

Anna Louban

Deutsche Migrationsbürokratie

Akteur:innen, Praktiken, rechtliche Regelungen
und die (un)intendierten Konsequenzen
institutioneller Dynamiken

272 Seiten · broschiert · € 39,90

ISBN 978-3-95832-427-5

© Anna Louban

Publikation: Velbrück Wissenschaft, 2026

© Anna Louban

Publikation: Velbrück Wissenschaft, 2026

I. Einleitung: Die deutsche Migrationsbürokratie aus ethnografischer Perspektive

Die Vorstellung, dass der Blick auf die Art, wie eine Gesellschaft mit ihren ›Anderen‹ umgeht (S. Hall 1994, Said 1978), Aufschluss darüber gibt, was sie »im Innersten zusammenhält« (Goethe 1808/2020: 13), hält in den Geistes- und Sozialwissenschaften bereits mit den Arbeiten von Foucault (1982: 211) und Goffman (1959/2006: 62) Einzug in den Grundbestand der jeweiligen fachlichen Analyse. Die vorliegende Forschung überträgt diesen Ansatz in den Kontext *bürokratischer Praktiken* und postuliert, dass die kritische Auseinandersetzung mit der *migrationsbürokratischen* Prozessierung von *de jure* Anderen, von in Deutschland lebenden Menschen nichtdeutscher Staatsbürgerschaft – Migrant:innen – Erkenntnisse zu den ineinandergreifenden Gegenstandsbereichen *Migration* und *Bürokratie* generiert. Dieser Ansatz eröffnet einen geklärten Blick darauf, welche bürokratischen Praktiken auch die Individuen im Innersten des Rechtsstaats – deutsche Staatsbürger:innen – bereits aktuell oder in Kürze in ihrem von Verwaltungspraktiken durchzogenen Alltag erwarten können, inklusive möglicher damit einhergehender Konsequenzen, die weder von gesetzgebender Instanz noch vonseiten der Behördenleitung noch von Mitarbeiter:innen des mittleren Managements vorgesehen waren und auch nicht hätten vorausgesehen werden können. Auch Behördenmitarbeiter:innen im direkten »Kundenkontakt« bleiben die Folgen ihrer diskursiven und nichtdiskursiven Handlungsweisen oftmals verborgen – ein Umstand, der die Auseinandersetzung mit den weitreichenden Folgen migrationsbürokratischer Praktiken umso dringender empfiehlt.

Die vorliegende Arbeit entstand in einem Zeitraum von über zehn Jahren. Im Jahr 2011 setzte eine zweimonatige qualitative Forschung in migrationsbezogenen Behörden und Beratungsstellen einer großen Mittelstadt im Süden Deutschlands den Grundstein des vorliegenden Forschungsprojekts. Die Ergebnisse dieser Studie wurden in Form meiner Masterarbeit¹ begutachtet und stellen im Verlauf der vorliegenden Argumentation wiederkehrende Referenzpunkte dar. In den Jahren 2012 bis 2014 erfolgte die ethnografische Feldforschung in den Wirkungsräumen unterschiedlicher Migrationsbehörden und Integrationseinrichtungen

¹ Louban, A. (2011): »Wir sind die Ausländerbehörde: So wird's gemacht!« *Eine ethnosozilogische Studie zur Produktion und Positionierung »des Migrant:innen« als Subjekt der deutschen Bürokratie* [Masterarbeit, Universität Konstanz].

der deutschen Hauptstadt. Insgesamt 16 Monate wurde an drei zentralen Orten der deutschen Migrationsbürokratie qualitativ geforscht.

Die Feldforschung in der zentralisierten Berliner *Ausländerbehörde*, die seit dem 01. Januar 2020 unter der Bezeichnung *Landesamt für Einwanderung (LEA)* geführt wird (LABO 2021: 25), umfasste sieben Monate. Den *Integrationskursen* verschiedener Art eines großen Berliner Bezirks konnte ich fünf Monate widmen. In der *Einbürgerungs- und Staatsangehörigkeitsbehörde* des gleichen Bezirks erfolgte anschließend eine viermonatige Feldforschung.

