »Fußballspiel mit den Behörden«: Die Mitwirkungsverpflichtungen nach § 60b (3) AufenthG regeln, dass die Behörden zahlreiche konkrete Schritte erwarten können. Zu diesen rechtlich definierten Anforderungen gehören Botschaftsbesuche oder Zwangsvorfürungen vor Botschaften, Zahlungen von Gebühren oder das Unterschreiben von Erklärungen, die die Botschaft verlangt, wie z.B. eine Erklärung zur Freiwilligkeit der Ausreise oder der Loyalität mit dem Land. Nach diesem Paragraphen kann außerdem erwartet werden, dass Personen vor der Passausstellung die Wehrpflicht erfüllt haben müssen. Die Anwältin (MORE-240304) erklärte jedoch, dass die Erfüllung vieler dieser im Gesetz stehenden Anforderungen bei guter anwaltlicher Anbindung aufgrund der unzumutbaren Härte nicht zu erwarten sei. Die Anwältin betonte weiter, dass das Gefühl der Frustration und Sinnlosigkeit bei dem Versuch, diese Verfahren zu durchlaufen, eine zusätzliche Hürde darstellen kann, die es zu überwinden gilt:

»Ich habe zum Beispiel oft Fälle mit lokalen Ausländerbehörden. Ja, also er muss zu seiner Botschaft in Berlin gehen. Ich: »Ja, aber die ist geschlossen. Im Sudan ist gerade Krieg, da ist sie geschlossen«. Daraufhin sagt der Beamte der Ausländerbehörde: »Nun, ich möchte nur, dass er den Zug nach Berlin nimmt und das tut«. Ich: »Ja, aber da ist geschlossen«. Beamter der Ausländerbehörde: »Das ist mir egal, ich brauche das für die Akte«, und dann macht man das einfach so und lässt das Sozialamt dafür zahlen. Ich meine, dann verbringt man einen Tag in Berlin, macht ein Selfie vor der geschlossenen Botschaft, fährt wieder zurück und sagt: »Hier, die Botschaft ist geschlossen«. Und sie antworten: »Vielen Dank, Sie haben jetzt mitgewirkt« (MORE-240304).

Das Roma Center e.V. / Roma Antidiscrimination Network (MORE-240423) schilderte, dass es für viele Roma aus den Ländern des ehemaligen Jugoslawiens fast unmöglich ist, einen Pass zu bekommen, da viele, die nach Deutschland

geflüchtet sind, vorher in ihren Herkunftsorten nicht registriert waren, oder es die Staaten, in denen sie lebten, heute nicht mehr gibt. Grundsätzlich müssen Personen also in den Staaten, von denen sie sich einen Pass ausstellen lassen wollen, in entsprechenden Systemen registriert sein und unterschiedliche Nachweise erbringen, um zunächst vor diesen Staaten zu belegen, dass sie Staatsbürger*innen dieses Landes sind. Die deutschen Behörden gehen indes grundsätzlich davon aus, dass es möglich ist, einen Pass zu bekommen, wenn es auch nur eine einzige Person geschafft hat (MORE-240506).

So zeigt der hier beschriebene Kontrast zwischen dem Drängen auf Vorlage des Passes seitens der Behörden, den Schwierigkeit der Passbeschaffung für Migrant*innen und der Prüfung der Bemühungen im Sinne des Nachweises des Nachkommens von bürokratisch definierten Mitwirkungsverpflichtungen, dass die Rechtsanwendung im Kontext der Passbeschaffung den Mitarbeitenden der Ausländerbehörden einen weichen Filter nach Gehorsamkeit und Performanz für die Vergabe von Aufenthaltstiteln nach § 25a oder § 25b des AufenthG mit an die Hand gibt.

4.3 Straftaten oder die Rolle von Armut- und Bagatelldelikten

Ein Grund, warum viele Menschen keine kurzfristige Aufenthaltserlaubnis nach § 104c AufenthG erhalten und auch keine Aufenthaltserlaubnis nach § 25a oder § 25b AufenthG, ist die Begehung von Straftaten, wie Vertreter*innen der örtlichen Ausländerbehörden sowie des Niedersächsischen Innenministeriums anmerkten (MORE-240516). Eine Aufenthaltserlaubnis nach § 104c oder § 25b AufenthG kann nicht erteilt werden, wenn eine Person Straftaten begangen hat, die zu einer Freiheits- oder Geldstrafe von mehr als 50 Tagessätzen oder im Rahmen des Asyl- und Aufenthaltsrechts zu mehr als 90 Tagessätzen verurteilt worden sind. Zudem verbieten Wiederholungsstraftaten mit geringeren Tagessätzen die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 104c AufenthG. Nach § 25a AufenthG kann eine Aufenthaltserlaubnis nicht erteilt werden, wenn eine Person Straftaten begangen hat, bei denen sie zu einer Freiheitsstrafe (nach Jugendstrafrecht) oder Geldstrafe von 100 Tagessätzen oder mehr verurteilt wurde. An diesem harten gesetzlichen Filter des Ausschlusses von Straftaten bemessen an Tagessätzen zeigt sich eine Verschränkung von Abschiebepolitiken und Kriminalisierungen, wie sie auch Graebisch (2019) für Deutschland als *Krimmigration*, als Verschränkung von Migrationsrecht und Strafrecht, diskutiert. Im Rahmen meiner Forschung habe ich darüber hinaus immer wieder nachgefragt, welche Straftaten

