

Erschöpfung durch konstanten Stress wirkt damit als Regierungstechnik, die politische Ungleichheit reproduziert. Ein überfordernder und nicht zu bewältigender Alltag ist vor diesem Hintergrund ein weiterer Modus, der Ohnmacht produziert. Unmittelbare Handlungsnotwendigkeiten, ein hoher Problemdruck und externe Anforderungen treffen auf geringe und unzureichende Lösungskapazitäten. Erfahrungen sind durch permanenten Stress emotional kaum mehr verarbeitbar, wodurch emotionale Überlastungssituationen alltäglich werden. Versuche der Kontrolle des eigenen Lebens scheitern, wodurch das Selbstwertgefühl der Betroffenen in Gefahr geraten und psychische Labilität hervorgerufen werden kann. Kapazitäten und Ressourcen für politisches Engagement sind nicht oder nur begrenzt vorhanden.

4.4 Behördlich verwaltetes Leben – »Immer wieder Steine in den Weg gelegt«

»Die zwingen dich quasi den langwierigen Weg des Widerspruchs zu gehen. Nur um zu [...] sagen: ›Na gut, dann habt ihr es halt probiert, dann habt ihr halt Recht bekommen.‹ Aber dann gehen viele Monate oder gar Jahre manchmal ins Land [...]. Und das ist [...] ein sehr schwieriges Verhältnis, damit klarzukommen und sich auch jeden Tag wieder neu motivieren zu können, wenn sie immer wieder Steine in den Weg gelegt bekommen. Steine, die gar nicht da sein müssten. Steine, wenn wir ehrlich sind, die es gar nicht gibt. Also die existieren eigentlich nicht und doch existieren sie.« (I18)

Je nach sozialer Position in der Gesellschaft wird der Staat sehr unterschiedlich erfahren. Während er den einen als Instrument gegenübertritt, um eigene Interessen politisch zu artikulieren, erleben ihn andere in erster Linie als wenig responsive, verhärtete Institution. Insbesondere wenn Menschen in engem und konstantem Kontakt mit der staatlichen Bürokratie stehen müssen, dabei jedoch wenig Selbstwirksamkeit und Handlungsmöglichkeiten erfahren, erscheint eine politische Veränderung staatlicher Routinen häufig verstellt. Die bürokratische Verwaltung des eigenen Alltags hat starke negative Konsequenzen für das Selbstwirksamkeitsempfinden und bedingt eine Selbstwahrnehmung als Objekt (Sammet und Weißmann 2010). Betroffene erleben sich vielfach als »hilflos und den Entscheidungen anderer ausgeliefert« (ebd.: 39). Die Existenz vieler Betroffener wird immer wieder durch »willkürlich erscheinendes oder fehlerhaftes Verwaltungshandeln« (ebd.: 34) bedroht, die Kommunikation mit den Behörden nimmt sehr viel Zeit und Kapazitäten in Anspruch.

Bürokratische Routinen wirken in mehrfacher Hinsicht einer politischen Artikulation von Forderungen entgegen: Sie zwingen den Einzelnen eine spezifische

Zeitlichkeit auf, die – wie im Asylverfahren bereits deutlich wurde (vgl. Kapitel 4.1.1) – durch Wartezeiten geprägt ist. Sie wirken vereinzelt, da jeder Fall individuell und mit einem je eigenen zeitlichen Ablauf bearbeitet wird. Sie de-politisieren, da sie Fragen des Zugangs zu gesellschaftlicher Teilhabe in Verwaltungsabläufe und eine Sprache – rechtlich kodifizierter – bürokratischer Verwaltungsabläufe übersetzen. Der jeweilige ›Einzelfall‹ erscheint »vermeintlich rein individuell[...] und privat[...]« (Voigtländer 2015: 177). Die jeweils individuell erscheinenden Problemlagen »betreffen zwar viele, kurzfristig zu lösen sind sie jedoch nicht kollektiv, sondern nur von Einzelfall zu Einzelfall. [S]olidarisches Interessenhandeln gestaltet sich unter dieser Bedingung entsprechend schwierig« (ebd.: 240-241). Aus politischen Fragen werden dadurch verrechtlichte, technische Fragen. Bürokratische Verwaltungsakte entziehen dadurch den Betroffenen häufig die Möglichkeit, eigenständig Einfluss zu nehmen – da sich die rechtlichen Rahmenbedingungen der Entscheidungen – für Nicht-Expert*innen und teilweise selbst für Expert*innen – als nur begrenzt verständlich erweisen. Erfolgreiche Strategien innerhalb bürokratischer Routinen erfordern eher eine Anpassung, um Spielräume nutzen zu können (z.B. den rechtlichen Rahmen zu akzeptieren und zu nutzen), wodurch eine grundlegende Infragestellung der in den Routinen verhandelten gesellschaftspolitischen Fragen tendenziell erschwert wird (ebd.: 30-31). Erfolge im Einzelfall ziehen »nicht automatisch eine nachhaltige positive Veränderung in der Verwaltungspraxis [...] nach sich« (ebd.: 121).

Der Alltag von Geflüchteten ist während des Asylprozesses und darüber hinaus stark von behördlichen Routinen abhängig und geprägt. Geflüchtete sind, wie es in einem Interview heißt, den »ganzen Tag unterwegs irgendwelche Behördenauflagen zu erfüllen« (I34). Das BAMF, die Ausländerbehörden, aber auch die Arbeits- und Sozialverwaltung nehmen konstant Einfluss auf den Alltag der Geflüchteten. Sie strukturieren ihn durch Behördentermine, Verwaltungsabläufe und die mit ihnen einhergehenden notwendigen Arbeitsschritte (z.B. Unterlagen ausfüllen) oder durch Entscheidungen – die sich teilweise als fehlerhaft erweisen und dadurch im Nachhinein in aufwändigen rechtlichen Verfahren korrigiert werden müssen. Da die Verfahrensweisen der Bürokratie alltäglich oft nur begrenzt verständlich und beeinflussbar erscheinen, erleben sich Geflüchtete als ausgeliefert. Das eigene Leben wird extern durch eine »übermächtige, hermetische Bürokratie, vor der Bürger sich zu Untertanen verwandeln« (Voigtländer 2015: 19-20), verwaltet und ist nur begrenzt aktiv gestaltbar.

Die politischen Konsequenzen einer bürokratischen Verwaltung des alltäglichen Lebens werden im Folgenden entlang von vier Problembereichen skizziert: *Erstens* der Härte und gleichzeitig Unberechenbarkeit von Bürokratie, die aus Inflexibilität, kontinuierlicher Rechtsentwicklung und fehlendem Rechtswissen entsteht – und teils auch politisch gezielt hergestellt wird; *zweitens* der fehlenden Nachvollziehbarkeit behördlicher Entscheidungen, die mit – teils ebenfalls poli-

tisch motivierten – Ermessensentscheidungen einhergeht; *drittens* entmündigen den Verwaltungsabläufen, die dazu führen, dass Geflüchtete im Behördenkontakt ihre Probleme nicht eigenständig lösen können sowie viertens der Unübersichtlichkeit staatlicher Apparate, die durch projektfinanzierte Mittelvergabe verstärkt wird. Übergreifend, so das abschließende Fazit, führt ein durch Behörden verwaltetes Leben dazu, dass Menschen die Erfahrung machen, dass ihnen der Zugriff auf das eigene Leben entzogen wird. Grundlegende Lebensentscheidungen werden extern getroffen und verkündet. Entsprechende Erfahrungen tragen dazu bei, dass Menschen sich als ohnmächtig erleben, wodurch sie sich auch von politischen Aushandlungsprozessen wenig versprechen, da sie das Gefühl haben, dass ihre eigene Stimme kaum etwas zählt. Die Erfahrung, bürokratisch verwaltet zu werden, wirkt dadurch demokratischer Teilhabe entgegen.