Die analytische Arbeit entlang des generierten Datenmaterials erstreckte sich ins Jahr 2023, in dem das Schlusswort verfasst wurde. Dementsprechend sind die einzelnen Facetten der vorliegenden Analyse zu unterschiedlichen Zeitpunkten hinsichtlich globaler Ereignisse und ihrer Auswirkungen auf die Themenfelder *Migration* und *Bürokratie* erarbeitet worden. Zu den Zäsuren in der Weltordnung des vergangenen Jahrzehnts zählt die wiederholte Zuspitzung des Kriegs in Syrien – einhergehend mit dem darauffolgenden Höchststand an gestellten Asylanträgen in Deutschland im Jahr 2015 (BAMF 2017: 10). Diese Entwicklung initiierte die Verabschiedung des ersten *Integrationsgesetzes* der Bundesrepublik im Juli 2016 (Deutscher Bundestag 2016). Es folgte die weltweite Covid-19-Pandemie, die im März 2020 als solche eingestuft wurde (World Health Organization 2020) und kurz darauf zur weltweiten Aussetzung der Bearbeitung von Einreise- und Aufenthaltsanträgen führte. Entsprechend pausierte sowohl die Bearbeitung von Anträgen auf Aufenthalt in Deutschland als auch die Annahme und Prüfung von Einbürgerungsanträgen.

Der seit Februar 2022 andauernde russische Angriffskrieg auf die Ukraine zwang erneut Millionen von Menschen in die Migration über die Grenzen ihres Staates hinaus. Erstmals in der Geschichte der Europäischen Union fand daraufhin die Richtlinie 2001/55/EG des Europäischen Rates vom 20. Juli 2001 (Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 2001) Anwendung in Form eines Durchführungsbeschlusses des Europäischen Rates (Amtsblatt der Europäischen Union 2022). Im Zuge dieses Ratsbeschlusses befreite auch Deutschland als Mitgliedstaat der Europäischen Union Menschen, die aufgrund des Kriegs in der Ukraine fliehen mussten, von der Visums- und Aufenthaltstitelpflicht bei Ersteinreise für einen Zeitraum von 90 Tagen (§ 24 AufenthG). Über eine Million Ukrainer:innen sind in den ersten eineinhalb Jahren des Kriegs auf diese Weise in den Wirkungsbereich deutscher Migrationsbürokratie getreten (Destatis 2023a).

1.1 Forschungsfrage und thematische Einbettung

Die Thematik *bürokratischer Praktiken* im Wirkungsbereich deutscher Migrationsbehörden ist von Anfang an auf das Interesse meiner Mitmenschen gestoßen. An dieser Stelle profitierte das Projekt nachhaltig von seiner lebensweltlichen Anschlussfähigkeit. Schließlich stellt ›die Bürokratie‹ uns alle regelmäßig vor Herausforderungen, die uns unlogisch, unnötig, willkürlich oder schlichtweg lästig erscheinen (z. B. Sucker-Sket 2023). Selbst David Graeber, dessen Expertise hinsichtlich moderner bürokratischer und sozioökonomischer Strukturen bereits zu seinen Lebzeiten weltweit geschätzt worden ist, brachte der Versuch, die Bankangelegenheiten seiner erkrankten Mutter zu regeln, an den Rand seiner kognitiven Kapazitäten und faktischen Handlungsfähigkeit (Graeber 2015: 45–104).