der Grund dafür sind, dass Menschen das Aufenthaltsrecht verweigert wird. Vertreter des niedersächsischen Innenministeriums machten jedoch deutlich, dass sie zu den Delikten, auf Grund derer Personen von den Bleiberechtsregelungen ausgeschlossen werden, keine Daten haben und diese auch nicht erhoben werden (MORE-240527). Für meine Frage nach den Delikten jenseits der Tagessätze sind die Recherchen von Steinke (2022: 57) über deutsche Gerichtsentscheidungen relevant, da sie deutlich machen, dass arme Menschen für geringfügige Vergehen oft hohe Tagessätze oder sogar Gefängnisstrafen erhalten, da ihnen über eine Sozialprognose eine höhere Wahrscheinlichkeit der Wiederholung unterstellt wird und die hohen Strafen eine abschreckende Wirkung erzielen sollen. Dieser Zusammenhang von Armut und darauf basierender Bestrafung durch hohe Tagessätze liegt auch im Kontext von Menschen mit Duldungsstatus vor. Wie bereits argumentiert, werden durch das *Welfare-State-Bordering* Menschen mit Duldungsstatus prekariert, weil sie mit den Leistungen des AsylBLG unter der Armutsgrenze leben. So wurde im Rahmen meiner Promotionsforschung immer wieder der Zusammenhang aus Migrationsgesetzen, *Welfare-State-Bordering* und Kriminalisierung deutlich (Schurade/Krug 2025⁵). Dieser Zusammenhang zeigt sich darin, dass Personen durch das *Welfare-State-Bordering* aus den sozialen Sicherungssystemen ausgeschlossen sind, so dass viele der begangenen Armut- und Bagatelldelikten, zu denen auch das Fahren ohne Fahrschein oder Diebstahl gehören, mit den durch Rückkehrpolitiken produzierten prekären Lebensverhältnissen zu tun haben, die nicht mit sozialer Absicherung bekämpft, sondern mit strafrechtlichen Maßnahmen und letztlich mit Abschiebepolitiken reguliert werden (Schurade 2025). So wirkt als weiterer weicher Filtermechanismus (also als Filtermechanismus, der in den durch Rückkehrpolitiken produzierten Lebensverhältnissen begründet liegt), dass Personen auf Grund der durch Rückkehrpolitiken (mit)produzierten und zugleich härter bestrafte Armutsdelikten aus den Bleiberechtsregelungen ausgeschlossen werden.

4.4 Sicherung des eigenen Lebensunterhaltes

Die Sicherung des Lebensunterhalts ist zentral für alle integrationsbasierten Bleiberechtsregelungen. Für die Aufenthaltserlaubnis nach § 25b AufenthG ist es erforderlich, den eigenen Lebensunterhalt und ggf. den der nächsten Angehörigen

5 Dieser Nexus aus Migrationsgesetzen, Sozialpolitiken und Kriminalisierungen ist das erste Mal ausführlich in einem noch nicht erschienen Artikel von mir gemeinsam mit Sabine Hess analysiert und ausformuliert.

in naher Zukunft zu sichern. Für eine befristete Aufenthaltserlaubnis nach § 104c AufenthG ist die Lebensunterhaltssicherung noch keine Voraussetzung. Die Idee dieses Gesetzes ist es aber, Menschen mit einem gesicherten Probeaufenthalt 18 Monate Zeit zu geben, diese Voraussetzung zu erfüllen.

Die vollständige Sicherung des Lebensunterhalts bedeutet, dass keine Leistungen nach dem AsylbLG in Anspruch genommen werden. Die Sicherung des eigenen Lebensunterhalts ist nicht erforderlich, wenn jemand aufgrund einer körperlichen, geistigen oder psychischen Krankheit, einer Behinderung oder aus Altersgründen nicht in der Lage ist, diese Voraussetzung zu erfüllen.

Die Interviews mit zivilgesellschaftlichen Organisationen und Beratungsstellen ergaben jedoch, dass die Sicherung des Lebensunterhalts für manche Menschen schwierig ist (MORE-240423; MORE-240506). Ein Hauptproblem liegt nach Angaben des Roma Center e.V. / Roma Antidiscrimination Network auch in den prekären Arbeitsverhältnissen und niedrigen Löhnen:

»Die Menschen finden in der Regel sehr prekäre Arbeit. Das bedeutet sehr schlecht bezahlte Jobs, die oft nicht ausreichen, um die Familie zu ernähren. Das bedeutet, dass die Menschen mehrere Jobs brauchen. Und manchmal reicht das immer noch nicht aus, um den Lebensunterhalt zu bestreiten. Und wenn dann noch mehrere Kinder da sind, steigt der Betrag, den man beitragen muss« (MORE-240423).

Das Forschungsprojekt »Teilhabe trotz Duldung. Kommunale Gestaltungsräume für geduldete Jugendliche und junge Erwachsene« (Ataç et al. 2024) kommt ebenfalls zu dem Ergebnis, dass viele Menschen mit Duldungsstatus in prekären Arbeitsverhältnissen landen und ihren Lebensunterhalt trotz Arbeitsaufnahme nicht sichern können. Scheu et al. (2020) beschreiben, dass Geflüchtete eine hohe Eigenmotivation mitbringen, um schnellstmöglich eine gute Arbeit zu finden; für viele hängt auch gesellschaftliche Teilhabe und das Gefühl der eigenen Handlungsfähigkeit an der Teilhabe am Arbeitsmarkt. Und dennoch stehen dieser Integration in den Arbeitsmarkt zahlreiche Faktoren im Weg, die ich im Folgenden als weiche Filter skizzieren werde, die den Zugang zum Arbeitsmarkt erschweren bzw. ein gesichertes Einkommen trotz Arbeit oftmals verunmöglichen. Dabei wird sich deutlich zeigen, dass die oben skizzierten Anreizmechanismen des *Workfare-State-Borderings* Menschen zwar in prekäre Arbeitsverhältnisse zwingen, dabei aber zeitgleich rassistische, klassenspezifische und migrationspolitische Rahmenfaktoren den Zugang zu qualifizierter Arbeit und damit in einen sicheren Status massiv erschweren.