4.4.1 Überforderte Behörden. Bürokratische Inflexibilität, Rechtsentwicklung und Rechtswissen

Behörden sind aufgrund ihrer Größe und ihrer Abhängigkeit von rechtlichen Regelungen und staatlichen Finanzierungsplänen relativ unflexibel. Beschäftigte in Behörden arbeiten weisungs- und rechtsgebunden und sind abhängig von rechtlichen Rahmenbedingungen sowie Entscheidungen und Anordnungen übergeordneter Stellen. Rechtliche Rahmenbedingungen sind jedoch in der Regel nicht für den konkreten Einzelfall ausgelegt. Sie müssen interpretiert und für eine – häufig von hoher Arbeitsbelastung, fehlenden Ressourcen und dem daraus resultierenden Zwang zu raschen Entscheidungen geprägte – Alltagspraxis anwendbar gemacht werden (Evans und Harris 2004: 877; Bernstein und Mertz 2011: 8). Rechtsgrundlagen der bürokratischen Entscheidungen sind nicht nur für von ihnen Betroffene, sondern auch für die sie Unterstützenden sowie die Sachbearbeitenden in den Behörden teilweise nicht vollständig durchschaubar, insbesondere in Situationen, in denen es zu einer raschen und durch juristische Auseinandersetzungen geprägte Rechtsentwicklung kommt (Huke 2019c).

Bürokratische Institutionen sind nur begrenzt in der Lage, rasche legislative Änderungen praktisch zu implementieren (Eule et al. 2019: 42). Behörden sind nur begrenzt reaktionsfähig, wenn sich die gesellschaftliche Situation mehr oder weniger abrupt verändert und dadurch neue Verfahrensweisen notwendig werden. Routinen der in den Behörden Tätigen werden durch kontinuierliche Wiederholung in individuellen Praktiken verankert. Bei Behörden braucht es dadurch »einen langen Atem. Das heißt also, wenn Veränderungen, wenn man die sichtbar werden lassen will, dann sprechen wir von vier, fünf Jahren, also bis dann tatsächlich so Prozesse in eine Richtung gehen [...]«. Die Behördenlogik, die braucht auch eine Zeit des Heranreifens« (121).

Infolge der stark erhöhten Zuwanderung im Jahr 2015 standen Behörden sowohl in Bezug auf ihre Kapazitäten als auch in Bezug auf Verfahrensabläufe vor großen Herausforderungen. Alle Beteiligten, berichtet eine Interviewpartnerin, waren »mit diesem immensen Ankommen einfach überfordert« (I07). Ein Ehrenamtlicher berichtet von seinen Erfahrungen: »Das erste Jahr, [...] von Ende [...] 2014 und Anfang 2015 bis 2016 war [...] ein einziger Alptraum. [...] Unsere Verwaltungsbehörden waren alle überfordert [...] mit dieser Menge an Leuten« (I23). Die Zusammenarbeit zwischen Behörden funktionierte teilweise nur mangelhaft. Im Alltag der Behörden war es »oftmals so, dass [...] die Schnittstellen eigentlich die größten Probleme bereite[te]n oder [...] der deutsche Starrsinn, denn man hat [...] [es] irgendwann mal so eingeführt und das hat ja geklappt und deswegen müssen wir das so weiter machen« (I34). Eine Zeitlang, erzählt etwa der Mitarbeiter eines Jobcenters, sei es so gewesen: »Ich schreibe eine E-Mail an info@bamf.de und hoffe auf eine Rückmeldung« (I52).

Kennzeichnend für die Entwicklung des Asyl- und Ausländerrechts in den Jahren nach 2015 waren »permanente[...] Gesetzesänderungen« (I42). Durch konfligierende politische Interessen und kontinuierliche Reformulierungen im Gesetzgebungsbereich wurde die Rechtslage für die Mitarbeiter*innen der Behörden unübersichtlich: »Das ist ja immer im Fluss, jeder der politisch neu dazu kommt, mischt sich irgendwie ein. [...] Es gab so viele: das Zuwanderungsgesetz, diese ganzen Änderungsgesetze, das sind ja alles immer nur Änderungsgesetze, die sagen, der Paragraph wird so und so geändert« (I45). Es gab auf rechtlicher Ebene »keine konsistente Reform [...] [...] Man reformiert an einzelnen Punkten bestimmte Rahmenbedingungen. [...] Und das ist [...] ein Stückwerk, weil man [...] durch eine Verbesserung oftmals natürlich dann wieder an weitere und neue Hürden stößt« (I20). Das Rechtssystem wird dadurch »so undurchschaubar [...], dass sich selbst Rechtsanwälte nicht mehr orientieren können« (I53). Für Ehrenamtliche und Geflüchtete selbst ist es ohne professionelle Beratung teilweise nur schwer möglich, sich innerhalb der rechtlichen Rahmenbedingungen zu orientieren: »Das erfordert [...] für die Profis schon eine Flexibilität und eine hohe Kompetenz und für andere die sich ehrenamtlich da engagieren, [...] ist es eine echte Herausforderung, das auch alles mitzuschneiden« (I28).

Die rapide Rechtsentwicklung ließ den Behörden vor Ort »kaum eine Chance [...] die sorgfältig auch umzusetzen. Dafür haben wir [...] alle [...] ein bisschen [...] das Gefühl, man macht jetzt [...] Blindflug. Man ist nicht mehr so sattelfest, weil regelmäßig was Neues gekommen ist. Letztendlich auch, teilweise, für uns jetzt schwer einzuordnen war« (I42). Fallentscheidungen wurden dadurch eher intuitiv als analytisch getroffen (Halliday 2000: 465). Rahmenbedingungen veränderten sich teilweise bereits wieder, bevor sie von Behörden implementiert werden konnten »bevor deren Umsetzung [...] angefangen hat, da gab es schon ein neues Gesetz« (I28). In der Folge war teilweise »was gestern noch zutreffend war, [...] heute schon

nicht mehr zutreffend« (I23). Sachbearbeitende standen vor der Herausforderung, bei gleichzeitig sehr begrenzten Ressourcen (z.B. durch Personalmangel) kontinuierlich neue praktisch funktionierende Adaptionen der Rechtslage zu entwickeln (Evans und Harris 2004: 876). Insbesondere in den Ausländerbehörden war die bürokratische Praxis nur begrenzt in der Lage, mit der dynamischen Rechtsentwicklung Schritt zu halten. Rechtsanwendung wurde verstärkt »von mündlichen Überlieferungen und nicht Textkenntnis abhängig« (Eule 2017: 177). Die dynamische, teils stark durch Richterrecht (d.h. durch konkrete Einzelfallurteile bedingte rechtliche Grundlagen) geprägte Rechtsentwicklung hatte gleichzeitig zur Folge, dass Fallentscheidungen unberechenbar und für die Betroffenen unlesbar wurden (ebd.; Eule et al. 2019: 119).

