

III. MIGRATIONSBÜROKRATISCHE PROZESSIERUNG

8. Zwischen Beginn und Abschluss migrationsbürokratischer Prozessierung

Die migrationsbürokratische Prozessierung von Menschen, die einen Antrag auf Aufenthalt in Deutschland stellen, findet in den Räumlichkeiten der Ausländerbehörde statt. Ein Ende kann die migrationsbürokratische Prozessierung von Migrant:innen in Deutschland auf drei Arten finden: durch Ausreise der betroffenen Person aus der Bundesrepublik, durch die Einbürgerung, die in der Einbürgerungsbehörde vorgenommen wird,¹ oder durch den Erhalt einer *unbefristeten* Aufenthaltsgenehmigung, die von Mitarbeiter:innen der Ausländerbehörde erteilt werden kann. Der Tod einer Person hingegen bedeutet nicht immer das Ende der migrationsbürokratischen Prozessierung von Migrant:innen in Deutschland (Balkan 2018, 2016).

Für die Darstellung in dieser letzten empirischen Sektion ist es zunächst notwendig, die unterschiedlichen Handlungsgrundlagen und die entsprechenden *Modi Operandi* der Ausländerbehörde als erstem und der Einbürgerungsbehörde als letztem Passagepunkt der institutionellen Integration von Migrant:innen in Deutschland zu rekapitulieren. Das rechtlich-strukturelle Überschneidungsfeld dieser beiden Behörden, die Möglichkeit, ein zeitlich *unbeschränktes* Aufenthaltsrecht für Deutschland zu erhalten, steht im Fokus. Mit dem Erhalt des unbefristeten Rechts auf Aufenthalt mündet die Migration in eine *Immigration*, die Wanderung wird zur *Einwanderung*. Die prozessierten Personen werden aus der migrationsbürokratischen Kategorie der ausländischen Migrant:innen, deren Aufenthaltsdauer in Deutschland *de jure* begrenzt ist, überführt in die Kategorie der Immigrant:innen, die von nun an ihr Leben in Deutschland ohne zeitliche Beschränkung verbringen können. Der Abschluss der migrationsbürokratischen (Dauer-)Prozessierung kann auf zwei Wegen vollzogen werden: durch die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis durch Mitarbeiter:innen der Ausländerbehörde oder durch die Annahme der deutschen Staatsbürgerschaft, die die Mitarbeiter:innen der Einbürgerungsbehörde vornehmen.

1 Der besondere Fall, dass die Einbürgerung nicht in Deutschland, sondern durch einen anderen EU-Staat vorgenommen wird, ist aufenthaltsrechtlich interessant und bedarf einer eigenen Auseinandersetzung. In der vorliegenden Argumentation wird er jedoch ausgelassen, da, wie bereits dargelegt worden ist, EU-Bürger:innen nicht durch das Aufenthaltsgesetz adressiert werden (§ 1 Abs. 2 Nr. 1 AufenthG).

8.1 Ausländer- und Einbürgerungsbehörden und ihre Modi Operandi

Die Ausländerbehörde (ABH), seit dem Jahr 2020 als Landesamt für Einwanderung (LEA) geführt, ist mit der Umsetzung des Ausländerrechts beauftragt. Seit seinem Inkrafttreten am 01. Januar 2005 regelt das *Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz – AufenthG)* ausländerrechtliche Angelegenheiten. Zuvor war das im Jahr 1965 verabschiedete und 1990 erneuerte deutsche *Ausländergesetz (AuslG)* die Rechtsgrundlage für ausländerrechtliche Entscheidungen und die verwaltungstechnische Bearbeitung ausländerrechtlicher Anliegen. Die Mitarbeiter:innen der Ausländerbehörde bearbeiten demnach Anträge auf eine Aufenthaltserlaubnis und erteilen oder versagen Ausländer:innen diese Erlaubnis für die Bundesrepublik entsprechend bestimmten zweckgebundenen Aufenthaltstiteln.

Neben zeitlich begrenzten Aufenthaltstiteln unterschiedlicher Art, wie dem Aufenthalt aus familiären Gründen (§§ 27–36a AufenthG) oder dem Aufenthalt zum Zweck der Erwerbstätigkeit (§§ 18–21 AufenthG), bietet das deutsche Aufenthaltsgesetz auch die Möglichkeit einer *unbefristeten Aufenthaltserlaubnis*, einer *Niederlassungserlaubnis* (§ 9 AufenthG). Diese Art des Aufenthalts setzt einen mehrjährigen (legalen) Aufenthalt der ausländischen Antragsteller:innen in Deutschland voraus, der durch die Ausstellung mehrerer aufeinander folgender befristeter Aufenthaltstitel formalisiert wird. Zudem wird die Erfüllung bestimmter finanzieller, versicherungs- und beschäftigungstechnischer Aspekte vorausgesetzt (§ 9 AufenthG). Obligatorisch sind zudem Nachweise über Kenntnisse der deutschen Sprache und Gesellschaft (§ 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 7 und 8 AufenthG). Der Erhalt einer Niederlassungserlaubnis entbindet die Ausländer:innen von weiteren persönlichen Vorsprachen in der Ausländerbehörde und ermöglicht ihnen einen *unbefristeten Aufenthalt* in der Bundesrepublik unter Beibehaltung ihrer ursprünglichen Staatsbürgerschaft(en).

Modus Operandi der Mitarbeiter:innen der Ausländerbehörde

Die Mitarbeiter:innen der Ausländerbehörde entscheiden über das aufenthaltsrechtliche »Begehren« von Migrant:innen bei *obligatorischen persönlichen* Vorsprachen. Sie sind dazu angehalten, die Anträge der Migrant:innen während *einer* Vorsprache zu entscheiden, wobei unter einer Vorsprache eine Sequenz aus mehreren inhaltlich zusammenhängenden bürokratischen Begegnungen *innerhalb eines Tages* zu verstehen

ist, die zwischen den antragstellenden Migrant:innen und (mehreren) Behördenmitarbeiter:innen unterschiedlicher hierarchischer Position (z. B. Registratur und Sachbearbeitung) stattfinden kann. Eine abschließende Entscheidung über aufenthaltsrechtliche Anträge im Rahmen einer Vorsprache ist sowohl bei befristetem als auch unbefristetem Aufenthaltstitel (§ 9 AufenthG) möglich. Ein Grund für diese Möglichkeit besteht darin, dass Mitarbeiter:innen der Ausländerbehörde direkt auf den Inhalt ausländerrechtlich relevanter Datenbanken zugreifen können. Neben dem Ausländerzentralregister (AZR), das personenbezogene Daten von in Deutschland gemeldeten Ausländer:innen bundesweit bündelt, können sie auch das Personenstands- und Einwohnerwesen mit Blick auf die Ausländer:innen des jeweiligen Bundeslands einsehen. Der direkte Zugriff auf alle nationalen Datenbanken anderer Behörden, die sie für die Bearbeitung ihrer »Fälle« benötigen, erlaubt es den Mitarbeiter:innen der Ausländerbehörde, ihre Entscheidung noch während der persönlichen Begegnung mit den Migrant:innen zu treffen.

Zu allen aufenthaltsrechtlichen Anträgen wird behördenintern ein abschließendes Urteil während »einer Vorsprache« angestrebt. Bei Anträgen auf den befristeten Aufenthaltstitel ist der Abschluss des Entscheidungsprozesses während einer Vorsprache die Regel. Für die Erteilung eines unbefristeten Titels hingegen müssen die Migrant:innen weitaus umfassendere Voraussetzungen erfüllen als für einen befristeten Aufenthalt. Entsprechend höher fällt der Prüfaufwand für die Behördenmitarbeiter:innen aus. Erschwerend kommt hinzu, dass die Dokumente der Antragsteller:innen besonderen zeitlichen Ansprüchen genügen müssen. Beispielsweise muss der vorgelegte Arbeitsvertrag bereits seit mindestens sechs Monaten bestehen und für weitere sechs Monate Gültigkeit haben. Insbesondere bei in vielen Branchen gängigen Einjahresverträgen ist der passende Zeitpunkt der behördlichen Vorsprache mit genau sechs Monaten Vertragsgültigkeit vor und nach dem Termin nahezu unmöglich.

Die Prüfung der für einen unbefristeten Aufenthalt eingereichten Unterlagen erarbeiten die Mitarbeiter:innen – je nach Komplexität der Datenlage, interner Organisationsstruktur der jeweiligen Unterabteilung und persönlicher Präferenz – oftmals außerhalb der »Publikumszeit«. Für die Dauer der Bearbeitung stellen die Mitarbeiter:innen den Migrant:innen eine sogenannte Fiktionsbescheinigung aus (§ 81 AufenthG), mit der die rechtliche Gültigkeit ihres vorangehenden befristeten Aufenthaltstitels verwaltungstechnisch und rechtssicher verlängert wird. Mit diesem Dokument wird somit *de administratione* die in der Zwischenzeit *de jure* bestehende Inkonsistenz stabilisiert (siehe auch Kapitel 4).²

- 2 Zeiträume, in denen Fiktionsbescheinigungen zwischen befristeten Aufenthaltstiteln erteilt wurden, gehen vollständig in die migrationsbürokratische Biografie und die Gesamtanzahl an Monaten legalen Aufenthaltsrechts ein.

Um eine Niederlassungserlaubnis, das Recht auf zeitlich *un*begrenzten Aufenthalt, gewähren zu können, betrachten die Mitarbeiter:innen der Ausländerbehörde sowohl die in vorangehenden Jahren in der Ausländerakte zusammengetragenen Unterlagen als auch neu eingereichte aktuelle Dokumente und Nachweise, die die Antragsteller:innen bei den persönlichen Vorsprachen »vorzulegen haben«. Ergänzend können Behördenmitarbeiter:innen während des Termins mündlich weiterführende Informationen von den Antragsteller:innen einholen. Auch ein persönlicher Gesamteindruck der Behördenmitarbeiter:innen von den Migrant:innen wird in den Entscheidungsprozess einbezogen, wie der folgende Interviewausschnitt demonstriert:

Frau Miele: Im Kontakt (...) auch noch mal versuchen, wirklich das Bestmögliche für denjenigen auch zu erreichen. Wenn einer mir blöd kommt und auch frech wird, na gut, dann kann's auch ganz schnell anders umschlagen.

(Interviewausschnitt,
ABH Berlin, 2013, AL)

Die positive Entscheidung über einen Antrag auf unbefristeten Aufenthalt führt zur Erteilung der Niederlassungserlaubnis (§ 9 AufenthG, seit Inkrafttreten des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes am 01.03.2020 auch § 18c AufenthG) und bedeutet das Ende der migrationsbürokratischen Prozessierung der betreffenden Person im Kontext der Ausländerbehörde.³ Eine Versagung der Niederlassungserlaubnis führt in den meisten Fällen nicht zur grundsätzlichen Ablehnung einer Aufenthaltserlaubnis, sondern meist zur Erteilung eines weiteren befristeten Aufenthaltstitels.

In seltenen Fällen kann das negative Bescheiden eines Antrags auf Niederlassungserlaubnis einen Negativbescheid auch für den befristeten Aufenthaltstitel nach sich ziehen. Damit wird den antragstellenden Ausländer:innen jeglicher Aufenthalt versagt. Eine Aufforderung zur Ausreise aus Deutschland innerhalb einer gesetzten Frist (§ 50 AufenthG) ist die endgültige Folge einer solchen abgelehnten Antragstellung.

Einbürgerungsbehörde: Handlungsgrundlage und Vorgehensweise

Die Einbürgerungsbehörde (EB), die auch unter der Bezeichnung Staatsangehörigkeitsbehörde geführt wird, verantwortet die Umsetzung des

- 3 Überträge von unbefristeten Aufenthaltstiteln in neu erstellte ausländische Pässe können auch in Bürgerbüros vorgenommen werden. Wandten sich die Migrant:innen diesbezüglich dennoch an die Ausländerbehörde, wurde der Übertrag nicht im jeweiligen Sachgebiet, sondern am Servicepoint der Behörde vorgenommen.

Staatsangehörigkeitsgesetzes (StAG). Erstmals im Jahr 1913 unter der Bezeichnung Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz (RuStAG) verfasst, blieb das deutsche Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG) in den ersten achteinhalb Jahrzehnten weitgehend unverändert. Erst zum 01. Januar 2000 trat eine maßgeblich reformierte Version des Gesetzes in Kraft, nunmehr unter dem Titel *Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG)*. Die Änderungen bezogen sich vor allem darauf, dass die deutsche Staatsbürgerschaft bei Geburt nicht mehr ausschließlich über das Abstammungsprinzip *ius sanguinis* erworben werden konnte.

Mit der Jahrtausendwende wurde zusätzlich das Geburtsortprinzip *ius soli* für in Deutschland geborene Kinder ausländischer Eltern eingeführt (§ 3 Abs. 4 StAG) und umgehend an eine Optionspflicht gekoppelt. Die Verpflichtung zur Wahl wurde mit der Mehrstaatlichkeit dieser Kinder begründet, die durch die Gesetzesänderung entstand: Neben der deutschen Staatsbürgerschaft, die sie aufgrund ihres Geburtsorts (und eines bestimmten ausländerrechtlichen Status ihrer Eltern) erhielten, waren sie nach wie vor im Besitz weiterer Staatsangehörigkeit(en) aufgrund der Abstammung von ihren ausländischen Eltern (*ius sanguini*). Durch die Optionspflicht wurde die Hinnahme der Mehrstaatlichkeit dieser Kinder bis zur Vollendung ihres 23. Lebensjahrs *befristet* (siehe auch Wörbs 2014).

Diese befristete Mehrstaatlichkeit betraf eine weitere Personengruppe: (Ausländische) Kinder von Ausländer:innen, die in Deutschland geboren wurden, durchgehend in Deutschland lebten, bis Ende 1999 das zehnte Lebensjahr *noch nicht* vollendet hatten und bei deren »Geburt die Voraussetzungen des § 4 Abs. 3 Satz 1 vorgelegen haben« (§ 40b StAG), konnten auf Antrag eingebürgert werden. Die entsprechende Antragstellung war bis zum 31.12.2000 möglich.

Beide dieser nunmehr mehrstaatlichen Personengruppen – die *Ius-soli*-Kinder und die nach § 40b StAG eingebürgerten Kinder – wurden behördenintern und medial unter dem Begriff der »Optionskinder« zusammengefasst (z. B. König 2013, Riedel 2013), da beide Personengruppen der Verpflichtung unterlagen, sich bis zur Vollendung ihres 23. Lebensjahres *für* oder *gegen* die deutsche Staatsbürgerschaft zu entscheiden. Falls sie die deutsche Staatsbürgerschaft wählten, mussten sie auf die ausländische(n) Staatsbürgerschaft(en) verzichten (§ 29 StAG).

Das Gesetz sah vor, dass die »Optionskinder«, die bis zum besagten Zeitpunkt die ausländische Staatsbürgerschaft *nicht* abgelegt hatten, die deutsche verloren (§ 29 StAG). Hatten sie weiterhin den Wunsch – nunmehr als ausländische Bürger:innen –, in Deutschland zu leben, mussten sie einen Aufenthaltstitel bei der Ausländerbehörde beantragen. Ehemalige *Ius-soli*-Kinder wurden so zum *ersten Mal* in ihrem Leben zu »Kunden« der Ausländerbehörde. Die im Kindesalter nach § 40b StAG Eingebürgerten sollten sich als Erwachsene *wieder* in der

Rolle der »Kunden« vor Mitarbeiter:innen der Ausländerbehörde einfinden.

Im Jahr 2013 erreichte die erste Kohorte der 1999 im Alter von knapp unter zehn Jahren eingebürgerten ›Optionskinder‹ das 23. Lebensjahr. Hunderte der betroffenen jungen Erwachsenen hatten im Februar 2013 noch nicht auf die postalisch übermittelte Aufforderung der Einbürgerungsbehörden reagiert, sich für oder gegen die deutsche Staatsbürgerschaft zu entscheiden. In der Konsequenz büßten erstmals deutsche Staatsbürger:innen ihre Staatsangehörigkeit auf Basis der *Optionspflicht* (§ 29 StAG) ein. Der Verlust der deutschen Staatsbürgerschaft, den diese jungen Erwachsenen erlebten, erfuhr eine intensive mediale und politische Aufmerksamkeit (z. B. Deutscher Bundestag 2013b, Mediendienst Integration 2013). In der Konsequenz wurde das Staatsangehörigkeitsgesetz im Jahr 2014 einer erneuten Novelle unterzogen. Die Änderung des Gesetzes ermöglichte besagten ›Optionskindern‹ ab dem 20. Dezember 2014 die Beibehaltung der deutschen und der ausländischen Staatsangehörigkeit(en). Dieses Recht konnten jedoch nur diejenigen jungen Erwachsenen geltend machen, die einen »engen Bezug zu Deutschland« (§ 29 StAG in der ab 20.10.2014 geltenden Fassung) nachweisen konnten.⁴

Erhalt der deutschen Staatsangehörigkeit auf Antrag

Das Staatsangehörigkeitsrecht unterscheidet zwischen einer Ermessenseinbürgerung (§ 8 StAG, siehe auch § 10 Abs. 3 StAG) und einer Einbürgerung nach Anrecht (§ 10 StAG). Im Regelfall müssen Antragsteller:innen acht Jahre »rechtmäßig [...] gewöhnlichen Aufenthalt im Inland« (§ 10 StAG) nachweisen. Oftmals stützt sich der Nachweis des erforderlichen Aufenthalts auf einen *unbefristeten Aufenthaltstitel*, die sogenannte Niederlassungserlaubnis (z. B. nach § 9 AufenthG). Die Niederlassungserlaubnis nach § 9 AufenthG fordert zahlreiche Voraussetzungen, kann jedoch bereits nach fünf Jahren des rechtmäßigen Aufenthalts in Deutschland beantragt werden. Aber auch der Besitz von befristeten Aufenthaltstiteln bestimmter Art kann für eine Einbürgerung ausreichen, sofern die Antragstellenden alle weiteren Bedingungen erfüllen (§ 10 StAG). Dazu gehören finanzielle und beschäftigungsbezogene Aspekte, deutsche Sprach- und Gesellschaftskennnisse sowie das Bekenntnis zur freiheitlichen demokratischen Grundordnung (§ 10 Abs. 1 StAG).

4 Die rechtliche Ausdifferenzierung und verwaltungstechnische Auslegung dieses engen Bezugs zur Bundesrepublik sowie (un)intendierte Konsequenzen thematisiert Kapitel 10.

Angehörige von Drittstaaten, die eine deutsche Staatsbürgerschaft beantragen, sind zudem verpflichtet, ihre ursprüngliche(n) Staatsangehörigkeit(en) aufzugeben (§ 10 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 StAG). Dieser Anforderung liegt »[d]as Prinzip der Vermeidung von Mehrstaatlichkeit« (Auswärtiges Amt 2022) zugrunde, das die Annahme der deutschen Staatsbürgerschaft unter Beibehaltung der Staatsbürgerschaft eines Drittstaats (zumindest theoretisch) ausschließt.

Allerdings erweist sich der Austritt aus der ursprünglichen Staatsbürgerschaft in vielen Staaten entweder als juristisch unmöglich oder als finanziell unzumutbar. Eine Unzumutbarkeit für das Ablegen der ausländischen Staatsangehörigkeit besteht aus Sicht der Bundesrepublik beispielsweise bei der Notwendigkeit, übermäßige Gebühren an das Herkunftsland zu entrichten (z. B. Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration 2018: 19–23). In Konstellationen dieser Art genügt eine Absichtserklärung der Migrant:innen, die ausländische Staatsbürgerschaft aufzugeben, sobald dies unter annehmbaren Bedingungen möglich wird (§ 12 StAG). Die Diskrepanz zwischen der nationalen Forderung, die ausländische Staatsangehörigkeit bei Einbürgerung aufzugeben, und der faktischen Unmöglichkeit, dem Gesetz Folge zu leisten, wird also *de administratione* überbrückt. In der (imaginierten) Zwischenzeit, die sich, wie so oft, zu einem der rechtlich-bürokratisch »[e]tablierten Provisorien« (P. Schäfer 2022: 111) entwickelt, verbleiben die eingebürgerten Personen *de jure* nach wie vor im Besitz mehrerer Staatsbürgerschaften.

Modus Operandi der Mitarbeiter:innen der Einbürgerungsbehörde

Anträge auf Erteilung der deutschen Staatsbürgerschaft nimmt die Behörde inklusive aller erforderlichen Dokumente bevorzugt postalisch entgegen. Lediglich »eine persönliche Beratung« durch die Mitarbeiter:innen der Einbürgerungsbehörde muss der eigentlichen Antragstellung vorausgehen. Im Rahmen dieser persönlichen Begegnung zwischen Antragsteller:innen und Behördenmitarbeiter:innen wird eine Vorprüfung der Einbürgerungschancen vorgenommen.

Bei positiver Prognose erhalten die Antragstellenden ein Antragsformular, auf dem die beratenden Behördenmitarbeiter:innen ihr Zeichen vermerken. Anträge, die bereits im Rahmen der Vorprüfung keine Aussicht auf einen positiven Bescheid erkennen lassen, werden nicht offiziell abgelehnt, sondern schlichtweg »nicht angenommen«. Dies stellt eine gängige Praxis dar, um die relative Anzahl der positiv beschiedenen Anträge innerhalb der behördeninternen und veröffentlichten Statistiken möglichst hoch zu halten. Schließlich hat Berlin die bundes- und landespolitische Ambition, möglichst vielen Ausländer:innen, die

die Voraussetzung einer Einbürgerung erfüllen, die deutsche Staatsbürgerschaft zu verleihen. Als kontextualisierender Referenzpunkt kann das bundesweite sogenannte ausgeschöpfte Einbürgerungspotenzial (aEP) herangezogen werden, das in den Jahren 2000 bis 2021 stets unter fünf Prozent blieb (Destatis 2023c).

Eine »Bearbeitungszeit von vier Monaten wird angestrebt«, kann jedoch nicht immer gewährleistet werden, erklären mir die Mitarbeiter:innen der Einbürgerungsbehörde. Je nach »Sachlage« beträgt die Entscheidungszeit eineinhalb Jahre und länger. Der Umstand, dass die Sachbearbeiter:innen der Einbürgerungsbehörde *nicht* über einen direkten Zugang zu den Datenbanken aller Behörden verfügen, deren Informationen sie für die Antragsprüfung benötigen, ist ein relevanter Faktor. Während ein Zugriff auf kommunale Behörden wie das Einwohnermeldeamt zulässig ist, bedürfen die obligatorischen Informationsanfragen bei hochrangigen Sicherheits- und Kontrollbehörden auf Bundesebene einer formellen behördlichen Anfrage. Neben Strafverfolgungsbehörden zählt auch das Bundesamt für Verfassungsschutz zu den staatlichen Instanzen mit hoher Sicherheitsstufe, deren Stellungnahmen für den Bescheid eines Antrags auf Einbürgerung essenziell sind.

Die Wartezeiten auf die Rückmeldung der anderen Behörden variieren stark und können von wenigen Tagen bis zu mehreren Monaten reichen. Erst wenn die Ausländerakte der potenziell einzubürgernden Person aus der Ausländerbehörde eingetroffen ist und die darin enthaltenen sowie weitere relevante Informationen einer Prüfung unterzogen wurden und zudem auch die obligatorischen Informationen und Registerauszüge aus den Sicherheitsbehörden vollständig vorliegen, können die Mitarbeiter:innen der Einbürgerungsbehörde ihre Entscheidung zur beantragten Einbürgerung formulieren.

Regelmäßig fragen die Mitarbeiter:innen der Einbürgerungsbehörde fehlende Unterlagen bei den Antragsteller:innen an. Allerdings geben sie – im Unterschied zum *Modus Operandi* der Ausländerbehörde – keine persönliche Überbringung, sondern ausdrücklich eine postalische Einsendung der fehlenden Unterlagen vor. Während der Bearbeitung des Einbürgerungsantrags kommt im Normalfall kein (ergänzender) persönlicher Kontakt zwischen den Antragstellenden und den Behördenmitarbeiter:innen zustande. Folglich finden regulär maximal zwei persönliche bürokratische Begegnungen zwischen Migrant:innen und EB-Behördenmitarbeiter:innen statt: während der Beratungssituation und – sofern alle Voraussetzungen erfüllt sind – im Rahmen der Einbürgerung. Sich einen persönlichen Gesamteindruck von den Migrant:innen zu verschaffen, ist *nicht* Teil des Entscheidungsprozesses.

