



universität  
wien

# MASTERARBEIT / MASTER'S THESIS

Titel der Masterarbeit / Title of the Master's Thesis

„Zwischenkategorie Duldung -  
Politiken eines entgrenzten Provisoriums in  
Deutschland“

verfasst von / submitted by

Theresa Schütze, BA

angestrebter akademischer Grad / in partial fulfilment of the requirements for the degree of  
Master of Arts (MA)

Wien, 2019

Studienkennzahl lt. Studienblatt /  
degree programme code as it appears on  
the student record sheet:

UA 066 824

Studienrichtung lt. Studienblatt /  
degree programme as it appears on  
the student record sheet:

Masterstudium Politikwissenschaft

Betreut von / Supervisor:

Univ.-Prof. Dr. Sieglinde Rosenberger



## Danksagung

Ich bedanke mich bei meiner Betreuerin Univ.-Prof. Dr. Sieglinde Rosenberger, deren Ratschläge nicht nur entscheidend zur Themenfindung und Struktur dieser Arbeit beigetragen haben, sondern die im Laufe der Zeit meinen analytischen Blick wesentlich geschärft und mir beigebracht hat, genau hinzuschauen und sich die richtigen Fragen zu stellen. Nicht zuletzt danke ich ihr auch für die Motivation stets nach vorne zu blicken und die Sache zu Ende bringen.

Ich danke Marie, die von Anfang bis Ende immer einen guten Weg gefunden hat, mich zum nötigen Durchbiss zu motivieren.

Ich danke Mario für seine wichtigen, inhaltlichen Anmerkungen und sein scharfes Auge für die ästhetische Seite eines wissenschaftlichen Textes.

Ich danke meiner Schwester Lea für die kompetente Kritik, ebenso wie für die Begeisterung und die Wertschätzung, die mir viel bedeutet.

Ich danke meiner Mutter Celia für ihren immerwährenden Beistand, ihre weisen Ratschläge, ihre Geduld und ihr Verständnis und natürlich ihre finanzielle Unterstützung.

Ich danke meinen fe.orys, und vorallem Astrid, Andrea und Edith, für ihre immense Klugheit, Hilfsbereitschaft und Stärkung. Der Austausch mit euch wird immer ein Genuss sein.

Zuletzt danke ich Seba, dessen große Unterstützung schwer in Worte fassen ist. Danke für all die Kompromisse und unzähligen Gefallen.



# Abkürzungsverzeichnis

AfD	Alternative für Deutschland
AsylbLG/AsylbLÄG	Asylbewerberleistungsgesetz/Asylbewerberleistungsänderungsgesetz
AsylvfG	Asylverfahrensgesetz
AufenthG	Aufenthaltsgesetz
AuslG	Ausländergesetz
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BT-DS	Bundestagsdrucksache
CDU/CSU	Christlich-Demokratische Union/Christlich-Soziale Union
DDR	Deutsche Demokratische Republik
EC	European Commission
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EU	Europäische Union
FDP	Freie Demokratische Partei
GFK	Genfer Flüchtlingskonvention
IIRAIRA	Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act
IMK	Innenministerkonferenz
IRCA	Immigration Reform and Control Act
IOM	International Organisation for Migration
MSPN	Migration-Social-Policy-Nexus
SGB	Sozialgesetzbuch
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
UmsetzG	Richtlinienumsetzungsgesetz
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
WGT	Westgruppe der sowjetischen Streitkräfte
ZuwG	Zuwanderungsgesetz

# Inhalt

<b>Abkürzungsverzeichnis.....</b>	<b>i</b>
<b>1. EINLEITUNG .....</b>	<b>1</b>
1.1. Die vermeintliche Selbstverständlichkeit der Ausreise.....	1
1.2. Problemaufriss: Nichtabschiebbarkeit als Strukturwiderspruch .....	3
1.3. Erkenntnisinteresse: Strategien der Duldungspolitik .....	4
1.4. Analytisches Framework .....	6
1.5. Aufbau der Arbeit .....	8
<b>2. THEORIE .....</b>	<b>10</b>
2.1. Zum Verhältnis von Duldung und Irregularität .....	10
2.2. Vier Thesen zur Genese und Funktion der Duldung.....	11
2.2.1. Die <i>Scheinwahrungshypothese</i> .....	12
2.2.2. Die <i>Abschreckungshypothese</i> .....	14
2.2.3. Die <i>Ausbeutungshypothese</i> .....	19
2.2.4. Die <i>Kapazitätsengpasshypothese</i> .....	21
<b>3. FORSCHUNGSDESIGN.....</b>	<b>23</b>
3.1. Erläuterungen zum Untersuchungsgegenstand .....	23
3.1.1. Nach „Gründen“ fragen – Ausgangsüberlegungen zum Erkenntnisinteresse .....	23
3.1.2. Die materielle und diskursive Ebene politischer Strategien .....	24
3.1.3. Fokus und Einschränkungen der Untersuchung .....	28
3.2. Methode .....	29
3.2.1. Die Qualitative Inhaltsanalyse nach Mayring .....	29
3.2.2. Diskursanalytische Erweiterung .....	30
3.3. Operationalisierung.....	32
3.3.1. Materialkorpus.....	32
3.3.2. Kodierung.....	33
3.3.3. Auswertung .....	33

<b>4. ERGEBNISSE: Die deutsche Duldungspolitik – eine Entwicklung in fünf Phasen</b> .....	<b>35</b>
4.1. Phase I (1962 bis Ende der 1980er Jahre): Die lange Ruhephase.....	35
4.2. Phase II (1988-1995): Jugoslawienkriege, Massenduldungen und stratifizierte Rechte .....	37
4.3. Phase III (1996-2005): Kettenduldungen – Etablierung einer Konsensdebatte.....	41
4.4. Phase IV (2005-2015): Die Dekade der Bleiberechtsregelungen und der Wandel der Arbeitsfrage.....	45
4.5. Phase V (post-2015): Nützlichkeitsdiskurs und Kriminalisierung.....	52
<b>5. ANALYSE</b> .....	<b>58</b>
5.1. Die Duldung – ein flexibler Containerstatus.....	59
5.1.1. Die Fiktion des temporären Aufenthalts.....	60
5.1.2. Flexibilität als politische Strategie .....	62
5.1.3. Flexibilität und Scheinwahrung.....	63
5.2. Logiken der Differenzierung.....	66
5.2.1. <i>Deservingness</i> durch Leistung.....	68
5.2.2. Zum Verhältnis von Schuld, Leistung und Vulnerabilität.....	69
5.2.3. Aktualität der <i>Ausbeutungshypothese</i> .....	70
5.3. Das Primat der Exklusion .....	71
5.3.1. Am unteren Ende der <i>civic stratification</i> .....	72
5.3.2. Stratifizierte Rechte und Abschreckung .....	72
5.3.3. Stratifizierte Rechte und Scheinwahrung .....	73
<b>6. CONCLUSIO</b> .....	<b>76</b>
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	<b>81</b>
<b>Appendix</b> .....	<b>86</b>
ANHANG I: Verzeichnis der kodierten Bundestagsdrucksachen.....	86
ANHANG II: Kodierungsschema .....	106
ANHANG III: Quellenverzeichnis für Abb. 2 „Gesamtzahl der Duldungen (1996-2018)“ .....	112
ANHANG IV: Bleiberechts- und Altfallregelungen in der „Dekade der Bleiberechtsregelungen“ (2005-2015).....	114
<b>Abstract (deutsch, englisch)</b> .....	<b>117</b>

# 1. EINLEITUNG

## 1.1. Die vermeintliche Selbstverständlichkeit der Ausreise

1989 schrieb der Soziologe Rogers Brubaker, dass es ein unerfülltes und unerfüllbares Ideal der Konzeption moderner Nationalstaaten sei, dass Staatsgebiet und StaatsbürgerInnenenschaft als deckungsgleiche Größen ineinander fallen: „If congruence were perfect, all citizens would be residents, all residents citizens. Perfect congruence is unrealized and unrealizable in the modern world“ (Brubaker 1989: 145). Dass bei weitem nicht alle BewohnerInnen moderner Nationalstaaten auch die Staatsbürgerschaft dieser Länder besitzen, ist weder eine Überraschung, noch eine neue Entwicklung. Wenn wir Brubakers Gedanken erweitern, indem wir StaatsbürgerInnen ersetzen durch alle Menschen mit einem Aufenthaltsrecht, seien es StaatsbürgerInnen, Visums-InhaberInnen, Asylberechtigte usw., so ist für die Eine oder den Anderen eventuell erstaunlicher, dass auch hier das Ideal der Gleichsetzung von Aufenthalt und Aufenthaltsrecht mitnichten erfüllt ist, noch in naher Zukunft erfüllbar scheint (inwieweit es ein erstrebenswertes Ideal darstellt, ist natürlich eine andere Frage). Was nach einem abgelehnten Asylantrag passiert, ist für Viele, auch an migrationspolitischen Fragen oder einer antirassistischen Praxis interessierte Menschen, eine Blackbox. Wenn es um das konkrete Asylverfahren geht, so ist der politische und mediale Diskurs gemeinhin fixiert auf Asylantragszahlen und Anerkennungs- bzw. Ablehnungsquoten. Diese thematischen Beschränkungen provozieren einen vagen Common-Sense, eine implizite Selbstverständlichkeit darüber, dass die Entscheidung, jemand hätte nicht das Recht zu bleiben, unverzüglich und quasi-automatisch mit einer Ausreise einhergeht; dass der Verwaltungsakt die Ausreise sozusagen schon miteinschließt. Diese Vorstellung entspringt dem idealistischen Glauben an eine Migrationspolitik, die auf der Dichotomie zwischen Ausreise oder rechtmäßigem, von dem Aufnahmestaat bewusst herbeigeführten, Aufenthalt beruht und die das Ideal des Entweder-Oder, Aufenthaltsrecht oder Ausreise, auch vollständig durchzusetzen vermag. Das Unsichtbarmachen von dem, was nicht in der Dichotomie aufgeht, nämlich die illegalisierte<sup>1</sup> Migration, ist mitunter auch eine bewusste politische Strategie von VertreterInnen einer restriktiven Migrationspolitik. Denn wer die Realität „irregulärer“ oder illegalisierter Migration ausblendet, kann auch die Bedingungen ausblenden, unter

---

<sup>1</sup> Die Wortwahl „illegalisierte“ und „irregularisierte“ Migration bzw. „illegalisierte“ und „irregularisierte“ MigrantInnen betont, dass der Zustand der „Illegalität“ nichts Natürliches an sich hat, sondern vom Migrationsregime hergestellt wird. MigrantInnen *sind* also nie einfach „illegal“, sondern sie *werden* illegalisiert.

denen sie stattfindet und unter denen Personen ohne regulären Aufenthaltstitel in Deutschland, Europa und an anderen Orten dieser Welt leben. Auch das Gegenteil des Ausblendens, das Überbetonen der Präsenz von irregularisierten MigrantInnen um Panik zu verbreiten, tritt als politische Strategie vor allem rechter und rechtskonservativer AkteurInnen<sup>2</sup> in Erscheinung. Beiden Perspektiven, dass illegalisierte Migration unsichtbar gemacht oder dass sie skandalisiert wird, liegt ein ungebrochener staatlicher Souveränitätsanspruch über den Aufenthalt aller auf dem Staatsgebiet befindlicher MigrantInnen, und über dessen Beendigung, zu Grunde. Diesem theoretischen Anspruch steht die Realität der Nichtabschiebbarkeit gegenüber. Der Begriff Nichtabschiebbarkeit umfasst die vielfältigen Gründe dafür, dass es häufig nicht möglich ist das Urteil der Ausreisepflicht zu vollstrecken.

Wenn Nichtabschiebbarkeit in den Medien oder der politischen Öffentlichkeit thematisiert wird, dann häufig mit dem Unterton von Verwunderung oder Empörung. Die Reaktionen deuten darauf hin, dass der staatliche Souveränitätsanspruch über Aufenthalt und Ausreise im öffentlichen Diskurs weitgehend unhinterfragt ist. Tatsächlich werden EU-weit aber weniger als 40% aller Rückkehrbescheide effektiv vollstreckt (EC 2017: 2). Um diese Diskrepanz zwischen Rückkehrbescheiden und tatsächlichen Abschiebungen oder Ausreisen zu benennen, prägte Matthew Gibney den Begriff des „deportation gap“ (Gibney 2008). Der Begriff ist mitunter umstritten, weil das Wort „gap“ auf ein Defizit hinweist und damit implizit die Perspektive des restriktiven Migrationsregimes widerspiegelt, sicherlich aber nicht diejenige der Betroffenen und ihrer UnterstützerInnen. Die Sozialwissenschaftlerin und Aktivistin Aino Korvensyrjä spricht in Bezug auf den „deportation gap“ deshalb von einem „dehumanisierenden“ und „rassistischen“ Diskurs (Korvensyrjä 2019; Korvensyrjä 2018: 25). Der Tatsache zum Trotz, dass nationale Abschiebungsregime in den letzten Jahren und Jahrzehnten tendenziell ausgebaut wurden und sich ein globalisiertes Abschiebungsregime herausgebildet hat (de Genova/Peutz 2010)<sup>3</sup>, stellt Nichtabschiebbarkeit also mehr die Regel als die Ausnahme dar. Und obwohl Nichtabschiebbarkeit in diesem Sinne als normal gelten kann, ist wiederum das Ideal der alleinigen staatlichen Souveränität darüber wer geht und wer bleibt (und wer kommt) im migrationspolitischen mainstream-Diskurs nahezu unangefochten.

---

<sup>2</sup> Ein aktuelles Beispiel für die politische Instrumentalisierung von illegalisierter Grenzüberschreitung zur Erzeugung einer gesellschaftlichen Hysterie stellen die anti-migrantischen Kampagnen der rechten Orbán-Regierung in Ungarn dar (s. Barlai/Sik 2017).

<sup>3</sup> Wong schlägt außerdem vor, in Anbetracht des gewachsenen Fokus von Nationalstaaten auf die Abschottung gegen „ungewollte“ Migration, von einem gegenwärtigen „Zeitalter der Migrationskontrolle“ zu sprechen (Wong 2015: 3, Übers. TS).

## 1.2. Problemaufriss: Nichtabschiebbarkeit als Strukturwiderspruch

Den Ausgangspunkt der folgenden Untersuchung bildet die Annahme, dass Nichtabschiebbarkeit einen Strukturwiderspruch darstellt zwischen diesem staatlichen Souveränitätsanspruch und den unterschiedlichen Barrieren, die Abschiebungen verunmöglichen. Die Bezeichnung als Strukturwiderspruch ist nicht als empörter Hinweis auf staatliches Scheitern zu verstehen. Vielmehr gehe ich im Sinne einer immanenten Staatskritik davon aus, dass Nichtabschiebbarkeit nicht etwa auf nachlässiger Politik beruht, sondern auf der grundlegenden Widersprüchlichkeit des Nationalstaatskonzepts. Die partikularen Ursachen dafür, warum Abschiebungen trotz eines Abschiebebescheides nicht vollstreckt werden können, sind vielfältig. Das Gesetz unterscheidet dabei zwischen sogenannten „rechtlichen“ und „tatsächlichen“ Ausreisehindernissen (BAMF 2016: 21). Unter die rechtlichen Gründe fallen insbesondere zielstaatenbezogene Abschiebeverbote, was bedeutet, dass die Verhältnisse im (vermuteten) Herkunftsland eine Abschiebung (menschen-)rechtlich nicht zulassen, obwohl kein Schutztitel gewährt wurde. Unter die tatsächlichen Gründe fällt beispielsweise eine gesundheitlich bedingte Reiseunfähigkeit, aber auch fehlende Reisedokumente (ebd.). Außerdem können sich Zielstaaten verweigern, die betroffenen Personen als StaatsbürgerInnen anzuerkennen, Reisedokumente auszustellen oder es fehlt überhaupt an diplomatischen Verbindungen zu den (vermuteten) Herkunftsländern (BAMF 2016: 16). Nicht zuletzt kann auch der Widerstand der Betroffenen selbst und eventueller Unterstützungsstrukturen die Ausreise verhindern. Bereits 1999 erwähnt Noll in einer Studie zu den Strategien abschiebender Staaten im Umgang mit Abschiebehindernissen am Beispiel Deutschlands, es gäbe „a number of problems [that] occur at the point of return“, insbesondere unkooperative Zielstaaten und betroffene Individuen (Noll 1999: 3). Auch aus anderen Quellen lässt sich erkennen, dass die Gründe für Nichtabschiebbarkeit über die Zeit eine Kontinuität aufweisen. So heißt es 1962 im Entwurf des Ausländergesetzes, das den Duldungsstatus in Deutschland einführte: „Eine rechtlich zulässige Abschiebung kann zeitweilig undurchführbar sein, etwa, weil ihr menschliche oder politische Gründe entgegenstehen oder weil kein anderer Staat zur Übernahme bereit ist“ (BT-DS 04/868: S.16).

Es handelt sich bei Nichtabschiebbarkeit also nicht um ein individuelles Versagen der Staatsapparate in Einzelfällen. Stattdessen lässt sich in zweifacher Hinsicht eine relative historische Beständigkeit konstatieren: Zum einen, wie bereits erwähnt, in den jeweiligen Gründen, die dazu führen, dass keine Ausreise stattfindet. Zum anderen darin, dass auch die statistische Relevanz der Gruppe Nichtabschiebbarer zu unterschiedlichen Zeitpunkten gegeben ist. Zwar

ist der *deportation gap* in seiner Gesamtheit zahlenmäßig schwer zu greifen, da den Behörden oft unbekannt ist, wo sich die betroffenen Personen und ob sie sich im Aufnahmestaat aufhalten (vgl. Ataç/Schütze i.E.: 146). Genauere statistische Angaben finden sich aber seit den späten 1990er Jahren in parlamentarischen Anfragen und im Ausländerzentralregister zumindest zur Gruppe der Personen mit Duldungsstatus, die eine Teilgruppe der Nichtabschiebbaren darstellen. Laut dieser Dokumente sinkt die Anzahl Geduldeter in Deutschland nicht unter 85 000 (Juni 2012, BT-DS 17/10451) und steigt bis auf 337 500 an (Dezember 1996, BT-DS 13/11460)<sup>4</sup>. Vor dem Hintergrund dieser historischen Konstanten lässt sich Nichtabschiebbarkeit als ein Phänomen mit struktureller Bedeutung und demensprechend als Strukturwiderspruch deuten.

Aufenthaltsrechtliche Zwischenkategorien, wie der deutsche Duldungsstatus, sind m.E. zum einen *Bearbeitungsversuch* und zum anderen *Ausdruck* dieses Strukturwiderspruches. Bearbeitungsversuch sind sie, weil sie eine Kategorie zur Verwaltung von Nichtabschiebbarem (wenn auch nicht allen) schaffen, die einen mehr oder weniger zielgerichteten und gesetzlich geregelten Umgang begründet. Ausdruck des Widerspruchs sind sie insofern, als dass sie einen Schwebezustand schaffen, der weder in der Seite des Aufenthaltsrechts, noch in der Seite der Ausreise aufgeht, und damit dem binären Prinzip des Migrations- und Asylregimes widerspricht. Die Duldung ist kein rechtmäßiger Aufenthaltstitel und lässt die sogenannte Ausreisepflicht des oder der Betroffenen unberührt. Wer in Deutschland geduldet ist, dessen faktische Präsenz ist zwar anerkannt, er oder sie dürfte aber eigentlich nicht da sein. Der Historiker Damir Mitric, als bosnischer Staatsangehöriger selbst ehemals in Deutschland geduldet, beschrieb diese eigenartige Konstellation auch als „illegal, aber nicht kriminell“ (Mitric 2009: 256). Der juristische Fachjargon kennt die Duldung mitunter als „vorübergehende Aussetzung der Abschiebung“. Eine Bezeichnung, die jedoch insofern irreführend ist, als dass sich viele Menschen keineswegs nur vorübergehend in der Situation befinden geduldet zu sein. Nicht wenige erhalten Duldungen über Jahre oder Jahrzehnte hinweg, so dass sie dauerhaft in diesem Schwebezustand, Nicht-Status oder „Grenzbereich“ (Mitric 2009: 256) verbleiben müssen.

### **1.3. Erkenntnisinteresse: Strategien der Duldungspolitik**

Die Duldung verwaltet Teile der illegalisierten Migration *post-entry*, also innerhalb der territorialen Grenzen des Aufnahmestaates. Sie bekämpft oder „löst“ diesen illegalisierten Aufenthalt

---

<sup>4</sup> Für eine Übersicht der zahlenmäßigen Entwicklung der Duldung s. Abb. 2, S. 39.

aber nicht, obwohl Migrationskontrolle und der selbsterklärte Kampf gegen illegalisierte Migration ein ungebrochenes Prinzip der deutschen und europäischen Migrationspolitik darstellt<sup>5</sup>. Warum also arbeiten Nationalstaaten mit aufenthaltsrechtlichen Zwischenkategorien, obwohl sie auf den ersten Blick weder die vielbeschworene Integration der betroffenen MigrantInnen ermöglichen, noch die Ausreise oder Abschiebung der als unerwünscht Deklarierten forciert? Um einer Antwort auf diese Frage näherzukommen, beschäftigt sich die folgende Arbeit mit der Entwicklung ebenjenes Schwebeszustandes, dem Duldungsstatus, in der Bundesrepublik Deutschland und den politischen Strategien, welche die deutsche Duldungspolitik prägen.

Vor dem Hintergrund des zentralen Erkenntnisinteresses, nämlich warum Nationalstaaten mit aufenthaltsrechtlichen Zwischenkategorien arbeiten, bearbeite ich die folgende Forschungsfrage:

*Welche politischen Strategien sind in der deutschen Duldungspolitik auf Bundesebene dominant und inwiefern bestätigen diese Strategien vorhandene wissenschaftliche Thesen zur Funktion des Duldungsstatus, widersprechen ihnen oder können die Thesen konstruktiv erweitern?*

Unter Strategien der Duldungspolitik verstehe ich lose Sets aus diskursiven Elementen, wie Argumentationen und Problemdefinitionen, einerseits und legislativen Entscheidungen andererseits, die eine gemeinsame Logik vertreten und somit eine gemeinsame politische Richtung konstituieren. Um diese Strategien herauszuarbeiten, untersuche ich, wie sie sich auf der diskursiven Ebene, in Form von Debattenbeiträgen und Gesetzesbegründungen, und auf der materiellen Ebene, in Form von konkreten Policies (Gesetze und Maßnahmen), artikulieren. Um die Entwicklung der deutschen Duldungspolitik in ihrer historischen Konkretheit nachzuvollziehen, arbeite ich zudem heraus, welche Diskurse besonders erfolgreich sind und welche Diskursereignisse für die gegebenen parlamentarischen Auseinandersetzungen und legislativen Entscheidungen eine Rolle spielen.

Im Zentrum der Untersuchung stehen die Auseinandersetzungen um den Duldungsstatus und die Rechte von Geduldeten in der deutschen Bundespolitik, so wie die Ergebnisse dieser Auseinandersetzungen und die Strategien, die sich darin kurz- oder langfristiger abzeichnen. Anders ausgedrückt, geht es um die Ausgestaltung formaler Rechtsansprüche von Geduldeten

---

<sup>5</sup> Das gilt sowohl für die Phase der Nachkriegszeit bis in die 90er Jahre, in der deutsche PolitikerInnen sich noch gegen ein Bekenntnis zu Deutschland als Einwanderungsland weigerten (Müller 2010: 144; Castañeda 2010:247), als auch für das neuere Projekt des Migrationsmanagements seit den 2000er Jahren, das zwar migrantische Arbeitskraftverwertung stärker betont, aber den „Kampf gegen illegale Migration“ weiterhin hochhält (Georgi 2009: 83).

in Deutschland und die dahinterstehenden Politiken. Aus dem Fokus auf die Legislative einerseits und die zentralstaatliche Ebene andererseits resultiert, dass die Verwaltungspraxis der implementierenden lokalen und regionalen Ausländerbehörden, welche die Folgen der beschlossenen Politik für die Betroffenen ganz wesentlich bestimmt, nicht systematisch in den Blick genommen wird. Sie bleibt allerdings insofern nicht gänzlich außen vor, als dass die Verwaltungspraxis parlamentarische Entscheidungen und Debatten beeinflusst und von der Gesetzgeberin mitunter präventiv miteinkalkuliert wird. Das untersuchte Material setzt sich aus vielfältigen Bundestagsdrucksachen zusammen. Dabei handelt es sich um Protokolle der Sitzungen des Bundestages, Gesetzesentwürfe, Anträge der Abgeordneten, parlamentarische Anfragen, Sachverständigenberichte und Ausschusssitzungen, die sich mit dem Thema Duldung beschäftigen.

Nun ist das Phänomen Nichtabschiebbarkeit keineswegs auf Deutschland beschränkt. Auch andere europäische Staaten haben aufenthaltsrechtliche Zwischenkategorien eingeführt, wie zum Beispiel die Duldungskarte in Österreich oder der Status für nicht-selbstverschuldete Nichtabschiebbare (*buitenschuldvergunning*) in den Niederlanden. Gewissermaßen könnte man auch befristete Aufenthaltstitel als aufenthaltsrechtliche Zwischenkategorien begreifen; diese teilen jedoch nicht die Besonderheit der Duldung, dass sie ein Status und gleichzeitig ein Nicht-Status ist, weil sie eben kein Aufenthaltsrecht begründet, auch kein befristetes. Was also macht Deutschland als Fallbeispiel interessant? Zum einen, hat der 1965 dort eingeführte Duldungsstatus bereits eine lange Entwicklungsgeschichte, was es erlaubt größere politische Konjunkturen nachzuzeichnen. Zum anderen ist der Duldungsstatus in Deutschland quantitativ von besonders großer Relevanz. Während die in Österreich 2004 eingeführte Duldungskarte im Jahr 2015 beispielsweise 294-mal ausgestellt wurde<sup>6</sup>, waren in Deutschland Ende 2015 über 155 000 Menschen geduldet (BT-DS 18/7800).

#### **1.4. Analytisches Framework**

1997 beschäftigten sich auch die niederländische Rechtssoziologin Anita Böcker und die deutsche Migrationsforscherin Dita Vogel mit der Frage, warum in Deutschland und den Niederlanden der Aufenthalt von zahlreichen Menschen geduldet wird, obwohl ihnen ein Aufenthaltsrecht verwehrt bleibt. Sie stellen dazu vier Thesen zur Diskussion, die sie selbst als *Scheinwah-*

---

<sup>6</sup> Beantwortung der parlamentarischen Anfrage 7947/AB des österreichischen Parlaments vom 18.04.2016, S.1

*runghypothese*, *Abschreckungshypothese*, *Ausbeutungshypothese* und *Kapazitätsengpasshypothese* bezeichnen (Böcker/Vogel 1997). Jede der vier Thesen liefert eine unterschiedliche Interpretation der Duldung: Die Scheinwahrungshypothese betont im Konflikt stehende Interessen innerhalb des Staates, die Abschreckungshypothese stellt eine bewusste Entrechtungsstrategie in den Vordergrund, die Ausbeutungshypothese geht davon aus, dass die Duldung eine ökonomisch vorteilhafte Funktion für den Aufnahmestaat erfüllt und die Kapazitätsengpasshypothese besagt, dass die Duldung vor allem der Verzögerung administrativer Entscheidungen dient. Ich betrachte die vier Thesen als Ausgangspunkte, um sie mit größeren theoretischen Debatten und Konzepten der kritischen Migrationsforschung zu vertiefen. Dabei lehne ich mich zunächst an die *liberal constraint theory* an (z.B. Hollifield 2014; Joppke 1998). Sie beleuchtet die inhärenten Widersprüche liberaler Staaten, die sich aus dem Ziel, einerseits für alle Menschen grundlegende Rechte zu wahren und andererseits unerwünschte MigrantInnen zu exkludieren, ergeben. Dadurch hilft sie, die Grenzen der Migrationskontrolle genauer zu fassen und zu verstehen, wie sich die deutsche Duldungspolitik zu diesen Grenzen verhält.

Die theoretische Debatte unter dem Stichwort *Migration-Social-Policy-Nexus* befasst sich mit den Verschränkungen von Migrations- und Sozialpolitik. Ich lehne mich an einzelne Beiträge aus dieser Debatte an, die diskutieren, inwiefern der Ausschluss von Sozialleistungen als Instrument der Migrationskontrolle dient (z.B. Ataç/Rosenberger 2019; Hollifield 2000; Rosenberger/Koppes 2018). Sie liefern damit konzeptuelle Anknüpfungspunkte zur Analyse von Abschreckungstendenzen der Duldungspolitik. Für den Blick auf das Verhältnis von Duldung und Ökonomie beziehe ich mich auf zwei Konzepte der materialistisch orientierten Migrationsforschung. Dabei handelt es sich zum einen um das Konzept der *differentiellen Inklusion*, das die Gleichzeitigkeit von Ein- und Ausschlussprozessen skizziert (z.B. Mezzadra/Neilson 2008; Mezzadra/Neilson 2014), sowie um die theoretische Kritik des *Migrationsmanagements* als relativ neuem, neoliberalen Paradigma der Migrationspolitik (Georgi 2009; de Jong et al 2017). Während die *differentielle Inklusion* dabei hilft, einen kritischen Blick auf die Ausgestaltung unterschiedlicher Teilhaberechte zu werfen, ist das Konzept des *Migrationsmanagements* wichtig, um arbeitsmarktbezogene Veränderungen der deutschen Duldungspolitik in einem breiteren Kontext verorten zu können.

Die Thesen von Böcker und Vogel und ihre Erweiterung durch die genannten theoretischen Anknüpfungspunkte der kritischen Migrationsforschung bilden das theoretische Grundgerüst, auf dessen Basis ich die deutsche Duldungspolitik analysiere. Um die Duldungspolitik

für eine solche Analyse zugänglich zu machen, muss sie zunächst empirisch aufgearbeitet werden. Dafür folge ich der qualitativen Inhaltsanalyse nach Mayring (1991; 2002), die es erlaubt, einen strukturierten Überblick über den großen Materialkorpus zu erhalten und erweitere sie durch diskursanalytische Elemente, um die Bedeutung einzelner Diskursphänomene für die Entwicklung der deutschen Duldungspolitik greifbar zu machen.

## **1.5. Aufbau der Arbeit**

Im Jahre 1997 bemerkten Böcker und Vogel: „Zwischenkategorien haben in der sozialwissenschaftlichen Literatur zur Zuwanderung und besonders in der wissenschaftlichen Diskussion bisher kaum Beachtung gefunden, sondern werden allenfalls im Zusammenhang mit der Rechtsstellung von Flüchtlingen thematisiert“ (ebd., 4). Dieser Feststellung ist auch über 20 Jahre später noch zuzustimmen, trotz der Vermehrung von Publikationen im Themenkomplex Flucht und Migration in den letzten Jahren. Die Politiken hinter der eigenwilligen Konstruktion der Duldung, die im Fokus dieser Arbeit stehen, sind dabei nur einer von vielen blinden Flecken; aber, wie ich hoffe zeigen zu können, einer, den es zu beleuchten lohnt.

Die Arbeit ist in fünf Teile gegliedert: Erstens den theoretischen Grundlagen, zweitens dem Forschungsdesign, drittens der Darstellung der Ergebnisse, viertens ihrer Analyse und fünftens einer Zusammenfassung resultierender Erkenntnisse und Thesen in der Conclusio. Der erste Teil bietet eine ausführliche Darstellung meiner theoretischen Perspektiven. Neben den bereits im analytischen Framework umrissenen Thesen zu aufenthaltsrechtlichen Zwischenkategorien von Böcker und Vogel, sowie deren theoretischen Erweiterungen, gehört dazu auch, das Verhältnis von Duldung und Irregularität auszuloten und zu erklären, warum ich Duldung als eine Form der Irregularität begreife. Auf die theoretischen Grundlagen folgt im zweiten Teil die Erläuterung des Forschungsdesigns, in dem ich zunächst einige Ausgangsüberlegungen zur Frage nach den „Gründen“ für aufenthaltsrechtliche Zwischenkategorien in den Raum stelle und das methodische Anliegen skizziere. Im Anschluss gehe ich auf das Konzept der politischen Strategien ein und darauf, inwiefern sich diese Strategien auf einer diskursiven und einer materiellen Ebene artikulieren. Die Vorstellung der Analysemethode umreißt Mayrings Ansatz der Qualitativen Inhaltsanalyse und dessen Potenzial für die vorliegende Untersuchung, sowie die Konzepte des Diskursereignisses, des Diskurserfolges und der diskursiven Gemeinschaft, welche ich heranziehe, um die Analysemethode diskursanalytisch zu ergänzen.

Im dritten Teil erfolgt die Aufarbeitung der untersuchten Bundestagsdokumente anhand einer chronologischen Entwicklung der deutschen Duldungspolitik in fünf Phasen. Sie liefern eine strukturierte Darstellung, in denen die veränderte Problematisierung von Duldung und Nichtabschiebbarkeit, sowie die Verschiebung dominanter bundespolitischer Strategien zu deren Bearbeitung, sichtbar werden. Im vierten Teil der Arbeit diskutiere ich die vorgestellten Ergebnisse zur Entwicklung der Duldungspolitik vor dem Hintergrund des theoretischen Frameworks, insbesondere der Thesen von Böcker und Vogel. Dazu formuliere ich drei eigene Thesen zur Funktion des deutschen Duldungsstatus, in denen ich die Duldung als flexiblen Containerstatus skizziere, vorherrschende Logiken der Differenzierung innerhalb der Duldungspolitik herausarbeite und argumentiere, dass die Duldung ihrem Wesen nach ein Exklusionsinstrument darstellt.

## 2. THEORIE

### 2.1. Zum Verhältnis von Duldung und Irregularität

Sowohl aufenthaltsrechtliche Zwischenkategorien im Allgemeinen, als auch der Duldungsstatus im Speziellen, sind in akademischen Auseinandersetzungen bisher eher wenig beachtet worden. Das liegt meiner Vermutung nach unter anderem daran, dass das Bild irregulärer Migration nach wie vor durch das „Grenzspektakel“ (de Genova 2002) geprägt ist. Auch die IOM merkt an, „there is [...] a tendency to restrict the use of the term ‚illegal migration‘ to cases of smuggling of migrants and trafficking in persons“ (Perruchoud/Redpath-Cross 2011: 54). Das führt dazu, dass die *post-entry* Produktion von unterschiedlichen Formen von Irregularität vergleichsweise schlecht beleuchtet ist. Dass Geduldete aber in der Regel ebenso wenig in der Literatur mitverhandelt werden, die sich mit Geflüchteten und „regulären“ MigrantInnengruppen beschäftigt, zeigt, dass die Skepsis an der Definition von Geduldeten als „Irreguläre“ eher einer Nichtbeachtung, als einer differenzierten Auseinandersetzung zuträglich ist. Denn so bleiben Geduldete sowohl in der Auseinandersetzung mit Geflüchteten, ebenso wie mit „legaler“ Migration, als auch mit „illegaler“ Migration außen vor.

Ich plädiere dafür, Duldung als eine spezifische Form der Irregularität aufzufassen. Im materiell-rechtlichen Sinne sind Geduldete „Irreguläre“, weil die Aussetzung der Abschiebung keinen Aufenthaltstitel und keinen „rechtmäßigen“ Aufenthalt begründet (vgl. Triandafyllidou 2010: 6). Als gelebtes Verhältnis ist Irregularität durch das bestimmt, was de Genova als „deportability“ bezeichnet: "deportability, which is to say, the possibility of deportation, the possibility of being removed from the space of the nation-state" (de Genova 2002: 439). Abschiebbarkeit (deportability) und geduldete Nichtabschiebbarkeit sind kein Widerspruch, sondern die im Duldungsstatus weiterhin bestehende Ausreisepflicht konstituiert die theoretisch immer präsente Gefahr der Abschiebung. Die drohende Möglichkeit der Abschiebung begründet die unsicheren Lebensverhältnisse unter dem Duldungsstatus und den fehlenden Zugang zu gesellschaftlicher Teilhabe. Castañeda schreibt dazu, „[w]hile persons with a Duldung may in fact be ‘unauthorized yet recognized’ (Sassen 2002), it would be optimistic to call it a form of incipient membership” (Castañeda 2010: 260). Stattdessen ist die Duldung für Castañeda ein Hinweis darauf, dass Illegalität in Deutschland eine besonders „fluide“ Kategorie darstellt (ebd. 245). Duldung schützt nicht nur nicht davor, außerhalb der politischen und gesellschaftlichen

Gemeinschaft zu stehen, sondern als „Sonderstatus“ oder „Nicht-Status“ impliziert sie eben diesen Ausschluss.

Vor dem Gesichtspunkt des zumindest eingeschränkten Zugangs zu Rechten, kann Duldung als eine verhältnismäßig „privilegierte“ Form der Irregularität verstanden werden. Allerdings, wie im Verlauf der Arbeit gezeigt wird, sind diese Rechte, z.B. Sozialleistungen, oft nur minimal und der Zugang zu ihnen konditional und prekär. So kommt auch Castañeda zu dem Schluss, „the Duldung status restricts individuals more markedly than it provides them with rights“ (2010: 260).

## **2.2. Vier Thesen zur Genese und Funktion der Duldung**

Auch die Genese von aufenthaltsrechtlichen Zwischenkategorien und ihren etwaigen politischen, ökonomischen und sozialen Grundlagen, wurde bisher wenig untersucht. Aus diesem Grund nimmt die einschlägige Publikation von Böcker und Vogel (1997), die sich mit diesem Thema beschäftigt, in dieser Arbeit einen prominenten Platz ein. In ihrem 1997 erschienenen Artikel „Duldung des Aufenthalts von Ausländern: Hypothesengenerierung am Beispiel Deutschlands und der Niederlande“ stellen sich Böcker und Vogel die Frage: Warum wird in Deutschland und den Niederlanden der Aufenthalt von zahlreichen Menschen, denen ein Aufenthaltsrecht dort verwehrt wurde, von diesen Staaten geduldet? Der Zustand der Duldung in ihrer Begriffsverwendung geht dabei über die gesetzlich geregelte Duldung im deutschen Ausländerrecht<sup>7</sup>, die mit dem Verwaltungsakt der Duldungserteilung einhergeht, hinaus. Sie schließt vielmehr alle aufhältigen MigrantInnen mit ein, die folgende drei Kriterien erfüllen: sie besitzen keinen Aufenthaltstitel, sie werden nicht abgeschoben und ihr Aufenthaltsort ist den Behörden bekannt; demnach umfasst ihr Duldungsbegriff „unterschiedlich[e] Grade an Rechtsförmigkeit und offizieller Bestätigung“ (Böcker/Vogel 1997: 5f). Im Gegensatz dazu interessiere ich mich für den Duldungsstatus im engeren (juristischen) Sinne, der all jene ausschließt, die trotz Nichtabschiebbarkeit und Statuslosigkeit keine Duldung erteilt bekommen. Dadurch geht die Fragestellung von Böcker und Vogel thematisch, und natürlich geographisch, über diejenige meiner eigenen Arbeit hinaus, ist aber grundsätzlich von dem gleichen Erkenntnisinteresse geleitet.

---

<sup>7</sup> Die Duldung im formellen Sinn ist im §60a AufenthG als „vorübergehende Aussetzung der Abschiebung“ definiert.

Zur Beantwortung der Frage „warum Duldung?“ stellen Böcker und Vogel (1997) vier Thesen auf: 1) die *Scheinwahrungshypothese*, welche die Praxis der Duldung als oberflächliche (scheinbare) Befriedung im Konflikt stehender Interessen innerhalb des Staates deutet; 2) die *Abschreckungshypothese*, welche Duldung als Strategie der selbst-regulierenden Zuwanderungsbegrenzung durch die Entrechtung von ausreisepflichtigen Personen erklärt; 3) die *Ausbeutungshypothese* betont die ökonomische Funktionalität von Zwischenkategorien für den Aufnahmestaat und dessen Arbeitsmarkt; 4) zuletzt erklärt die *Kapazitätsengpasshypothese* Zwischenkategorien als stets vorläufigen Umgang mit der Gemächlichkeit von Verwaltungs- und Entscheidungsvorgängen. Die Thesen interpretieren das Phänomen Duldung auf verschiedene Weise, in dem sie jeweils eine behauptete Funktion der Duldung zur Diskussion stellen. Die vier Thesen stellen also keine Erklärungen im positivistischen Sinne dar, die einen Kausalzusammenhang definieren, der zu falsifizieren oder verifizieren wäre, sondern liefern argumentative Begründungen für die jeweilige Perspektive auf das Phänomen Duldung. In diesem Sinne schreibe ich entgegen der Wortwahl der Autorinnen selbst von Thesen, anstatt von Hypothesen. In den folgenden Abschnitten werde ich die vier Thesen von Böcker und Vogel zunächst jeweils kurz wiedergeben. In einem zweiten Schritt werde ich zumindest drei der vier Thesen in größere theoretische Debatten einbetten, die sich zwar meist nicht konkret auf aufenthaltsrechtliche Zwischenkategorien beziehen, mit denen die Thesen aber meines Erachtens in Verbindung stehen und durch die sie maßgeblich an theoretischer Tiefe gewinnen.

### **2.2.1. Die *Scheinwahrungshypothese***

In der *Scheinwahrungshypothese* gehen Böcker und Vogel zunächst davon aus, dass das Ziel, Migrationspolitik möglichst restriktiv zu gestalten, durch geltende (Rechts-)Normen im liberalen Staat eingeschränkt ist. Der zu wahrende Schein ist jener der Zuwanderungsbegrenzung, ohne die geltenden Normen dabei zu verletzen. Postuliert wird also, dass die vorrangige Funktion der Duldung in ihrer „symbolischen Wirkung“ (Böcker/Vogel 1997: 22) liegt. Der grundlegende Konflikt „zwischen Normen der Aufnahmegesellschaft und restriktiven zuwanderungspolitischen Zielen“ (ebd.) manifestiert sich wiederum laut Böcker und Vogel in drei separaten Konflikten zwischen unterschiedlichen AkteurInnen oder staatlichen Institutionen: erstens zwischen Judikative und Legislative/Exekutive, zweitens zwischen zentralen und dezentralen staatlichen AkteurInnen und drittens zwischen Innen- und Außenpolitik.

Im ersten Konflikt stellen die Autorinnen den Einfluss von Rechtsorganen auf Gesetzes- und Verwaltungsentscheidungen dar. Der Einfluss der Judikative kann einerseits korrektiv sein,

wenn sie aufgrund vorhandener nationaler Gesetze und internationaler Konventionen beispielsweise eine Abschiebungsentscheidung für rechtswidrig erklärt oder die Legislative zwingt, Gesetze oder Gesetzesvorhaben übergeordnetem Recht anzupassen (Böcker/Vogel 1997: 22). Sie übt aber auch präventiv Einfluss aus, indem durch bestehende Duldungsregelungen „der juristische Konflikt [...] vorweggenommen wird“ (ebd.). Im Prinzip bestätigt jede Duldung, die aus sogenannten „rechtlichen“ Gründen ausgesprochen wird, diesen präventiven Einfluss der Judikative. Auch lässt sich feststellen, dass der korrektive Einfluss der Judikative vor allem etwas darüber aussagt, warum restriktive migrations- und asylpolitische Gesetzgebung oft nicht die intendierte Wirkung zeigt, während der präventive Einfluss etwas darüber verrät, weshalb lautstarke Forderungen von Regierungsparteien nach Einschränkung migrantischer Rechte (oft) nicht in entsprechende Gesetze und Regelungen münden.<sup>8</sup>

Der Konflikt zwischen zentralen und dezentralen staatlichen AkteurInnen stellt sich bei Böcker und Vogel im Wesentlichen als Konflikt zwischen (Bundes-)Gesetzgebung und (regionalen bzw. lokalen) implementierenden Behörden dar. Der Konflikt entsteht in ihrer Darstellung vor allem deshalb, weil Beamte in den Ausländerbehörden bei der Umsetzung der buchstäblichen Härte des Gesetzes mit ihren eigenen Wertvorstellungen und mit zivilgesellschaftlichen Protesten kollidieren (ebd. 23). Im letzten Konflikt gerät das außenpolitische Ziel der nationalen Selbstrepräsentation, als liberal offen, menschenrechtsfreundlich oder moralisch überlegen, in Widerspruch zu den restriktiven Zielen der Innenpolitik. In der wissenschaftlichen Literatur zum historischen Umgang mit illegalisierter Migration in den USA und Westeuropa spielt die Herkunftsstruktur von Geflüchteten aus (ex-)sozialistischen Ländern eine wichtige Rolle (Müller 2010:153; Hamlin 2012: 34; Scheel/Squire 2014: 193). Ich schließe daraus auf die Vorannahme, dass der Einfluss außenpolitischer Erwägungen auf die Entwicklung von Duldungsregelungen, und der damit einhergehende Konflikt, insbesondere zur Zeit des Kalten Krieges bedeutend war.