Für Mitarbeitende von Behörden ist »das ganze Recht um das Thema Flucht und Asyl so unglaublich komplex [...], dass [...] [sie] manchmal Schwierigkeiten haben auch die ganze Komplexität zu erfassen und sich da irgendwie zurechtzufinden« (I40). Gleichzeitig ist die Fluktuation unter den Beschäftigten in den Behörden teilweise hoch (Voigtländer 2015: 109). Aufgrund eines Mangels an qualifizierten Arbeitskräften wurden auch Quereinsteiger*innen eingestellt (»Da gibt es [...] [einen] Verwaltungs-Crashkurs und, und es geht auch auf die Qualität, das ist überhaupt keine Frage. [...] Wir [haben] [...] keine Zeit, [...] die Leute so lange einzuarbeiten, wie es vielleicht nötig wäre« (I45)). In der Folge laufen Behörden wie das BAMF Gefahr,

»demokratische Grundprinzipien [nicht mehr] zu wahren und [...] das ist im Prinzip in vielen Ausländerbehörden im Kommunalen auch so. Das hat was mit Akteuren zu tun. Wer gibt Vorgaben, wer gibt sie nicht? In der Stadt [...] weiß keiner mehr von den Vorgesetzten, von den Weisungsbefugten für die Ausländerbehördenmitarbeiter, was sie da eigentlich tun. Da ist der Überblick komplett verloren gegangen und allein das ist ein Skandal. Dass [...] eine Verwaltungseinheit unkontrolliert, undurchsichtig tätig sein muss.« (I28)

Geflüchtete und ihre Unterstützenden können sich daher nur unzureichend »auf [die] Qualität der Arbeit verlassen und [...] auf die Rechtslage, beim BAMF ist [das] bis heute noch so ein bisschen fragwürdig« (I10). Der Bedarf an konkreter Unterstützung wird sehr groß, etwa um »Verwaltungsbescheide [...] zu verstehen und gegebenenfalls Widersprüche dagegen einlegen zu können« (Voigtländer 2015: 107). Der Umgang mit der Bürokratie ist dadurch für die Einzelnen »oft kompliziert und aufgrund von Fehlern der Behörde mit einem unverhältnismäßig hohen Aufwand verbunden« (ebd.: 105). Die unübersichtliche Rechtsentwicklung und deren Adaption in der behördlichen Praxis hatten für Geflüchtete Ohnmachtserfahrungen zur Folge. Dadurch, dass Recht und Verwaltungsroutinen undurchschaubar und teilweise zufällig wirken, wird es erschwert, Entscheidungen einzuschätzen und gegebenenfalls gegen diese vorgehen zu können.

4.4.2 Unberechenbare Entscheidungen. Ermessensspielräume und divergierende Entscheidungspraktiken im Fallmanagement

Innerhalb der geltenden Rechtslage bestehen teils weitreichende Ermessensspielräume, die es Sachbearbeitenden ermöglichen, relativ individuell über Fälle zu entscheiden (Evans und Harris 2004: 879). Ursache ist, dass das »Recht nicht eindeutig ist. [...] Es ist auslegbar. Und es gibt Spielräume. Und die werden halt in [...] jede vorstellbare Möglichkeit, Richtung [...] genutzt. Ist ja jetzt erst mal nichts Falsches, rechtlich gesehen« (I27). So gibt es nach Einschätzung eines Mitarbeiters einer Ausländerbehörde »ganz viele Entscheidungen im Aufenthaltsrecht, wo man einfach in die eine und die andere Richtung gehen kann« (I45). Behördliche Entscheidungspraktiken entsprechen lassen sich daher als asymmetrische Verhandlungen charakterisieren (Eule et al. 2019: 11; Feldman 2016: 515; Bernstein und Mertz 2011: 6). Der abstrakte bürokratische Prozess, in dem vermeintlich objektive Entscheidungsbefugte einer Person gegenübersteht, die im bürokratischen Akt als ihrer politischen Sprachfähigkeit beraubt und zu einem sprachlosen Objekt reduziert erscheint, wird durchkreuzt durch persönliche Beziehungen und Erfahrungen (Feldman 2016: 515; Eule et al. 2019: 189).

Entscheidungen über gesellschaftliche Teilhabe werden dadurch nicht nur vom Staat über rechtliche Rahmenbedingungen und Direktiven an die Verwaltung weitergegeben. Politik findet auch innerhalb der Ermessensspielräume der Sachbearbeitenden statt, wodurch parlamentarisch entwickelte Zielsetzungen ergänzt, unterlaufen oder durchkreuzt werden können (Fassin 2015: 5; Sutton und Vigneswaran 2011: 629). Die Umsetzung formaler Regelungen erweist sich als kontingent und wandelbar (Rödel et al. 1990: 160). Je stärker der konkrete individuelle Charakter des jeweiligen Falls berücksichtigt wird, desto weitreichender müssen rechtliche Rahmenbedingungen ausgelegt und für den konkreten Fall interpretiert und angewendet werden (Makaremi 2015: 37; Evans und Harris 2004: 878). Es sind »Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter, die alltäglich und verwaltend über die Lebensbedingungen von Personen [...] entscheiden« (Janotta 2017: 1; vgl. auch Bernstein und Mertz 2011: 7; Soss et al. 2011: 285).

Geflüchtete und diejenigen, die sie unterstützen, machen die Erfahrung, dass »Behörden bestimmte Gesetze total anders auslegen« (I52). Fallentscheidungen variieren zwischen einzelnen Sachbearbeitenden sowie unterschiedlichen regionalen Einheiten der gleichen Behörde (z.B. Ausländerbehörden). Leitungsebenen und materiell innerhalb der Behörden verankerte Routinen spielen für Differenzen in der Entscheidungspraxis ebenso eine Rolle wie alltägliche Emotionen, Einstellungsmuster und die praktische Erfahrung der zuständigen Sachbearbeitenden (Kobelinsky 2015: 85; Eule et al. 2019: 117). Ursache der Unterschiede in Fallentscheidungen können politische Zielsetzungen übergeordneter Hierarchieebenen ebenso sein wie innerbehördliche Routinen und Maßgaben: »Je nachdem wie die

politische Couleur ist oder wie eine Ausländerbehörde organisiert ist, wird [...] sehr strikt von, von der Leitung sozusagen, die Politik vorgegeben und da lässt man einzelne Mitarbeiter agieren oder nicht« (I27). Auslegungskonflikte zwischen »[i]nkludierenden Normen [...] [und] exkludierende[n] Normen« (Bauer und Schreyer 2019: 118) werden nicht nur innerhalb, sondern auch zwischen Behörden ausgetragen. Man merke, berichtet ein Interviewpartner, eine Diskrepanz zwischen Innen- und Sozialbehörde: »Also auch da gibt es Interessenskonflikte« (I01). Behörden arbeiten dadurch teils gegeneinander: Während Arbeitsverwaltungen die Integration vorantreiben, forcieren restriktiv orientierte Ausländerbehörden eine möglichst rasche Abschiebung (Huke 2021d).