Eine Entscheidung besteht entweder aus der Zustimmung zur Verleihung der deutschen Staatsbürgerschaft oder der Ablehnung des Antrags auf Einbürgerung. Das Hinauszögern einer Entscheidung kann Teil der

strategischen Entscheidungspraxis sein, die Behördenmitarbeiter:innen verfolgen. Schließlich sind Zeiträume, die Migrant:innen in Deutschland rechtmäßig verbracht haben, eine wesentliche Voraussetzung. Wird beispielsweise ein Antrag verfrüht eingereicht, kann eine hinausgezögerte Bearbeitungszeit eine interne Strategie der Behördenmitarbeiter:innen sein, ihn anschließend positiv zu bescheiden. Dies gilt insbesondere, wenn die für eine Einbürgerung nötigen Aufenthaltszeiten noch nicht erreicht worden sind. Für Drittstaatenangehörige sind das *acht* Jahre (§ 10 Abs. 1 StAG in der vor dem 20.08.2021 geltenden Fassung), EU-Bürger:innen können auf Basis von § 4a FreizügG/EU bereits nach fünf Jahren eine Einbürgerung beantragen. Auch wenn eine Einbürgerung mit verkürzten Aufenthaltszeiten (§ 10 Abs. 3 StAG) angestrebt wird, aber aussichtslos erscheint, kann statt einer Ablehnung ein Ruhen des Antrags bis zum Erreichen der vollständigen acht Jahre rechtmäßigen und »gewöhnlichen Aufenthalt[s] im Inland« (§ 10 Abs. 1 StAG), die für eine Anspruchseinbürgerung erforderlich sind, sowohl für die Antragsteller:innen als auch für die Behördenmitarbeiter:innen von Vorteil sein. Letztlich erreichen die Antragsteller:innen die gewünschte Einbürgerung, während die Mitarbeiter:innen den von ihnen (politisch) geforderten Einbürgerungsquoten näherkommen.

Ein Beispiel für die zweitgenannte Konstellation war der Einbürgerungsantrag eines jungen Mannes, der über herausragende Deutschkenntnisse verfügte. Mit Blick auf die in § 10 Abs. 3 Satz 2 StAG formulierten Voraussetzungen entspräche dies besonderen Integrationsleistungen, mit denen er sich für eine vorgezogene Einbürgerung qualifizieren würde:

»Bei Vorliegen besonderer Integrationsleistungen, insbesondere beim Nachweis von Sprachkenntnissen, die die Voraussetzungen des Absatzes 1 Satz 1 Nr. 6 übersteigen, kann sie auf sechs Jahre verkürzt werden.« (§ 10 Abs. 3 Satz 2 StAG in der vor dem 20.08.2021 geltenden Fassung).

In diesem konkreten Fall konnte die verantwortliche Mitarbeiterin die Sprachkenntnisse des Antragstellers – entgegen seinen Erwartungen – nicht als besondere Integrationsleistungen anrechnen, da er aus einer bilingualen Familie stammte und seine Sprachkenntnisse im familiären Kontext erworben hat. Dies war ihrer Interpretation nach nicht zwangsläufig mit einer Integrationsleistung gleichzusetzen.⁵ Anstatt dem Migranten einen Ablehnungsbescheid zu übersenden, ließ die Mitarbeiter:in den Antrag ruhen, mit der Absicht, nach Ablauf der regulären Aufenthaltszeiten der beantragten Einbürgerung zuzustimmen. Wie in vielen

5 Die geänderte Fassung von § 10 StAG, die seit 20.08.2021 gültig ist, unterstützt diese Einschätzung, indem die »erfolgreiche Teilnahme an einem Integrationskurs« als Bedingung für die Verkürzung der Frist nach § 10 Abs. 1 StAG aufgeführt wird.

Fällen blieben Intention und rechtliche Grundlage der hinausgezögerten Bearbeitungszeit und der damit verbundene Arbeitsprozess »nach außen hin« verborgen.

8.2 Strukturelles Überschneidungsmoment: Aufenthalt ohne zeitliche Begrenzung

Mit dem Aufenthaltsgesetz (AufenthG) einerseits und dem Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG) andererseits operieren die Ausländer- und die Einbürgerungsbehörde nach zwei unterschiedlichen Gesetzgebungen. Für neu eingereiste Migrant:innen sind ausschließlich die Mitarbeiter:innen der Ausländerbehörde als Ansprechpartner:innen für ihren *zunächst stets zeitlich begrenzten* Aufenthalt in Deutschland zuständig.⁶ Nach Ablauf einer gewissen Zeit, deren Dauer von mehreren Faktoren (u. a. § 8 und 9 StAG) abhängt, können Migrant:innen die Entfristung ihres Aufenthaltsrechts beantragen.

Die *Entfristung des Aufenthaltsrechts* von Migrant:innen kann auf *zwei Arten* erfolgen und erweist sich somit als »point of intersection« (Burrell 2009: 192), an dem ein besonderes Verständnis der beforschten Thematik möglich wird. Einen Weg der aufenthaltsrechtlichen Entfristung bietet das Aufenthaltsrecht über die Beantragung der Niederlassungserlaubnis (z. B. § 9 AufenthG) im Kontext der Ausländerbehörde. Bei Gewährung dieses unbefristeten Aufenthaltsrechts verbleiben die Migrant:innen im Besitz ihrer ursprünglichen Staatsangehörigkeit und somit in der rechtlichen Kategorie der Ausländer:innen (§ 2 Abs. 1 AufenthG). Die Beantragung einer Niederlassungserlaubnis nach § 9 AufenthG ist im Regelfall nach *fünf* Jahren möglich.⁷

Die zweite Option, das Recht auf *unbefristeten* Aufenthalt in Deutschland zu erlangen, bietet die Annahme der deutschen Staatsbürgerschaft durch Einbürgerung. Dies ist im (unverheirateten) Regelfall nach »acht Jahren rechtmäßig [...] gewöhnlichen Aufenthalt[s] im Inland« (§ 10 StAG) möglich. Die Voraussetzungen der Einbürgerungen sind im Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG) festgeschrieben und werden von den Mitarbeiter:innen der Einbürgerungsbehörden überprüft. Die Antragstellung ist je nachdem, ob eine Einbürgerung nach Ermessen (§ 8 StAG) oder nach Anspruch (§ 10 StAG) vorgenommen wird, an unterschiedliche Anforderungen gebunden.

- 6 Eine Ausnahme bilden die sogenannten Kontingentflüchtlinge, denen von Beginn ihres Aufenthalts in Deutschland an ein unbefristeter Aufenthaltstitel zugesprochen wurde (§ 23 Abs. 2 AufenthG).
- 7 Sofern zu einem späteren Zeitpunkt eine Einbürgerung angestrebt wird, ist dies bei Erfüllung entsprechender Voraussetzungen möglich.

Der Besitz einer Niederlassungserlaubnis ist zwar keine rechtliche Voraussetzung für die Einbürgerung, wird behördenintern jedoch »gern gesehen«. Schließlich sind Anträge von Personen, die im Besitz einer Niederlassungserlaubnis (insbesondere: § 9 AufenthG) sind, aufgrund der hohen Voraussetzungen für diesen Status auch hinsichtlich der Erfüllung von Einbürgerungsvoraussetzungen aussichtsreicher. Zusätzlich zum Recht, unbegrenzt im (nunmehr) eigenen Land zu leben, erhalten die eingebürgerten Personen vollständige Bürger:innenrechte, inklusive Wahlrecht, Möglichkeit der Verbeamtung und Schutz durch die Auslandsvertretung außerhalb der Bundesrepublik.

Die diskursive und (nach § 10 StAG) rechtliche Rahmung sieht den migrationsbürokratischen Werdegang in *drei* Schritten vor: (a) befristeter Aufenthaltstitel in notwendiger Wiederholung, gefolgt von (b) einem unbefristeten Aufenthaltstitel und (c) abschließender Einbürgerung. In der Praxis zeigt sich jedoch, dass die Einbürgerung durchaus einen Weg darstellt, die migrationsbürokratische Prozessierung von »Kunden« abzuschließen, die sich nicht für die Erteilung eines unbefristeten Titels qualifizieren können.

Die Rechte neuer Staatsbürger:innen geltend machen

Mit dem Erhalt der deutschen Staatsbürgerschaft erwerben die neuen Bürger:innen das Recht auf einen unbefristeten Aufenthalt in Deutschland. Durch ihren Statuswechsel stehen zudem ihre »Ehe und Familie« (Art 6. GG) fortan »unter dem besonderen Schutze der staatlichen Ordnung« (Art 6. GG). Aufenthaltsrechtlich formuliert erhalten sie das Recht auf sogenannten »Familiennachzug« (§ 27 AufenthG), der das Führen einer »familiären Lebensgemeinschaft im Bundesgebiet [auch] für [ihre] ausländische[n] Familienangehörige[n]« (§ 27 AufenthG) vorsieht. Die entsprechenden Paragraphen des sogenannten Familiennachzugs (§ 27 AufenthG) können – entgegen der Suggestion des Begriffs – sowohl auf Familienmitglieder angewandt werden, die sich noch im Ausland aufhalten, als auch auf diejenigen, die bereits »unter einem anderen [schwächeren] Paragraphen« in Deutschland wohnhaft sind. Ausländische Ehepartner:innen sowie Partner:innen aus eingetragenen Lebenspartnerschaften, ausländische Kinder und ausländische Erziehungsberechtigte von nun deutscher Staatsbürger:innen erhalten das Recht, in Deutschland zu leben, damit die deutschen Bürger:innen jeweils ihre Partnerschaft in Deutschland führen, ihrem Sorgerecht gegenüber ihrem ausländischen Kind nachkommen beziehungsweise ihr Leben gemeinsam mit ihren ausländischen Eltern in der Bundesrepublik gestalten können.

In der Konsequenz können die *ausländischen* Ehepartner:innen, Kinder und – im Fall von minderjährigen Eingebürgerten – die Eltern der

neuen Staatsbürger:innen oftmals ihren ausländerrechtlichen Status verbessern, indem sie vergleichsweise starke Aufenthaltsrechte für die Bundesrepublik von ihren (nunmehr) deutschen Familienmitgliedern ableiten. Der Zeitpunkt, an dem die ausländischen Familienmitglieder der neuen Staatsbürger:innen ihre neu gewonnenen Aufenthaltsrechte geltend machen, ist oftmals der Moment, in dem die Mitarbeiter:innen der Ausländerbehörde von der Einbürgerung ihrer ehemaligen »Kunden« erfahren. Die folgende Vignette bildet eine Situation ab, in der die oben benannten Zusammenhänge detailreich nachvollzogen werden können. Auch die weiterführende Argumentation in den Kapiteln 9 und 10 rekurriert auf dieses *qualitativ generierte Material* (Glaser/ Strauss 1967):

Frau Miele: ... wegen Einbürgerung: Drei Kinder, Mutter (ist) Palästinenserin aus Syrien, Vater auch. Haben beide auch syrische DDVs (Document de Voyage pour les Réfugiés Palestiniens, auch: Travel Document for Palestinian Refugees, ein Reisedokument, das Syrien und der Libanon für Palästinenser:innen ausstellen) und die Kinder, joaa, dat geht schon 'ne ganze Weile ... (haben) keene Pässe, wat ja eigentlich nicht so waahnsinnig dat Problem is' und hatten dann aber auch auf (den) Ausweisersatz den Aufenthalt (als Aufkleber geklebt) bekommen.

Hab ick heute jetzt ooch wieder verlängert im Hinblick auf Syrien. (Dazu) haben wir ja so die Ansage. Und *ein Kind, wat noch nieeeeeee 'nen Pass hatte*, ist eingebürgert, letztes Jahr. (Die Mutter) hat mir heute den deutschen Kinderausweis vorgelegt. Im November, Dezember (wurde die Einbürgerung vollzogen). Ja, dat mich wieder, dann wieder verwundert hat, weil andere sagen wieder, ne, dat (Einbürgern) geht nicht mit 'nem Ausweisersatz ...

(Die Kollegin, Frau Lindenbaum, die am Nachbarschreibtisch sitzt, fängt an, sich am Gespräch zu beteiligen: ... weil die sind doch ...)

...das sind hier die Momente, wo wir ... wie vorhin so ähnlich ... äh ... hier (in der Ausländerbehörde) kriegen sie die Niederlassungserlaubnis nicht und dann werden sie eingebürgert ...

(Frau Lindenbaum nickt zustimmend mit dem Kopf)

... und so isset hier ooch so ähnlich, dass wir jetzt ... ja ... zwar'n Ausweisersatz ausgestellt haben aber die Kinder noch nie'n Pass hatten, ne?

AL: Und jetzt aber einen deutschen (Pass)?

Frau Miele: Und das eine Kind ist jetze eingebürgert worden. Ne, also?! Da weiß ...

(Frau Lindenbaum erinnert die interviewte Frau Miele an einen anderen Fall ähnlicher Art)

... genau ... manchmal ... ja ... also, wie gesagt, das sind hier so die Momente, (in denen) wir dann auch mal sagen, »Ach, wie geht das?« Aber letztendlich ... kömme da erstens nischt gegen machen beziehungsweise will ich mich jetzt da auch nicht so ... da reinknien, um das zu verstehen. Wundert uns halt immer wieder. Beziehungsweise die Leute tragen immer wieder vor, dass es leichter ist, eingebürgert zu werden als bei uns 'ne Niederlassungserlaubnis, teilweise, zu bekommen, ne?!

AL: Das finde ich ja sehr interessant.

Frau Lindenbaum: Wobei man ... hier einer gesagt hat, der Lebensunterhalt muss nicht gesichert sein. Die (Ausländer) müssen sich nur um einen Job *bemühen*. Also, ich stell mir das so vor ... man schickt dann mal so fünf Bewerbungen ...

Frau Miele: Und ein anderer erzählt wieder, ne, es hat nicht geklappt, weil se ..., weil er keine Arbeit (hat) oder ... äh ... also ...

AL: Die eine Frau, die immer gesagt hat, (sie dürfe) »kein' Cent vom Jobcenter« (beziehen).

Frau Miele: Genau, ja also da muss ich mich auch nicht so wirklich ... ähm ... reinknien, ähm, das wird schon möglicherweise seine Gründe haben, dass sie bei der Einbürgerung, genauso wie's bei uns (in der Ausländerbehörde) so ... (Frau Lindenbaum: vielleicht Ermessen haben oder so?) naja, so differenziert wird, was nach außen hin nicht gleich zu erkennen ist.

Weil viele Leute kommen (zu uns in die Ausländerbehörde) und sagen: »Na mein Nachbar, mein Bruder, meine Tante, mein Onkel haben auch (einen Aufenthaltstitel) gekriegt.« Und ich sage: »Naja, weil eventuell isses ein bisschen anders?!« (Und die Leute antworten:) »*Nein*, es ist genauso das Gleiche, der gleiche Sachverhalt.« So.

Jut, wenn man sich die *Mühe machen würde*, da wirklich mal (nachzusehen). Ja manchmal macht man sich die Mühe oder guckt dann in den Computer und sieht dann schon als *Insider* (der Ausländerbehörde in Bezug auf Angelegenheiten der ABH), sag ich mal, dass da doch 'ne gewisse ... äh ... Unterscheidung besteht. Wat nach außen hin wirklich nicht so zu erkennen ist. Und es wird

natürlich auch immer schwierig für die Leute zu verstehen (sein). Und mein Nachbar oder mein Kumpel hat auch (einen Aufenthaltstitel) gekriegt, wieso kriege ich nicht? Ja? Und so isset hier mit der Einbürgerung ... bild' ich mir ein ... oder meine ich, auch irgendwas, was wir nicht wissen.

AL: Und Sie sind ja auch nicht vernetzt mit der Staatsangehörigkeits...?

Frau Miele: Nein.

(Frau Lindenbaum: Mh-mh (verneinender Laut). Ne, mh-mh)

AL: ...behörde ... so ein langes Wort. Bis man da fertig ist. (Alle lachen)

Frau Miele: Ne also so weit sind wir nicht. (Frau Lindenbaum: Genau) ich bin schon froh, dass wir Zugriff aufs EWW (Personenstands- und Einwohnerwesen), so diese Sachen haben. (Frau Lindenbaum verneinend: Mh-mh) ... aber, ne, so weit sind wir da nicht vernetzt.

AL: Finde ich auch interessant. Das stellt man sich auch immer anders vor. Ich dachte, das is dann so ... ob jetzt technisch oder per Telefon ... einfach ein Netzwerk, was die ganze Zeit da ist.

Frau Miele: Klar, telefonieren könn' ma mit der Einbürgerungsbehörde. Aber ist für uns nicht unbedingt relevant, oder von Nöten, da nur zu wissen, *warum* der nicht eingebürgert ist, ne?! Das verwundert uns ... nur manchmal. (Frau Lindenbaum lacht: Ja!) also eigentlich, (sind es eher) die Fälle, wir uns wundern, *dass* er eingebürgert ist. (Die wundern uns mehr) als die Fälle, die nicht eingebürgert werden. Weil die kriegen wir auch nicht *so* direkt mit, ne?!

Frau Lindenbaum: Gerade, wenn man vorher die Niederlassungserlaubnis versagt hat und auf einmal ist er dann deutsch, ne?! Also ... ist natürlich schon irgendwo ... aber wie gesagt, mir wurde auch schonmal gesagt, dass es teilweise auch der Nachweis, dass man sich um einen Job *bemüht* hat. Dass es teilweise auch schon ausreicht. Aber dann mag das vielleicht auch nur 'ne Ermessensentscheidung sein, dass sie die Möglichkeiten haben, so oder andersrum zu entscheiden. Kann ich mir jetzt vorstellen.

Frau Miele: Genauso wie mit den Rechtsgrundlagen. Grundsätzlich sag ich mal, mit (§) 23.1 (AufenthG) ... äh ... ist uns ja auch bekannt (Frau Lindenbaum: Hm (bejahend)), wird nicht eingebürgert. Ick glaube, ich hab' dat schon mal jehabt, (Frau Lindenbaum:

Ich ooch schon mal) dass ich mich gewundert hab: »Der mit (§) 23.1 (AufenthG) ist eingebürgert worden?«

AL: Was ist »23.1« nochmal?

Frau Miele: So'n humanitärer Titel aufgrund 'ner Altfallregelung.

Frau Lindenbaum: Das hatte ich, glaube ich, auch schon mal.

Frau Miele: Warum jetzt die Einbürgerungsbehörde da wirklich so ... äh ... 'n Unterschied (macht), oder sich da so dran festnagelt, dass mit diesem Aufenthalt ›ja‹ und mit diesem ›nein‹, weiß ich nicht.

Frau Lindenbaum: Vielleicht war's einfach mal auch 'n Fehler gewesen.

(Frau Lindenbaum und Frau Miele reden durcheinander.)

Frau Lindenbaum: Kann ja auch, wie gesagt, kann ja einfach mal 'ne falsche Entscheidung gewesen sein.

Frau Miele: Denk ich manchmal auch ... so äh ... äh ... die sind ja auch so Menschen, wie (wir) hier. Und wir, sach ich mal ...

Frau Lindenbaum: Genauso wie das Jobcenter ... oder sowas, wo ...

Frau Miele: Sie sich mal vertun. (Frau Lindenbaum: Ja.) Und wir (vertun uns) mit Sicherheit auch.

AL: Die haben aber niemanden eingebürgert im Jobcenter, oder? (scherze ich, Frau Miele lacht, Frau Lindenbaum nicht).

Frau Lindenbaum: Ne, ich meine jetzt mit den Gebühren. Das hatten wir auch schon mal gehabt, weil dann heißt es, die ersten drei Monate, nachdem die (Ausländer:innen) eingereist sind, bekommen die keine Leistungen. Ja, da hatten wir in Einzelfällen auch schon mal gehabt. Dann haben die gleich ein Jobcenter-Bescheid vorgelegt gehabt oder haben dann gleich hier ... sicherlich unterschiedlich ... (Frau Miele lacht).

Frau Miele (mit leiser Stimme): Bei uns wird sicherlich auch nicht immer alles richtiggemacht (Frau Lindenbaum: Sicherlich!) Weil vielleicht sagen die (in den anderen Behörden) dat noch manchmal, so bisschen ... aber jetzt nicht, nicht böswillig oder ... ah ... oder ... vorsätzlich, sondern einfach, weil (Frau Lindenbaum: Ja.) das so komplex ist, (Frau Lindenbaum: Genau), dass man durchaus ... oder eben ... im Eifer des Gefechts, sag ich mal. Weil, kommt da einer 'rin, kommt hier einer 'rin, kommt hier einer,

fragt, Telefon klingelt. Dass man da irgendwie auf 'ner falschen Fährte war ... und dann ... also, dat passiert hier schon ...

(Vignette »*Leichter, eingebürgert zu werden als eine Niederlassungserlaubnis zu bekommen*«, ABH Berlin, 2013, AL)

Das geltende Recht (AufenthG und StAG) kennt zwei Wege, eine unbefristete Aufenthaltserlaubnis für die Bundesrepublik zu erlangen. Die Annahme, dass Migrant:innen den Weg ihrer rechtlichen und institutionellen Integration in Deutschland *peu à peu* in chronologischer Reihenfolge absolvieren, liegt nahe: Einem befristeten Aufenthaltstitel würde demnach ein unbefristeter Aufenthaltstitel und anschließend eine Einbürgerung folgen.

Entsprechend erstaunt berichten die Mitarbeiter:innen der Ausländerbehörde von Fällen, in denen Migrant:innen, deren Anträge auf unbefristeten Aufenthalt sie aufgrund nicht erfüllter Voraussetzungen abgelehnt hatten, »kurze Zeit später« im Besitz der deutschen Staatsbürgerschaft waren. Dieses Phänomen beobachteten sie mehrfach und gingen dazu über, sich diese »Möglichkeit« zunutze zu machen. Zunächst waren es Migrant:innen, für die bereits ein »normaler Titel« unerreichbar blieb, die sie zur »Vorsprache« in der Einbürgerungsbehörde animierten. Später weitete sich diese diskursive Praktik aus, wie Kapitel 9 darlegt. Die Aufforderung, sich einbürgern zu lassen, erhielten auch Migrant:innen, die seit Jahren im Besitz eines regulären stabilen Aufenthaltstitels waren, jedoch (noch) nicht die Voraussetzungen eines unbefristeten Titels erfüllten.

Interpretationsansätze und Intransparenz im Inneren der Migrationsbürokratie

Die Mitarbeiter:innen der Ausländerbehörde erklären sich die Einbürgerungen von Migrant:innen, die sich kurz zuvor *nicht* für die Erteilung eines unbefristeten Titels qualifizieren konnten, auf drei Arten: (a) besondere Falllage im Sinne des Staatsangehörigkeitgesetzes, die »von außen« nicht ersichtlich ist, (b) Ermessen der Mitarbeiter:innen der Einbürgerungsbehörde und (c) menschliche Fehlbarkeit zuständiger Mitarbeiter:innen der Einbürgerungsbehörde vor dem Hintergrund der ausgeprägten Komplexität ihrer Aufgabenbereiche und einer unübersichtlichen Arbeitssituation.

Auffallend bei der Erörterung der drei Erklärungsansätze ist, dass sich die Mitarbeiter:innen der Ausländerbehörde, die im Rahmen ihrer Arbeit selbst täglich migrationsbürokratisch tätig sind, bezüglich der Praktiken ihrer Kolleg:innen aus der Einbürgerungsbehörde als *Outsider* wahrnehmen. Diese Eigenpositionierung unterstreichen sie durch die Analogie

zwischen ihrer Sicht auf die Entscheidungen der Mitarbeiter:innen der Einbürgerungsbehörde und der Perspektive der Migrant:innen auf ihre eigene Arbeit.

Frau Miele: Genau, ja also da muss ich mich auch nicht so wirklich ... ähm ... reinknien, ähm, das wird schon möglicherweise seine Gründe haben, dass sie bei der Einbürgerung, genauso wie's bei uns (in der Ausländerbehörde) so ... (*Frau Lindenbaum:* vielleicht Ermessen haben oder so?) naja, so differenziert wird, was nach außen hin nicht gleich zu erkennen ist. Weil viele Leute kommen (zu uns in die Ausländerbehörde) und sagen: »Na mein Nachbar, mein Bruder, meine Tante, mein Onkel haben auch (einen Aufenthaltstitel) gekriegt.« Und ich sage: »Naja, weil eventuell isses ein bisschen anders?!« (Und die Leute antworten:) »*Nein*, es ist genauso das Gleiche, der gleiche Sachverhalt.« So.