Seine persönliche Erfahrung bettet Graeber in eine wissenschaftliche Abrechnung mit der Utopie der Effizienz bürokratischer Verfahren ein (Graeber 2015: 45–104). Unmissverständlich zeigt sich, dass die Eigendynamiken bürokratischer Praktiken innerhalb spezifischer institutioneller Handlungsräume selbst einen ausgewiesenen Bürokratieexperten Schachmatt setzen können. Mit dieser ebenso faszinierenden wie ernüchternden Einsicht über den Gegenstandsbereich der Bürokratie richtet die vorliegende Arbeit ihren Fokus auf zentrale Orte der nationalen Migrationsbürokratie und setzt sich die Bearbeitung folgender Forschungsfrage zum Ziel:

Welche (un)intendierten und (un)vorhersehbaren Konsequenzen bringen die diskursiven und nichtdiskursiven Praktiken hervor, derer sich Akteur:innen der deutschen Migrationsbürokratie bedienen?

Dementsprechend nimmt die vorliegende Arbeit eine praxeologische Perspektive (Giddens 1984, Reckwitz 2006, 2008, Schatzki 1996) ein und versteht Praktiken »als sich wiederholende Formationen, als Strom eines Praxisgeschehens, der sich durch Zeit und Raum bewegt« (H. Schäfer 2016: 142–143). Die wiederkehrende Ausübung bestimmter migrationsbürokratischer Handlungsweisen wird als ein zentrales Element ihrer Beschaffenheit verstanden:

»Praktiken ereignen sich und sind aufgrund ihrer Wiederholung identifizierbar und erfahrbar. Unter diesem Blickwinkel sind Praktiken ein kulturell verfügbares und zirkulierendes Repertoire, an das Subjekte zitierend anschließen können« (H. Schäfer 2016: 142–143).

In Bezug auf das transformative Moment des Übergangs zwischen Norm und Fall im Wirkungsbereich deutscher Migrationsbehörden konzentrieren sich die hier vorgelegten Forschungsergebnisse insbesondere auf die Bedingungen, Ausgestaltung, Anschlussfähigkeit und Konsequenzen der

diskursiven und nichtdiskursiven bürokratischen Praktiken, welche die *Mitarbeiter:innen der Ausländerbehörde* in bürokratischen Begegnungen mit ihren »Kunden«² heranziehen. Die Handlungen »praktischen Sinns« (Reckwitz 2003: 283), die in Interaktionen zwischen *Mitarbeiter:innen der Einbürgerungsbehörde* und ihren »Kunden« teilnehmend beobachtet werden konnten, sind im Sinne von Geertz (1973/1983: 10) verdichtend in die Beschreibung eingegangen. Die Interaktionen der unterschiedlichen Akteur:innen im Kontext des seit dem Jahr 2005 standardisierten Integrationskurses sind in der vorliegenden Arbeit wenig verschriftlicht worden, trugen jedoch maßgeblich zu der komplementären und kontrastierenden Analyse bei.

Resonanz von außen und Momente der Angleichung bürokratischer Praktiken

Über ein Jahrzehnt hinweg hatte ich die Möglichkeit, die resonanzvollen Reaktionen meines beruflichen und privaten Umfelds auf erste Beobachtungen und anfängliche Thesen meiner Arbeit zu sammeln. Regelmäßig erwiderten Kolleg:innen, Freund:innen und Bekannte mit der Narration eigener verwirrender und oftmals frustrierender Erlebnisse aus verwaltungsspezifischen Kontexten. Zwar ähnelten sich alle Erzählungen durchgehend bezüglich eines unumgänglichen Irritationsmoments, das Begegnungen bürokratischer Art hervorriefen. Hinsichtlich der einzelnen bürokratischen Praktiken, durch die sie adressiert worden sind, unterschieden sich allerdings die Geschichten der Menschen, die bereits Formen *migrationsbürokratischer Prozessierung* erfahren haben (dass es sich hierbei nicht ausschließlich um ausländische Staatsbürger:innen handelt, wird im weiteren Verlauf deutlich), von den Erzählungen derjenigen, die bislang keine Berührungspunkte mit der deutschen Migrationsbürokratie hatten.