Die Prämisse der *Scheinwahrungshypothese*, „dass die gewachsene Bedeutung individueller Rechte die Steuerungsfähigkeit von Zuwanderungspolitik beschränkt“ (Böcker/Vogel 1997: 22) wird von zahlreichen AkademikerInnen geteilt (z.B. Hollifield 2014; Joppke 1998), die sich grob als AnhängerInnen einer Theorie liberaler Einschränkungen („liberal constraint theorists“)

---

<sup>8</sup> Czaika/de Haas (2013) bezeichnen diese unterschiedlichen Diskrepanzen als „efficacy gap“ und „discourse gap“.

zusammenfassen lassen (vgl. Ataç/Schütze i.E.: 141). Triandafyllidou und Dimitriadi bezeichnen das gleichzeitige Streben nach bürgerlichen Rechten und Menschenrechten einerseits, und nach Abwehr „ungewollter“ Migration andererseits, sogar als „inhärenten Widerspruch liberaler demokratischer Staaten“ (2014: 149, Übers. TS). Eine spezifische Idee innerhalb der *liberal constraint theory* ist es, dass sich PolitikerInnen in einem Dilemma zwischen dem Druck vonseiten ihrer WählerInnenschaft, die strengere Maßnahmen der Migrationskontrolle und Exklusion von non-citizens fordert, und den Anforderungen des liberalen Rechtsstaats wiederfinden. Rosenberger fasst diese Idee unter dem Konzept des „representative-politics-liberal-rights dilemma“ zusammen (Rosenberger 2019). Zu den oben erläuterten Konflikten von Böcker und Vogel kommt hier eine neue Konfliktdimension hinzu, nämlich jene zwischen (migrationsfeindlichen) WählerInnen und dem liberalen Staat, der sich durch ein Zugeständnis von Grundrechten an alle Individuen, und nicht nur an StaatsbürgerInnen, auszeichnet (Joppke 1998: 268). Auch internationale Konventionen, wie die EMRK sowie innerhalb des europäischen Rechtsrahmens in Bezug auf nicht-abschiebbare Personen speziell die Return Directive, spielen für das Dilemma eine bedeutende Rolle (Rosenberger 2019: 12).

Mit der *liberal constraint theory* lässt sich Duldung als Ergebnis zweier unterschiedlicher Prozesse fassen. Zum einen basiert sie auf der Durchsetzung eines liberalen Minimalkonsenses, d.h. es wird in bestimmten Fällen ein Schutz vor Abschiebung gewährt, weil diese den Konsens sichtbar und nachweislich verletzen würde. Sie erscheint folglich als Zugeständnis an die Betroffenen. Zum anderen ist die Duldung das Ergebnis von prinzipiell restriktiven staatlichen Bestrebungen, die als irregulär deklarierten Betroffenen mit Hilfe von Zwangsmitteln vom nationalen Territorium zu entfernen, die lediglich mitunter nicht vollständig durchsetzbar sind. Aus dieser Perspektive lässt sich die Duldung als gelindere Bestrafung oder Versagen eines Aufenthaltstitels verstehen. In diesem Sinne bietet die *liberal constraint theory* eine gute Grundlage, um den widersprüchlichen Doppelcharakter der Duldung als Zugeständnis und gleichzeitig Nicht-Zugeständnis zu verdeutlichen.

### **2.2.2. Die Abschreckungshypothese**

Ihre zweite These zur Erklärung von Duldungen bezeichnen Böcker und Vogel als *Abschreckungshypothese*. Sie besagt, dass die stratifizierten Rechte und die Versagung eines Aufenthaltstitels, die mit einer Duldung einhergehen – sprich: das Nicht-Zugeständnis - selbst ein migrationspolitisches Instrument darstellen, indem Duldungsregelungen damit gegenüber Be-

troffenen Anreize erzeugen sollen, das Land „von selbst“ zu verlassen bzw. gar nicht erst einzureisen (Böcker/Vogel 1997: 24). Ebenso wie bei der *Scheinwahrungshypothese* stellt auch bei der *Abschreckungshypothese* die Duldung eine Reaktion auf den Grundkonflikt restriktive Migrationspolitik vs. liberale Normen dar. Abschreckung reagiert auf den Konflikt insofern, als dass sie ein Instrument darstellt, das auf Selbstregulierung pocht, wo die Souveränität des Staates den Aufenthalt zu beenden, d.h. die Regulierung „von oben“ durch liberale Normen wie das Refoulement-Verbot oder die gebotene Verhältnismäßigkeit von Zwang, begrenzt ist. Der Unterschied zwischen *Scheinwahrungs-* und *Abschreckungshypothese* liegt neben der unterschiedlichen Interpretation der Funktion von Duldungen insbesondere in den verschiedenen AdressatInnen der Duldungspolitik: „Nach der Scheinwahrungshypothese ist also eine Botschaft an die einheimische Wahlbevölkerung bezweckt, nach der Abschreckungshypothese an tatsächliche und potentielle Zuwanderer“ (ebd.). Bei der *Abschreckungshypothese* geht es also spezifisch um diejenigen Rechte, die mit einer Duldung für die Betroffenen (nicht) einhergehen, während es bei der *Scheinwahrungshypothese* vornehmlich darum geht, dass die AkteurInnen der Zentralregierung trotz formellem oder informellem Verzicht auf die Abschiebung ihre offizielle, restriktive Linie nicht aufgeben müssen.

Folgen wir der Herleitung der Duldung als Scheinwahrung und Abschreckung von demselben politischen Grundkonflikt, so lässt sich nachvollziehen, dass Argumentationsweisen der *liberal constraint theory* auch in akademischen Publikationen zu Abschreckungspolitik gegen MigrantInnen zu finden sind. Aus dem liberal-constraint-Gedanken lässt sich einerseits die Abschreckungspolitik als strategisch sinnvolle Policy-Orientierung, wenn andere Optionen limitiert sind, ergründen, und andererseits liberale Normen als Begrenzungen dieser abschreckungspolitischen Maßnahmen verstehen. So äußert sich Hollifield (2000) explizit zu den Grenzen der Migrationskontrolle im Sinne der *liberal constraint theory*: “I should like to begin the analysis by advancing eight hypotheses concerning the limits of immigration control in a liberal polity” (ebd. 108). Dabei geht es ihm aber nicht um die symbolische Wirkung (Scheinwahrung) von Migrationskontrolle im Angesicht der realen Limitationen, sondern um die materielle Wirkung (Abschreckung), die sich gegen die liberalen Normen behaupten muss, und daher limitiert ist. In den Thesen selbst stellt er zunächst relativ banal fest, dass sowohl „Ideen“, „Institutionen“, als auch die „Zivilgesellschaft“ für die Grenzen der Migrationskontrolle konstitutiv sind (ebd. 108). Im Folgenden stützt er seine Analyse vor allem darauf, dass die Durchsetzungsfähigkeit von Entrechtungs- bzw. Abschreckungsmaßnahmen von der Rolle der Judikative einerseits,

und andererseits von der sozialpolitischen Kultur eines Staates abhängig ist, die unterschiedliche politische Maßnahmen ermöglichen bzw. verunmöglichen (ebd.).

Wissenschaftliche Auseinandersetzungen zu Abschreckungspolitik gegen MigrantInnen teilen sich grob in zwei thematische Schwerpunkte. Der eine Strang beschäftigt sich mit Abschreckungsmaßnahmen *vor* den Grenzen, also entweder außerhalb des europäischen Territoriums als Teil eines externalisierten Grenzregimes (Dünnwald 2011; Schwiertz 2011 u.a.), an den Außengrenzen der EU, z.B. in Form von „push-backs“ (Schuster 2011), oder an den Staatsgrenzen innerhalb des Schengen-Raums, z.B. durch das „Smart Border System“ (Triandafyllidou/Dimitriadi 2014). Entsprechend wird Abschreckung darin als präventive Maßnahme gegen Grenzübertritte von irregularisierten MigrantInnen verstanden. Da Duldung aber ein *post-entry* Phänomen ist, beschäftigt sich diese Arbeit nicht weiter mit diesem erkenntnisreichen Literaturstrang, denn der Fokus liegt hier auf Zuständen und Prozessen *innerhalb* der Grenzen des Aufnahmestaates. Ebendies ist Gegenstand des zweiten Strangs wissenschaftlicher Auseinandersetzung mit Abschreckungspolitik. Darin lassen sich wiederum eine Vielzahl von Publikationen entdecken, die Abschreckungstendenzen speziell in der Asylpolitik des Globalen Nordens untersuchen. Löscher sieht in Abschreckungsmaßnahmen gegen Asylsuchende einen „weltweiten Trend“ seit Ende des Kalten Krieges (Loescher zit. n. Hamlin 2012: 36, Übers. TS) und Hamlin skizziert das Aufkommen dieses Trends in den USA am konkreten Beispiel des IIRAIRA-Gesetzes von 1996 (Hamlin 2012). Die Maßnahmen in diesem Gesetz zeugen laut Hamlin von den Anfängen eines fortdauernden „regime of deterrence“ der US-amerikanischen Asylpolitik (ebd.). Für den deutschen Kontext verortet Doreen Müller das Aufkommen von Abschreckungs- und Restriktionspolitik im Themenfeld Asyl in den späten 1970er und 1980er Jahren, die sich 1991 im „Asylkompromiss“ zuspitzte (2010: 154ff). Gründe dafür waren einerseits der sich verbreitende Diskurs über sogenannten „Asylmissbrauch“ und andererseits die veränderte Zusammensetzung der AsylwerberInnen, die nicht mehr vornehmlich osteuropäische MigrantInnen waren und entsprechend nicht mehr als Kommunismusflüchtlinge gesehen werden konnten (ebd.).

Die Literatur zum Thema Abschreckung im Kontext Asyl macht implizit, und mitunter explizit (Triandafyllidou/Dimitriadi 2014), die Grenzen und Widersprüche der Differenzierungslogik des herrschenden Migrationsregimes sichtbar. Die Kategorienkonstruktion, das heißt die Klassifizierung von MigrantInnen als „reguläre“, „irreguläre“, AsylwerberInnen, WirtschaftsmigrantInnen etc., die eine jeweils unterschiedliche Behandlung der Klassifizierten impliziert, ist ein Fundament des gegenwärtigen Migrationsregimes (vgl. Müller 2010: 38).

Während die Kategorisierung von MigrantInnen den Zweck verfolgt, die Mobilität der als erwünscht oder „unerwünscht“ klassifizierten zu steuern (de Jong et al 2017:4), zeigt besagte Literatur auf, dass Abschreckungspolitik entgegen dem Management der Differenz immer Kollateralschaden hinterlässt. Damit ist gemeint, dass sie auch die Lebensbedingungen derjenigen wesentlich beeinträchtigt, die am Ende des Asylverfahrens tatsächlich als Schutzberechtigte anerkannt werden und so Manchen den Weg ins Asylverfahren gänzlich verunmöglicht, die die rechtlichen Kriterien erfüllen würden. Scheel und Squire (2014) und Schuster (2011) legen dar, inwiefern mit den Praktiken und Diskursen der Abschreckungspolitik eine zunehmende Illegalisierung von AsylwerberInnen einhergeht. In diesen politischen Entwicklungen drückt sich folgender Widerspruch aus: Auf der einen Seite steht die Logik der Selektion, welche die Legitimationsbasis der Abschreckungspolitik darstellt. Die Selektion folgt dem Motto: Entrechtet werden diejenigen, die keinen Schutzanspruch haben. Auf der anderen Seite steht der Selektion ein Apell der allgemeinen Begrenzung von Zuwanderung gegenüber und der Problematisierung von Asylzuwanderung als solche. Aus dieser widersprüchlichen Gleichzeitigkeit zwischen Differenzierung und Universalisierung resultiert der Kollateralschaden, i.e. der Anspruch auf internationalen Schutz wird in Frage gestellt und seine Realisierung erschwert (vgl. Schuster 2011).

Hamlin zufolge fehlt es in der wissenschaftlichen Literatur bislang an einer kohärenten Theorie, welche die konkreten Mechanismen beleuchtet, die in einzelnen Nationalstaaten zum Aufkommen von Abschreckungspolitik führen (Hamlin 2012: 36). Der Politikwissenschaftler Eiko Thielemann äußert diesbezüglich die These, dass das „Nullsummenspiel“ (Thielemann 2003: 14, Übers. TS) Migration, Abschreckung als rationale Strategie von Staaten hervorbringt. Abschreckung ist ihm zufolge die logische Konsequenz der internationalen Konkurrenz um die wenigsten AsylwerberInnen (Thielemann 2003: 14f.). Problematisch an dieser technokratischen und wenig kritischen These ist zum einen, dass Push und Pull als empirisch beobachtbare, nachweisbare und eindeutige Faktoren verstanden werden und zum anderen, dass die politische Konstruktion von Asylummigration als „Last“ (Thielemann 2003: 14) aus dem politischen Diskurs in einen wissenschaftlichen übernommen wird.

Im politischen Aktionsraum der Duldung wird die Abschreckungslogik politischer Maßnahmen dort potenziell relevant, wo Betroffene durch die Einschränkung ihrer Freiheits-, Existenz- und Entfaltungsmöglichkeiten zu einer selbstveranlassten<sup>9</sup> Ausreise bewegt werden

---

<sup>9</sup> Das im politischen Mainstreamdiskurs verwendete Wort „freiwillig“ wird hier bewusst nicht verwendet.

können. Solche retroaktiven (im Gegensatz zu präventiven) Abschreckungsmaßnahmen äußern sich einerseits als unmittelbare Repression (wie bspw. Die Einschränkung von Bewegungsfreiheit) und andererseits als Politiken der latenten, sozialen Exklusion (Ausschluss von sozialen Leistungen, soziale Isolation etc.). Letztere werden in der Literatur unter dem Stichwort *Migration-Social-Policy-Nexus* (MSPN) diskutiert. Der Sammelbegriff entspringt der Beobachtung diverser Verbindungen zwischen Migrations(politik) und wohlfahrtstaatlichen Entwicklungen. Eine Vielzahl der bisherigen wissenschaftlichen Auseinandersetzungen zum MSPN lässt sich in zwei unterschiedliche Erkenntnisinteressen einordnen: Zum einen diejenigen, die a) die Auswirkungen von Migration auf den Sozialstaat und konkrete Policy-Entwicklungen untersuchen (z.B. Freeman/Mirilovic 2016) und zum anderen diejenigen, b) die ein besseres Verständnis darüber gewinnen wollen, wie Sozialpolitik für migrationspolitische Ziele eingesetzt wird (Ataç/Rosenberger 2019; Hollifield 2000; Rosenberger/Koppes 2018). Für das Thema Abschreckungspolitik sind insbesondere letztere relevant, da sie die Reduktion, Vorenthaltung und den Ausschluss von Sozialleistungen als politisches Instrument begreifbar machen können, welches das Ziel verfolgt, die Einreise und (beim Thema Duldung insbesondere) den Aufenthalt von MigrantInnen durch negative Anreize zu unterbinden. Sozialausschluss ist nicht nur passive Verweigerung, sondern produziert weitreichende soziale Konsequenzen, wie Armut und soziale Desintegration, und auf der psychologischen Ebene Resignation, Depression<sup>10</sup>, sowie ökonomische Abhängigkeit von informellen, häufig kriminalisierten Einkommensmöglichkeiten. Böcker und Vogel zitieren diesbezüglich Renner, der eindrücklich von einer „Tendenz, Ausländerpolitik mittels sozialrechtlicher Restriktionen zu gestalten“, spricht. (Renner 1995:22 zit. n. Böcker/Vogel 1997: 13). Diese Tendenz ist mit Interessenskonflikten innerhalb des Staates verbunden, da sozialrechtlicher Ausschluss nicht nur Folgen für Betroffene hat, sondern soziale Ungleichheit auch gesamtgesellschaftliche Prozesse berührt. Die Grenzen der Abschreckung stehen mit den sozialen Folgen der Exklusion und mit den Grenzen des liberalen Rechtsstaates unweigerlich in Verbindung.

---

<sup>10</sup> „For some, this attack on their pride, their self-esteem, and qualities they have been taught to value, such as working hard and looking after one’s family, is also an attack on their masculinity and leads to depression and psychological damage” (Schuster 2011: 1402f); was sich nicht zuletzt in Selbstverletzungen und Suizid(versuchen) manifestiert (ebd.).

### 2.2.3. Die *Ausbeutungshypothese*

In der *Ausbeutungshypothese* nehmen Böcker und Vogel an, dass eine weitere Funktion der Duldung darin besteht, Zuwanderung so zu regulieren, dass sie für den Aufnahmestaat ökonomisch vorteilhaft ist. Indem einerseits der Zugang zum bzw. Verbleib auf dem Territorium nicht verhindert wird, aber gleichzeitig gesellschaftliche Teilhaberechte verwehrt bleiben, werden Geduldete zu billigen, weil vulnerablen und abhängigen Arbeitskräften (Böcker/Vogel 1997: 21f). In den knappen Ausführungen von Böcker und Vogel lassen sich zwei unterschiedliche Bedeutungen des Begriffs der Ausbeutung erkennen: Zum einen ein tendenziell normativer Ausbeutungsbegriff, der auf die besondere Prekarität der Arbeitsverhältnisse von informell beschäftigten Geduldeten anspielt, z.B. in der Landwirtschaft (ebd. 21). Zum anderen beinhaltet ihre These, Duldungspolitik richte sich an wirtschaftlichen Interessen aus, ebenso Hinweise auf den ökonomischen Nutzen legal beschäftigter Geduldeter (ebd.), die aber nicht weiter ausgeführt werden. Worauf die Autorinnen also anspielen, ist die intentionale Verbindung von Duldungs- und Arbeitsmarktpolitik. Der ökonomische Nutzen könnte dann in der selektiven und zielgerichteten Integration von Geduldeten in den Arbeitsmarkt bestehen und die Allokation von ausländischer Arbeitskraft in Berufsparten umfassen, die durch das „heimische“ bzw. aufenthaltsberechtigte Arbeitskräftereservoir nicht (mehr) ausreichend gesättigt sind. Die Idee der ökonomischen Bedeutung von MigrantInnen ohne Aufenthaltsrecht wird insbesondere von materialistischen Ansätzen in der kritischen Migrationsforschung vertreten und diskutiert. In der Literatur haben Sandro Mezzadra und Brett Neilson das analytische Konzept der *differentiellen Inklusion* geprägt, um die Gleichzeitigkeit von Ein- und Ausschlussprozessen entlang der ökonomischen Interessen des Aufnahmestaates und die damit einhergehende Gleichzeitigkeit verschiedener Grenzen *innerhalb* einer Gesellschaft begrifflich auf den Punkt zu bringen (z.B. Mezzadra/Neilson 2008; Mezzadra/Neilson 2014).

„[D]ieses Konzept [differentielle Inklusion, Anm. TS] [bietet] schon lange die Möglichkeit zu beschreiben und zu analysieren, wie die Inklusion in einer bestimmten Sphäre oder einem spezifischen Bereich verschiedenen Graden von Unterwerfung, Herrschaft, Diskriminierung oder Segmentierung unterworfen sein kann.“ (Mezzadra/Neilson 2014: 242)

Das Konzept macht deutlich, dass illegalisierte MigrantInnen nicht außerhalb der Gesellschaft existieren, sondern differentiell in den Destinationskontext inkludiert sind und bietet dadurch eine Antwort auf analytische Verengungen durch das Festhalten am „Paradigma der Exklusion“ (Andrijašević 2009: 395; Übers. TS). Auch lässt sich damit besser verstehen, dass aufenthalts-titellos zu sein keine homogene Ontologie hat, sondern in verschiedenen Formen existiert und

durch unterschiedliche Grade an Prekarität bestimmt sein kann (vgl. Landolt/Goldring 2015). Kurzum, erfasst *differentielle Inklusion* das „Verschwimmen der Muster von Innen und Außen“ (Mezzadra/Neilson 2014: 246). Es bietet sich deshalb für die Betrachtung einer aufenthaltsrechtlichen Zwischenkategorie besonders an: Die Duldung und ihre sich wandelnde Ausgestaltung illustriert, wie sozialrechtliche, arbeitsmarktpolitische, räumliche und andere Ein- und Ausschlüsse nebeneinander, wechselwirkend und mitunter widersprüchlich durch eine Kategorie geschaffen werden können.

*Differentielle Inklusion* ist dort möglich, wo Grenzen existieren, die Abschiebbarkeit produzieren (de Genova 2002: 438). Das Damoklesschwert der Abschiebbarkeit, d.h. die immer-präsente, theoretische Möglichkeit einer bevorstehenden Abschiebung, ist die Quelle der Vulnerabilität, die infolge ein besonders „lenkbares“ („tractable“) Arbeitskräftereservoir produziert (ebd. 439f). Mit Calavita interpretiert de Genova die Diskrepanz zwischen Aufenthaltsrecht und informellem oder formellem Zugang zu Lohnarbeit von illegalisierten MigrantInnen als Zeichen dafür, dass sie „als BürgerInnen weniger erwünscht sind, als als Arbeitskräfte“ (Calavita 1992 zit. n. De Genova 2002: 434, Übers. TS). *Differentielle Inklusion* ist nicht auf die Frage des formellen Zugangs zu und den Ausschluss von Rechten beschränkt. Vielmehr umfasst sie genauso auch die Gleichzeitigkeit und wechselseitige Bedingtheit von formellem Ausschluss und informellem Einschluss. Die Sozialwissenschaftlerin Kitty Calavita zeigt am Beispiel des restriktiven Arbeitsmigrationsgesetzes IRCA in den USA, dass ein Gesetz das formelle Ziel verfolgen kann, gegen die Beschäftigung illegalisierter MigrantInnen vorzugehen und in der Praxis illegale Arbeit produziert (Calavita 1989). Restriktive Politik verunmöglicht *differentielle Inklusion* also nicht, sondern stellt vielmehr ihre notwendige Grundlage dar. Außerdem ist die „relative Inkohärenz“ politischer Strategien und Gesetze über die Verwertung migrantischer Arbeitskraft (De Genova 2002: 424f, Übers. TS) auch möglicher Ausdruck des Antagonismus zwischen WählerInnendruck auf eine Regierung einerseits und ökonomischem Druck andererseits, in deren Spannungsfeld sie den Schein wahren muss.

Eine theoretische Abhandlung der Relevanz ökonomischer Interessen im Umgang mit irregularisierten MigrantInnen wäre unvollständig, ohne den Paradigmenwechsel des internationalen Migrationsregimes seit den 2000er Jahren hin zum *Migration Management* miteinzubeziehen (vgl. Georgi 2009; de Jong et al 2017; Kannankulam 2014 für den deutschen Kontext). Das neoliberale Projekt des *Migration Management* verfolgt das Ziel einer utilitaristischen Optimierung von Migrationsbewegungen, indem „nützliche“ Anteile der Migration (wie Hochqualifizierte, Studierende und TouristInnen) begünstigt und nicht-

verwertbare Anteile der Migration (wie Fluchtmigration und irregularisierte Arbeitsmigration) reguliert bzw. bekämpft werden sollen (Georgi 2009: 82). Repräsentiert durch eine breite Allianz „zwischen heterogenen Akteuren, wie Staaten, zwischen- und nichtstaatlichen Organisationen und supranationalen Institutionen“ (de Jong et al. 2017) gebärdet es sich als technokratischer Konsens gegenüber dem relativ unflexiblen und ineffizienten Paradigma der Abschottung. Folgt man der Analyse von John Kannankulam, so hat auch die bundesdeutsche Migrationspolitik in einem „schwerfälligen Wandel“ seit 2000 den Pfad des *Migration Management* beschritten (Kannankulam 2014). Um die Bedeutung der *Ausbeutungshypothese* für die bundespolitische Ausgestaltung des Duldungsregimes zu untersuchen, wird diese Arbeit vor diesem Hintergrund auch analysieren, inwiefern sich die Durchsetzung des Migration Management-Paradigmas in der Entwicklung der Duldungsregelungen widerspiegelt.

#### **2.2.4. Die Kapazitätsengpasshypothese**

Böckers und Vogels vierte und letzte These zur Erklärung von Duldungen ist zugleich ihre schlichteste. Sie besagt, dass Duldungen ein interims-Instrument der Verwaltung darstellen, um die Wartezeit auf definitive gerichtliche, politische und bürokratische Entscheidungen über den endgültigen Umgang mit einer geduldeten Person zu überbrücken, „ohne diese Entscheidungen selbst durch die Gewährung eines regulären Aufenthaltsstatus vorwegzunehmen“ (Böcker/Vogel 1997: 25). Entsprechend halten die Autorinnen fest, dass diese Annahme bei historischen Massenfluchtbewegungen besondere Relevanz entfalte (ebd.). Wie bereits erläutert, verwenden Böcker und Vogel in ihrem Text einen sehr breiten Begriff von Duldung, der über die offizielle Aussetzung der Abschiebung hinausgeht. Im Gegensatz dazu, kann sich die Kapazitätsengpasse aber nur auf formelle Duldungen beziehen, da sie darin als Verwaltungsinstrument beschrieben werden. Ihr Fokus verengt sich darin auf die Form von Duldung, die auch in meiner vorliegenden Arbeit von Interesse sind. Die Erklärung aufenthaltsrechtlicher Zwischenkategorien als bürokratische Notwendigkeit bietet sozialtheoretisch wenige Anknüpfungsmöglichkeiten. Das impliziert jedoch nicht, dass sie keine empirische Bedeutung hätte.

Die vier Thesen von Böcker und Vogel schließen einander nicht aus. Die Autorinnen sprechen aber eine Wertung darüber aus, dass manche der Thesen ihrer Beobachtung nach relevanter sind und andere weniger (Böcker/Vogel 1997: 25), ohne diese jedoch zu begründen. So sind nach ihrer Einschätzung Scheinwahrung und Abschreckung die entscheidenden Ansätze, um die Genese und Funktion aufenthaltsrechtlicher Zwischenkategorien zu verstehen. Dagegen

hätten ökonomische Interessen und die Verzögerung administrativer Entscheidungen nur marginale Erklärungskraft (ebd.). Zunächst ist zu bedenken, dass sich zumindest das deutsche Duldungsregime seit der Publikation ihres Aufsatzes 1997 wesentlich gewandelt hat. Die Autorinnen bemerken außerdem, dass es zum Nachweis ihrer Einschätzung über die Relevanz der einzelnen Thesen einer „tiefergehenden Analyse der Entstehung von formellen und informellen Duldungsregelungen“ bedürfe (ebd.). Ebendieser Aufgabe widmen sich die folgenden Kapitel.

## **3. FORSCHUNGSDESIGN**

Bevor ich zur Präsentation und Diskussion meiner Forschungsergebnisse komme, erläutere ich im folgenden Kapitel zunächst, wie ich methodisch zu diesen Ergebnissen gekommen bin. Dafür werfe ich als erstes einen detaillierten Blick auf den Untersuchungsgegenstand selbst – die Strategien der Duldungspolitik. Ich erkläre, wie der Untersuchungsgegenstand mit dem Erkenntnisinteresse der Frage nach den Gründen für die Duldung zusammenhängt und auf welchen Ebenen er sich artikuliert und dadurch empirisch greifbar wird. Dann erläutere ich die Hauptmethode der Qualitativen Inhaltsanalyse, mit der das Material ausgewertet wurde, sowie deren diskursanalytische Ergänzungen. Im letzten Teil widme ich mich der Beschreibung der Materialauswertung, was die Zusammenstellung und Beschaffenheit des Materials, den Prozess der Kodierung, sowie Anmerkungen zur Operationalisierung der Auswertungsmethode umfasst.

### **3.1. Erläuterungen zum Untersuchungsgegenstand**

#### **3.1.1. Nach „Gründen“ fragen – Ausgangsüberlegungen zum Erkenntnisinteresse**

Ausgangspunkt dieser Arbeit ist der Widerspruch zwischen einem staatlichen Souveränitätsanspruch und seinen realen Begrenzungen, der sich in der Situation der Nichtabschiebbarkeit artikuliert. Die formelle aufenthaltsrechtliche (und gleichzeitig aufenthaltsrechtslose) Duldung stellt eine rechtliche und politische Strategie im Umgang mit diesem Widerspruch dar. Da sie ihn aber nicht auflöst, lässt sich erwarten, dass die Strategie der formellen Duldung konfliktgeladen und ihre konkrete Ausgestaltung umkämpft ist. Die Frage nach Gründen für die Entstehung der Duldung, könnte also kurzerhand so beantwortet werden: Damit der Widerspruch nicht in einer Krise des deutschen Migrationsregimes kulminiert, muss ein kompromisshafter Regulationsmechanismus geschaffen werden. Damit wäre alles gesagt – und gleichzeitig nicht wirklich viel. Denn in dieser Antwort bleibt folgendes unsichtbar: Ebenso wenig wie Migrations- und Asylpolitik einen hermetisch abriegelten Raum darstellen, existiert auch der Widerspruch nicht in „Reinform“, sondern ist überlagert mit verschiedenen (z.B. politischen, ökonomischen, humanitären) Interessen und den ideologischen Formationen, in die diese Interessen eingebettet sind. Entsprechend wird der Widerspruch auch nicht (zwingend) als solcher benannt

– oder erkannt -, wenn es darum geht Duldungsregelungen zu schaffen oder zu verändern. Vielmehr wird Duldungspolitik auch aus „Nebenschauplätzen“ gemacht, das heißt Aspekte der Ausgestaltung der Duldung werden bekämpft oder nebenläufig angeglichen, weil in anderen Politik- und Rechtsbereichen Veränderungen stattfinden (z.B. die allgemeine Ausrichtung der Migrationspolitik, der Bildungspolitik, der Arbeitsmarktpolitik etc.), ohne dass der Ausgangspunkt der Entwicklung einen konkreten Bezug zur Duldung gehabt hätte. Außerdem scheint der Staat in manchen historischen Momenten mehr oder aus anderen Gründen in seiner Abschiebungssouveränität begrenzt zu sein, als in anderen Momenten, sodass auch der Regulationsmechanismus entsprechend veränderlich ist. In diesem Sinne erscheint es plausibel von verschiedenen „Gründen“ für die aufenthaltsrechtliche Zwischenkategorie Duldung im Plural zu sprechen. Damit gemeint sind zum einen die konkreten Konflikte, die zwischen AkteurInnen und Institutionen auftreten; und zum anderen die (veränderlichen) Problemdefinitionen und entsprechenden Argumentationen im politischen Diskurs, in dem die spezifischen Interessen artikuliert werden.

Die vorliegende Arbeit untersucht die deutsche Duldungspolitik auf Bundesebene. Sie widmet sich also den politischen Gründen für die Genese des Duldungsstatus und für die Ausgestaltung der Duldungspolitik, die sich im bundespolitischen Diskurs und den legislativen Entscheidungen artikulieren. Es ist nicht das Ziel dieser Arbeit, Erklärungen im Sinne eines verifizierbaren Kausalzusammenhangs für den Duldungsstatus zu formulieren oder die Validität der Thesen von Böcker und Vogel zu *testen*. Vielmehr soll die Genealogie der Duldung aus Perspektive der deutschen Bundespolitik dazu dienen, zum einen kritisch zu diskutieren und argumentativ zu begründen, ob und inwiefern sich die vier Thesen von Böcker und Vogel im einzelnen darin widerspiegeln, und sie zum anderen mit den Ergebnissen konstruktiv konzeptuell zu erweitern und nicht zuletzt historisch zu aktualisieren.

### **3.1.2. Die materielle und diskursive Ebene politischer Strategien**

Was aber genau ließe sich untersuchen, um politische Gründe für die Duldung zu identifizieren? In der vorliegenden Arbeit werden einerseits Diskurse von bundespolitischen AkteurInnen in den Blick genommen und, andererseits, mit materiellen Veränderungen des Politikfeldes in Verbindung gebracht. Das Ziel ist es, dadurch übergreifende politische Strategien herauszuarbeiten, die der Duldungspolitik in verschiedenen Phasen zugrunde liegen. Diese politischen Strategien artikulieren sich, so mein Konzept, auf zwei Ebenen:

- a) Diskursiv: In den Debatten, Berichten und Gesetzesbegründungen – in Form von Argumentationen, Problemdefinitionen und Situationsanalysen
- b) Materiell: In den Gesetzen, Gesetzesentwürfen und Anträgen – in Form von materiellen und rechtlich-kodierten Veränderungen im Umgang mit Geduldeten (Policy<sup>11</sup>)

Ich gehe davon aus, dass sich die Verabschiedung von Gesetzen nicht vom Prozess der Wirklichkeitskonstruktion im politischen Diskurs trennen lässt. Beides gemeinsam konstituiert die jeweilige politische Strategie. Die Unterscheidung zwischen den diskursiven Elementen dieser Strategien und den Policies, die auf den Diskursen basieren, ist folglich eine analytische. In dieser analytischen Unterscheidung markieren Diskurs und Policy unterschiedliche Punkte der Auseinandersetzung: Nach Ottow, finden „soziale und politische Kämpfe [...] im Medium des Diskurses statt“ (Ottow 2002: 13). Dagegen stellen Gesetze und Maßnahmen nicht den Ort der Kämpfe dar, sondern eher die direkten und sichtbaren, materiellen Ergebnisse dieser Kämpfe. Die entwickelte Policy kann zwar nicht unabhängig von ihren diskursiven Entstehungsbedingungen gedacht werden, fällt aber nicht mit ihr in eins<sup>12</sup>. Inwiefern einzelne Duldungsregelungen schließlich die Verhältnisse vor Ort und für Betroffene tatsächlich beeinflussen, ist wiederum nicht Teil der vorliegenden Untersuchung.

Obwohl die primär verfolgte Methode dieser Arbeit keine Diskursanalyse im engeren Sinne darstellt (s. Kap. 3.2. „Methode“), bilden diskursive Elemente wie Argumentationen, Problemdefinitionen und Situationsanalysen Teil des Untersuchungsgegenstandes. Ich verwende den Diskursbegriff hier, weil er für das vorliegende Forschungsdesign in zweifacher Hinsicht nützlich ist: Zum einen hilft er, den „Erfolg“ von Äußerungen analytisch zu fassen. Dieser ließe sich zum Beispiel als „Integrationspotenzial“ (Schwab-Trapp 2003:179f), „kollektive Reichweite“ oder „Überzeugungspotenzial“ (ebd. 181) verstehen, das Diskursbeiträge haben können. Auch werden bestimmte Aussagen mit der Zeit nicht mehr hinterfragt, während andere umstritten bleiben, was in der Diskurstheorie in Anlehnung an Ernesto Laclau auch als Sedimentierung bezeichnet wird (Laclau 1990). Solche Charakterisierungen von Diskursen dienen dazu, ihren Erfolg über ein oberflächliches, quantitatives Verständnis von Dominanz als Häufigkeit hinaus benennen zu können, in einem qualitativen Sinne also. Zweitens hält der Begriff des Diskurses fest, dass Äußerungen in einem strukturellen Zusammenhang zueinanderstehen (Keller 2011:

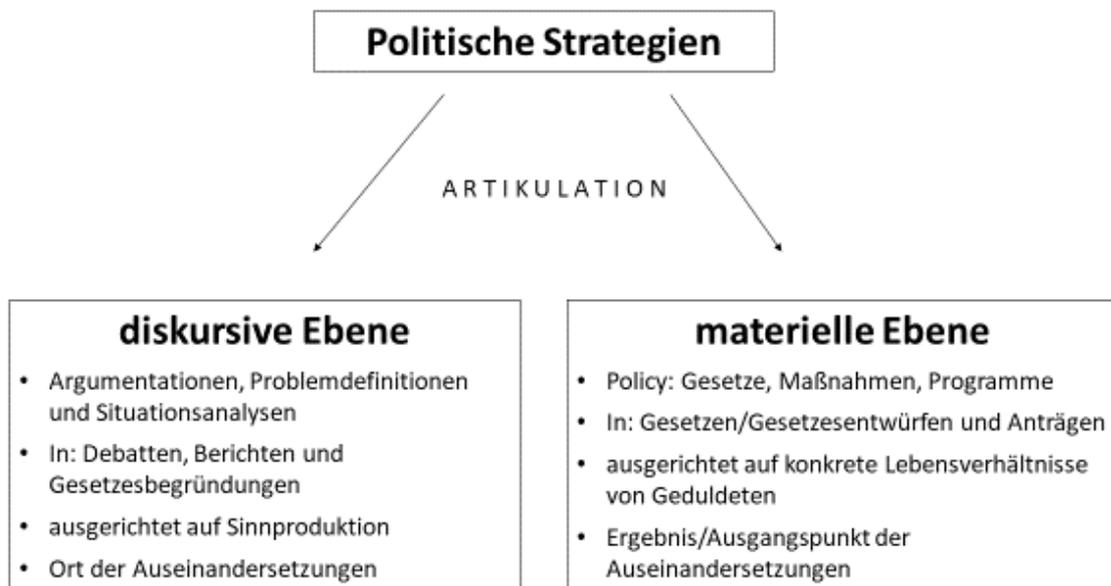
---

<sup>11</sup> Den Begriff der Policy verwende ich hier als Gesamtheit der inhaltlichen Dimension der Duldungspolitik (Gesetze, Maßnahmen, Programme etc.).

<sup>12</sup> Auch hier geht es wieder um eine analytische Trennung, nicht um eine raum-zeitliche Trennung, denn Auseinandersetzungs- und Entscheidungsprozesse können auch parallel verlaufen bzw. sich überschneiden.

235). Durch Diskurse werden in Form von Deutungsangeboten systematische Beziehungen zwischen verschiedenen Subjekten, Objekten und Handlungen hergestellt (Howarth & Stavrakakis 2000: 3 zit. n. Nielsen 2016: 55) und dadurch Sinn produziert. Vor dem Hintergrund des Ausgangspunktes dieser Arbeit, dass der Duldung ein zentraler Widerspruch zugrunde liegt, scheint der sinnproduzierende Aspekt von Diskursen besonders relevant. Außerdem lässt sich darin wiederum ein wichtiger Unterschied zur materiellen oder Policy-Ebene festmachen. Während Diskurse ausgerichtet sind auf die Produktion von Sinn, sind die Gesetze und Maßnahmen ausgerichtet auf die Produktion konkreter gesellschaftlicher Verhältnisse und, in Bezug auf den Rahmen dieser Arbeit, der konkreten Lebensverhältnisse von Geduldeten in Deutschland.

Abbildung 1 (eigene Zusammenstellung)



Sinnproduktion im Kontext institutionalisierter Politik verläuft wesentlich über die diskursive Konstruktion von Problemen. Die Politikwissenschaftlerin Carol Bacchi betont, dass ein Problem nicht vor der Debatte existiert, sondern dass es im Policy-Prozess erst geschaffen oder geformt wird (Bacchi 2000: 48). PolitikerInnen entdecken vorhandene Probleme also nicht einfach - sie definieren überhaupt erst, was ein Problem ist (und was nicht). Die Definition des Problems prägt zudem bereits die möglichen Wege, die zu seiner Lösung beschritten werden können (Bacchi 2000: 50). Mit Bacchi interessiere ich mich weniger für das „Problem“ der Nichtabchiebbarkeit, oder ob sie ein solches darstellt, sondern für die „Problematisierungen“ („problematizations“) (ebd. 49) in der bundespolitischen Auseinandersetzung in Deutschland. In Bacchis Problem-Begriff ist eine diskursanalytische Betrachtung bereits angelegt, weil er

den produktiven Charakter der Problemdefinition hervorhebt, anstatt sie lediglich als Repräsentation der Wirklichkeit zu verstehen. Problemdefinitionen sind deshalb ein Element der diskursiven Ebene des Untersuchungsgegenstandes dieser Arbeit. Auch Situationsanalysen könnten unter einen breiteren Begriff von Problemdefinitionen fallen. Sie sind hier eigens als Elemente des Diskurses aufgelistet, um auszudrücken, dass sich Diskurse auch um den Ursprung eines Problems drehen und damit grundlegendere gesellschaftliche Fragen in punktuelle Auseinandersetzungen miteinbinden. Im Kodierungsprozess wurde nicht zwischen Problemdefinition und Situationsanalyse differenziert.

Mein Konzept der „politischen Strategien“ ist ein Behelf, um die Handlungslogik politischer Interventionen auf den Punkt zu bringen. Ich verstehe sie als veränderliche Sets aus diskursiven Elementen (Situationsanalysen, Argumenten und entsprechenden Forderungen) und inhaltlichen, politischen Entscheidungen (i.e. Policy), in denen sie sich materialisieren. Als Negativ-Bestimmung weist das Konzept wichtige Unterschiede zu anderen analytischen Begriffen auf, die auch mit Handlungslogiken oder Handlungsstrategien assoziiert werden können, wie denen des Dispositivs (Foucault 1978), der Ideologie (s. z.B. Pühretmayer 2012) oder dem gramscianischen Begriff des Hegemonieprojektes (Buckel et al. 2014: 44; Gramsci 1991[1929-1935]). Dispositiv und Ideologie implizieren eine gesamtgesellschaftliche Wirkmächtigkeit, die sich über meinen begrenzten Fokus, der bundespolitischen Arena, hinausbewegt. Ideologien verstehe ich zudem als umfassende Deutungsmuster realer Wirklichkeit, die Parteien und PolitikerInnen eher langfristig vertreten. Dagegen sind politische Strategien, in meinem Verständnis, tendenziell wechselhafter im AnhängerInnentum. Auch der Begriff des Hegemonieprojektes wäre zu groß, weil diese Arbeit nur eine von vielen gesellschaftlichen Arenen, i.e. die Bundespolitik, untersucht und es deshalb nicht möglich wäre Hegemonieprojekte als „Bündel von Strategien“ (Buckel et al. 2014: 45ff) nachzuzeichnen. Der Begriff der politischen Strategien bezeichnet nach meiner Definition die gemeinsame Logik unterschiedlicher Aussagen und Handlungen in einem begrenzten Feld, um sie analytisch zusammenfassen und kontrastieren zu können.

Es handelt sich bei der Duldung um ein Phänomen, das mit der grundlegenden Dichotomie des Asyl- und Migrationsregimes - Aufenthaltsrecht oder Ausreise – nicht ohne Weiteres vereinbar ist. Vor diesem Hintergrund deutet der Begriff der Strategien darauf hin, dass es verschiedene Wege gibt, diesen Zustand zu rationalisieren, also das Dazwischen zu legitimieren, ohne die Dichotomie an sich in Frage zu stellen. Man könnte auch sagen, das Phänomen muss

ob seiner inhärenten Widersprüchlichkeit eben rationalisiert werden, oder: Innerhalb der widersprüchlichen Situation der Nichtabschiebbarkeit wird in der Bundespolitik strategisch Sinn hergestellt.

### **3.1.3. Fokus und Einschränkungen der Untersuchung**

Die Antwort(en) der deutschen Bundesregierung auf Nichtabschiebbarkeit und ihr Umgang mit Geduldeten stellen den Fokus der vorliegenden Arbeit dar. Parlamentarische Auseinandersetzungen und Gesetzgebungsprozesse auf der Länderebene, sowie die Implementierung der deutschen Duldungspolitik in den Ausländerbehörden, bleiben dementsprechend bei meiner Forschung größtenteils außen vor. Sie tauchen lediglich dort auf, wo die Bundesregierung auf sie verweist und auf sie reagiert, d.h. sich veranlasst sieht, in die Praxis der Ausländerbehörden oder die Gesetzgebung der Länder einzugreifen. Die Forschungsergebnisse sind entsprechend nur für die bundespolitische Regierungsebene gültig. Das stellt in zweifacher Hinsicht eine relevante Limitierung des Forschungsgegenstandes dar: Erstens sind die Länder für die Vollstreckung von Abschiebungen verantwortlich, was den politischen Handlungsspielraum des Bundes auf dieser Ebene einschränkt. Zweitens besitzen die lokalen Ausländerbehörden bei der (Nicht-)Erteilung der Duldung relativ große Ermessensspielräume. Über den Rahmen dieser Arbeit hinaus geht also einerseits die Frage der Kohärenz oder Inkohärenz der Herangehensweise von Bund und Ländern, ebenso wie die Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern und Ausländerbehörden.

Zeitlich eingegrenzt ist der Untersuchungsgegenstand dagegen kaum: Der Untersuchungszeitraum beginnt mit den ersten Bundestagsdrucksachen zur geplanten Einführung des Duldungsstatus aus dem Jahr 1962 und endet mit der Fertigstellung des groben Materialkorpus (s. Schritt 2 unter Kapitel 3.3.1. „Materialkorpus“) am 04.12.2018. Entsprechend ist ein neues relevantes Gesetzesvorhaben der Bundesregierung, das sogenannte zweite Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht, nicht mehr im engeren Fokus der Arbeit enthalten. Aktuelle Entwicklungen werden aber als Ausblick kurz in den Ergebnissen aufgegriffen.

