



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

Teilhabe trotz Duldung?

Prekäre Wege in Arbeit, Ausbildung
und Aufenthalt



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

Teilhabe trotz Duldung?

Prekäre Wege in Arbeit, Ausbildung
und Aufenthalt

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

Arbeitsgesellschaft im Wandel

Herausgegeben von
Brigitte Aulenbacher | Birgit Riegraf | Karin Scherschel

Moderne Gesellschaften sind nach wie vor Arbeitsgesellschaften. Ihr tief greifender Wandel lässt sich daran ablesen, wie Arbeit organisiert und verteilt ist, welche Bedeutung sie hat, in welcher Weise sie mit Ungleichheiten einhergeht.

Die Buchreihe leistet eine kritische sozial- und zeitdiagnostische Betrachtung der »Arbeitsgesellschaft im Wandel« und befasst sich mit

- Theorien der Arbeit und der Arbeitsgesellschaft
- Arbeit in und zwischen Markt, Staat, Drittem Sektor, Privathaushalt
- Arbeit in Organisationen, Berufen, Professionen
- Erwerbs-, Haus-, Eigen-, Subsistenz-, Freiwilligenarbeit in Alltag und Biografie
- Arbeit in den Verhältnissen von Geschlecht, Ethnizität, Klasse.

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

Teilhabe trotz Duldung?

Prekäre Wege in Arbeit, Ausbildung
und Aufenthalt

STIFTUNG MERCATOR

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

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

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



Dieses Buch ist erhältlich als:

ISBN 978-3-7799-9104-5 Print

ISBN 978-3-7799-9105-2 E-Book (PDF)

DOI 10.3262/978-3-7799-9105-2

1. Auflage 2026

© 2026 Beltz Juventa

Beltz Verlagsgruppe GmbH & Co. KG

Werderstraße 10, 69469 Weinheim

service@beltz.de

Einige Rechte vorbehalten

Lektorat: Andreas Görg

Satz: Helmut Rohde, Euskirchen

Druck und Bindung: Beltz Grafische Betriebe, Bad Langensalza

Beltz Grafische Betriebe ist ein Unternehmen mit finanziellem Klimabeitrag
(ID 15985-2104-1001)

Printed in Germany

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

Inhalt

Einleitung: Geduldetes Leben – Annäherung an prekäre Lebens- und Aufenthaltssituationen	<u>9</u>
<i>Karin Scherschel, Susanne Spindler</i>	
Begrifflicher Analyserahmen	<u>13</u>
Policy Brief und Forschungsfragen	<u>20</u>
Aufbau der Studie	<u>21</u>
1. Theoretischer Rahmen: Stratifizierung von Rechten und differentielle Inklusion in der Migrationsgesellschaft	<u>33</u>
<i>Ilker Ataç</i>	
1.1. Das Modell der Civic Stratification	<u>35</u>
1.2. Migrationspolitische Steuerung und Konditionalität	<u>39</u>
1.3. Prekarisierung, differentielle Inklusion und multiple Prekarität	<u>42</u>
1.4. Fazit	<u>45</u>
Literatur	<u>46</u>
2. Methodische Zugänge zur Analyse der Aufenthalts-, Ausbildungs- und Arbeitssituation von Menschen in Duldung	<u>49</u>
<i>Karin Scherschel, Marina Mayer</i>	
2.1. Die Auswahl der Städte	<u>50</u>
2.2. Überlegungen zur Forschungsethik	<u>51</u>
2.3. Die Dokumentenanalyse zur Vorbereitung der Länder- und Kommunalanalysen	<u>55</u>
2.4. Die Interviews mit Stakeholder:innen, Fachkräften und Menschen in Duldung	<u>56</u>
2.5. Die Auswertung der Daten	<u>61</u>
Literatur	<u>62</u>
3. Profilanalysen: Länder und Kommunen	<u>64</u>
<i>Gesa Langhoop, Sara Madjlessi-Roudi, Marina Mayer</i>	
3.1. Bayern	<u>67</u>
3.2. Hessen	<u>76</u>
3.3. Nordrhein-Westfalen	<u>84</u>
Literatur	<u>89</u>

4. Duldung und Aufenthaltsperspektiven: Ein Überblick	<u>96</u>
<i>Sara Madjlessi-Roudi, Susanne Spindler</i>	
4.1. Perspektive: Recht auf Regularisierung	<u>99</u>
4.2. Überblick: Rechtliche Wege der Aufenthaltssicherung	<u>100</u>
4.3. Aufenthaltssicherung durch Ausbildung und Beschäftigung	<u>103</u>
4.4. Aufenthaltssicherung durch Bleiberechtsregelungen (§§ 25a und 25b AufenthG)	<u>109</u>
4.5. Petitions- und Härtefallverfahren	<u>111</u>
4.6. Ein Blick auf die andere Seite: Lebenssituationen geduldeter Menschen und Auswirkungen auf die Bemühungen zur Aufenthaltssicherung	<u>112</u>
4.7. Biografische Einblicke: Jacob – Versuche der Identitätsklärung <i>Sara Madjlessi-Roudi, Susanne Spindler</i>	<u>114</u>
Literatur	<u>116</u>
5. Im Dickicht der Stratifizierung: Ausschlüsse, Hürden und Bedingungen der Aufenthaltssicherung	<u>118</u>
<i>Susanne Spindler, Sara Madjlessi-Roudi</i>	
5.1. Bedingungen und Hürden in der Praxis der Aufenthaltsverfestigung	<u>119</u>
5.2. Ausländerbehörde als Gatekeeper	<u>132</u>
5.3. Fazit: Wege in den Aufenthalt: unklar, konditionalisiert, zufällig und vernutzend	<u>142</u>
5.4. Biografische Einblicke: Murat und Ahmad – Der lange Weg in den Aufenthalt <i>Sara Madjlessi-Roudi, Susanne Spindler</i>	<u>146</u>
Literatur	<u>148</u>
6. „Es geht nicht um meinen Wunsch, sondern ich muss einen Weg finden zu arbeiten, egal welchen“: Pfade von Menschen mit Duldung in die berufliche Ausbildung	<u>151</u>
<i>Marina Mayer, Karin Scherschel</i>	
6.1. Das Berufsbildungssystem zwischen Markt, Zwang und Selektion	<u>152</u>
6.2. Orientierung auf Ausbildung bei Menschen in Duldung	<u>156</u>
6.3. Zugangshürden zu Ausbildung für Personen in Duldung oder mit drohender Duldung	<u>166</u>
6.4. Zur Passung einer beruflichen Ausbildung für Personen in Duldung: Vier typische Konstellationen	<u>173</u>
6.5. In der Ausbildung: Erschwerte Lernbedingungen und anhaltende Unsicherheit in der Ausbildung	<u>189</u>