4.4.1 *Schwerer Zugang zum Arbeitsmarkt mit Duldung*

Der Zugang zum Arbeitsmarkt ist extrem schwierig, wenn man unter dem prekären Status der Duldung lebt. Der Zugang zum Arbeitsmarkt ist für Menschen mit Duldungsstatus grundsätzlich schwierig, wie mir ein Vertreter einer kommunalen Ausländerbehörde (MORE-240530) sowie viele andere in Beratungsstellen Tätige auf dem oben genannten Workshop berichteten (MORE-240516). Viele Unternehmen wüssten nicht, was der Duldungsstatus darstellt und schreckten davor zurück, Geduldete einzustellen, die möglicherweise nicht bleiben werden (MORE-240506; MORE-240516). Auf diesen Zusammenhang weisen bereits zahlreiche Forschungen zur Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten hin (u.a. Scheu et al. 2020; Struck 2018). Die Duldung selbst stellt damit bereits einen weichen Filtermechanismus dar, der es Menschen erschwert die Lebensunterhaltssicherung erfüllen zu können. Genau hier sollte das Chancen-Aufenthaltsrecht ansetzen, um Personen achtzehn Monate Zeit zu geben, aus einem Aufenthaltsstatus heraus die Bedingungen für § 25a oder § 25b AufenthG – wie die Lebensunterhaltssicherung – zu erfüllen. Doch es kommen weitere weiche Filter hinzu, die die Erfüllung dieser Bedingung erschweren, wie ich im Folgenden ausführe.

4.4.2 *Ermessen, Arbeitsverbote und neue und alte Regelungen*

Eine grundlegende Hürde für die eigenständige Lebensunterhaltssicherung besteht in den Kriterien, wer unter welchen Bedingungen arbeiten darf. Seit den 1990er Jahren haben sich die Regeln für den Zugang von (abgelehnten) Asylbewerber*innen zum Arbeitsmarkt häufig geändert. Personen mit Duldungsstatus durften in den 1990er Jahren arbeiten; seit 2005 benötigen sie dafür jedoch die Erlaubnis ihrer örtlichen Ausländerbehörde (Haberstroh et al. 2022). Zwischen 1997 und Ende 2000 wurde Asylbewerber*innen auf der Grundlage eines internen Erlasses, dem sogenannten »Blüm-Erlass«, generell keine Arbeiterlaubnis erteilt (Sarraaj-Herzberg 2014). Heute dürfen die Betroffenen nach drei Monaten Aufenthaltszeit arbeiten; Menschen, deren Asylantrag abgelehnt wurde und die seit weniger als sechs Monaten in der Aufnahmeeinrichtung leben, dürfen jedoch nicht arbeiten (§ 61 AsylG). Personen, denen Identitätstäuschung vorgeworfen wird, dürfen ebenfalls nicht arbeiten (§ 60a (6) AufenthG). Diesen Arbeitsverboten ist weiterhin eine grundlegende Vorsortierung entlang ethno-nationaler Grenzbeziehungen (Scherschel 2016) eingeschrieben, da Antragstellende aus »sicheren Herkunftsstaaten« nicht arbeiten dürfen (§ 60a (6) AufenthG).

Einige Zeit lang gab es eine Vorrangprüfung, bei der geprüft wurde, ob ein Deutscher oder eine andere Person mit einem Aufenthaltstitel ebenfalls für diesel-

be Stelle in Frage kommt. Diese Vorrangprüfung für Geduldete und Asylbewerber*innen wurde 2019 abgeschafft, aber eine Arbeitserlaubnis, die bei der Ausländerbehörde angefragt werden muss, ist weiterhin erforderlich (§ 61 (2) AsylG). Manchmal erhalten die Betroffenen diese Erlaubnis nicht, weil die zuständige kommunale Ausländerbehörde diesen Mechanismus für Kontrolle und Druck nutzt. Eine Anwältin beschreibt im Interview:

»Diese Willkürlichkeit Leute nicht in Arbeit zu lassen, finde ich krass. Das ist alles verfassungswidrig, das geht halt nicht – also, dass die Ausländerbehörde einfach so viel Macht hat zu sagen: ›nee, mir reicht das irgendwie nicht an Bemühungen und deswegen kriegst du ein Arbeitsverbot« (MORE-240304).

Der Ausschluss vom Arbeitsmarkt bringt in der Regel weitere Probleme mit sich, da dieser Ausschluss mit den oben beschriebenen weichen Filtermechanismen im Kontext der schwierigen Gesamt-Lebenssituation korreliert, aber weitergehender auch dazu führt, dass Personen, wenn sie länger nicht gearbeitet haben, wenn die Regelungen wechseln und das Arbeiten möglich wird, dennoch kaum Zugang in den Arbeitsmarkt finden, da ihnen dann oft auf Grund des jahrelangen Ausschlusses die Berufspraxis oder notwendige Qualifikationen und Weiterbildungen fehlen.

4.4.3 Hürde Qualifikationen

Mangelnde erforderliche Qualifikationen stellen eine weitere relevante Hürde dar (Brücker et al. 2016; Struck 2018;). Auch für fehlende Qualifikationen gibt es eine Reihe struktureller Gründe, die nicht im individuellen Verhalten der Personen begründet liegen. Erhebliche Probleme bestehen vor allem nach wie vor darin, bestehende Qualifikationen anerkannt und als gleichwertig eingestuft zu bekommen (Bakoben/Rühl 2020; Scheu et al. 2020; MORE-240506).

Während Schulzeugnisse und ausländische Hochschulabschlüsse bei Bewerbungen verwendet werden können, ist die Hürde bei beruflichen Qualifikationen weitaus höher. So werden beispielsweise viele Ingenieurstudiengänge aus anderen Ländern in Deutschland lediglich als Ausbildungsgänge anerkannt. Im Allgemeinen werden die Lehrpläne verglichen, was dazu führen kann, dass erneut Wissenstests ablegt oder Kurse wiederholt werden müssen, die oft zwei Jahre dauern. Außerdem setzt die Teilnahme an diesen Kursen Deutschkenntnisse voraus, wodurch ein weiterer harter Filter konstruiert wird (siehe sprachliche Hürden). Es gibt auch Personen, die ein mehrmonatiges, möglicherweise unbezahltes Praktikum, absolvieren müssen, bevor ihr Berufsabschluss anerkannt wird. Nebenbei

müssen die Personen jedoch einen Job am Abend ausüben, um Geld zu verdienen (MORE-240506).