Mit voranschreitender Zeit hingegen berichteten Menschen, die bislang keinerlei persönliche Berührungspunkte mit der deutschen Migrationsbürokratie hatten, von zunehmend ähnlichen Erfahrungen bei der Regelung ihrer verwaltungsbezogenen Angelegenheiten wie ihre migrationsbürokratisch prozessierten Mitmenschen. Diese Beobachtung lässt sich anhand folgender Beispiele illustrieren.

- Der Begriff »Kunden« findet in der vorliegenden Arbeit durchgehend in Anführungszeichen Verwendung, da es sich hierbei um einen emischen Begriff handelt, den die Mitarbeiter:innen der Ausländerbehörde verwendeten, sofern sie sich auf Menschen bezogen, deren aufenthaltsrechtliche Angelegenheiten sie bearbeiteten. Diese Antragsteller:innen selbst bezeichneten sich nicht als »Kunden«. Vielmehr verwiesen sie in Gesprächen wiederholend darauf, dass sie sich »ganz bestimmt nicht als Kunden [behandelt] fühlen«.

Passbilder mit Ablaufdatum

Durch die weltweit andauernde Covid-19-Pandemie veränderten sich die Rahmenbedingungen der bürokratischen Begegnungen in den deutschen Bürgerbüros insbesondere in den Jahren 2020 bis 2022. Durchsichtige Plastikaufsteller, die die virale Ansteckungsgefahr reduzieren sollten, ragten nun zwischen den Mitarbeiter:innen der jeweiligen Ämter und ihren »Kunden« in die Höhe. Die durch die Plastikscheiben (und zweifelsohne auch durch den pandemiebedingten Einsatz von Gesichtsmasken) veränderte Akustik bürokratischer Begegnungen führte zu einer Veränderung der Interaktion von Akteur:innen bürokratischer Begegnungen. Auch wenn die interaktionalen Auswirkungen der in den Bürgerbüros platzierten Plastikscheiben in ihrer Intensität nicht an die in Kapitel 2 beschriebenen Auswirkungen heranreichten, die die Glasscheiben der ausländerbehördlichen Registraturen auf die Interaktion von Mitarbeiter:innen und Migrant:innen hatten, zeigt die Betrachtung beider Situationen deutliche Parallelen auf. Schließlich wird das Beibehalten einer gemäßigten Stimmlage durch materielle Barrieren unumgänglich erschwert.

Unter solch veränderten innenarchitektonischen und akustischen Bedingungen in Behörden und staatlichen Einrichtungen suchte ein Bekannter das für ihn zuständige Berliner Bezirksamt auf, um einen neuen Reisepass zu beantragen. Neben einer Interaktion durch die Scheibe begegnete er einer weiteren, ihm bislang unbekanntem bürokratischen Spezifik, die im migrationsbürokratischen Kontext längst zum Standard gehört – der begrenzten Gültigkeit von Passbildern. Als der Zeitpunkt gekommen war, der Sachbearbeiterin ein analoges Passbild zu überreichen, ertönte nicht, wie so oft, das bezeichnende Geräusch des behördlichen Scanners, sondern lediglich das Mausklicken der Behördenmitarbeiter:innen, berichtete er. Kurze Zeit später schob die Bearbeiterin sein Passbild mit der Aussage »Das Passbild darf nicht älter als sechs Monate sein!« (unter der Plastikscheibe hindurch) über die Tischplatte zurück. Dass die Passbildgültigkeit abgelaufen war, begründete die Mitarbeiterin nicht etwa mit einem Mangel an Wiedererkennbarkeit der vor ihr sitzenden Person, sondern stellte sie fest durch die Entdeckung des gleichen Bilds in der Computermaske des im Vorjahr beantragten Personalausweises.