## **3.2. Methode**

### **3.2.1. Die Qualitative Inhaltsanalyse nach Mayring**

Die qualitative Inhaltsanalyse nach Mayring (1991; 2002) stellt die primäre Analysemethode dieser Arbeit dar. Der größte Vorteil dieser Methode ist es, dass sie eine systematische Textreduktion ermöglicht. Sie hat sich deshalb insbesondere aufgrund der großen Datenmenge angeboten, die ich für diese Arbeit ausgewertet habe. Durch die grundlegenden Schritte von Paraphrase und Reduktion können große Textmengen verarbeitet und grundlegende Aussagen eingefangen werden (vgl. Mayring 2002: 121). Mayring legt drei Grundformen der qualitativen Inhaltsanalyse fest: Zusammenfassung, Explikation und Strukturierung. Für die Datenauswertung in dieser Arbeit habe ich einen besonderen Fokus auf die zusammenfassende Grundform der qualitativen Inhaltsanalyse gelegt, deren Ziel es ist „das Material so zu reduzieren, dass die wesentlichen Inhalte erhalten bleiben“ und „ein überschaubares Korpus zu schaffen, das immer noch ein Abbild des Grundmaterials ist“ (Mayring 2002: 115). Die Grundform der Explikation bezieht sich im Grunde auf die Erläuterung einzelner Aspekte des Materials durch zusätzliche Materialien (ebd.). Sie hat vor allem in Form von Metainformationen über die Regierungskoalitionen und Mehrheitsverhältnisse einzelner Wahlperioden, sowie über einzelne Gesetze und Gesetzgebungsprozesse, und in Form von Statistiken in meiner Datenauswertung eine wichtige Rolle gespielt.

Für die zusammenfassende Inhaltsanalyse stellt Mayring ein Ablaufmodell mit drei Hauptschritten vor: Paraphrase, Generalisierung und Reduktion (1991: 211). Dadurch werden die Textsegmente von unwichtiger Information befreit und zu ihrer Grundaussage verkürzt (Paraphrase), auf ein einheitliches Abstraktionsniveau gehoben (Generalisierung) und gleiche Inhalte gestrichen bzw. ähnliche zusammengefasst (Reduktion) (ebd.). Jede Analyseeinheit (hier: kodierte Textsegment) durchläuft die drei Schritte im Einzelnen, bis sich letztlich die voneinander unterscheidenden Einzelaussagen in einem Kategoriensystem zusammenstellen lassen. In Hinblick auf die große Datenmenge habe ich aus zeitökonomischen Gründen die beiden Schritte von Paraphrase und Generalisierung in einem Arbeitsgang, der generalisierten Paraphrase, zusammengefasst (vgl. Larcher 2010; Mayring 1991: 211, Abb. 2).

Durch ihr Hauptpotenzial, der systematischen Zusammenfassung von Text, liefert die qualitative Inhaltsanalyse einen strukturierten Überblick. Aus dieser verlässlichen Vogelperspektive mussten im Forschungsprozess wiederum einzelne wichtige Knotenpunkte einer detaillierteren Untersuchung unterzogen werden. Damit gemeint ist einerseits die Explikation

(s.o.), also die Erläuterung einzelner Bausteine durch das Heranziehen zusätzlicher Materialien. Was aber die Mittel der qualitativen Inhaltsanalyse nicht abdecken, ist ein Vorgehen, um das Entstehen, die Entwicklung und die Veränderung von Diskursen nachzuvollziehen. Dafür wurde die Inhaltsanalyse mit diskursanalytischen Elementen, insbesondere der Frage nach der inhärenten Qualität von Diskursen, verknüpft, die ich im Folgenden kurz erläutere.

### **3.2.2. Diskursanalytische Erweiterung**

Die heterogenen Ansätze der Diskursanalyse bieten weniger ein standardisiertes Auswertungsverfahren, als ein breites Instrumentarium für die Analyse von Aussagen oder „Deutungsangeboten“ (Schwab-Trapp 2003: 172). Was die Ansätze im Allgemeinen teilen, ist eine „Konzentration auf typische Deutungen und Argumente“ (Schwab-Trapp 2003: 174). Diese typischen Deutungen oder Argumente wurden in der vorliegenden Arbeit mit Hilfe der qualitativen Inhaltsanalyse im Zuge der Datenauswertung herausgearbeitet. Die daran anschließende Analyse wurde insbesondere durch drei diskursanalytische Konzepte gestützt, jenen des Diskursereignisses, des Diskurserfolges und der diskursiven Gemeinschaft.

Schwab-Trapp bestimmt ein Diskursereignis als einen historischen Moment, dem in Bezug auf den Untersuchungsgegenstand „eine besondere Bedeutung zugesprochen werden kann“, weil er „die Aufmerksamkeit der politischen Öffentlichkeit verstärkt diese[m] Themenfeld [...] zuwendet“ (Schwab-Trapp 2003: 175).

„In solchen Ereignissen verdichten sich die Interaktionen der Diskursteilnehmer, werden Konflikte und konkurrierende kulturelle Ansprüche zum Ausdruck gebracht, können Räume normativer Unbestimmtheit offen gelegt werden, wird gesellschaftlicher Konsens inszeniert und werden die offiziellen Deutungen für soziale oder politische Handlungs- und Ereigniszusammenhänge von den jeweiligen Repräsentanten der politischen Kultur zum Ausdruck gebracht.“ (ebd.)

Folglich strukturieren Diskursereignisse die öffentliche Auseinandersetzung mit dem Themenfeld. In Bezug auf diese Arbeit bieten sie in der Fülle des Materials Orientierungspunkte, die es ermöglichen die Geschichte der Duldung in Deutschland verdichtet nachzuerzählen (s. Kap. 4). Die identifizierten Diskursereignisse in meinem Material sind einerseits historische Ereignisse, die ihren Ursprung außerhalb der politischen Institutionen haben, wie die Jugoslawienkriege oder die Übergriffe der Kölner Silvesternacht 2015/2016. Man könnte sie auch exogene Diskursereignisse nennen. Andererseits ist die Aufmerksamkeitskonjunktur der politischen Debatte auch stark durch die Gesetzesinitiativen strukturiert, die also endogene Diskursereignisse

darstellen. Beide Typen von Ereignissen sind zudem wichtig, weil sie PolitikerInnen die Gelegenheit bieten, das Thema Duldung mit anderen Interessen zu verknüpfen oder eine veränderte Notwendigkeit für einen bestimmten Umgang mit Geduldeten zu konstruieren.

Komplexer als die Identifikation von Diskursereignissen, ist die Frage, wie sich der Erfolg von Diskursbeiträgen im Material bestimmen lässt. Laut Schwab-Trapp gründet sich das „Überzeugungspotenzial“ (2003:181) von Diskursen im Zusammenspiel von drei Aspekten: der Stellung des oder der AutorIn des Beitrags, der AdressatInnen oder „politischen Teilöffentlichkeiten“, die der Beitrag anspricht, und die kulturelle Geläufigkeit der Argumente (ebd. 179f). Ebenso wichtig kann in diesem Zusammenspiel sein, ob es ein Diskurs schafft verschiedene Positionen unter sich zu vereinen, das heißt die Trennlinien von Diskursallianzen neu zu bestimmen, und zentrale Begriffe (oder Probleme) zu definieren (vgl. Nielsen 2016: 58f). In Bezug auf die Untersuchung der Bundestagsdrucksachen, macht es also für den Diskurserfolg z.B. einen Unterschied, ob sich einE AutorIn in der Regierungs-, Oppositions- oder Sachverständigenrolle befindet, ob ein Diskursbeitrag von mehreren, auch ideologisch weiter voneinander entfernten Parteien geteilt wird, ob ein Argument als Common Sense oder „win-win(-win)“-Situation dargestellt werden kann, etc.

Ein weiteres Indiz für den Erfolg eines Diskurses im Material ist es, wenn er mit der Zeit nicht mehr hinterfragt wird, während andere Diskurse umkämpft bleiben (vgl. Nielsen 2016: 48f). Nielsen gibt dabei zu bedenken, dass auch manifeste Konflikte in einem breiteren Konsens zu verorten sind (ebd. 56, Übers. TS). In einer konkreten Auseinandersetzung stehen sich DiskursteilnehmerInnen also mit ihren Aussagen und Forderungen gegenüber, während sie auf einer tieferen Ebene trotzdem bestimmte Annahmen teilen. Dieser tiefere Konsens bezieht sich in dem von mir untersuchten Material beispielsweise auf so grundlegende Fragen wie die allgemeine Notwendigkeit von Migrationskontrolle oder Grenzen, aber auch auf weniger grundlegende Fragen, wie z.B. die gleichmäßige Verteilung von Geduldeten auf die Bundesländer. Außerdem verschieben sich einzelne Themenschwerpunkte und neue Fragen rücken in den Mittelpunkt der parlamentarischen Auseinandersetzung, während andere Probleme (z.B. Nichtabschiebbarkeit) als grundlegend festgeschrieben werden und der Debatte so konstant erhalten bleiben.

Zuletzt folge ich Schwab-Trapp in meinem Verständnis von Parteien, oder in meinem Fall besser: Bundestagsfraktionen, als „diskursive Gemeinschaften“ (Schwab-Trapp 2003: 177). Das heißt die Datenauswertung und –analyse rekonstruiert und diskutiert Diskursbeiträge

vornehmlich als Parteipositionen und nicht als Äußerungen einzelner PolitikerInnen. Das impliziert auch ein Interesse an Stellen im Material, an denen sich Diskursbeiträge einer Fraktion widersprechen oder daran, wenn eine Fraktion in einer Frage gespalten ist.

Bei der diskursanalytischen Betrachtung waren ebenso wie bei der Inhaltsanalyse die textuellen Inhalte der Aussagen von Interesse. Verzichtet wurde demnach auf eine Analyse kommunikativer Strategien, wie Gesprächsverhalten oder stilistische Mittel.

### **3.3. Operationalisierung**

#### **3.3.1. Materialkorpus**

Die Zusammenstellung des Materialkorpus erfolgte in drei Schritten. Am Anfang stand eine Stichwortsuche im digitalen Archiv der Bundestagsdrucksachen und Plenarprotokolle des deutschen Bundestages seit 1949<sup>13</sup>, mit dem folgenden Suchalgorhythmus: (Duldung AND Ausländer) OR (Duldung AND Status). Die Suche inkludierte eine Wortstammsuche, was bedeutet, dass alle Wörter mit der Zeichenfolge „duld“ und „ausländ“ Treffer ergaben. Der Anfang des Suchzeitraum war offen, das Ende des Suchzeitraumes war bestimmt durch den Abschluss der Erstauswahl des Materialkorpus (Schritt 2) am 04.12.2018. Als zweiter Schritt erfolgte eine grobe Auswahl der Dokumente nach erster Sichtung nach dem Kriterium der allgemeinen thematischen Relevanz. In diesem Schritt wurden aus den 2078 Suchergebnissen 724 Dokumente ausgewählt. Diese Auswahl wurde im Zuge des Kodierungsprozesses verfeinert und auf einen finalen Materialkorpus von 606 Dokumenten reduziert. Gelöscht wurden in diesem Schritt wieder Dokumente mit keiner oder zu geringer Relevanz und Doppelungen, wenn z.B. die Antwort auf eine parlamentarische Anfrage den Anfragetext bereits enthielt.

In der finalen Auswahl für den Materialkorpus finden sich sechs Kategorien von Dokumenten:

- Parlamentarische Anfragen inklusive Antworten des zuständigen Organs (Große und Kleine Anfragen, sowie einzelne schriftliche Fragen),
- Gesetzesentwürfe,
- Anträge,
- Beschlussempfehlungen von Ausschüssen (v.a. Innenausschuss),
- offizielle Berichte (Unterrichtungen)

---

<sup>13</sup> Zugänglich unter <http://pdok.bundestag.de/> [letzter Zugriff 10.05.19].

- und Plenarprotokolle.

Eine vollständige Liste aller kodierten Bundestagsdrucksachen ist im Anhang zu finden (Anhang I).

### **3.3.2. Kodierung<sup>14</sup>**

Die Kodierung erfolgte computergestützt mit der Software Atlas.ti und entlang eines theoriegeleiteten Kategoriensystems, wobei die einzelnen Kategorien deduktiv, auf Basis der Forschungsfrage und den Thesen von Böcker und Vogel (1997), vor der Kodierung festgelegt wurden. Das Material wurde nach den folgenden Kategorien kodiert: AkteurInnen, Argumentationen, Problemdefinitionen, Politikfelder/Rechtsbereiche, historische Ereignisse, Gesetze/Beschlüsse/Gerichtsurteile. Die einzelnen Codes wurden induktiv am Text entwickelt und einer jeweiligen Kategorie zugeordnet. Weitere Codes, außerhalb des Kategoriensystems, dienten zur Markierung von im Material verstreuten Einzelinformationen, wie statistischen Angaben. Allgemeine Gedanken zum Kodierungs-Prozess, Datenverwaltung und Informationsmanagement wurden in einem Kodierungs-Protokoll festgehalten.

Die Dokumente, insbesondere die Plenarprotokolle, wurden nicht vollständig bearbeitet, sondern mit Hilfe von Suchbegriffen wurden relevante Textpassagen markiert. Diese Textpassagen wurden zunächst frei gelesen und dann mit bestehenden oder neuen Codes versehen. Nach einer ersten Runde kodierter Dokumente (ca. 10), wurde die Anwendung der Codes und ihre intuitive Zuordnung zu Kategorien verglichen und reflektiert und Anwendungshinweise zu einzelnen Codes in Kommentaren festgehalten. Zum Teil wurden Codes auch verändert, z.B. umbenannt oder zusammengelegt. Nach der Kodierung von ca. 100 weiteren Dokumenten, wurde dieser Schritt zur Überarbeitung der Codes nochmal wiederholt. Am Schluss ergab der Kodierungsprozess insgesamt 2243 kodierte Textsegmente.

### **3.3.3. Auswertung**

Mithilfe der Software Atlas.ti wurden Output-Dokumente in Form von Excel-Tabellen erstellt, welche alle mit einem bestimmten Code oder mit allen Codes einer bestimmten Kategorie verschlagworteten Textsegmente enthalten. Die systematische Auswertung der Output-Dokumente erfolgte nach den Schritten der qualitativen Inhaltsanalyse. Die generalisierte

---

<sup>14</sup> Für die Darstellung des vollständigen Kodierungsschemas s. Anhang II.

Paraphrase wurde in der Tabelle neben dem jeweiligen kodierten Originalzitat festgehalten. Die Kategorisierung (Reduktion) der paraphrasierten Inhalte erfolgte nach Ober- und Unterthemen (Kodes zu „Argumentationen“ und „Problemdefinitionen“) bzw. chronologisch (Kodes zu „Gesetze/Beschlüsse/Gerichtsurteile“ und Einzelcode „Zielgruppe“) jeweils in einem separaten Textdokument. Output-Dokumente zu anderen Kodes wurden nach neuen Informationen quer-gelesen und schwerpunktartig ausgewertet.

## **4. ERGEBNISSE: Die deutsche Duldungspolitik – eine Entwicklung in fünf Phasen**

Im Folgenden fasse ich die Ergebnisse der Untersuchung in einer chronologischen Darstellung der Entwicklung der deutschen Duldungspolitik (1962-2018) zusammen, die sich in fünf Phasen untergliedert. Die Phasen sind jeweils charakterisiert durch eine veränderte Problematikisierung des Themas Duldung und Nichtabschiebbarkeit bzw. eine Verlagerung der Betonung bestimmter Probleme in der Debatte, die mit einer Verschiebung der Dominanz einzelner Strategien zur Bearbeitung dieser Probleme einhergehen. Außerdem enthält jede Phase kurze Ausführungen dazu, wie sich die Zielgruppe der Duldung historisch, d.h. abhängig von der Herkunftsstruktur dominanter Flucht- und Migrationsbewegungen, oder rechtlich verändert hat. Nicht zuletzt sind manche Phasen durch spezifische Diskursereignisse markiert, die durch die Einteilung als Wendepunkte sichtbar werden.

### **4.1. Phase I (1962 bis Ende der 1980er Jahre): Die lange Ruhephase**

Der Duldungsstatus wurde 1965 im Zuge des neugestalteten Ausländergesetzes (AuslG) eingeführt, das die seit 1938 noch immer bestehende Ausländerpolizeiverordnung ablöste. Diese war „infolge Widerspruchs mit dem Grundgesetz ungültig geworden“ (BT-DS 04/3013: S.1). Der Innenausschuss stellte in der Beschlussbegründung entsprechend fest: "Sie [die Ausländerpolizeiverordnung] entspricht aber in vielfacher Hinsicht nicht mehr den Erfordernissen, welche heute an die Regelung des Aufenthalts- und Niederlassungsrechtes der Ausländer gestellt werden" (BT-DS 04/3013: S.1). In diesem Sinne feierte auch die SPD das reformierte Ausländergesetz als Aufbruch in ein „modernes Gastrecht“ (SPD 1965, BT-DS 04/163: S.8035). Der Duldungsstatus wurde in dem Gesetzesentwurf als Lösung des notwendigen Gesetzeskonflikts präsentiert, welcher die Situation der Nichtabschiebbarkeit grundlegend kennzeichnet: man kann nicht gehen, darf aber auch nicht bleiben. Die bisher unbefriedigende, mangelnde Rechtsklarheit mache eine Neuregelung notwendig (BT-DS 04/868: S.11, 16).

In den parlamentarischen Debatten in der Anfangszeit des Duldungsstatus interessierte aber weniger dieser fundamentale Widerspruch der Nichtabschiebbarkeit zur dichotomen Logik des Asylsystems, als vielmehr die praktische Vermittlung innen- und außenpolitischer Konflikte. 1963 erregte der Fall des Ungarn Geza Györfi Aufsehen. Er war zunächst vor dem Ungarnaufstand geflohen, hatte sich dann illegal als Fremdenlegionär in Frankreich anwerben

lassen, war schließlich nach Deutschland desertiert und hatte sich in Heilbronn niedergelassen (Franz 1964:81). Nachdem sein Asylgesuch abgelehnt worden war, sah sich die zuständige Ausländerpolizeibehörde dem Gesetz nach zur Ausweisung gezwungen, obwohl sich unter den Heilbronner BürgerInnen starke Empörung breitmachte (ebd.; 1963, BT-DS 04/84: S.4098ff). Die Ausweisung erfolgte nach Frankreich und nicht nach Ungarn, vermutlich auch deshalb, weil Abschiebungen in die Sowjetunion politisch verpönt und mit breitem öffentlichem Widerstand verbunden waren (vgl. Franz 1964:81). In einer Bundestagsdebatte beantwortete der CDU-Innenminister die überfraktionelle Verurteilung der restriktiven Handhabe des Falls durch das Land Baden-Württemberg damit, dass der Bund kein „Zensurrecht“ bei aufenthaltsrechtlichen Fragen über die Länder hätte, die im Ausländergesetz damals geplante Duldung aber einen lösenden Kompromiss biete: Die Duldung würde es den Ländern in Zukunft erlauben in Einzelfällen menschliche Gründe gegen eine Abschiebung zu beachten (BT-DS 04/84: S.4098ff). Aus denselben Gründen erhielten beispielsweise Jahre später auch Süd-VietnamesInnen eine Duldung, deren Pässe aufgrund innenpolitischer Konflikte von den vietnamesischen Behörden nicht verlängert wurden (BT-DS 07/127: S.8519). Der Zwischenstatus Duldung bot also eine Lösung für Bund-Länder-Konflikte, für das Dilemma, (oft) nicht in sozialistische Länder abschieben zu wollen, und für das öffentliche Unverständnis bei der Abschiebung individueller Härtefälle.

Über lange Zeit erregte der Duldungsstatus in der (bundes)politischen Auseinandersetzung relativ wenig Aufsehen. Nur etwa drei Prozent (24 von 724) aller für diese Arbeit erhobenen Bundestagsdrucksachen zum Thema Duldung liegen in dieser immerhin über 25 Jahre langen Phase (1962-1988). Die Ausländerbehörden hatten bei der Erteilung der Duldung relativ freie Handhabung und so schien sie als wenig politisiertes Hilfsinstrument zu funktionieren, das den Ausländerbehörden mehr Flexibilität im Umgang mit Einzelfällen einräumte.

Bereits in ihrer ursprünglichen Konzeption fasste die Duldung insbesondere abgelehnte AsylbewerberInnen als Zielgruppe (BT-DS 04/868: S.16). Bis die sozialliberale Koalition 1982 mit der Aufenthaltsgestattung einen gesonderten Status für Asylsuchende im laufenden Verfahren einführte<sup>15</sup>, konnten die Länder auch AsylbewerberInnen eine Duldung erteilen, die also bis dahin einen bedeutenden Teil der Gruppe Geduldeter ausmachten. Einen Vorteil der Duldung als Sammelstatus, für AsylbewerberInnen und abgelehnte AsylbewerberInnen gleichermaßen, sah die Bundesregierung in der Ermöglichung stratifizierter Sozialleistungsansprüche für diese

---

<sup>15</sup> BGBl 1982, Teil I, S. 949

große Gruppe und Kontrolle über ihre bundesweite Verteilung. So machte sich z.B. Verunsicherung darüber breit, ob AsylbewerberInnen auch dann noch rechtlich zur Wohnsitznahme an einem bestimmten Ort verpflichtet werden könnten, wenn sie nicht mehr nur geduldet seien (BT-DS 09/875: S.22). Auch lehnte 1980 der Innenausschuss die Forderung des UNHCR nach einem separaten Status für Asylsuchende noch mit der Begründung ab, dass ein etwaiger Status Kindergeldforderungen ermöglichen könnte und damit „die Attraktivität der Bundesrepublik für ‚Wirtschaftsasyllanten‘ noch gesteigert würde“ (BT-DS 8/4353, S.3). Des Weiteren diene die Duldung als Status für straffällig gewordene AsylbewerberInnen (BT-DS 09/1630: S.20), sowie Staatenlose (BT-DS 10/2071: S.21).

#### **4.2. Phase II (1988-1995): Jugoslawienkriege, Massenduldungen und stratifizierte Rechte**

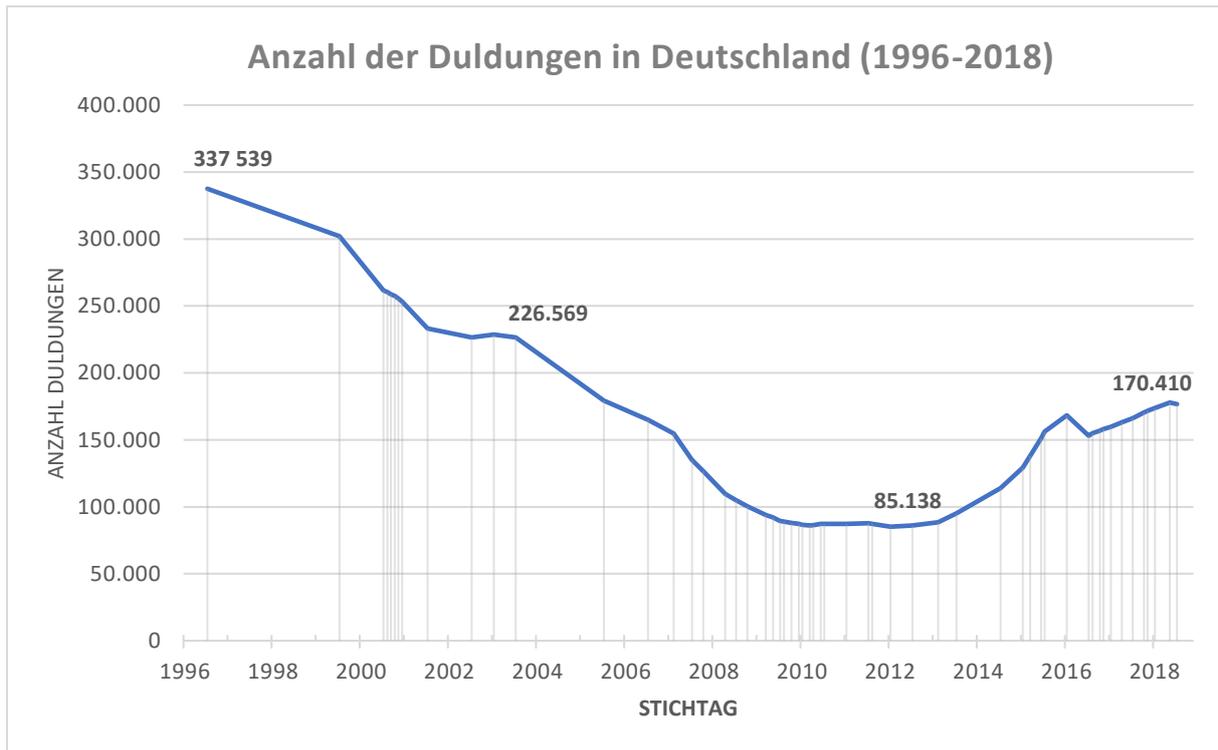
Ab den späten 1980er und frühen 1990er Jahren weisen einige Entwicklungen darauf hin, dass die Abschiebung einer nicht unerheblichen Anzahl von Personen nicht nur „zeitweise ausgesetzt“ (AuslG 1965) wurde, sondern sie sich tatsächlich seit Jahren geduldet in Deutschland aufhielten. 1988 kritisierte zunächst die SPD diesen Zustand in einer Bundestagsdebatte: „Einen Flüchtling unter Umständen nur jahrelang geduldet in der Bundesrepublik zu lassen verletzt seine Menschenwürde“ (BT-DS 11/84: S.5702). Die grüne Bundestagsopposition lancierte 1989 eine Reihe von Gesetzesentwürfen, welche die Anrechnung der Aufenthaltszeiten von Langzeitgeduldeten für deren Recht auf Niederlassung, Wahlpartizipation und Einbürgerung forderte (BT-DS 11/4464; 11/4466; 11/4462). Das AuslG 1990 enthielt bereits eine erste sogenannte Altfallregelung, also die Möglichkeit der (befristeten) Legalisierung des Aufenthalts bestimmter Langzeitgeduldeten. Die Begründung für die Altfallregelung lautete, es sei nicht „sachgerecht [...] dem Personenkreis auf Dauer nur eine Duldung zu geben“ (BT-DS 11/6321: S.67). Das entscheidende Kriterium der Regelung war zum einen, dass die Betroffenen sich zum Zeitpunkt des in Kraft Tretens des Gesetzes seit mindestens acht Jahren geduldet (oder gestattet) in Deutschland aufhalten musste, und zum anderen, dass an dem Ausreisehindernis kein Selbstverschulden bestehen durfte (BT-DS 11/6321: S.32). Die Innenministerkonferenz (IMK) hatte schon 1989 eine großzügigere Altfallregelung für Familien mit minderjährigen Kindern, sowie für polnische und ungarische Staatsangehörige beschlossen, mit einer Wartefrist von fünf Jahren. Auch einzelne Länder hatten eigene, z.T. sogar weitreichendere, Bleiberechtsregelungen eingeführt (BT-DS 12/900: S.2f).

Auf die Entdeckung dieses Problems folgten Bemühungen des Bundes den Bereich Duldung zu zentralisieren, der bis dahin in der freien Hand der Länder bzw. Ausländerbehörden gelegen hatte. Das bedeutete, den Ermessensbereich der Ausländerbehörden zumindest etwas einzuschränken. Entsprechend formulierte das AuslG 1990 zum ersten Mal die geltenden Duldungsgründe aus. Das Asylverfahrensgesetz (AsylVfG) 1992 legte fest, dass die Zuständigkeit für die erste Entscheidung über eine Erteilung oder Versagung einer Duldung bei abgelehnten AsylbewerberInnen an das Bundesamt übertragen wurde und erst darauffolgende Duldungsentscheidungen wieder bei den Ausländerbehörden lägen (§41, BT-DS 12/2062: S.12). Der Ursprung des Problems wurde also nicht in der rechtlichen Konzeption der Duldung, sondern in der Verwaltungspraxis verortet.

Mit dem Beginn der Jugoslawienkriege 1991 veränderte sich die Herkunftsstruktur der Geduldeten. Sogenannte de-Facto Flüchtlinge aus der Balkanregion wurden zur quantitativ bedeutendsten Gruppe Geduldeter und zur wichtigsten Referenzgruppe für die Unzulänglichkeiten des Duldungsstatus. Tatsächlich sollte die Frage, welcher Aufenthaltsstatus Bürgerkriegsgeflüchteten zustünde, zur Zerreißprobe der Duldung werden. Dass (Bürger-)Kriegsgeflüchtete kaum Chancen auf Asyl hatten, war zwar nicht erst seit den Jugoslawienkriegen ein Problem (z.B. 1988, BT-DS 11/3249: S.1). Schon in einer Kritik des neuen AuslG 1990 bezeichneten die Grünen die Duldung von de-Facto-Flüchtlingen als Aushebelung der GFK (BT-DS 11/195: S.15047). Die enorme Anzahl ex-jugoslawischer Geduldeter verlieh der Kritik aber besonderen Aufwind. Deren aufenthaltsrechtliche Stellung wurde als „ungeklärt“ (Grüne, BT-DS 12/6687: S.3; 12/210: S.18255), „problematisch“ (Grüne, BT-DS 13/4379: S.10f), „düster“ (FDP, BT-DS 12/215: S.18574), „untragbar“ (Grüne, BT-DS 13/4379: S.10f) oder schlicht als „keine Rechtsstellung“ (FDP, BT-DS 12/215: S.18574) bezeichnet. Die Duldung bedeute für diese prinzipiell als schutzbedürftig erachteten und oftmals traumatisierten Personen Unsicherheit, Perspektivlosigkeit, eingeschränkte Erwerbsmöglichkeiten, Isolation, fehlende psychosoziale Betreuung und anderweitig eingeschränkte Rechte (BT-DS 12/6687: S.3; 13/4379: S.10f; 13/3140: S.48; 14/2812: S.16). Ein wiederkehrender Punkt in den Debatten war, dass der als §32a im AuslG 1990 vereinbarte Sonderstatus für Bürgerkriegsflüchtlinge aufgrund von Uneinigkeiten zwischen Bund und Ländern nicht umgesetzt wurde (BT-DS 12/6687: S.3; 12/210: S.18255; 13/3430: S.3f; 13/217: S.19878; 13/138: S.12359; 13/224: S.20548). Ein Versäumnis, das oftmals als Ursprung allen Übels dargestellt wurde. Die Kombination aus der großen Anzahl von Geflüchteten aus der Balkanregion und der Nicht-Umsetzung des Sonderstatus für

Bürgerkriegsflüchtlinge führte zu Massenduldungen. Zwar lassen sich bis 1996 in den untersuchten Materialien keine Gesamtaufzeichnungen zu Duldungszahlen finden, die starke Thematisierung der Gruppe geduldeter De-Facto Flüchtlinge ab Beginn der 1990er Jahre und der enorme Anstieg der Asylanträge<sup>16</sup> deuten allerdings darauf hin, dass schon in dieser Zeit die Duldungszahlen hoch waren, bis sie 1996 in der die bislang höchste aufgezeichnete Gesamtzahl von 337 539 Geduldeten erreichte (BT-DS 13/11460; 13/9484; s. Abb. 2).

Abbildung 2 (eigene Zusammenstellung; Quellenverzeichnis der Datenpunkte s. Anhang III)



Die Gruppe Geduldeter war außerhalb der Dominanz der Balkanflüchteten aber keineswegs homogen. Darin fanden sich beispielsweise verschiedene Gruppen aufgrund einiger von Bund und Ländern temporär erlassener Abschiebestopps und sonstiger Weisungen, wie „bis zum Sommer 1989 eingereiste chinesische Wissenschaftler, Studenten und sonstige Auszubildende [...], kuwaitische Staatsangehörige [...], Äthiopier, Afghanen, Iraner und Libanesen, Palästinenser aus dem Libanon, Tamilen und Singhalesen aus Sri Lanka, Christen und Jeziden aus der Türkei, Kurden aus Irak, Syrien und der Türkei[,] Roma und Sinti“<sup>17</sup> (BT-DS 12/900: S.1f). Auch waren noch mehrere Frauen geduldet, deren geschlechtsspezifische Asylgründe zu diesem Zeitpunkt noch nicht anerkannt wurden (BT-DS 13/9715: S.7), sowie zunehmend auch

<sup>16</sup> 1992 waren es 438 190 Anträge und 1993 waren es 322 600 Anträge (Eurostat 2018).

<sup>17</sup> Vermutlich ist hier der Sprachgebrauch im Dokument ungenau und gemeint sind nicht „Roma und Sinti“, sondern im Allgemeinen Angehörige der Roma-Minderheiten.

unbegleitete Minderjährige Geflüchtete, deren Duldung bereits früh als unzureichend in der Kritik stand (BT-DS 13/10108: S.2; 13/3140: S.47).

Weiterhin spielten auch andere osteuropäische Nationalitäten eine Rolle in der Zusammensetzung der Geduldeten. Für ungarische und polnische Staatsangehörige, die oftmals Familienangehörige in Deutschland hatten, wurde ein eigener Duldungsgrund zu Besuchszwecken erschaffen, der verhältnismäßig lange Duldungsgewährungen zwischen sechs bis zwölf Monaten erlauben sollte (BT-DS 11/3261: S.5). Viele der polnischen Geduldeten galten zudem als ehemalige Kriegsrechtsflüchtlinge der Sowjetunion (BT-DS 12/138: S.12005) und vermutlich auch deshalb als nicht-abschiebbar. Auch für OpferzeugInnen, insbesondere osteuropäische SexarbeiterInnen, wurde die Duldung als adäquate Handhabe erachtet (BT-DS 11/3580: S.18).

Nicht zuletzt waren die frühen 1990er Jahre unter der konservativ-liberalen Koalition für die Geschichte der Duldung auch deshalb wichtig, weil sich die Rechtsstellung Geduldeter in einigen Bereichen nachhaltig verschlechterte. Zunächst führte das AuslG 1990 die räumliche Beschränkung (§36) ein. Besser bekannt als Residenzpflicht, verpflichtet sie Geduldete unter Strafandrohung, sich nur in einem von der Ausländerbehörde ausgewiesenen Gebiet aufzuhalten - meist der Bezirk der Ausländerbehörde. Ebenso gravierend war die Ausgliederung von Geduldeten und AsylbewerberInnen aus der Sozialhilfe durch das Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG), das die Sozialleistungsstandards absenkte und das Sachleistungsprinzip einführte. Es wurde 1993 verabschiedet und trat noch im selben Jahr in Kraft. Zunächst war vorgesehen, dass Geduldeten nach sechs Monaten Bezug dieser abgesenkten Sozialleistungen wieder die allgemeine Sozialhilfe gewährt würde, außer in Gemeinschaftsunterkünften und außer wenn das Ausreisehindernis als selbstverschuldet erachtet wurde. Dies sei im Allgemeinen bei sogenannten „tatsächlichen“ Ausreisehindernissen, insbesondere fehlenden Ausreisepapieren, der Fall (AsylbLG 1993). Wie bei der Altfallregelung des AuslG 1990, spielte also bei den Sozialleistungen die Schuldfrage eine Rolle. Bereits 1995 erfuhr das Gesetz eine Änderung: Die Bezugsdauer (auch für „Unverschuldete“) wurde von sechs Monate auf zwei Jahre verlängert, wobei Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge der allgemeine Sozialhilfestandard gewährt werden sollte (AsylbLÄG 1995).

Die Opposition äußerte nicht nur scharfe Kritik an den materiellen Sozialrechtsverschärfungen, sondern kritisierte auch den Entstehungshintergrund des Gesetzes. Die Linke vertrat den Standpunkt, dass die „rassistische Sondergesetzgebung“ des AsylbLG „im Kontext rassistischer Hetze und pogromartiger Stimmung gegen Flüchtlinge“ in Deutschland zur Zeit des

Asylkompromisses<sup>18</sup> entstanden war (BT-DS 16/186: S.19944), einen „Sozialschmarotzer“-Diskurs bediente und damit „rassistische Ressentiments“ bekräftigte (BT-DS 16/230: S.25886). Die SozialdemokratInnen verurteilten das Gesetz als „skandalöses Kompensationsgeschäft“, weil die Zustimmung zu den stark abgesenkten Leistungen im AsylbLG bei den Gemeinden dadurch erkaufte worden sei, dass im Gegenzug bei der Arbeitslosenhilfe finanzielle Zugeständnisse vom Bund gemacht wurden (BT-DS 13/86: S.7588). Die an der Regierung beteiligte FDP verteidigte den Umstand, dass das Gesetz einer Abschreckungslogik folgte. Ihr zufolge spräche bei einem ökonomisch motivierten Migrant, der keiner Gefahr ausgesetzt sei, „nichts, aber auch gar nichts dagegen, ihm hier in Deutschland das Leben so ungemütlich wie möglich zu machen, damit er wieder ausreist“ (FDP 1998, BT-DS 13/224: S.20543). Sie brachte aber ein anderes Bedenken in die Debatte ein. Die Debatte über die Sonderstellung von De-Facto-Flüchtlingen hatte deutlich gemacht, dass sich in dem Containerstatus Duldung auch viele Personen wiederfanden, die (auch von der FDP) als schutzwürdige Härtefälle angesehen wurden. Der gemeinsame Status machte es schwer, nach dieser Logik die „Wirtschaftsflüchtlinge“ und die Bürgerkriegsflüchtlinge zu unterscheiden, um mit Sozialkürzungen die – nach dieser Logik – „Richtigen“ abzuschrecken (ebd.; BT-DS 13/245: S.22835).

### **4.3. Phase III (1996-2005): Kettenduldungen – Etablierung einer Konsensdebatte**

Keine zwei Jahre nach der letzten Änderung wurde das AsylbLG wieder verschärft. Das AsylbLÄG 1997 verlängerte die Bezugsdauer der abgesenkten (Sach-)Leistungen für die gesamte Zielgruppe auf drei Jahre. Wenn die freiwillige Ausreise als möglich und zumutbar eingeschätzt wurde, dann konnte die Bezugsdauer sogar uneingeschränkt verlängert werden. Die medizinische Versorgung wurde auf das notwendig Gebotene beschränkt. Das AsylbLÄG 1998 beschloss die nochmalige Kürzung auf "unabweisbare Leistungen", wenn die Einreise zu dem Zweck erfolgt war, um Sozialleistungen zu erhalten, oder wenn das Abschiebehindernis als vom Betroffenen selbst zu vertreten galt.

---

<sup>18</sup> Die Aussage spielt auf eine Reihe gewalttätiger, rassistischer Ausschreitungen insbesondere gegen Geflüchtete in Deutschland Anfang der 1990er Jahre an. Besonders bekannt unter diesen Ausschreitungen sind die tagelangen Angriffe auf und Inbrandsetzung von zwei nebeneinanderliegenden Unterkünften für Asylsuchende und vietnamesische VertragsarbeiterInnen in Rostock-Lichtenhagen durch organisierte Rechtsextreme und sie unterstützende AnwohnerInnen (vgl. Prenzel 2012).

Viele der de-facto Flüchtlinge vom Balkan, die zahlenmäßig immer noch die Hauptgruppe der Geduldeten ausmachten, hatten in den späten 1990er Jahren nun schon seit einigen Jahren eine Duldung (BT-DS 13/4379: S.10f). Die weiterhin hohe Zahl ex-jugoslawischer Bürgerkriegsflüchtlinge in Deutschland spiegelte sich in der hohen Gesamtanzahl Geduldeter wieder, die 1999 ca. 302 000 Personen umfasste (BT-DS 14/7720: S.31). Eine Rückkehr in absehbarer Zeit galt vor allem für muslimische und kroatische Minderheitsangehörige, Angehörige der Roma-Minderheiten, sowie für Deserteure und Kriegsdienstverweigerer aus der Republika Srpska als unwahrscheinlich (BT-DS 13/10405: S.1). Erst ab Anfang der 2000er Jahre spiegelte sich der Rückgang der Asylantragszahlen (Eurostat 2018), insbesondere aus Balkan-Ländern, auch in einem Rückgang der Duldungszahlen wieder (BT-DS 15/138: S.12705; s. Abb. 2), wobei viele de-facto Flüchtlinge das für sie sowieso aussichtslose Asylverfahren gar nicht erst aufnahmen (BT-DS 15/145: S.13521). Während die Duldungszahlen insgesamt sanken, erhöhte sich allerdings darin der Anteil derjenigen, die schon seit vielen Jahren eine Duldung hatten (BT-DS 14/9926: S.1) und von denen Personen aus dem ehemaligen Jugoslawien den Löwenanteil ausmachten (BT-DS 15/179: S.16932).

Aus der Kritik an „Dauerduldungen“ seit den 1990ern (z.B. AuslG 1990, BT-DS 11/6321: S.67; SPD 1994, BT-DS 12/7014: S.9) entwickelte sich Anfang der 2000er Jahre der Begriff „Kettenduldung“ und wurde zum Dauerthema in parlamentarischen Auseinandersetzungen (BT-DS 14/173: S.16988; 14/8414: S.75; 14/9883: S.52; 15/420: S.80; 15/100: S.9008; u.v.m.). Mit der Zunahme, oder zunehmenden Sichtbarkeit, von Kettenduldungen war die Artikulation eines Unbehagens mit der Rechtspraxis verbunden und der Vorwurf, die Verwaltung in den Ausländerbehörden „missbrauche“ die Duldung als „zweitklassigen Aufenthaltstitel“ (BT-DS 14/7387; 14/9883: S.107; 16/307). Die Duldung entspräche somit nicht mehr ihrer „eigentlichen“ Funktion als vorübergehende Verwaltungsvollstreckungsmaßnahme (BT-DS 14/7387: S.60; 14/9883: S.49; s.a. 17/207: S.5; 18/92: S.8781). Die Rot-Grüne Koalition sah das als Anlass, den Duldungsstatus zur Gänze abzuschaffen. 2001 brachte sie den Entwurf eines Gesetzespakets für ein neues Zuwanderungsgesetz (ZuwG) ein, das vorsah, künftig statt einer Duldung entweder gleich eine (befristete) Aufenthaltserlaubnis zu erteilen oder lediglich eine „Bescheinigung über die Aussetzung der Abschiebung“. Die Differenzierung verlief, wie beim AuslG 1990 und beim AsylbLG, entlang der Schuldfrage: Wer die Rückkehrhindernisse selbst zu vertreten hatte, für den sollten verbesserte Rückführungsmöglichkeiten greifen (BT-DS 14/7387: S.82) oder, vorübergehend, die „Bescheinigung über die Aussetzung der Abschiebung“ erteilt werden, die mit einem pauschalen Arbeitsverbot und Residenzpflicht verbunden

war. Die Bundestagsfraktion der CDU/CSU bezeichnete das Gesetz als „Tollhaus“ (BT-DS 14/8414: S.76). Sie mahnte, dass der Sozialstaat mit unzumutbaren finanziellen Belastungen konfrontiert würde, wenn die vielen Legalisierten einen plötzlichen Anspruch auf allgemeine Sozialhilfe geltend machen könnten (BT-DS 14/8414: S.40, 76). Außerdem würde das mit einer Aufenthaltserlaubnis bestehende Recht auf Familiennachzug zu einem massiven Zuzug führen (BT-DS 14/8414: S.18). Auch der Bundesrat äußerte Bedenken daran, wie die Integrationskosten eines solchen Vorhabens getragen werden könnten (BT-DS 14/7987: S.6). Die Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat verhinderten schließlich, dass das Gesetz in Kraft treten konnte.