Aus der Perspektive der ABH-Mitarbeiter:innen können »Fälle«, die im Sinne des Staatsangehörigkeitsgesetzes unterschiedlich gelagert sind, identisch erscheinen. Trugschlüsse dieser Art kennen die Mitarbeiter:innen der Ausländerbehörde bereits aus ihrem eigenen Arbeitsalltag. Regelmäßig begegnen sie »Kunden«, die davon ausgehen, dass ihre ausländerrechtliche Konstellation identisch ist mit der ihrer Verwandten oder Bekannten. Vor dem Hintergrund dieser Annahme erscheinen »den Migrant:innen« die jeweils unterschiedlichen Entscheidungen zu vermeintlich gleichgelagerten Anträgen nicht nachvollziehbar.

Mit Blick auf ihre eigene Arbeit können sie die Ausdifferenzierung der Fallkonstellationen antizipieren, die innerhalb des Staatsangehörigkeitsgesetzes vorliegen müssen. In der von ihnen herangezogenen Metaphorik des Innerhalb und Außerhalb der migrationsbürokratischen Prozessierung am Punkt ihres Abschlusses durch ihre Kolleg:innen in der Einbürgerungsbehörde betrachten sie sich primär als *dem Außen* zugehörig.

Als weiteren Interpretationsstrang für die Entscheidungen der Mitarbeiter:innen der Ausländerbehörde, die konträr zu ihrem eigenen Urteil bezüglich des unbefristeten Aufenthalts ausfallen, ziehen beide der im »Ensemble« (Goffman 1959/2006: 73) interviewten Mitarbeiter:innen das Konzept der Ermessensentscheidung heran. Aus ihrer eigenen Tätigkeit kennen sie die Möglichkeit, bestimmte Fallkonstellationen trotz nicht ausreichender Voraussetzungen für einen rechtlichen Anspruch innerhalb des von ihnen umgesetzten Rechtsgebiets positiv bescheiden zu können: »Aber dann mag das vielleicht auch nur 'ne Ermessensentscheidung sein, dass sie die Möglichkeiten haben, so oder andersrum zu entscheiden. Kann ich mir jetzt vorstellen.«

Eine weitere Erklärung für die aus ihrer Perspektive nicht nachvollziehbare Entscheidung ist menschliche Fehlbarkeit:

Frau Lindenbaum: Vielleicht war's einfach mal auch 'n Fehler gewesen. (...) Kann ja auch, wie gesagt, kann ja einfach mal 'ne falsche Entscheidung gewesen sein.

Frau Miele: Denk ich manchmal auch ... so äh ... äh ... die sind ja auch so Menschen, wie (wir) hier. Und wir, sach ich mal.

Migrationsbürokratie ist ein komplexes Arbeitsfeld, in dem menschliche Akteur:innen unter anspruchsvollen Bedingungen tätig sind: »Weil, kommt da einer 'rin, kommt hier einer 'rin, kommt hier einer, fragt, Telefon klingelt«. Die Folge dieser fordernden Arbeitsumgebung sind Fehler, die »[i]m Eifer des Gefechts« zustande kommen. In Entsprechung zu ihren eigenen Erfahrungen antizipieren sie den Arbeitsalltag ihrer Kolleg:innen der Einbürgerungsbehörde als ebenso komplex und überfrachtet. Die für sie nicht nachvollziehbaren Entscheidungen zur Einbürgerung von Migrant:innen, die nicht in der Lage waren, einen unbefristeten Aufenthalt im Kontext der Ausländerbehörde zu erreichen, rechnen sie diesen Umständen zu.

In seiner Monografie *The Migration Apparatus* spricht Feldman (2012) von »nonconnections between people« (Feldman 2012: 4), die er im Kern unserer »mass capitalist society« (Feldman 2012:xii) feststellt und am Beispiel von Wachpersonal und Insassen eines Zentrums für sogenannte illegale Migrant:innen darlegt. Der Mangel an einer zwischenmenschlichen Verbindung kann im vorliegenden Kontext nicht nur zwischen Akteur:innen der Migrationsbürokratie und den Adressat:innen migrationsbürokratischer Praktiken beobachtet werden. Insbesondere die Indifferenz gegenüber den migrationsbürokratischen Akteur:innen anderer Institutionen zeichnet sich deutlich ab. Zwar sind die Mitarbeiter:innen der Ausländerbehörde angesichts der Entscheidungen ihrer Kolleg:innen aus der Einbürgerungsbehörde irritiert. Ihre Reaktionen darauf sind jedoch mit Feldman von einer »banal, aloof social indifference and disconnection« (Feldman 2011: 4) gezeichnet. Die Behördenmitarbeiter:innen könnten zwar, wollen sich »jedoch da auch nicht so ... da reinknien, um das [die Einbürgerung] zu verstehen«. Diese gleichgültige Reaktion steht im Gegensatz zu der Art, in der sie die Entscheidungen ihrer Kolleg:innen aus der gleichen Behörde kommentieren (siehe Kapitel 4).

8.3 Zusammenfassung

Das vorliegende Kapitel beschäftigte sich mit einem spezifischen aufenthaltsrechtlichen »point of intersection« (Burrell 2009: 192): der Entfristung des Aufenthaltsrechts für Migrant:innen, die dauerhaft in

Deutschland leben möchten. Das Recht auf unbefristeten Aufenthalt in Deutschland können Migrant:innen auf zwei Wegen erlangen, entweder durch das Erfüllen der Voraussetzungen für eine Niederlassungserlaubnis oder durch eine Einbürgerung. Die erste Variante wird in der Ausländerbehörde von Mitarbeiter:innen, die das Aufenthaltsrecht anwenden, entschieden, die zweite fällt in den Aufgabenbereich der Einbürgerungsbehörde. Dort entscheiden Mitarbeiter:innen im Rückgriff auf das Staatsangehörigkeitsgesetz (StaG) über eingehende Anträge auf Einbürgerung.

Durch die Koppelung aufenthaltsbezogener Rechte an bestimmte familiäre Beziehungen zwischen Menschen deutscher und nichtdeutscher Staatsbürgerschaft können die Mitarbeiter:innen der Ausländerbehörde verfolgen, welche ihrer »Kunden« eingebürgert werden. Insbesondere die Beobachtung, dass »Kunden« mit einem fragilen aufenthaltsrechtlichen Status der Weg der Einbürgerung offen zu sein scheint, nehmen sie verwundert zur Kenntnis. Ihre Interpretationsansätze, für die Gründe dieser (aus ihrer Perspektive regelmäßigen) Vorkommen, sind von Indifferenz gegenüber der Arbeit ihrer Kolleg:innen in der Einbürgerungsbehörde gezeichnet.

Von Relevanz für die Mitarbeiter:innen der Ausländerbehörde scheint ausschließlich der Aspekt zu sein, der für ihren eigenen Arbeitsalltag von Belang ist, nämlich *dass* eine Einbürgerung auch »Kunden« mit fragilem aufenthaltsrechtlichem Status offensteht. Das Wissen darum eröffnet ihnen einerseits eine Möglichkeit, migrationsbürokratisch unbewegliche (da zu fragile) »Fälle« aus der Dauerprozessierung heraus zu bewegen. Andererseits erleichtert die Einbürgerung einer Migrant:in gegebenenfalls auch die migrationsbürokratische Prozessierung weiterer Familienangehörigen, da diese anschließend ein Aufenthaltsrecht nach § 28 AufenthG »Familiennachzug zu Deutschen« geltend machen können.

9. Expansion einer migrationsbürokratischen Praktik

Die Institution Ausländerbehörde durchläuft seit Inkrafttreten des Ausländergesetzes (AuslG) im Jahr 1965 fortwährend Veränderungsprozesse. Die zunächst offen formulierte Aufgabe der Mitarbeiter:innen der Ausländerbehörde, die in Deutschland lebenden Ausländer:innen und Staatenlosen zu überwachen, räumte ihnen ausgiebige bürokratische und physische Handlungsmöglichkeiten ein (z. B. Hohlfeld 2008: 419–754). Angedacht war, die ausgiebigen Ermessensspielräume, die das Ausländergesetz (AuslG, gültig zwischen 01.10.1965 und 31.12.2004) den Behördenmitarbeiter:innen einräumte, durch das Instrument der Rechtsprechung *ex post* punktuell zu korrigieren (Thym 2010: 61).

In diesem Zusammenhang sei die Verzahnung der asylbezogenen mit der aufenthaltsrechtlichen migrationsbürokratischen Prozessierung in Deutschland, wie sie in Kapitel 1 (Einleitung) dargelegt wurde, erneut in Erinnerung gerufen. Im Fall der asylbezogenen migrationsbürokratischen Prozessierung sind es die Mitarbeiter:innen des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge, die das Asylgesetz (AsylG) umsetzen und gegebenenfalls eine der vier Asylarten feststellen: Asylberechtigung (Art. 16a GG), Flüchtlingsschutz (§ 3 AsylG), subsidiärer Schutz oder Feststellung des Abschiebeverbots (§ 60 Abs. 5 und 7 AufenthG). Abgesehen von der Erteilung einer drei Monate gültigen Aufenthaltsgestattung (§ 63 AsylG) sind wiederum die Mitarbeiter:innen der Ausländerbehörde für alle aufenthaltsrechtlichen Belange auch derjenigen Menschen verantwortlich, die Asyl beantragen. Bei Ablehnung des Asylantrags bekommen die Antragsteller:innen je nach Herkunftsland bis zu 30 Tage Zeit, um die Bundesrepublik zu verlassen. Kommt die betroffene Person dieser Anweisung nicht nach, ist die Abschiebung (§ 58 AufenthG), eine forcierte Ausreise, die aufenthaltsrechtliche Konsequenz. Muss die Abschiebung aus beispielsweise medizinischen oder humanitären Gründen ausgesetzt werden, stellt die Ausländerbehörde eine sogenannte »Duldung« (§ 60a AufenthG) aus. Menschen, die lediglich im Besitz einer Duldung sind, haben einen *fragilen Status* im Sinne des Aufenthaltsrechts. Schließlich können die Abschiebungshindernisse abrupt wegfallen, was die zeitnahe Abschiebung zur Folge hätte.

Auch Migrant:innen, deren Antrag auf zweckbezogenen Aufenthalt in Deutschland abgelehnt wird, müssen das Land verlassen. Können sie medizinische, humanitäre oder völkerrechtliche Gründe geltend machen, wird ihre Abschiebung ausgesetzt (§ 60a AufenthG) und ihnen eine »Duldung« erteilt. Analytisch betrachtet bedeutet dies, dass auch Menschen, die einst dank ihres regulären Aufenthaltstitels über einen

stabilen aufenthaltsrechtlichen Status verfügen, in einen fragilen Status überführt werden können (siehe Abbildung 4).

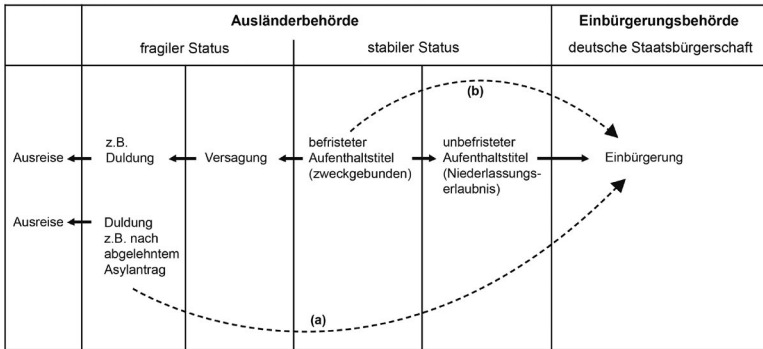


Abbildung 4: Innerbehördliche Übertragung einer migrationsbürokratischen Praktik (Skizze, Louban 2016)

Die Abbildung stellt stark vereinfacht die Zuständigkeiten der Ausländerbehörde (ABH) und der Einbürgerungsbehörde (EB) dar. In der Ausländerbehörde können Migrant:innen einen aufenthaltsrechtlichen Status unterschiedlicher Stärke erhalten. Als fragiler Status wird exemplarisch die »Duldung« herangezogen, während der zweckgebundene befristete und der unbefristete Aufenthaltstitel als stabiler Status gelten. Die Einbürgerungsbehörde ist entsprechend für Einbürgerungen zuständig. Die horizontalen Pfeile verdeutlichen die Wege, auf denen Migrant:innen migrationsbürokratisch prozessiert werden. Die geschwungenen Pfeile zeigen die Punkte in migrationsbürokratischen Prozessen, an denen Mitarbeiter:innen der Ausländerbehörde ihren »Kunden« den Vorschlag machen, sich einbürgern zu lassen, und münden in den Zuständigkeitsbereich der Einbürgerungsbehörde.

Zu Zeiten des Ausländergesetzes (1965–2004) gab es Phasen, in denen Mitarbeiter:innen deutscher Ausländerbehörden das Gesetz restriktiv auslegten. Dieser restriktiven Verwaltungspraxis stand eine stärker humanitär ausgerichtete Rechtsprechung gegenüber.¹ Mit der Zeit entwickelte sich der ursprünglich punktuell angelegte korrektive Ansatz (Thym 2010: 61) aus der Sicht der Behördenmitarbeiter:innen, die mit der endlosen Weiterprozessierung der Duldungsinhaber:innen konfrontiert sind, zum System. »Wir kriegen die eh nicht raus«, formulierte eine Behördenmitarbeiter:in ihren Frust darüber. In der Konsequenz ist der Rechtsraum jenseits der Versagung eines stabilen Status (siehe

1 Die Komplexität und Ausrichtung der Korrekturen, die der EuGH unter anderem an der deutschen Praxis vornimmt, lassen sich beispielsweise entlang der Urteile zur sogenannten Familienzusammenführungsrichtlinie 2003/86/EG (Amtsblatt der Europäischen Union 2003) nachvollziehen (Hruschka 2022).

Abbildung 4), hier verstanden als zweckgebundener befristeter Aufenthaltstitel, fortwährend ausgeweitet worden.

Sichtbar wird das nicht zuletzt anhand der zunehmenden Ausdifferenzierung der Duldung (§ 60a AufenthG). Zunächst als kurzzeitige Aufschiebung einer erzwungenen Ausreise von Migrant:innen konzipiert, deren Anträge auf Asyl oder zweckgebundenen Aufenthalt abgelehnt worden sind, mehrten sich die möglichen Gründe für ihre Ausstellung. Gesundheitsbezogene Gründe, Bedingungen im Herkunftsland, besondere Lebensumstände oder auch fehlende Nachweise (z. B. über die Staatsangehörigkeit) einer ausländischen Person – all diese unterschiedlichen Nuancen des menschlichen Lebens konnten im Verlauf der Zeit eine »[v]orübergehende Aussetzung der Abschiebung (Duldung)« (§ 60a AufenthG) herbeiführen.

Im Laufe der Zeit erfuhr diese Ausdifferenzierung eine zunehmende Verankerung im Gesetz: Im August 2019 wurde das Aufenthaltsgesetz beispielsweise um einen Eintrag über die »Duldung für Personen mit ungeklärter Identität« (§ 60b AufenthG) erweitert, im Januar 2020 wurde die sogenannte »Ausbildungsduldung« (§ 60c AufenthG) eingeführt. Mit dem Inkrafttreten des sogenannten Chancen-Aufenthaltsrechts nach § 104c AufenthG wurde ein Weg geschaffen, einen Teil der fragilen »alten Fälle«, die andernfalls migrationsbürokratisch ungelöst blieben, in einen stabilen Status zu überführen. Diese Entwicklung verdeutlicht, dass Tendenzen, die sich auf den Ebenen der *Street-Level*-Bürokratie und Rechtsprechung abzeichnen, nach entsprechender Zeit auch auf legislativer Ebene eintreffen können.

Aufgrund der Entwicklungen im Bereich der nationalen und supranationalen Rechtsprechung und Gesetzgebung sowie direkter bundes- oder landesweit geltender Weisungen an die Ausländerbehörden zugunsten der Migrant:innen wurden die von den Behördenmitarbeiter:innen zuvor als weitläufig empfundenen migrationsbürokratischen Handlungsräume, die sowohl die Erteilung eines Aufenthaltstitels als auch dessen Versagung mit darauffolgender Ausreise umfassten, nach und nach in Richtung »Versagung« mit darauffolgender »Ausreise« eingeschränkt. »Wir wollen ja auch nicht für den Mülleimer arbeiten«, formulierte eine Behördenmitarbeiterin das Bestreben, die eigenen aufenthaltsablehnenden Entscheidungen umgesetzt beziehungsweise vor Gericht bestätigt anstatt revidiert zu sehen.

Politische Neuordnungen auf EU-Ebene trugen zusätzlich zu Veränderungen in der Arbeit der Mitarbeiter:innen der Ausländerbehörde bei: Im Zuge der EU-Osterweiterung am 01. Mai 2004 traten Deutschlands Anliegerstaaten Polen und die Tschechische Republik der Europäischen Union bei. In der Konsequenz war die Bundesrepublik, von der Schweiz abgesehen,² geografisch nunmehr ausschließlich von Staaten

2 Die Schweiz als bis heute letzter Anliegerstaat, der kein EU-Mitglied ist, kann im vorliegenden Zusammenhang aufgrund der speziellen bilateralen aufenthaltsrechtlichen Vertragslage mit der EU vernachlässigt werden.

der Europäischen Union (EU) umgeben. Entsprechend veränderte sich die migrationsbürokratische Prozessierung polnischer und tschechischer Bürger:innen in Deutschland.

Als acht Monate später, am 01.01.2005 das Zuwanderungsgesetz in Kraft trat, wurde unter Artikel 2 auch das Aufenthaltsrecht für EU-Bürger:innen neu geregelt (FreizügG/EU), die in die Bundesrepublik einreisten oder bereits in Deutschland lebten. Fortan mussten Migrant:innen aus Polen und der Tschechischen Republik bei der Ausländerbehörde keine Aufenthaltserlaubnis beantragen, sondern »vorsprechen«, um sich lediglich eine Freizügigkeitsbescheinigung ausstellen zu lassen. Bereits acht Jahre später, im Januar 2013 (zufälligerweise im Zeitraum der Feldforschung), wurden besagte Bescheinigungen über das Recht der Freizügigkeit für EU-Bürger:innen abgeschafft (Deutscher Bundestag 2013a). Von diesem Zeitpunkt an zählten polnische und tschechische Migrant:innen ausdrücklich nicht mehr zu den »Kunden« der deutschen Ausländerbehörden.³

Der Wegfall der »Kunden« aus den Nachbarstaaten, deren Ausweisung aufgrund der geografischen Nähe physisch und zum Teil von den jetzigen Mitarbeiter:innen der Ausländerbehörde – die teilweise bereits in den 1990er Jahren für die, wie sie es stellenweise formulierten, »Ausländerpolizei« arbeiteten – selbst ausgeführt worden war (siehe hierzu Hohlfeld 2008:419–754), veränderte den Arbeitsalltag der Mitarbeiter:innen der Ausländerbehörde erheblich. Fortan waren keine »Fälle« mehr vorhanden, die »leicht abzufertigen waren«. Für die Mitarbeiter:innen der Berliner Behörde entfiel insbesondere die Fallbearbeitung polnischer Staatsbürger:innen – eine Migrant:innengruppe, die aufgrund der geografischen Nähe besonders präsent in Berlin ist. In der Erinnerung mehrerer Mitarbeiter:innen wurden »die Polen« damals »regelmäßig von der Baustelle direkt über die Grenze gefahren«. Mit der (unfreiwilligen) Ausreise dieser »Kunden« aus Deutschland entfiel die Notwendigkeit, sie migrationsbürokratisch (weiter) zu prozessieren.

Zudem sind alle juristisch beweglichen und bürokratisch abschließend prozessierbaren »Kunden« längst mit einer Niederlassungserlaubnis ausgestattet worden. Es gibt also kaum mehr »Kunden«, die sich in eine der beiden möglichen Richtungen – *de facto* Ausreise oder Erteilung eines unbefristeten Aufenthaltstitels (z. B. nach § 9 AufenthG) – prozessieren lassen. Übrig blieben die *de administratione* zwar weiterhin

3 In der ersten Hälfte des Jahrs 2013 informierte ein Mitteilungsblatt, das EU-Bürger:innen in der Ausländerbehörde erhielten, über die Abschaffung der Freizügigkeitsbescheinigungen. Dennoch erreichte diese Information weder alle EU-Bürger:innen noch alle Behördenmitarbeiter:innen. Infolgedessen stellten einzelne Mitarbeiter:innen noch Monate nach der gesetzlichen Veränderung weiterhin besagte Bescheinigung aus.

prozessierbaren, *de jure* jedoch unbeweglichen »Fälle«. Dementsprechend konnte die migrationsbürokratische Prozessierung dieser Fälle nicht abgeschlossen werden.

Diese Entwicklung wird auch in den Erzählungen der Behördenmitarbeiter:innen deutlich: Laut ihren Erläuterungen versuchen die Mitarbeiter:innen der Ausländerbehörde, ihre »Kunden« bevorzugt »in eine NE (Niederlassungserlaubnis) reinzubekommen«. Diese Strategie wurde so lange und so intensiv praktiziert, »dass nur noch neue und schlechte alte Ausländer geblieben sind«. Und »von den schlechten sind es die neueren, denn die *ganz* alten wurden durch (Ausführung zur bestimmten Verordnung) eingeteilt oder (Erläuterung zu einer anderen Gesetzeslage) eingebürgert« – also aus dem fragilen ausländerrechtlichen Status herausbewegt und aus der damit einhergehenden ziellosen migrationsbürokratischen Prozessierung entlassen. Vor diesem Hintergrund erscheint die Arbeit der ABH-Mitarbeiter:innen aus ihrer eigenen Perspektive über die Jahre maßgeblich komplexer geworden zu sein. »Früher war alles irgendwie einfacher«, weniger abstrakt und weniger differenziert. »Massen« an Ausländer:innen kamen, waren physisch präsent und es musste mit ihnen verfahren werden – was oftmals direkt, etwa durch Ausweisung und das anschließende »Rausfahren« aus der Bundesrepublik, umgesetzt wurde.

Eine zeitnahe oder zumindest absehbare Beendigung der migrationsbürokratischen Prozessierung scheint bereits damals das Arbeitsziel der Behördenmitarbeiter:innen gewesen zu sein.

Allerdings wurde dieses Ende der Prozessierung nicht rein verwaltungstechnisch, sondern aufgrund geografischer Nähe und damaliger Zuständigkeiten und »Möglichkeiten«, teilweise auch kurzfristig *de facto* umgesetzt, indem die Ausländer:innen über die Grenze transportiert wurden. Dies sei ein gängiger Umgang etwa mit polnischen Migrant:innen gewesen, erzählten mehrere Mitarbeiter:innen der Ausländerbehörde, die bereits mehrere Jahrzehnte dort tätig waren: »War eine einfache Sache damals.«

(Vignette *Zunahme an Komplexität*,
ABH Berlin, 2013, AL)

Mit fortschreitender Zeit, zahlreichen Urteilen des EuGH, Reformen des Ausländerrechts und dem Inkrafttreten des Aufenthaltsrechts einschließlich nachfolgender Justierungen sowie angesichts der besonderen mediale und politischen Aufmerksamkeit, die der Berliner Ausländerbehörde als Hauptstadtbehörde zukommt, (und nicht zuletzt durch die besondere Nähe der Berliner Senatsverwaltung zur Bundesregierung) stellten die

Mitarbeiter:innen der Ausländerbehörde eine sichtliche Zunahme der Komplexität ihrer Arbeit fest. Insbesondere die Mitarbeiter:innen der älteren Generation (siehe hierzu auch Kapitel 5) erinnern sich noch an ein »Früher«, als die »Abfertigung« der Migrant:innen erfolversprechender und mit weitaus weniger rechtlichem und bürokratischem Aufwand verbunden war als heute. »Rein in den Bus und über die Grenze – zack weg,« erklärte eine Mitarbeiterin den damaligen Ausweisungsprozess. »Es gab kaum PCs, Fingerabdrücke wurden selten genommen«, fügte sie hinzu. Internationale Datenbanken gehörten nicht zum *Status quo*, der schwache internationale Austausch ließ kaum einen prüfenden Datenvergleich zu und erforderte entsprechend auch keinen.