Die Gesprächspartner*innen einer Beratungsstelle beschrieben eine »Falle unqualifizierter Arbeit« (MORE-240506), in der sie ihre Klient*innen gefangen sehen. Für viele Menschen ist es attraktiver, eine Arbeit aufzunehmen und dadurch eigenes Geld zu verdienen, als über Jahre hinweg Qualifikationen nachzuholen. Sollten Personen jedoch schnell in ein Arbeitsverhältnis eintreten, sind die Aufstiegsmöglichkeiten darin auf Grund fehlender Ausbildung und Qualifikationen oftmals begrenzt. Das kann schnell existenzbedrohend werden, wenn z.B. ein Kind geboren wird und die Lebenshaltungskosten steigen. Die Gesprächspartner*innen der Beratungsstelle machten deutlich, dass es aber im weiteren Arbeitsleben oftmals schwieriger ist, die laufende Arbeit zu unterbrechen, um sich weiter zu qualifizieren, da Unterstützungsprogramme darauf nicht ausgelegt sind (MORE-240506).

Es gibt drei weitere sozio-ökonomische Aspekte, die im Folgenden vorgestellt werden, die sowohl direkte harte Filter für § 25a und § 25b AufenthG darstellen, als auch den Zugang zum Arbeitsmarkt erschweren und damit einen weichen rassistischen und klassenspezifischen Filter in die Bleiberechte einschreiben: Die in Deutschland existierende Bildungssegregation, sprachliche Hürden und die mit all diesen Bedingungen einhergehende Frustration.

4.5 Bildungsbenachteiligung und -segregation

Ein Schulabschluss oder ein dreijähriger erfolgreicher Schulbesuch ist nach § 25a AufenthG eine gesetzliche Voraussetzung für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis, von der bei körperlicher, geistiger oder psychischer Krankheit oder Behinderung abgesehen werden kann. Auch der Nachweis des regelmäßigen Schulbesuchs der Kinder ist eine Voraussetzung für den Aufenthalt nach § 25b AufenthG.

Ein relevanter weicher Filter ist dabei die bereits beschriebene allgemein schwierige Lebenssituation mit einer Duldung, die sich auch auf Kinder und Jugendliche und ihre schulischen Leistungen auswirken kann. Zweitens wirkt sich institutioneller Rassismus in Deutschland als weiterer weicher Filter auf die Bildungsverläufe aus; dies ist in der Forschungslandschaft vielfach belegt (Gomolla et al. 2009; Elle 2016; Karakayali 2018). Drittens hängt der Bildungsverlauf immer noch weitgehend von den Bildungsabschlüssen der Eltern ab (Frank/Sliwka 2016). Dabei ist ein (guter) Bildungsabschluss nicht nur eine Voraussetzung für

das Bleiberecht nach § 25a AufenthG, sondern korreliert auch mit den bereits beschriebenen Filtern in Bezug auf die notwendige existenzsichernde qualifizierte Arbeit.

Das folgende Zitat einer Vertreterin des Roma Center e.V. / Roma Antidiscrimination Network zeigt diese Verflechtung so vieler Aspekte mit dem deutschen Schul-/Bildungssystem:

»Das ist genau das, was mit den Kindern passiert, wenn sie in dieser Situation aufwachsen, mit dem Status der Duldung. Viele von ihnen haben aufgrund dieses Status verschiedene Probleme. Dann gibt es noch die allgemeine Diskriminierung im Bildungssystem. Viele Kinder werden auf so genannte Sonderschulen geschickt. Dies wird auch als Bildungssegregation bezeichnet. Die Kinder haben es auch schwer, später eine Lehrstelle zu finden. Zum einen, weil sie geduldet sind (also diesen Status haben), zum anderen, weil sie keine guten Schulabschlüsse haben. Oder manchmal werden sie abgeschoben, bevor sie einen Schulabschluss geschafft haben. Und wenn man keinen guten Schulabschluss oder keine gute Ausbildung hat, dann ist man immer auf prekäre Arbeit angewiesen. Von dort aus werden sie zu ungelerten Arbeitern, die schlecht bezahlt werden, und so dreht sich die Spirale weiter. Und selbst wenn die Eltern keine Chance hatten, Fuß zu fassen. Sie können den Kindern oft nicht einmal helfen, in der Schule weiterzukommen. Und das ist eigentlich ein ganz wichtiger Punkt, dass man jemanden hat, der einen zum Beispiel als Kind dabei unterstützt, in der Schule weiterzukommen« (MORE-240423).

4.6 Sprachliche Hürden

Nach § 25b AufenthG sind Deutschkenntnisse auf dem Niveau A2 erforderlich, um einen Aufenthaltstitel zu erhalten. Das Fehlen dieser Kenntnisse ist ein weiterer wesentlicher Grund dafür, dass Menschen die Aufenthaltserlaubnis nach § 25b AufenthG nicht erhalten (MORE-240506; MORE-240516). Dies ist nicht nur ein individuelles, sondern vor allem ein strukturelles Defizit. Insgesamt ist das Angebot an Deutschkursen in Deutschland zu gering (MORE-240506). Personen mit einer Duldung nach § 60a (2) AufenthG können freie Restplätze in den vorhandenen sogenannten Integrationskursen bekommen (§ 44 AufenthG) oder sich selbst einen kostenpflichtigen Kurs suchen. Eine weitere von Interviewpartnern (MORE-240506) und auf dem Fachtag (MORE-240516) beschriebene Schwierigkeit stellt das Erlernen der deutschen Sprache für Analphabet*innen dar (Schouler-Ocak/Kurmeyer 2017, in Scheu et al. 2020). Hinzu kommt, dass Mütter oft von Sprachkursen ausgeschlossen sind, weil es in der Praxis keine Kinderbetreuungangebote gibt (MORE 240506; Scheu et al. 2020).