2003 brachte die Rot-Grüne Koalition erneut einen Entwurf (ZuwG) ein, der die Abschaffung der Duldung und ihre Ersetzung durch eine Aufenthaltserlaubnis oder Bescheinigung vorsah. Da sich die Mehrheitsverhältnisse im Bundesrat für die Bundestagskoalition aber nicht verbessert und noch verschlechtert hatten, konnte die bürgerliche Opposition weitreichende Änderungen durchsetzen. Das Gesetz trat 2004 schließlich stark verändert in Kraft. Der Duldungsstatus blieb im neuen Aufenthaltsgesetz (AufenthG) erhalten, womit die großen ausländerrechtlichen Reformpläne der Rot-Grünen Koalition begraben wurden. Die wichtigste Neuerung war die Einführung des § 25 AufenthG, der nach 18 Monaten Duldung eine Aufenthaltserlaubnis unter der Bedingung ermöglichte, dass das Ausreisehindernis „in absehbarer Zeit“ nicht entfalle und nicht selbstverschuldet sei.<sup>19</sup> Die enge Auslegung des Schuld-Kriteriums führte im Wesentlichen zum Scheitern des §25 (BT-DS 16/11300: S.89; 16/7705: S.83; 15/145: S.13521; 16/25: S.2021). Was sich daran anschloss, war eine jahrelange und kontroverse Debatte darüber, ob die freiwillige Ausreise objektiv unmöglich oder „nur“ subjektiv unzumutbar sein müsse, damit das Schuld-Kriterium erfüllt sei. Die SPD sprach von „schmerzlichen inhaltlichen Zugeständnissen“ an die CDU/CSU (BT-DS 16/25: S.2023), um den Gesetzesentwurf durchzubringen, die nur unter der Hoffnung, Kettenduldungen endlich abzuschaffen, gerechtfertigt seien (ebd.). Die Abschaffung von Kettenduldungen als Maßstab des Erfolgs, der fraktionsübergreifend an das ZuwG 2004 gestellt wurde, wurde enttäuscht (BT-DS 15/118: S.10709; 16/25: S.2023; 16/2563: S.1f; 16/51: S.4959f; 16/51: S.4962; u.a.). Kettenduldungen blieben, im negativen Sinne, ein Konsensthema. Auch die CDU/CSU betrachtete Kettenduldungen als „unsägliche[n] Zustand“ (BT-DS 16/25: S.2021) - allerdings nicht alle Kettenduldungen. Die Figur des tricksenden und täuschenden Geduldeten (BT-DS 15/2262: S.28; 16/230:

---

<sup>19</sup>BGBl. Jg. 2004, Teil I Nr. 41, S. 1950ff

S.25986) war für die CDU/CSU<sup>20</sup> ein wichtiger Referenzpunkt, um enge Kriterien und beschränkte Wirksamkeit des Zuwanderungsgesetzes (bzw. des §25 AufenthG) und darauffolgender Altfall- und Bleiberechtsregelungen zu rechtfertigen. Diese schuldhaften Subjekte seien Mitwirkungsverweigerer (BT-DS 16/230: S.25986; 17/136: S.16242; 17/136: S.16242f), Abschiebungsvereitelnde (BT-DS 16/51: S.5033), Identitätstäuscher (BT-DS 17/7: S.457; 16/230: S.25986) oder sogar falsche Väter (BT-DS 16/2433: S.2), die ihre Reisewege verschleiern, ihre Ausweispapiere vernichten (BT-DS 15/2262: S.28; 17/7: S.457) und gegen die Rechtsordnung verstoßen würden (BT-DS 16/25: S.2022; 16/230: S.25986).

„Ich sage Ihnen: Mit uns ist so etwas wie eine Bleiberegung nicht zu machen. Personen, die durch Tricks und Täuschungen, durch die Verschleierung ihres Reiseweges und die Vernichtung ihrer Ausweispapiere ihren Aufenthalt in Deutschland künstlich verlängern, jetzt mit einem Bleiberecht zu versehen, [...] ist falsch und verstößt gegen den Zuwanderungskompromiss.“ (CDU 2004: BT-DS 15/2262: S.28)

Die CDU/CSU stellte die Schuldfrage immer wieder in den Mittelpunkt:

„[E]s ist richtig, dass wir hier unterscheiden zwischen denen, die nicht ausreisen können, und denen, die nicht ausreisen wollen, und Letzteren auch die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis versagen. Denn ansonsten ist am Ende der Ehrliche der Dumme.“ (BT-DS 17/136: S.16242; s.a. 16/25: S.2021; 16/63: S.6234)

Am Scheitern des §25 und andauernden Kontroversen um die Feststellung der Unmöglichkeit oder Unzumutbarkeit einer Ausreise wurde allerdings deutlich, dass Selbstverschulden nicht nur politisch, sondern auch implementierungstechnisch ein höchst umstrittenes Kriterium darstellte. Die FDP brachte 2003 einen Gesetzesentwurf ein, der einen (neo-)liberalen Weg vorschlug und die Erwerbstätigkeit zum entscheidenden Kriterium für die Legalisierung von Langzeitgeduldeten erheben wollte (BT-DS 15/538). Der Vorschlag fand aber zu diesem Zeitpunkt noch wenig Widerhall.

Die Struktur der Duldungsgruppe machte auch in dieser Phase einige Veränderungen durch. Mit der Wiedervereinigung war der Aufenthaltsstatus vieler VietnamesInnen prekär geworden, die als VertragsarbeiterInnen aus dem verbrüdernten kommunistischen Regime in die DDR eingereist und in der BRD nur mehr geduldet waren (BT-DS 13/857: S.13). Da sie nicht aus einem kommunistischen Regime in den Westen entflohen waren, sondern durch die Wiedervereinigung ohne eigenes Zutun quasi in den Westen integriert wurden, passten sie nicht in das Bild ex-kommunistischer Regimeflüchtlinge. Folglich wurde die Priorität bei dieser Gruppe auf die

---

<sup>20</sup> In eingeschränkterem Maße bekräftigte auch die FDP diesen Diskurs (z.B. BT-DS 15/2262: S.36f)

Durchsetzung der Ausreise gelegt und nach und nach vielen neben der Duldung, auch Arbeits-erlaubnis und Sozialhilfe entzogen (BT-DS 13/8230: S.1f). Anders verhielt es sich bei deser-tierten Soldaten der Westgruppe der sowjetischen Streitkräfte (WGT), die, wenn sie auch kein Asyl erhalten konnten, klar als Zielgruppe des Duldungsstatus verhandelt wurden (BT-DS 13/8748: S.13f, 15/1279: S.7).

Anfang der 2000er Jahre wurde im Bundestag verstärkt kritisiert, dass nichtstaatliche und geschlechtsspezifische Verfolgung keine anerkannten Asylgründe darstellten und be-troffene Personen lediglich geduldet waren (BT-DS 14/4884: S.3; 14/140: S.13700, 13704; 14/155: S.15241). Die EU-Qualifikationsrichtlinie 2004 änderte diesen Umstand (Richtlinie 2004/83/EG). Mit dem Zuwanderungsgesetz 2005, das die Qualifikationsrichtlinie umsetzte, wurden einige Gruppen aus der rechtlichen Konzeption der Duldung herausgenommen und als potenziell Schutzwürdige anerkannt. Die Anerkennung geschlechtsspezifischer und nicht-staat-licher Verfolgung war für die politische Linke und Unterstützungsorganisationen von Geflüch-teten zwar ein wichtiger Erfolg, die Anerkennungszahlen aber waren gering<sup>21</sup>. Stärker ins Ge-wicht für die Verringerung der Duldungszahlen fiel die Einführung des subsidiären Schutzes, der in Deutschland zunächst nicht als eigener Schutztitel, sondern als Aufenthaltserlaubnis (§ 60 Abs. 2 bis 7 AufenthG) erteilt wurde. Dadurch konnten in der Theorie Kriegs- und Bürger-kriegsgeflüchtete statt einer Duldung einen Aufenthaltstitel erhalten.

#### **4.4. Phase IV (2005-2015): Die Dekade der Bleiberechtsregelungen und der Wandel der Arbeitsfrage**

„Und täglich grüßt das Murmeltier“ – so kommentierten die Grünen in einer Rede 2009 die nicht abreißen wollende Debatte über Kettenduldungen (BT-DS 17/12: S.1066). Die Opposi-tion betonte unermüdlich, dass die bisherigen Altfallregelungen nicht weit genug gingen und nicht wirksam seien (BT-DS 16/43: S.4167; 16/51: S.4959f; 16/3340: S.1; 16/70: S.7036; 16/70: S.7061; 16/5103: S.9; etc.) und alle Bundestagsfraktionen, inklusive der CDU/CSU, konnten sich darauf einigen, dass wieder einmal auch die lokale Verwaltung schuld sei (BT-DS 16/25: S.2021; s.a. 16/369: S.3; 16/1202: S.3; 16/1199: S.2). In einem Debattenbeitrag der Grü-nen 2006 heißt es wie folgt:

„Duldungen, insbesondere Kettenduldungen stellen keinen Aufenthaltstitel dar. Sie sollten auf ins-gesamt maximal ein Jahr begrenzt werden“, heißt es in dem Beschluss der SPD-Bundestagsfraktion

---

<sup>21</sup> Z.B. wurde im Jahr 2007 179 Personen die Flüchtlingsanerkennung aufgrund nichtstaatlicher Verfolgung und 121 Personen aufgrund geschlechtsspezifischer Verfolgung gewährt (BT-DS 16/7705: S.80)

von 2001. Auch Bündnis 90/Die Grünen hätten auf dem Parteitag im November 2003 beschlossen: ‚Der unwürdige Zustand langjähriger Kettenduldungen muss ein Ende haben.‘ Die gesetzliche Umsetzung dieser politischen Absicht soll durch § 25 Abs. 4 S. 1 und 5 AufenthG erreicht werden. ‚Pro Asyl‘ hatte die Regelungen frühzeitig als unzureichend kritisiert. Die nun vom Bundesinnenministerium ausgegebenen vorläufigen Anwendungshinweise übertreffen sogar noch die pessimistischen Erwartungen. Um bei den Ausländerbehörden eine verbesserte Praxis herbeizuführen, müssen endlich entsprechende Signale von der Bundesebene ausgehen“ (BT-DS 16/25: S.2023)

Zwischen 2008 und 2013 stagnierten die Duldungszahlen zwar auf einem relativ niedrigen Niveau (s. Abb. 2), dabei war aber der Anteil der seit jeweils über sechs, acht und zehn Jahren Geduldeten besonders hoch. So waren z.B. 2010 über 60% aller Geduldeten seit mind. sechs Jahren dauergeduldet (BT-DS 17/40: S.3984; 17/40: S.3987). Die vermeintliche Ausnahme blieb also weiterhin die Regel:

„Viele der [...] Menschen, die geduldet in Deutschland leben, leben hier sehr lange, jahrelang. Insofern leben die Menschen nicht regelmäßig nur vorübergehend hier, sondern regelmäßig nicht vorübergehend“ (SPD 2014, BT-DS 18/40: S.3505)

Nachdem die Abschaffung der Duldung durch CDU/CSU und Bundesrat gescheitert war und die Praxis der Kettenduldungen weiterhin bestand, wurden zwischen 2005 und 2015 nicht weniger als 25 Gesetzesentwürfe, Gesetze, Anträge und IMK-Beschlüsse produziert, davon 18 oppositionell, die Bleiberechts- und Altfallregelungen beinhalteten (s. Anhang IV für einen Überblick aller eingebrachten und beschlossenen Bleiberechtsregelungen und den jeweiligen Kriterien). Die erste gesetzliche Altfallregelung wurde 2007 mit dem Richtlinienumsetzungsgesetz (UmsetzG) von der konservativ-liberalen Koalition verabschiedet. Sie übernahm den IMK-Beschluss über eine Altfallregelung von 2006 (§104 AufenthG) und fügte außerdem die Möglichkeit einer „Aufenthaltserlaubnis auf Probe“ hinzu. Letztere erschien der Gesetzgeberin notwendig, weil die Altfallregelung sich maßgeblich auf das Kriterium der eigenständigen Sicherung des Lebensunterhalts stützte, der Zugang zum Arbeitsmarkt für Geduldete aber formell wie praktisch durch massive Hürden erschwert war<sup>22</sup>. Eine Aufenthaltserlaubnis auf Probe wurde erteilt, wenn außer dem Erwerbskriterium alle anderen Kriterien erfüllt waren und gab dem oder der Betroffenen bis Stichtag 31.12.2009 Zeit, eine ausreichende Erwerbstätigkeit nachzuweisen. Die Opposition überschlug sich in der Kritik an den engen Kriterien<sup>23</sup> (BT-DS

---

<sup>22</sup> Der Zugang zum formellen Arbeitsmarkt wurde z.B. verhindert durch die geltende Vorrangprüfung, Arbeitsverbote für Teilgruppen, generelle Wartezeiten auf Arbeitserlaubnisse, Unerreichbarkeit des Arbeitsortes durch die Residenzpflicht, Zurückhaltung von ArbeitgeberInnen Personen ohne gesicherten Aufenthaltsstatus einzustellen, fehlende Unterstützungsmaßnahmen bei der Arbeitsintegration etc. (BT-DS 12/215: S.18574; 13/3140: S.47; 14/208: S.20519; 16/118: S.12295; 16/187: S.20177; 17/96: S.10983; 18/3015: S.130, 281; 16/3340: S.3f).

<sup>23</sup> Die Kriterien der Altfallregelung 2006 bzw. 2007 waren ein geduldeter bzw. gestatteter Aufenthalt von acht Jahren oder sechs Jahren bei Familien mit minderjährigen Kindern zum Stichtag, die Eigenständige Sicherung des Lebensunterhalts, A2 Deutschniveau, der erfolgreiche Schulbesuch der Kinder, Passbesitz, Straffreiheit,

16/3340: S.3; 16/70: S.7036f; 16/94: S.9549; 16/5654: S.23; 16/118: S.12294). Die Linke bezeichnete das Gesetz als „Mogelpackung“, „fauler Kompromiss“ (BT-DS 16/70: S.7061) und „Gummiparagraphen“ (BT-DS 16/118: S.12295). Besonders vor dem Hintergrund der europäischen Finanz- und Wirtschaftskrise betrachteten viele das Erwerbskriterium als unerfüllbar (BT-DS 16/13163: S.1f; 16/12415: S.1; 16/214: S.23276ff). Außerdem sei die Stichtagsgebundenheit prinzipiell ungeeignet, um das Problem Kettenduldungen nachhaltig zu lösen (BT-DS 16/13163: S.1f; 17/34: S.4; 17/12: S.1063f; 17/12: S.1066; u.a.). Eine nachhaltige, also stichtagsfreie, Entscheidung zur Bleiberechtsfrage wurde in den Folgejahren immer wieder durch Verlängerungsbeschlüsse zu den bisherigen Altfallregelungen, inklusive der Aufenthaltserlaubnis auf Probe, verschleppt. Der nachhaltig hohe Anteil an Kettengeduldeten wies darauf hin, dass die beschlossenen Altfallregelungen 2006 (IMK) und 2007 (UmsetzG) ihre Reichweite schnell ausgeschöpft hatten<sup>24</sup>. Der starke Rückgang der Duldungszahlen in den Jahren davor ist also nicht so sehr auf die Altfallregelungen zurückzuführen, sondern wahrscheinlicher auf historische Veränderungen, wie die Stabilisierung der Situation am Balkan und die Rückkehr vieler Vertriebenen, sowie die Nachwirkungen der Qualifikationsrichtlinie 2004.

Über die Jahre fand in den Kriterien der Altfallregelungen eine Verschiebung statt, so dass nicht mehr (nur) die Schuldfrage, sondern mehr und mehr die Integration in den Arbeitsmarkt im Vordergrund stand. Die Frage, ob Personen mit Duldungsstatus überhaupt arbeiten durften oder gar sollten, befand sich im Wandel. In der Zeit des Asylkompromisses Anfang der 1990er Jahre wurden Arbeitserlaubnisse an Geduldete nur äußerst selektiv und nur für bestimmte Niedriglohnbereiche, wie Gastronomie, Landwirtschaft, die lebensmittelverarbeitende Industrie oder das Reinigungsgewerbe (1992, BT-DS 12/3224: S.2) ausgestellt. Zu dieser Zeit stellten Forderungen nach einem umfassenden Recht auf Arbeit und Arbeitsförderungsmaßnahmen noch eine politisch marginalisierte Position der Linken dar (BT-DS 12/6245; 13/1466). Mitte der 1990er Jahre stiegen die Arbeitslosenzahlen in Deutschland und resultierten 1998 in den Arbeitslosenprotesten. Im Kontext der Arbeitslosenkrise erteilte die Bundesregierung 1997 sogar die Weisung über ein pauschales Arbeitsverbot für neueingereiste Geduldete an die Arbeitsämter (BT-DS 14/2674: S.36). In den 2000er Jahren wendete sich das Blatt. Die Prob-

---

Mitwirkung bzw. Schuldfreiheit am Ausreisehindernis und ausreichend großer Wohnraum (BT-DS 16/5065: S.31).

<sup>24</sup> Außerdem erhielten 75% der Begünstigten der gesetzlichen Altfallregelung zunächst nur eine Aufenthaltserlaubnis auf Probe (BT-DS 16/12434: S.2), was bedeutet, dass sie nur vorübergehend nicht mehr geduldet waren, viele aber wahrscheinlich mittelfristig wieder in den Duldungsstatus zurückfielen.

lematisierung der Desintegration von jugendlichen und heranwachsenden Geduldeten, ihr ungenutztes Potenzial<sup>25</sup> und das Risiko einer „verlorenen Generation“ (BT-DS 14/173: S.16993) bildeten den argumentativen Ausgangspunkt für zahlreiche Erleichterungen des Arbeitsmarktzuganges für Geduldete in den kommenden Jahren. Die junge Altersstruktur der Geduldeten unterstützte das Argument (BT-DS 16/13300: S.25; 17/246: S.31554; 18/3015: S.279). Bei Kindern galt die Duldung als besonderes Problem, weil sie Integration verhindere und Bildungschancen gefährde (BT-DS 16/2563: S.1f; 13/2190: S.1; 16/5065: S.238; 17/120: S.14101; 16/10800: S.208; 18/11980: S.136f; 17/1003: S.1). Außerdem vertraten unterschiedliche Akteure die Position, dass in Deutschland geborene und aufgewachsene Kinder selbstverständlich bereits integriert (BT-DS 16/218: S.1), oder sogar „faktisch Inländer“ seien (BT-DS 16/369: S.1; 17/7: S.458; 17/40: S.3987; 17/136: S.16245) und ihre Abschiebung(sandrohung) deshalb „keinen Sinn“ habe (BT-DS 16/9: S.603; 16/161: S.16982; vgl. a. 16/25: S.2024; 13/1188: S.1). Kindern und Jugendlichen wurde nicht nur eine besondere Integrationswürdigkeit, sondern auch eine besondere Integrationsfähigkeit zugeschrieben (BT-DS 18/3015: S.281). Das verschenkte Potenzial (BT-DS 16/179: S.19017), wenn die mehrheitlich jungen Geduldeten sich nicht qualifizieren und arbeiten können, wurde maßgeblich entlang zweier Diskurse problematisiert: zum einen mit Blick auf den demographischen Wandel und die Alterung der Gesellschaft (BT-DS 16/179: S.19017; 17/83: S.9295) und zum anderen mit Blick auf den deutschen Fachkräftemangel (BT-DS 16/179: S.19010; 16/187: S.20172f). Das Argument des Fachkräftemangels holte auch die CDU/CSU ins Boot. Positionen und Forderungen, dass insbesondere jüngeren Geduldeten die Ausbildung ermöglicht werden müsse, wurden im Laufe der Zeit immer stärker (BT-DS 15/420; 18/5425: S.10; 18/6192: S.3; 18/243: S.25079; 18/164: S.8; 17/1003: S.1). Die erste stichtagsunabhängige Bleiberechtsregelung richtete sich entsprechend an „gut integrierte Jugendliche“ und wurde sogar von der CDU als „großer integrationspolitischer Schritt nach vorn“ gelobt (BT-DS 17/5093: S.17).

Mit dem Risiko der verlorenen Generation als Einstiegsargument, wurden in den darauffolgenden Jahren mehrere Gesetzesänderungen zur Integration von Geduldeten in den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt ins Leben gerufen. Das Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz 2008 führte eine Aufenthaltserlaubnis für hochqualifizierte Geduldete ein, als Teil eines Aktionsprogramms mit dem Namen „Beitrag der Arbeitsmigration zur Sicherung der Fachkräftebasis in

---

<sup>25</sup> Die SPD sprach z.B. von einer „Verschwendung geistiger Ressourcen“ (BT-DS 16/187: S.20175f).

Deutschland“ (BT-DS 16/187). 2014 verabschiedete die große Koalition ein Gesetzespaket<sup>26</sup>, welches das allgemeine Arbeitsverbot für Asylsuchende und Geduldete von 15 auf drei Monate verkürzte. Das Gesetz war ein Tauschhandel zwischen den Koalitionspartnern, da mit ihm gleichzeitig auch die Liste sogenannter „sicherer Herkunftsstaaten“ erweitert wurde. Die in der Gesetzesabstimmung gespaltene SPD legitimierte das Gesetz damit, der „Teufelskreis Arbeitsmarktzugang“<sup>27</sup> würde endlich durchbrochen (BT-DS 18/40: S.3493). Im selben Jahr verkürzte das sogenannte Rechtsstellungsverbesserungsgesetz die Frist zum Entfall der Vorrangprüfung für Geduldete von 48 auf 15 Monate und eine Änderung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes (BAföG) machte der Gruppe bestimmte Leistungen der Ausbildungs- und Berufsförderung zugänglich. Eine verwandte Forderung lag in der Öffnung von Sprach- bzw. Integrationskursen (BT-DS 17/13483: S.7; 17/136: S.16245; 18/3015: S.40f). Die Zustimmungsbildung beim Koalitionspartner CDU/CSU zu dieser Forderung ging aber noch schleppend voran und die Regierung lehnte einen entsprechenden Gesetzesentwurf des Bundesrates 2014 ab (BT-DS 18/445).

Das UmsetzG 2007 hatte nicht nur eine Altfallregelung eingeführt, sondern auch die Bezugsdauer der reduzierten Sozialhilfe unter dem Asylbewerberleistungsgesetz noch einmal von drei auf vier Jahre verlängert. 2014 war die Regierung allerdings gezwungen das AsylbLG wieder großzügiger zu gestalten, nachdem ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts die Höhe der Geldleistungen als unvereinbar mit dem Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums erklärt hatte (BT-DS 18/2592). Die maximale Bezugsdauer wurde von 48 auf 15 Monate<sup>28</sup> gesenkt und die Geldleistungen erhöht.

Die CDU/CSU bildete zwar weiterhin den vehementesten und einflussreichsten Widerstand im Bundestag gegen Bleiberechtsentwürfe und Forderungen nach Rechtserweiterungen von Geduldeten, aber zumindest in der Frage der Arbeitsmarktintegration hatte sie sich bewegt. Aufgrund der vorherrschenden Mehrheitsverhältnisse wäre ohne die CDU/CSU der oben beschriebene Wandel in der Arbeitsfrage auch gar nicht möglich gewesen. Die Fraktion die Linke stellte den stummen Kampf zwischen Prinzipien restriktiver Migrationspolitik und ökonomisch

---

<sup>26</sup> „Gesetz zur Einstufung weiterer Staaten als sichere Herkunftsstaaten und zur Erleichterung des Arbeitsmarktzugangs für Asylbewerber und geduldete Ausländer“ (BT-DS 18/1528)

<sup>27</sup> „Wenn du keinen Aufenthaltstitel hast, bekommst du keine Arbeit. Wenn du keine Arbeit hast, bekommst du keinen Aufenthaltstitel.“ (BT-DS 18/40: S.3493)

<sup>28</sup> Wobei nun nicht mehr allein die Bezugsdauer, sondern bereits der tatsächliche, nachweisbare Aufenthalt maßgeblich war

vorteilhafter Arbeitskraftverwertung in den Positionen der CDU/CSU und innerhalb der konservativ-liberalen Regierungskoalition folgendermaßen dar:

„‘Zwei Seelen wohnen, ach! in meiner Brust‘. So oder ähnlich muss wohl die Migrationspolitik der Bundesregierung zu beschreiben [sein]. Allerdings geht es dabei weniger um eine Zerreißprobe zwischen hellen und dunklen Mächten. Vielmehr kann sich die Bundesregierung nicht zwischen den Forderungen der deutschen Wirtschaft und deren Profitstreben einerseits und ihre[r] deutschnationalen und völkischen Homogenisierungsnostalgie andererseits entscheiden. Deutlich wird dies nicht nur darin, dass sie gegenüber den aus ihrer Sicht nützlichen Hochqualifizierten kulanter ist als gegenüber den lange in der BRD lebenden Geduldeten, denen mit zahlreichen Restriktionen das Leben erschwert wird.“ (Die Linke 2008, BT-DS 16/187:9)

Während die Abschaffung oder zumindest Eindämmung von Kettenduldungen zu einem fraktionsübergreifenden Ziel geworden war und Bleiberechtsforderungen mehr und mehr an Boden gewannen, verstärkten sich parallel die Debatten darüber, wie eine Selektion innerhalb der Gruppe Geduldeter entlang ihrer zugeschriebenen Integrationswürdigkeit erfolgen könnte. Das Rechtsstellungsverbesserungsgesetz trieb die Differenzierung der rechtlichen Situation und Alltagsbedingungen innerhalb der Gruppe der Geduldeten voran. Für alle nicht als StraftäterInnen verurteilte oder wegen Drogenhandels verdächtige Personen wurde die Residenzpflicht nach drei Monaten Duldung auf das gesamte Bundesland ausgeweitet (BT-DS 18/3144: S.5). Ebenfalls wurde das Asylbewerberleistungsgesetz so geändert, dass anstelle des breit kritisierten Sachleistungsprinzip, Geldleistungen Vorrang bekamen. Allerdings enthielt das Gesetz ebenso eine Regelung, die es den Bundesländern zugestand im Falle einer nicht eigenständigen Sicherung des Lebensunterhaltes die betreffenden Personen zur Wohnsitznahme in einer Gemeinschaftsunterkunft zu verpflichten. Für nicht (ausreichend) Erwerbstätige konnte also die Residenzpflicht, die in Gemeinschaftsunterkünften faktisch galt (BT-DS 18/10615: S.84; 18/66: S.6232), durch eine Hintertür wiedereingeführt werden. Selbiges galt laut Gesetz für Personen bei denen „aufenthaltsbeendende Maßnahmen konkret bevorstehen“, was laut Kritik der Opposition eine viel zu unbestimmte und dehnbare Formulierung darstellte (BT-DS 18/66: S.6322f; 18/73: S.7000ff). Außerdem konnte in Gemeinschaftsunterkünften nach wie vor das Sachleistungsprinzip angewandt werden (BT-DS 18/10700: S.83). Begründet über (vermutete) Straffälligkeit und Erwerbslosigkeit entwickelte sich durch das Rechtsstellungsverbesserungsgesetz der Zwang in einer Gemeinschaftsunterkunft zu leben - oder von ihm befreit zu sein - zu einem wesentlichen Unterscheidungsmerkmal für die Rechts- und alltagsweltliche Situation von Geduldeten. Wie einflussreich dieses Kriterium tatsächlich wurde, entwickelte sich je nach

Länderpraxis unterschiedlich (BT-DS 18/10615: S.84)<sup>29</sup>. Die SPD konnte dem Rechtsstellungsverbesserungsgesetz außerdem nur „mit Bauchschmerzen“ zustimmen (BT-DS 18/66: S.6321f), weil es wieder auch die Liste „sicherer Herkunftsstaaten“ verlängerte. Das erhöhte das Risiko für entsprechende Nationalitäten bei nachweisbarer Bedrohung im Herkunftsland nur eine Duldung statt einem Schutzstatus zu erhalten.

Noch 2006, Jahre nach dem offiziellen Ende der Jugoslawienkriege 2001, stammte die Mehrheit der ca. 175 000 Geduldeten in Deutschland aus Serbien, Montenegro (bzw. Serbien-Montenegro) und dem Kosovo (BT-DS 16/8321: S.8; 16/9143: S.2). Ein großer Teil von ihnen waren Roma/Romnja. Die Fraktion die Linke spricht für das Jahr 2007 von 33 000 geduldeten Roma/Romnja in Deutschland, die von der Altfallregelung praktisch ausgeschlossen seien, weil das Kriterium der selbstständigen Sicherung des Lebensunterhaltes für sie unüberwindbar sei (BT-DS 16/106: S.10949; 17/784: S.2, 5). Über Jahre setzte sich die Linke für ein Bleiberecht für Angehörige der Roma-Minderheiten ein (BT-DS 17/184: S.22123) und argumentierte dabei, die Last der nationalsozialistischen Vergangenheit mache eine Statusverbesserung für diese Gruppe besonders wichtig (BT-DS 16/106: S.10949). In den Jahren 2000 und 2001 hatte die IMK Beschlüsse gefasst, dass kosovarischen ArbeitnehmerInnen und ihren Familien Duldungen nur noch unter der Voraussetzung erteilt werden sollten, dass sie ihre Rückkehrbereitschaft nach Ablauf der Duldung erklärten (BT-DS 17/842: S.10, 14). Ab 2009 rückten die „restlichen“ Aufhältigen unter den Geflüchteten aus dem ehemaligen Jugoslawien, besonders dem Kosovo, schließlich auch in den Fokus der Bundesregierung und ihrer Abschiebepolitik (BT-DS 18/4398: S.1). Massenabschiebungen von Roma/Romnja fanden unter der Begründung statt, dass die Herkunftsgebiete am Balkan nun auch für Minderheitenangehörige sicher genug seien (BT-DS 17/64: S.6766); bis 2015 war die Anzahl der geduldeten Roma/Romnja auf 10 000 gesunken (BT-DS 18/7235: S.78). 2014 wurden Bosnien-Herzegowina, Serbien und Mazedonien dann zu sogenannten „sicheren Herkunftsstaaten“ erklärt (Migrationsbericht BT-DS 18/7235: S.78). Trotz dieser intensivierten Rückführungsbemühungen stellten Geflüchtete aus dem ehemaligen Jugoslawien unter Langzeit-Kettengeduldeten zwar eine schrumpfende, aber immer noch wichtige Gruppe dar (BT-DS 17/1557: S.4)<sup>30</sup>.

Daneben machte sich auch eine grobe Veränderung in der Herkunftsstruktur der Gruppe Geduldeter bemerkbar. Die Zahl der Geduldeten aus Ländern Vorderasiens, insbesondere aus

---

<sup>29</sup> Die Praxis im Freistaat Bayern stand dabei besonders in der Kritik (BT-DS 18/10615: S.84).

<sup>30</sup> Sogar im Juni 2017 machten Personen aus Bosnien-Herzegowina, dem Kosovo, Mazedonien, Montenegro und Serbien noch knapp ein Viertel aller Geduldeten aus (BT-DS 19/299: S.42, 52, 57, 62, 72).

Syrien, dem Irak, sowie kurdischen und nicht-kurdischen TürkInnen, nahm zu (BT-DS 16/13300: S.25; 16/11300: S.23; 17/4791: S.17; 17/7459: S.2) und in parlamentarischen Auseinandersetzungen zunehmend Raum ein. Mit der Verschärfung des Syrien-Konflikts mehrten sich in den untersuchten Bundestagsdrucksachen Positionen, seitens der grünen und linken Opposition ebenso wie der Ausländerbeauftragten der Bundesregierung, die sich gegen die Praxis der Duldungserteilung bei SyrerInnen und für die Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen bzw. subsidiärem Schutz aussprachen (BT-DS 17/12331: S.10; 17/12331: S.10; 17/10221: S.238f; 17/12496: S.3). Auch ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes hatte festgestellt, die Duldung dürfe bei innerstaatlichen Konflikten nicht anstelle von subsidiärem Schutz erteilt werden, auch wenn nicht das gesamte Staatsgebiet erfasst sei (BT-DS 17/2400: S.256f).

Wichtiger<sup>31</sup> wurde in dieser Phase außerdem die Funktion der Duldung als Herabstufungsstatus für Personen, die als nicht mehr schutzwürdig angesehen wurden. Duldung als aufenthaltsrechtliche Sanktion sollte StraftäterInnen und solche, die „gröblich und wiederholt“ ihre Mitwirkungspflicht beispielsweise bei der Identitätsklärung verletzt hätten auch vom relativ neuen subsidiären Schutz ausschließen (BT-DS 16/2000: S.35). In dem Prozess gegen Mitglieder der islamistischen Kölner Al-Tahwid Gruppe, wurde die Duldung als angemessener Status für die in Haft befindlichen Straftäter argumentiert, die ihren Anspruch auf internationalen Schutz verwirkt hatten (BT-DS 16/62: S.1). Immerhin 8000 Personen waren 2013 aufgrund einer Ausweisungsverfügung in Deutschland geduldet (BT-DS 17/14461: S.3). Außerdem stellte sich Mitte der 2000er Jahre eine Massenwiderrufspraxis des Asyls irakischer Geflüchteter ein. Die parlamentarische Opposition empörte sich, dass die Massenwiderrufe die Zahl der Geduldeten drastisch erhöhe und tausende potenziell in die Kettenduldung zwinge (BT-DS 16/3912: S.2; 16/7426: S.8; 16/163: S.17262; 17/2400: S.255).

#### **4.5. Phase V (post-2015): Nützlichkeitsdiskurs und Kriminalisierung**

Nachdem die Bleiberechtsdebatte zehn Jahre lang intensiv geführt worden war, trat im August 2015 die erste stichtags- und altersunabhängige Bleiberechtsregelung der Bundesrepublik in Kraft. Das Gesetz der Großen Koalition übernahm im Wesentlichen einen unter der konservativ-liberalen Koalition 2013 noch abgelehnten Gesetzesentwurf des Bundesrates - allerdings

---

<sup>31</sup> Zumindest auf der diskursiven Ebene, aber wahrscheinlich auch im quantitativen Sinne, wurde die Funktion der Duldung als Herabstufungsstatus wichtiger.

nicht, ohne an einigen wesentlichen Stellen zusätzliche Kriterien einzuführen. In seinem Entwurf 2013 hatte der Bundesrat eine Ausweitung der Kriterien für die Aufenthaltserlaubnis für „gut integrierte Jugendliche und Heranwachsende“, sowie eine stichtagsunabhängige Bleiberechtsregelung bei „nachhaltiger Integration“ für langjährig Geduldete vorgesehen. Zum einen fügte die Bleiberechtsregelung der Großen Koalition der Legalisierungsoption für Jugendliche und Heranwachsende eine Altersgrenze hinzu. Die Altersgrenze stand beim Bundesrat und sogar der regierungsbeteiligten SPD selbst massiv in der Kritik, nach deren Meinung der Schulabschluss allein die Integrationsleistung ja bereits beweise, egal wie alt der oder die SchulabschließerIn sei (BT-DS 17/13424: S.1; 17/96: S.10983; 17/13483: S.13). Bei der Bleiberechtsregelung für „nachhaltig integrierte“ Langzeitgeduldete enthielt das verabschiedete Gesetz gleich zwei Verschärfungen im Vergleich zum Bundesratsentwurf: der Lebensunterhalt musste bereits maßgeblich gesichert sein (nicht nur eine positive Erwerbsprognose) und das Selbstverschulden der Nichtabschiebbarkeit wurde als Ausschlusskriterium festgeschrieben. Durch den Widerstand der CDU/CSU wurde außerdem ein dritter Bleiberechtsparagraf nicht in das Gesetz übernommen, der Geduldeten in Ausbildung einen befristeten Aufenthaltstitel gewähren sollte, und stattdessen nur eine Ausbildung oder Ausbildungszusage als expliziten Duldungsgrund festhielt – die „Ausbildungsduldung“. Das ermöglichte den Ländern im eigenen Ermessen auch Menschen abzuschieben, die sich in einem Ausbildungsverhältnis befanden. Insbesondere der Freistaat Bayern erlangte mit dieser Praxis in den Bundestagsdebatten zweifelhaften Ruhm (BT-DS 18/233; 18/243: S.25079f). Ähnlich wie beim Zuwanderungsgesetz 2004, dem schnelleren Arbeitsmarktzugang 2014 und dem Rechtsstellungsverbesserungsgesetz 2014, überstand auch das Bleiberechtsgesetz 2015 die Mehrheitsverhältnisse durch einen Tauschhandel mit der CDU, also der gleichzeitigen Einführung von Verschärfungen an anderer Stelle. Dass es sich bei dem Gesetz nicht nur um eine Liberalisierung der Bleiberechtspolitik handelte, ließ bereits der vollständige Titel „Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung“ vermuten. Konkret enthielt das Gesetz erweiterte Inhaftierungsmöglichkeiten für sogenannte Ausreisepflichtige, sowie die Möglichkeit zur Einsicht in private Datenträger zur Identitätsklärung.

Durch die engen Kriterien der Bleiberechtsregelung konnten nur wenige, bis Anfang 2017 4100 Personen, davon profitieren (BT-DS 18/218). Die Gesamtzahl der Duldungen nahm indes, parallel zum Anstieg der Asylantragszahlen, seit 2014 und insbesondere 2015 kontinuierlich zu (s. Abb. 2). Personen aus dem Irak, Afghanistan und Syrien machten einen wachsenden Anteil der Gruppe Geduldeter aus (BT-DS 18/350: S.148; 18/2565: S.1; 18/3800: S.156;

18/10336: S.18). Das spiegelte sich auch im thematischen Fokus parlamentarischer Anfragen wieder, die sich vermehrt um den unsicheren Aufenthaltsstatus von zunächst irakischen (16/5248; 16/5414; 16/7426; 16/2419), dann von syrischen (BT-DS 17/12496; 17/12331; 16/11959; 16/10786) und schließlich von afghanischen Personen (BT-DS 16/797; 18/8141; 18/4168; 18/11997; 18/10336; 18/2565) drehten. Ebenso stieg nach dem Sommer 2015 die Zahl der unbegleiteten minderjährigen und heranwachsenden Geflüchteten mit Duldung auf über 90 000 an (BT-DS 18/9778: S.3, 6f<sup>32</sup>; s.a. 18/11050: S.448). Da unbegleitete Minderjährige generell bis zu Volljährigkeit geduldet werden, stellten viele den Asylantrag erst kurz vor Erreichen der Volljährigkeit (BT-DS 18/11050: S.146; s.a. 18/11540: S.81, 87). Wurde der Antrag abgelehnt, so fielen sie auch dann wieder in die Duldung zurück (BT-DS 18/11050: S.448).

Mit und nach dem Sommer 2015 trugen einige Ereignisse dazu bei, dass die Bundespolitik eine Differenzierung innerhalb des Duldungsstatus vorantrieb. Auf der einen Seite befeuerten die zahlreichen Neuankünfte von Geflüchteten eine Art Integrationseuphorie (oder -panik) und dadurch eine weitere Konsolidierung neoliberaler Prinzipien in der Duldungspolitik: schnellere Arbeitsmarktintegration für die potenziell Nützlichen und weniger staatliche Reglementierung. Die SPD brachte das Motto auf den Punkt: „Hey, die Leute können wir in diesem Land gut gebrauchen!“ (SPD BT-DS 18/174: S.17190). Der Nützlichkeitsdiskurs schuf sich seinen spezifischen Protagonisten: den geduldeten Auszubildenden („Azubi“) in einem Mangelberuf<sup>33</sup>, der das Potenzial der Arbeitsmarktintegration von Geduldeten für Deutschland symbolisierte. Unter Überschriften wie „Integration durch Qualifizierung (IQ)“ (BT-DS 18/164: S.9) „Wege in Ausbildung für Flüchtlinge“, „Willkommenslotsen“, „Unternehmen integrieren Flüchtlinge“ (BT-DS 18/164: S.8), „Berufsorientierung für Flüchtlinge (BOF)“ (BT-DS 18/8300: S.14) oder „jmd2start – Beratung für junge Flüchtlinge“ (BT-DS 18/8300: S.89) liefen zahlreiche Programme und Maßnahmen zur Integration in den Arbeitsmarkt, die sich neben Asylsuchenden und Asylberechtigten auch an Geduldete richteten. Die Mittel für diese und andere Arbeitsmarktintegrationsmaßnahmen wurden 2016 fast verdoppelt, von 270 Millionen auf etwa 560 Millionen Euro (BT-DS 18/176: S.17348). Auch die CDU/CSU verkündete: „Wir fördern Integration!“ (CDU 2015, BT-DS 18/136: S.13267). Anfang 2016 trat ein Sozialhilfegesetz (SGB-XII-ÄnderungsG) in Kraft, das den Zugang zu Ausbildungsförderung und ausbildungsbegleitenden Hilfen für Geduldete weiter öffnete. In der Gesetzesbegründung hieß es:

---

<sup>32</sup> 91 916 mit Stichtag 31.7.16.

<sup>33</sup> Ich spreche von „dem“ Protagonisten bzw. „dem“ Azubi, weil die Figur in der Debatte männlich besetzt ist, ebenso wie die Figur des „Gefährders“.

„Deutschland verzeichnet eine steigende Zahl von Asylbewerbern und Flüchtlingen. Vor diesem Hintergrund stellen sich erhebliche Herausforderungen bei der beruflichen Eingliederung insbesondere von Geduldeten“ (BT-DS 18/6284: S.1). Auch die Ausbildungsduldung kann als Beitrag zu diesem Ziel verstanden werden. Außer der CDU/CSU, sprachen sich alle Fraktionen außerdem dafür aus, Auszubildenden nicht nur eine Duldung, sondern eine zumindest befristete Aufenthaltserlaubnis zu erteilen (BT-DS 18/92: S.8785; 18/6198: S.2; 18/136: S.13398; 18/7653: S.3; 19/4832: S.7f; 18/243: S.25079f). Es folgte das Integrationsgesetz 2016, das die sogenannte „3+2-Regelung“ einführte: Die Ausbildungsduldung konnte nun für die gesamte Dauer der Ausbildung (im Regelfall 3 Jahre) erteilt und bei erfolgreichem Abschluss und Arbeitsplatzangebot eine zweijährige Aufenthaltserlaubnis angeschlossen werden. Die grüne und linke Bundestagsfraktion setzten sich zusätzlich für die Möglichkeit eines „Spurwechsels“ für erwerbstätige Geduldete ein, d.h. einen Statuswechsel von der Asyl- in die Arbeitsmigration (BT-DS 18/7653: S.3ff; 18/11854: S.2, 17; 18/243: S.25079).

Das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz 2015 lieferte der Differenzierungslogik mit dem Kriterium der „guten Bleibeperspektive“ ein neues Stichwort. Eine gute Bleibeperspektive wurde Geduldeten dann zugesprochen, wenn mit dem Wegfall ihres Ausreisehindernisses auf absehbare Zeit nicht zu rechnen sei und sie daran nach Ansicht der Behörden kein Selbstverschulden trugen (BT-DS 18/6185). Für Begünstigte sollte der Zugang zu Integrationskursen geöffnet und sie durch Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktintegration gefördert werden. Gleichzeitig wurde die Praxis der vorherigen amtlichen Ankündigung von Abschiebungsterminen beendet, die Liste der sicheren Herkunftsstaaten um ein paar Alt-Sorgenkinder der Kettenuldungsdebatte (Albanien, Kosovo, Montenegro) erweitert und für kürzlich eingereiste Personen aus diesen Staaten ein allgemeines Beschäftigungsverbot ausgesprochen (BT-DS 18/6185). Den Gegenpol zum Integrations- und Nützlichkeitsdiskurs bildete die Gefährder-Debatte:

„Gefährden Menschen, die in unserem Land Schutz suchen, die Sicherheit unseres Gemeinwesens, muss ihre Abschiebung durch Anordnung einer Abschiebungshaft gelingen. Verweigern Ausreisepflichtige die Mitwirkung, müssen sie anders behandelt werden als Geduldete, die hier ihre Berufsausbildung machen.“ (CDU/CSU 2016, BT-DS 18/185: S.18343)

Die Figur des „Gefährders“ wurde zum neuen Feindbild, das die ungewollten Geduldeten unter sich vereinte. Was die Gefährder-Debatte und damit zusammenhängende Gesetzesinitiativen kennzeichnete, war eine verstärkte Verbindung von sicherheits- und asylpolitischen Aspekten. Ein wichtiges Ereignis waren zunächst die Übergriffe der Kölner Silvesternacht 2015 auf 2016. Das kurze Zeit später folgende „Gesetz zur erleichterten Ausweisung von straffälligen Auslän-

dern und zum erweiterten Ausschluss der Flüchtlingsanerkennung bei straffälligen Asylbewerbern“ (BT-DS 18/7537) wurde kurz als „Köln-Gesetz“ bezeichnet (BT-DS 18/7686: S.3). Es erweiterte die Rechtsgrundlage für eine Ausweisung und die Aberkennung bzw. den Ausschluss von der Flüchtlingseigenschaft aufgrund von Straffälligkeit. Die linke und grüne Opposition kritisierte, dass der Entwurf lediglich Flüchtlinge in die Duldung zwingt (BT-DS 18/7686: S.3). Der Anschlag des geduldeten, tunesischen Islamisten Anis Amri auf einen Berliner Weihnachtsmarkt am 19. Dezember 2016 lieferte der Gefährder-Debatte weiteren Stoff. Es folgte das erste „Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht“, auch Ausreisegesetz genannt. Insbesondere erweiterte es die Abschiebehaft für sogenannte „Gefährder“ und sah die Option einer Fußfessel vor. Des Weiteren schaffte es die Ankündigungsfrist der Abschiebung bei langfristiger Duldung ab, verpflichtete Betroffene zur Zurverfügungstellung privater Handydaten, bestrafte fehlende Mitwirkung (vor allem bei der Passersatzbeschaffung) mit Residenzpflicht und regelte die Prüfung vermuteter missbräuchlicher Vaterschaftsanerkennung. Die bundespolitische Stimmung gegenüber Geduldeten verlagerte sich vom Fokus auf ökonomische Integration hin zu Sanktionierung und Abschiebung: "Anis Amri war nicht irgendwer, Anis Amri war ein abgelehnter Asylbewerber" (SPD, BT-DS 18/234: S.23727). Vermutlich verstärkte auch die veränderte Herkunftsstruktur der Gruppe Geduldeter, zu der nun mehr Personen aus islamisch geprägten Regionen gehörten, vorhandene Projektionen auf die Figur des „Gefährders“.