»Jetzt«, teils zwei Jahrzehnte später, empfinden die Mitarbeiter:innen ihre ehemals umfassenden Handlungsmöglichkeiten als maßgeblich eingeschränkt. Insbesondere das erfolgreiche »Abfertigen« der »Ausländer« in Richtung einer Ausweisung, der tatsächlich eine (freiwillige oder erzwungene) Ausreise der »Kunden« folgt, entfällt in der von den Mitarbeiter:innen geschilderten Wahrnehmung als Handlungsoption.

*Ausländerbehörde: eine Grenze wandelt sich zum Raum
unbegrenzter Dauerprozessierung*

Die Novellierung der ausländerrechtlichen Gesetzeslage, die mit der EU-Osterweiterung einherging, trug zur ohnehin stetig wachsenden Komplexität der Arbeit der *street-level bureaucrats* bei, die Gesetze an der Grenze der Bundesrepublik in die Praxis umsetzen. Schließlich bildet die Ausländerbehörde juristisch die Grenze des deutschen Staats. Sie gehört zu den staatlichen Institutionen, in denen entschieden wird, wer ›in‹ und wer ›out‹ ist, wobei die Bedingungen der Mitgliedschaft durch den aufenthaltsrechtlichen Rahmen *gesetzt* werden, welcher migrationsbürokratisch wiederum von den Mitarbeiter:innen der Ausländerbehörde *umgesetzt* wird. Der Zugang zur (aufenthalts-)rechtlichen Mitgliedschaft in der deutschen Gesellschaft zeichnet sich seit Einführung des Ausländergesetzes im Jahr 1965, das im Jahr 2005 durch das Aufenthaltsgesetz abgelöst wurde, durch seine zeitliche Begrenzung aus – ein ›in‹ auf Zeit, das *de jure* vorgegeben, *de administratione* vollzogen und *de facto* beobachtet werden kann.

Jede zeitlich beschränkte Mitgliedschaft erreicht *per definitionem* ein Ende ihrer Gültigkeit. Dies hat zur Folge, dass Torpeys Frage »who is ›in‹ and who is ›out‹ in membership terms« immer wieder nach einer Antwort der Mitarbeiter:innen der Ausländerbehörde verlangt, bis ein abschließendes positives oder negatives, in jedem Fall jedoch *unbefristetes* Urteil gefällt werden kann.

Ein ›out‹ wurde vor der EU-Osterweiterung im Jahr 2004 zumindest in der Erinnerung der Mitarbeiter:innen regelmäßig zeitnah umgesetzt.

Auf diese Weise wurde die Deckungsgleichheit der juristischen, bürokratischen und faktischen Ebenen reproduziert. Die Zunahme an Komplexität, die die Mitarbeiter:innen der Ausländerbehörde auf Ebene der *street-level bureaucracy* in ihrer Arbeit verspüren, lässt sich darauf zurückführen, dass sich in zahlreichen »Fällen« die Ebene des Gesetzes und die Ebene der Faktizität nicht decken.⁴ Je weniger *de jure* und *de facto* miteinander in einen sinnvollen Zusammenhang gebracht werden können, desto intensiverer Stabilisierung *de administratione* bedürfen diese »Fälle«. Die Akteur:innen der Migrationsbürokratie werden in diesen Zusammenhängen unaufhörlich zum Vollzug migrationsbürokratischer Praktiken bewegt, die die Diskrepanz zwischen der faktischen und der rechtlichen Ebene kompensieren, um eine Stabilisierung der drei aufeinander bezogenen Ebenen – *de jure*, *de facto* und *de administratione* – aufrechtzuerhalten.

Anwendung des Rechts durch Behördenmitarbeiter:innen

Die Mitarbeiter:innen der Ausländerbehörde fungieren als *state agents* (Smart 1999), die das aufenthaltsbezogene Recht anwenden. »Der Begriff der Rechtsanwendung« (Agamben 2003/2004: 49) ist dabei zentral, denn er verweist auf das Verhältnis zwischen der Rechtsnorm und dem konkreten Fall – eine Relation, die nicht mit einer »bloße[n] logische[n] Operation« (Agamben 2003/2004: 50) gleichzusetzen ist. Die Krux des »Übergang[s] von einer generellen Proposition mit bloß virtueller Referenz zum konkreten Bezug auf ein Segment der Wirklichkeit« (Agamben 2003/2004: 50, Herv. AL), die den Rechtstext von konkreten bürokratischen Praktiken unterscheidet, lässt sich anhand des befristeten Aufenthaltstitels erläutern.

Der Übergang ist der Moment, in dem das Recht die Ebene des Abstrakten verlassen und konkretisiert werden muss. Hier sind »Anwendung und Norm« (Agamben 2003/2004: 51) trotz »ihre[r] Getrenntheit« (Agamben 2003/2004: 51) zur gegenseitigen Bezugnahme gezwungen. Dieses Spannungsverhältnis eröffnet einen Raum, in dem »reine Gesetzeskraft [sic!] eine Norm umsetzt« (Agamben 2003/2004: 51) und so das Spannungsverhältnis zwischen Rechtsnorm und -anwendung zu überwinden sucht. Das Paradoxon, das Agamben betont, lautet

- 4 Die zunehmende Komplexität der Rechtsanwendung zeigt sich nicht zuletzt im Umfang der Berliner Verfahrenshinweise zum Aufenthalt in Berlin (VAB): »In den Verfahrenshinweisen zum Aufenthalt in Berlin (VAB) werden Rechtsbegriffe konkretisiert und Leitlinien für die Ausübung des Ermessens bei unseren aufenthaltsrechtlichen Entscheidungen definiert.« Im Jahr 2013 umfasste dieses Dokument bereits 691 Seiten (Stand: 18.02.2013); bis 2022 wuchs das Papier auf 922 Seiten an (Stand: 01.06.2022).

wie folgt: Das Recht verlässt für den Augenblick seiner Anwendung die Ebene des Rechts. Der Übergang – der Moment der Transformation zwischen Norm und konkretem Fall – ist »in jedem Fall mit einer praktischen Handlung verbunden« (Agamben 2003/2004: 50). Die praktische Handlung, die für die Rechtsanwendung, den »Urteilspruch« (Agamben 2003/2004: 50), erforderlich ist, besteht in der Entscheidung einer »individuellen Person« (Schmitt 1922/1990: 42), die hierzu autorisiert ist. Im vorliegenden Fall sind die Mitarbeiter:innen der Ausländerbehörde diese »individuellen Person[en]« (Schmitt 1922/1990: 42).

Der Moment der Rechtsanwendung eröffnet einen Raum für Foucaults »Schatten hinter den Verfahren« (Foucault 1975/1977: 27) – eine Sphäre, die durch den andauernden Zwang zur Entscheidung im Sinne der Distanzüberwindung zwischen »Anwendung und Norm« (Agamben 2003/2004: 51) entsteht. Es handelt sich hierbei um etwas, das nicht niedergeschrieben ist und das dennoch im Wirkungsraum des Niedergeschriebenen, des Gesetzes, lebt und stets mitschwingt. Diese Operation eröffnet einen »Schatten[raum] hinter den Verfahren« (Foucault 1977: 27, Anm. AL), der beständig seine Wirkung entfaltet, sich aber auch zunehmend verändert, was die Behördenmitarbeiter:innen anhand der gestiegenen Komplexität ihrer Arbeit erfahren. Die Bedingung und Gestaltung der »praktischen Handlung« (Agamben 2003/2004: 50) der Rechtsanwendung durch die Mitarbeiter:innen der Ausländerbehörde veränderten sich im Verlauf der Jahre, was anhand des befristeten Aufenthaltstitels nachgezeichnet werden soll.

*Befristeter Aufenthaltstitel – stabiler Status, zeitlich begrenzt,
quantitativ unbegrenzt*

In seiner Konzeption ist der befristete Aufenthaltstitel *per definitionem* ein zeitlich begrenzter Zustand, der nach Ablauf einer vorab festgelegten Zeit durch eine juristische, physische und/oder bürokratische Bewegung endet. Er kann als Probezeit betrachtet werden, die durch den Erhalt einer Niederlassungserlaubnis bestanden, durch die physische Ausreise aus dem Territorium der Bundesrepublik vorzeitig beendet oder durch die Ablehnung des aufenthaltsrechtlichen Antrags nicht bestanden wird. Migrationsbürokratisch wird dieser Moment der zeitlichen Beschränkung durch ein im Aufenthaltstitel vermerktes Ablaufdatum markiert.

An dieser Stelle zeigt sich ein basaler Unterschied zwischen Recht und Verwaltung, der rein (aufenthalts-)rechtlich nicht relevant ist oder gar erfasst wird, in der (migrations-)bürokratischen Praxis hingegen von großer Bedeutung ist: *die Quantität*. Der Gesetzestext handelt »lediglich« einen grundsätzlichen Sachverhalt des Aufenthaltsrechts entlang bestimmter Vorgaben ab. Ob eine Fallkonstellation selten oder häufig

eintritt, ist aus der Perspektive des Gesetzes, insbesondere hinsichtlich der Umsetzungsnotwendigkeit, irrelevant. Vielmehr gilt es, alle möglichen Fallkonstellationen in Entsprechung der festgelegten Kategorien in das binäre System von *legal* und *illegal* einordnen zu können (siehe auch Heyman 2013). In der Regel gibt das Gesetz weder eine quantitative Beschränkung zur Anzahl der Migrant:innen vor, die nach einem bestimmten Paragraphen prozessiert werden können, noch zu den Wiederholungen der Anwendung desselben Paragraphen für eine bestimmte Person.

Die unterschiedlichen Perspektiven auf die Relevanz der Häufigkeit, in der bestimmte Rechtskonstellationen eintreten, sorgten regelmäßig für Unstimmigkeiten in migrationsrechtbezogenen Gesprächsgruppen, die sich aus Expert:innen der Rechtswissenschaft, der Politik, der Praxis und sogenannten »expert activists« (J. Beyer 2022a, 2022b: 457) zusammensetzen. Im Zuge der Feldforschung besuchte ich Diskussionsrunden dieser Art ausgiebig, um ein umfassendes Bild der Themenfelder und ihrer Verwebungen zwischen Recht und Politik, zwischen Wissenschaft und Praxis – also unterschiedlicher gesellschaftlicher Bereiche – nachzeichnen und in die Analyse einbeziehen zu können. Mittlerweile ist die Ausweitung ›des Feldes‹ auf »expert discussions« (Murphy/Maguire 2015: 161) zum festen Bestandteil ethnografischer Forschung geworden. Die Beobachtung und Reflexion der sich herausbildenden Schnittstelle zwischen wissenschaftlicher Expertise und Aktivismus beschäftigt ihrerseits inzwischen zunehmend die Anthropologie (J. Beyer 2022b).

In Diskussionsrunden zum Aufenthaltsrecht plädierten Vertreter:innen ›der Praxis‹ regelmäßig dafür, quantitativ stärker vertretenen Rechtskonstellationen deutlich mehr Raum zu geben als Einzelfällen. Bei den Rechtswissenschaftler:innen stieß eine solche Argumentation geradezu auf Empörung. Schließlich, so ihre Erklärung, gehe es ›im Recht‹ stets um die Klärung von Recht oder Unrecht eines Tatbestands unabhängig von der Anzahl seines Auftretens.

Die verwaltungstechnischen Möglichkeiten der Gesetzesumsetzung unterstehen hingegen durchaus quantitativen Begrenzungen – man denke nur an die Anzahl gestellter Anträge und die für deren Bearbeitung notwendigen Arbeitsstunden der Behördenmitarbeiter:innen. Dabei bleibt die Anzahl der Mitarbeiter:innen oftmals jahrelang unverändert – zumindest bis zur nächsten geopolitischen Katastrophe. Dies zeigt sich nicht zuletzt an der »Anzahl der Stellen«, die im Haushaltsplan der Berliner Ausländerbehörde vorgesehen waren: Während in den Jahren vor 2015 unter 300 Stellen vorgesehen waren, stieg ihre Zahl (erst) im Anschluss an den seinerzeitigen Höchststand der Asylanträge im Jahr 2015 (BAMF 2017: 10) auf deutlich über 400 im Jahr 2016 (LABO 2016: 23).

Das Gesetz schreibt weder vor, wie viele Menschen von demselben Gesetz ›Gebrauch‹ machen können, noch schließt es die wiederholte Anwendung eines Gesetzes auf dieselbe Person aus. Insofern kann und *wird*

der befristete Aufenthaltstitel unter Erfüllung der entsprechenden Voraussetzungen unbegrenzt viele aufeinander folgende Male demselben »Kunden« gewährt. Innerhalb der migrationsbürokratischen Arbeit der Behördenmitarbeiter:innen führen die zahlreichen aufeinander folgenden befristeten Aufenthaltstitel vieler »Kunden« zu unintendierten Stauungen der migrationsbürokratischen Prozesse.

Das Gesetz, das den Aufenthalt von ausländischen Migrant:innen in Deutschland regelt und auch befristete Aufenthaltstitel vorsieht, steht an dieser Stelle konträr zum *migrationsbürokratischen Ziel*, die bürokratische Prozessierung von Migrant:innen abzuschließen. Dass der Abschluss der migrationsbürokratischen Prozessierung Ziel ihrer fallbezogenen Arbeit war, äußerten die Mitarbeiter:innen der Ausländerbehörde unterschiedlicher Abteilungen regelmäßig in verschiedenen Kontexten. Die Befristung des legalen Aufenthalts von Migrant:innen in Deutschland jedoch kann das Erreichen des migrationsbürokratischen Ziels unbegrenzt aufschieben. Infolgedessen wird auch die endgültige Entscheidung über den rechtlichen Status ihrer Mitgliedschaft immerzu auf einen zukünftigen Zeitpunkt verschoben.

Die perpetuierende migrationsbürokratische Prozessierung von Migrant:innen im Kontext der Ausländerbehörde, die nicht selten über Jahrzehnte hinweg aufgrund aufeinander folgender befristeter Titel zustande kommt, kann auf unterschiedliche Arten ein Ende finden: (a) durch die *physische* Ausreise des »Kunden« aus dem territorialen Gebiet der Bundesrepublik, die auf freiwilliger Basis geschehen oder aber im Anschluss an die Versagung eines Aufenthalts unter Zwang ausgeführt werden kann, (b) durch eine *migrationsbürokratische* »Ausreise« durch die Überführung des »Kunden« von einem befristeten in einen unbefristeten Aufenthaltstitel (z. B. § 9 AufenthG) oder (c) durch die *rechtliche* »Ausreise« des »Kunden« aus dem Wirkungsraum der Ausländerbehörde durch Einbürgerung.

Bemerkenswert ist, dass nur die ersten beiden Arten des Prozessabschlusses, (a) Versagung des Aufenthaltstitels und (b) Erteilung einer Niederlassungserlaubnis, im Aufenthaltsrecht festgeschrieben sind und durch konkrete diskursive und nichtdiskursive Praktiken der Mitarbeiter:innen der Ausländerbehörde umgesetzt werden (können). Alle ausländerrechtlichen »Fälle«, die nicht auf einem dieser beiden Wege abgeschlossen werden können, verbleiben für eine unbestimmte Zeit im Wirkungsraum der Ausländerbehörde und produzieren *unintendierte* Stauungen innerhalb der migrationsbürokratischen Prozesse.

Die Ausländerbehörde ist der Ort, an den man sich unumgänglich begeben muss, um aufenthaltsbezogene Rechte zu erhalten; rechtlich ist dies verpflichtend. Der erste Aufenthaltstitel ist stets befristet, und häufig sind auch nachfolgende Titel nur zeitlich begrenzt. Die Behörde erfüllt damit nicht nur die Funktion einer administrativen Grenze, an der

entschieden wird, wer bleiben darf und wer gehen muss, sondern strukturiert zugleich die zeitliche Dimension der aufenthaltsbezogenen Rechte, die diesen Wirkungsraum zugleich zu einer *rechtlichen Transitzonezeit* macht.

In dieser Transitzone werden diejenigen, die zunächst zeitlich begrenzt ›rein‹ dürfen, so lange migrationsbürokratisch prozessiert, bis entschieden werden kann, ob sie endgültig ›in‹ oder doch ›out‹ sind. Insofern liegt der Fokus der Behördenmitarbeiter:innen nicht auf der Frage, wie die migrationsbürokratische Prozessierung abgeschlossen wird – ob durch Versagung des Aufenthalts, dem »idealerweise die Ausreise« der Migrant:innen folgt, oder durch Erteilung eines unbefristeten Aufenthaltes in Form einer Niederlassungserlaubnis. Für sie hat Priorität, *dass* die migrationsbürokratische Prozessierung von Migrant:innen grundsätzlich ein Ende findet und nicht unbegrenzt fortgeführt wird.

9.1 Tendenz zur migrationsbürokratischen Dauerprozessierung

Das Erreichen des Prozessierungsabschlusses *in jede der beiden* Richtungen – Versagung eines Aufenthalts oder Gewährung eines unbefristeten Aufenthalts – gestaltete sich mit der Zeit jedoch zunehmend schwieriger. Im Zuge einer aktiven Rechtsprechung des EuGH wurde der ausländerrechtliche Bereich jenseits der regulären ausländerrechtlichen Aufenthaltstitel ausdifferenziert. Eine Versagung des Aufenthaltsrechts führte nicht mehr zwangsläufig zur Ausreise von Migrant:innen.

... Prozessierung in Richtung einer Ausreise

Freiwillig reisen Migrant:innen mit fragilem Status – aus Sicht der Mitarbeiter:innen der Ausländerbehörde – in der Regel nicht aus. Eine zwangsweise Ausreise (Abschiebung) wird häufig aufgrund personen- oder herkunftslandbezogener Gründe ausgesetzt. Als Konsequenz werden die Migrant:innen mit einem fragilen ausländerrechtlichen Status wie einer »Duldung« (§ 60a AufenthG) ausgestattet. Die Notwendigkeit, diese Menschen weiterhin migrationsbürokratisch zu prozessieren, bleibt nicht nur erhalten, sondern gewinnt gerade aufgrund der Fragilität dieses Status an Intensität. Während die Prozessierung in immer kürzeren Abständen stattfindet und zusehends detaillierter wird, bleibt ihr Abschluss auf Basis des Aufenthaltsgesetzes unerreichbar. Diese reziproke Dynamik resultiert in der Produktion einer Verdichtung des migrationsbürokratischen Raums jenseits der ausländerrechtlichen Stabilität.

... *Prozessierung in Richtung einer Niederlassungserlaubnis (NE)*

Die Bewegung der ausländerrechtlichen »Fälle« in Richtung einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis (Niederlassungserlaubnis) gestaltet sich oftmals ebenfalls schwierig. Die Voraussetzungen, die der Gesetzgeber für den Erhalt eines unbefristeten Aufenthalts formuliert hat, erweisen sich insbesondere im Berliner Kontext der vergleichsweise niedrigen Löhne und stetig wachsenden Mietkosten für viele Migrant:innen als unerreichbar. In der Konsequenz hangeln sich die Migrant:innen von einem befristeten Aufenthaltstitel zum nächsten und verbleiben innerhalb des Prozessierungsraums der Ausländerbehörde. Die ausländerrechtliche Prozessierung setzt sich in diesen Fällen teilweise über Jahrzehnte hinweg fort, ohne Aussicht auf einen Abschluss. Indem auch diese stabilen ausländerrechtlichen »Fälle«, die jedoch nicht »in eine NE rein[zu]bekommen« sind, im Wirkungsraum der Ausländerbehörde bleiben, nimmt der Stau der migrationsbürokratischen Prozesse in der Ausländerbehörde zu, obwohl sie als temporärer Grenz- und Transitraum angelegt ist.

Beide Wege, eine ausländerrechtliche Prozessierung im Wirkungsraum der Ausländerbehörde zu einem Ende zu bringen, erweisen sich demnach regelmäßig als nicht zielführend. Der Umstand, dass die Anzahl der Mitarbeiter:innen der Berliner Ausländerbehörde über Jahre hinweg nahezu gleichgeblieben ist, während die Anzahl der zu prozessierenden Fälle stetig anstieg (LABO 2013–2017),⁵ trägt zusätzlich zur *unintendierten Stauung* bei, bildet aber nicht den Kern dieser Entwicklung. Vielmehr ist es die Kombination aus – einerseits – dem restriktiv gestalteten, zweckgebundenen Aufenthaltsrecht und – andererseits – der humanitär ausgerichteten Rechtsprechung hinsichtlich der migrationsbürokratischen Prozessierung der Migrant:innen, die den Mitarbeiter:innen der Ausländerbehörde, die mit dieser Prozessierung beauftragt sind, beide potentiellen migrationsbürokratischen Endpunkte – Niederlassungserlaubnis wie auch Ausweisung – praktisch entzieht. Infolgedessen wandelt sich die Institution Ausländerbehörde von der ursprünglich als rechtliche Grenze konzipierten Behörde hin zu einem Raum der *Dauerprozessierung* von Migrant:innen, die »man« als Behördenmitarbeiter:in weder »raus« noch »in 'ne NE bekommt«. Der ausländerrechtliche Wirkungsraum, der einen temporär begrenzten Aufenthalt vorsieht, wurde somit zum ›Daueraufenthaltort‹ der nicht zu Ende prozessierbaren »Fälle«.

- 5 Eine absolute Anzahl der über die Jahre prozessierten Fälle lässt sich nicht ermitteln. Einen Anhaltspunkt für das Ansteigen der »Fälle«, die im jeweiligen Kalenderjahr prozessiert wurden, bieten die Geschäftsberichte des Landesamts für Bürger- und Ordnungsangelegenheiten (LABO) zur steigenden »Zahl der Kundenkontakte«, die erstmals für das Jahr 2011 erfasst wurde (LABO 2012). 188.776 Kundenkontakten im Jahr 2011 standen 371.286 im Jahr 2016 gegenüber (LABO 2017).

Die Behördenmitarbeiter:innen erleben die Unmöglichkeit, zahlreiche »Fälle« mit den ihnen zur Verfügung stehenden migrationsbürokratischen Mitteln zu einem Abschluss zu bringen, als eine Pattsituation. Deren Auflösung lässt sich oftmals nicht mehr systemintern, also innerhalb des Aufenthaltsgesetzes, verwaltungstechnisch erreichen. Ungeachtet dieser aufenthaltsrechtlichen Stagnation bleibt die dringende Notwendigkeit bestehen, die stetig zunehmende Stauung im migrationsbürokratischen Raum aufzulösen und die zwar stabilen, jedoch nicht zu Ende prozessierbaren »Fälle« auf irgendeine Weise abzuschließen.

Einen Ausweg aus der beschriebenen Situation sehen die Mitarbeiter:innen der Ausländerbehörde darin, »Kunden«, die sich in einer migrationsbürokratischen Dauerprozessierung befinden, dazu aufzufordern, sich bei der Einbürgerungsbehörde um den Erwerb der deutschen Staatsbürgerschaft zu bemühen. Anregungen dieser Art speisen sich aus der Annahme, dass ein (vorzeitiger) Abschluss der migrationsbürokratischen Prozessierung auf diesem Wege erreichbar sei. Sie fußt auf der Erfahrung der Behördenmitarbeiter:innen, dass »Kunden«, denen »man selbst keine NE« erteilen konnte, kurze Zeit später einen deutschen Ausweis vorlegten. Ausgehend von solchen »Fällen« schlossen die Mitarbeiter:innen, dass manche Kriterien, die für den Erhalt der Niederlassungserlaubnis erfüllt werden müssen, für den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit irrelevant seien.

Insbesondere auf die selbstständige Sicherung des Lebensunterhalts, die der Erteilung einer »NE« im Berliner Kontext (niedrige Löhne, insbesondere im Dienstleistungssektor, bei zunehmend steigenden Mietkosten) gewöhnlich im Wege stand, nahmen die ABH-Mitarbeiter:innen regelmäßig Bezug. Auch ein zeitlich ungünstig begrenztes Arbeitsverhältnis ist ein häufiger Grund für die Ablehnung einer Niederlassungserlaubnis (siehe Kapitel 8), da die in vielen Branchen üblichen Jahresverträge oft nicht nahtlos ineinander übergehen, sondern mit kurzen Erwerbspausen verbunden sind. Für die Beantragung einer Einbürgerung scheinen – aus Sicht der Mitarbeiter:innen der Ausländerbehörde – unterbrochene Erwerbsbiografien dieser Art jedoch irrelevant zu sein.