Während Deutschkenntnisse eine Voraussetzung für den Aufenthalt nach § 25b AufenthG sind, kann dies als weicher Filter den Arbeitsmarktzugang erschweren,

ist dieser doch offensichtlich sehr viel schwieriger, wenn jemand nicht über die notwendigen Sprachkenntnisse verfügt, um eine bestimmte Stelle anzunehmen (Scheu et al. 2020). Hinzu kommt, dass fehlende Sprachkenntnisse Auswirkung auf sozialen Ausschluss und persönliche Frustration haben können.

4.7 Persönliche Frustration und schwierige Ausgangsbedingungen

Die vielen oben genannten weichen Filter können zu einer großen Enttäuschung bei arbeitssuchenden Migrant*innen führen, die diese strukturellen Barrieren nicht überwinden können (MORE-240506); diese Frustration kann als ein weiterer weicher Filtermechanismus im Hinblick auf die bestehenden Bleiberechtsregelungen verstanden werden – und dass obwohl viele Geflüchtete zunächst eine hohe Eigenmotivation mitbringen, in Deutschland zu arbeiten (Scheu et al. 2020). Dass z.B. für eine Beschäftigung bestimmte Qualifikationen erforderlich sind, ist vielen Menschen anfangs nicht bewusst. Außerdem machte eine der interviewten Personen aus einer Beratungsstelle (MORE-240506) deutlich, dass die Länge der Ausbildungsprogramme Menschen abschreckt, die gerne arbeiten würden, um Geld zu verdienen und eine Aufenthaltsgenehmigung zu erhalten. Manchmal landen die Leute in Langzeitpraktika, bevor sie woanders eingestellt werden. Viele Menschen erhalten mehrfache Ablehnungen, wenn sie sich um eine Stelle bewerben. Eine Vertreterin einer Beratungsstelle stellte fest, dass die Menschen nicht das Gefühl haben, dass sie tatsächlich gewollt werden, was zu weiterer Enttäuschung führt (MORE 240506).

5. Die Bleiberechtsregelungen im Spannungsfeld zwischen Rückkehr- und Workfare-Politiken

Wie in dieser Fallstudie aufgezeigt, beinhalten die integrationsbasierten Bleiberechtsregelungen eine Reihe von Filtern, die den Wechsel aus dem unsicheren Status der Duldung in einen regulären Aufenthalt nur für manche ermöglichen. Diese systematischen Filter habe ich empirisch als Zusammenspiel von harten gesetzlichen und weichen lebensweltlich bedingten Filtermechanismen nachgezeichnet. In diesem Zusammenspiel wird Verhalten einerseits an Hand von Straftaten und Mitwirkung bei der Passbeschaffung und andererseits an sozio-ökonomischen Kategorien wie Lebensunterhaltssicherung, Schulabschlüssen und Sprachnachweisen bemessen. Dabei ist deutlich geworden, dass das Scheitern an diesen gesetzlichen Anforderungen oftmals in den Lebensbedingungen begründet liegt, die durch

rückkehrorientierte Politiken hervorgebracht werden, was ich als weiche Filtermechanismen beschrieben habe. Daher sind die Bleiberechtsregelungen nur im Zusammenhang mit den forcierten Rückkehrpolitiken zu verstehen, die in den letzten Jahren neben der Steigerung der Fallzahlen, vor allem die Lebensverhältnisse für alle Asylantragstellenden und Geduldeten im Sinne des Eingangs vorgestellten *Welfare-State-Borderings* verschlechtert haben.

Zusätzlich unterliegen die Bleiberechtspolitiken der Einforderung von Gehorsamkeit im Sinne der Befolgung bürokratischer Rationalitäten. So geht es um die Moralisierung von Zugehörigkeit, wenn Wohlverhalten im Sinne von Mitwirkungspflichten bis hin zur reinen Performanz bei der Passbeschaffung verlangt werden. Dabei dient die Drohung der Abschiebung als Sanktionierungsmechanismus, während die Erlangung eines Bleiberechts im *Workfare-State-Bordering* als Belohnung winkt.

Diese Belohnungs- und Sanktionsstruktur verschärft sich im hier beschriebenen neoliberal rassistischen *Workfare-Bleiberechts-Regime*, bei dem die Bleiberechte Anreize schaffen sich in den Arbeitsmarkt zu integrieren, zugleich aber zahlreiche beschriebene klassenspezifische und rassistische Ausschlussmechanismen diese Integration in den Arbeitsmarkt verhindern.

Das über Bleiberechtsregelungen hergestellte *Workfare-Bleiberechts-Regime* lässt Zugänge zur Verstetigung des Aufenthalts im Sinne eines versteckten Spurwechsels zu. Diesem ist jedoch eine ethno-nationaler Aussortierung durch Arbeitsverbote für jene aus sicheren Herkunftsstaaten eingeschrieben. Zusätzlich werden jene belohnt, die einerseits genügend soziales und Bildungskapital mitbringen, um dem Integrationsparadigma zu genügen und sich schnell auf dem Arbeitsmarkt integrieren können und die andererseits bereit sind, niedrig-qualifizierte, schlecht entlohnte, gewerkschaftlich schlecht geschützte Arbeit anzunehmen.

Das hier theoretisch und empirisch geschilderte rassistische neoliberale *Workfare-Bleiberechts-Regime* filtert und hierarchisiert Migrant*innen entlang zahlreicher ineinandergreifender harter und weicher Filtermechanismen, bei denen bestimmte Personen, z.B. Personen aus sicheren Herkunftsländern, kaum eine Chance auf einen Aufenthaltsstatus haben. Zugleich erscheinen diese systematischen Ausschlussfaktoren durch eine vermeintlich objektive Bemessungs- und Gesetzesgrundlage abgesichert.