In einigen Behörden machen Beratungsstellen und Ehrenamtliche, die Geflüchtete in behördlichen Fragen begleiten, die Erfahrung, dass die Sachbearbeitenden selbst eine zentrale Rolle spielen: Es sei »eine Lotterie [...], bei welchem Mitarbeiter man landet« (I60). Entscheidungen hingen »von der persönlichen Einstellung des jeweiligen Sachbearbeiters [ab]« (I39). Ganz schlecht sei es, »wenn man die falschen Mitarbeiter in der Ausländerbehörde hat, die [...] ihren Auftrag darin sehen, die Leute rauszuhalten aus dem Land oder wenn sie drin sind, weg zu schicken« (I27). Man habe »manchmal [...] eine offene Türe und wundert sich. Und manchmal geht gar nichts« (I51). Einige Mitarbeiter, so die Erfahrungen eines Ehrenamtlichen, »haben wirklich Sand in das Getriebe geworfen [...], zum Beispiel Anträge auf Arbeitserlaubnis einfach liegen lassen. Und dann kommt man dann nach drei Wochen: ›Ach, ach ja.« Oder verschwinden lassen, man weiß nicht, wo er geblieben ist« (I56). Das liege, so die Einschätzung eines Interviewpartners,

»auch an der politischen Einstellung der jeweiligen Sachbearbeiter. [...] Die, die es streng auslegen, die sagen: ›Das ist ein Rechtsstaat. Ich habe hier einen Text und den muss ich [in dieser Form] auslegen.« Und dann gibt es halt andere, die sehen das dann anders. Die sagen: ›Es geht um den Menschen. Es ist hier auch Menschlichkeit.« (I60)

Neben politischen Einstellungsmustern spielen auch Unterschiede in der Berufserfahrung eine wichtige Rolle:

»Ein klassischer Weg, der in einer Fallkonstellation vorgesehen ist, geht nicht. Ende. [...] Mit der nötigen Erfahrung weiß ich: Vielleicht geht der Weg über eine andere Regelung noch, da guckt man mal, was man da hinkriegen [kann]. [...] Da muss oftmals der Betroffene dann auch noch mitarbeiten, aber man kann ihm zumindest [...] Lösungsansätze aufzeigen, da brauche ich aber natürlich schon die nötige Erfahrung dann auch dazu. [...] Als Neuer, klar: das ist der Weg, der eigentlich vorgesehen ist und wenn der [am] Ende ist, dann fällt einmal zunächst einmal nichts mehr ein.« (I42)

In der Folge ist es so, »dass [...] Leute, die lange dabei waren, in der Tendenz [...] ein weiteres Ermessen ausüben« (I12).

Sachbearbeitende, die eher liberal und pragmatisch entscheiden, treffen, so die Erfahrungen von Geflüchteten und ihren Unterstützer*innen, innerhalb der Behörden eher auf Widerstand (»Im Sozialamt gab es einen, der Ermessensspielräume ausgeschöpft hat [...]. Der ist mittlerweile beurlaubt. Der hat sich irgendwie Feinde gemacht da im Amt« (I17); »Ich kenne das aus der Arbeitsverwaltung hier in Dresden, dass Leute, die sehr liberal entscheiden, [...] in der Tendenz keine Verlängerung bekommen. [...] Die Vermutung ist, weil das kostet [...] das Amt mehr Geld [...]« (I12)). In der Folge sei es rational, restriktiv zu entscheiden: »Dann klammert der sich an dem Restriktiven, denn dafür wird er letztendlich befördert. Also er wird nicht befördert, in dieser gegenwärtigen Stimmung, wenn er Leute vermittelt, sondern eigentlich, wenn er das Geld zusammenhält und [...] hinterher ist, dass jemand abgeschoben wird« (I23).

Entscheidungen innerhalb der rechtlichen Rahmenbedingungen sind in vielen Fällen »nicht so trivial. Also nicht so durchschaubar dann« (I50). Für denjenigen, die ihnen ausgesetzt sind, wirken sie teilweise absurd, unverständlich, verwirrend, voreingenommen und unvorhersehbar (Eule et al. 2019: 6; Pearlman 2017: 319). Betroffene nehmen sich als einer unberechenbaren externen Macht ausgesetzt und ohnmächtig wahr (Eule et al. 2019: 112). Erfahrungen aus der Praxis zeigen etwa, dass einige Ausländerbehörden »sehr liberal [...] [sind] beim Verteilen von Arbeitserlaubnissen im Vergleich zu andere Behörden oder auch im Umland. [...] Da sind sie schon sehr generös im Vergleich und versuchen immer zum Wohle des Klienten, in dem Falle, was zu machen« (I52). Entsprechende Behörden sehen ihre Rolle primär darin, pragmatische Lösungen im Sinne der Betroffenen zu finden: »Wenn wir unser Ermessen in Richtung Kunde, Kundin auslegen können, Ausländer ausrichten können, dann tun wir es auch. Natürlich nur bis zu einem gewissen Grad, wo es rechtlich nicht mehr geht, da ist dann eben auch Feierabend« (I45). Andere Ausländerbehörden setzen hingegen in erster Linie auf Abschottung, Ausgrenzung und Abschiebungen. In ihnen herrscht nach Erfahrungen von Beratungsstellen eine »»Flüchtlinge raus«-Mentalität« (I51) und eine von Stereotypen geprägte Kultur des Misstrauens gegenüber den Geflüchteten (Halliday 2000: 465): »Sie sind [ge-eicht] [...] auf Passbeschaffung, auf Druck machen auf Flüchtlinge, [...] freiwillige Ausreise [...], indem man sagt: »Wenn du jetzt nicht gehst, wenn du hier jetzt nicht unterschreibst, dann schieben wir dich bald ab« (I51). Dort, wo Behörden primär Abschiebungen und Ausreise zum Ziel haben, entstehen »bürokratische Hemmnisse, die Ausländerbehörden bauen [...] sehr viel Druck auch auf die Menschen [auf]« (I25). Dabei werden rechtliche Rahmenbedingungen teilweise in grenzwertiger Art und Weise restriktiv gehandhabt: »Man hat das Gefühl, es wird sehr kreativ mit den Gesetzen und Rechtsprüchen umgegangen, um Gründe zu finden, das Anliegen abzulehnen« (I12). »Behandelt die Leute möglichst schlecht, damit sie

freiwillig ausreisen und schiebt möglichst viele ab« (I45), beschreibt der Mitarbeiter einer Ausländerbehörde die Strategie übergeordneter Dienststellen. Interne Behördenanweisungen, so die Einschätzung eines Ehrenamtlichen, »sind zum Teil abenteuerlich. Ich nenne die [...] rassistisch oder kriminell« (I28). Ein Ehrenamtlicher bezeichnet entsprechende Praktiken als Vergrämnungsstrategie: »Die wollen [...] die Vergrämung [...] forcieren, dass auf keinen Fall aus sicheren Herkunftsländern noch der ein oder andere [...] hierherkommt, oder dass irgendeiner aus Nigeria oder aus Afrika oder wo auch immer [...] herkommt ohne Pass« (I56).