Über Kenntnisse des Staatsangehörigkeitsgesetzes verfügen die Mitarbeiter:innen der Ausländerbehörde in der Regel nicht. Schließlich besteht aus ihrer Perspektive kein Anlass, sich diesbezüglich ein fundiertes Wissen anzueignen. »[B]eziehungsweise will ich mich jetzt da auch nicht so ... da reinknien, um das zu verstehen«, erklärt Frau Miele (siehe Vignette »*Leichter, eingebürgert* [...]«) ihre Haltung zur Einbürgerung von Migrant:innen unter NE-unwürdigen Voraussetzungen. Viele ihrer Kolleg:innen teilen diese Indifferenz, da solche Kenntnisse in ihrem eigenen Arbeitsalltag nicht von Bedeutung sind. Die mehr oder weniger freundlich an die Migrant:innen herangetragene Anregung, sich »um eine Einbürgerung zu bemühen«, stützt sich vielmehr auf das Wissen der

Mitarbeiter:innen um ihre mangelnden migrationsbürokratischen Möglichkeiten, diese Fälle *selbst* zielführend abzuschließen.

Das lateinische Wort *procedere*, dem der deutsche Begriff der Prozessierung entstammt, trägt die Bedeutung *vorwärtsgehen, vorwärtsrücken*. »Fälle« der beschriebenen Art befinden sich jedoch in einer migrationsbürokratischen Sackgasse, wo zwar ein verwaltungstechnisches *Gehen* und *Rücken* praktiziert wird, ein *Vorwärts* hingegen nicht möglich ist. Die verwaltungstechnische Prozessierung dieser unbeweglichen »Fälle« gleicht einem bürokratischen Auf-der-Stelle-Treten, einer Bewegung ohne Richtung, die keine Aussicht auf Erfolg im Sinne des migrationsbürokratischen Prozessabschlusses bereithält (siehe auch Louban 2011: 49–62, ähnlich auch Eule 2014). Im Bemühen, ihre eigene Einschränkung zu kompensieren, legen die Mitarbeiter:innen ihren »Kunden« nahe, sich an anderer Stelle, in der Einbürgerungsbehörde, migrationsbürokratisch zu Ende prozessieren zu lassen.

Innerbehördliche Übertragung einer Praktik – vom fragilen zum stabilen Status

Die diskursive Praktik, Migrant:innen, deren migrationsbürokratische Prozessierung im Kontext der Ausländerbehörde noch nicht endgültig abgeschlossen ist, dazu aufzufordern, aus diesem rechtlich-bürokratischen Raum auszuscheren und den Abschluss ihrer institutionellen Integration vorzeitig im Kontext der Einbürgerungsbehörde anzustreben, expandierte durch Übertragung. Sie entstammt dem Kontext der migrationsbürokratischen Prozessierung von Migrant:innen mit *fragilem* ausländerrechtlichem Status. In diesen Arbeitskontexten manifestierte sich dieses Vorgehen aufgrund seiner ›Erfolgsaussicht‹. Schließlich können Mitarbeiter:innen der Ausländerbehörde immer wieder beobachten, dass Migrant:innen mit einem fragilen ausländerrechtlichen Status eingebürgert werden. Vor diesem Hintergrund nahm die Aufforderung an betreffende Migrant:innen, »sich einbürgern zu lassen«, einen festen Platz im Repertoire der Behördenmitarbeiter:innen ein (siehe Abbildung 4, Pfeil a). Diese Aufforderungen stellten in Aussicht, dass der migrationsbürokratische Prozess von fragilen ausländerrechtlichen Fällen zum Abschluss gebracht werden könnte, was sich (aus Sicht der Mitarbeiter:innen der Ausländerbehörde) regelmäßig durch eine Einbürgerung bewahrheitete. Im Bestreben, auch die unintendierten Stauungen aufzulösen, die sie im Kontext der Prozessierung von »Fällen« mit stabilem Status feststellten, übernahmen Behördenmitarbeiter:innen die beschriebene diskursive Praktik (siehe Abbildung 4, Pfeil b).

Von der Möglichkeit, *de jure* unprozessierbare »Fälle« dennoch ›vorwärts‹ zu bringen, erfuhren zuerst die ABH-Mitarbeiter:innen, die die

Prozessierung von »Fällen« eines fragilen ausländerrechtlichen Status verantworteten. Zunächst durch Verordnungen »von ganz oben« und durch behörden- oder unterabteilungsinterne Anweisungen oder durch die ›Eigeninitiative‹ von Migrant:innen nahmen die ABH-Mitarbeiter:innen davon Notiz, wie Migrant:innen, die *de jure* kurz vor einer Ausweisung standen, eingebürgert wurden. Die Mitarbeiter:innen der Ausländerbehörde erfuhren von den Einbürgerungen ›ihrer‹ fragilen »Fälle«, da ihre »Kunden« auf einmal deutsche Ausweisdokumente vorlegten. Die Erfahrung, dass die Einbürgerung »solcher Fälle« möglich war, bewegte die Mitarbeiter:innen der Ausländerbehörde dazu, Migrant:innen mit einem fragilen ausländerrechtlichen Status, die sich in ihrem Arbeitsalltag als unprozessierbare »Fälle« erwiesen, *selbst* aufzufordern, sich um eine Einbürgerung zu bemühen. Die von Mitarbeiter:innen der Ausländerbehörde initiierte Anfrage der jeweiligen Migrant:innen bei der Einbürgerungsbehörde erwies sich in Abhängigkeit von der jeweiligen Konstellation mitunter als erfolgreich.

Wie intensiv die Stauung von unprozessierbaren »Fällen« in der migrationsbürokratischen Prozessierung erfahrbar ist, soll am Beispiel der Dauerprozessierung der rechtlich marginalisierten und aufenthaltsrechtlich besonders fragilen Migrant:innengruppe der Palästinenser:innen aufgezeigt werden.

»Die sollen hier nicht sein«

Die verwaltungsbezogene Sichtweise auf die »Fälle« eines *de jure* unprozessierbaren fragilen ausländerrechtlichen Status – etwa bei vorübergehender »Aussetzung der Abschiebung« (§ 60a), auch »Duldung« genannt – lässt sich mit den Worten einer ABH-Mitarbeiterin zusammenfassen, die mit Fällen dieser Art befasst ist: »Die sollen hier nicht sein.« Die zu den »Fällen« gehörenden Menschen *sind* jedoch da. Sie gehören zu den Personengruppen, die sich durch ihr »falling through the cracks [of bureaucracy]« (Bartfeld 2003, Walsh et al. 2015) auszeichnen.

Mit dem Widerspruch zwischen dem rechtlichen Sollzustand und dem faktischen Ist-Zustand müssen Behördenmitarbeiter:innen »irgendwie umgehen«. Ein bereits beschriebener Weg, das Spannungsverhältnis zwischen rechtlichem und faktischem Zustand aufzufangen, ist die migrationsbürokratische Dauerprozessierung an sich nicht prozessierbarer »Fälle«. Diese Stabilisierung *de administratione* der Diskrepanz zwischen fragiler rechtlicher Statusposition und faktischer Lebenswirklichkeit – teilweise über mehrere Jahrzehnte hinweg und auf beiden Seiten des behördlichen Tisches beziehungsweise der Glasscheibe generationenübergreifend – zeigt sich besonders deutlich am Beispiel der

Dauerprozessierung palästinensischer Migrant:innen. Die migrationsbürokratische Prozessierung dieser Gruppe führt die vermeintlich lineare institutionelle Integration auf mehreren Ebenen *ad absurdum*.

Die Palästinenser:innen im Wirkungsraum der deutschen Migrationsbürokratie stammen oftmals (wenn auch nicht ausschließlich) aus dem Libanon, sind jedoch nicht im Besitz der libanesischen Staatsbürgerschaft. Sie stellen eine relevante und quantitativ gewichtige Personen­gruppe dar,⁶ die weder die Voraussetzungen zur Anerkennung der individuellen Flüchtlingeigenschaft (§ 3 AsylG) oder des subsidiären Schutzes (§ 4 AsylG) erfüllt noch einen regulären befristeten Aufenthaltstitel erlangen kann, der sie in eine stabile aufenthaltsrechtliche Statusposition bringen würde.

Im Anschluss an die Ablehnung ihres Antrags auf Asyl oder eine Aufenthaltserlaubnis in Deutschland werden sie »zur Ausreise aufgefordert«. Da sie der Aufforderung nicht freiwillig nachkommen (»machen 'se natürlich nicht«) und eine forcierte Ausreise oftmals ebenfalls keine praktikable Option ist (»abgeschoben krieg 'ma sie auch nicht«), erhalten sie den fragilen ausländerrechtlichen Status der Duldung. Der als »Aussetzung der Abschiebung« (§ 60a AufenthG) konzipierte (Nicht-) Status kann aus unterschiedlichen Gründen Jahrzehnte lang und mehrere Generationen hinweg bestehen bleiben. Ein rechtlicher Stillstand, der das faktisch voranschreitende Leben rahmt und eine migrationsbürokratische Prozessierungsnotwendigkeit mit hoher Frequenz nach sich zieht. Die Mitarbeiter:innen, deren Aufgabe es ist, »Palästinenser« in Entsprechung zum Aufenthaltsrecht zu prozessieren, sind folglich mit einer zuge­spitzten Variante des ohnehin dicht mit migrationsbürokratischen Praktiken gefüllten Wirkungsraums der Ausländerbehörde konfrontiert.

Einreise ad absurdum – per Geburt

Zu der Ansammlung der »alten« Bestandsfälle, die verwaltungstechnisch zu prozessieren sind, *de jure* jedoch weder in die eine noch in die andere Richtung bewegt werden können, kommen stetig neue Fälle gleicher Unbeweglichkeit hinzu – sei es durch die Einreise in das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland aus dem Herkunftsland oder per Geburt (siehe auch Agamben 1995/2002: 184–189). Reist eine Person in die Bundesrepublik zu einem sich bereits in Deutschland befindenden Familienmitglied ersten Grades ein, dann werden *beide* Ereignisse – sowohl die

6 Man geht von mehreren Hunderttausend in Deutschland lebenden Palästinenser:innen aus; die genaue Anzahl ist jedoch aufgrund der unterschiedlichen rechtlichen und migrationsbürokratischen Status nicht bekannt (Medien­dienst Integration 2023).

Einreise über Staatsgrenzen hinweg als auch die biologische ›Einreise‹ nach Deutschland *durch Geburt* – verwaltungstechnisch als ›Familiennachzug‹ klassifiziert.

Problematisch wird diese migrationsbürokratische Praktik in Konstellationen, in denen der ausländerrechtliche Status der Eltern *keinen* legalen Familiennachzug vorsieht, wie bei Migrant:innen im Besitz einer ›Duldung‹ – ein Dokument, das vielen Palästinenser:innen ausgestellt wird. Juristisch abstrakt formuliert, dürfen ihre Neugeborenen gar nicht erst in die Bundesrepublik einreisen – weder aus einem anderen Land noch aus dem Bauch der Mutter. Fakt ist jedoch, dass auch Menschen mit fragilem ausländerrechtlichen Status Kinder zur Welt bringen. Die Geburt dieser Kinder stellt demnach die Einreise eines ›natürliche[n] nackte[n] Leben[s]‹ (Agamben 1995/2002: 136) dar, die *de jure* nicht möglich ist, *de facto* passiert und in ihrer durch diesen Widerspruch fragilen Situation *de administratione* stabilisiert werden muss. Vollzogen wird diese migrationsbürokratische Stabilisierung, indem den Kindern von Migrant:innen die gleiche aufenthaltsrechtliche Position zugewiesen wird wie ihren Eltern: Behördenmitarbeiter:innen ›geben‹ den Neugeborenen schlichtweg den ›gleichen Paragraphen wie den Eltern‹. Durch die Zuweisung eines ebenso fragilen Status werden auch die Kinder im Raum der ergebnislosen Dauerprozessierung positioniert. In der Konsequenz verdichtet sich der migrationsbürokratische Raum in den Bereichen, die die Prozessierung von Migrant:innen mit fragilem Status verantworten.

Sowohl die physische Präsenz eingereister Migrant:innen, die in keiner rechtsrelevanten Verwandtschaftsbeziehung zu bereits in Deutschland lebenden ›Palästinensern‹ stehen, als auch jene, die *de facto* ein (neugeborenes) Familienmitglied sind, stellen die Behördenmitarbeiter:innen vor eine nicht lösbare Aufgabe. Die Konfrontation mit diesen aus Sicht der Behördenmitarbeiter:innen unprozessierbaren ›Fällen‹ offenbart gleichzeitig die Unmöglichkeit, diese ausländerrechtlichen ›Fälle‹ zum Abschluss zu bringen. Die Notwendigkeit, die aufenthaltsrechtlichen Papiere dieser Migrant:innen in kurzen, doch regelmäßigen Abständen (Wochen, Monate) erneuern zu müssen, beansprucht die Strukturen der Migrationsverwaltung übermäßig. Diese Überbeanspruchung der Migrationsbürokratie resultiert in der weiter zunehmenden unintendierten Produktion von Stauräumen in weiteren Bereichen, in denen es ebenfalls um die migrationsbürokratische Prozessierung von Migrant:innen eines *fragilen* Status geht.

Erneut erweist sich die Aufnahme in die deutsche Staatsangehörigkeit durch Einbürgerung (Art. 2 StaatenlMindÜbkG, § 8 StAG) für diese Migrant:innengruppe und insbesondere ihre Kinder als (nahezu) einziger Weg, ihren eigenen Status und infolgedessen den Status ihrer direkten Familienmitglieder zu stabilisieren. Nicht selten werden palästinensische

Kinder unter der Prämisse eingebürgert (Art. 2 StaatenMindÜbkG), eine dauerhafte Einschreibung in die Staatenlosigkeit per Geburt vermeiden zu wollen. Umso bemerkenswerter erscheint es, dass im Kontext der deutschen Migrationsbürokratie »Palästinenser« – wie der nächste Abschnitt darlegt – regulär *nicht* als staatenlos gelten.

Migrationsbürokratie ad absurdum – nicht staatenlos, nur ungeklärt

Da Palästina, das Palästinenser:innen als ihr Herkunftsland ausweisen, von der Bundesrepublik nicht als Nationalstaat anerkannt wird, ist auch die palästinensische Staatsbürgerschaft keine in Deutschland etablierte juristische Kategorie. Als »echte« Staatenlose gelten die Migrant:innen mit diesem aufenthaltsrechtlichen Hintergrund im Kontext der Berliner Ausländerbehörde oftmals jedoch nicht. So heißt es in den Verfahrenshinweisen zum Aufenthalt in Berlin (VAB) von 2013 bezüglich der »[a]usländerrechtliche[n] Behandlung abgelehnter Asylbewerber aus Syrien« (VAB 2013):

»Das Bundesministerium des Innern hatte deshalb zuletzt mit Schreiben vom 11. Juli 2002 die Auffassung der Länder bestätigt, dass allein die Behauptung eines Antragstellers, er sei staatenlos, regelmäßig nicht ausreicht, um von seiner tatsächlichen Staatenlosigkeit auszugehen. Vielmehr habe das Bundesamt bis zu einem Nachweis von einer »ungeklärten« Staatsangehörigkeit auszugehen« (VAB 2013: 668).

Auch in den folgenden zehn Jahren scheint sich diesbezüglich keine Veränderung eingestellt zu haben – die Verfahrenshinweise aus dem Jahr 2023 enthalten eine identische Passage (VAB 2023: 829). Vor diesem Hintergrund bietet sich die Demonstration eines bürokratischen »falling through the cracks« in der Migrationsbürokratie anhand dieser Personengruppe besonders an.

Zur Registrierung und weiterführenden Verwaltung jeder ausländischen Person wird eine Drop-down-Anwendung bereitgehalten, die den jeweiligen Nationalstaat in Form einer Zahlenchiffre jeder prozessierten Ausländer:in zuordnet. Diese Information wird per Auswahl und Mausklick dem Datensatz der einzelnen »Kunden« zugewiesen und zur statistischen Auswertung bereitgestellt. Allen von der Bundesrepublik anerkannten Nationalstaaten ist eine Zahlenchiffre zugeordnet. Zudem stehen den Behördenmitarbeiter:innen zwei weitere, ebenfalls mit jeweils einer Zahlenchiffre versehene Kategorien zur Auswahl bereit: »staatenlos« und »ungeklärt«.

Da die Personengruppe der »Palästinenser« keinem anerkannten Nationalstaat zugeordnet werden kann, ist in der Computermaske auch keine Länderchiffre für Palästina hinterlegt. Doch auch eine Einordnung

zur Kategorie »staatenlos« wird »Palästinensern« in der Regel nicht zuteil. Hintergrund des Ausschlusses ist der Umstand, dass die Kategorie »staatenlos« nicht auf einer Selbstauskunft der Migrant:innen beruht, sondern einer behördlichen Überprüfung bedarf. Relevant ist, wie der deutsche Staat diese Menschen »sieht« (Scott 2008), nicht, wie sie sich selbst einordnen. Die Kategorie, in die Menschen mit palästinensischer Volkszugehörigkeit regelmäßig eingruppiert werden, lautet »ungeklärt«. Diese Zuweisung der Kategorie »ungeklärt« kommt auch anderen Personengruppen zuteil, etwa Sinti und Roma aus dem Herkunftsland Bulgarien (von denen ebenfalls viele *de facto* staatenlos sind). Aufgrund der großen Anzahl palästinensischer »Fälle«, die in der Berliner Behörde bearbeitet werden, und der Regelmäßigkeit, mit der diesen Personen der Code »ungeklärt« zugewiesen wird, bezeichnen die Mitarbeiter:innen im Arbeitsalltag diesen Zahlencode als Chiffre »für Palästinenser«.

Interaktion ad absurdum

Besonders spürbar wird das Spannungsverhältnis zwischen rechtlicher Stagnation und bürokratischer Notwendigkeit der Weiter-Prozessierung in den Interaktionen zwischen Palästinenser:innen und Behördenmitarbeiter:innen. Die dauerhaft bestehende Spannung zwischen der Prozessierungsnotwendigkeit und der Unmöglichkeit, die aufenthaltsrechtliche Statusveränderung im Rahmen des Aufenthaltsgesetzes hervorzubringen und den migrationsbürokratischen Prozess auf diese Weise abzuschließen, entlädt sich in verbalen Auseinandersetzungen zwischen den beiden Akteur:innengruppen. Immer wieder werden die zu diesen sperrigen »Fällen« gehörenden Migrant:innen aufgefordert, »heim[zu]fahren«.

Dieses »Heimfahren«, auf das die Behördenmitarbeiter:innen verweisen, darf nicht als eine Anregung (miss-)verstanden werden, in ein bestimmtes »Heimatland« *einzureisen*. Vielmehr handelt es sich hierbei um eine Aufforderung, das Gebiet der Bundesrepublik physisch zu verlassen. Schließlich stellt die physische Ausreise dieser Migrant:innen aus Deutschland eine Auflösung der beschriebenen juristisch-bürokratischen Pattsituation in Aussicht. Insofern ist es nicht überraschend, dass diese Aufforderung umso intensiver vorgebracht wird, je auswegloser die reguläre migrationsbürokratische Prozessierung erscheint. Regelmäßig ist sie durch den *inneren Korridor* (siehe Kapitel 2) der jeweiligen Unterabteilungen zu hören.

Ad absurdum werden Interaktionen dieser Art regelmäßig geführt, wenn junge Behördenmitarbeiter:innen im Alter von Anfang bis Mitte 20 jugendliche »Palästinenser« aufforderten, »*endlich* heim[zu]fahren«. Appelle dieser Art werden so routiniert vorgetragen, als wiederholten die jungen ABH-Mitarbeiter:innen sie seit Jahrzehnten unermüdetlich.

Bereits aufgrund des jungen Alters sowohl der Migrant:innen als auch der Behördenmitarbeiter:innen kann es sich hierbei nicht um eine mehrere Jahre oder gar Jahrzehnte lang ausgeübte diskursive Praktik handeln. Dennoch konnte ich während der Feldforschung in den entsprechenden Behördenbereichen wiederholt derartige Interaktionen beobachten.

Stets entstand der Eindruck einer höchst routinierten und ebenso anachronistischen diskursiven Appell-Praktik. Die ebenfalls bewährte Reaktion der jugendlichen »Palästinenser« deutete ihrerseits darauf hin, dass sie diese Art der Adressierung bereits gewohnt waren. Meist erwiderten sie schlicht, dass sie in Berlin geboren seien, um anzuzeigen, wie unlogisch der an sie gerichtete Appell in ihrer Wahrnehmung war. Die Dissonanz dieser Situation wurde umso spürbarer, als einer der Jugendlichen sagte, dass er »sehr gern heimfahren« würde und dass er das auch umgehend machen werde, sobald sein »Termin hier endlich vorbei« sei. Dann würde er sich nämlich »in die S-Bahn setzen« und in »seinen« Berliner Bezirk fahren.

Interaktionspassagen dieser Art wirkten nicht nur spannungsgeladen, sondern auch überholt. Es entstand der Eindruck, dass es vor Jahren oder Jahrzehnten einen Interaktionskontext gegeben haben muss, in dem eine solche Konversation zwischen der damaligen Generation der ABH-Mitarbeiter:innen und der damaligen Generation von Palästinenser:innen anschlussfähig an die (damaligen) lebensweltlichen Rahmenbedingungen gewesen sein muss. Die diskursive Praktik des Heimreise-Appells scheint mindestens eine Generation von Behördenmitarbeiter:innen »übersprungen« zu haben, ohne dass die Folgegeneration die Praktiken der vorausgehenden Generation verändert hätte, wie das oftmals der Fall ist. Die Abwesenheit einer Zwischengeneration der Behördenmitarbeiter:innen (siehe Kapitel 5) führte dazu, dass dieser Appell über Jahre hinweg weder modifiziert wurde noch Irritationen auslöste. Jüngere Mitarbeiter:innen übernahmen den Wortlaut des Appells ihrer erfahrenen, deutlich älteren Kolleg:innen im Rahmen ihrer unumgänglich zeit- und aufwendigen Einarbeitung. Lautstark wird in dieser Unterabteilung vermittelt, wie ein *missing generation gap* zur Konservierung bestimmter diskursiver migrationsbürokratischer Praktiken führt (siehe Kapitel 5).

9.2 Auflösung der Dauerprozessierung durch Übertragung einer diskursiven Praktik

Die Dauerprozessierung von Palästinenser:innen und anderen Migrant:innen mit fragilem ausländerrechtlichen Status wurde nur selten im Wirkungsraum der Ausländerbehörde aufgelöst. Auch die »Heimreise« traten die wenigsten »Palästinenser« an, die den Raum verließen.

Stattdessen wurde durch die Einbürgerung, die von Mitarbeiter:innen der Einbürgerungsbehörde vollzogen wurde, ein Ende der ziellosen Dauerprozessierung herbeigeführt. Unter welchen politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen die jeweiligen Einbürgerungen stattfanden, ist für die vorliegende Argumentation zweitrangig. Bedeutend ist hingegen, dass die Mitarbeiter:innen der Ausländerbehörde innerhalb ihres eigenen Wirkungsbereichs, der die Umsetzung des Aufenthaltsrechts umfasst, keine verlässliche Lösung finden konnten. Als unintendierte Konsequenz dieser Pattsituation etablierten sie alternative Vorgehensweisen, um die migrationsbürokratische Stauung auflösen zu können. Erst ein Ausscheren aus der stetig zunehmenden Verdichtung im Prozessierungsraum der Ausländerbehörde ermöglichte es, die institutionelle Integration dieser Migrant:innengruppe abzuschließen. Insofern ist es nicht verwunderlich, dass in den Unterabteilungen der Ausländerbehörde, die Fälle mit fragilem Status bearbeiteten, der Appell, »sich einbürgern zu lassen«, nahezu ebenso oft vernommen werden konnte wie die Aufforderung, »heimzufahren«.

Wie dargelegt worden ist, entstand die diskursive Praktik der Aufforderung, sich »um eine Einbürgerung zu bemühen«, im Kontext der Bearbeitung ausländerrechtlich fragiler Fälle. Mitarbeiter:innen der Ausländerbehörde wandten sich damit immer wieder an »Palästinenser«. Dieses Vorgehen lag in der migrationsbürokratisch unauflösbaren, doch stabilitätsbedürftigen Diskrepanz zwischen der Ebene des Rechts und der Faktizität begründet.