Auch an anderer Stelle äußerte sich verstärktes Misstrauen gegen ungewollte geduldete Subjekte: Die Frage der Glaubwürdigkeit von Personen, die aus medizinischen Gründen geduldet waren, rückte ab 2017 stärker in den Fokus der politischen Auseinandersetzung (BT-DS 19/38; 19/4687), obwohl Nicht-Abschiebbarkeit aus medizinischen Gründen statistisch relativ wenig ins Gewicht fällt (BT-DS 19/4687). CDU und FDP forderten strengere Kriterien für ärztliche Atteste und eine Einschränkung der medizinischen Duldungsgründe auf lebensbedrohliche und schwerwiegende Erkrankungen (BT-DS 19/4832: S.6). Das „Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren“, oder „Asylpaket II“<sup>34</sup>, schränkte die gesundheitlichen Gründe für eine Duldung rechtlich ein (BT-DS 18/7473: S.25ff).

Im Jahr 2017 zog zum ersten Mal auch die AfD in den Bundestag ein. Sie griff Nichtabschiebbarkeit schnell als Skandalthema und Beweis des Versagens der Bundesregierung auf (BT-DS

---

<sup>34</sup> BGbl. Jg. 2016, Teil I Nr. 12, S.390

19/68: S.7851; 19/26: S.2334, 2452; 19/6145: S.9). Sie positionierte sich als Gegnerin der Duldungspraxis, da ihr zufolge alle Maßnahmen gegenüber nicht-abschiebbaren Personen einzig dem Zweck dienen sollten die Ausreisepflicht durchzusetzen und „konsequent abzuschieben“ (BT-DS 19/26: S.2334): „Müssen Ausreisepflichtige nicht mehr ausreisen, müssen ja wohl Steuerpflichtige auch nicht mehr Steuern zahlen“ (AfD, BT-DS 19/33: S.3086). Die AfD forderte außerdem einen „Politikwechsel“ im Umgang mit Geduldeten (BT-DS 19/6145: S.9). Konkret sollte Geduldeten jegliche Sozialleistung entzogen (BT-DS 19/6145: S.9) und sie sollten in einem „aufnahmebereiten Drittstaat“ untergebracht oder in Deutschland inhaftiert werden (BT-DS 19/5040: S.3f). Sie unterstrich ihre Entrechtungsabsichten mit der Darstellung von Geduldeten im Speziellen, und (männlichen) Migranten im Allgemeinen, als Kriminelle, Gewalttäter, Mörder und Vergewaltiger (BT-DS 19/59: S.6681; 19/58: S.6339; 19/68: S.7851; 19/3484: S.36). Sie propagierte also eine radikalisierte Version des Gefährder-Diskurses.

In der Phase nach 2015 wurden sich widersprechende Tendenzen zwischen Abschottung und Neoliberalismus insgesamt noch deutlicher als in den Vorjahren durch Spaltung aufgelöst. Während sich einerseits eine schnellere Arbeitsintegration zum Konsens etabliert hatte, konnte andererseits die Union in der Großen Koalition auch deutliche Verschärfungen durchsetzen. Noch weiter in der Differenzierung innerhalb der Duldungsgruppe geht das geplante zweite Gesetz zur Durchsetzung der Ausreisepflicht, oder „Geordnete-Rückkehr-Gesetz“, das aber nicht mehr im Untersuchungszeitraum dieser Arbeit liegt. Es liefert einen Ausblick auf eine Duldung zweiter Klasse, die Personen ohne Pass mit einem Arbeits- und Ausbildungsverbot belegt (BT-DS 19/7598, S.1; Pro Asyl 2019).

## 5. ANALYSE

Die fünf identifizierten Phasen zeigen, welche dominanten Entwicklungen, Strategien und Ereignisse die deutsche Duldungspolitik zu unterschiedlichen Zeitpunkten geprägt haben. Die erste Phase der deutschen Duldungspolitik bildet die Einführung der Duldung 1965, inklusive der politischen Debatte im Vorfeld seit 1962, und der darauffolgende lange Zeitraum bis in die späten 1980er Jahre. In dieser Zeit wurden sowohl dem Duldungsstatus und seiner Umsetzung, als auch dem Thema Nichtabschiebbarkeit wenig politische Aufmerksamkeit geschenkt und es kam kaum zu gesetzlichen Änderungen. Die Einführung der Duldung war Teil der Modernisierung des Ausländerrechts und entstand im selben, menschenrechtsorientierten politischen Klima der Nachkriegszeit, das auch die Verankerung des Grundrechts auf Asyl im Grundgesetz ermöglicht hatte (vgl. Müller 2010: 145). In der Einführungsdebatte war das inhaltliche Argument für die Duldung aber vor allem, dass sie einen geeigneten Kompromiss darstellte, um Konflikte zwischen gesetzgebendem Bund und implementierenden Ländern zu vermeiden, indem die Handlungsspielräume der lokalen Behörden erweitert wurden und der Bund bereitwillig die Verantwortung für die Ausgestaltung der Duldung an die Länder abgab.

Die zweite Phase (1988-1995) umfasste zum einen die Konflikte am Balkan, die starke Auswirkungen auf die deutsche Duldungspolitik hatten, und zum anderen die innenpolitische Umbruchphase des Asylkompromisses, welche sich in Form von Rechtseinschränkungen im Sozialbereich und der Einführung der Residenzpflicht als Abschreckungspolitik gegen Geduldete äußerte. Prägend für diese Phase war, dass die Verantwortungsabgabe an die Länder bei der Umsetzung der Duldung von Seiten des Bundes nicht mehr unangefochten blieb. Dafür waren drei Entwicklungen entscheidend: a) die (noch zögerlich) wachsende Aufmerksamkeit für die behördliche Praxis der Dauerduldungen, b) die Erteilung von Massenduldungen, vor allem an Geflüchtete aus dem ehemaligen Jugoslawien und c) die Kontroverse über die Rechtsstellung von Bürgerkriegsgeflüchteten.

In der dritten Phase (1996-2005) bestimmte die Kettenduldungsdebatte die Duldungspolitik und wurde, im negativen Sinne, zu einem Konsensthema. Gleichzeitig wurden die Rechte von Geduldeten weiter eingeschränkt und das AsylbLG verschärft. Auf diskursiver Ebene standen die Schuldfrage, die Figur des tricksenden und täuschenden Geduldeten und die, insbesondere von konservativer Seite betriebene, Kriminalisierung von Geduldeten im Mittelpunkt. Die starke Position konservativer politischer Kräfte ließ den Abschaffungsversuch der

Duldung Anfang der 2000er Jahre scheitern und blockierte zunächst auch neoliberale Forderungen nach der stärkeren Berücksichtigung arbeitsmarktpolitischer Interessen.

Die vierte Phase (2005-2015) bezeichne ich als Dekade der Bleiberechtsregelungen, weil sie durch das Ringen um eine Lösung der Kettenduldungen in Form von zahlreichen Gesetzesentwürfen zur Schaffung von Legalisierungswegen gekennzeichnet ist. In dieser Phase fand ein schrittweiser Wandel der Arbeitsfrage statt, sodass Nützlichkeitskriterien in der Bleiberechtsfrage bedeutender wurden und schließlich in einer gemischten duldungspolitischen Strategie resultierten. Sie bewegte sich zwischen kontinuierlichen Restriktionen in Bezug auf Bewegungsfreiheit, soziale Rechte und schlechten Legalisierungschancen für Ältere, Unqualifizierte und Erwerbslose einerseits und neoliberaler Arbeitskraftverwertung andererseits.

In der fünften Phase (seit 2015) fand eine weitergehende Konsolidierung arbeitsmarktpolitischer Interessen in der Duldungspolitik statt. Gleichzeitig gewann der Gefährder-Diskurs an Raum und die Duldungspolitik wurde stärker mit sicherheitspolitischen Aspekten überformt. Das Ergebnis war eine verstärkte diskursive Differenzierung innerhalb der Gruppe Geduldeter („Azubi“ vs. „Gefährder“) und eine damit einhergehende rechtliche Stratifizierung.

Im Folgenden stelle ich in Bezug auf die identifizierten Phasen der Duldungspolitik auf Bundesebene, sowie daraus erkennbarer Kontinuitäten und Brüche, drei Hauptthesen zur Funktion und Entwicklung des Duldungsstatus vor: 1) Die Duldung ist ein flexibler Containerstatus, der auf der Fiktion des temporären Aufenthalts beruht; 2) Die steigende Relevanz von Nützlichkeitskriterien bei der Legalisierung von Geduldeten und die verstärkte Betonung der Arbeitsmarktintegration hat die Strategie der Differenzierung innerhalb der Gruppe Geduldeter vorangetrieben; 3) Die Duldung ist ihrem Wesen nach ein Exklusionsstatus, wobei Inklusionsprozesse die Ausnahme darstellen. Ebenso werde ich in Bezug auf das theoretische Framework diskutieren, inwieweit jede dieser drei Thesen die Überlegungen von Böcker und Vogel bestätigt und inwieweit ihre Überlegungen mit meinen Ergebnissen konstruktiv erweitert werden können.

## **5.1. Die Duldung – ein flexibler Containerstatus**

In der Entwicklung der deutschen Duldungspolitik bilden sich zu verschiedenen Zeitpunkten dominante Herkunftsstrukturen innerhalb der Gruppe Geduldeter heraus, die der parlamentarischen Auseinandersetzung unterschiedliche Impulse liefern. Grob lässt sich festhalten, dass dabei zunächst Personen aus der (ehemaligen) Sowjetunion, dann Balkan-Geflüchtete und

schließlich vor allem Geflüchtete aus Vorder- und Zentralasien im Zentrum stehen. Über diese wesentlichen Teilgruppen hinaus stellt der Duldungsstatus jedoch vor allem einen Container- oder Sammelstatus dar. Gemeint ist, dass sich die Gruppe Geduldeter aus einer Vielzahl heterogener, kleinerer Teilgruppen zusammensetzt und dazu verschiedenste Einzelschicksale unter sich vereint, die aus Perspektive der Behörden oder der Politik nicht in der Dichotomie von Ausreise und Aufenthaltsrecht aufgehen. Dazu gehören abgelehnte AsylbewerberInnen, anfänglich auch Asylsuchende und de-facto Flüchtlinge, ebenso wie OpferzeugInnen von Menschen- und Frauenhandel, Staatenlose, StudentInnen und Auszubildende, verurteilte und strafverdächtige Geflüchtete, unbegleitete minderjährige Geflüchtete, Deserteure, Kindersoldaten, Ältere, Schwangere, Kranke, und viele mehr, die verschiedenste Staatsangehörigkeiten besitzen.

### **5.1.1. Die Fiktion des temporären Aufenthalts**

Ein Leitgedanke, welcher der Duldungserteilung in vielen Fällen zugrunde liegt, ist die Fiktion des temporären Aufenthalts. Die Duldung ist als Übergangstatus konzipiert und wird deshalb für eine Vielzahl von Situationen erteilt, in denen der Aufenthalt nur vorübergehend sein *soll*, es aber häufig nicht ist. Was dabei als „vorübergehend“ oder „lange aufhältig“ gilt, ist diskursiv konstruiert, in den Debatten umstritten und in der Gesetzgebung historisch kontingent. Das lässt sich beispielhaft nachvollziehen an der Veränderung von Bezugszeiten für die eingeschränkten Sozialleistungen des AsylbLG. Die reduzierten (Sach-)Leistungen sollten zunächst sechs Monate (1993), dann zwei Jahre (1995), dann drei Jahre (1997) und schließlich vier Jahre (2007) gelten, bis das Bundesverfassungsgericht die Bezugsdauer wieder auf 15 Monate herabsenkte (2014). Die ursprüngliche Begründung für den Ausschluss von Geduldeten aus der allgemeinen Sozialhilfe, dass es sich bei den Betroffenen nur um einen kurzen oder vorübergehenden Aufenthalt handle, wurde für jede der Verlängerungen wieder aufgewärmt, jedoch folgte keine sukzessive Begründung, weshalb zuerst sechs Monate und schließlich vier Jahre als „kurz“ oder „vorübergehend“ galten (vgl. BT-DS 16/9018: S.2f). Ein weiteres Beispiel zur Illustration stellen die erforderlichen Aufenthaltszeiten für die verschiedenen Bleiberechtsregelungen dar. Zwar lässt sich feststellen, dass die Bleiberechtsforderungen der Grünen und Linken tendenziell kürzere Voraufenthaltszeiten beinhalteten, als jene der FDP, SPD und CDU/CSU, nach inhaltlichen Argumenten für konkrete Wartefristen sucht man in den Dokumenten jedoch vergeblich.

Ähnlich verhält es sich mit der Lockerung von Arbeitsverbot und Residenzpflicht. Auch hier wurden Gesetzesänderungen nicht dadurch angestoßen, dass es einen generellen Konsens

darüber gegeben hätte, nach wie vielen Monaten oder Jahren ein Aufenthalt nicht mehr plausibel als vorübergehend hätte bezeichnet werden können. Änderungen beim Arbeitsmarktzugang wurden vielmehr entlang von ökonomischen Interessen (Öffnung) oder entlang von nationalistischen und Abschreckungs-Argumenten (Schließung), sowie Änderungen der Residenzpflicht vor allem als Anhängsel von veränderter Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, verhandelt. Dass sich im Sozial- und Arbeitsrecht im Laufe der 2000er Jahre die vier-Jahres-Grenze herauskristallisierte, war außerdem dem formalen Argument geschuldet, Rechtsbereiche sollten untereinander harmonisiert sein (vgl. BT-DS 17/2400: S.249). Essentiell ist das Konstrukt des temporären Aufenthalts auch hinsichtlich der Frage der Integrations- oder Desintegrationspolitik gegenüber Geduldeten. Dass Geduldete in den allermeisten Fällen nicht Zielgruppe von Integrationsmaßnahmen waren bzw. sind und im Gegenteil viele Politiken der Exklusion darauf abzielten, sogenannte „Verwurzelung“ zu verhindern, wurde mit dem Wesen der Duldung als Übergangstatus begründet. Insgesamt machen die parlamentarischen Auseinandersetzungen in Bezug auf den Zugang zu Sprachkursen, Familiennachzug, Arbeitsmarkt, Sozialrechten, Legalisierungsoptionen und Bewegungsfreiheit deutlich, dass die umkämpfte Deutung von Zeitlichkeit für die Frage des legitimen Ausschlusses von Rechten eine große Rolle spielt.

Zwar ist die Grundidee der Duldung die eines Übergangstatus, in der Praxis der Ausländerbehörden wurde die Duldung aber immer auch als entgrenztes Provisorium in Form von Kettenduldungen angewandt. Es existieren keine rechtlichen Einschränkungen dazu, wie oft eine Duldung erteilt werden darf, wenn die Voraussetzungen für die Erteilung eines Aufenthaltstitels nicht vorliegen oder nicht anerkannt werden. Der von mir verwendete Begriff „entgrenztes Provisorium“ spiegelt den paradoxen Zustand des Duldungsstatus wieder, gleichzeitig Provisorium zu sein und potenziell unendlich oft erteilt werden zu können. Ich argumentiere, dass es kein Zufall ist, dass Kettenduldungen mehr die Regel als die Ausnahme darstellen, sondern, dass diese Tendenz in der ursprünglichen Konzeption der Duldung bereits angelegt ist. In der Debatte um den Fall Geza Györfi wird die Intention deutlich, mit dem Duldungsstatus den Ländern ein Instrument an die Hand zu geben, das ihnen im Einzelfall erlaubt, das starre Asylrecht durch einen kompromisshaften Status auszugleichen. Ihnen wurde also genau die Möglichkeit eines „Aufenthaltstitels zweiter Klasse“ gegeben, die später von allen Bundestagsfraktionen als (vermeintliche) Zweckentfremdung verurteilt werden sollte.

Im Rückbezug auf das theoretische Framework, spricht die Fiktion des temporären Aufenthalts zunächst für die *Kapazitätsengpasshypothese*. Die Konzeption als Übergangstatus be-

stätigt die Vermutung von Böcker und Vogel, dass Duldungen an sich keine Endgültigkeit besitzen sollen, sondern ein Wartestadium darstellen (vgl. Böcker/Vogel 1997: 25). Gerade weil die Duldung ein Provisorium oder Interims-Instrument darstellt, wurde sie auch als Hinhalte-taktik kritisiert (BT-DS 13/3430: S.1ff; 15/5090: S.36f). Wie relevant konkrete Kapazitätseng-pässe, z.B. bei aufenthaltsrechtlichen Verfahren oder bei Abschiebeprozessen, für die Erteilung von Duldungen tatsächlich sind, kann im Rahmen dieser Arbeit nicht beantwortet werden.

### **5.1.2. Flexibilität als politische Strategie**

Wie zu Beginn dieses Abschnitts bereits erwähnt, ist die Gruppe Geduldeter sehr heterogen und geht in ihrer realen Beschaffenheit über die Definition des temporären Aufenthalts hinaus. Bei einigen Teilgruppen, wie OpferzeugInnen und de-facto Flüchtlingen, wird Duldung unter dem Leitgedanken erteilt, dass die Duldung einen verminderten Schutzstatus bietet, und bei anderen Teilgruppen, wie StraftäterInnen und Geflüchteten mit widerrufenem Asylstatus, ist die Ertei-lung der Duldung Ergebnis einer Sanktion. Ob die Duldung einen Aufstieg oder einen Abstieg im Stratifikationssystem des Aufenthaltsrechts darstellt, hängt also von der vorangegangenen oder alternativen aufenthaltsrechtlichen Stellung der Betroffenen ab. Entlang der drei Leitmotive von Duldung als Übergangstatus, minimalem Schutzstatus oder Sanktionsstatus lässt sich in der Bundespolitik eine grobe Struktur bezüglich der Zielgruppe erkennen. Aber auch in dieser gro-ben Struktur lassen sich nicht alle Duldungen einordnen. Auf Ebene der IMK und der einzelnen Bundesländer kommen noch zahlreiche Einzelbeschlüsse darüber hinzu, welchen Gruppen zu welchem Zeitpunkt Duldungen zu erteilen sind, die das Spektrum der Betroffenen erweitern (z.B. BT-DS 17/842: S.14, 17f).

Nicht nur die Zielgruppe der Duldung weist eine große Heterogenität und Veränderlich-keit auf. Auch der konstant relativ große Handlungsspielraum der Ausländerbehörden und Länder-Regierungen deutet auf eine flexible und regional unterschiedliche Implementierung hin. Daran änderten auch vereinzelte und kurzlebige Zentralisierungsbestrebungen des Bundes, z.B. Anfang der 1990er Jahre, nichts Wesentliches. Zuträglich zu den Implementierungsunter-schieden sind außerdem dehnbare Formulierungen im Gesetz, wie die „Unmöglichkeit“ einer freiwilligen Ausreise (BT-DS 13/217: S.19877) als Kriterium für die Erlangung eines Aufent-haltstitels, oder dass Menschen verpflichtend in Gemeinschaftsunterkünften wohnen müssen, unter Sachleistungen und Residenzpflicht, und ihre Ausbildungsduldung beendet werden kann, wenn „aufenthaltsbeende Maßnahmen konkret bevorstehen“ (BT-DS 18/3144; 18/243:

S.25079f; 19/3762: S.15). In der Verwaltungspraxis kann schon die Vorladung zu einem Gespräch als eine solche Maßnahme ausgelegt werden (BT-DS 18/233: S.23544). Häufig betont die Opposition die problematische Rechtspraxis auf Basis derartiger Formulierungen, um eine Änderung der Gesetze zu fordern, während die Regierungsfractionen ihre Verantwortung bestreiten, indem sie auf die Zuständigkeit der Länder verweisen.

### **5.1.3. Flexibilität und Scheinwahrung**

Vor dem Hintergrund dieser Dynamiken und der Charakterisierung der Duldung als Containerstatus, lässt sich festhalten, dass Flexibilität in Bezug auf den Anwendungsbereich und die Umsetzung von Duldungsregelungen eine konstante Strategie der deutschen Duldungspolitik darstellt. In dieser Flexibilitäts-Strategie spiegeln sich diverse Annahmen der *Scheinwahrungshypothese* von Böcker und Vogel wieder. In der *Scheinwahrungshypothese* zählen Böcker und Vogel drei zentrale Konflikte auf, in denen die Duldung helfen kann zu vermitteln und gleichzeitig den Schein einer restriktiven Zuwanderungspolitik zu wahren: der Konflikt zwischen dezentralen und zentralen staatlichen AkteurInnen, der Konflikt zwischen innen- und außenpolitischen Interessen und zwischen Judikative und Legislative.

Reibungen zwischen Bund und Ländern in der Duldungspolitik tauchen im untersuchten Material wiederholt auf. Die praktische Vermittlung von Konflikten zwischen den verschiedenen Regierungsebenen, illustriert am Fall Geza Györfi, stand in den parlamentarischen Debatten Anfang der 1960er Jahre im Zentrum der Begründung für die Einführung des Duldungsstatus. Das bekräftigt die Vermutung von Böcker und Vogel, dass die Duldung nützlich sei, um Konflikte zwischen zentralen und dezentralen staatlichen AkteurInnen zu vermeiden. In ihrer Darstellung gehen Böcker und Vogel von der Annahme aus, dass die Bundesebene eine restriktive Position vertritt, die sie nicht aufgeben will, während die lokale Verwaltung als Ort dargestellt wird, an dem – aufgrund der Konfrontation mit den Härten der Realität – individuelle (Menschen-)Rechte stark gemacht werden (Böcker/Vogel 1997: 23). Tatsächlich wurde in der Einführungsdebatte der Duldung 1962 ihr Potenzial darin verortet, die Ausländerbehörden mit mehr Flexibilität für eine humane Lösung bei einzelnen sogenannten Härtefällen auszustatten. Ab Ende der 1980er Jahre (Phase II) wird das Verhältnis zwischen Bund und Ländern in den Bundestagsdrucksachen und Plenarsitzungen aber eher umgekehrt dargestellt. Darin finden sich zahlreiche Beispiele dafür, wie die Rechtspraxis von Ländern und Ausländerbehörden für Missstände in der Duldungspolitik verantwortlich gemacht wird: In Hinblick auf die Lebensverhält-

nisse der Betroffenen, die scheinbare Untätigkeit der Lokalverwaltung bei Abschiebungen, sowie für das Dauerthema Kettenduldungen. Während sich im bundespolitischen Diskurs also eine Kritik an den dezentralen staatlichen AkteurInnen durchsetzt, sprechen die politischen Forderungen der Länder und der IMK teilweise eine andere Sprache. Besonders ab den späten 2000er Jahren plädierte der Bundesrat in Stellungnahmen zu Gesetzen häufig für Rechtserweiterungen im Sinne der Geduldeten. Er forderte 2013 in einem Gesetzesentwurf eine stichtagsunabhängige Bleiberechtsregelung und 2014 die Öffnung der Integrations- und Sprachkurse. Diese Forderungen wurden von der Bundesregierung und insbesondere von der Bundesfraktion der CDU/CSU, die seit 2005 wieder in jeder Regierungskoalition vertreten war, abgelehnt. Außerdem ermöglicht die Gesetzgebung selbst die restriktive Umsetzung der Ausländerbehörden. Die Tatsache, dass die Gesetzgebung zum Duldungsstatus häufig durch umstrittene, dehnbare Rechtsbegriffe geprägt ist, räumt den Ausländerbehörden notwendigerweise einen großen Interpretationsspielraum ein und überträgt ihnen eine große Verantwortung dafür, welche Verhältnisse aus den Bestimmungen resultieren. Die jeweilige Positionierung zwischen Rechtseinschränkung und Rechtserweiterung im Bund-Länder-Konflikt ist jedenfalls vielschichtiger, als von Böcker und Vogel suggeriert. Eher ließe sich die Scheinwahrung darin verorten, dass die Duldung unter anderem ein Tool der Verantwortungsabgabe des Bundes an die Länder darstellt.

Der zweite Konflikt, jener zwischen innen- und außenpolitischen Interessen, spielt im untersuchten Material bis in die frühen 2000er Jahre eine Rolle. Hinweise auf die Relevanz außenpolitischer Interessen für die Vergabe von Duldungen liefern z.B. die Duldung polnischer Geflüchteter vor dem sowjetischen Kriegsrecht und desertierter Soldaten der Westgruppe der sowjetischen Streitkräfte. Diese Beispiele zeigen, dass die außenpolitische Positionierung der deutschen Bundesregierung Auswirkungen auf die Duldungspolitik hat. Vermutlich hat das Verhältnis zum „Osten“ auch den Umgang mit Geflüchteten der Jugoslawienkriege beeinflusst. Die Sichtbarkeit dieses Konfliktes zwischen der Außenrepräsentation Deutschlands und innenpolitischen Forderungen nach einer restriktiven Zuwanderungspolitik hat jedoch nach der Wiedervereinigung schrittweise abgenommen.

Auch der von Böcker und Vogel angenommene Konflikt zwischen Judikative und Legislative zeichnet sich in der Entwicklung des Duldungsstatus ab. Allerdings entsprechen auch hier die Ergebnisse nicht genau den Annahmen von Böcker und Vogel. In ihrer Darstellung der *Scheinwahrungshypothese* stimulieren Gerichtsentscheidungen die Erteilung von Duldungen, die eine Abschiebung für unzulässig befunden haben. Wenn der Staat aber, um den

Schein der restriktiven Zuwanderungspolitik zu wahren, keinen regulären Aufenthaltstitel erteilen will, so ist die Duldung ein willkommener Kompromiss. Diesen Zusammenhang konnte ich im Rahmen meiner Arbeit zwar nicht empirisch nachvollziehen, allerdings wurde die deutsche Rechtsprechung zu Duldungserteilungen auch nicht systematisch untersucht. Was im Material stattdessen sichtbar wird ist, dass die Judikative und internationale Regelwerke der Duldungspolitik Grenzen ziehen. Die Qualifikationsrichtlinie beispielsweise schränkte durch den subsidiären Schutz den Anwendungsbereich der Duldung ein. In darauffolgenden Urteilen präziserte das Bundesverwaltungsgericht, dass die Duldung die Anwendung des subsidiären Schutzes nicht unterminieren dürfe (BT-DS 17/2400: S. 256f). Auch Rechts- und Leistungseinschränkungen von Geduldeten wurden durch die Judikative teilweise korrigiert. Dies zeigt zum Beispiel die Aufhebung der Bestimmungen zu Bezugsdauer und Leistungshöhe im AsylbLG<sup>35</sup>.

Neben den von Böcker und Vogel benannten Konflikten gibt es noch weitere, die sich durch die Brille der *Scheinwahrungshypothese* analysieren lassen. Aufgrund seiner Flexibilität kann der Duldungsstatus durch unterschiedliche Interessen überlagert werden. Neben den benannten außenpolitischen Interessen betrifft das auch sicherheitspolitische, wirtschaftspolitische und sozialpolitische Interessen. Es lassen sich deshalb noch weitere Beispiele finden, in denen der Duldungsstatus den Schein zu wahren hilft, wenn die Logik einzelner Politikfelder in Konflikt zu den Zielen restriktiver Migrationspolitik gerät. Diskursereignisse wie der Anschlag von Anis Amri auf den Berliner Weihnachtsmarkt führen zu einer stärkeren Verknüpfung der Migrationspolitik mit sicherheitspolitischen Aspekten. Der sich darin äußernde Konflikt besteht darin, einerseits keine aufenthaltsrechtlichen Zugeständnisse an TerroristInnen oder „Gefährder“ machen zu wollen und andererseits behördliches Wissen über den Verbleib und Zugriffsmöglichkeit auf entsprechende Personen zu erhalten. Durch die Duldung sind Personen „im System“, ohne dass die Ausreisepflicht eingeschränkt wäre. Die Kategorie des „Gefährders“ ermöglicht außerdem die darüberhinausgehende Einschränkung persönlicher Freiheiten. Ähnlich verhält es sich bei ausgewiesenen MigrantInnen, die häufig geduldet sind. Die Ausweisung ist eine aufenthaltsrechtliche Bestrafung, wobei die tatsächliche Abschiebung oft nicht gewollt ist, zum Beispiel, weil sie eine unverhältnismäßige Härte darstellen würde, oder nicht möglich ist, weshalb eine Duldung erfolgt. Obwohl die Person also weiterhin in Deutschland aufhältig ist, hat die Ausweisung die symbolische Wirkung zu zeigen, dass Straf-

---

<sup>35</sup> Ein Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom 09. Februar 2010 hatte entschieden, dass das AsylbLG das Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum nicht ausreichend sicherstelle (BT-DS 17/979).

taten bei MigrantInnen nicht nur strafrechtlich, sondern auch aufenthaltsrechtlich geahndet werden können. Auch neoliberale wirtschaftspolitische Strategien können mit restriktiver Migrationspolitik in Konflikt geraten. Die große Gruppe Geduldeter kann in diesem Sinne als Pool verstanden werden, aus dem Menschen entlang ihrer ökonomischen Nützlichkeit mit Rechten ausgestattet werden können, um ihre Arbeitskraft zu verwerten, oder im Zustand relativer Entrechtung und Desintegration verbleiben. Zur besonderen Relevanz dieser Differenzierungslogik oder Differenzierungsstrategie für die Duldungspolitik der letzten 15 Jahre komme ich im nächsten Abschnitt. Einen Konflikt zwischen sozialpolitischen Interessen und Migrationskontrolle verorte ich darin, dass auf der einen Seite nationalistische oder rassistische Ressentiments, oder der Glaube daran, dass Sozialleistungen einen sogenannten Pull-Faktor darstellen, den Ausschluss von MigrantInnen vom Wohlfahrtsstaat fordern, aber andererseits soziale Folgen von Leistungsausschluss, wie Obdachlosigkeit, Verarmung oder Kriminalität, nicht gewollt sind. Da die Duldung mit abgesenkten Sozialleistungen einhergeht, die sich am Rande des Überlebensnotwendigen bewegen, scheint sie auch in diesem Konflikt einen Kompromiss zu bieten. Nun ließe sich argumentieren, dass die Überformung von Migrationspolitik mit anderen Politikbereichen keineswegs ausschließlich auf den Umgang mit Geduldeten zutrifft, sondern auch auf die Asylpolitik, die Gastarbeiterpolitik etc. Ich behaupte aber, dass die Ausgestaltung der Duldungspolitik besonders große Handlungsspielräume aufweist. Das liegt zum einen an der schwachen internationalen Regulierung des Umgangs mit nichtabschiebbaren Personen und zum anderen daran, dass Geduldete eine Statuskategorie darstellen, deren grundlegendes Prinzip es ist, keinen Anspruch auf gesellschaftliche Teilhabe mehr zu haben, da sie in letzter Instanz sowieso nicht mehr da sein sollen, bzw. deren Anrecht auf gesellschaftliche Teilhabe immer erst im Einzelnen begründet werden muss.

## **5.2. Logiken der Differenzierung**

In meiner zweiten These möchte ich eine augenscheinlich gegenläufige Tendenz zur These des flexiblen Containerstatus herausarbeiten, nämlich die Strategie der Differenzierung und Selektion innerhalb der Gruppe Geduldeter, und darstellen, inwieweit die verstärkte Überlagerung der Duldungspolitik mit wirtschaftlichen Interessen diese Differenzierung vorangetrieben hat. Unter Differenzierung verstehe ich den Umstand, dass in Deutschland nicht alle Geduldeten unter den gleichen Bedingungen leben, sondern manchen mehr Teilhaberechte und Entfaltungsmöglichkeiten zukommen als anderen. Insoweit die Gewährung oder Versagung dieser Rechte

und Möglichkeiten staatlich gelenkt ist, wird sie durch Diskurse politisch legitimiert, die die Betroffenen in ein gutes oder schlechtes Licht rücken und so „erklären“, warum sie einen unterschiedlichen Umgang „verdienen“. Die englischsprachige Literatur hat dafür den Begriff der *deservingness* geprägt (Bommes/Geddes 2000; van Oorschot 2005; Chauvin/Garcés-Mascareñas 2012). Die deutsche Duldungspolitik konstruiert *deservingness* von Geduldeten entlang dreier Kriterien: Integrationsleistung, Schuldfrage und Schutzbedürftigkeit (Vulnerabilität). Deren jeweilige Betonung in den Debatten und der Gesetzgebung ist historisch variabel. Schuld und Vulnerabilität stellen konstante Kriterien in der Entwicklung dar, während die Leistungsfrage erst seit den 2000er Jahren maßgeblicher Orientierungspunkt der Duldungspolitik ist.

Die Differenzierung von Rechtsansprüchen entlang der Frage, ob der oder die Betroffene selbst an der Nichtausreise schuld sei, determinierte bereits frühe Altfallregelungen, sowie das ursprüngliche AsylbLG 1993, das geplante ZuwG 2003, die gescheiterte Bleiberechtsregelung des §25 AufenthG, sowie fast alle darauffolgenden Bleiberechts- und Altfallregelungen, die von der Bundesregierung oder der IMK beschlossen wurden (s. Anhang III). Eine andere Dimension der Schuldfrage besteht in der Darstellung von Geduldeten als kriminelle Subjekte. Maßgeblich sind dafür zum einen die Figur des tricksenden und täuschenden Geduldeten und zum anderen die Figur des „Gefährders“. Erstere ist ein kontinuierliches, typischerweise von der CDU/CSU verwendetes Argument, um sich gegen soziale Rechte und die Ausweitung von Legalisierungswegen zu positionieren. Die Figur des „Gefährders“ ist noch jünger und begründet die Anwendung von Zwangsmaßnahmen, wie Haft, Fußfessel und Überwachung. Das *deservingness*-Kriterium der Vulnerabilität nimmt verschiedene Formen an. Besonders sticht dabei die Kritik an eingeschränkten Rechten von geduldeten minderjährigen Kindern hervor. Zahlreiche Anträge, Gesetzesinitiativen und Debattenbeiträge fordern eine stärkere Berücksichtigung des Kindeswohles im Aufenthalts- und Sozialrecht und an anderen Stellen, während manche noch weitergingen und forderten, dass Kinderrechte prinzipiell Vorrang vor dem Aufenthaltsrecht haben müssten (BT-DS 14/221: S.19997). Auch Familien, von Gewalt betroffene Frauen, sowie arbeitsunfähige ältere und kranke Menschen werden als besonders schutzbedürftige Gruppen verhandelt und in einigen Duldungsregelungen wurden für diese Gruppen Ausnahmen und diverse Erleichterungen geschaffen. So fordern beispielsweise mit Ausnahme der AFD alle Fraktionen, dass für Familien mit minderjährigen Kindern kürzere Wartefristen bei der Legalisierung gelten sollen. Zur Zeit der Jugoslawienkriege, wurde zudem wiederholt die Schutzbedürftigkeit von Bürgerkriegsgeflüchteten diskutiert. Infolgedessen sah

eine Änderung des AsylbLG 1995 vor, dass Bürgerkriegsgeflüchteten im Gegensatz zu anderen Geduldeten der allgemeine Sozialhilfestandard zu gewähren sei. Nicht zuletzt war Vulnerabilität für die Einrichtung von Härtefallkommissionen entscheidend, die Geduldeten in sehr vereinzelten Fällen und aufgrund besonders gravierender persönlicher Umstände einen Aufenthaltstitel zugestehen können.

### **5.2.1. *Deservingness* durch Leistung**

Mit dem Wandel der Arbeitsfrage in den 2000er Jahren ging eine Verschiebung in der bundespolitischen Konstruktion von *deservingness* einher. Ökonomische Integration verfestigte sich als Kriterium der Bleiberechtsfrage. Die erkennbare Durchsetzung des Leistungskriteriums in der Duldungspolitik deutet auf eine Entwicklung hin, die sich seit Anfang der 2000er Jahre in der deutschen, ebenso wie in der europäisierten und globalisierten Migrationspolitik im Allgemeinen vollzieht: die Orientierung am neoliberalen Paradigma des *Migration Management* (vgl. Kannankulam 2014). PolitikerInnen aus Bund und Ländern, sowie außerparlamentarische AkteurInnen der Privatwirtschaft und Gewerkschaften formierten sich zwischen 2015-2018 in der „Allianz für Aus- und Weiterbildung“, die eine schnelle und fachkräfteorientierte Integration von u.a. Geduldeten in den Arbeitsmarkt vorantreiben sollte (BT-DS 18/13260: S.22, 35). Die Ausbildungsduldung und die 3+2-Regelung wurden von der Allianz deutlich begrüßt (BT-DS 19/1740: S.84). Gleichzeitig wurde auch der dehnbare Begriff der Integration mehr und mehr in seiner ökonomischen Bedeutung in den Vordergrund gerückt.

Der Zusammenhang von Duldung und Integration entwickelte sich zu einem Henne-Ei-Problem. Mit der Begründung, die Duldung sei ein Übergangstatus, wurden Geduldete lange Zeit pauschal von Integrationsmaßnahmen ausgeschlossen. Durch Instrumente wie das Sachleistungsprinzip oder die Residenzpflicht verfolgte die deutsche Bundesregierung außerdem eine aktive Politik der Desintegration. Gleichzeitig wurden Legalisierungsoptionen zunehmend mehr als Belohnung verhandelt, die diejenigen erhalten konnten, die sich durch nachweisliche Integrationsleistungen bereits verdient gemacht hätten<sup>36</sup>. Die Diskrepanz zwischen Integri-

---

<sup>36</sup> In der integrationseuphorischen Phase kurz nach dem Sommer 2015 war dieser diskursive Zusammenhang etwas entschärft und die Position, dass Langzeitgeduldete generell an Integrationsmaßnahmen Teil haben sollten, gewann Unterstützung. Aber auch nachdem Integrationskurse teilweise für Geduldete geöffnet wurden, waren die Zugangszahlen sehr gering: z.B. waren 2016 bundesweit lediglich 456 Geduldete zur Teilnahme zugelassen (BT-DS 18/10452: S.7).

onsrealität und Aufenthaltsstatus wurde quasi als Voraussetzung dafür definiert, um dem Zustand der Kettenduldung zu entkommen. Integrationswürdig konnte man dadurch werden, dass man Integrationsfähigkeit der widrigen Umstände zum Trotz bereits bewiesen hatte<sup>37</sup>.

### **5.2.2. Zum Verhältnis von Schuld, Leistung und Vulnerabilität**

Es wäre sicherlich verkürzt, sich *deservingness* als Summe der Teilmengen (Un-)Schuld, Leistung und Vulnerabilität vorzustellen, deren Zusammensetzung nur historisch variiert. Vielmehr werden die Kriterien diskursiv miteinander verknüpft oder können in Widerspruch geraten, zum Beispiel, wenn eine geduldete Person, die sich weigert ihre Staatsbürgerschaft offen zu legen, einen Ausbildungsplatz in einem Mangelberuf hat. Die unterschiedliche Betonung der Kriterien bei der Konstruktion von *deservingness* ist nicht nur historisch veränderlich, sondern unterscheidet sich auch zwischen den DiskursteilnehmerInnen. Besonders die CDU/CSU warnt häufig davor, die Politik dürfe nicht diejenigen fälschlich mit einem Aufenthaltsrecht belohnen, die es nicht verdient hätten, weil sie ihre Nichtabschiebbarkeit rechtsmissbräuchlich provozieren würden. Im Zweifelsfall tendiert sie dazu die Schuldfrage über die Leistungsfrage zu stellen. Die FDP ist eine langjährige Vertreterin des Mottos, wirtschaftliche Leistung müsse sich (auch aufenthaltsrechtlich) lohnen. Allerdings hat auch die CDU/CSU ihre Abschottungsposition in eine Differenzierungsposition integriert, die auch arbeitsmarktpolitischen Interessen Rechnung trägt. Dagegen stellt die Fraktion die Linke, ebenso wie teilweise die Grünen und wechselweise auch die SPD, die individuelle Schutzbedürftigkeit Betroffener in den Mittelpunkt. Insgesamt ist Vulnerabilität aber im Gegensatz zur Dominanz von Schuld- und Leistungsfrage als Oppositionsforderung klar marginalisiert.

Wenn ich von der zunehmenden Relevanz der Nützlichkeitskriterien spreche, so ist damit nicht gemeint, dass letztere die Schuldfrage historisch abgelöst hätten. Vielmehr wird besonders in der Phase nach 2015 deutlich, dass sich das Verhältnis von Nützlichkeits- und Schuldfrage insofern neu bestimmt hat, als dass beide gleichermaßen in eine verschärfte Differenzierungslogik integriert wurden, die sich idealtypisch an den antagonistischen Figuren des „Azubis“ und des „Gefährders“ orientiert. Auch die letztgültige Bleiberechtsregelung 2015 beinhaltet schließlich beides – ein Erwerbs- und ein Schuldkriterium. Somit komme ich zurück zur anfänglichen These, dass die steigende Relevanz von Wirtschaftsinteressen in der Duldungspolitik die Mechanismen der Differenzierung vorangetrieben hat. Nicht erst seitdem das

---

<sup>37</sup> z.B. durch einen Arbeits- oder Ausbildungsplatz.

Paradigma des *Migration Management* auch in der Duldungspolitik sichtbar wird<sup>38</sup>, spielen Selektion und Differenzierung von Geduldeten eine Rolle im Bundestag. Eine Intensivierung der Differenzierungsstrategie hat sich aber insofern ergeben, als dass neben dem verstärkten Drängen auf Arbeitskraftverwertung, die Einschränkung der Rechte von „selbstverschuldeten“ und straffälligen Nichtabschiebbaren fortgeführt und durch die Kriminalisierungsdiskurse post-2015 sogar noch verschärft wurde. Dadurch ergeben sich weitere Abstufungen innerhalb der Gruppe Geduldeter: erstens, ob Personen keine, befristete oder unbefristete Aufenthaltstitel erlangen können; zweitens, ob ihnen eine auf das Bundesland ausgeweitete Bewegungsfreiheit zu Teil wird, sie von der Residenzpflicht betroffen sind, eine Fußfessel tragen müssen oder sich in Haft befinden; drittens, inwieweit ihr Grundrecht auf Privatheit und Datenschutz eingeschränkt ist; und viertens, ob sie Sachleistungen, eingeschränkte Geldleistungen oder nach Monaten oder Jahren auch „normale“ Sozialhilfe beziehen können, und die Liste ließe sich vermutlich fortführen.

### **5.2.3. Aktualität der *Ausbeutungshypothese***

Die auf Mangelberufe ausgerichtete Integration von Geduldeten in den Arbeitsmarkt und die Privilegierung von Hochqualifizierten, sprechen für die Idee der „ökonomisch vorteilhaften Zuwanderung“, wie Böcker und Vogel in der *Ausbeutungshypothese* schreiben (Böcker/Vogel 1997:21). Diese Politiken zielen darauf ab, die Ausbeutung, i.e. Inwertsetzung, des vorhandenen Arbeitskräftepotenzials zu erhöhen. Die untersuchten Strategien beziehen sich jedoch nur auf die formelle Sphäre des Arbeitsmarktes, in der z.B. ein Fach- und Pflegekräftemangel behoben werden soll. Über die andere Dimension der Ausbeutung bei Böcker und Vogel, im Sinne einer ökonomischen Bereicherung durch prekäre, illegale Beschäftigung von Geduldeten, könnte im Rahmen dieser Arbeit nur gemutmaßt werden. Auch die Frage, inwiefern prekäres Aufenthaltsrecht prekäre Arbeitsverhältnisse produziert, geht über den Rahmen dieser Arbeit hinaus.

Vor dem Hintergrund der zuvor erläuterten Logiken der Differenzierung, schlage ich außerdem vor, die *Ausbeutungshypothese* im Sinne einer Selektionsthese zu erweitern. Die Duldung liefert einen Zwischenstatus, der es ermöglicht Individuen gemäß ihrem (potenziellen) ökonomi-

---

<sup>38</sup> Stattdessen treten Logiken der Differenzierung in der Duldungspolitik auf Bundesebene auf, seitdem die Bundesregierung versucht hat, diese nicht mehr nur den Ländern zu überlassen; s. Phase II der Entwicklung der Duldungspolitik.

schen Beitrag ein Aufenthaltsrecht zuzugestehen, oder sie unter dem Damoklesschwert der Abschiebung in Unsicherheit zu lassen. Individuelle Leistung, die in der Schule, im Ausbildungsbetrieb oder am Arbeitsmarkt erbracht werden kann, wurde zum maßgeblichen Kriterium in diesem Selektionsprozess. In Hinblick auf die Tatsache, dass diese Neuausrichtung der Duldungspolitik erst seit den 2000er Jahre stattgefunden hat, ist es wenig verwunderlich, dass Böcker und Vogel der *Ausbeutungshypothese* im Erscheinungsjahr 1997 eher geringe Relevanz beimaßen (Böcker/Vogel 1997: 25).