Es gehe, so der Mitarbeiter einer Ausländerbehörde,

»wirklich nur noch darum: ›Bring die Leute zur Ausreise‹. ›Warum habt ihr so viele Geduldete?‹ Na, dass [...] von vierhundert Geduldeten, dreißig so krank sind, dass sie nicht mehr ins Ausland können, aber vielleicht auch keinen Aufenthaltstitel bekommen können aus irgendwelchen Gründen, oder hundert keine Papiere bekommen, weil einfach die Maghreb-Staaten ihre Staatsangehörigen nicht zurück nehmen und dass es auch Geduldete gibt, die einfach ihren Antrag [...] zu spät gestellt haben [...] bei ihrer Verlängerung und, aber deswegen müssen wir noch lange nicht ausreisen, sondern, sobald sie wieder alle Voraussetzungen erfüllen, hier bleiben. [...] Es gibt ja auch ganz viele Geduldete, die einfach deswegen geduldet sind, weil die Erstfamilie noch im Asylverfahren ist, und dann kann man eben [...] den Vater nicht wegschicken. [...] Es ist nicht so, dass wir sagen: ›Wir schieben [...] den Vater ab, damit die Mutter und die Kinder dann wirklich schnell da hinterher reisen.‹« (I45)

Behörden, so zeigen diese Erfahrungen, verfolgen teilweise eigene (politische) Interessen, die teilweise im Gegensatz zu denen der Betroffenen stehen (Voigtländer 2015: 17; Evans und Harris 2004: 874; Bernstein und Mertz 2011: 7). Geflüchteten fällt es teilweise schwer, gegen restriktive Entscheidungen vorzugehen:

»Als Deutscher [...] oder wenn man Systemkenntnisse hat und jetzt nicht unbedingt dem Druck ausgesetzt ist, [...] unbedingt hier bleiben zu müssen, dann würden Sie sagen: ›Na gut, geh ich zum Anwalt, habe ich kein Geld, gucke [ich] bei Prozesskostenbeihilfe.‹ Also Sie kennen das System, Sie wissen, wie Sie da manövrieren müssen, ansonsten sagt es Ihnen jemand. Das ist aber unter den Geflüchteten nicht so. Die haben nämlich immer noch die Angst, auch wenn es ist nicht so ist, aber die Angst ist trotzdem da: ›Wenn ich das jetzt mache, dann hat das vielleicht Einfluss auf mein Asylverfahren oder wie auch immer.‹ Und das ist nicht gut.« (I18)

Widerspruchsverfahren sind ressourcen- und zeitaufwändig (Voigtländer 2015: 107). Wenn Ermessensentscheidungen sich innerhalb der bestehenden rechtlichen Rahmenbedingungen bewegen, ist es wenig aussichtsreich, Einspruch einzulegen:

»Manche schöpfen das komplett [aus] und manche gar nicht und Sie können nichts tun« (I38).

Bei Förderentscheidungen sind positive Vorerfahrungen der Sachbearbeitenden für die Frage zentral, ob bestimmte Maßnahmen als angemessen gelten – und finanziert werden – oder abgelehnt werden. Ein Beispiel sind Konflikte darum, ob ein Führerschein gefördert wird, wenn dieser die Integration von Geflüchteten in den Arbeitsmarkt befördert: »Dann gibt es Arbeitsvermittler, die zu dem Schluss kommen, es ist jetzt gut für diesen Jugendlichen und seinen Ausbildungsweg, wenn der diesen Führerschein macht. [...] Deswegen finanzieren wir den oder beteiligen uns großzügig daran. Und andere sagen: ›Nein, natürlich nicht‹« (I33). Während einige Arbeitsverwaltungen eher nach der Frage »Wie viel kostet das?« (I52) entscheiden, stehen bei anderen die »drei Kriterien: Ist es notwendig? Ist es passend? Ist es wirtschaftlich?« (I52) im Mittelpunkt.

Ermessensspielräume und divergierende Entscheidungspraktiken innerhalb von Behörden führen dazu, dass es für die Betroffenen deutlich erschwert ist, erfolgreich strategische Optionen im Umgang mit diesen abzuwägen. Entscheidungen erscheinen als zufällig. Gegen Entscheidungen innerhalb der Behörden vorzugehen, erweist sich aufgrund einer unübersichtlichen Entscheidungslage, fehlendem Systemwissen, unzureichendem Zugang zu Beratungs- und Unterstützungsstrukturen sowie sprachlichen Hürden teilweise als schwierig. Betroffene erleben sich als

»weitgehend fremdbestimmt und in [...] Entscheidungsmöglichkeiten übermäßig eingeschränkt [...]. Eine existenzielle und einseitige Abhängigkeit [...] von [...] Entscheidungen [...], auf die [...] [Betroffene] kaum Einfluss nehmen können und die sich von ihnen nur mit verhältnismäßig hohem Aufwand im Einzelfall korrigieren lassen, kann sie in permanente Unsicherheit und Ungewissheit versetzen.« (Voigtländer 2015: 216)

4.4.3 »Es geht vieles aneinander vorbei«. Verständigungsschwierigkeiten von Geflüchteten in Behörden

Im Kontakt mit Behörden machen viele Geflüchtete die Erfahrung, einerseits nicht ausreichend verstanden zu werden und andererseits behördliche Logiken und Entscheidungen durch fehlendes Systemwissen nicht ausreichend zu verstehen: »Wo kann ich eigentlich welche Forderung stellen? Wer hat eigentlich welche Möglichkeiten was zu verändern? Das ist offensichtlich, dass die das nicht wissen konnten« (I01). In der Folge besteht eine »Unsicherheit: Wem erzähle ich was, wozu? [...] Wer ist die Person, was ist ihre Aufgabe und was [...] passiert da mit mir in der Folge? [...] Also das ist auch für Inländer oder die Leute, die hier sozialisiert wurden, schwer zu durchblicken« (I53). Behördliche Mechanismen sind teilweise »nicht so,

dass man das immer so klar rüberbringen kann. [...] Viele unterschiedliche Behörden [sind] zuständig und dann diese: Wer jetzt was in welchem Stadium macht, [...], wenn man nicht intern ist.« (I42). Einige Geflüchtete haben in der Folge »sehr viel Respekt oder Angst vorm Amt [...]. Also sie erzählen sehr wenig oder versuchen wenig zu erzählen, weil sie Angst haben, was Falsches zu erzählen« (I52).