Migrant:innen, die im Besitz eines stabilen (zweckbezogenen) aufenthaltsrechtlichen Titels sind, haben *de jure* durchaus die Möglichkeit, je nach rechtlicher Konstellation im Anschluss an mehrere befristete Titel einen unbefristeten Aufenthaltstitel zu erhalten.⁷ Zahlreiche Migrant:innen konnten jedoch auch nach jahrelangem Aufenthalt nicht die anspruchsvollen Voraussetzungen für eine Entfristung ihres Aufenthaltsrechts nach § 9 AufenthG erfüllen. Vor dem Hintergrund dieser Entwicklung waren nicht nur die für fragile »Fälle« zuständigen Behördenmitarbeiter:innen, sondern nach und nach auch die mit der Bearbeitung stabiler »Fälle« beauftragten Mitarbeiter:innen mit einer (teils empfundenen, teils faktischen) Dauerprozessierung von »Fällen« konfrontiert.

Erneut führte die Notwendigkeit einer Dauerprozessierung zur un-intendierten Stauung. Nun waren Unterabteilungen betroffen, in denen die Bearbeitung stabiler »Fälle« festgelegter Herkunftsstaaten oder bestimmter »Paragrafen« vorgenommen wurde. Diese Stauung nahmen die zuständigen Behördenmitarbeiter:innen als problematisch wahr. Insbesondere da »grundsätzlich viele Fälle« zu bearbeiten waren – obwohl

7 Bis zur Einführung des Fachkräfteeinwanderungsgesetzes am 1. März 2020 wurde die Niederlassungserlaubnis oftmals nach § 9 AufenthG vergeben.

»dauerhafter Personalmangel« regelmäßig auf allen hierarchischen Ebenen artikuliert wurde –, verlangte die migrationsbürokratische Dauerprozessierung nach einem Abschluss, die Stauung nach einer (Auf-)Lösung. Diese (Auf-)Lösung versuchten die Behördenmitarbeiter:innen durch die Übertragung einer bewährten migrationsbürokratischen Praktik zu erreichen: Die Aufforderung, sich einbürgern zu lassen, expandierte ausgehend von der migrationsbürokratischen Prozessierung von »Kunden« eines fragilen Status zur Prozessierung von »Kunden«, die über einen stabilen ausländerrechtlichen Status verfügten.

Die hier nachgezeichnete »Karriere« (Watson et al. 2012: 69–73) der dargelegten migrationsbürokratischen Praktik mit einem Ursprung in der fragilen Peripherie des Rechts bis hin zur Prozessierung rechtlich stabiler Fälle ist in ihrer Übertragungsstruktur weder ein Einzelfall noch dem Zufall geschuldet. Vielmehr ist die Expansion migrationsbürokratischer Praktiken von der Peripherie des Rechts in Richtung seines Zentrums eine Tendenz, die auch für andere (migrations-)bürokratische Praktiken nachgezeichnet werden kann. Typisch sowohl für die Entstehung als auch für die Übertragung migrationsbürokratischer Praktiken sind Kontexte, in denen Behördenmitarbeiter:innen mit der Bearbeitung von »Fällen« konfrontiert sind, die sich im zur Verfügung stehenden Rechtsrahmen nicht mehr »vorwärts« bewegen lassen und dennoch stets weiterverfolgt und im Idealfall zu Ende prozessiert werden müssen.

Finden sich migrationsbürokratische »Fälle« in einer unauflösbaren Diskrepanz zwischen ihrem *De-jure*- und *De-facto*-Status wieder, bedarf es einer unaufhörlichen *De-administratio*-Stabilisierung über die Arbeit von *street-level bureaucrats*. Die nichtintendierte Konsequenz solcher Stabilisierungspraktiken kann jedoch, wie anhand der vorliegenden innerbehördlichen Expansion der »Aufforderung zur vorgezogenen Einbürgerung« gezeigt, zu einer systematischen Untergrabung des Gesetzes führen, mit dessen Umsetzung die jeweiligen, diese Aussage äußernden *state agents* beauftragt sind. Im vorliegenden Fall ist es die schleichende, gleichwohl systematische Untergrabung des Aufenthaltsrechts durch die Mitarbeiter:innen der Ausländerbehörde, die als unintendierte Konsequenz der Ausweitung einer diskursiven migrationsbürokratischen Praktik produziert und manifestiert wird.

9.3 Zusammenfassung

Das Kapitel legte dar, dass migrationsbürokratische Praktiken durch Behördenmitarbeiter:innen von einem Bereich der Migrationsbürokratie in einen anderen Bereich übertragen werden. Nachgezeichnet wurde der Weg einer diskursiven Praktik, die im Kontext der Prozessierung von Migrant:innen mit *fragilem* aufenthaltsrechtlichem Status entstanden

ist, in Zusammenhänge, die der migrationsbürokratischen Prozessierung von Migrant:innen mit einem *stabilen* ausländerrechtlichen Status gelten.

Stauungen an einzelnen Stellen der bürokratischen Prozessierung von Migrant:innen entstehen dann, wenn rechtliche und faktische Ebenen der personenbezogenen Verwaltung zu weit auseinander liegen. Den Übertrag von Praktiken von einem in einen anderen Zusammenhang nehmen Behördenmitarbeiter:innen vor, sofern besagte Praktiken sich zuvor an einer anderen Stelle der Migrationsbürokratie als zielführend erwiesen haben. Als Ziel wird in diesem Zusammenhang ein Beenden der migrationsbürokratischen Prozessierung von »Fällen« verstanden, die nicht innerhalb des Aufenthaltsrechts migrationsbürokratisch abgeschlossen werden können. Dies betrifft insbesondere Migrant:innen, die *de jure* ausreisepflichtig sind, *de facto* jedoch Jahrzehnte lang ihren Lebensmittelpunkt in der Bundesrepublik unterhalten und somit endlos migrationsbürokratisch dauerprozessiert werden.

Die Verwaltung, die im vorliegenden Zusammenhang als ein ineinandergreifendes Geflecht aus bürokratischen Praktiken unterschiedlicher Akteur:innen betrachtet wird, zeigt sich hier als eine Institution, deren Funktion weit über die Umsetzung von Recht in die Praxis – eine Transformationsleistung, die an sich selten linear und oftmals komplex ist – hinausgeht. Vielmehr nimmt sie an dieser Stelle eine stabilisierende Funktion in der Kluft zwischen rechtlichen und faktischen Rahmenbedingungen ein, die ihrerseits neue Realitäten schafft.

10. Karriere eines (migrations-) bürokratischen Artefakts

»[T]he core artefact of bureaucratic work [is]: documents, which come in various manifestations such as certificates, letters, reports, case files, decisions, internal guidelines and judgements« (Borrelli/Andreetta 2019: 2, siehe auch Hull 2012a, 2012b, Tuckett 2019).

Dieses abschließende Kapitel widmet sich dem Werdegang eines solchen bürokratischen Artefakts, das einen festen Platz im Kern deutscher Migrationsbürokratie eingenommen hat: *das deutsche Schulzeugnis*. Bezeichnend für die migrationsbürokratische ›Karriere‹ des Schulzeugnisses ist sein *per definitionem* nicht migrationsspezifischer Ursprung. Erst mit der aufenthaltsrechtlichen Verwertung dieses Dokuments durch die Mitarbeiter:innen der Ausländerbehörde entwickelte es sich zum nahezu klassischen bürokratischen Artefakt deutscher Migrationsbürokratie.

Mit dem Erreichen ihres 16. Geburtstags steht Jugendlichen nicht-deutscher Staatsbürgerschaft die Möglichkeit offen, einen Antrag auf ein »[e]igenständiges, unbefristetes Aufenthaltsrecht« (§ 35 AufenthG) zu stellen. Neben fünf legalen Jahren des Aufenthalts in Deutschland wird die Erteilung eines von den Eltern unabhängigen aufenthaltsrechtlichen Titels an schulische Leistungen geknüpft. Dementsprechend ziehen die Mitarbeiter:innen der Ausländerbehörde das Schulzeugnis »schon immer« bei ihrer Entscheidungsfindung zum besagten Paragraphen (§ 35 AufenthG) heran. Schließlich ist das Schulzeugnis das Dokument, auf dessen Basis die Behördenmitarbeiter:innen eine Prognose über das Erreichen eines Schulabschlusses der Antragsteller:in formulieren können. Relevant wird das vor dem Hintergrund, dass eine abgeschlossene Schulausbildung *perspektivisch* eine eigenständige Sicherung des Lebensunterhalts der antragstellenden Jugendlichen verspricht – eine Grundvoraussetzung für den Erhalt des unbefristeten Aufenthaltstitels im Fall volljähriger Antragsteller:innen. Zusätzlich zur antizipierten Prognose bietet das Schulzeugnis Behördenmitarbeiter:innen einen aufenthaltsrechtlich relevanten Blick in die Vergangenheit: Mit den Zeugnissen vergangener Schuljahre lässt sich der tatsächliche Aufenthaltsort von Kindern und Jugendlichen im schulpflichtigen Alter prüfen. Dabei sichten die *Mitarbeiter:innen der Ausländerbehörde* neben den Zeugnissen ausländischer Kinder auch regelmäßig die von *deutschen* Kindern.

Über den sogenannten Familiennachzug für den ausländischen »Elternteil eines minderjährigen ledigen Deutschen zur Ausübung der Personensorge« (§ 28 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 AufenthG) hielten auch *die Schulzeugnisse deutscher Kinder Einzug in deutsche Ausländerakten*. Dies

geschah nicht mit Blick auf Entscheidungen, die die Kinder direkt betreffen. Schließlich waren sie im Besitz der deutschen Staatsbürgerschaft. Die Zeugnisse waren vielmehr Bestandteile der Akten ihrer ausländischen Elternteile (siehe Kapitel 7, Abbildung 3, Konstellation b). Der jeweils andere Elternteil der bis zum Jahr 2000 ausschließlich deutschen *Ius-sanguinis*-Kinder hatte entsprechend eine deutsche Staatsbürgerschaft. Daher bot sich Mitarbeiter:innen der Ausländerbehörde neben dem Paragraphen für ausländische Eltern deutscher Kinder (§ 28 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 AufenthG) auch der Paragraph für den »Ehegatten eines Deutschen« (§ 28 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 AufenthG) als Ausweichmöglichkeit für die Erteilung eines Aufenthaltsrechts für den ausländischen Elternteil.

Mit Inkrafttreten des neuen Staatsangehörigkeitsrechts (StAG) am 01. Januar 2000 wurde die Kategorie des *ius soli* erstmals in der Bundesrepublik eingeführt. Nunmehr konnten deutsche Kinder bei Geburt nicht nur einen ausländischen Elternteil haben, sondern auch Nachkommen von zwei Ausländer:innen sein. Aufenthaltsrechtlich betrachtet kam erneut der gleiche Paragraph zum Einsatz (§ 28 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 AufenthG), aus migrationsbürokratischer Perspektive fehlte den Mitarbeiter:innen der Ausländerbehörde nun jedoch die Möglichkeit – im Rahmen der migrationsbürokratischen Prozessierung des ausländischen Elternteils – auf die deutsche Ehepartner:in auszuweichen, da diese ebenfalls eine ausländische Staatsbürgerschaft hatte. Da § 28 AufenthG den Aufenthalt des deutschen Familienmitglieds in Deutschland voraussetzt und Schulzeugnisse sich als Dokumente für die Aufenthaltsprüfung deutscher Kinder etabliert hatten, »wanderten« diese zu klassischen migrationsbürokratischen Artefakten avancierten Dokumente regelmäßig in die Ausländerakten ausländischer Eltern *deutscher Ius-soli-Kinder* ein.

Mit der Reform des Staatsangehörigkeitsrechts im Jahr 2014 hielt das deutsche Schulzeugnis Einzug in den Kontext der Einbürgerungsbehörde, die dem Abschluss der migrationsbürokratischen Prozessierung von Migrant:innen in Deutschland gewidmet ist. Dort wird das Dokument jedoch nicht herangezogen, um zu entscheiden, wer die deutsche Staatsbürgerschaft erhält. Es fungiert vielmehr als Entscheidungsgrundlage in der Frage, welche *Ius-soli*-Deutschen – die älteren ehemaligen *Ius-soli*-Kinder waren zu diesem Zeitpunkt bereits junge Erwachsene von bis zu 23 Jahren – ihre deutsche Staatsbürgerschaft *behalten dürfen*.

Die auf Schulleistungen bezogenen Informationen aus den Zeugnissen interessieren an dieser Stelle längst nicht mehr. Herangezogen wird das Dokument ausschließlich aufgrund seiner aufenthaltsbezogenen Aussagekraft.¹ Wer (tatsächlich) »im Inland aufgewachsen« ist und infolgedessen einen »engen Bezug zu Deutschland hat« (§ 29 Abs. 1a StAG), darf seine

1 Eine Aussagekraft, die Schulzeugnisse während der Covid-19-Pandemie und der Verlagerung des Unterrichts von Präsenz- zum Online-Format nicht mehr hatten.

deutsche Staatsbürgerschaft – trotz Besitz ausländischer Staatsbürgerschaft(en) – weiterhin beibehalten. Anders formuliert: Das Schulzeugnis entwickelte sich von einem Dokument, das als Entscheidungsgrundlage für die *Entfristung des Aufenthaltsrechts* von Ausländer:innen herangezogen wurde, zu einer Entscheidungsbasis für die *Entfristung der Staatsbürgerschaft* deutscher Bürger:innen. Anhand dieser ›Karriere‹ (Watson et al. 2012: 69–73) ist zu beobachten, wie (a) bürokratische Artefakte an die Peripherie der staatlichen Mitgliedschaft gelangen und (b) die dazugehörigen Praktiken anschließend von der Peripherie des Rechts (AufenthG) zum nationalstaatlichen Kern (StAG) expandieren.

10.1 Das deutsche Schulzeugnis hält Einzug in die deutsche Migrationsbürokratie

Der folgende Interviewausschnitt ist im Verlauf der Feldforschung in der Ausländerbehörde in den Jahren 2012 und 2013 entstanden und behandelt die aufenthaltsrechtliche Verwertung deutscher Schulzeugnisse im Zuge der migrationsbürokratischen Prozessierung von (zunächst) ausländischen Kindern und Jugendlichen.

AL: Ist es was Neues, dass dieser Fokus auf ähm Kinder irgendwie da ist? Was mir aufgefallen ist, (ist), dass man nach Zeugnissen fragt (Frau Manner: Mh) und das hatte ich so gar nicht auf'm Schirm. Was, irgendwie, Zeugnisse mit dem Aufenthaltstitel (zu tun haben). Also jetzt klar, wenn ich weiterdenke, macht es für mich Sinn, aber ich hatte das ehrlich gesagt, einfach nicht auf'm Schirm. Ist es was Neues?

Frau Manner: Nein, nicht so richtig. Das ist schon immer so, dass man ja wenn, wenn derjenige 16 (Jahre alt) ist, dass man prüft, wie lange er hier ... oder ... er muss ja ... stotter [sic!] ... (steht auf und holt ein Exemplar des Aufenthaltsgesetzes aus dem Regal). Hier steht ja 'ne Formulierung (Frau Manner gibt die veraltete Formulierung aus dem Gedächtnis wieder) »acht Jahre durchgängig hier«² und grade bei unseren, grade bei unseren Kunden (kommt es oftmals vor), dass sie Jahre wieder in der Heimat verbringen. Und durch die Zeugnisse sehen wir halt, dass die Leute durchgängig hier waren.

Also 'ne Meldebescheinigung *alleine* würde jetzt nichts beweisen und im (§) 35 (AufenthG) steht ja (blättert und liest vor): »Wenn er im Zeitpunkt der Vollendung seines 16. Lebensjahres seit fünf

2 »Die erforderlichen Zeiten einer AE wurden von 8 [§ 26 AuslG] auf 5 [§ 35 AufenthG] Jahre verringert« (VAB 2013: 250).

Jahren im Besitz der Aufenthaltserlaubnis ist. « Und dann muss der Lebensunterhalt gesichert sein (über die Eltern) oder er sich in einer Ausbildung befinden, die zu einem anerkannten schulischen oder beruflichen Bildungsabschluss führt oder einem Hochschulabschluss. Und wir müssen ja im Prinzip, wenn wir uns die Zeugnisse angucken ... Erst mal im letzten (Zeugnis) sehen wir ja, ist es wahrscheinlich, dass er die Schule schafft oder nicht. Und wir haben ein bisschen so 'ne Daumenregel, wo draufsteht, naja ›bei drei Fünfen wird's halt schwierig‹, ne?! Schafft er den Schulabschluss nicht mehr ... Dass man so sieht, was ist da mit Integration. Aber das Wichtige ist, dass es wahrscheinlich ist, dass er diesen Schulabschluss schafft. Und ... da gucken wir halt nach. Wir haben dazu auch was in den VABs (Verfahrenshinweise der Ausländerbehörde Berlin) zu (§) 35 (AufenthG) und da steht es auch nochmal drin.

Und ähm, wir lassen uns eben lückenlos die Zeugnisse praktisch von der Grundschule bis zur, bis zum 16. Lebensjahr vorlegen. Das sind natürlich *mehr* als fünf Jahre. Ähm, aber da sieht man halt auch, wann sind die, sind die Kinder nochmal, sind die Kinder ausgereist zwischendurch oder wann sind sie zuletzt gekommen. Manchmal haben wir eben, dass sie von 4. bis 6. Klasse sind die im Heimatland (der Eltern) und reisen dann zur 7. (Klasse) erst wieder ein und haben entsprechend Startschwierigkeiten. Und dann sind auch die fünf Jahre auch ganz oft nicht erfüllt, ne?! Weil die sind ja, wenn sie 16 sind, sind sie (in der) 9. Klasse. Wenn die dann erst zur 7. (Klasse) wiedergekommen sind, dann sind's halt nicht fünf Jahre. Da können sie kein' (§) 35 (AufenthG) kriegen (d. h. eigenständiges, unbefristetes Aufenthaltsrecht für Kinder). Dann müssen wir halt gucken, was haben die Eltern? Und dann gibt's halt befristete Titel, bis die Voraussetzungen für die (Erwachsenen-)Niederlassungserlaubnis vorliegen. Deswegen ist da so der Fokus drauf.

AL: (Und das) war schon immer so?

Frau Manner: War schon immer so. Wir haben das, ähm, es immer mal wieder verändert, mit dem, was gucken wir, wenn (die Jugendliche oder der Jugendliche) 16 (Jahre) ist, was muss vorliegen. Also früher gab's – muss man die älteren Kollegen mal fragen, sicherlich auch so weiß ich nicht: mit zwei Sechsen gibt's keine NE (Niederlassungserlaubnis für Kinder) oder so?! Und es war halt immer alles sehr schematisch. Und man muss halt schon, weil *dazu* sagt das Gesetz ja nichts. Es sagt ja, es muss wahrscheinlich sein, dass es einen Schulabschluss gibt. Ich mein, was ist »wahrscheinlich«? Ja, also man kann auch mit 'nem Zeugnis in mit alles Vieren, kann

man den Schulabschluss schaffen. Man kann aber auch völlig abkacken (...) Ja, genau, das ist so'n bisschen der Hintergrund, dass wir da auf diese Schulzeugnisse so Wert legen.

Womöglich steht dann da was zur Lebenssicherung der Eltern. Weil, das sind dann so die beiden Varianten, die das Gesetz vorgibt. (Dass) der Lebensunterhalt gesichert ist, das heißt die Eltern müssen so viel verdienen, dass sie ohne öffentliche Mittel auskommen oder eben das andere – (der/die Jugendliche) muss sich in 'ner Ausbildung befinden, (die) zu einem anerkannten Bildungs- oder Berufsabschluss führt.

(Vignette *Deutsches Schulzeugnis*,
ABH Berlin, 2013, AL)

Ursprünglich dienten die Schulzeugnisse den Mitarbeiter:innen der Ausländerbehörde als Grundlage für eine *Prognose* bezüglich eines möglichen Schulabschlusses. Hintergrund für die Notwendigkeit dieser Vorhersage ist die rechtliche Möglichkeit für ausländische Jugendliche, mit Vollendung ihres 16. Lebensjahrs erstmals eine von ihren Eltern *unabhängige unbefristete Aufenthaltserlaubnis* zu beantragen (§ 35 AufenthG).

Die Voraussetzung für die Erteilung der Niederlassungserlaubnis für einen »minderjährigen Ausländer« (§ 35 AufenthG) bezieht sich einerseits auf die (aktuelle beziehungsweise zukünftige) Sicherung des eigenen Lebensunterhalts. Sie kann durch das Einkommen der Erziehungsberechtigten gewährleistet werden oder auf Basis eines wahrscheinlichen Schulabschlusses zu erwarten sein. In welchem Fall ein »Bildungsabschluss« (§ 35 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 AufenthG) tatsächlich zu erwarten ist, führt das Gesetz nicht weiter aus. In den Verfahrenshinweisen zum Aufenthalt in Berlin (VAB 2013) wird dieser Gesetzestext folgendermaßen erläutert:

»Soweit der Lebensunterhalt des Antragstellers nach den unter [...] genannten Kriterien nicht dauerhaft gesichert ist, ist gem. § 35 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 zu prüfen, ob der Jugendliche oder junge Erwachsene sich in einer Ausbildung befindet, die zu einem anerkannten schulischen, beruflichen oder akademischen Bildungsabschluss führt. Davon ist dann auszugehen, wenn die Prognose gerechtfertigt ist, dass der Antragsteller aufgrund ordnungsgemäßen und regelmäßigen Besuchs der Schule bzw. ordnungsgemäßer Absolvierung seiner betrieblichen oder Hochschul-Ausbildung einen solchen Abschluss erwerben wird. Die Tatsache, dass er formal Schüler bzw. Studierender einer allgemeinbildenden, Berufsschule oder Hochschule ist, *genügt* schon nach dem Wortlaut der Vorschrift für sich genommen *nicht*. Vielmehr beruht der erleichterte Erwerb der Niederlassungserlaubnis in diesen Fällen auf der Vermutung,

dass der Ausländer sich mit einem deutschen Bildungsabschluss leichter wirtschaftlich integriert und damit seinen Lebensunterhalt sichern kann als ohne einen entsprechenden Abschluss.

Die bisherige Schulbiographie muss daher die Annahme erlauben, dass der Antragsteller sich *tatsächlich* in einer von ihm auf Abschluss angelegten ›Ausbildung befindet‹. Hierfür sind im Zweifelsfall die vorzulegenden Schulzeugnisse heranzuziehen. Ergeben sich hieraus beispielsweise in dem Jahr vor Antragstellung erhebliche unentschuldigte Fehlzeiten und/oder lassen die Noten darauf schließen, dass der Antragsteller die Schule nur formal besucht und das Erwerben eines Abschlusses unwahrscheinlich ist, bewertet die Ausländerbehörde weder die schulischen Leistungen noch die Erfolgsaussichten des Betroffenen, einen Abschluss erwerben zu können. Dem Antragsteller ist vielmehr Gelegenheit zu geben, durch entsprechende Nachweise (z. B. eine aktuelle Schulbescheinigung) zu belegen, dass er trotz Fehlzeiten regelmäßig die Schule besucht und im Abschlussjahr ein erfolgreicher Schulabschluss *wahrscheinlich* ist (vgl. § 82 Abs. 1)« (VAB 2013: 250–251, Herv. AL).

Das Erreichen eines Schulabschlusses muss demnach »*wahrscheinlich*« sein, wobei »die Noten« auf diese Wahrscheinlichkeit »schließen lassen« müssen. Gleichzeitig wurde den Behördenmitarbeiter:innen die Möglichkeit eingeräumt, »[i]m Zweifelsfall die vorzulegenden Schulzeugnisse [der bisherigen Schulbiografie] heranzuziehen«, um eine auf den erwartbaren Schulabschluss bezogene Prognose formulieren zu können. Anschließend können die Mitarbeiter:innen der Ausländerbehörde ihre aufenthaltsrechtliche Entscheidung auf diese Vorhersage der schulischen Leistungen der Antragsteller:innen stützen.

Zusätzlich zu dem zu erwartenden Schulabschluss müssen die jugendlichen Antragsteller:innen ein aufenthaltsbezogenes Kriterium erfüllen – den fünfjährigen »Besitz der Aufenthaltserlaubnis« (§ 35 Abs. 1 AufenthG). Paradoxerweise können die adressierten Jugendlichen den Zeitraum ihres Aufenthalts nicht anhand ihres »Besitz[es] einer Aufenthaltserlaubnis [beziehungsweise seit dem Inkrafttreten des AufenthG: eines Aufenthaltstitels]« (§ 35 Abs. 1 AufenthG) nachweisen. Denn »Zeiten, [...] in denen der Ausländer außerhalb des Bundesgebiets die Schule besucht hat« (§ 35 Abs. 2 AufenthG), werden nicht angerechnet. Dies scheint umso bemerkenswerter, als der Aufenthaltstitel sowohl das Kerndokument des deutschen *Aufenthaltsrechts* ist als auch zentral ist für die *migrationsbürokratische Prozessierung* in Deutschland – zwei Dinge, die sich, wie die vorliegende Arbeit zeigt, als miteinander verwobene, jedoch verschiedene Entitäten herausstellen (siehe auch Kapitel 1 und 9).