Während die bisherige Forschungsdebatte vor allem davon geprägt ist, die Relevanz von Bleiberechten für das Management von irregulärer Migration zu betonen, schließt diese Forschung an kritische Analysen über die Effekte der integrationsbasierten Bleiberechte an und ordnet diese in eine neoliberale aktivie-

rende und sortierende Regierungstechnik ein, bei der Bleiberechte und Rückkehrpolitiken nicht als gegensätzlich verstanden werden, sondern gerade in ihrem Zusammenspiel ein neues Regime hervorbringen, dass es zu verstehen und zu analysieren gilt.

Literatur

- AG Rück (2011), *Vollzugsdefizite. Ein Bericht über die Probleme bei der praktischen Umsetzung von ausländerbehördlichen Ausreiseaufforderungen*, https://www.einwanderer.net/fileadmin/downloads/Berichte/2011-04_Bericht_AG_Rueck-1.pdf, 11.9.2025.
- AG Rück (2015), *Bericht der Unterarbeitsgruppe Vollzugsdefizite über die Ergebnisse der Evaluierung des Berichts über die Probleme bei der praktischen Umsetzung von ausländerbehördlichen Ausreiseaufforderungen und Vollzugsmaßnahmen vom April 2011*, https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/download/s/DE/veroeffentlichungen/2016/bund-laender-bericht-hindernisse-abschiebung-en.pdf?__blob=publicationFile&v=1, 11.9.2025.
- Altenried, Moritz, et al. (2017), *Logistische Grenzlandschaften. Das Regime mobiler Arbeit nach dem Sommer der Migration*, Münster.
- Ataç, Ilker, et al. (2024), *8 Handlungsempfehlungen zur Förderung junger geduldeter Menschen in Ausbildung und Arbeit. Policy Brief*, <https://www.stiftung-mercator.de/de/publikationen/handlungsempfehlungen-zur-foerderung-junger-geduldeter-menschen-in-ausbildung-und-arbeit/>, 11.9.2025.
- Ataç, Ilker/Rosenberger, Sieglinde (2018), Social policies as a tool of migration control, *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, 17(1), 1–10.
- Bakoben, Sandrine/Rühl, Marcel (2020), *Leben zwischen Duldung und Hoffnung – Erfahrungen von geduldeten jungen Erwachsenen aus Subsahara-Afrika beim Zugang zum deutschen Bildungssystem. Integration Geflüchteter in Deutschland*, Baden-Baden.
- Baldwin-Edwards, Martin/Kraler, Albert (2009), *REGINE-Regularisations in Europe*. Amsterdam University Press, https://www.icmpd.org/file/download/48690/file/Regine_Regularisations%2520in%2520Europe.pdf, 11.9.2025.
- Bauer, Angela/Franziska Schreyer (2019), Ausländerbehörden und Ungleichheit: Unklare Identität junger Geflüchteter und der Zugang zu Ausbildung, *Zeitschrift für Rechtssoziologie*, 39(1), 112–142.

- Bendixsen, Synnøve/Näre, Lena (2024), Welfare state bordering as a form of mobility and migration control, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 50(11), 2689–2706.
- Berisa, Djevdet/Strempel, Klaus (2013), Romane Aglonipe – Roma Flüchtlinge aktiv, in: End, Markus, et al. (Hrsg.), *Antiziganistische Zustände. Zur Kritik eines allgegenwärtigen Ressentiments*, Münster, 261–274.
- Bertelsmann Stiftung (2012), *Willkommenskultur in Deutschland Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage in Deutschland*, https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/28_Einwanderung_und_Vielfalt/Emnid_Willkommenskultur.pdf, 11.9.2025.
- Bilgic, Ali (2013), Framing an EU level regularization mechanism: mission impossible?, *International Migration*, 51(5), 21–33.
- Birke, Peter (2022), *Grenzen aus Glas Arbeit, Rassismus und Kämpfe der Migration in Deutschland*, Wien.
- Brücker, Herbert, et al. (2016), Flucht, Ankunft in Deutschland und erste Schritte der Integration, *DIW Wochenbericht*, 83(46), 1103-1119.
- Brütt, Christian (2011), *Workfare als Mindestsicherung: Von der Sozialhilfe zu Hartz IV. Deutsche Sozialpolitik 1962 bis 2005*, Bielefeld.
- BMI (2011), *Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung der Zwangsheirat und zum besseren Schutz der Opfer von Zwangsheirat sowie zur Änderung weiterer aufenthalts- und asylrechtlicher Vorschriften*, <https://dserver.bundestag.de/btd/17/050/1705093.pdf>, 11.9.2025.
- BMI (2014), *Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung*, <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/DE/gesetz-zur-neubestimmung-des-bleiberechts-und-der-aufenthaltsbeendigung.html>, 11.9.2025.
- BMI (2022), *Gesetzentwurf der Bundesregierung – Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Chancen-Aufenthaltsrechts*, https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/DE/Downloads/kabinettsfassung/chancen-aufenthaltsrecht.pdf;jsessionid=5F9FBDC35A3A3C7AF7D4228F30262C2C.live882?__blob=publicationFile&v=2, 11.9.2025.
- BMI (2024), *Anwendungshinweise des Bundesministeriums des Innern und für Heimat zur Einführung eines Chancen-Aufenthaltsrechts*, https://www.mi.niedersachsen.de/download/208183/2024-04-24_Anlage_1_BMI_aktualisierte_Anwendungshinweise_zu_104c_AufenthG.pdf.pdf?ved=2ahUKEwiIrfHItdqPAxW9QvEDHWGiH_4QFnoECBgQAQ&usq=AOvVaw2pe6hF4dlX9VFaRUktbWas, 11.9.2025.