In einigen Behörden ist Mehrsprachigkeit schon lange Alltag: »Geflüchtete in Hamburg ist kein neues Thema, [...] Migration schon gar nicht« (I19). Sie verfügen teilweise bereits über »Personal [...] mit dem sprachlichen Knowhow« (I19). Andere Behörden stellten während des vermehrten Zuzugs von Geflüchteten im Jahr 2015 fest, dass sie der veränderten Situation »auch sprachlich kaum Herr werden konnten« (I19). Es fehlte an Kompetenz – teilweise aber auch an der Bereitschaft, Beratungen gegebenenfalls auch in Muttersprachen der Geflüchteten durchführen zu können: »Wir machen die Erfahrung, dass zwar eine Dolmetscher-Hotline eingerichtet ist, und fragt man jetzt die Leitung von irgendwelchen Agenturen und Jobcentern, dann ist es selbstverständlich: Ja wir haben dieses Angebot. Fragt man auf den unteren Ebenen, dann ist dieses Angebot kaum genutzt« (I40). Für Geflüchtete sind Behördengänge hier mit einer Sprachbarriere verbunden: »Englisch spricht ja auch keiner. Also selten. Das wurde auch ganz oft nicht verstanden, dass die Behörden [...] eigentlich [...] dafür sorgen müssen, dass ein Dolmetscher da ist zu einem Termin« (I13).

Die direkte Kommunikation der Geflüchteten mit Behörden ist in der Folge durch Verständnisschwierigkeiten geprägt:

»Es geht vieles schief, aneinander vorbei, was, glaube ich, auch wirklich sprachlichen Kommunikationsproblemen geschuldet ist, und da haben auch die Mitarbeiter vom Jobcenter nicht immer drauf Bock oder können nicht oder [...] haben die Geduld nicht, sich [...] sorgfältig mitzuteilen, [...] mit Nachdruck und langsamer Sprache.« (I32)

Eine Ursache ist auch, dass Sachbearbeitende eine hohe Anzahl an Fällen gleichzeitig bearbeiten: »Das ist sehr verständlich, wenn so ein Arbeitsvermittler dort 300 bis 400 Klienten zu versorgen hat, kann er sich nicht um den Einzelfall kümmern« (I39). Durch Sprachbarrieren dauert »alles natürlich länger. Es ist viel, viel schwieriger Sachverhalte dann rüberzubringen, klarzumachen« (I42). Der Beratungsaufwand für Geflüchtete ist dadurch häufig höher als vorgesehen:

»Der normale deutsche Kunde hat in der Regelstruktur zwanzig Minuten. Also vierzig Minuten ist die Dauer, [...] die Hälfte davon Aktenbearbeitung. Das heißt mit dem Menschen, der jetzt besondere Bedürfnisse mitbringt, wie ein Geflüchteter, der halt auch Sprachschwierigkeiten hat, wo sie Systemwissen vermissen [...] [können Sie] mit vierzig Minuten können [...] nichts bewegen.« (I18)

Eine Ehrenamtliche beschreibt ein Fallbeispiel:

»Dann hatte sie drei dieser Berufe ihm gezeigt und hat dann gesagt: ›So, jetzt haben wir aber schon richtig viel Zeit hier verbraucht, mein nächster Kunde, der wartet schon seit zehn Minuten. Jetzt muss ich aber dringend Schluss machen. [...] Und dann hat sie ihm so ein dickes Buch mit Berufen mitgegeben und dann stand er da und das war echt für ihn ganz schwierig.« (I63)

Betroffene bekommen dadurch den Eindruck, in Behörden nur unzureichend wahrgenommen und anerkannt zu werden: »Ich werde doch nicht gesehen mit meinen Wünschen« (I32). Sie erfahren sich als unverständlichen Prozeduren passiv ausgeliefert:

»Stichwort Eingliederungsvereinbarung, dass ich da auch erklären kann: ›Hier das sind die drei Spalten. Was sie vom Jobcenter erwarten können, was wir von Ihnen erwarten. Und das ist eigentlich ein Vertrag.« Das näher zu erläutern, da kommt schon öfter mal der Wink: ›Ah, das habe ich bis jetzt immer unterschrieben, [...] eigentlich wusste ich [...] nicht, was das ist.« (I52)

Sprachliche Schwierigkeiten sind jedoch nicht der einzige Grund für Ohnmachtserfahrungen von Geflüchteten in Behörden. Eine fehlende Bereitschaft auf Seiten der Sachbearbeitenden, sich auf die Geflüchteten einzulassen, kann ebenfalls dazu führen, dass Geflüchtete die Erfahrung machen, dass ihre Probleme nicht gelöst werden, wenn sie allein zu behördlichen Terminen gehen. Geflüchtete, so die Erfahrung von Ehrenamtlichen und Beratungsstellen, werden teilweise nicht ernst genommen, wenn sie unbegleitet zu Behörden gehen:

»Was mich richtig ärgert in Kontakt mit den Ausländerbehörde ist, dass ich die Geflüchteten immer wieder ermutige, selber da hinzugehen, wenn ich denke, die sprechen B2, die wissen ungefähr um was es geht, da muss ich da nicht mit, da kann ich davon ausgehen, das sind erwachsene, mündige Menschen, die können aufs Ausländeramt gehen und sich alleine um ihren Sachen kümmern. Und dann kommen die zurück und sagen: ›Die Frau so und so hat gesagt, sie kann da nichts machen«. Und dann ist klar, wenn ich da noch mal anrufe [...], da kann man plötzlich doch was machen. Und [...] das ärgert mich so [...]. Dass die Leute immer wieder die Erfahrung machen: Wenn ich allein da hin gehe, das reicht nicht, ich brauche jemand Deutsches, haupt- oder ehrenamtlich, egal, dann sind plötzlich Dinge möglich. [...] Das kann es ja nicht sein [...], dass [...] die Leute, die bei den Behörden arbeiten, den Leuten das Gefühl geben, dass sie sie nicht ernst nehmen« (I22).

Entsprechende Erfahrungen führen dazu, dass Geflüchtete sich »nicht [mehr] getraut haben, allein hinzugehen« (I16), da sie sich alleine »unrettbar verloren [fühlen], denn die wissen gar nicht was sie machen sollen« (I17). Beschwerden über Sachbearbeitende sind dennoch selten:

»Ich glaube, da haben sie mit deutschem Klientel mehr Probleme, die ihre Rechte kennen und denken: ›Ich kann mich auch beschweren gehen‹, als dass hier mal so ein Flüchtling sagt: ›Ah, da gehe ich jetzt zum nächsthöheren Vorgesetzten und beschwere mich.‹ Das traut sich da ja keiner. [...] Selbst wenn einer sich bei uns mal unfreundlich behandelt gefühlt hat, neigt dieses Klientel in der Regel nicht dazu, sich zu beschweren.« (I45)

Dass behördliche Entscheidungen auch in Frage gestellt werden können, ist ein langsamer Lernprozess, der Wissen über die behördliche Praxis und das Rechtssystem in Deutschland voraussetzt: »Das muss man erst nach und nach lernen, dass [...] man hier seine Rechte hat und auch gegen alles vorgehen kann und [...] keine Entscheidung [...] endgültig ist« (I45).