Auch das Dokument, das die deutschen Einwohnermeldeämter explizit zum Nachweis des Wohnsitzes einer Person ausstellen (§ 18 BMG), genügt nicht für den Nachweis des Aufenthaltsorts. »Also 'ne Meldebescheinigung *alleine* würde jetzt nichts beweisen«, erklärt Frau Manner

im Interview. Doch auch in Kombination mit den entsprechenden Aufenthaltstiteln erfüllt die Meldebescheinigung nicht die Prüfvoraussetzungen.

Die Unzuverlässigkeit der beiden explizit auf Aufenthalt und Wohnsitz einer Person ausgerichteten Dokumente liegt darin begründet, dass sie einmalig ausgestellt werden. Eine regelmäßige wiederholte Überprüfung des *tatsächlichen* Aufenthaltsorts einer Person wird während der Gültigkeitsdauer der beiden Dokumente nicht vorgenommen. Für die Behördenmitarbeiter:innen, die eine Entscheidung zur Niederlassungserlaubnis für Kinder nach § 35 AufenthG fällen müssen, ist dies ein Problem, mit dem sie im Arbeitsalltag *regelmäßig* konfrontiert sind.

Dort, wo Behördenmitarbeiter:innen migrationsbürokratischen Herausforderungen *regelmäßig und in hoher Anzahl* begegneten, schafften sie eine migrationsbürokratische Lösung: Der migrationsbürokratische Blick weitete sich und erfasste nunmehr auch die Dokumentationen deutscher Bildungseinrichtungen. Da in Deutschland lebende Minderjährige im Alter zwischen sechs und 18 Jahren der Schulpflicht unterliegen, erwies sich die auf Präsenz fokussierte Dokumentation deutscher Schulen als besonders geeignet für eine migrationsbürokratische Bewertung. Der Blick in die Schulzeugnisse ermöglichte die retrospektive Überprüfung des tatsächlichen Aufenthaltsorts der jugendlichen Antragsteller:innen.

Vor diesem Hintergrund schlugen die VAB erneut vor, deutsche Schulzeugnisse einer Prüfung zu unterziehen. Zu diesem Zweck sollten die antragstellenden Migrant:innen nicht nur Zertifikate des letzten Schuljahrs vor Antragstellung, sondern »lückenlos die Zeugnisse praktisch von der Grundschule bis zum 16. Lebensjahr vorlegen« (Frau Manner):

»35.2. Aus § 35 Abs. 2 folgt, dass grundsätzlich die *Vorlage aller Schulzeugnisse* verlangt werden sollte. Kopien sind vollständig zur Akte zu nehmen. Soweit die Zeugnisse als Anlage Informationen über das Sozialverhalten enthalten, gilt dies auch für diese Informationen« (VAB 2013: 251, Herv. i. O.)

Während es hinsichtlich § 35 Abs. 1 Satz 2 AufenthG noch heißt, dass »die vorzulegenden Schulzeugnisse erst im *Zweifelsfall*« (VAB 2013: 251, Herv. AL) heranzuziehen seien, wird nur wenige Zeilen danach im Rekurs auf § 35 Abs. 2 AufenthG mit Hervorhebung darauf hingewiesen, dass »grundsätzlich die *Vorlage aller Schulzeugnisse* verlangt« (VAB 2013: 251, Herv. i. O.) werden sollte und diese »vollständig zur Akte zu nehmen« (VAB 2013: 251) sind. Zudem sollen auch die in Zeugnissen gegebenenfalls enthaltenen »Informationen über das Sozialverhalten« (VAB 2013: 251) der Minderjährigen in ihre »Ausländerakten« aufgenommen werden. Daran, dass auch für diese Informationen früher oder

später eine (migrations-)bürokratische prüfungsbezogene Verwendung gefunden wird, lässt die Dynamik des vorliegenden Felds kaum Zweifel.

Das Motiv der durch Lehrpersonal vollzogenen Informationsakkumulation, die im Zweifelsfall zweckentfremdet wird, ist derart präsent, dass es längst eine Einschreibung in die popkulturelle Literatur erfahren hat. In seinem bekannten Roman *Vincent* (2007, Originaltitel *Torture the Artist*) beschreibt Joey Goebel das Leben des hochbegabten Vincent, dessen Genius durch (s)ein künstlich produziertes Unglück gefördert werden soll. Gemeinsam mit anderen Kindern, deren Begabung ausgeschöpft werden soll, wird er zum Schüler der als Bildungseinrichtung getarnten Firma *New Renaissance*. Neben den regulären Unterrichtseinheiten erwartet die Schüler dort auch eine durchgängige Dokumentation ihres Verhaltens durch das Lehrpersonal. Bemerkenswert ist die folgende Passage, die den Kern bürokratischer Prozesse in ihrer systemimmanenten Intransparenz ausweist:

»Grundwissen« war nicht nur das einzige Pflichtfach, dieses Fach zeichnete sich durch noch etwas aus, das in keinem Lehrplan oder Schulbuch stand: Jeder Pflichtfach-Lehrer war gehalten, am Ende des Schuljahrs über jeden einzelnen Schüler einen Verhaltensbericht zu schreiben. Die Schüler ahnten nicht, daß ihr Verhalten aktenkundig wurde, und die Lehrer wußten nicht, warum sie es dokumentierten« (Goebel 2007: 37).

Die Dokumentierenden wissen nicht, zu welchem Zweck sie personenbezogene Informationen sammeln, während die Dokumentierten über den Dokumentationsvorgang im Unklaren gelassen werden. In der Fiktion dient die verschriftliche Information dazu, die begabten Schützlinge im Dienste der Kunst in einem Zustand des Unglücks zu halten. Doch auch in der Realität tragen Lehrpersonal und Lehrinrichtungen (oftmals ohne ihr Wissen) dazu bei, Informationen über ihre Schüler:innen anzuhäufen, ohne die Konsequenzen der Verwendung dieser Daten überblicken zu können. Noch ein Jahrzehnt später kann diese Information eine migrationsbürokratische Verwertung erfahren, auf deren Basis der Aufenthalt (oder auch die Staatsbürgerschaft) einer Person entfristet oder beendet werden kann.

Wegen der Notwendigkeit, eine ausländerrechtlich bedeutsame Prüfung und Prognose zu schulischen Leistungen vornehmen zu müssen, wird das Schulzeugnis in die migrationsbürokratische Prozessierung ausländischer Jugendlicher eingeführt. Einmal im Prozessierungskontext angekommen, wird die Praktik der Schulzeugnisprüfung durch *Wiederholung* und *Routinisiertheit* (H. Schäfer 2016, Reckwitz 2003) in das Grundrepertoire der migrationsbürokratischen Praktiken der Mitarbeiter:innen der Ausländerbehörde aufgenommen.

10.2 Etablierte Praxis, neuer Fokus: Zeugnisse deutscher Kinder in der Ausländerbehörde

Hauptsächlich prüften die Mitarbeiter:innen der Ausländerbehörde *ex post* den tatsächlichen Aufenthaltsort der ausländischen 16-Jährigen, die einen Antrag auf unbefristetes Aufenthaltsrecht nach § 35 AufenthG gestellt hatten. Im Zusammenhang mit der migrationsbürokratischen Prozessierung von nichtdeutschen Erwachsenen, die (aufgrund der deutschen Staatsbürgerschaft ihrer Partner:in) zu Eltern deutscher Kinder geworden sind, rückten auch die Zeugnisse dieser *deutschen* Kinder in den Fokus der Mitarbeiter:innen der Ausländerbehörde.

Um die folgende Argumentation nachvollziehen zu können, ist es wichtig, sich eine Besonderheit des deutschen Aufenthaltsrechts vor Augen zu führen: Im deutschen Aufenthaltsrecht besteht keine Möglichkeit der Akkumulation unterschiedlicher Aufenthaltszwecke. Ausländische Migrant:innen, die mit einer deutschen Ehepartner:in verheiratet sind und Eltern deutscher Kinder werden, können ihr Aufenthaltsrecht entweder von ihrer deutschen Ehepartner:in ableiten (§ 28 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 AufenthG) *oder* von ihrem deutschen Kind beziehen (§ 28 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 AufenthG).³ In beiden Rechtskonstellationen tritt das Aufenthaltsrecht des ausländischen Elternteils *de jure* nur in Kraft, sofern das deutsche Familienmitglied, von dem der Titel abgeleitet wird, sich *de facto* in Deutschland aufhält. *De jure* deutsch zu sein, reicht nicht aus. Leitet der ausländische Elternteil sein Aufenthaltsrecht vom eigenen deutschen Kind ab, rückt dessen Aufenthaltsort in den Fokus der Mitarbeiter:innen der Ausländerbehörde.

Erneut sind es die Schulzeugnisse, die zur Prüfung des Aufenthalts eines Kindes herangezogen werden. Schließlich hat sich, aus Sicht der Behördenmitarbeiter:innen, die Prüfung des tatsächlichen Aufenthalts Minderjähriger anhand ihrer Schulzeugnisse bereits im weiter oben dargelegten Kontext der minderjährigen Ausländer:innen nach § 35 AufenthG bewährt. In dieser Konstellation sind es jedoch nicht ausländische, sondern deutsche Kinder, deren Schulzeugnisse zum Bestandteil

3 Das gleiche System des Entweder-Oder gilt innerhalb der deutschen Ausländerbehörden hinsichtlich multipler nichtdeutscher Staatsangehörigkeiten. Zwar können alle Staatsangehörigkeiten »zur Akte genommen« werden, die migrationsbürokratische Prozessierung wird jedoch in Entsprechung zu ausschließlich *einer* ausländischen Staatsangehörigkeit vorgenommen. »Für uns ist er Amerikaner, sonst nix!«, erklärte mir eine Sachbearbeiterin den Hintergrund ihrer Argumentation im Anschluss an eine »Diskussion« mit einem langjährigen Antragsteller, der seine zweite ausländische Staatsbürgerschaft in der »Diskussion« um eine Verlängerung seines Aufenthaltstitels anführte.

einer migrationsbürokratischen Prozessierung werden – der migrationsbürokratischen Prozessierung ihrer ausländischen Elternteile.

*Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes –
Auswirkungen in der Ausländerbehörde*

Bis zum Eintreten der *Ius-soli*-Reform des Staatsangehörigkeitsgesetzes im Jahr 2000 war den Mitarbeiter:innen der deutschen Ausländerbehörden nur die beschriebene Konstellationsart unter Einbezug deutscher Kinder bekannt: ein deutsches Kind mit je einem deutschen und einem ausländischen Elternteil. Mit dem Inkrafttreten der Reform des Staatsangehörigkeitsrechts am 01. Januar 2000 erreichte eine neue Konstellation die migrationsbürokratische Prüfung: ein deutsches Kind mit *zwei* ausländischen Elternteilen. Das Inkrafttreten des neuen Staatsangehörigkeitsgesetzes (StAG), das die Mitarbeiter:innen der Einbürgerungsbehörde in der Praxis zu verantworten haben, wirkte sich auch auf die Praktiken der Mitarbeiter:innen der Ausländerbehörde aus.

Die deutsche Staatsbürgerschaft per Geburtsort (*ius soli*) erhielten die in der Bundesrepublik geborenen Kinder von Ausländer:innen, sofern einer der Elternteile seit »acht Jahren rechtmäßig seinen gewöhnlichen Aufenthalt im Inland« (§ 4 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 StAG) hatte und über einen dauerhaften und gefestigten Aufenthaltsstatus verfügte. Der Aufenthaltstitel des anderen ausländischen Elternteils, der gegebenenfalls schwächer ausfiel, wurde auf Basis der Verwandtschaft ersten Grades zum neugeborenen deutschen Kind aktualisiert. Erneut ergab sich eine Konstellation des Aufenthaltsrechts, in der ausländische Erwachsene ein Aufenthaltsrecht von ihrem deutschen Kind ableiten konnten (siehe Kapitel 7, Abbildung 3, Konstellation b), also *de jure* Anrecht auf Aufenthalt in Deutschland erhielten, *sofern* ihr deutsches Kind *de facto* in Deutschland »aufhältig war«.

Diese Rechtskonstellation ergab sich sowohl für Kinder, die seit dem 01.01.2000 in Deutschland geboren worden sind (§ 4 Abs. 3 StAG), als auch für Kinder, die auf Basis der neuen Reform eingebürgert wurden (§ 40b StAG). Die Schulzeugnisse sowohl der gebürtigen Deutschen als auch der nach § 40b StAG eingebürgerten deutschen Kinder rückten unausweichlich in den prüfenden Blick der Mitarbeiter:innen der Ausländerbehörden, sofern die ausländischen Eltern ein Aufenthaltsrecht über ihre deutschen Kinder bezogen.

Beide Gruppen dieser sogenannten *Ius-soli*-Kinder, medial oftmals als »Optionskinder« (z. B. Petermann 2013) bezeichnet, erhielten die deutsche Staatsbürgerschaft *auf Zeit* mit der Auflage, sich spätestens bis zum 23. Geburtstag endgültig und unwiderruflich *für* oder *gegen* die deutsche Staatsbürgerschaft zu entscheiden (*Optionspflicht*).

Die Beibehaltung der deutschen Staatsangehörigkeit setzte den Verzicht auf die bestehende(n) ausländische(n) Staatsbürgerschaft(en) voraus. Verzichteten die jungen Erwachsenen hingegen auf die deutsche Staatsbürgerschaft, gehörten sie in Deutschland zur rechtlichen Kategorie des Ausländers (§ 2 Abs. 1 AufenthG). Aus dieser Statusveränderung ergab sich für sie die Notwendigkeit, sich im Wirkungsraum der Ausländerbehörde »um eine Aufenthaltserlaubnis zu bemühen«, sofern sie weiterhin in Deutschland wohnhaft bleiben wollten.

Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes – Auswirkungen in der Einbürgerungsbehörde

Im Jahr 2013 erreichte die erste Kohorte der ›Optionskinder‹, die im Jahr 2000 im Alter von unter zehn Jahren auf Grundlage der Novellierung des Staatsangehörigkeitsrechts von 1999 eingebürgert worden waren, das Alter von 23 Jahren und somit den Zeitpunkt, an dem sie nach § 4 Abs. 4 StAG in der vor dem 20.08.2021 geltenden Fassung zur Wahl einer der staatsbürgerlichen Optionen verpflichtet wurden. Dieser Entwicklung wurde eine ausgiebige mediale Aufmerksamkeit zuteil (z. B. König 2013, Riedel 2013).

Es war einer dieser »bumps and coincidences« (Chua 2015: 656) empirischer Forschung, dass die Feldforschung im Kontext der Einbürgerungsbehörde mit diesen intensiven öffentlichen und fachlichen Diskussionen zusammenfiel, die vor dem Hintergrund der konsekutiv multilokalen Ausrichtung der vorliegenden Arbeit produktiv gemacht werden konnte. Diese Koinzidenz eröffnete mir die Perspektive auf die innerbehördliche Auseinandersetzung mit der öffentlich und in Fachkreisen diskutierten potenziellen Gesetzesänderung, ihren möglichen Umsetzungsarten sowie den Konsequenzen, die sich für die Arbeit der Mitarbeiter:innen der Einbürgerungsbehörde aus dem Wegfall der Optionspflicht ergeben würden.

Insbesondere die Wahl der medial verwendeten Begrifflichkeiten im Rahmen der Diskussionen um potenzielle Gesetzesänderungen wurde von den Mitarbeiter:innen der Einbürgerungsbehörde beklagt. Den unglücklich gewählten und »schlichtweg falschen Begriff ›Doppelpass‹« kritisierten sie besonders (z. B. Topçu 2014). »Es gibt ja nicht so etwas wie einen Doppelpass«, man könne ja »theoretisch« mehrere Staatsbürgerschaften haben und dementsprechend »im Besitz mehrerer Pässe sein. Aber das sind unterschiedliche Dokumente«. Ein »Pass für alles« existiere nun mal nicht, erklärten die Behördenmitarbeiter:innen sowohl mir als auch den Migrant:innen, die sich regelmäßig nach den Möglichkeiten für den besagten »Doppelpass« erkundigten.

Zudem kritisierten die Mitarbeiter:innen der Einbürgerungsbehörde, die mediale Präsenz der Thematik des »Doppelpasses« habe dazu

geführt, dass sich viele Ausländergruppen angesprochen fühlen, deren ausländerrechtlicher und staatsbürgerlicher Status *per definitionem* nicht von der in Entstehung begriffenen gesetzlichen Neuregelung betroffen sein würde. Die in Print- und Fernsehmedien sowie im Internet besprochene gesetzliche Änderung sei »ja nur für die Optionskinder relevant«, erklärten sie mir. Da die einzelnen Facetten der entsprechenden Rechtslagen für Laien oftmals nicht ersichtlich sind, »fühlen sich die anderen [in Deutschland lebenden Ausländer:innen] auch angesprochen«. Vor diesem Hintergrund erreichten die Mitarbeiter:innen der Einbürgerungsbehörde ununterbrochen Anfragen nach dem vermeintlich »bald verfügbaren Doppelpass«.

In der Zwischenzeit beschäftigten sich Expert:innen der Politik, Verwaltung und Wissenschaft mit der Frage, ob eine Optionspflicht weiterhin bestehen bleiben sollte. Kritisiert wurde, dass die Umsetzung der Optionspflicht sich als zu komplex und integrationshindernd darstellte (z. B. Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege 2012: 6–7, Farahat 2014). Die daraufhin entstandene politische und mediale Debatte behandelte die Frage, ob den heranwachsenden ›Optionskindern‹ doch noch ein grundsätzliches Recht auf Mehrstaatlichkeit zugesprochen werden sollte (z. B. Deutscher Bundestag 2013b, Petermann 2013, Deutscher Städte- und Gemeindebund 2014, una/LTO-Redaktion 2013). Noch im Jahr 2013 zeichnete sich die Tendenz in Richtung einer Hinnahme von Mehrstaatlichkeit für die *Ius-soli*-Kinder ab. Die innenpolitische Debatte, ob *Ius-soli*-Deutsche weitere Staatsbürgerschaften haben dürften, mündete in die Frage nach den Bedingungen für die Beibehaltung der deutschen Staatsbürgerschaft trotz Besitz weiterer, ausländischer Staatsbürgerschaft(en).

10.3 Etablierte Praxis, neuer Kontext: Zeugnisse deutscher Kinder in der Einbürgerungsbehörde

Seit dem 20. Dezember 2014 verzichtet der Gesetzgeber auf die Optionspflicht der *Ius-soli*-Kinder und nimmt die Mehrstaatlichkeit dieser Bürger:innen hin (Deutscher Bundestag 2014)⁴. Die optionsbefreite Beibehaltung der deutschen und ausländischen Staatsbürgerschaften gilt jedoch *ausschließlich* für diejenigen jungen Erwachsenen, die einen »engen Bezug zu Deutschland« (§ 29 Abs. 1a StAG) nachweisen können. Die rechtliche Dechiffrierung des »engen Bezugs« lautet wie folgt:

4 Für die Aufarbeitung der Optionspflicht in den Jahren 2000 bis 2014 siehe Worbs 2014.

»(1a) Ein Deutscher nach Absatz 1 ist im Inland aufgewachsen, wenn er bis zur Vollendung seines 21. Lebensjahres

1. sich acht Jahre gewöhnlich im Inland aufgehalten hat,
2. sechs Jahre im Inland eine Schule besucht hat *oder*
3. über einen im Inland erworbenen Schulabschluss oder eine im Inland abgeschlossene Berufsausbildung verfügt.

Als im Inland aufgewachsen nach Satz 1 gilt auch, wer im Einzelfall einen vergleichbar engen Bezug zu Deutschland hat und für den die Optionspflicht nach den Umständen des Falles eine besondere Härte bedeuten würde« (§ 29 Abs. 1a StAG, Herv. AL).

Die Frage, ob ein junger Mensch hinreichend auf die Bundesrepublik bezogen ist, wurde in den rechtlichen Ausdruck »im Inland aufgewachsen« (§ 29 Abs. 1a StAG) überführt, demnach mehrere Anforderungen bestehen, denen wie folgt nachzukommen war: Entweder musste ein sechsjähriger Besuch einer Schule im Inland nachgewiesen werden (§ 29 Abs. 1a Satz 1 Nr. 2 StAG) oder ein deutscher Schul- beziehungsweise Berufsabschluss war vorzulegen (§ 29 Abs. 1a Satz 1 Nr. 3 StAG). Der enge Bezug zur Bundesrepublik wird dabei ausdrücklich an acht im Inland verbrachten Jahren festgemacht – acht Jahren, in denen sich die Einheit von Territorium, Staatsvolk und staatlicher Gewalt, den drei Elementen von Staatlichkeit, auf denen die Definition des Nationalstaats bei Jellinek (1929) basiert, in der Biografie des Antragstellers einschreibt und reproduziert.

Zudem stützen sich beide Varianten des Nachweises eines »engen Bezug[s]« (§ 29 Abs. 1a StAG) zu Deutschland erneut auf die migrationsbürokratische Verwertung deutscher Schulzeugnisse. Erneut wurden deutsche Zeugnisse deutscher Kinder zum migrationsbürokratischen Artefakt, dieses Mal im Arbeitsalltag von Mitarbeiter:innen der Einbürgerungsbehörde.

Vor dem Hintergrund der zu diesem Zeitpunkt bereits abgeschlossenen Feldforschung in der Ausländerbehörde war es wenig erstaunlich, dass die gesetzliche Formulierung des »engen Bezugs« (§ 29 Abs. 1a, StAG) zu Deutschland in den Faktor physische Präsenz auf dem Territorium der Bundesrepublik übersetzt wurde. Schließlich hatte die Praktik der Aufenthaltsprüfung (a) von ausländischen Kindern über die Prüfung ihrer Schulzeugnisse und (b) von Erwachsenen über die Schulzeugnisse ihrer deutschen Kinder eine lange Tradition in der Ausländerbehörde.

Im Sinne von Marcus (1995) folgte dieses letzte Kapitel dem bürokratischen Artefakt des deutschen Schulzeugnisses und der dazugehörenden Praktik seiner Prüfung. Nachgezeichnet wurde, wie die Kombination aus Artefakt und Prüfpraktik Einzug in die Migrationsbürokratie hielt, sich veränderte und über die Grenzen einer einzelnen Behörde hinaus expandierte.

Als im Jahr 2014 die migrationsbürokratische Praktik, den Aufenthaltsort von Menschen anhand von Informationen aus dem deutschen Schulzeugnis zu prüfen, die Einbürgerungsbehörde erreichte, hatte sich sowohl der Kontext als auch der Fokus der Prüfung erweitert. Die in den Schulzeugnissen enthaltene Dokumentationsinformation deutscher junger Erwachsener wurde nun betrachtet. Diese Information beantwortete nicht mehr nur die Frage, ob eine Person dauerhaft ihren Lebensmittelpunkt in Deutschland beibehalten darf. Stattdessen wurden deutsche Schulzeugnisse zur anteiligen Grundlage für die Feststellung herangezogen, ob die deutsche Staatsbürgerschaft fortbesteht oder nicht.

10.4 Zusammenfassung

Dieses letzte Kapitel zeichnete nach, wie das bürokratische Artefakt ›deutsches Schulzeugnis‹ Einzug in die nationale Migrationsbürokratie erhielt und mit der Zeit zu einem höchst relevanten migrationsbürokratischen Artefakt etabliert wurde. Waren es anfangs deutsche Schulzeugnisse ausländischer Jugendlicher, durch deren Sichtung die Mitarbeiter:innen der Ausländerbehörde eine Prognose in Bezug auf die schulische Leistung und zu erwartende Integration formulieren konnten, sind es nunmehr Schulzeugnisse deutscher Kinder, die migrationsbürokratische Verwendung finden. Die Mitarbeiter:innen der Ausländerbehörde ziehen das deutsche Zeugnis deutscher Kinder heran, um die aufenthaltsrechtlichen Angaben ihrer Eltern überprüfen zu können.