Als entgrenztes Provisorium konstituiert die Duldung einen Zustand des Wartens und der Unsicherheit. Dadurch werden Geduldete zu abrufbaren Subjekten, die für den Staat erreichbar bleiben sollen und mit unterschiedlichen Möglichkeitsräumen ausgestattet werden können. Mit den Begriffen der These der *differentiellen Inklusion* ließe sich dieser Zusammenhang auch so formulieren, dass die Duldung immer durch eine Gleichzeitigkeit von Ein- und Ausschlussprozessen charakterisiert ist. Die Öffnung des Zugangs zum Arbeitsmarkt, ging nur teilweise mit einer Angleichung von Rechten in anderen Bereichen einher. Beispielsweise wurde die Residenzpflicht soweit gelockert, also auf das Bundesland ausgeweitet, wie es für den Arbeitsmarktzugang nötig erschien. Abgesehen davon blieben Inklusion in den Arbeitsmarkt und Exklusion aus anderen gesellschaftlichen Sphären meist nebeneinanderstehen, was erneut für Calavitas eingangs zitierte Beobachtung spricht, dass MigrantInnen „als BürgerInnen weniger erwünscht sind, als als Arbeitskräfte“ (Calavita 1992 zit. n. De Genova 2002: 434, Übers. TS).

### **5.3. Das Primat der Exklusion**

Im Folgenden erläutere ich die These, warum m.E. der Duldungsstatus dem Prinzip nach ein Exklusionsinstrument darstellt, in dem Inklusionsprozesse als Ausnahme verhandelt werden und individuell „verdient“ sein müssen. Die Duldung ist als stratifizierter Aufenthaltsstatus nichts anderes als der vorläufige Verzicht auf den absoluten territorialen Ausschluss, der aber seinem Wesen nach noch keinen Einschluss begründet. Geduldete sind also *undeserving*, soweit nicht ihre *deservingness* im Einzelnen hergestellt wird. Die Legitimation dieses Entrechtungsprozesses von Geduldeten beruht wesentlich auf der Fiktion des temporären Aufenthalts. Je weniger diese Fiktion haltbar erscheint, nämlich bei langjährig Kettengeduldeten, desto umstrittener ist deshalb der Ausschluss von Rechten.

### **5.3.1. Am unteren Ende der *civic stratification***

Die Zuweisung formeller Rechte an MigrantInnen wird in Deutschland, ebenso wie in vielen anderen Nationalstaaten und auf globaler Ebene, von zwei Prozessen strukturiert: Dem Prozess der Klassifikation von MigrantInnengruppen, als AsylbewerberInnen, GastarbeiterInnen, Ausreisepflichtige etc., einerseits und dem Prozess der Stratifikation andererseits. Mit Mohr begreife ich die Rechte von MigrantInnen als ein „stratifiziertes System“, das auf dem aufenthaltsrechtlichen Statussystem basiert (Mohr 2005: 385). Die Sozialwissenschaftlerin Lydia Morris hat für dieses aufenthaltsrechtliche Statussystem den Begriff der „civic stratification“ geprägt (Morris 2002). Darin kommen MigrantInnen gemäß ihrer aufenthaltsrechtlichen „Schicht“ unterschiedliche Rechte zu, wobei laut Mohr MigrantInnen mit „unsicherem Aufenthaltsstatus und schlechten Aussichten auf Verfestigung ihres Status“ die am stärksten entrechtete Gruppe darstellen (Mohr 2005: 387)<sup>39</sup>. Diese Definition trifft auf Geduldete zweifellos zu. Der Duldungsstatus siedelt Betroffene am unteren Ende des Systems der *civic stratification* an. Neben dieser aufenthaltsrechtlichen Stratifikation, findet auch eine Stratifikation innerhalb der Gruppe Geduldeter statt, die mit der Differenzierungsstrategie einhergeht: Geduldete werden mit unterschiedlichen Rechten ausgestattet und ihre gesellschaftliche Teilhabe relativ zu anderen Geduldeten gefördert oder blockiert. Die Klassifikation – als Grundlage der Stratifikation – findet wiederum durch den zugeschriebenen Grad an *deservingness* statt, entlang der erläuterten Kriterien von Leistung, Schuld und Vulnerabilität.

### **5.3.2. Stratifizierte Rechte und Abschreckung**

Die stratifizierten Rechte von Geduldeten deuten sowohl auf Elemente der Abschreckung als auch der Scheinwahrung nach Böcker und Vogel hin. Die Idee, durch eingeschränkte Rechte, wie Residenzpflicht, Sachleistungen und Arbeitsverbote etc., Ausreiseanreize zu setzen, spielt in der deutschen Duldungspolitik eine wichtige Rolle. Beispielhaft zeigt das die in Phase II erwähnte Aussage der FDP im Kontext der Verschärfung des AsylbLG 1998, es spreche „nichts dagegen“ einem sozialhilfebeziehenden Geduldeten „hier in Deutschland das Leben so ungemütlich wie möglich zu machen, damit er wieder ausreist“ (BT-DS 13/224: S.20543). Affirmative Positionen gegenüber Abschreckungsstrategien sprechen auch davon, durch eingeschränkte Rechte „Anreizwirkungen“ zu verhindern (BT-DS 12/4451: S.7), Geduldete „zu

---

<sup>39</sup> Nach Castles und Davidson bezeichnet Mohr diese Gruppe auch als „Margizens“ (Castles/Davidson 2000 zit. n. Mohr 2005: 387).

einer schnellen Ausreise zu bewegen“ (BT-DS 16/230: S.25883) oder „die Attraktivität der Bundesrepublik für ‚Wirtschaftsasyllanten‘“ nicht zu steigern (BT-DS 08/4353: S.3). Die diskursive Konstruktion der Gefahr des „Sozialmissbrauchs“ ist ein wichtiges Moment der Legitimation von Abschreckungsstrategien. Mohr spricht in Hinblick auf das AsylbLG von einer „Anomalisierung des alltäglichen Lebens, die darauf zielt ihren Aufenthalt reversibel zu halten“ (Mohr 2005: 391). Auch die Verhinderung der Verwurzelung von Geduldeten in Deutschland und des Aufbaus einer eigenständigen Existenz, sprich das „reversibel halten“, durch Arbeitsverbot, Isolation und Desintegration, stellt eine Form der Abschreckungspolitik dar. Zur Zeit der Arbeitslosenkrise Ende der 1990er wurden Arbeitsverbote explizit als Abschreckungsinstrument benannt (BT-DS 13/8203: S.6f). Allerdings war das pauschale Arbeitsverbot auch das erste Abschreckungsinstrument, das durch den Einfluss politökonomischer Ziele wieder aufgegeben wurde. Seit 2015 wird die Information, dass abgelehnte AsylbewerberInnen reduzierte Leistungen erhalten, außerdem für strategische Abschreckungskampagnen<sup>40</sup> im Ausland genutzt (BT-DS 19/1117: S.1f). Diese Beispiele für Abschreckungsstrategien machen deutlich, dass der Ausschluss von Rechten ein zentrales Element der deutschen Duldungspolitik darstellt.

### **5.3.3. Stratifizierte Rechte und Scheinwahrung**

Wie die *liberal constraint theory* betont, sind den Entrechtungspolitiken gegenüber MigrantInnen in liberalen Rechtsstaaten unterschiedliche Grenzen gesetzt. In Bezug auf die deutsche Duldungspolitik artikulieren sich diese Grenzen in manifesten Konflikten um die Einschränkung der Rechte Geduldeter. Eine wichtige Form dieser Konflikte ist die Intervention von Gerichten in Gesetze oder ihre Auslegung. Im Unterkapitel 5.1.3. wurden bereits einige dieser Interventionen genannt, zuvorderst das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes 2010, welches die Leistungen des AsylbLG als unvereinbar mit dem Grundrecht auf ein menschenwürdiges Existenzminimum erklärte. Andere Beispiele sind das Urteil des Bundesgerichtshofes, dass der Aufenthalt von Geduldeten in anderen Bundesländern, als dem ihnen zugewiesenen, nicht den Straftatbestand des illegalen Aufenthalts erfüllt (BT-DS 13/6668: S.7), oder dass erwerbstätige Geduldete nicht von Kindergeldleistungen ausgeschlossen werden dürfen (BT-DS 18/3015: S.290f). Mohr spricht von einer „starken Judikative“ in Deutschland, die für die Sicherung der Grundrechte von MigrantInnen seit der Nachkriegszeit eine wichtige, korrektive Rolle einnimmt (Mohr 2005: 384). Was sich in diesen Konflikten zwischen Judikative und Legislative

---

<sup>40</sup> Die laufende Kampagne „rumours about germany – facts for migrants“ des deutschen Auswärtigen Amtes ist verfügbar auf <https://rumoursaboutgermany.info/>. [letzter Zugriff: 18.06.2019]

bzw. Exekutive abzeichnet, ließe sich zugespitzt als ein Abtasten der Grenzen des Rechtsstaates bezeichnen. Die Konflikte tauchen dort auf, wo diese Grenzen überschritten werden oder drohen überschritten zu werden. Auf der diskursiven Ebene äußert sich der Konflikt in Form von zwei dominanten, gegenüberliegenden Argumentationsstrukturen: Auf der einen Seite steht die Problematisierung von Rechten und Teilhabe als „Pull-Faktor“, die Warnung vor „Sozialmissbrauch“ und verwandte Diskurse, die als Argument für Exklusionsprozesse dienen. Auf der anderen Seite steht insbesondere die Betonung der sozialen Folgen von Kriminalisierung und sozio-ökonomischer Marginalisierung, wie Armut, Verelendung, Rassismus, psychische Belastung, Kriminalität, soziale Destabilisierung und soziale Spaltung<sup>41</sup>. Die Konflikte um die Grenzen der Entrechtung auf der rechtlichen und diskursiven Ebene deuten auf die Relevanz von Scheinwahrung im Sinne von Böcker und Vogel hin. Die deutsche Duldungspolitik ist eine Gratwanderung zwischen unterschiedlichen Zielen. Einerseits geht es darum, den Konsens einer restriktiven Migrationspolitik nicht zu verlassen und andererseits sowohl dem Dauerproblem der Kettenduldungen zu begegnen, der die Legitimität des Konzepts Duldung schwächt, was zumindest Teillegalisierungen notwendig werden lässt, als auch Verelendung und Massenarmut abzuwenden. Dass Geduldete als Leistungsberechtigte des AsylbLG weder auf der Straße schlafen noch verhungern müssen, ist ein Ausdruck der Grenzen von Entrechtungspolitik im liberalen Staat. Diese Grenzen bestehen in einer abstrakten menschenrechtsorientierten Grundhaltung, den konkreten ungewollten sozialen Folgen und dem liberalen Rechtsstaat inklusive internationaler Konventionen. Andererseits wird Geduldeten eben nur so viel gewährt, wie zur Erhaltung ihrer physischen Existenz gerade nötig ist, das heißt, so wenig wie vor dem Hintergrund dieser liberalen Grenzen möglich ist. Anders ausgedrückt, spiegeln die reduzierten Leistungen des AsylbLG das Kräfteverhältnis zwischen Exklusions- und Abschreckungsstrategie und ihren liberalen Grenzen wider. Dementsprechend ist das AsylbLG auch Ergebnis des *Asylkompromisses*, der eine Kräfteverschiebung zugunsten der Exklusion bedeutet hat.

Der Asylkompromiss hatte die davor latent vorhandenen Abschreckungsstrategien in der deutschen Migrations- bzw. Asylpolitik forciert. Dass sich die sozialrechtliche Situation für Geduldete (und AsylbewerberInnen) durch das AsylbLG genau zu dieser Zeit massiv verschlechterte, ist kein Zufall. Sie entstand in einem Klima rassistischer Hetze und der brutalen Ausschreitungen gegen Geflüchtete, wie jenen in Rostock-Lichtenhagen im August 1992.

---

<sup>41</sup> Diese Argumentationsstruktur findet sich vor allem in Diskursbeiträgen der wechselnden Oppositionsparteien links der CDU/CSU, aber auch in zahlreichen Sachverständigenberichten.

Insofern können die Asyl- und Sozialrechtsverschärfungen durchaus als populistische Befriedigung der vorhandenen rassistischen Ressentiments oder zumindest als deutliches Zugeständnis an eine rassistische WählerInnenschaft gelesen werden. Die Verschlechterungen, die für bestimmte migrantische Gruppen durchgesetzt wurden, konnten der Migrationspolitik insgesamt ein hartes Gesicht verleihen.

## 6. CONCLUSIO

Vor dem Hintergrund des Prinzips der Binarität zwischen legalem Aufenthalt und Ausreise, das die deutsche, europäische und globalisierte Migrationspolitik prägt, sind aufenthaltsrechtliche Zwischenkategorien, wie die hier untersuchte deutsche Duldung, eine bemerkenswerte und merkwürdige Konstruktion. Den Duldungsstatus einzuführen, bedeutet die Situation der Nichtabschiebbarkeit als Regelfall anzuerkennen, den es zu verwalten gilt, ohne jedoch an dem Prinzip des Systems zu rütteln, das diese Situation hervorbringt. Daraus folgt die Institutionalisierung eines Schwebezustands, eines Nicht-Status oder Grenz-Status, der Betroffene jahre- und zum Teil jahrzehntelang in einem entgrenzten Provisorium gefangen hält. Ziel der vorliegenden Untersuchung war es, einen empirisch informierten Einblick in die Politiken hinter der Duldung zu gewinnen, um auf dieser Basis und vor dem Hintergrund verschiedener theoretischer Konzepte der kritischen Migrationsforschung vorhandene Thesen zur Funktion der Duldung im deutschen Migrationsregime zu diskutieren und zu erweitern.

Die Strategien der deutschen Duldungspolitik wurden auf zwei Ebenen analysiert: zum einen auf einer diskursiven Ebene, vermittelt über Argumentationen, Problemdefinitionen und Subjektkonstruktionen; zum anderen auf einer materiellen Ebene, in Form von gesetzlichen Beschlüssen, die die rechtliche Lage von Geduldeten betreffen. Anhand einer diskursanalytisch ergänzten qualitativen Inhaltsanalyse der bundespolitischen Auseinandersetzungen und legislativen Entscheidungen mit Bezug auf die Duldung seit 1962 wurde die Entwicklung der deutschen Duldungspolitik nachgezeichnet.

Darin wurden fünf Phasen identifiziert: Zunächst eine lange Phase in Anschluss an die Einführung der Duldung, in der die Ausgestaltung der Duldungspolitik maßgeblich den Ländern überlassen war. Die Duldung diente in dieser Phase als Ermessensinstrument zur Flexibilisierung des restriktiven Asylrechts, das mit außenpolitischen und humanitären Interessen kollidierte. In einer zweiten Phase, von 1988 bis 1995, etablierte sich der Duldungsstatus als Aufenthaltsrecht zweiter Klasse für ex-jugoslawische Bürgerkriegsgeflüchtete. Der Duldungsstatus rückte stärker in den Fokus bundespolitischer Auseinandersetzungen und insbesondere die sozialpolitische Entrechtung Geduldeter wurde forciert. Ab Mitte der 90er Jahre entbrannte eine intensive Debatte zum Thema der Kettenduldungen, welche Widersprüche zwischen der Konzeption und der Umsetzungsrealität der Duldung sichtbar machte. Darauf folgte ab Mitte der 2000er Jahre die „Dekade der Bleiberechtsregelungen“, in denen Lösungen des Phänomens der

Kettenduldungen und darin relevante *deservingness*-Kriterien für ein Bleiberecht besonders intensiv verhandelt wurden und die Frage des ökonomischen Nutzens von Geduldeten mehr Raum gewann. Die aktuelle Phase seit 2015 ist wesentlich durch eine Verschärfung der Differenzierungsmechanismen innerhalb der Gruppe Geduldeter geprägt, die sich auf der diskursiven Ebene entlang der antagonistischen Figuren des nützlichen „Azubis“ und des kriminellen „Gefährders“ entfaltet.

Die vier Thesen, die Böcker und Vogel 1997 formulierten, um die Existenz aufenthaltsrechtlicher Zwischenkategorien zu verstehen, bieten fruchtbare Ausgangspunkte für die Analyse der deutschen Duldungspolitik und ihrer Entwicklung. Dass Duldungen in ihrer Funktion als Provisorium keine Endgültigkeit besitzen, entspricht Böckers und Vogels Vermutung, dass die Duldung dazu dient, das Warten auf gerichtliche oder bürokratische Entscheidungen zu verwalten, ohne diese Entscheidungen vorwegzunehmen. In der *Scheinwahrungshypothese* identifizieren Böcker und Vogel drei Konflikte, in denen der Duldungsstatus eine vermittelnde Funktion erfüllt, nämlich zwischen zentralen und dezentralen Staatsapparaten, zwischen innenpolitischen und außenpolitischen Interessen und zwischen Judikative und Legislative bzw. Exekutive. Alle drei Konflikte sind in der Entwicklung der Duldungspolitik relevant. Konflikte zwischen Regierungsebenen waren bereits für die Einführung der Duldung wesentlich, wobei das Verhältnis von Bund und Ländern ambivalenter ist, als von Böcker und Vogel dargestellt. Außenpolitische Interessen markierten insbesondere zur Zeit des kalten Krieges bis einige Jahre nach dem Zerfall der Sowjetunion den Anwendungsbereich der Duldung. Die Judikative wurde als wichtige Akteurin sichtbar, die die Grenzen der Einschränkung sozialer Rechte mitgestaltet. In dem untersuchten Material konnte ein steigender Fokus auf Arbeitsmarktintegration und die Privilegierung von Hochqualifizierten festgestellt werden. Das bestätigt die Prämisse der *Ausbeutungshypothese*, nach der die Duldung eine ökonomisch vorteilhafte Funktion für den Aufnahmestaat erfüllt. Entgegen der Einschätzung von Böcker und Vogel, dass die ökonomische Funktion der Duldung hinter anderen zu vernachlässigen sei, deuten die aktuellen bundespolitischen Strategien jedoch ganz wesentlich darauf hin, dass Arbeitskraftverwertung in der Ausgestaltung der Duldungspolitik eine große Rolle spielt. In den eingeschränkten Rechten Geduldeter insgesamt und der zunehmenden Entrechtung einzelner Geduldeter („Gefährder“) im Speziellen, werden außerdem Tendenzen einer Entrechtungspolitik sichtbar, die das Ziel verfolgt, Anreize zur Ausreise zu setzen. Diese Tendenzen entsprechen schließlich dem, was Böcker und Vogel als *Abschreckungshypothese* bezeichneten.

Auf Basis meiner Ergebnisse schlage ich vor, die Thesen von Böcker und Vogel in dreifacher Hinsicht zu ergänzen. Erstens ist die Duldung ein hochflexibler Containerstatus, in dem eine Vielzahl von Teilgruppen und Einzelschicksalen untergebracht werden, denen trotz faktischem Aufenthalt ein Aufenthaltsrecht verwehrt wird. Die politische Legitimität der Duldung gründet sich maßgeblich in der Fiktion des temporären Aufenthalts. Die anhaltende Kettenduldungsdebatte zeigt die Brüche dieser Legitimität auf, und damit der Legitimität des Ausschlusses von diversen Rechten. Die Brüche entstehen dadurch, dass der Widerspruch zwischen der Fiktion des temporären Aufenthalts und der Realität des langfristigen Aufenthalts sichtbar wird. Gleichzeitig habe ich aufgezeigt, dass Kettenduldungen nicht nur kein Ausnahmephänomen darstellen, sondern, dass die Erteilung der Duldung als „Aufenthaltstitel zweiter Klasse“ in ihrer ursprünglichen Konzeption bereits angelegt ist. Die kontinuierliche Strategie, den Anwendungsbereich und die Ausgestaltung der Duldung flexibel zu halten, korrespondiert mit einer flexiblen Überformung der Duldungspolitik mit verschiedenen politischen Interessen. Neben den von Böcker und Vogel angesprochenen außenpolitischen Interessen, konnten dabei auch sicherheitspolitische, wirtschaftspolitische und sozialpolitische Interessen identifiziert werden. Die Duldung ist als Instrument für die Regierung interessant, weil die Logik dieser Politikfelder in Konflikt mit der restriktiven Ausrichtung der Migrationspolitik gerät. Zwar treffen diese Überformungen auch auf andere Bereiche der Migrationspolitik zu, und nicht nur auf den Umgang mit Geduldeten. Meines Erachtens nach sind sie aber in der Duldungspolitik aufgrund schwacher internationaler Regulierungen und des fehlenden Anspruchs von Nichtabschiebbaren auf gesellschaftliche Teilhabe besonders stark vorhanden.

Zweitens findet eine zunehmende Differenzierung innerhalb der Gruppe Geduldeter statt, je nachdem welche *deservingness* individuellen Geduldeten zugesprochen wird. Die Konstruktion von *deservingness* erfolgt entlang der drei Kriterien von Schuld, Vulnerabilität und Leistung, deren Betonung in der Duldungspolitik historisch variiert. Mit dem Wandel der Arbeitsfrage zu Beginn der 2000er Jahre wurden Leistung und ökonomische Integration zum wesentlichen Differenzierungsaspekt von Rechtsansprüchen und zur Grundlage des restriktiven Zugangs zu Legalisierungsoptionen. Das Leistungskriterium ist Ausdruck eines Integrationsparadoxons: Die politisch nicht gewollte und aktiv erschwerte Integration der „Ausreisepflichtigen“ wird zur Voraussetzung für ihr Recht auf Teilhabe. Die Aufwertung des Leistungskriteriums und die verstärkte sicherheitspolitische Überformung der Duldung in den letzten Jahren haben die Differenzierung von Rechtsansprüchen innerhalb der Gruppe Geduldeter verschärft.

Antagonistische Subjektkonstruktionen als verwertbar oder gefährlich, die in den Debatten unter den Figuren des „Azubis“ und des „Gefährders“ auftauchen, strukturieren den Diskurs und die Vergabe und Einschränkungen von Rechten.

Drittens, der Verzicht auf die Abschiebung ist an sich noch kein Inklusionsmoment. Stattdessen folgt die Duldung dem Grundprinzip der Exklusion von gesellschaftlicher Teilhabe, in der Inklusionsmomente als Ausnahme möglich sind. Der Anspruch auf bestimmte Rechte und Möglichkeiten muss im Einzelfall immer erst hergestellt, also „verdient“, werden. Entrechtung bedeutet nicht einfach die Anwesenheit und Bedürfnisse einer Gruppe zu ignorieren, sondern sie ist ein aktiver Prozess, in dem Lebensverhältnisse geschaffen werden. Das Primat der Exklusion resultiert aus der Position der Duldung am unteren Ende des aufenthaltsrechtlichen Statussystems. Diese Position ist wiederum durch die grundsätzliche Ausreisepflicht der Betroffenen determiniert und durch ihren vermeintlich „vorübergehenden“ Aufenthalt legitimiert. In dieser dritten These unterscheidet sich meine Einschätzung der Duldung zum Teil von jener anderer AutorInnen. Castañeda zum Beispiel spricht bei der Duldung von „moments of exception to a heavy handed immigration policy“ (ebd. 2010: 253). Ich verstehe sie aber eben nicht als Ausnahme zu, sondern als komplementierende Fortführung von Exklusion und Kontrolle, wo Abschiebung nicht möglich ist.

Meine Feststellungen über die Grenzen der Entrechtungstendenzen der Duldungspolitik sind von einer großen Auslassung geprägt, nämlich den Handlungsspielräumen von Betroffenen. Durch den Fokus auf die Auseinandersetzungen innerhalb und zwischen Staatsapparaten wurde nicht nur die Realität der Betroffenen außer Acht gelassen, sondern auch ihr Einfluss auf die Ausgestaltung und Umsetzung von Duldungspolitik. Die Grenzen der Exklusion aus der Perspektive der Staatsapparate aufzuzeigen, dient dazu die inhärente Konflikthaftigkeit und relative Kontingenz der untersuchten Politiken besser zu verstehen. Dadurch darf aber nicht unsichtbar werden, dass die Duldungspolitik extrem prekäre Lebensverhältnisse hervorbringt. Von der Prekarität der Duldung zu sprechen, berührt unweigerlich die Frage des Verhältnisses von Duldung zur Illegalität ohne Duldungsstatus, zu dem ich abschließend noch einige Anmerkungen festhalten möchte. Aufgrund seiner prekären Existenzbedingungen ist der geduldete Verbleib in Deutschland nicht unbedingt und nicht für alle Betroffene attraktiver als das Leben in Illegalität ohne Duldung (vgl. Castañeda 2010: 255). Ein Unterschied zwischen formell geduldetem und illegalisiertem Aufenthalt ist es, dass über den Duldungsstatus starke bürokratische Kontrolle über die Betroffenen ausgeübt werden kann. Durch die kurze Gültigkeit der Duldung müssen Geduldete ständigen Behördenkontakt aufrechterhalten, wenn sie nicht sogar

verpflichtet sind, isoliert von der Mehrheitsgesellschaft in Gemeinschaftsunterkünften zu leben. Duldung und Illegalität ohne Duldung begründen nicht einfach mehr oder weniger, sondern unterschiedliche Formen von Unfreiheit und Unsicherheit. Ebenso, wie es also Gründe dafür gibt, dass manche Betroffene die Illegalität ohne Duldung der geduldeten Illegalität vorziehen, liefern beispielweise der Zugang zu Minimalversorgung und die Hoffnung auf ein Bleiberecht Gründe, um sich immer wieder um eine Duldung zu bemühen. Um das Verhältnis von geduldeter Illegalität und Illegalität ohne Duldung genauer zu beleuchten, ist es unumgänglich die Perspektive der Betroffenen sprechen zu lassen. Das zu leisten, war nicht Anspruch dieser Arbeit. Vielmehr sollte in Form immanenter Kritik ein Teilaspekt des Migrationsregimes genauer untersucht werden. Es handelt sich also um einen wissenschaftlichen Beitrag zur Kritik einer globalen Gesellschaft, die auf Ausschluss und Ausgrenzung basiert. Jenen, die darunter zu leiden haben und jenen, die dagegen ankämpfen ist der Beitrag in Solidarität gewidmet.

# Literaturverzeichnis

- Andrijašević, Rutvica** (2009): Sex on the move: Gender, subjectivity and differential inclusion. *Subjectivity*, 29(1): 389–406.
- Ataç, Ilker; Rosenberger, Sieglinde** (2018): Introduction to the special issue: Social policies as a tool of migration control. *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, 16(1).
- Ataç, Ilker; Schütze, Theresa** (i.E.): Crackdown or symbolism? An analysis of post-2015 policy responses towards rejected asylum seekers in Austria. In Sarah Spencer, Anna Triandafyllidou (Hgs.): *Migrants with Irregular Status in Europe*. Springer, IMISCOE research series.
- Bacchi, Carol** (2000): Policy as Discourse: What does it mean? Where does it get us? *Discourse: studies in the cultural politics of education*, 21(1): 45-57.
- BAMF** (2016): Umgang mit abgelehnten Asylbewerbern in Deutschland. Fokusstudie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), Working Paper No. 69.
- Barlai, Melani; Sik, Endre** (2017): A Hungarian Trademark (a “Hungarikum”): the Moral Panic Button. In Melani Barlai, Birte Fähnrich, Christina Griessler, Markus Rhomberg (Hgs.): *The Migrant Crisis: European Perspectives and National Discourses*. Zürich: Lit Verlag Wien, S.147-168.
- Böcker, Anita; Vogel, Dita** (1997): Duldung des Aufenthalts von Ausländern. Hypothesengenerierung am Beispiel Deutschlands und der Niederlande. ZeS-Arbeitspapier Nr. 13/97. Bremen: Zentrum für Sozialpolitik.
- Bommes, Michael; Geddes, Andrew** (2000): Conclusion: defining and redefining the community of legitimate welfare receivers. In Michael Bommes, Andrew Geddes (Hgs.): *Immigration and Welfare. Challenging the borders of the welfare state*. London/New York: Routledge, S.243-248.
- Brubaker, Rogers** (1989): Membership Without Citizenship: The Economic and Social Rights of Noncitizens. In Rogers Brubaker (Hg.): *Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America*. Lanham: University Press of America, S. 145-162.
- Buckel, Sonja; Georgi, Fabian; Kannankulam, John; Wissel, Jens** (2014): Theorie, Methoden und Analysen kritischer Europaforschung. In Forschungsgruppe „Staatsprojekt Europa“ (Hg.): *Kämpfe um Migrationspolitik. Theorie, Methode und Analysen kritischer Europaforschung*. Bielefeld: transcript, S.15-86.
- Calavita, Kitty** (1989): The Contradictions of Immigration Lawmaking: The Immigration Reform and Control Act of 1986. *Law & Policy*, 11(1): 17-47.
- Calavita, Kitty** (1992): Inside the State: the Bracero Program, Immigration, and the I.N.S. New York: Routledge.
- Castañeda, Heide** (2010): Deportation Deferred. “Illegality”, Visibility, and Recognition in Contemporary Germany. In Nicholas De Genova, Nathalie Peutz (Hgs.): *The Deportation*

- Regime: Sovereignty, Space, And the Freedom Of Movement*. Durham: Duke University Press, S. 245-261.
- Castels**, Stephen; **Davidson**, Alastair (2000): Citizenship and Migration. Globalization and the Politics of Belonging. New York: Routledge.
- Chauvin**, Sebastien; **Garcés-Mascareñas**, Blanca (2012): Beyond informal citizenship: The new moral economy of migrant illegality. *International Political Sociology*, 6(3): 241–259.
- Czaika**, Matthias; **de Haas**, Hein (2013): The effectiveness of immigration policies. *Population and Development Review*, 39(3): 487-508.
- de Genova**, Nicholas (2002): Migrant "Illegality" and Deportability in Everyday Life. *Annual Review of Anthropology*, 31(1): 419-447.
- de Genova**, Nicholas; **Peutz**, Nathalie (Hgs.) (2010): The Deportation Regime: Sovereignty, Space, And the Freedom Of Movement. Durham: Duke University Press.
- de Jong**, Sara; **Messinger**, Irene; **Schütze**, Theresa; **Valchars**, Gerd (2017): Migrationsmanagement: Praktiken, Intentionen, Interventionen. *Journal für Entwicklungspolitik*, 23(1): 4-21.
- Dünnwald**, Stephan (2011): On Migration and Security: Europe managing migration from Sub-Saharan Africa. *Cadernos de Estudos Africanos*, 22: 103-128.
- European Commission** (2017): *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on a more effective return policy in the European Union: a renewed Action Plan*. Verfügbar unter <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6943-2017-INIT/en/pdf>. [letzter Zugriff 11.06.19]
- Eurostat** (2018): Asylum applicants by citizenship till 2007 Annual data (rounded) [migr\_asyctz]. Verfügbar unter [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr\\_asyctz&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asyctz&lang=en) [letzter Zugriff 11.06.19]
- Foucault**, Michel (1978): Dispositive der Macht. Über Sexualität, Wissen und Wahrheit. Berlin: Merve.
- Franz**, Fritz (1964): Der Asylfall Geza Györfi und die Flüchtlingsregelung im Ausländerpolizeirecht. *Juristische Rundschau*, Jg 1964(3): 81-87.
- Freeman**, Gary; **Mirilovic**, Nikola (Hgs.) (2016): Handbook on Migration and Social Policy. Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Georgi**, Fabian (2009): Kritik des Migrationsmanagements. Historische Einordnung eines politischen Projekts. *juridikum. Zeitschrift für Politik, Recht, Gesellschaft*, 2/2009: 81–84.
- Gibney**, Matthew (2008): Asylum and the expansion of deportation in the United Kingdom. *Government and Opposition*, 43(2): 146-167.
- Gramsci**, Antonio (1991 [1929-1935]): Gefängnishefte. Kritische Gesamtausgabe, Hg. v. Klaus Bochmann, Wolfgang Fritz Haug. Hamburg/Berlin: Argument.
- Hamlin**, Rebecca (2012): Illegal Refugees: Competing Policy Ideas and the Rise of the Regime of Deterrence in American Asylum Politics. *Refugee Survey Quarterly*, 31(2): 33-53.

- Hollifield**, James (2000): Immigration and the politics of rights: the French case in comparative perspective. In Michael Bommers, Andrew Geddes (Hgs.): *Immigration and Welfare. Challenging the borders of the welfare state*. London/New York: Routledge, S.108-131.
- Hollifield**, James; **Martin**, Philip; **Orrenius**, Pia (2014): Controlling Immigration: A Global Perspective. Stanford: Stanford University Press, third edition.
- Howarth**, David; **Stavrakakis**, Yannis (2000): Introducing discourse theory and political analysis. In David Howarth, Aletta Norval, Yannis Stavrakakis (Hgs.): *Discourse theory and political analysis. Identities, hegemonies and social change*. Manchester: Manchester University Press, S. 1-23.
- Perruchoud**, Richard; **Redpath-Cross**, Jillyanne (Hgs.) (2011): Glossary on Migration. 2<sup>nd</sup> Edition. Geneva: International Organisation for Migration (IOM). Verfügbar unter [https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml25\\_1.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml25_1.pdf). [letzter Zugriff 11.06.19]
- Joppke**, Christian (1998): Why Liberal States Accept Unwanted Immigration. *World Politics*, 50(2): 266-293.
- Kannankulam**, John (2014): Kräfteverhältnisse in der bundesdeutschen Migrationspolitik. Die Asyldebatte als Schlüsselereignis des schwerfälligen Wandels vom Gastarbeitsregime hin zu Managed Migration in der Bundesrepublik Deutschland. In Forschungsgruppe „Staatsprojekt Europa“ (Hg.): *Kämpfe um Migrationspolitik. Theorie, Methode und Analysen kritischer Europaforschung*. Bielefeld: transcript, S. 93-112.
- Keller**, Reiner (2011): Wissenssoziologische Diskursanalyse: Grundlegung eines Forschungsprogramms. Wiesbaden: Springer.
- Korvensyrjä**, Aino (2019): Activist Perspectives on the “Made in Germany” Culture of Deportation. Verfügbar unter <http://www.vapaaliikkuvuus.net/2019/02/06/aino-korvensyrjaactivist-perspectives-on-the-made-in-germany-culture-of-deportation/>. [letzter Zugriff 11.06.19]
- Korvensyrjä**, Aino (2018): Zu den „moral panics“ von deutscher „crimmigration“. Über „Gefährder“, „Identitätsverweigerer“ und andere „ausländische Straftäter“. *Forum Recht*, 18(1): 24-27.
- Laclau**, Ernesto (1990): New Reflections on the Revolution of Our Time, in: Laclau, Ernesto (Hg.): *New Reflections on the Revolution of Our Time*. London/New York: Verso, S. 3–88.
- Landolt**, Patricia; **Goldring**, Luin (2015): Assembling noncitizenship through the work of conditionality. *Citizenship Studies*, 19(8): 853-869.
- Larcher**, Manuela (2010): Zusammenfassende Inhaltsanalyse nach Mayring – Überlegungen zu einer QDA-Software unterstützten Anwendung. Diskussionspapier DP-46-2010, Institut für nachhaltige Wirtschaftsentwicklung. Wien: Universität für Bodenkultur.
- Loescher**, Gil (2003): UNHCR at Fifty: Refugee Protection and World Politics. In Nikolaus Steiner, Mark Gibney, Gil Loescher (Hgs.): *Problems of Protection: The UNHCR, Refugees, and Human Rights*. New York: Routledge, S.3-18.

- Mayring**, Philipp (1991): Qualitative Inhaltsanalyse. In Uwe Flick, Ernst von Kardoff, Heiner Keupp, Lutz von Rosenstiel, Stephan Wolff (Hgs.): *Handbuch qualitative Forschung: Grundlagen, Konzepte, Methoden und Anwendungen*. München: Beltz - Psychologie Verlags Union, 209-2013.
- Mayring**, Philipp (2002): Einführung in die qualitative Sozialforschung. Eine Anleitung zu qualitativem Denken. Weinheim/Basel: Beltz.
- Mezzadra**, Sandro; **Neilson**, Brett (2008): Border as Method, or, the Multiplication of Labor. *European Institute for Progressive Cultural Policies (eipcp)*, verfügbar unter <http://eipcp.net/transversal/0608/mezzadraneilson/en> [letzter Zugriff 11.06.19]
- Mezzadra**, Sandro; **Neilson**, Brett (2014): Grenzen der Gerechtigkeit, differentielle Inklusion und Kämpfe der Grenze. In Lisa-Marie Heimeshoff, Sabine Hess, Stefanie Kron, Helen Schwenken, Miriam Trzeciak (Hgs.): *Grenzregime II. Migration, Kontrolle, Wissen. Transnationale Perspektiven*. Berlin/Hamburg: Assoziation A, S.232-256.
- Mitric**, Damir (2009): Das Schloss zwischen Himmel und Erde. Zwei Schwestern und ihre Geschichte der Duldung. *BIOS - Zeitschrift für Biographieforschung, Oral History und Lebensverlaufsanalysen*, 22 (2), 255-267.
- Mohr**, Kathrin (2005): Stratifizierte Rechte und soziale Exklusion von Migranten im Wohlfahrtsstaat. *Zeitschrift für Soziologie*, 34 (5), 383–398
- Morris**, Lydia (2002): *Managing Migration. Civic Stratification and Migrants' Rights*. London: Routledge.
- Müller**, Doreen (2010): Flucht und Asyl in europäischen Migrationsregimen. Metamorphosen einer umkämpften Kategorie am Beispiel der EU, Deutschlands und Polens. Göttingen: Universitätsverlag Göttingen.
- Nielsen**, Amanda (2016): *Challenging Rightlessness. On Irregular Migrants and the Contestation of Welfare State Demarcation in Sweden*. Linnaeus University Dissertations, No 239/2016. Växjö: Linnaeus University Press.
- Noll**, Gregor (1999): Rejected asylum seekers. The problem of return. In: *New Issues on Refugee Research*, Working Paper No. 4.
- Ottow**, Raimund (2002): Ein Modell politischer Diskursanalyse. *European Journal of Sociology, Études critiques*, 43(2): 241-269.
- Prenzel**, Thomas (Hg.) (2012): 20 Jahre Rostock-Lichtenhagen. Kontext, Dimensionen und Folgen der rassistischen Gewalt. *Rostocker Informationen zu Politik und Verwaltung*, Heft 32.
- Pro Asyl** (2019): Stellungnahme zum Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht (Geordnete-Rückkehr-Gesetz). Verfügbar unter [https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/PRO-ASYL\\_Stellungnahme-zum-Geordnete-R%C3%BCckkehr-Gesetz.pdf](https://www.proasyl.de/wp-content/uploads/PRO-ASYL_Stellungnahme-zum-Geordnete-R%C3%BCckkehr-Gesetz.pdf). [letzter Zugriff 11.06.19]
- Pühretmayer**, Hans (2012): Ideologien: Falsches Bewusstsein oder materielle Praxisform? Aspekte der Geschichte des Ideologiebegriffs. *Paradigmata. Zeitschrift für Menschen und Diskurse*, 6: 4-8.

- Renner, Günter** (1995): Aufenthaltsrechtliche Grundlagen für Arbeitserlaubnis und Sozialleistungen. *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, 1995 (1): 13–22.
- Rosenberger, Sieglinde** (2019): Navigating the Representative-Politics–Liberal-Rights Dilemma: Social Policy Designs for Nonremoved Migrants. *Journal of Immigrant & Refugee Studies*, 17(1): 11-26.
- Rosenberger, Sieglinde; Koppes, Sabine** (2018): Claiming control: cooperation with return as a condition for social benefits in Austria and the Netherlands. *Comparative Migration Studies*, 6(26).
- Sassen, Saskia** (2002): Towards Post-National and Denationalized Citizenship. In Engin Isin, Bryan Turner (Hgs.): *Handbook of Citizenship Studies*. London: Sage, S.277-292.
- Scheel, Stephan; Squire, Vicki** (2014): Forced Migrants as “Illegal” Migrants. In Elena Fiddian-Qasmiyeh, Gil Loescher, Katy Long, Nando Sigona (Hgs.): *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*. Oxford: Oxford University Press, S.188-199.
- Schuster, Lisa** (2011): Turning refugees into “illegal migrants”: Afghan asylum seekers in Europe. *Ethnic and Racial Studies*, 34(8): 1392-1407
- Schwab-Trapp, Michael** (2003): Methodische Aspekte der Diskursanalyse. Probleme der Analyse diskursiver Auseinandersetzungen am Beispiel der deutschen Diskussion über den Kosovokrieg. In Reiner Keller, Andreas Hirsland, Werner Schneider, Willy Viehöve (Hgs.): *Handbuch Sozialwissenschaftliche Diskursanalyse. Band II: Forschungspraxis*. Wiesbaden: Springer, S.169-195.
- Schwartz, Helge** (2011): Foucault an der Grenze. Mobilitätspartnerschaften als Strategie des europäischen Migrationsregimes. Berlin: Lit Verlag.
- Thielemann, Eiko** (2003): Does Policy Matter? On Governments' Attempts to Control Unwanted Migration. IIS Discussion Paper No. 09.
- Triandafyllidou, Anna** (2010): Irregular Migration in Europe in the Early 21st Century. In Anna Triandafyllidou (Hg.): *Irregular Migration in Europe. Myths and Realities*. Aldershot: Ashgate, S.1-21.
- Triandafyllidou, Anna; Dimitriadi, Angeliki** (2014): Deterrence and Protection in the EU’s Migration Policy. *The International Spectator*, 49(4): 142-162.
- Van Oorschot, Wim** (2005): Immigrants, Welfare and Deservingness: Opinions in European Welfare States. Aalborg Universitet: Centre for Comparative Welfare Studies, Institut for Økonomi, Politik og Forvaltning.
- Wong, Tom** (2015): Rights, Deportation, and Detention in the Age of Immigration Control. Stanford: Stanford University Press.