4.4.4 Der unübersichtliche und prekäre erweiterte Staat. Projektfinanzierung und ihre Folgen für die Betroffenen

Neben Behörden existiert in Deutschland ein staatlich finanzierter Sektor, der Integrations- und Beratungsaufgaben zivilgesellschaftlich oder privatwirtschaftlich übernimmt (Woolford und Nelund 2013: 297). Die staatliche Projektfinanzierung bietet die Möglichkeit, kurzfristiger auf auftretende Problemlagen zu reagieren, als das über Behörden möglich ist. Projektfinanzierte Einrichtungen sind »viel flexibler und können wirklich bedarfsgerechter einfach handeln« (I24). Sie funktionieren »agiler« und »können [...] sich auch schneller auf Sachen einstellen« (I36). In den projektfinanzierten Beratungsstellen steht zudem teilweise deutlich mehr Zeit für die individuelle Beratung von Geflüchteten zur Verfügung als in Behörden, in denen Sachbearbeitende teils hunderte Fälle gleichzeitig bearbeiten:

»Die Beratungszeit für die Teilnehmer selbst [steht] in einem größeren Maß zur Verfügung [...], als es ein Mitarbeiter aus einem Jobcenter oder der Arbeitsagentur leisten kann. [...] Wir haben hier auch unsere Zielzahlen und Erfolgsindikatoren, können aber in der Beratungsarbeit doch sehr individualisiert auf die Etappen schauen und das ist der große Vorteil.« (I21)

Projektfinanzierte Beratungsstellen wirken als Korrektiv der Arbeitsverwaltungen, in denen sich zwei Aufträge überschneiden

»Der Auftrag zu disziplinieren und, und da eben auch, jedenfalls das Jobcenter verfügt da eben auch über entsprechende Instrumente und das andere ist zu [vermitteln], also dieser Fördern und Fordern-Ansatz, der unserer Meinung nach eben [...] keine parteiliche Beratung ja für den Kunden ermöglicht, weil man eigentlich auch immer rechenschaftspflichtig gegenüber demjenigen ist, der das Geld gibt. Und dann ist, würden wir auch immer sagen, dass es eigentlich wichtig ist, dass

es, dass auch diese Institutionen ein Korrektiv erhalten, ein [...] zivilgesellschaftliches.« (I20)

Staatliche Projektfinanzierung ist jedoch gleichzeitig mit zahlreichen Problemen verbunden. Förderkriterien schließen bestimmte Gruppen von Geflüchteten – etwa aus vermeintlich »sicheren Herkunftsländern« oder mit so genannter »schlechter Bleibeperspektive« – aus. In der Folge sind für diese Gruppen nur unzureichend Unterstützungsangebote vorhanden. Die prekäre Ausstattung und befristete Finanzierung vieler Projekte bewirkt, dass die Arbeit auch durch andere Rationalitäten (z.B. Finanzierung sichern) als durch Bedürfnisse und Interessen der Ratsuchenden geprägt ist. Folge quantitativer Steuerungsmechanismen sind teilweise Fehlanreize (z.B. wenn Maßnahmen empfohlen werden, weil in diesen noch Teilnehmende fehlen). Geflüchtete werden in diesem Zusammenhang zu einer quantitativen Kennziffer, die notwendig ist, um Vermittlungsquoten zu erfüllen. Die Vielzahl an Maßnahmen wirkt auf die Betroffenen unübersichtlich.

Die staatliche Vergabe von Mitteln orientiert sich an quantitativen Indikatoren, wie Vermittlungszahlen oder dem Preis der Dienstleistung: »Wenn ein Angebot [vorliegt] [...]: ›Wir machen alles, was ihr sagt und alles was ihr fordert, [...] sind aber dreißig Prozent günstiger als die anderen, [...] dann kriegen die die Maßnahme« (I48). Aus der Erfahrung einiger Projektträger heraus ist es so, dass »die monetären oder finanziellen Strukturen höher bewertet werden, weil es gibt eine Formel [...] und [...] wenn du aus einem so genannten Kennzahl-Korridor raus bist, bist du raus, [...] ob du ein super Konzept hast ist scheißegal, du bist raus« (I33). Ziel der Projektfinanzierung sei in vielen Fällen »eigentlich nur, [...] die Kosten zu minimieren« (I33). Ein Mitarbeiter des DGB kritisiert diese Entwicklung: »Es ist aber auch das [...] ›Geiz ist geil-Vergabesystem«, der Billigste kriegt den Zuschlag. Das heißt, wir arbeiten überall ohne Qualitätsmerkmale, ohne Kriterien und so weiter [...]. Befristung, prekär und [...] Mangel an Qualifikationen« (I28). Kurze Projektlaufzeiten erschweren es den Trägern, qualifiziertes Personal zu gewinnen (»Du musst es jährlich beantragen, was letztendlich bedeutet, dass du natürlich prekäre Arbeitsverhältnisse schaffst. [...] Das heißt, hohe Fluktuation von Mitarbeitern« (I33)). Vermittlungszahlen können Fehlanreize zur Folge haben:

»Das Damoklesschwert der Vermittlungszahlen schwebt über den Kollegen und Kolleginnen, beispielsweise bei den Bildungsträgern. [...] Wenn du beim Bildungsträger angestellt bist und du hast einen befristeten Arbeitsvertrag und du weißt, du musst im Jahr fünfzig Leute in den Arbeitsmarkt integrieren und es sind noch drei Monate und dir fehlen zehn Leute, dann, glaube ich, brauche ich nicht weiter erläutern, wie du da weiter verfahrst? [...] Fallzahlen [...] können Qualität von Arbeit nicht messen. [...] Wir haben auch oftmals die Situation, dass Betriebe uns kontaktieren, die nicht über uns an die Flüchtlinge herangekommen sind in Anführungsstrichen, sondern über, über irgendwelche Bildungsträger oder sonstige

Akteure und nach fünf Minuten ist klar, wenn man sich die Konstellationen anguckt, hier ging es einfach darum, den irgendwie in diesen Betrieb zu vermitteln, weil man offensichtlich diese Vermittlungszahl gebraucht hat.« (I26)

Eine kontinuierliche Arbeit wird durch »[k]urzfristige Förderprogramme, ihre wettbewerbliche Ausschreibung [und den] [...] Projektcharakter einzelner Maßnahmen« (Linden und Thaa 2009: 12) erschwert: »Es gibt echt viele Projektförderungsmittel, aber die [...] sind halt oftmals an das Projekt gebunden. Und wenn das Projekt halt vorbei ist, oder auch [man] mal keinen Projektantrag hat, dann kann man echt schwer Mittel kriegen. [...] Also bei uns ist das tatsächlich ein ziemlich großes Problem« (I14). Die Projektlaufzeiten sind nicht bedarfsgerecht: »Das wird immer nur auf ein Jahr befristet, obwohl eigentlich klar ist, dass berufliche Integration von Geflüchteten nicht [nur] ein Jahr dauert« (I46). Fördermittel sind stark konjunkturabhängig und unterliegen sachgrundlosen Schwankungen: »Sachen, die gut funktioniert haben, werden über zwei Jahre oder drei Jahre gefördert und dann gibt es wieder irgendeinen neuen Trend oder was weiß ich was, und dann wird das beendet oder die [...] Förderperiode ist zu Ende und die Mittel wurden gekürzt« (I20).