- BT Drucksache 20/11471, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Clara Bünger, Anke Domscheit-Berg, Nicole Gohlke, weiterer Abgeordneter und der Gruppe Die Linke – Drucksache 20/11087 – Abschiebungen und Ausreisen 2023 und im ersten Quartal 2024
- Borman, Doreen/Huke Nikolai (2018), *Ausgebeutet mit Ausbildungsduldung. Arbeitsmarktintegration Geduldete Flüchtlinge nehmen aufgrund ihrer Perspektivlosigkeit für eine Ausbildungsduldung teils ausbeuterische Beschäftigungsbedingungen in Kauf*, <https://www.freitag.de/autoren/arbeitsmarktintegration/ausgebeutet-mit-ausbildungsduldung>, 11.9.2025.
- Carstensen, Anne Lisa, et al. (2022), *Solidarität-Kooperation-Konflikt: Migrantische Organiserungen und Gewerkschaften in den 1970/80er Jahren*. Hamburg.
- Castañeda, Heide (2010), Deportation deferred: illegality, visibility, and recognition in contemporary Germany, in: De Genova, Nicholas/Peutz, Natalie (Hrsg), *The deportation regime: sovereignty, space, and the freedom of movement*, Duke University Press, 245–261.
- Chassé, Karl August, et al. (2011), Konstruktionen von Armut zwischen AdressatInnen und moralisierend-punitivem Diskurs. In: Dollinger, Bernd/Schmidt-Semisch, Hennig (Hrsg): *Gerechte Ausgrenzung? Wohlfahrtsproduktion und die neue Lust am Strafen*, Wiesbaden, 227–244.
- Chauvin, Sébastien/Garcés-Mascareñas, Blanca /Kraler, Albert (2013), Working for legality: Employment and migrant regularization in Europe, *International Migration*, 51(6), 118–131.
- De Genova, Nicholas (2002), Migrant »illegality« and deportability in everyday life, *Annual review of anthropology*, 31(1), 419–447.
- Düvell, Franck (2011), The Pathways in and out of Irregular Migration: A Comparative Analysis, *European Journal of Migration and Law*, 13, 245–248.
- Doppler, Lisa (2015), »A feeling of doing the right thing«. Forming a successful alliance against dublin-deportations, *movements. Journal für kritische Migrations- und Grenzregimeforschung*, 1(2), <https://movements-journal.org/issues/02.kaempfe/12.doppler--successful-alliance-against-dublin-deportations.html>
- Elle, Johanna (2016), Zwischen Fördern, Integrieren und Ausgrenzen. Ambivalenzen und Spannungsfelder im Kontext von Sprachlernklassen an Grundschulen, *movements. Journal for Critical Migration and Border Regime Studies*, 2 (1), <http://movements-journal.org/issues/03.rassismus/13.elle--zwischen.foerdern.integrieren.und.ausgrenzen.html>.
- Ellermann, Antje (2009), *States against migrants: Deportation in Germany and the United States*, Cambridge

- Flüchtlingsrat Niedersachsen e.V. (2023), *Wege Chancen Aufenthalt*, https://www.nds-fluerat.org/wp-content/uploads/2023/03/WIB_Boschuere_WEB_final.pdf, 11.9.2025.
- Fontanari, Elena (2022), The neoliberal asylum. The Ausbildungsduldung in Germany: rejected asylum-seekers put to work between control and integration, *Sociologica*, 16(2), 117–147.
- Frank, Susanne/Sliwka, Anne (2016), *Eltern und Schule: Aspekte von Chancengerechtigkeit und Teilhabe an Bildung*, Weinheim.
- Friedrich, Sebastian (2011), *Rassismus in der Leistungsgesellschaft. Analysen und kritische Perspektiven zu den rassistischen Normalisierungsprozessen der »Sarrazindebatte«*, Berlin.
- Gonser, Monika (2020), Betriebliche Integration von Geflüchteten: Handlungsperspektiven und soziales Innovationspotential, *Z'Flucht. Zeitschrift für Flucht- und Flüchtlingsforschung*, 4(2), 213–243.
- Gomolla, Mechthild/Radtke, Frank-Olaf (2009), *Institutionelle Diskriminierung*, Wiesbaden.
- Graebisch, Christine (2019), Krimmigration: Die Verwobenheit strafrechtlicher mit migrationsrechtlicher Kontrolle unter besonderer Berücksichtigung des Pre-Crime-Rechts für »Gefährder«, *Kriminologie – Das Online-Journal*, 1(1), 75–103.
- Haberstroh, Friederike/Kreienbrink, Axel/Lechner, Claudia (2022), Unerlaubter Aufenthalt in Deutschland: Perspektiven, Maßnahmen und Herausforderungen, *Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), Working Paper 93*. https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/EMN/Studien/wp93-unerlaubter-aufenthalt.pdf?__blob=publicationFile&v=13, 11.9.2025.
- Hänsel, Valeria/Hess, Sabine/Schurade, Svenja (2019), Refugee Protection. Germany Country Report. In: *Respond. Working Papers. Global Migration Consequences and Responses*. Paper 2019 / 28.
- HAZ (2010), *Ergebnisse der IMK zum Bleiberecht*. <https://www.nds-fluerat.org/5213/aktuelles/ergebnisse-der-imk-zum-bleiberecht-haz-20-11-2010/>, 11.9.2025.
- Hinterberger, Kevin Fredy (2019), An EU regularization directive. An effective solution to the enforcement deficit in returning irregularly staying migrants, *Maastricht journal of European and comparative law*, 26(6), 736–769.
- Jakob, Christian (2016), *Die Bleibenden: Wie Flüchtlinge Deutschland seit 20 Jahren verändern*, Berlin.