# Appendix

## ANHANG I: Verzeichnis der kodierten Bundestagsdrucksachen

#BT-DS	TITEL	DATUM
04/868	Gesetzesentwurf: Aufenthalt der Ausländer (Ausländergesetz)	28.12.1962
04/84	Plenarprotokoll	09.10.1963
04/101	Plenarprotokoll	11.12.1963
04/3013	Schriftlicher Bericht des Ausschusses für Inneres (6. Ausschuß)	26.01.1965
04/163	Plenarprotokoll	12.02.1965
06/120	Plenarprotokoll	07.05.1971
07/127	Plenarprotokoll	06.11.1974
08/42	Plenarprotokoll	15.09.1977
08/181	Plenarprotokoll	19.10.1979
08/3402	Gesetzesentwurf (CDU/CSU): Beschleunigung des Asylverfahrens	16.11.1979
08/219	Plenarprotokoll	23.05.1980
08/224	Plenarprotokoll	19.06.1980
08/4278	Antwort auf die Kleine Anfrage (SPD und FDP): Asylrecht	20.06.1980
08/4353	Bericht des Innenausschusses (4. Ausschuß)	01.07.1980
09/875	Beschlußempfehlung und Bericht des Rechtsausschusses (6. Ausschuß)	07.10.1981
09/1630	Gesetzesentwurf - (SPD und FDP): Asylverfahren (Asylverfahrensgesetz — AsylVerfG)	06.05.1982
10/2071	Antwort auf die Große Anfrage: Fortentwicklung des Ausländerrechts	03.10.1984
10/2979	Bericht des Petitionsausschusses (2. Ausschuß)	08.03.1985
10/219	Plenarprotokoll	05.06.1986
10/5934	Große Anfrage - SPD: Zur Situation der ausländischen Arbeitnehmer und ihrer Familien in der Bundesrepublik Deutschland	18.08.1986
11/163	Schriftliche Fragen	10.04.1987
11/84	Plenarprotokoll	10.06.1988
11/3055	Antrag (SPD): Flüchtlings- und Asylkonzeption	04.10.1988
11/3249	Antrag (DIE GRÜNEN): Für eine Politik der offenen Grenzen - Für ein Recht auf Zuflucht - Flüchtlings- und Asylkonzeption-G22	02.11.1988
11/3261	Schriftliche Fragen	04.11.1988
11/3580	Antwort auf die Große Anfrage (SPD): Menschenhandel mit ausländischen Mädchen und Frauen, sogenannte Heiratsvermittlung und Prostitutionstourismus	30.11.1988
11/4120	Schriftliche Fragen	03.03.1989
11/131	Plenarprotokoll	09.03.1989
11/4464	Gesetzesentwurf (DIE GRÜNEN): Entwurf eines Gesetzes zur rechtlichen Gleichstellung der ausländischen Wohnbevölkerung durch Einbürgerung und Geburt (Einbürgerungsgesetz)	03.05.1989
11/4466	Gesetzesentwurf (DIE GRÜNEN): Entwurf eines Gesetzes über die Niederlassung von Ausländern und Ausländerinnen (Niederlassungsgesetz für Ausländer und Ausländerinnen)	03.05.1989
11/4462	Gesetzesentwurf (DIE GRÜNEN): Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes	03.05.1989

#BT-DS	TITEL	DATUM
11/4484	Schriftliche Fragen	05.05.1989
11/4813	Schriftliche Fragen	16.06.1989
11/5637	Gesetzesentwurf (SPD): Entwurf eines Bundesausländergesetzes (BAuslG)	10.11.1989
11/5828	Gesetzesentwurf (Bundesregierung): Entwurf eines Gesetzes über das Ausländerzentralregister (AZR-Gesetz)	27.11.1989
11/5948	Gesetzesentwurf (Bundesregierung): Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des Kinder- und Jugendhilferechts (Kinder- und Jugendhilfegesetz — KJHG)	01.12.1989
11/6321	Gesetzesentwurf (Bundesregierung): Entwurf für ein Gesetz zur Neuregelung des Ausländerrechts	27.01.1990
11/195	Plenarprotokoll	09.02.1990
11/196	Plenarprotokoll	14.02.1990
11/6748	Beschlußempfehlung und Bericht des Ausschusses für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit (13. Ausschuß)	21.03.1990
11/6805	Beschlußempfehlung und Bericht des Innenausschusses (4. Ausschuß)	27.03.1990
11/6960	Bericht des Innenausschusses (4. Ausschuß)	24.04.1990
11/6955	Beschlußempfehlung des Innenausschusses (4. Ausschuß)	24.04.1990
11/7015	Entschließungsantrag (DIE GRÜNEN): Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Ausländerrechts	26.04.1990
11/7352	Bericht zum Thema „Der developmentpolitische Beitrag zur Lösung von Weltflüchtlingsproblemen“	07.06.1990
11/7401	Schriftliche Fragen	15.06.1990
11/7470	Antrag (DIE GRÜNEN): Politische Konsequenzen aus der Verletzung der Menschenrechte im Iran	21.06.1990
11/8137	Beschlußempfehlung und Bericht des Ausschusses für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit (13. Ausschuß)	17.10.1990
11/230	Plenarprotokoll	24.10.1990
11/8524	Schriftliche Fragen	07.12.1990
12/904	Antwort auf die Kleine Anfrage (PDS/Linke Liste): Abschiebungen von Flüchtlingen aus der Bundesrepublik Deutschland	04.07.1991
12/900	Antwort auf die Kleine Anfrage (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Drohende Ausweisung oder Abschiebung für die de-facto-Flüchtlinge nach dem 30. Juni 1991	04.07.1991
12/50	Plenarprotokoll	17.10.1991
12/1685	Schriftliche Fragen	25.11.1991
12/1714	Gesetzesentwurf (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Entwurf eines Gesetzes zur Regelung der Rechte von Niederlassungsberechtigten, Einwanderinnen und Einwanderern	04.12.1991
12/2062	Gesetzesentwurf (CDU/CSU, SPD und F.D.P. ): Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Asylverfahrens	12.02.1992
12/2100	Antrag - (SPD): Beschleunigung der Asylverfahren	14.02.1992
12/79	Plenarprotokoll	20.02.1992
12/2566	Bericht des Petitionsausschusses (2. Ausschuß)	07.05.1992
12/2730	Änderungsantrag - (SPD): Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Asylverfahrens	03.06.1992
12/3224	Antwort auf die Kleine Anfrage (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Erteilung von Arbeiterlaubnissen	08.09.1992
12/3686	Gesetzesentwurf (CDU/CSU und F.D.P.): Entwurf eines Gesetzes über Leistungen der Sozialhilfe an Ausländer	10.11.1992
12/4086	Antwort der Bundesregierung: Frauen und Kinder als Asylsuchende	12.01.1993

#BT-DS	TITEL	DATUM
12/137	Plenarprotokoll	04.02.1993
12/138	Plenarprotokoll	05.02.1993
12/4451	Gesetzesentwurf (CDU/CSU und F.D.P.): Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung der Leistungen an Asylbewerber	02.03.1993
12/4450	Gesetzesentwurf (CDU/CSU und F.D.P.): Entwurf eines Gesetzes zur Änderung asylverfahrens-, ausländer- und staatsangehörigkeitsrechtlicher Vorschriften	02.03.1993
12/149	Plenarprotokoll	25.03.1993
12/4792	Schriftliche Fragen	23.04.1993
12/5008	Beschlußempfehlung und Bericht des Ausschusses für Familie und Senioren (13. Ausschuß)	24.05.1993
12/160	Plenarprotokoll	26.05.1993
12/5989	Entschließungsantrag (SPD): Situation ausländischer Jugendlicher im Bildungs- und Ausbildungssektor und ihre Integrationschancen in unserer Gesellschaft	27.10.1993
12/6245	Gesetzesentwurf (PDS/Linke Liste): Entwurf eines Gesetzes gegen Rassismus und die Diskriminierung ausländischer Bürgerinnen und Bürger (Antirassismugesetz)	25.11.1993
12/6525	Schriftliche Fragen	30.12.1993
12/6687	Antrag - (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Verbesserung der Situation und des Status der Flüchtlinge aus den Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien durch eine humanitäre Aufnahmepraxis	27.01.1994
12/210	Plenarprotokoll	24.02.1994
12/6926	Antwort auf die Kleine Anfrage (SPD): Bleiberecht für Vertragsarbeitnehmer der ehemaligen DDR	28.02.1994
12/6938	Gesetzesentwurf (F.D.P.): Entwurf eines Gesetzes über das Ausländerzentralregister (AZR-Gesetz)	01.03.1994
12/213	Plenarprotokoll	03.03.1994
12/7014	Gesetzesentwurf (SPD): Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Ausländergesetzes	09.03.1994
12/215	Plenarprotokoll	09.03.1994
12/7528	Schriftliche Fragen	13.05.1994
12/7567	Bericht des Ausschusses für Gesundheit (15. Ausschuß)	18.05.1994
13/160	Schriftliche Fragen	30.12.1994
13/12	Plenarprotokoll	19.01.1995
13/417	Antwort auf die Kleine Anfrage (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ausreisebescheide für bosnische Kriegsflüchtlinge mit zusätzlichem kroatischem Paß	08.02.1995
13/21	Plenarprotokoll	16.02.1995
13/767	Gesetzesentwurf (SPD): Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Ausländergesetzes	10.03.1995
13/857	Antwort auf die Kleine Anfrage (PDS): Zu den in der „Gemeinsamen Erklärung über Ausbau und Vertiefung der Deutsch- Vietnamesischen Beziehungen" vom 6. Januar 1995 vorgesehenen Abschiebungen in der Bundesrepublik Deutschland lebender Vietnamesinnen und Vietnamesen	29.03.1995
13/1188	Gesetzesentwurf (Bundesrat): Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Ausländergesetzes	25.04.1995
13/1466	Gesetzesentwurf (PDS): Entwurf eines Gesetzes gegen Rassismus und die Diskriminierung ausländischer Bürgerinnen und Bürger (Antirassismugesetz)	19.05.1995
13/1632	Antwort auf die Kleine Anfrage (PDS): Situation algerischer Flüchtlinge in der Bundesrepublik Deutschland	06.06.1995

#BT-DS	TITEL	DATUM
13/2190	Antwort auf die Kleine Anfrage (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Verweigerung der Wiedereinreise von minderjährigen Bürgerkriegsflüchtlingen nach Klassenfahrten in ein Land der Europäischen Union	28.08.1995
13/2408	Schriftliche Fragen	22.09.1995
13/2488	Schriftliche Fragen	29.09.1995
13/2514	Antwort auf die Kleine Anfrage (PDS): Deutsch-Vietnamesisches Rückübernahmeabkommen II	04.10.1995
13/2746	Gesetzesentwurf (CDU/CSU und F.D.P.): Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes und anderer Gesetze	24.10.1995
13/3140	Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für die Belange der Ausländer über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland	29.11.1995
13/74	Plenarprotokoll	30.11.1995
13/3430	Antrag (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Schutz für Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge	03.01.1996
13/3530	Schriftliche Fragen	19.01.1996
13/82	Plenarprotokoll	31.01.1996
13/3679	Siedlungsentwicklung und Siedlungspolitik Nationalbericht Deutschland (Habitat II)	06.02.1996
13/3727	Änderungsantrag (PDS): Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes und anderer Gesetze	07.02.1996
13/3728	Bericht des Ausschusses für Gesundheit (14. Ausschuß)	07.02.1996
13/86	Plenarprotokoll	08.02.1996
13/3799	Antwort auf die Kleine Anfrage (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Auswirkung der Lage in Syrien und dem Libanon auf das deutsche Asylverfahren und die Abschiebep Praxis	13.02.1996
13/4252	Schriftliche Fragen	28.03.1996
13/4379	Antrag - (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Menschenrechtlich orientierte Asyl- und Flüchtlingspolitik	17.04.1996
13/106	Plenarprotokoll	22.05.1996
13/4902	Antwort auf die Kleine Anfrage (SPD): Frauen als Asylsuchende	13.06.1996
13/4941	Gesetzesentwurf (CDU/CSU und F.D.P.): Entwurf eines Gesetzes zur Reform der Arbeitsförderung (Arbeitsförderungs-Reformgesetz - AFRG)	18.06.1996
13/5065	Antwort auf die Große Anfrage (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Situation der Bundesrepublik Deutschland als Einwanderungsland	26.06.1996
13/5482	Antwort auf die Große Anfrage (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Gemeinsames Wort der Kirchen „Zur wirtschaftlichen und sozialen Lage in Deutschland“	02.09.1996
13/5876	Antwort auf die Kleine Anfrage (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Kindergartenplätze für Asylbewerber	22.10.1996
13/5986	Beschlußempfehlung und Bericht des Innenausschusses (4. Ausschuß)	06.11.1996
13/6093	Änderungsantrag (SPD): Entwurf eines Gesetzes zur Änderung straf-, ausländer- und asylverfahrensrechtlicher Vorschriften	13.11.1996
13/138	Plenarprotokoll	14.11.1996
13/6558	Schriftliche Fragen	13.12.1996
13/6668	Gesetz zur Änderung straf-, ausländer- und asylverfahrensrechtlicher Vorschriften	23.12.1996
13/6651	Antwort auf die Kleine Anfrage (PDS): Zwangsweise Rückführung nach Vietnam	27.12.1996
13/165	Plenarprotokoll	19.03.1997
13/7416	Gesetzesentwurf (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Entwurf eines Gesetzes zur Niederlassung von Ausländerinnen und Ausländern (Niederlassungsgesetz)	11.04.1997

#BT-DS	TITEL	DATUM
13/7403	Schriftliche Fragen	11.04.1997
13/7455	Schriftliche Fragen	18.04.1997
13/172	Plenarprotokoll	24.04.1997
13/7847	Antwort auf die Kleine Anfrage (PDS): Deutsche Entwicklungshilfe für Fach- und Führungskräfte aus Burundi - und deren drohende Abschiebung	05.06.1997
13/180	Plenarprotokoll	11.06.1997
13/7956	Beschlußempfehlung (Vermittlungsausschuß)	12.06.1997
13/8005	Schriftliche Fragen	20.06.1997
13/184	Plenarprotokoll	26.06.1997
13/8193	Antwort auf die Kleine Anfrage (PDS): Bekämpfung des Frauenhandels in der EU	09.07.1997
13/8192	Antwort auf die Kleine Anfrage (PDS): Rückführungsabkommen der Bundesrepublik Deutschland mit dem Libanon	10.07.1997
13/8203	Schriftliche Fragen	11.07.1997
13/8230	Antwort auf die Kleine Anfrage (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Umsetzung des deutsch-vietnamesischen Rückübernahmeabkommens vom 21. Juli 1995	15.07.1997
13/8470	Antwort auf die Kleine Anfrage (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Verhandlungen und Abkommen über die Rückübernahme von Flüchtlingen	05.09.1997
13/8748	Schriftliche Fragen	10.10.1997
13/8770	Antwort auf die Kleine Anfrage (PDS): Verhandlungen mit dem Libanon über die Rückübernahme und die Abschiebung von Flüchtlingen und Hilfe für palästinensische Flüchtlinge	14.10.1997
13/9484	Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland	11.12.1997
13/9392	Schriftliche Fragen	12.12.1997
13/9595	Antwort auf die Große Anfrage (CDU/CSU, SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und F.D.P.): Umsetzung des Schlußdokuments der 2. Menschenrechtsweltkonferenz „Wiener Erklärung und Aktionsprogramm“ vom Juni 1993	13.01.1998
13/9715	Antwort auf die Große Anfrage (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Schutz verfolgter Frauen	29.01.1998
13/217	Plenarprotokoll	06.02.1998
13/9865	Änderungsantrag (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Beschlußempfehlung des Petitionsausschusses (2. Ausschuß)	11.02.1998
13/10108	Antrag (SPD): Kindgerechtes Verfahren für unbegleitete ausländische Minderjährige	11.03.1998
13/10142	Sozialbericht 1997	17.03.1998
13/224	Plenarprotokoll	26.03.1998
13/10390	Antwort auf die Kleine Anfrage (F.D.P.): Menschenhandel in der Bundesrepublik Deutschland	07.04.1998
13/10405	Antwort auf die Kleine Anfrage (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Stand der Abschiebungen und Rückkehr von Flüchtlingen nach Bosnien-Herzegowina	14.04.1998
13/10611	Beschlußempfehlung und Bericht des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (13. Ausschuß)	06.05.1998
13/245	Plenarprotokoll	25.06.1998
13/11368	10. Kinder- und Jugendbericht	25.08.1998
13/11460	2. Zwischenbericht der ENQUETE-KOMMISSION „Demographischer Wandel - Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den einzelnen und die Politik“*)	06.10.1998

#BT-DS	TITEL	DATUM
14/4	Plenarprotokoll	11.11.1998
14/48	Gesetzesentwurf (F.D.P.): Entwurf eines Zuwanderungsbegrenzungsgesetzes (ZuwBegrG)	18.11.1998
14/86	Schriftliche Fragen	27.11.1998
14/532	Gesetzesentwurf (CDU/CSU): Modernes Ausländerrecht	16.03.1999
14/638	Gesetzesentwurf (Bundesrat): Entwurf eines Gesetzes zur Regelung des Schutzes gefährdeter Zeugen	23.03.1999
14/1141	Antwort auf die Kleine Anfrage (PDS): Flüchtlinge, Abschiebehaft und Rückübernahmeabkommen mit der Bundesrepublik Jugoslawien	14.06.1999
14/1193	Antwort auf die Kleine Anfrage (PDS): Feststellung der Identität von Flüchtlingen zwecks Abschiebung in den Libanon	17.06.1999
14/1445	Antwort auf die Kleine Anfrage (CDU/CSU): Aufnahme von Flüchtlingen aus der Bundesrepublik Jugoslawien, insbesondere von Kosovo-Albanern, in der Bundesrepublik und in anderen Staaten	22.07.1999
14/1433	Schriftliche Fragen	23.07.1999
14/1640	Antwort auf die Kleine Anfrage(PDS): Vierter Jahrestag des deutsch-vietnamesischen Rückübernahmeabkommens — Bilanz und Perspektiven	22.09.1999
14/2674	Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland	09.02.2000
14/2812	Aktionsplan der Bundesregierung zur Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen	24.02.2000
14/3456	Bericht des Petitionsausschusses (2. Ausschuss)	10.05.2000
14/3449	Antwort auf die Kleine Anfrage (PDS): Umsetzung der sog. „Altfallregelung“ für Flüchtlinge in den Bundesländern	24.05.2000
14/3679	Gesetzesentwurf (F.D.P.): Entwurf eines Gesetzes zur Regelung der Zuwanderung	27.06.2000
14/114	Plenarprotokoll	06.07.2000
14/3944	Antwort auf die Kleine Anfrage (PDS): Möglichkeiten einer „freiwilligen“ Rückkehr nach Afghanistan	27.07.2000
14/3977	Antwort auf die Kleine Anfrage (PDS): Abschiebungen nach Sri Lanka	10.08.2000
14/4310	Schriftliche Fragen	13.10.2000
14/4357	6. Familienbericht: Familien ausländischer Herkunft in Deutschland Leistungen – Belastungen – Herausforderungen und Stellungnahme der Bundesregierung	20.10.2000
14/4442	Schriftliche Fragen	27.10.2000
14/4863	Schriftliche Fragen	01.12.2000
14/4884	Antrag (SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Flüchtlingsschutz ist Menschenrechtsschutz	06.12.2000
14/140	Plenarprotokoll	07.12.2000
14/5001	Antwort auf die Kleine Anfrage (PDS): Zugang von Flüchtlingen zum Arbeitsmarkt	18.12.2000
14/5266	Gesetzesentwurf (Bundesrat): Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Ausländergesetzes	08.02.2001
14/150	Plenarprotokoll	09.02.2001
14/152	Plenarprotokoll	15.02.2001
14/5455	Antrag (PDS): Frauenrechte sind Menschenrechte – Gewalt gegen Frauen effektiver bekämpfen	07.03.2001
14/155	Plenarprotokoll	08.03.2001
14/5677	Antwort auf die Große Anfrage (PDS): Kriegsbilanz	28.03.2001
14/5871	Antwort auf die Kleine Anfrage (PDS): Abschiebungen in den Kosovo und nach Mazedonien	09.04.2001

#BT-DS	TITEL	DATUM
14/5990	1. Armuts- und Reichtumsbericht	08.05.2001
14/173	Plenarprotokoll	31.05.2001
14/177	Plenarprotokoll	22.06.2001
14/6544	Antwort auf die Kleine Anfrage (PDS): Bundesweite Verteilung von Ausländerinnen und Ausländern mit Duldung	04.07.2001
14/6682	Antwort auf die Große Anfrage (BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN): Kampf gegen weibliche Genitalverstümmelung im In- und Ausland	12.07.2001
14/6851	Schriftliche Fragen	31.08.2001
14/7290	Antwort auf die Kleine Anfrage (PDS): Die Anerkennung der nichtstaatlichen Verfolgung im deutschen Asylrecht	07.11.2001
14/7720	Migrationsbericht der Ausländerbeauftragten	07.11.2001
14/7386	Gesetzesentwurf (SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus (Terrorismusbekämpfungsgesetz)	08.11.2001
14/7387	Gesetzesentwurf (SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Entwurf eines Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz)	08.11.2001
14/203	Plenarprotokoll	27.11.2001
14/7727	Gesetzesentwurf (Bundesregierung): Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus (Terrorismusbekämpfungsgesetz)	04.12.2001
14/7754	Stellungnahme (Bundesrat) und Gegenäußerung (Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus	07.12.2001
14/7864	Bericht des Innenausschusses (4. Ausschuss)	13.12.2001
14/208	Plenarprotokoll	13.12.2001
14/7861	Änderungsantrag - (CDU/CSU): Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung des internationalen Terrorismus (Terrorismusbekämpfungsgesetz)	13.12.2001
14/7987	Gesetzesentwurf (Bundesregierung): Entwurf eines Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz)	14.01.2002
14/8414	Bericht des Innenausschusses (4. Ausschuss)	28.02.2002
14/221	Plenarprotokoll	28.02.2002
14/222	Plenarprotokoll	01.03.2002
14/8800	Schlussbericht (Enquête-Kommission): Demographischer Wandel – Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den Einzelnen und die Politik	28.03.2002
14/9153	Schriftliche Fragen	24.05.2002
14/9186	Antwort auf die Große Anfrage (FDP): „Wir sind bereit“: Versprechen der Bundesregierung – Anspruch und Wirklichkeit	30.05.2002
14/8900	Bericht der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ Bürgerschaftliches Engagement: auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft	03.06.2002
14/9323	6. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in den Auswärtigen Beziehungen und in anderen Politikbereichen	06.06.2002
14/9883	Bericht über die Lage der Ausländer in der Bundesrepublik Deutschland	21.08.2002
14/9916	Antwort auf die Kleine Anfrage (PDS): Umsetzung der so genannten Altfallregelungen für Flüchtlinge 1999 und 2001 in den Bundesländern	30.08.2002
14/9926	Antwort auf die Kleine Anfrage (PDS): Langjähriger Aufenthalt bestimmter Flüchtlingsgruppen	04.09.2002
15/116	Schriftliche Fragen	29.11.2002

#BT-DS	TITEL	DATUM
15/136	Antrag (SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Menschenrechte als Leitlinie der deutschen Politik	03.12.2002
15/391	Schriftliche Fragen	31.01.2003
15/420	Gesetzesentwurf (Bundesregierung): Entwurf eines Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz)	07.02.2003
15/504	Schriftliche Fragen	21.02.2003
15/538	Gesetzesentwurf (FDP): Entwurf eines Gesetzes zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungssteuerungs- und Integrationsgesetz – ZuwStlG)	11.03.2003
15/955	Beschlussempfehlung und Bericht des Innenausschusses (4. Ausschuss)	07.05.2003
15/44	Plenarprotokoll	09.05.2003
15/46	Plenarprotokoll	22.05.2003
15/1279	Schriftliche Fragen	27.06.2003
15/1459	Schriftliche Fragen	01.08.2003
15/2065	Antwort auf die Kleine Anfrage (FDP): Menschenhandel in Deutschland	21.11.2003
15/2262	Migrationsbericht 2003	18.12.2003
15/3984	Stellungnahme (Bundesrat) und Gegenäußerung (Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes und weiterer Gesetze	01.01.2004
15/100	Plenarprotokoll	25.03.2004
15/111	Plenarprotokoll	27.05.2004
15/3426	Schriftliche Fragen	25.06.2004
15/118	Plenarprotokoll	01.07.2004
15/3804	Antrag (CDU/CSU): Abschiebehindernisse beseitigen	28.09.2004
15/3877	Schriftliche Fragen	01.10.2004
15/4173	Beschlussempfehlung und Bericht des Innenausschusses (4. Ausschuss)	10.11.2004
15/138	Plenarprotokoll	11.11.2004
15/144	Plenarprotokoll	01.12.2004
15/145	Plenarprotokoll	02.12.2004
15/148	Plenarprotokoll	18.12.2004
15/5090	Migrationsbericht 2004	09.03.2005
15/5570	Bericht des Petitionsausschusses (2. Ausschuss)	01.06.2005
15/178	Plenarprotokoll	02.06.2005
15/179	Plenarprotokoll	03.06.2005
15/5800	7. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen und in anderen Politikbereichen	17.06.2005
15/5826	6. Bericht über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland	22.06.2005
15/184	Plenarprotokoll	30.06.2005
16/61	Antrag (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Zwangsverheiratung bekämpfen – Opfer schützen	08.11.2005
16/62	Schriftliche Fragen	11.11.2005
16/164	Antwort auf die Kleine Anfrage (DIE LINKE): Rückführung ausreisepflichtiger Ausländer	12.12.2005
16/218	Gesetzesentwurf (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes (Altfall-Regelung)	14.12.2005

#BT-DS	TITEL	DATUM
16/9	Plenarprotokoll	16.12.2005
16/307	Antwort auf die Kleine Anfrage (DIE LINKE): Situation von in der Bundesrepublik Deutschland geduldeten Personen	21.12.2005
16/369	Gesetzesentwurf (DIE LINKE): Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes und anderer Gesetze	17.01.2006
16/639	Antwort auf die Kleine Anfrage (DIE LINKE): Integrationskurse des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge	14.02.2006
16/797	Antwort auf die Kleine Anfrage (DIE LINKE): Rückführung afghanischer Flüchtlinge aus Hamburg und anderen Bundesländern	03.03.2006
16/24	Plenarprotokoll	15.03.2006
16/25	Plenarprotokoll	16.03.2006
16/1202	Antrag (DIE LINKE) Für die unbeschränkte Geltung der Menschenrechte in Deutschland	06.04.2006
16/1204	Antrag (DIE LINKE): Auswirkungen des Zuwanderungsgesetzes sofort evaluieren	06.04.2006
16/1199	Antrag (DIE LINKE): Die Welt zu Gast bei Freunden – Für eine offenere Migrations- und Flüchtlingspolitik in Deutschland und in der Europäischen Union	06.04.2006
16/1240	Schriftliche Fragen	13.04.2006
16/34	Plenarprotokoll	10.05.2006
16/2000	Migrationsbericht 2005	22.06.2006
16/43	Plenarprotokoll	29.06.2006
16/2319	Schriftliche Fragen	28.07.2006
16/2419	Antwort auf die Kleine Anfrage (DIE LINKE): Widerrufsverfahren gegenüber irakischen Flüchtlingen in Deutschland	18.08.2006
16/2433	Antwort auf die Kleine Anfrage (DIE LINKE): Verdacht der so genannten Scheinvaterschaft gegenüber binationalen Familien	23.08.2006
16/2563	Beschlussempfehlung und Bericht des Innenausschusses (4. Ausschuss)	11.09.2006
16/51	Plenarprotokoll	21.09.2006
16/3029	Entschließungsantrag (FDP): Entwurf eines Gesetzes zur Anspruchsberechtigung von Ausländern wegen Kindergeld, Erziehungsgeld und Unterhaltsvorschuss	18.10.2006
16/3030	Entschließungsantrag (DIE LINKE): Entwurf eines Gesetzes zur Anspruchsberechtigung von Ausländern wegen Kindergeld, Erziehungsgeld und Unterhaltsvorschuss	18.10.2006
16/59	Plenarprotokoll	25.10.2006
16/3340	Antrag (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Für eine wirksame Bleiberechtsregelung für langjährig in Deutschland geduldete Personen	08.11.2006
16/63	Plenarprotokoll	09.11.2006
16/3446	Antwort auf die Kleine Anfrage (DIE LINKE): Zahl der geduldeten und asylsuchenden Personen in der Bundesrepublik Deutschland	20.11.2006
16/70	Plenarprotokoll	30.11.2006
16/3912	Antrag (DIE LINKE): Bleiberecht als Menschenrecht	18.12.2006
16/4251	Schriftliche Fragen	02.02.2007
16/4306	Schriftliche Fragen	09.02.2007
16/4503	Antwort auf die Kleine Anfrage (DIE LINKE): Umsetzung des IMK-Beschlusses zur sogenannten Bleiberechtsregelung	05.03.2007
16/4724	Antwort auf die Kleine Anfrage (DIE LINKE): Abschiebungen im Jahr 2006	20.03.2007
16/87	Plenarprotokoll	21.03.2007
16/5065	Gesetzesentwurf (Bundesregierung): Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union	23.04.2007

#BT-DS	TITEL	DATUM
16/5103	Antrag (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Für ein integrationsförderndes, menschenrechtskonformes und humanitär ausgewogenes Zuwanderungsgesetz	25.04.2007
16/94	Plenarprotokoll	26.04.2007
16/5248	Antrag (DIE LINKE) Irakische Flüchtlinge in die EU aufnehmen – In Deutschland lebende Irakerinnen und Iraker vor Abschiebung schützen	09.05.2007
16/5414	Antrag (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) Schutz für irakische Flüchtlinge gewährleisten	23.05.2007
16/5527	Stellungnahme (Bundesrat) und Gegenäußerung (Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union	30.05.2007
16/5625	Änderungsantrag (FDP): Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union	13.06.2007
16/5654	Bericht des Innenausschusses (4. Ausschuss)	13.06.2007
16/5634	Entschließungsantrag (DIE LINKE): Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union	13.06.2007
16/103	Plenarprotokoll	14.06.2007
16/106	Plenarprotokoll	22.06.2007
16/6251	Antwort auf die Kleine Anfrage (DIE LINKE): Stand der Umsetzung des Bleiberechtsbeschlusses der Innenministerkonferenz vom November 2006	23.08.2007
16/6543	Gesetzesentwurf (Bundesregierung): Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Wohngeldrechts und zur Änderung anderer wohnungsrechtlicher Vorschriften	28.09.2007
16/118	Plenarprotokoll	11.10.2007
16/6701	Schriftliche Fragen	12.10.2007
16/123	Plenarprotokoll	08.11.2007
16/7408	Antwort auf die Große Anfrage (FDP): Frauen und Migration – Die Integration von Frauen mit Migrationshintergrund in der Bundesrepublik Deutschland	05.12.2007
16/7426	Antwort auf die Kleine Anfrage (DIE LINKE): Situation von irakischen Flüchtlingen in Deutschland und die Praxis des Asyl(widerrufs)verfahrens	06.12.2007
16/7633	Kleine Anfrage (DIE LINKE): Integrationsverhindernder Umgang mit Kindersoldaten im deutschen Asylsystem	19.12.2007
16/7637	Kleine Anfrage (DIE LINKE): Entwurf zum Nationalen Aktionsplan gegen Rassismus	19.12.2007
16/7600	7. Bericht über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland	20.12.2007
16/7705	Migrationsbericht 2006	21.12.2007
16/8321	Antwort auf die Kleine Anfrage (DIE LINKE): Zahlen in der Bundesrepublik Deutschland lebender Flüchtlinge	29.02.2008
16/8646	Antwort auf die Kleine Anfrage (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Der siebte Lagebericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Inte	25.03.2008
16/8998	Antwort auf die Kleine Anfrage (DIE LINKE): Fortführung der Bilanz zur gesetzlichen Altfallregelung	29.04.2008
16/9018	Antwort auf die Große Anfrage (DIE LINKE): Soziale Existenzsicherung nach dem Asylbewerberleistungsgesetz	30.04.2008
16/9143	Antrag (DIE LINKE) Keine Abschiebungen in das Kosovo	08.05.2008
16/161	Plenarprotokoll	09.05.2008
16/9203	Antwort auf die Kleine Anfrage (DIE LINKE): Ausweisungen von Ausländerinnen und Ausländern seit der Änderung des Aufenthaltsgesetzes 2007	15.05.2008
16/163	Plenarprotokoll	29.05.2008
16/169	Plenarprotokoll	19.06.2008

#BT-DS	TITEL	DATUM
16/9915	3. Armuts- und Reichtumsbericht	30.06.2008
16/179	Plenarprotokoll	25.09.2008
16/10786	Antwort auf die Kleine Anfrage (DIE LINKE): Deutsch-syrisches Rückübernahmeabkommen	05.11.2008
16/10800	1. Fortschrittsbericht zum Nationalen Integrationsplan	06.11.2008
16/10913	Beschlussempfehlung und Bericht des Innenausschusses (4. Ausschuss)	12.11.2008
16/186	Plenarprotokoll	12.11.2008
16/187	Plenarprotokoll	13.11.2008
16/10986	Antwort auf die Kleine Anfrage (DIE LINKE): Fortführung der Bilanz zu den Bleiberechtsregelungen von Bund und Ländern	19.11.2008
16/11300	Migrationsbericht 2007	04.12.2008
16/11361	Antwort auf die Kleine Anfrage (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) Umsetzung der ESF-Bundesprogramme zur Arbeitsmarktintegration und zur berufsbezogenen Sprachförderung von Bleibeberechtigten und Flüchtlingen	15.12.2008
16/11959	Antwort auf die Kleine Anfrage (DIE LINKE): Durchführung von Abschiebungen nach Syrien	13.02.2009
16/12029	Antwort auf die Kleine Anfrage (DIE LINKE): Zahlen in der Bundesrepublik Deutschland lebender Flüchtlinge zum Stand 31. Dezember 2008	23.02.2009
16/12415	Gesetzesentwurf (DIE LINKE): Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes (Änderung der Altfallregelung)	24.03.2009
16/12434	Antrag (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Verlängerung der Frist für die gesetzliche Altfallregelung	25.03.2009
16/214	Plenarprotokoll	26.03.2009
16/13160	Gesetzesentwurf (FDP): Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz – AufenthG)	26.05.2009
16/13163	Antwort auf die Kleine Anfrage (DIE LINKE): Bilanz der gesetzlichen Altfallregelung zum 31. März 2009 – drohendes Desaster zum 1. Januar 2010	27.05.2009
16/13300	1. Integrationsindikatorenbericht	10.06.2009
16/13558	Antwort auf die Große Anfrage (DIE LINKE): Staatsangehörigkeitsrecht und Einbürgerungspraxis als Maßstab der Integrationspolitik	24.06.2009
16/230	Plenarprotokoll	02.07.2009
16/14023	Antwort auf die Kleine Anfrage (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Zukunft der gesetzlichen Altfallregelung	08.09.2009
16/14088	Antwort auf die Kleine Anfrage (DIE LINKE): Bilanz der gesetzlichen „Altfallregelung“ zum 30. Juni bzw. zum 31. August 2009	25.09.2009
16/14129	Antwort auf die Kleine Anfrage (DIE LINKE): Abschiebungen in das Kosovo	12.10.2009
17/19	Antrag (DIE LINKE): Für ein umfassendes Bleiberecht	10.11.2009
17/34	Gesetzesentwurf (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes	13.11.2009
17/7	Plenarprotokoll	26.11.2009
17/192	Schriftliche Fragen	11.12.2009
17/207	Gesetzesentwurf (SPD): Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes (Altfallregelung)	15.12.2009
17/278	Beschlussempfehlung und Bericht des Innenausschusses (4. Ausschuss)	16.12.2009
17/12	Plenarprotokoll	17.12.2009
17/642	Antwort auf die Kleine Anfrage (DIE LINKE): Zahlen in der Bundesrepublik Deutschland lebender Flüchtlinge zum Stand 31. Dezember 2009	05.02.2010

#BT-DS	TITEL	DATUM
17/650	Migrationsbericht 2008	08.02.2010
17/764	Antwort auf die Kleine Anfrage (DIE LINKE): Bilanz der Bleiberechtsregelungen zum Jahreswechsel 2009/2010 und das ungelöste Problem der Kettenduldungen	22.02.2010
17/784	Antrag (DIE LINKE): In historischer Verantwortung – Für ein Bleiberecht der Roma aus dem Kosovo	23.02.2010
17/773	Gesetzesentwurf (SPD): Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Staatsangehörigkeitsrechts	23.02.2010
17/842	Antwort auf die Kleine Anfrage (DIE LINKE): Zur Praxis und zum Rechtssystem gruppenbezogener Aufenthalts- bzw. Abschiebungsregelungen	26.02.2010
17/25	Plenarprotokoll	26.02.2010
17/941	Schriftliche Fragen	05.03.2010
17/979	Antwort auf die Kleine Anfrage (DIE LINKE): Auswirkungen des Bundesverfassungsgerichtsurteils vom 9. Februar 2010 auf das Asylbewerberleistungsgesetz	10.03.2010
17/1003	Antwort auf die Kleine Anfrage (SPD): Zugang zu Ausbildung und Arbeitsmarkt für Asylbewerberinnen und Asylbewerber sowie Geduldete	15.03.2010
17/1367	Antwort auf die Kleine Anfrage (DIE LINKE): Entwicklungen im Ausweisungsrecht	14.04.2010
17/1539	Antwort auf die Kleine Anfrage (DIE LINKE): Bilanz der Bleiberechtsregelungen zum 31. März 2010	30.04.2010
17/1557	Gesetzesentwurf (DIE LINKE): Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes (Bleiberechtsregelung und Vermeidung von Kettenduldungen)	04.05.2010
17/1571	Antrag (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) Für eine wirksame und stichtagsunabhängige gesetzliche Bleiberechtsregelung im Aufenthaltsgesetz	05.05.2010
17/40	Plenarprotokoll	06.05.2010
17/43	Plenarprotokoll	20.05.2010
17/2089	Antwort auf die Kleine Anfrage (DIE LINKE): Forcierte Abschiebungen von Roma in den Kosovo	14.06.2010
17/2269	Antwort auf die Kleine Anfrage (DIE LINKE): Bilanz der Bleiberechts- bzw. Altfallregelung (Nachfrage zu Bundestagsdruck- sache 17/1539)	21.06.2010
17/2261	Antwort auf die Kleine Anfrage (DIE LINKE): Auswirkungen der Residenzpflicht für Asylsuchende und Geduldete	22.06.2010
17/2400	8. Bericht über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland	07.07.2010
17/2840	9. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik in den auswärtigen Beziehungen und in anderen Politikbereichen	26.08.2010
17/2991	Antwort auf die Kleine Anfrage (DIE LINKE): Residenzpflicht für Asylsuchende und Geduldete (Nachfrage zu Bundestagsdrucksache 17/2261)	20.09.2010
17/3160	Antwort auf die Kleine Anfrage (DIE LINKE): Bilanz der Bleiberechts- bzw. Altfallregelung zum 30. Juni 2010	05.10.2010
17/64	Plenarprotokoll	06.10.2010
17/65	Plenarprotokoll	07.10.2010
17/3288	Antwort auf die Kleine Anfrage (DIE LINKE): Haltung der Bundesregierung zu Massen-Abschiebungen von Roma aus Frankreich	12.10.2010
17/3411	Gesetzesentwurf (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Staatsangehörigkeitsrechts	26.10.2010
17/83	Plenarprotokoll	19.01.2011
17/4631	Antwort auf die Kleine Anfrage (DIE LINKE): Zukünftige Entwicklung und Bilanz des Bleiberechts für langjährig geduldete Menschen	03.02.2011
17/4779	Antwort auf die Kleine Anfrage (DIE LINKE): Umgang mit kranken und traumatisierten ausreisepflichtigen Ausländerinnen und Ausländern	15.02.2011

#BT-DS	TITEL	DATUM
17/4791	Antwort auf die Kleine Anfrage (DIE LINKE): Zahlen in der Bundesrepublik Deutschland lebender Flüchtlinge zum Stand 31. Dezember 2010	16.02.2011
17/93	Plenarprotokoll	24.02.2011
17/5093	Beschlussempfehlung und Bericht des Innenausschusses (4. Ausschuss)	16.03.2011
17/96	Plenarprotokoll	17.03.2011
17/120	Plenarprotokoll	07.07.2011
17/130	Plenarprotokoll	29.09.2011
17/7316	Gesetzesentwurf (Bundesregierung): Entwurf eines Gesetzes zu dem Übereinkommen des Europarats vom 16. Mai 2005 zur Bekämpfung des Menschenhandels	17.10.2011
17/7459	Antrag (DIE LINKE): Für eine neue Bleiberechtsregelung	25.10.2011
17/7463	Antrag (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Für eine wirksame und stichtagsunabhängige gesetzliche Bleiberechtsregelung im Aufenthaltsgesetz	26.10.2011
17/136	Plenarprotokoll	27.10.2011
17/7701	Schriftliche Fragen	11.11.2011
17/7933	Gesetzesentwurf (SPD): Entwurf eines Gesetzes zur Schaffung einer aufenthaltsrechtlichen Bleiberechtsregelung	29.11.2011
17/8540	2. Integrationindikatorebericht	24.01.2012
17/8547	Antwort auf die Kleine Anfrage (DIE LINKE): Zahlen in der Bundesrepublik Deutschland lebender Flüchtlinge zum Stand 31. Dezember 2011	06.02.2012
17/8724	Schriftliche Fragen	24.02.2012
17/184	Plenarprotokoll	14.06.2012
17/10221	9. Bericht über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland	27.06.2012
17/10451	Antwort auf die Kleine Anfrage (DIE LINKE): Bilanz der Bleiberechtsregelungen zum 30. Juni 2012 und politischer Handlungsbedarf	10.08.2012
17/195	Plenarprotokoll	27.09.2012
17/11250	10. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik	24.10.2012
17/201	Plenarprotokoll	25.10.2012
17/11674	Antrag (SPD): Menschenwürdige Lebensbedingungen für Asylbewerberinnen und Asylbewerber sowie Geduldete sicherstellen – Asylbewerberleistungsgesetz reformieren	27.11.2012
17/211	Plenarprotokoll	29.11.2012
17/12270	Migrationsbericht 2011	31.01.2013
17/12331	Antwort auf die Kleine Anfrage (DIE LINKE): Lage syrischer Flüchtlinge und Migrantinnen und Migranten in Deutschland	14.02.2013
17/222	Plenarprotokoll	21.02.2013
17/12457	Antwort auf die Kleine Anfrage (DIE LINKE): Zahlen in der Bundesrepublik Deutschland lebender Flüchtlinge zum Stand 31. Dezember 2012	25.02.2013
17/12496	Antrag (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Syrische Flüchtlinge nicht im Stich lassen	27.02.2013
17/225	Plenarprotokoll	28.02.2013
17/231	Plenarprotokoll	21.03.2013
17/13022	Gesetzesentwurf (Bundesregierung): Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Rechte von international Schutzberechtigten und ausländischen Arbeitnehmern	10.04.2013
17/13424	Gesetzesentwurf (Bundesrat): Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes	08.05.2013
17/13483	Antrag (SPD): Projekt Zukunft – Deutschland 2020 – Eine moderne Integrationspolitik für mehr Chancengleichheit	14.05.2013

#BT-DS	TITEL	DATUM
17/244	Plenarprotokoll	07.06.2013
17/246	Plenarprotokoll	13.06.2013
17/14157	Beschlussempfehlung und Bericht des Innenausschusses (4. Ausschuss)	26.06.2013
17/17	Plenarprotokoll	27.06.2013
17/14359	Schriftliche Fragen	12.07.2013
17/14461	Antwort auf die Kleine Anfrage (DIE LINKE): Ausweisungen zum Stand 30. Juni 2013	30.07.2013
17/14800	12. Bericht der Bundesregierung über die Auswirkungen des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung	27.09.2013
18/137	Antwort auf die Kleine Anfrage (DIE LINKE): Residenzpflicht bei Unterbringung in Asylerrtaufnahmeeinrichtungen	05.12.2013
18/7	Plenarprotokoll	15.01.2014
18/350	Migrationsbericht 2012	21.01.2014
18/445	Gesetzesentwurf (Bundesrat): Entwurf eines Gesetzes zur Öffnung der Integrationskurse für EU-Bürgerinnen und EU-Bürger, Ausländerinnen und Ausländer mit humanitären, völkerrechtlichen oder politischen Aufenthaltserlaubnissen sowie für Flüchtlinge im laufenden Asylverfahren und Geduldete	05.02.2014
18/905	Antrag (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Kontoeröffnungen für Flüchtlinge ermöglichen	24.03.2014
18/1033	Antwort auf die Kleine Anfrage (DIE LINKE): Zahlen in der Bundesrepublik Deutschland lebender Flüchtlinge zum Stand 31. Dezember 2013	03.04.2014
18/26	Plenarprotokoll	03.04.2014
18/1300	Bericht des Petitionsausschusses (2. Ausschuss)	21.05.2014
18/1528	Gesetzesentwurf (Bundesregierung): Entwurf eines Gesetzes zur Einstufung weiterer Staaten als sichere Herkunftsstaaten und zur Erleichterung des Arbeitsmarktzugangs für Asylbewerber und geduldete Ausländer	26.05.2014
18/40	Plenarprotokoll	06.06.2014
18/46	Plenarprotokoll	03.07.2014
18/2173	Antwort auf die Kleine Anfrage (DIE LINKE): Themen und Ergebnisse der Ausländerreferentenbesprechungen in den Jahren 2013 und 2014	21.07.2014
18/2279	Antwort auf die Kleine Anfrage (DIE LINKE): Ausweisungen im Jahr 2013 und Entwurf zur Reform des Ausweisungsrechts	05.08.2014
18/2565	Antwort auf die Kleine Anfrage (DIE LINKE): Aufenthaltsrechtliche Situation von afghanischen Flüchtlingen in Deutschland	18.09.2014
18/2592	Gesetzesentwurf (Bundesregierung): Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Asylbewerberleistungsgesetzes und des Sozialgerichtsgesetzes	22.09.2014
18/2663	Gesetzesentwurf (Bundesregierung): Entwurf eines Fünfundzwanzigsten Gesetzes zur Änderung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes (25. BAföGÄndG)	25.09.2014
18/2736	Gesetzesentwurf (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Entwurf eines Gesetzes zur Aufhebung des Asylbewerberleistungsgesetzes	07.10.2014
18/3015	10. Bericht über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland	29.10.2014
18/3073	Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Arbeit und Soziales (11. Ausschuss)	05.11.2014
18/3144	Gesetzesentwurf (CDU/CSU und SPD): Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Rechtsstellung von asylsuchenden und geduldeten Ausländern	11.11.2014
18/66	Plenarprotokoll	13.11.2014
18/3494	11. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik	04.12.2014
18/73	Plenarprotokoll	04.12.2014