6.6. Zusammenfassung	191
6.7. Biografische Einblicke: Herr Saidi in Ausbildung <i>Marina Mayer</i>	192
Literatur	195
7. „Also das Schwerste ist, die Arbeitserlaubnis zu kriegen“: Prekarität und Teilhabe von Menschen in Duldung am deutschen Arbeitsmarkt	200
<i>Ilker Ataç, Gesa Langhoop</i>	
7.1. Arbeitsmarktzugang für geduldete Menschen: Zwischen Restriktion und Öffnung	201
7.2. Wege zu qualifizierter Beschäftigung: Hürden und Barrieren	213
7.3. Prekarität als Normalzustand	224
7.4. Schlussfolgerungen	228
7.5. Biografische Einblicke: Herr Manu – Prekäre Arbeit, prekärer Aufenthalt <i>Gesa Langhoop</i>	230
7.6. Biografische Einblicke: Frau Meyan – Versperrte Wege zu qualifizierter Beschäftigung <i>Gesa Langhoop</i>	233
Literatur	236
8. Unterstützung von Menschen in Duldung: Handlungsansätze und Strategien	239
<i>Sara Madjlessi-Roudi, Susanne Spindler, Ilker Ataç</i>	
8.1. Beratung, Begleitung und Coaching	241
8.2. Politische Einflussnahme durch Soziale Arbeit	256
8.3. Brücken bauen: Vernetzung als Basis für gelungene Unterstützungsdienste	263
8.4. Fazit	271
Literatur	273
9. Resümee der Befunde: Multiple Prekarität und differentielle Inklusion	276
<i>Ilker Ataç</i>	
9.1. Die verschiedenen Kategorien der Duldung und die Kettenduldung	277
9.2. Konditionalität als zentraler Mechanismus der Migrationspolitik	279
9.3. Ausländerbehörden und Ermessensspielräume	282
9.4. Bundeslandspezifische Asyl- und Integrationspolitik und kommunale Gestaltungsspielräume	283

9.5. Autonomes Leben und soziale Rahmenbedingungen	285
9.6. Konzept der multiplen Prekarität und der differentiellen Inklusion	286
9.7. Unterstützungsstrukturen	288
9.8. Gestaltungsansätze in Lebenssituationen multipler Prekarität	291
Literatur	294
Anhang: Liste der anonymisierten Interviews und Gruppengespräche	295

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

Karin Scherschel, Susanne Spindler

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Begrifflicher Analyserahmen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Es sollen keine Signale für eine Chance auf einen Aufenthalt gesetzt werden, die zu vermeintlichen Pull-Faktoren³ werden könnten. Duldungen sind mit einer Einschränkung unterschiedlicher Rechte verbunden: Geduldete Menschen unterliegen, je nach gesetzlichen Bestimmungen, Arbeitsverboten, sie können ihren Wohnort nicht frei wählen oder sie sind für ihren gesamten Aufenthalt in der Bundesrepublik an spezifischen Orten wie den AnkER-Zentren untergebracht. Letztere stehen seit ihrer Einführung unter starker Kritik, weil sie u. a. zu sozialer Isolation führen. Die Duldung kann, je nach sozialer Situation, zu jahrelangen prekären Lebensbedingungen in allen wesentlichen Lebensbereichen führen. Eine Zukunftsplanung ist nur schwer möglich, da die Menschen mit kaum überwindbaren Hürden konfrontiert werden. Ihre Situation zeichnet sich stattdessen durch jahrelange Warteschleifen und Angst vor der Abschiebung aus. Humanitäre oder ganz praktische Gründe stehen allerdings einer Abschiebung oft entgegen. Wenn es einerseits keine rechtskonforme Möglichkeit gibt, den Aufenthalt zu beenden, und andererseits staatlicherseits Anstrengungen unternommen werden, diesen Menschen nur minimale Teilhabe zu gewähren, um eine Aufenthaltsverfestigung zu verhindern, resultiert für die Betroffenen eine hochgradig unwirtliche Lebenssituation.

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

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

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

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

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

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

Masterstatus Duldung? Heterogene Lebenswirklichkeiten unter migrationspolitischem Zwang

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Unterstützungsstrukturen: Netzwerke, Soziale Arbeit und Zivilgesellschaft

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

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

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

Policy Brief und Forschungsfragen

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

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

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

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

Aufbau der Studie

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

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

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

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

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

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

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

Kapitel 3: Profilanalysen: Länder und Kommunen

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

Kapitel 4: Duldung und Aufenthaltsperspektiven: Ein Überblick

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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