- Janda, Constanze (2015), Sozial- und aufenthaltsrechtliche Reaktionen der EU-Mitgliedstaaten auf Zuwanderung bedürftiger Unionsbürger, *Sozialrecht aktuell*, Sonderheft, 16–27.
- Jessop, Bob (1994), Post-Fordism and the state, in: Amin/Ash (Hrsg), *Post-Fordism: a reader*, Oxford, 251–279.
- Jonitz, Elina/Leerkes, Arjen (2022), Making asylum work? Civic stratification and labor-related regularization among rejected asylum seekers in Germany, *Law & Policy*, 44(1), 23–43.
- Joppke, Christian (2024), From asylum to labour: track change in German migration policy, *West European Politics* 47(4), 813–839.
- Karakayali, Juliane (2018), (K)eine Frage der Wahl. Segregation und Grundschule in der Perspektive des institutionellen Rassismus, *Migration und Soziale Arbeit*, 40/2018, 131–138.
- Kirchhoff, Maren/Lorenz, David (2018), Between illegalization, toleration, and recognition: Contested asylum and deportation policies in Germany, in: Rosenberger, Sieglinde/Stern, Verena/Merhaut, Nina (Hrsg.), *Protest movements in asylum and deportation*. Cham, 49–68.
- Löw, Neva (2021), *Arbeitskämpfe im Migrationsregime nach 2015. Ein Streik bei Amazon. Kämpfe um Migrationspolitik seit 2015*, Bielefeld.
- Meier-Braun, Karl-Heinz (2006) Der lange Weg ins Einwanderungsland Deutschland, *Zuwanderung und Integration*, 56(4), 204-209.
- Mitrić, Damir (2009), Das Schloss zwischen Himmel und Erde: zwei Schwestern und ihre Geschichte der Duldung, *BIOS-Zeitschrift für Biographieforschung, Oral History und Lebensverlaufsanalysen*, 22(2), 255–267.
- Peck, Jamie (2001), *Workfare States*, New York.
- Peitz, Laura/Carwehl, Anne-Kathrin (2025), Zwischen Duldung und Bleiberecht: Wie und für wen wirkt das Chancen-Aufenthaltsrecht?, *BAMF Kurzanalyse*, 03/2025.
- Riedner, Lisa/Hess, Sabine (2024), Mapping new colour lines–border studies within a workfare state, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 50(11), 2707–2728.
- Sarraj-Herzberg, Asma (2014), *Arbeitsverbot für Geflüchtete*, <https://heimatkunde.boell.de/de/2014/09/29/arbeitsverbot-fuer-gefluechtete>, 11.9.2025.
- Scheu, Tobias/Schmidtke, Julia/Volkert, Jürgen (2020), »Ich brauche gute Arbeit. Nicht einfach Arbeit, aber gute Arbeit«. Bedeutung, Hürden und Einflussfaktoren der Arbeitsmarktintegration Geflüchteter aus Sicht von Geflüchteten und Jobcentern, *Z'Flucht. Zeitschrift für Flucht-und Flüchtlingsforschung*, 4(2), 181–212.

- Scherschel, Karin (2016), Citizenship by work? Arbeitsmarktpolitik im Flüchtlingsschutz zwischen Öffnung und Selektion, *PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft*, 46(183), 245–265.
- Schreyer, Franziska/Bauer, Angela/Getu Lakew, Solomon (2022), Wie aktivierende Integrationspolitik und Aufenthaltsrecht betriebliche Abhängigkeitsverhältnisse, *Z'Flucht. Zeitschrift für Flucht- und Flüchtlingsforschung*, 6(1), 122–139.
- Schröder, Christian (2014), Flüchtlingsproteste in Deutschland, *Forschungsjournal Soziale Bewegungen*, 27(2), 100–104.
- Schurade, Svenja (2025), Abschiebehaft im Kontext von Kriminalisierung, Migrationspolitik und Sozialpolitik, *Infodienst Straffälligenhilfe*, 2/2025, 51–55.
- Schurade, Svenja/Krug, Selmar (2025), *Quo vadis Abschiebungen in Deutschland?!*, <https://www.uni-goettingen.de/de/quo+vadis+abschiebungen+in+deutschland%3F%21/697214.html>, 11.9.2025.
- Schurade, Svenja/Hess, Sabine/Krug, Selmar (2025a), *Executive Summary. Development of the Return and Readmissions policy across Europe: multilevel analysis. Case Study: Germany*, https://www.moreproject-horizon.eu/sdc_download/1027/?key=a35weqrmiseyu4gp3ednb6rrqs1pa7, 11.9.2025.
- Schurade, Svenja/Hess, Sabine/Krug, Selmar (2025b), *Executive Summary. Alternative policy approaches to RR: regularisation and other recognised statuses. Case Study: Germany*, https://www.moreproject-horizon.eu/sdc_download/1025/?key=aun1fxmgqtz05a4xl4iwq5rrrv6ze4, 11.9.2025.
- Schütze, Theresa (2023), The (non-) status of »Duldung«: Non-deportability in Germany and the politics of limitless temporariness, *Journal of Refugee Studies*, 36(3), 409–429.
- Shutes, Isabel (2016), Work-related conditionality and the access to social benefits of national citizens, EU and Non-EU citizens, *Journal of Social Policy*, 45(4), 691–707.
- Steinke, Ronen (2022), *Vor dem Gesetz sind nicht alle gleich: Die neue Klassenjustiz*, Berlin.
- Struck, Olaf (2018): *Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen*, Bamberg.
- Sunderhaus, Sebastian (2007), Regularization programs for undocumented migrants, *Migration Letters*, 4(1), 65–76.
- Tsianos, Vassilis/Pieper, Marianne (2011), Postliberale assemblagen. Rassismus in Zeiten der Gleichheit, in: Friedrich, Sebastian (Hrsg), *Rassismus in der Leistungsgesellschaft. Analysen und kritische Perspektiven zu den rassistischen Normalisierungsprozessen der »Sarrazindebatte«*, Berlin, 114–132.

Weber, Joachim (2020), Chronik einer verhinderten Abschiebung: Ein Beispiel für die sogenannte »konsequente Abschiebepolitik«, *Widersprüche: Zeitschrift für sozialistische Politik im Bildungs-, Gesundheits- und Sozialbereich*, 40(155), 139–143.

Autorin:

Svenja Schurade, M.A., Georg-August Universität Göttingen