Mit der Änderung des Staatsangehörigkeitsgesetzes (StAG), die im Dezember 2014 in Kraft trat und für einen Teil der vormals Optionspflichtigen *Ius-soli*-Staatsbürger:innen besagte Optionspflicht aufhob, erreichte das deutsche Zeugnis auch den Arbeitsalltag der Mitarbeiter:innen der Einbürgerungsbehörde. An diesem Ort wurde das Schulzeugnis zu einem Dokument, auf dessen Basis über Verlust oder Beibehaltung der deutschen Staatsbürgerschaft befunden wird.

Die vorliegende abschließende Sektion verdeutlichte die Herausforderungen und Dynamiken, denen Behördenmitarbeiter:innen gegenüberstehen, während sie daran arbeiten, die Aufenthalts- und Staatsangehörigkeitsrechte von Migrant:innen zu regulieren und zu gestalten. Die migrationsbürokratische Prozessierung von Menschen, die nicht im Besitz der deutschen Staatsbürgerschaft sind, jedoch dauerhaft in Deutschland leben möchten, wurde von ihrem Beginn bis zu ihrem Abschluss mit Blick auf die komplexen Geflechte aus rechtlichen Vorgaben, praktischer Umsetzung und institutionellen Dynamiken nachgezeichnet.

Die Entfristung des Aufenthaltsrechts für Migrant:innen wurde in dieser Sektion als aufenthaltsrechtlicher »point of intersection« (Burrell 2009: 192) der Aufgabenbereiche von Mitarbeiter:innen der

Ausländerbehörde, die das AufenthG anwenden, und des Tätigkeitsfeldes der Mitarbeiter:innen der Einbürgerungsbehörde, die mit der Umsetzung des StAG beauftragt sind, identifiziert. Die erstgenannten können eine Niederlassungserlaubnis erteilen, während die letzteren Einbürgerungen vollziehen können. Durch die Koppelung aufenthaltsbezogener Rechte an bestimmte familiäre Beziehungen zwischen Menschen deutscher und nichtdeutscher Staatsbürgerschaft können die Mitarbeiter:innen der Ausländerbehörde nachverfolgen, welche ihrer »Kunden« eingebürgert worden sind. Sie erkennen, dass auch »Kunden«, die (noch) nicht die Voraussetzungen für die Niederlassungserlaubnis erfüllen, dennoch die Bedingungen einer Einbürgerung zu erfüllen scheinen. Insbesondere für »Kunden« eines fragilen aufenthaltsrechtlichen Status scheint (aus Sicht der Mitarbeiter:innen der Ausländerbehörde) der Antrag auf Einbürgerung erfolgsversprechender zu sein als der Versuch, einen (un)befristeten Aufenthaltstitel zu erlangen.

Das Wissen um diese Möglichkeit machen sich die Mitarbeiter:innen zunutze, indem sie Migrant:innen, deren Prozessierung sie selbst nicht zum Abschluss bringen können, den Vorschlag unterbreiten, sich um eine »Einbürgerung [zu] bemühen«. Angesichts der scheinbar endlosen Dauerprozessierung nicht nur fragiler, sondern auch stabiler aufenthaltsrechtlicher »Fälle«, mit denen sie in ihrem Arbeitsalltag konfrontiert waren, versprach die Verlagerung der Zuständigkeiten in Richtung der Einbürgerungsbehörde, die entstandene Stagnation aufzuheben. Entsprechend verbreitete sich die diskursive Praktik der Aufforderung zur Einbürgerung innerhalb der Ausländerbehörde.

Im Anschluss an die Darlegung dieser innerbehördlichen Expansion der vorgestellten diskursiven migrationsbürokratischen Praktik wurde die Wandlungsfähigkeit und Reichweite einer anderen Praktik dargestellt, die innerhalb der deutschen Migrationsbürokratie (teilnehmend) beobachtet werden konnte: der retrospektiven Prüfung des Aufenthaltsortes einer Person anhand des deutschen Schulzeugnisses. Anfangs zur Prognose bezüglich eines Schulabschlusses ausländischer Jugendlicher genutzt, etablierte sich das deutsche Zeugnis zum klassischen migrationsbürokratischen Artefakt, auf dessen Basis der Aufenthaltsort deutscher Kinder, von denen ausländische Eltern(teile) ihren Aufenthalt ableiteten, rückwirkend bestimmt wurde. Mit der selektiven Aufhebung der Optionspflicht wurde das deutsche Schulzeugnis zu einem Dokument, auf dessen Basis der Verlust oder die Beibehaltung der deutschen Staatsbürgerschaft bestimmt wird.

11. Migrationsbürokratie im (Aus-)Blick

Die Vorstellung, dass der Blick auf die Art, wie eine Gesellschaft mit ihren ›Anderen‹ umgeht (S. Hall 1994, Said 1978), Aufschluss darüber gibt, was sie »im Innersten zusammenhält« (Goethe 1808/2020: 13), hat die vorliegende Arbeit in den Kontext *bürokratischer Praktiken* übertragen. Im Fokus der Analyse standen Akteur:innen der deutschen Migrationsbürokratie, insbesondere die im direkten »Kundenkontakt« tätigen Mitarbeiter:innen der Ausländerbehörde sowie die diskursiven und nichtdiskursiven Praktiken, derer sie sich in ihrem Alltag bedienen. Diese migrationsbürokratischen Praktiken entstehen oftmals vor dem Hintergrund konkurrierender Vorgaben auf rechtlicher und Verwaltungsebene sowie spezifischer innerbehördlicher und interpersoneller Dynamiken. Die Notwendigkeit, auch Sachverhalte einer migrationsbürokratischen Prüfung unterziehen zu müssen, die nicht migrationsbürokratisch prüfbar sind, erschwert diese Aufgabe für die auf Ebene der *street-level bureaucracy* tätigen Mitarbeiter:innen deutscher Migrationsbehörden.

Die vorliegende Arbeit integrierte die Ergebnisse der Vorstudie in der Ausländerbehörde einer süddeutschen Mittelstadt. Sie richtete ihren analytischen Blick jedoch vornehmlich auf die Geschehnisse in der *Ausländerbehörde* der deutschen Hauptstadt. *Integrationskurse* unterschiedlicher Art und die *Einbürgerungsbehörde* eines großen Berliner Bezirks wurden ebenfalls zu Orten der Feldforschung und trugen zur Entwicklung der vorgestellten Argumentationslinien bei, die entlang des empirischen Materials aus der Ausländerbehörde gezeichnet werden.

Die Forschungsfrage, die sich auf den Zusammenhang und die Wechselwirkungen zwischen den geschilderten migrationsbürokratischen Praktiken und den Konsequenzen bezog, die mit der Kultivierung dieser Praktiken einhergehen, wurde in zehn Kapiteln beantwortet. Das Resümee dieser Kapitel wird entlang der drei empirischen Sektionen der vorliegenden Arbeit gezogen: Auf die Diskussion der Art und Weise, wie Akteur:innen der deutschen Migrationsbürokratie durch die besonderen migrationsbürokratischen Zusammenhänge navigieren (I), folgt die Ausdifferenzierung unterschiedlicher Akteur:innengruppen, inklusive ihrer Positionierung innerhalb des migrationsbürokratischen Gefüges (II). Abschließend werden die Spezifika der migrationsbürokratischen Prozessierung zusammengefasst (III).

Für die Beantragung eines Aufenthaltstitels für die Bundesrepublik ist eine »persönliche Vorsprache« in der Ausländerbehörde unumgänglich. Folglich besteht die Notwendigkeit, *durch die deutsche Migrationsbürokratie zu navigieren* (I), sowohl für Menschen, die einen dauerhaften Aufenthalt in der Bundesrepublik »begehren«, als auch für die

zahlreichen Mitarbeiter:innen der Behörde, die sich in ihrem Arbeitstag mit der Bearbeitung entsprechender Anträge auf Aufenthalt auseinandersetzen. Durch die deutsche Migrationsbürokratie zu navigieren, dies ist sowohl metaphorisch als auch wörtlich zu verstehen. Aufgrund der Verpflichtung zum persönlichen Erscheinen in den behördlichen Räumlichkeiten stehen auch die innenarchitektonischen Besonderheiten im Fokus, die sowohl die Mitarbeiter:innen im »Kundenkontakt« als auch die »Kunden« betreffen.

Vor diesem Hintergrund ist analytisch der *innere Korridor* der Behörde erschlossen worden, der für die Mitarbeiter:innen im direkten »Kundenkontakt« den räumlichen Rahmen aller bürokratischen Begegnungen mit Migrant:innen darstellt. Gleichzeitig wird er zum Ausführungsort ihres *Parcours*, dessen wiederholte Begehung ihre Zugehörigkeit zum *Ensemble* herstellt.

Jedem *inneren Korridor* einer Unterabteilung der Ausländerbehörde ist strukturell wie räumlich eine Registratur vorangestellt. Migrant:innen, die sich als »Laufkundschaft« in der Ausländerbehörde einfinden, begegnen den Registraturmitarbeiter:innen stets, bevor sie ihr »Anliegen« einer Sachbearbeiter:in darlegen können. Aber auch »Terminkunden« suchen oftmals die Registraturen der Behörde auf, bevor sie sich in die migrationsbürokratische Begegnung mit den zuständigen Mitarbeiter:innen begeben. Die Besonderheit der Interaktionen in den Registraturen besteht darin, dass sie »durch die Scheibe« stattfinden. Entlang der Analyse von Interaktionen zwischen Migrant:innen und Behördenmitarbeiter:innen, die durch eine Glasscheibe hindurch stattfanden, wurden in der vorliegenden Arbeit systemimmanente Elemente migrationsbürokratischer Begegnungen herausgearbeitet. Die Transparenz der Glasscheibe steht symbolisch für die vermeintliche Banalität und Klarheit migrationsbürokratischer Begegnungen zwischen Mitarbeiter:innen der Ausländerbehörde und »vorsprechenden« Migrant:innen.

In einem zweiten Schritt interessierten die Herausforderungen, denen sich die Akteur:innen der deutschen Migrationsbürokratie bei der Navigation durch die migrationsbürokratische Prüfung stellen mussten. Angesichts der für alle modernen Individuen geltenden personenbezogenen Verwaltung in Nationalstaaten erwies sich die Verwaltung von »neuen« Individuen in der Ausländerbehörde als bemerkenswerter Sonderfall der personenbezogenen Verwaltung. Zudem kann sich die migrationsbürokratische Prüfung, die stets einer aufenthaltsrechtlichen »Entscheidung« der Mitarbeiter:innen der Ausländerbehörde vorausgeht, auf sämtliche lebensweltlichen Sachverhalte ausweiten.

Für die antragstellenden Migrant:innen bedeutet das, einen bürokratisch lesbaren Querschnitt durch ihr Leben vorlegen zu müssen. Außerdem müssen sie den ihnen gegenüberstehenden Behördenmitarbeiter:innen eine nachvollziehbare Erzählung ihres Aufenthaltszwecks vortragen.

Die Behördenmitarbeiter:innen konfrontiert die ihnen auferlegte aufenthaltsrechtliche Prüfung sämtlicher Lebensbereiche der Migrant:innen regelmäßig mit den Grenzen ihrer Referenzpunkte und Kompetenzen – beides grundlegende Kriterien der (migrations-)bürokratischen Prüfung. Durch solche komplexen Prüfungskonstellationen navigieren die zuständigen Behördenmitarbeiter:innen unter anderem, indem sie ihr »eigenes Leben« als Referenzrahmen für die Prüfung von Sachverhalten heranziehen, die aus ihrer Sicht oder *per se* nicht prüfbar sind.

Die Beobachtung, dass die migrationsbürokratische Prüfung auch auf Sachverhalte ausgeweitet wird, die entweder *per se* nicht migrationsbürokratisch geprüft werden können oder aber Kompetenzen voraussetzen, über die Behördenmitarbeiter:innen nicht verfügen (können), ist auch mit Blick auf zukünftige Gesetzesnovellen bemerkenswert. Schließlich gleichen sich alle aufenthaltsrechtlich relevanten Gesetzesänderungen darin, dass sie von Mitarbeiter:innen der Ausländerbehörde in konkrete Vorgehensweisen überführt werden müssen. Schließlich sind sie »für aufenthalts- und passrechtliche Maßnahmen und Entscheidungen nach diesem Gesetz und nach ausländerrechtlichen Bestimmungen in anderen Gesetzen [...] zuständig« (§ 71 AufenthaltG).

Zudem stellte sich heraus, dass migrationsbürokratische Praktiken, die solchen und anderen Lösungsansätzen entstammen, nicht zwangsläufig in ihren Entstehungskontexten verbleiben. Vielmehr können sich die migrationsbürokratischen Vorgehensweisen der Behördenmitarbeiter:innen weit über ihre Entstehungssituation hinaus ausweiten und sich sowohl innerhalb der ursprünglichen als auch innerhalb der neuen Zusammenhänge beharrlich zeigen. Da besagte Praktiken nicht nur verwaltungstechnische Zwecke erfüllen, sondern auch weitreichende Folgen für unmittelbar und mittelbar involvierte Akteur:innen haben können, die oftmals weder intendiert noch vorhersehbar sind, sollten sie auch weiterhin aufmerksam betrachtet werden.

Neben Gesetzesänderungen beeinflussen auch Umstrukturierungen in der Arbeitsorganisation die migrationsbürokratischen Praktiken. Mögen Verwaltungsinstitutionen aus der Perspektive der Bittstellenden auch träge und langsam erscheinen, in ihrem Inneren sind sie höchst dynamische Gebilde. Im Rahmen der Feldforschung konnte teilnehmend beobachtet werden, dass in der Berliner Ausländerbehörde kontinuierlich Justierungen in Arbeitsaufteilung und -prozessen vorgenommen wurden. Welche Intention den Veränderungen zugrunde gelegt wurde, ist an dieser Stelle zweitrangig. Stattdessen galt das Interesse den zahlreichen Verstrebungen der arbeitsorganisatorischen Veränderungen, den Narrativen, die die Sinnhaftigkeit dieser Prozesse stützten, und insbesondere, erneut, den Veränderungen auf der Ebene migrationsbürokratischer Praktiken, die damit einhergingen. Deutlich wurde, wie bürokratische Praktiken in der Migrationsbürokratie durch Veränderungen der

Arbeitsorganisation entstehen und wie sowohl Behördenmitarbeiter:innen als auch Migrant:innen sie kontinuierlich anpassen und erweitern. Die auf der Ebene migrationsbürokratischer Praktiken vollzogenen Anpassungen und Veränderungen haben ihrerseits Auswirkungen auf die Arbeitsorganisation und die damit verbundene Entscheidungsfindung der Behördenmitarbeiter:innen.

Zu den *Akteur:innen migrationsbürokratischer Zusammenhänge* (II) zählen keineswegs ausschließlich Migrant:innen, die einen Aufenthalt in Deutschland beantragen, und die Mitarbeiter:innen der Ausländerbehörde, die entsprechende Anträge bearbeiten. Regelmäßig fanden sich auch deutsche Staatsbürger:innen an Orten der deutschen Migrationsbürokratie ein. Die unterschiedlichen rechtlichen migrationsbürokratischen Hintergründe dieser Beobachtung sind im dritten Teil der vorliegenden Arbeit nachgezeichnet und zur Diskussion gestellt worden. Mitarbeiter:innen deutscher Migrationsbehörden müssen auch deutsche Bürger:innen regelmäßig migrationsbürokratisch prozessieren. Damit wird ersichtlich, dass die Frage »who is ›in‹ and who is ›out‹ in membership terms« (Torpey 2000: 158) nie abschließend geklärt werden kann.

Für Menschen, die ihre aufenthaltsrechtliche Zugehörigkeit erstmals beantragen, stellt sich die Frage nach einer potenziellen Zugehörigkeit »in membership terms« besonders. Die Notwendigkeit, während der bürokratischen Begegnungen mit Mitarbeiter:innen der Ausländerbehörde als »authentisch« wahrgenommen zu werden, spiegelt die Komplexität einer »Vorsprache« in der Ausländerbehörde wider. Dass es sich hierbei um einen in sich widersprüchlichen Authentizitätsimperativ handelt, der Migrant:innen auferlegt wird, ist entlang einer humorvollen bürokratischen Begegnung zwischen einem Behördenmitarbeiter und einem Migranten nachgezeichnet worden. Als authentisch wird im migrationsbürokratischen Kontext nämlich diejenige Person wahrgenommen, die einerseits Zugehörigkeit zu ›ihrer‹ Migrant:innengruppe demonstriert und sich andererseits identifizierbar präsentiert, indem sie sich durch individuelle Merkmale von dieser Gruppe unterscheidet. Diesem in sich widersprüchlichen Authentizitätsimperativ können die Antragsteller:innen unmöglich voll entsprechen. Die Herausforderung wird noch deutlicher, wenn die Zusammenstellung der Gruppierung in den Blick genommen wird: Sie wird aus der Perspektive der Behördenmitarbeiter:innen vorgenommen und kann auf unterschiedlichen Faktoren basieren – gleicher aufenthaltsrechtlicher Status, gleiche Staatsbürgerschaft, gleiche ethnische Zugehörigkeit, gleiches Herkunftsland, gleiche familiäre Konstellation, gleiche sprachliche Kenntnisse. Den »vorsprechenden« Migrant:innen sind die Merkmale ›ihrer‹ Gruppe oftmals nicht bekannt.

Zu den innerbehördlichen Dynamiken zählen auch die interpersönlichen Beziehungen zwischen Behördenmitarbeiter:innen unterschiedlicher Hierarchien. Die charakteristische Stellung der Mitarbeiter:innen

im »Kundenkontakt« ist einerseits in der Begegnung mit Migrant:innen untersucht worden. Andererseits zeigte sich, dass sie sich auch innerhalb des behördlichen Gefüges positionieren – insbesondere gegenüber ihren Vorgesetzten im mittleren Management. Während sich die Mitarbeiter:innen im »Kundenkontakt« in migrationsbürokratischen Begegnungen mit Migrant:innen ihrem Publikum als Ensemble präsentieren, ist ihre Positionierung gegenüber den Vorgesetzten von einer starken Betonung von Individualität bestimmt. Mit Blick auf die spezifische Altersstruktur der Akteur:innen auf der *Street-Level*-Ebene der Ausländerbehörde, die unter dem Begriff des *missing generation gap* diskutiert wurde, werden die Auswirkungen des Fehlens einer präsenten Kohorte an *street-level bureaucrats* im mittleren Lebensalter auf die innerbehördlichen Dynamiken deutlich.

Die gefestigte Position der Mitarbeiter:innen mit »Kundenkontakt« im innerbehördlichen Gefüge, die Nähe zu »eigenen Ausländern« und der Zugang zur begehrten Ressource Aufenthalt stellten eine Konstellation her, die aus Sicht der Behördenleitung und des mittleren Managements einer erhöhten Kontrolle bedurfte. Die Kontrolle über die Mitarbeiter:innen im »Kundenkontakt« wurde über eine Entindividualisierung besagter Mitarbeiter:innen auszuweiten versucht.

Die Aushandlung der Beziehung zwischen den Behördenmitarbeiter:innen dieser beiden hierarchischen Ebenen ist anhand von arbeitsorganisatorischen Zusammenhängen nachgezeichnet worden. Ohne dass Migrant:innen diese innerbehördlichen Dynamiken ersichtlich sein können, wirken sich die internen interhierarchischen Aushandlungsprozesse auf die Ausgestaltung ihrer migrationsbürokratischen Prozessierung in der Berliner Ausländerbehörde aus.

In diesem Teil der Arbeit wurde außerdem erörtert, dass nicht nur Migrant:innen, die einen Antrag auf Aufenthaltsrecht in Deutschland gestellt haben, von Mitarbeiter:innen der entsprechenden Behörde migrationsbürokratisch prozessiert werden, sondern auch deutsche Staatsbürger:innen. Daher wurden die unterschiedlichen rechtlichen und migrationsbürokratischen Hintergründe beschrieben, die dazu führen, dass sich deutsche Staatsbürger:innen in der Einbürgerungs- und Ausländerbehörde, aber auch in Integrationskursen und Migrationsberatungsstellen einfinden. Im Fokus stand auch hier die Ausländerbehörde, wobei deutlich wurde, dass die Gründe für eine migrationsbürokratische Prozessierung deutscher Bürger:innen ganz unterschiedlich sein können. Vor diesem Hintergrund wurde aufgezeigt, wie die migrationsbürokratischen Praktiken sich ausweiten und regelmäßig auf deutsche Staatsbürger:innen ausgerichtet werden. Die Frage nach drinnen oder draußen scheint auch für deutsche Staatsbürger:innen nicht abschließend geklärt. Schließlich wurde herausgearbeitet, wie im migrationsbürokratischen Kontext der *de jure* klare Status der deutschen Staatsbürger:in ausdifferenziert wird.

Die letzte empirische Sektion wandte sich dem Geschehen zwischen Beginn und Abschluss der *migrationsbürokratischen Prozessierung* mit Blick auf die Expansionstendenz migrationsbürokratischer Praktiken zu. Es konnte nachgezeichnet werden, wie die diskursive Praktik, Migrant:innen aufzufordern sich »einbürgern zu lassen«, von dem einen innerbehördlichen Zusammenhang in einen anderen übertragen wurde. Ihren Ursprung hat diese Praktik in der Bearbeitung fragiler aufenthaltsrechtlicher »Fälle«, die sich dadurch auszeichnen, dass sie oftmals nicht durch migrationsbürokratische Praktiken, die den Mitarbeiter:innen der Ausländerbehörde zur Verfügung stehen, zu einem Abschluss gebracht werden können. Die zu solchen »Fällen« gehörenden Menschen finden sich in einem Zustand der migrationsbürokratischen Dauerprozessierung wieder.

Diese diskursive Praktik wurde auf die Bearbeitung regulärer aufenthaltsrechtlicher »Fälle« übertragen. Migrant:innen, die einen befristeten Aufenthaltstitel hatten, sich jedoch (noch) nicht für eine Niederlassungserlaubnis qualifizieren konnten, wurde vorgeschlagen, sich »um eine Einbürgerung [zu] bemühen«. In der unintendierten Konsequenz dieser diskursiven Praktik unterwanderten damit diejenigen das Aufenthaltsgesetz, die für seine Umsetzung verantwortlich sind.

Dass migrationsbürokratische Praktiken nicht nur innerbehördlich, sondern auch über die Grenzen von Behörden hinweg expandieren können, zeigte die Auseinandersetzung mit dem deutschen Schulzeugnis, das Einzug in die nationale Migrationsbürokratie hält. Zunächst wurde es von den Mitarbeiter:innen der Ausländerbehörde als zentrales migrationsbürokratisches Artefakt etabliert. Dort wurde es anfangs herbeigezogen, um Informationen über Schulleistungen der Antragsteller:innen zu erlangen. Später interessierte die aufenthaltsrechtliche Verwertung der Informationen über den Aufenthaltsort, der mit Hilfe der Zeugnisse viele Jahre rückwirkend rekonstruiert werden konnte. Seit Ende 2014 sahen auch die Mitarbeiter:innen der Einbürgerungsbehörde regelmäßig deutsche Zeugnisse *Ius-soli*-Deutscher, um ihren Aufenthaltsort rückwirkend ermitteln und den etwaigen Verlust der deutschen Staatsbürgerschaft feststellen zu können.

Die in der vorliegenden Arbeit vorgestellten Argumentationslinien behandeln aus ethnologischer Perspektive den migrationsbürokratischen *Status quo* in Deutschland in den Jahren 2012 bis 2014. Es wurde deutlich, dass bürokratische Praktiken, die von involvierten Akteur:innen »vollzogen und reproduziert werden« (Reckwitz 2003: 291), oftmals in situativer Dringlichkeit entstehen. Migrationsbürokratische Praktiken können sich lange über die jeweilige Entstehungssituation hinaus im Repertoire der Behördenmitarbeiter:innen halten. Neben der Emergenz- und Persistenzfähigkeit migrationsbürokratischer Praktiken, die in der vorliegenden Arbeit durchgehend mitverhandelt wurde, ist die

Expansionstendenz migrationsbürokratischer Praktiken hervorzuheben. Einmal in der Welt können sich migrationsbürokratische Praktiken über behördliche Grenzen hinweg ausweiten. Gemeinsam mit den verwaltungstechnischen Zwecken, die mit den bürokratischen Praktiken verfolgt werden, ›wandern‹ auch die nicht intendierten und nicht vorhersehbaren Folgen der betreffenden Vorgehensweise mit. Wie sich die jeweiligen Praktiken und Konsequenzen in neuen Interaktionskontexten institutionell, interpersonell und als eigendynamische Felder entfalten, bleibt in zukünftigen Studien zu erforschen.