Die Konkurrenz der Anbieter ermöglicht dadurch zwar Flexibilität und die Möglichkeit spezifischerer Angebote, sie birgt jedoch auch die Gefahr, die notwendige Förderkette zu fragmentieren und brüchig zu machen: »Da kann man dann wirklich im wahrsten Sinne des Wortes sagen: ›Viele Köche verderben den Brei.‹ Weil du dann halt kein, kein kohärentes System mehr aufbauen kannst« (I33). Folge ist eine unübersichtliche Förderstruktur in der »der rote Faden fehlt« (I39):

»Das ist ja ein kaum noch zu überblickender Dschungel an Möglichkeiten. Es ist Geld da, es ist Angebot da und [...] aber [...] es wird meiner Wahrnehmung nach viel investiert in Maßnahmen, von denen die einzelnen [...] dann letztendlich nicht profitieren [...]: Ab in die Maßnahme, die Maßnahmen müssen befüllt werden, die Maßnahmen sollen auch zu Ende geführt werden. Das hat alles mit Geld zu tun. Und da wird dann manchmal nicht so viel Wert gelegt auf Sinn und Zweck der Veranstaltung.« (I32)

Eine Orientierung im Feld ist selbst für professionelle Fachkräfte schwierig: »Man blickt ja nicht mehr durch. [...] Wer soll dann noch durchblicken, wenn man schon als [...] jemand, der irgendwie in dem Bereich als [...] Fachkraft [...] arbeitet, [...] schwer einen Überblick nur behalten kann« (I24). Für Geflüchtete schafft die Diversität »die Problematik [...]: ›Äh, wo geh ich denn jetzt nun hin?« (I18).

4.4.5 Wenn man sich nur noch als Objekt und Spielball erlebt. Werden Menschen bürokratisch regiert, fällt es ihnen schwerer, sich als aktiven Teil des *demos* zu begreifen

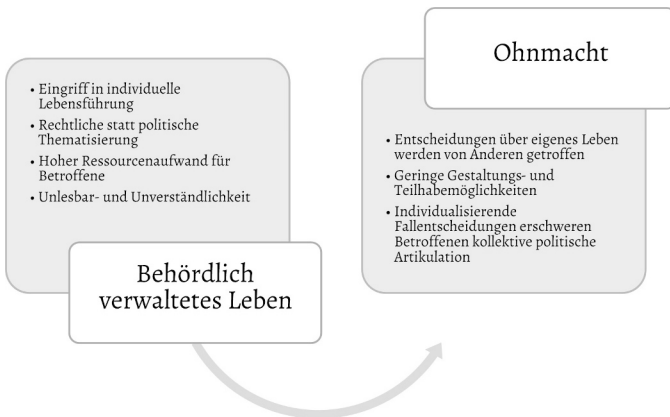
Die Lebenschancen von Geflüchteten sind stark abhängig von behördlichen Praktiken, die unter anderem über den Aufenthaltsstatus oder Förder- und Integrationsmöglichkeiten entscheiden. Die Behörden erscheinen dabei an vielen Stellen als unberechenbar, unverständlich oder unlesbar. Geflüchteten erschwert das, die betreffenden Entscheidungen einzuordnen und gegebenenfalls in Frage zu stellen. Neben der Erfahrung abhängig und ausgeliefert zu sein, machen Geflüchtete teilweise auch die Erfahrung, fremd und unverstanden zu sein. Ursache sind sprachliche Verständigungsschwierigkeiten ebenso wie fehlendes Systemwissen. Die Aufnahmesituation, argumentieren Scherr und Breit (Scherr und Breit 2020a: 186), ist durch »eine weitreichende Verrechtlichung gekennzeichnet [...], wobei die relevanten Regelungen des Ausländer- und Flüchtlingsrechts für die Betroffenen kaum durchschaubar sind. Folglich können sie die Konsequenzen eigener Entscheidungen, insbesondere die aufenthaltsrechtlichen Konsequenzen, nur unzureichend abschätzen.« Der behördlichen Verwaltung wohnt zudem ein starkes Moment der Individualisierung inne, da jeder Fall eine eigene Zeitlichkeit und eine eigene Logik entwickelt. Die Geflüchteten stehen dadurch – gegebenenfalls mit Unterstützung von Ehrenamtlichen und Beratungsstellen – den Behörden vereinzelt gegenüber. Der Trennungsdispositiv der Behörden erschwert konkrete Solidaritäten und einen alltäglicher Austausch über Erfahrungen und einen kollektiven Umgang. Die verwalteten Subjekte oder »Kunden« werden systematisch zu Einzelfällen (Winter 1997: 550). Auch wenn bestimmte Erfahrungen – wenn auch zu unterschiedlichen Zeitpunkten und an unterschiedlichen Orten – sich sehr stark ähneln, werden sie eher als singulär erlebt.

Übergreifend gefährden bürokratische Routinen eine demokratische politische Artikulation von Bedürfnissen und Forderungen von Geflüchteten, indem sie diese zum Objekt machen und entmächtigen, ihre Problemlagen individualisieren, gesellschaftliche Ungleichheit durch Verweis auf ihre rechtliche Legalität legitimieren und normalisieren. Sie begrenzen damit die Möglichkeiten von Geflüchteten, als Anteilslose unter Verweis auf das Versprechen einer pluralen Demokratie ihren Anteil einzufordern. Demokratiepolitisch stabilisieren sie das – gegenüber den Geflüchteten – exklusive und verhärtete institutionelle Apparateensemble der repräsentativen Demokratie in Deutschland. Der Anspruch auf demokratische Teilhabe, so die implizite Botschaft der alltäglichen bürokratischen Routinen, gilt nicht – oder nur in sehr begrenztem Umfang – für Geflüchtete. Die Erfahrungen von Geflüchteten im Umgang mit der staatlichen Bürokratie stehen exemplarisch auch für andere Gruppen, deren Alltag stark durch behördliche Entscheidungen reguliert wird (z.B. Sozialhilfeempfänger*innen) – auch wenn hier einzelne Pro-

bleme individuell weniger akzentuiert sind (z.B. Verständigungsschwierigkeiten). Die Anteilslosen – seien es Geflüchtete oder (andere) Empfänger*innen von Sozialleistungen – so zeigen die empirischen Befunde, werden durch den Staat verwaltet und reguliert.

Ein behördlich verwaltetes Leben produziert vielfältige Ohnmachtserfahrungen. Bürokratische Verfahren erweisen sich für die Betroffenen häufig als mit einem unverhältnismäßig hohen Ressourcenaufwand und einem hohen psychischen Druck verbunden, da, wie es im einleitenden Zitat heißt, »immer wieder Steine in den Weg gelegt werden«. Entscheidungen über das eigene Leben werden von Anderen getroffen und als willkürlich, unlesbar und unverständlich erlebt. Die Betroffenen sehen sich gleichzeitig weitreichenden Eingriffen in ihre individuelle Lebensführung und Privatsphäre ausgesetzt. Ihre Möglichkeiten, in den asymmetrischen Verhandlungen innerhalb der Behörden Einfluss zu nehmen, sind begrenzt. Dazu trägt auch die de-politisierende Wirkung des Rechts bei: Fallentscheidungen erscheinen nicht als politische Frage, sondern als Frage der Rechtsanwendung. Eine kollektive politische Artikulation der mit ihnen verbundenen Problemlagen wird dadurch erschwert.

Grafik 18: Ohnmachtserfahrungen aufgrund eines behördlich verwalteten Lebens



Quelle: Eigene Darstellung