#BT-DS	TITEL	DATUM
18/3800	Migrationsbericht 2013	22.01.2015
18/3987	Antwort auf die Kleine Anfrage (DIE LINKE): Zahlen in der Bundesrepublik Deutschland lebender Flüchtlinge zum Stand 31. Dezember 2014	10.02.2015
18/4097	Gesetzesentwurf (Bundesregierung): Entwurf eines Gesetzes zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung	25.02.2015
18/4168	Antwort auf die Große Anfrage (DIE LINKE): Krieg in Afghanistan – Eine Bilanz	27.02.2015
18/4199	Stellungnahme (Bundesrat) und Gegenäußerung (Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung	04.03.2015
18/92	Plenarprotokoll	06.03.2015
18/94	Plenarprotokoll	19.03.2015
18/4398	Antwort auf die Kleine Anfrage (DIE LINKE): Stand der Abschiebungen in den Kosovo Ende 2014	23.03.2015
18/4596	Antwort auf die Kleine Anfrage (DIE LINKE): Ausweisungen im Jahr 2014 und Entwurf zur Reform des Ausweisungsrechts	13.04.2015
18/103	Plenarprotokoll	07.05.2015
18/109	Plenarprotokoll	11.06.2015
18/5425	Änderungsantrag (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Entwurf eines Gesetzes zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung	01.07.2015
18/5420	Beschlussempfehlung und Bericht des Innenausschusses (4. Ausschuss)	01.07.2015
18/115	Plenarprotokoll	02.07.2015
18/5564	Antwort auf die Große Anfrage (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Situation unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge in Deutschland	15.07.2015
18/5862	Antwort auf die Kleine Anfrage (DIE LINKE): Zahlen in der Bundesrepublik Deutschland lebender Flüchtlinge zum Stand 30. Juni 2015	26.08.2015
18/121	Plenarprotokoll	10.09.2015
18/6020	Schriftliche Fragen	18.09.2015
18/6192	Antrag (DIE LINKE): Gleicher Zugang zur Bildung auch für Geflüchtete	29.09.2015
18/6185	Gesetzesentwurf (CDU/CSU und SPD): Entwurf eines Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes	29.09.2015
18/6198	Antrag (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Zugang zu Bildung und Ausbildung für junge Flüchtlinge sicherstellen	30.09.2015
18/126	Plenarprotokoll	30.09.2015
18/127	Plenarprotokoll	01.10.2015
18/6267	Antwort auf die Kleine Anfrage (DIE LINKE): Erfahrungen beim Arbeitsmarktzugang und der Arbeitsförderung von Asylsuchenden und Flüchtlingen – Arbeitsmarktzugang und rechtliche Rahmenbedingungen	07.10.2015
18/6284	Gesetzesentwurf (Bundesregierung): Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch und weiterer Vorschriften	08.10.2015
18/6339	Antwort auf die Kleine Anfrage (DIE LINKE): Erfahrungen beim Arbeitsmarktzugang und der Arbeitsförderung von Asylsuchenden und Flüchtlingen – Erfahrungen der Arbeitsförderung	14.10.2015
18/129	Plenarprotokoll	14.10.2015
18/130	Plenarprotokoll	15.10.2015
18/6439	Antwort auf die Kleine Anfrage (DIE LINKE): Erfahrungen beim Arbeitsmarktzugang und der Arbeitsförderung von Asylsuchenden und Flüchtlingen – Integrationsunterstützende und -hemmende Faktoren	20.10.2015
18/6644	Antrag (DIE LINKE): Flüchtlinge auf dem Weg in Arbeit unterstützen, Integration befördern und Lohndumping bekämpfen	10.11.2015

#BT-DS	TITEL	DATUM
18/135	Plenarprotokoll	11.11.2015
18/136	Plenarprotokoll	12.11.2015
18/139	Plenarprotokoll	25.11.2015
18/6860	Antwort auf die Kleine Anfrage (DIE LINKE): Ergänzende Informationen zur Asylstatistik für das dritte Quartal 2015	30.11.2015
18/7043	Gesetzesentwurf (CDU/CSU und SPD): Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Registrierung und des Datenaustausches zu aufenthalts- und asylrechtlichen Zwecken (Datenaustauschverbesserungsgesetz)	15.12.2015
18/145	Plenarprotokoll	16.12.2015
18/7138	Antwort auf die Kleine Anfrage (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Maßnahmen der Bundesregierung zur Unterstützung nicht mehr schulpflichtiger Geflüchteter bei der Bildungsteilhabe im Jahr 2016	21.12.2015
18/7137	Antwort auf die Kleine Anfrage (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Flüchtlinge in Ausbildung	21.12.2015
18/7235	Migrationsbericht 2014	07.01.2016
18/149	Plenarprotokoll	14.01.2016
18/7473	Schriftliche Fragen	05.02.2016
18/7538	Gesetzesentwurf (CDU/CSU und SPD): Entwurf eines Gesetzes zur Einführung beschleunigter Asylverfahren	16.02.2016
18/156	Plenarprotokoll	19.02.2016
18/7653	Antrag (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Arbeitsmarktpolitik für Flüchtlinge – Praxisnahe Förderung von Anfang an	24.02.2016
18/7686	Bericht des Innenausschusses (4. Ausschuss)	24.02.2016
18/158	Plenarprotokoll	25.02.2016
18/7783	Antwort auf die Kleine Anfrage (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Integration der Geflüchteten in das Bildungssystem	03.03.2016
18/7800	Antwort auf die Kleine Anfrage (DIE LINKE): Zahlen in der Bundesrepublik Deutschland lebender Flüchtlinge zum Stand 31. Dezember 2015	09.03.2016
18/7844	Antwort auf die Kleine Anfrage (DIE LINKE): Ausweisungen im Jahr 2015	11.03.2016
18/8116	Nationales Reformprogramm 2016	14.04.2016
18/8117	Plenarprotokoll	14.04.2016
18/164	Strategische Sozialberichterstattung 2016 - Deutschland -	14.04.2016
18/8141	Antwort auf die Kleine Anfrage (DIE LINKE): Abschiebungen nach Afghanistan vor dem Hintergrund der Sicherheitslage	15.04.2016
18/166	Plenarprotokoll	27.04.2016
18/8300	Berufsbildungsbericht 2016	29.04.2016
18/8451	Antwort auf die Kleine Anfrage (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Integration geflüchteter Frauen und Mädchen	12.05.2016
18/8450	Antwort auf die Kleine Anfrage (DIE LINKE): Ergänzende Informationen zur Asylstatistik für das erste Quartal 2016	12.05.2016
18/8539	Antwort auf die Kleine Anfrage (DIE LINKE): Vermeintliche Integrationsverweigerung als Begründung für die Debatte um die Gesetzesverschärfung	24.05.2016
18/8614	Antrag (CDU/CSU und SPD) Das Fachkräftepotenzial ausschöpfen – Zukunftschancen der deutschen Wirtschaft sichern	31.05.2016
18/8615	Gesetzesentwurf (Bundesregierung): Entwurf eines Integrationsgesetzes	31.05.2016
18/174	Plenarprotokoll	03.06.2016
18/176	Plenarprotokoll	09.06.2016

#BT-DS	TITEL	DATUM
18/8825	Bericht zum Anerkennungsgesetz 2016	15.06.2016
18/8829	Gesetzesentwurf (CDU/CSU und SPD): Entwurf eines Integrationsgesetzes	20.06.2016
18/8883	Stellungnahme (Bundesrat) und Gegenäußerung (Bundesregierung: Entwurf eines Integrationsgesetzes	22.06.2016
18/9022	Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung (18. Ausschuss)	05.07.2016
18/9090	Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Arbeit und Soziales (11. Ausschuss)	06.07.2016
18/9101	Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung (18. Ausschuss)	06.07.2016
18/183	Plenarprotokoll	07.07.2016
18/9191	Schriftliche Fragen	15.07.2016
18/9415	Antwort auf die Kleine Anfrage (DIE LINKE): Ergänzende Informationen zur Asylstatistik für das zweite Quartal 2016	17.08.2016
18/9556	Antwort auf die Kleine Anfrage (DIE LINKE): Zahlen in der Bundesrepublik Deutschland lebender Flüchtlinge zum Stand 30. Juni 2016	06.09.2016
18/185	Plenarprotokoll	06.09.2016
18/9603	Antwort auf die Kleine Anfrage (DIE LINKE): Aussagen des Bundesministers des Innern zu medizinischen Abschiebungshindernissen	09.09.2016
18/9778	Antwort auf die Kleine Anfrage (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Die Situation von begleiteten geflüchteten Kindern, Jugendlichen und jungen Volljährigen in Deutschland	27.09.2016
18/9970	Schriftliche Fragen	14.10.2016
18/10100	Nationaler Bildungsbericht - Bildung in Deutschland 2016	21.10.2016
18/10336	Antwort auf die Kleine Anfrage (DIE LINKE): Vereinbarungen mit der afghanischen Regierung zur Abschiebung afghanischer Flüchtlinge	16.11.2016
18/10365	Antwort auf die Kleine Anfrage (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Pläne der Bundesregierung zur Verschlechterung der rechtlichen Situation von Geduldeten und zur Verschärfung des Abschiebungsrechts	21.11.2016
18/10431	Antwort auf die Kleine Anfrage (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Integration durch Bildung – Stand: Herbst 2016	21.11.2016
18/201	Plenarprotokoll	22.11.2016
18/10452	Antwort auf die Kleine Anfrage (DIE LINKE): Durchführung, Kontrolle und tatsächliche Kosten der in den Jahren 2015 und 2016 von der Bundesagentur für Arbeit finanzierten Deutschkurse für Flüchtlinge	28.11.2016
18/10575	Antwort auf die Kleine Anfrage (DIE LINKE): Ergänzende Informationen zur Asylstatistik für das dritte Quartal 2016	06.12.2016
18/10615	Unterrichtung durch das Deutsche Institut für Menschenrechte	07.12.2016
18/10610	11. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration – Teilhabe, Chancengleichheit und Rechtentwicklung in der Einwanderungsgesellschaft Deutschland	09.12.2016
18/10700	Migrationsbericht 2015	15.12.2016
18/210	Plenarprotokoll	16.12.2016
18/10800	12. Bericht der Bundesregierung über ihre Menschenrechtspolitik	22.12.2016
18/10827	Schriftliche Fragen	13.01.2017
18/11027	Antwort auf die Kleine Anfrage (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Der Anschlag auf einen Berliner Weihnachtsmarkt am 19. Dezember 2016 und der Fall Anis Amri – Verantwortung und etwaige Fehler der Sicherheitsbehörden	27.01.2017

#BT-DS	TITEL	DATUM
18/11509	Antwort auf die Kleine Anfrage (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Bleiberecht für Betroffene rechter Gewalt	01.02.2017
18/11050	15. Kinder- und Jugendbericht – und Stellungnahme der Bundesregierung	01.02.2017
18/11101	Antwort auf die Kleine Anfrage (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Evaluierung der Bleiberechtsregelungen	07.02.2017
18/218	Plenarprotokoll	16.02.2017
18/11365	Schriftliche Fragen	03.03.2017
18/11388	Antwort auf die Kleine Anfrage (DIE LINKE): Zahlen in der Bundesrepublik Deutschland lebender Flüchtlinge zum Stand 31. Dezember 2016	07.03.2017
18/11540	Bericht über die Situation unbegleiteter ausländischer Minderjähriger in Deutschland	15.03.2017
18/11546	Gesetzesentwurf (Bundesregierung): Entwurf eines Gesetzes zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht	16.03.2017
18/225	Plenarprotokoll	23.03.2017
18/11814	Schriftliche Fragen	31.03.2017
18/11854	Gesetzesentwurf (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Einwanderungsgesetzes	04.04.2017
18/11885	Schriftliche Fragen	07.04.2017
18/11969	Berufsbildungsbericht 2017	12.04.2017
18/11980	5. Armuts- und Reichtumsbericht	13.04.2017
18/11971	Nationales Reformprogramm 2017	13.04.2017
18/11997	Antwort auf die Kleine Anfrage (DIE LINKE): Sammelabschiebungen nach Afghanistan und rechtsstaatliche Defizite im Abschiebungsvollzug	20.04.2017
18/12050	Gesetzesentwurf (Bundesregierung): Entwurf eines Gesetzes zur Änderung gebührenrechtlicher Regelungen im Aufenthaltsrecht	24.04.2017
18/12000	Bericht des Petitionsausschusses (2. Ausschuss)	16.05.2017
18/12415	Beschlussempfehlung und Bericht des Innenausschusses (4. Ausschuss)	17.05.2017
18/233	Plenarprotokoll	17.05.2017
18/234	Plenarprotokoll	18.05.2017
18/12483	Antwort auf die Kleine Anfrage (DIE LINKE): Erfahrungen mit dem Förderinstrument der Assistenten Ausbildung	24.05.2017
18/12546	Gesetzesentwurf (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Aufenthaltsgesetzes	30.05.2017
18/12623	Antwort auf die Kleine Anfrage (DIE LINKE): Ergänzende Informationen zur Asylstatistik für das erste Quartal 2017	01.06.2017
18/237	Plenarprotokoll	01.06.2017
18/12679	Antwort auf die Kleine Anfrage (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Rückkehrpolitik der Bundesregierung	07.06.2017
18/12755	13. Bericht der Bundesregierung über die Auswirkungen des Gesetzes zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung	09.06.2017
18/12725	Antwort auf die Kleine Anfrage (DIE LINKE): Unklare Daten des Ausländerzentralregisters zu Ausreisepflichtigen	14.06.2017
18/242	Plenarprotokoll	28.06.2017
18/243	Plenarprotokoll	29.06.2017
18/13060	3. Gemeinsamer Bericht der Antidiskriminierungsstelle des Bundes und der in ihrem Zuständigkeitsbereich betroffenen Beauftragten der Bundesregierung und des Deutschen Bundestages Diskriminierung in Deutschland	30.06.2017

#BT-DS	TITEL	DATUM
18/13218	Antwort auf die Kleine Anfrage (DIE LINKE): Abschiebungen und Ausreisen im ersten Halbjahr 2017	01.08.2017
18/13260	Sozialbericht 2017	03.08.2017
18/13307	Schriftliche Fragen	11.08.2017
18/13329	Antwort auf die Kleine Anfrage (DIE LINKE): Zahlen und Informationen zum Arbeitsmarktzugang und zur Ausbildungsduldung für Geflüchtete	16.08.2017
18/13432	Antwort auf die Kleine Anfrage (DIE LINKE): Beitragserstattung und Ansprüche in der Deutschen Rentenversicherung von eingewanderten und ausgereisten Personen	29.08.2017
18/13537	Antwort auf die Kleine Anfrage (DIE LINKE): Zahlen in der Bundesrepublik Deutschland lebender Flüchtlinge zum Stand 30. Juni 2017	08.09.2017
19/117	Antwort auf die Kleine Anfrage (DIE LINKE): Abschiebungen und Ausreisen bis zum 30. September 2017	22.11.2017
19/136	Antwort auf die Kleine Anfrage (DIE LINKE): Zahlen in der Bundesrepublik Deutschland lebender Flüchtlinge zum Stand 30. September 2017	29.11.2017
19/151	Schriftliche Fragen	01.12.2017
19/172	Bericht über die Entwicklung der Menschenrechtssituation in Deutschland	08.12.2017
19/299	1. Bericht zu der Überprüfung der Voraussetzungen zur Einstufung der in Anlage II zum Asylgesetz bezeichneten sicheren Herkunftsstaaten	15.12.2017
19/633	Antwort auf die Kleine Anfrage (DIE LINKE): Zahlen in der Bundesrepublik Deutschland lebender Flüchtlinge zum Stand 31. Dezember 2017	05.02.2018
19/800	Antwort auf die Kleine Anfrage (DIE LINKE): Abschiebungen und Ausreisen im Jahr 2017	20.02.2018
19/16	Plenarprotokoll	28.02.2018
19/1117	Antwort auf die Kleine Anfrage (DIE LINKE): Abschreckungskampagnen gegen Asylsuchende („Rumours about Germany“)	08.03.2018
19/1740	Berufsbildungsbericht 2018	19.04.2018
19/26	Plenarprotokoll	19.04.2018
19/1558	Antwort auf die Kleine Anfrage (FDP): Praxis der Abschiebung von Gefährdern	27.04.2018
19/1979	Schriftliche Fragen	04.05.2018
19/33	Plenarprotokoll	17.05.2018
19/2341	Antwort auf die Kleine Anfrage (G): Sonderprogramm Bundesfreiwilligendienst mit Flüchtlingsbezug	22.05.2018
19/2459	Antwort auf die Kleine Anfrage (FDP): Förderlücke bei Personen mit Duldung oder Aufenthaltsgestattung bei Aufnahme eines Studiums oder einer Ausbildung	04.06.2018
19/38	Plenarprotokoll	13.06.2018
19/39	Plenarprotokoll	14.06.2018
19/40	Plenarprotokoll	15.06.2018
19/2952	Antwort auf die Kleine Anfrage (G): Geplante Maßnahmen der Bundesregierung gegen den Personalnotstand in der Pflege	25.06.2018
19/3150	Antwort auf die Kleine Anfrage (FDP): Umgang der Bundesregierung mit unkooperativen Staaten bei Rücknahme ihrer Staatsangehörigen	03.07.2018
19/3484	Schriftliche Fragen	20.07.2018
19/3702	Antwort auf die Kleine Anfrage (DIE LINKE): Abschiebungen und Ausreisen im ersten Halbjahr 2018	06.08.2018
19/3747	Antwort auf die Kleine Anfrage (AfD): Beschäftigung von Personen mit Duldung	07.08.2018
19/3735	Antwort auf die Kleine Anfrage (DIE LINKE): Ausweisungen in den Jahren 2016, 2017 und im 1. Halbjahr 2018	08.08.2018

<b>#BT-DS</b>	<b>TITEL</b>	<b>DATUM</b>
<b>19/3762</b>	Schriftliche Fragen	10.08.2018
<b>19/3860</b>	Antwort auf die Kleine Anfrage (DIE LINKE): Zahlen in der Bundesrepublik Deutschland lebender Flüchtlinge zum Stand 30. Juni 2018	17.08.2018
<b>19/3962</b>	Schriftliche Fragen	24.08.2018
<b>19/4075</b>	Schriftliche Fragen	31.08.2018
<b>19/4156</b>	Antwort auf die Kleine Anfrage (AfD): Mangelnde Kooperation ausländischer Stellen bei der Passbeschaffung	05.09.2018
<b>19/4279</b>	Antwort auf die Kleine Anfrage (G): Bilanz und Perspektiven der Allianz für Aus- und Weiterbildung	12.09.2018
<b>19/4517</b>	Bericht über die Situation unbegleiteter ausländischer Minderjähriger in Deutschland	20.09.2018
<b>19/4427</b>	Antwort auf die Kleine Anfrage (DIE LINKE): Fragen zur in der Presse skandalisierten Entscheidungspraxis der Außenstelle des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge in Bremen	21.09.2018
<b>19/4687</b>	Antwort auf die Kleine Anfrage (AfD): Verzögerung der Abschiebung von Ausländern durch krankheitsbedingte Reiseunfähigkeit	02.10.2018
<b>19/4832</b>	Antrag (FDP): Deutschland braucht ein Einwanderungsrecht aus einem Guss – Eckpunkte eines Einwanderungsgesetzbuches	10.10.2018
<b>19/5040</b>	Gesetzesentwurf (AfD): Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Inneren Sicherheit – Verfahrensbeschleunigungsgesetz und verbesserte Eingriffsgrundlagen der Justiz	16.10.2018
<b>19/58</b>	Plenarprotokoll	18.10.2018
<b>19/59</b>	Plenarprotokoll	19.10.2018
<b>19/5779</b>	Antwort auf die Kleine Anfrage (AfD): Integrationskurse und berufsbezogene Deutschsprachförderung (Nachfrage zur Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage auf Bundestagsdrucksache 19/4155)	14.11.2018
<b>19/5818</b>	Antwort auf die Kleine Anfrage (FDP): Abschiebungen, Rücküberstellungen und freiwillige Ausreisen seit 2013	16.11.2018
<b>19/6145</b>	Beschlussempfehlung und Bericht des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss)	28.11.2018
<b>19/67</b>	Plenarprotokoll	28.11.2018
<b>19/68</b>	Plenarprotokoll	29.11.2018

## ANHANG II: Kodierungsschema

Kategorie	Kodes
Argumentationen	Abschreckung
	Arbeitskraftmangel
	Arbeitsmarktzugang ermöglichen
	Aushebelung der Genfer Flüchtlingskonvention
	Ausreisepflicht durchsetzen
	Beendigung d Ausbildung in D ermöglichen
	behördliche Kontrolle wahren
	Beschränkung des Wohnsitzes/Zuweisung ermöglichen
	Dichotome Logik d Asylsystems
	Differenzierungslogik Migration
	Einheitlichkeit für Familienmitglieder
	Fallspezifische (angemessene) Handlungsmöglichkeiten erweitern
	Globalisierung der Migrationspolitik nötig
	Härtefälle berücksichtigen
	Hinhaltenaktik
	Integrationshindernis
	Integrationswille belohnen
	internationale Standards
	internationale Verpflichtungen
	kein Selbstverschulden
	keine Abschiebung deutsch-verheirateter Ausländer
	Kompromiss Auslegung Asylrecht Bund-Länder
	langfristiger Aufenthalt
	Legalisierung des Aufenthalts
	Mitwirkungspflicht
	moderne Migrationspolitik
	niedrige Anerkennungsquoten
	notwendigen Gesetzeskonflikt verhindern
	ökonomische Nützlichkeit
	politische Realitäten

positive Identifikation m Aufnahmegesellschaft  
positive Integrationsprognose/ Bleibeperspektive  
psychische Belastung Betroffene  
Rückkehrbereitschaft belohnen  
Selbstbestimmtheit  
soziale Folgen  
Straffälligkeit sanktionieren  
stratifizierte Rechtsansprüche ermöglichen  
temporäres Besuchsrecht f Polen u Ungarn  
TerrBekG 2001 (SPD/Grüne Entwurf)  
Übergangstatus  
Uneinheitlichkeit d Status Geflüchteter  
Unmöglichkeit d freiwilligen Ausreise  
Wahlbeteiligung im Ausland ermöglichen  
ZeugInnenstatus

**Problemdefinitionen**

"Sozialmissbrauch"  
Abdrängung in die Illegalität  
Abhängigkeit von Sozialleistungen  
Abschiebung v ZeugInnen  
Attestfälschung  
Belastung Sozialstaat  
demographische Entwicklung  
Diskrepanz Abreitsmarkt- u Gesellschaftszugang  
Diskrepanz Integrationsrealität u Aufenthaltsstatus  
Familiennachzug  
Gesundheitsgefährdung  
Härtefälle  
inflationärer Gebrauch  
Kettenduldungen  
Konflikt Bund-Länder  
menschenrechtliche Problematik d stratifizierten Rechte  
Missbrauch als Aufenthaltstitel

Nichtabschiebbarkeit  
Perspektivlosigkeit  
Pull-Faktor  
rechtlich ungeklärter Fall  
Ressourcennkonkurrenz i Asylsystem  
straffällige nicht-abschiebbare  
Teufelskreis Arbeitsmarktzugang  
Überforderung der Aufnahmegesellschaft  
ungeklärte Rechtsstellung nicht-abschiebbarer  
ungeklärte Staatszugehörigkeit  
ungleiche Belastung der BL  
Ungleichheiten im Klassenverband  
vulnerabilty/ Schutzbedürftigkeit  
Zwischen-Ding

**Politikfelder/Rechtsbereiche** Arbeitsmarktpolitik  
Außenpolitik  
Bildungspolitik  
Entwicklungspolitik  
Sicherheitspolitik  
Sozialpolitik  
Staatsbürgerschaftsrecht  
Verhältnis Sozial- u Aufenthaltsrecht  
Wahlrecht

**AkteurInnen** AfD  
Ausschuss Arbeit u Soziales  
Bundesrat/Bundesländer  
CDU/CSU  
DGB  
DIE LINKE  
FDP  
Frauen- und Familienministerium  
GRÜNE

	<p>Innenausschuss</p> <p>kommunale Spitzenverbände</p> <p>lokale Ebene</p> <p>Petitionsausschuss</p> <p>SPD</p> <p>Zielgruppe</p> <p>Zivilgesellschaft/NGOs/Kirchen</p>
<b>historisches Ereignis</b>	<p>9/11</p> <p>Al-Tahwid Gruppe</p> <p>Burundi</p> <p>Fall Anis Amri</p> <p>Fall Geza Györfi</p> <p>Finanzkrise 2008/2009</p> <p>GastarbeiterInnen</p> <p>Jugoslawien Kriege</p> <p>Mord Theo v Gogh</p> <p>Nichtumsetzung §32a AuslG (Bürgerkriegsflüchtlinge)</p> <p>Ruanda</p> <p>Sommer 2015</p> <p>Suizid Herr M.M.</p> <p>Syrien Bürgerkrieg</p> <p>Vietnamkrieg</p> <p>Wiedervereinigung</p>
<b>Gesetze/Regelungen</b>	<p>Altfallregelung 1989</p> <p>Altfallregelung 1991 (AuslG 1990)</p> <p>Altfallregelung 1995 (Entwurf Bundesrat)</p> <p>Altfallregelung 1999 (IMK)</p> <p>Altfallregelung FDP im Gesentwurf ZuwStlG 2003</p> <p>Antidiskriminierungs u Antirassismus G 1993 u 1995 (Entwurf LINKE)</p> <p>ArbeitsMigrStG 2008 (Entwurf BR = SPD/CDU)</p> <p>AsylbLG 1993</p>

AsylbLG 1993 (Familienausschuss)  
asylbLG 1997 (CDU/CSU Entwurf)  
Asylkompromiss  
AsylverfÄG 1993 (Entwurf CDU/SPD/FDP)  
AsylVerfG  
AsylverfG 1992 (Entwurf CDU FDP SPD)  
AsylwLÄG 1995 (Entwurf CDU/FDP)  
AsylwLÄG 2014 (Entwurf BR = CDU/SPD)  
AsylverfBeschlG 2015 (Entwurf SPD/CDU)  
Atfallregelung 1989 (Antrag Grüne)  
AufenthÄG 2006 (Entwurf LINKE)  
AufenthÄG 2009 (Entwurf GRÜNE)  
AufenthÄG 2010 (Entwurf LINKE)  
AufenthÄG 2013 (Entwurf Bundesrat)  
AufenthÄG/ Altfallregelung 2005 (Entwurf GRÜNE)  
AufenthÄG/ Altfallregelung 2009 (Entwurf SPD)  
AuslÄG 1994 u 1995 (Entwürfe SPD)  
AuslÄG 2001 (Entwurf Bundesrat)  
Ausländergesetz 1965  
AuslAsylverfÄG 1997 (Vermittlungsausschuss/CDU/CSU)  
AuslG 1979 (Entwurf)  
AuslG 1990 (Entwurf BR)  
AuslG 1990 (Innenausschuss)  
AuslSozHG 1992 (Entwurf CDU/FDP)  
AusreiseG 2017 (Bessere Durchs d Ausreisepfl) (Gesentwurf BR= SPD/CDU)  
BafögÄG 2014 (Entwurf BR=SPD/CDU)  
BAuslG 1989 (Entwurf SPD)  
Bleiberechtsregelung IMK 2006  
BleibeRG 2011 (Entwurf SPD)  
BleibeRG 2015 (Entwurf BR=SPD/CDU)  
BWahlÄG 1989 (Grüne Entwurf)  
EinbürgG 1989 (Entwurf Grüne)  
EinwandG 2017 (Entwurf GRÜNE)

EU Asyl-RL UmsetzungsG 2007  
 EU-QualifikationsRL 2004 (SubSchutz)  
 Gerichtsurteile  
 Gesetz zur Erleichterung d Arbeitsmarktzug 2014 (Entwurf BR=SPD/CDU)  
 Gesetz zur Öffnung d IntegrKurse 2014 (Entwurf Bundesrat)  
 IMK-Beschluss 2009/ Verlängerung Altfallregelung  
 Integrationsgesetz 2016 (Entwurf CDU/SPD)  
 KJHG 1989 (Entwurf BR)  
 KJHG 1990 (Familienausschuss)  
 Köln-Gesetz  
 Krankenkassen und VersicherungsG 1994 (Gesundheitsausschuss)  
 NiederlassungsG 1997 (Entwurf Grüne)  
 NiederlG 1989 (Entwurf Grüne)  
 NiederlG 1991 (Entwurf Grüne)  
 RechtsstellVerbG 2014 (Entwurf CDU/CSU u SPD)  
 SGB-III-ÄG 2015 (ENTwurf BR = CDU/SPD)  
 SicherhG 2018 (Entwurf AFD)  
 TerrBekG 2001 (Bundesrat Stellungnahme/Gegenäußerung BR/Innenausschuss-  
 bericht)  
 UnterhaltsvorschussG 1990 (Innenausschuss)  
 Verfahrenspraxis/Verwaltungspraxis  
 Zuständigkeiten  
 ZuwAufenthG 2003 (Entwurf BR)  
 ZuwBegrG 1998 (Entwurf FDP)  
 ZuwG 2001 (SPD/Grüne Entwurf)  
 ZuwG 2002 (Stellungnahme BR)  
 ZuwRegG 2000 (Entwurf FDP)  
 ZuwStlG 2003 (FDP Entwurf)

**Organisationskodes**

Allgemeine Zitate  
 statistische Angaben

**ANHANG III: Quellenverzeichnis für Abb. 2 „Gesamtzahl der Duldungen  
(1996-2018)“**

<b>STICHTAG</b>	<b>ANZAHL DULDUNGEN</b>	<b>QUELLE (BT-DS)</b>
31.12.1996	<b>337.539</b>	13/11460; 13/9484
31.12.1999	<b>302.037</b>	14/6544
31.12.2000	<b>261.506</b>	14/6544; 14/7720
31.01.2001	<b>260.393</b>	14/6544
28.02.2001	<b>258.646</b>	14/6544
31.03.2001	<b>257.371</b>	14/6544
30.04.2001	<b>255.557</b>	14/6544
31.05.2001	<b>253.255</b>	14/6544
31.12.2001	<b>233.224</b>	15/1459
31.12.2002	<b>226.547</b>	15/2262; 15/1459
30.06.2003	<b>228.724</b>	15/1459
31.12.2003	<b>226.569</b>	15/5090
31.11.2005	<b>192.941</b>	16/164
31.12.2005	<b>179.203</b>	16/7600
31.12.2006	<b>165.084</b>	16/7600; 16/7705
31.07.2007	<b>154.787</b>	16/7408
31.12.2007	<b>134.975</b>	16/13300; 16/11300
31.03.2008	<b>126.676</b>	16/8998
30.09.2008	<b>109.681</b>	16/10986
31.12.2008	<b>104.945</b>	16/12029
31.03.2009	<b>100.440</b>	16/13163
31.08.2009	<b>94.026</b>	16/14088
31.10.2009	<b>92.032</b>	17/192
31.12.2009	<b>89.460</b>	18/10610
30.01.2010	<b>88.957</b>	17/941
31.03.2010	<b>87.901</b>	17/1539
31.05.2010	<b>87.222</b>	17/2269
30.06.2010	<b>86.531</b>	17/3160
31.08.2010	<b>86.140</b>	17/3160
30.09.2010	<b>86.281</b>	17/4631
30.11.2010	<b>87.191</b>	17/4631
31.12.2010	<b>87.194</b>	17/12270; 18/10610
30.06.2011	<b>87.312</b>	17/7459
31.12.2011	<b>87.839</b>	17/12270; 18/350; 18/10610
31.01.2012	<b>87.370</b>	17/8724
20.06.2012	<b>85.138</b>	17/10451
31.12.2012	<b>86.042</b>	18/10610; 18/350
09.07.2013	<b>88.421</b>	17/14359
31.12.2013	<b>95.171</b>	18/10610; 18/3800
31.12.2014	<b>113.888</b>	18/10610; 18/7235

<b>STICHTAG</b>	<b>ANZAHL DULDUNGEN</b>	<b>QUELLE (BT-DS)</b>
30.06.2015	<b>129.258</b>	18/5862
31.08.2015	<b>138.133</b>	18/126
30.11.2015	<b>151.175</b>	18/7473
31.12.2015	<b>156.264</b>	18/10610; 18/10700
30.06.2016	<b>168.212</b>	18/9556
31.12.2016	<b>153.047</b>	18/11388; 19/3150; 19/5818
31.01.2017	<b>155.012</b>	18/12623
31.03.2017	<b>156.756</b>	18/12623
30.04.2017	<b>158.145</b>	18/12725
30.06.2017	<b>159.678</b>	18/13218; 19/4075; 18/13537
30.09.2017	<b>163.184</b>	19/117; 19/136
31.12.2017	<b>166.068</b>	19/800; 19/5818; 19/3150; 19/4075; 19/633
31.03.2018	<b>170.410</b>	19/1979
30.04.2018	<b>171.584</b>	19/3150
30.06.2018	<b>173.915</b>	19/3702; 19/3860
31.10.2018	<b>177.874</b>	19/67
31.12.2018	<b>176.733</b>	19/5818

## ANHANG IV: Bleiberechts- und Altfallregelungen in der „Dekade der Bleiberechtsregelungen“ (2005-2015)

Einbringende Fraktion	Jahr	Gesetz/Antrag/Beschluss	Inhalt
<b>B 90/Die Grünen</b>	2005	AufenthaltsänderungsG inkl Altfallregelung (Entwurf <sup>42</sup> )	Aufenthaltserlaubnis für alle seit 5 Jahren Geduldete mit Stichtag Inkrafttreten des Gesetzes  direkte Erteilung der Aufenthaltserlaubnis ohne Wartefrist bei Härtefällen (minderj Kinder, Opfer von Gewalttaten, traumatisierte Kriegsgeflüchtete)
<b>Die Linke.</b>	2006	AufenthaltsänderungsG (Entwurf)	Aufenthaltserlaubnis für alle seit 5 Jahren Geduldete (stichtagsungebunden), Familien mit ledigen Kindern nach 3 J, UMF nach 2 J, Opfer von Gewalttaten (im In- oder Ausland) auch nach 2 J
<b>IMK</b>	2006	Beschluss	Stichtagsabhängige Altfallregelung für langjährig im Bundesgebiet geduldete und hier integrierte ausreisepflichtige Ausländer. Kriterien: Wartefrist 8 J bzw. 6 J (Fam. m. Kindern), Eigenständige Sicherung des Lebensunterhalts, Schulbesuch d Kinder, Passbesitz, Straffreiheit, Mitwirkung, ausreichend große Wohnung
<b>Die Linke.</b>	2006	Antrag	Bleiberechtsregelung, die Praxis der Kettenduldungen wirksam beendet und in der Regel nach 5 Jahren geduldetem/gestattetem Aufenthalt zu einem Bleiberecht verhilft.
<b>B 90/Die Grünen</b>	2006	Antrag	Wirksame Bleiberechtsregelung für langjährig Geduldete. Schaffung des Bleiberechts darf nicht mit Verschärfung der Rechte Geduldeter an anderer Stelle gekoppelt werden oder bestimmte Nationalitäten ausschließen.
<b>Die Linke.</b>	2006	Antrag	Klarstellung der gesetzlichen Regelungen zur Vermeidung von Kettenduldungen (§ 25 Abs. 4 und 5 AufenthG) und Verankerung einer dauerhaften Bleiberechtsregelung im Aufenthaltsgesetz.
<b>Große Koalition (CDU/SPD)</b>	2007	Richtlinienumsetzungsgesetz (in Kraft 2007)	- Verlängerung der AsylBLG Bezugsdauer auf 4 Jahre - nach 4 Jahren gleichrangiger Arbeitsmarktzugang - Integration der IMK-Regelung als erste gesetzliche Altfallregelung §104a, zusätzlich Einführung Aufenthaltserlaubnis auf Probe
<b>Die Grünen</b>	2007	Antrag	Humanitärer Schutzstatus für von Gewalt Betroffene Geduldete. Zur Vermeidung künftiger Kettenduldungen Änderung von § 25 Abs. 5 AufenthG, sodass dieser Prüfung der Zumutbarkeit einer Ausreise für Betroffene beinhaltet.
<b>Große Koalition (CDU/SPD)</b>	2008	Arbeitsmigrationssteuergesetz	Aufenthaltserlaubnis für hochqualifizierte Geduldete nach 3 J ununterbrochener Beschäftigungsdauer
<b>B 90/Die Grünen</b>	2009	Antrag	Antrag, dass Frist zum Arbeitsplatzwerb für InhaberInnen der "Aufenthaltserlaubnis auf Probe" verlängert werden soll, damit sie Ende 2009 nicht in die Duldung zurückfallen

<sup>42</sup> Der Zusatz Entwurf in Klammern deutet darauf hin, dass das Gesetz eingebracht, aber nicht beschlossen wurde.

<b>FDP</b>	2009	AufenthaltsänderungsG (Entwurf)	Altfallregelung soll um 1 Jahr verlängert werden, um den Betroffenen kurzfristig Rechtssicherheit zu geben und in der nächsten Legislaturperiode an einer "nachhaltigen" Lösung zu arbeiten
<b>Die Linke.</b>	2009	AufenthaltsänderungsG (Entwurf)	Verlängerung der erteilten Aufenthaltserlaubnisse unter der Altfallregelung §104a AufenthG (auch „auf Probe“) ohne Nachweis eines Lebensunterhalts
<b>B 90/Die Grünen</b>	2009	AufenthaltsänderungsG (Entwurf)	Verlängerung der Altfallregelung §104a als Übergangsregelung; Forderung nach einer stichtagsunabhängigen Altfallregelung
<b>SPD (Opp.)</b>	2009	AufenthaltsänderungsG (Entwurf)	Stichtagsunabhängige Altfallregelung: Wartefrist 8 J bzw. 6 J (Fam. m. Kindern) bzw. 4 J bei Jugendlichen m. guter Integrationsprognose bzw. 0 J bei deutschem Schulabschluss; keine vorsätzliche Behinderung der Aufenthaltsbeendigung; A1 Deutschkenntnisse; keine Bezüge zu extremistischen oder terroristischen Organisationen, ernsthaftes Bemühen der Sicherung des Lebensunterhalts (außer körperliche, geistige oder seelische Krankheit oder Behinderung)  Auffangklausel: Legalisierung nach 10 J (Familie) bzw. 12 J ohne weitere Auflagen
<b>IMK</b>	2009	Beschluss	Verlängerung der Altfallregelung um 2 Jahre, bei Nachweis um „ernsthaftes Bemühen“
<b>B 90/Die Grünen</b>	2009	Antrag	Verlängerung der Frist für die gesetzliche Altfallregelung, damit über 23 000 Personen mit Aufenthaltserlaubnis auf Probe nicht in Duldung zurückfallen Ende 2009. Erleichterung des Erwerbskriteriums für Aufenthaltserlaubnis im Angesicht der Finanz- und Wirtschaftskrise.
<b>Die Linke.</b>	2009	Antrag	Umfassende Bleiberechtsregelung und Verlängerung bisheriger Aufenthaltserlaubnisse ohne Einkommensnachweis. Aufenthaltserlaubnis nach spätestens 5 Jahren Aufenthalt.
<b>Die Linke.</b>	2010	AufenthaltsänderungsG (Entwurf)	Aufenthaltserlaubnis KANN nach 18 Monaten Duldung erteilt werden und MUSS nach 5 Jahren Aufenthalt erteilt werden; kürzere Fristen für besonders Schutzbedürftige Personen, UMF, Familien mit minderj. Kindern  Unmöglichkeit der Abschiebung (nicht Ausreise!) ist ausschlaggebendes Kriterium  Abschiebungsandrohung mind. 1 Monat vorher bei mind. 6 monatiger Duldung
<b>B 90/Die Grünen</b>	2010	Antrag	Wirksame und stichtagsunabhängige gesetzliche Bleiberechtsregelung im Aufenthaltsgesetz und besondere Erleichterungen bei der Legalisierung von besonders schutzbedürftigen Kettengeduldeten.
<b>SPD (Opp.)</b>	2011	BleiberechtsG (Entwurf)	Gleicher Entwurf wie 2009, einzige Änderung ist Aufenthaltserlaubnis auch für Sorgeberechtigte des begünstigten Minderjährigen
<b>Konservativ-liberale Koalition (CDU/FDP)</b>	2011	AufenthaltsänderungsG (in	Einführung der Aufenthaltsgewährung für gut integrierte Jugendliche und Heranwachsende (§ 25a AufenthG): 6 J erfolgreicher Schulbesuch oder Schulabschluss in Deutschland, Altersgrenze 15-21 J

		Kraft Juli 2011) <sup>43</sup>	
<b>Die Linke.</b>	2011	Antrag	Schnellstmöglich humanitäre und großzügige gesetzliche Bleiberechtsregelung, die Kettenduldungen schon im Ansatz wirksam verhindert. Übergangsregelung für die vom Rückfall in die Duldung bedrohten Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis auf Probe.
<b>B90/ Die Grünen</b>	2011	Antrag	Wirksame und stichtagsunabhängige gesetzliche Bleiberechtsregelung im Aufenthaltsgesetz und besondere Erleichterungen bei der Legalisierung von besonders schutzbedürftigen Kettengeduldeten.
<b>Bundesrat</b>	2013	AufenthaltsänderungsG (Entwurf)	Stichtagsungebundene Bleiberechtsregelung (AufenthG): § 25a gut integrierte Jugendliche: 4 J Schulbesuch/Schulabschluss, positive Integrationsprognose  § 25b Aufenthaltsgewährung bei nachhaltiger Integration: mind. 8 J (6 J Fam. m. Kindern) Aufenthalt (geduldet/gestattet/AE), Bekenntnis zur freiheitlich-demokratischen Grundordnung, Grundkenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung u Lebensverhältnisse, überwiegende Unterhaltssicherung oder positive Erwerbsprognose, Deutschniveau A2, Schulbesuch d Kinder
<b>Große Koalition (SPD/CDU)</b>	2015	Bleiberechts- und AufenthaltsbeendigungsG (In Kraft Aug 2015)	Stichtagsungebundene Bleiberechtsregelung: § 25a Aufenthaltsgewährung für gut integrierte Jugendliche: 4 J Schulbesuch/Schulabschluss, positive Integrationsprognose, Antragstellung bis 21 J  §25b - Aufenthaltserlaubnis für nachhaltig integrierte Geduldete für max. 2 Jahre: 8 J bzw. 6 J rechtmäßiger Aufenthalt, Lebensunterhalt überwiegend gesichert, Bekenntnis zur freiheitlich-demokratischen Grundordnung, Deutschniveau A2, Versagen bei Nichtmitwirkung oder selbstverschuldeter Nichtabschiebbarkeit

<sup>43</sup> „Gesetz zur Bekämpfung der Zwangsheirat und zum besseren Schutz der Opfer von Zwangsheirat sowie zur Änderung weiterer aufenthalts- und asylrechtlicher Vorschriften“ (BGBl. I 2011 S.1266)

# Abstract

## (deutsch)

Ausgehend von dem Phänomen der Nichtabschiebbarkeit als Strukturwiderspruch zwischen dem vorherrschenden, staatlichen Souveränitätsanspruch über Aufenthalt und Ausreise von MigrantInnen und dessen realen Grenzen, beschäftigt sich die vorliegende Masterarbeit mit den Politiken hinter der aufenthaltsrechtlichen Zwischenkategorie der Duldung in Deutschland. Anhand einer diskursanalytisch ergänzten qualitativen Inhaltsanalyse parlamentarischer Auseinandersetzungen und legislativer Entscheidungen, wird die Entwicklungsgeschichte der deutschen Duldungspolitik auf Bundesebene seit 1962 bis 2018 nachgezeichnet. Auf dieser Basis und vor dem Hintergrund verschiedener theoretischer Konzepte der kritischen Migrationsforschung, wie jenen der *differentiellen Inklusion*, migrantischer *deservingness* und der *liberal constraint theory*, diskutiere und erweitere ich vorhandene wissenschaftliche Thesen zur Funktion der Duldung im deutschen Migrationsregime. Ein besonderer Fokus liegt dabei auf den von Böcker und Vogel 1997 formulierten vier Thesen zur Existenz von aufenthaltsrechtlichen Zwischenkategorien. In Bezug auf die identifizierten Phasen der deutschen Duldungspolitik, sowie die daraus erkennbaren Kontinuitäten und Brüche formuliere ich zudem drei eigene Thesen, in denen ich die Duldung als flexiblen Containerstatus skizziere, vorherrschende Logiken der Differenzierung innerhalb der Duldungspolitik herausarbeite und argumentiere, dass die Duldung ihrem Wesen nach ein Exklusionsinstrument darstellt.

## (english)

Departing from the idea of non-deportability as a structural contradiction between the prevailing state claim to sovereignty over the residence and departure of migrants and its limits, this Master's thesis deals with the politics behind the legal (non-)status of toleration (Duldung) in Germany. Based on a qualitative content analysis supplemented by discourse-analytical elements of federal parliamentary debates and legislation, the work portrays the history and development of the German toleration status at the federal level from 1962 to 2018. On this basis and against the background of various theoretical concepts of critical migration scholars, such as those of *differential inclusion*, migrant *deservingness* and by liberal constraint theorists, I discuss and expand existing theories on the function of the toleration status for the German migration regime. A particular focus lies on four theses formulated by Böcker and Vogel in 1997 on the existence of residential limbo-statuses. With regard to the identified phases of the politics of toleration, as well as the changes and continuities that become apparent therein, I formulate three additional theses which posit the toleration status as a flexible container status, elaborate predominant logics of differentiation within the politics of toleration, and argue that the toleration status is in principle an instrument of exclusion.