Den Einwand des Antragstellers, das mitgebrachte Bild entspreche einwandfrei den biometrischen Vorgaben, wies die Bearbeiterin als unzulässig ab. Für den Protagonisten der Anekdote folgte ein Irrlauf zum Fotoautomaten, eine gescheiterte Suche nach passenden Geldscheinen und -münzen, die er für die Benutzung des Automaten benötigt hätte, sowie die anschließende nervenaufreibende Auseinandersetzung mit einem Computerprogramm, das eine digitale Bilderstellung für die Passbeantragung versprach.

Ohne es zu ahnen, begegnete mein Bekannter bürokratischen Praktiken, denen ausländische Migrant:innen seit Jahrzehnten regelmäßig in Ausländerbehörden unterworfen sind. Sie reagieren mit Unverständnis darauf, dass ein biometrisch korrekt aufgenommenes Lichtbild abgelehnt wird (siehe Kapitel 3), und mit Irritation, wenn ein vermeintlich benutzerfreundliches Programm nicht auf Anhieb zu bedienen ist (siehe Kapitel 4). Der Widerstand, der sich angesichts des gesamten Prozesses regt, scheint zunächst banal und vor allem individueller Natur. Vor dem Hintergrund der hier vorgestellten Forschungsergebnisse muss jedoch festgestellt werden, dass es sich keineswegs um Einzelfälle an Ärgernissen handelt, sondern vielmehr um die symptomatischen Erscheinungen diskursiver und nichtdiskursiver bürokratischer Praktiken, die infolge gesetzlicher Vorgaben und institutioneller Eigendynamiken auftreten.

Regelmäßige biometrische Erfassung von Baby- und Kindergesichtern

Bis ins Jahr 2012 wurden deutsche Kinder in die Reisepässe ihrer Eltern eingetragen. Seit Juni 2012 bedarf es nach Verordnung (EG) Nr. 444/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates für jedes Kind eines eigenständigen Reisedokuments (Amtsblatt der Europäischen Union 2009). Die Gültigkeit des Kinderreisepasses betrug in den Jahren 2012 bis 2020 *sechs* Jahre. Im Januar 2021 wurde die Gültigkeit der deutschen Kinderreisepässe auf *ein* Jahr beschränkt (§ 5 Abs. 2 PassG; 2024 wurde der Kinderreisepass abgeschafft). Diese Gültigkeitsdauer ist jedoch an die Voraussetzung gekoppelt, dass das Kind auf dem entsprechenden biometrischen Bild »zur Feststellung der Identität« (§ 1 Abs. 1 PAuswG) beziehungsweise zur Verifikation von der jeweils beauftragten Person wiederzuerkennen sei. Rechtlich betrachtet wäre eine regelmäßige Aktualisierung des Passbilds insbesondere bei Babys und Kleinkindern, deren physische Merkmale sich besonders schnell ändern, bereits nach wenigen Wochen oder Monaten nötig. In der nationalen Verwaltungspraxis sieht man aber aus »pragmatischen Gründen darüber hinweg«, erklärte mir eine Mitarbeiterin eines Berliner Bürgeramts.

Die Ausweispflicht für deutsche Kinder setzt in der Bundesrepublik zwar erst mit dem 16. Geburtstag ein (§ 1 PAuswG). Bei Verlassen des Inlands ist ein Ausweisdokument für deutsche Kinder jedoch unabdingbar (Urt. v. 06.10.2021, Az. C-35/20). Vor diesem Hintergrund finden sich seit Beginn des Jahrs 2021 Eltern deutscher Kinder, die beispielsweise zu Urlaubszwecken einen Kinderpass benötigen, mitunter jährlich in der Situation wieder, ihre Babys und Kleinkinder fotografieren lassen zu müssen.

Für zahlreiche Migrant:innen war diese Praxis bereits im Jahr 2013 eine wiederkehrende Handlung: Kinder jeden Alters wurden regelmäßig auf aufeinander gestapelte Packungen Druckerpapier gesetzt, die ein Mitarbeiter der Gebäudepflege auf dem Drehstuhl des Fotoautomaten platzierte, damit »die Lütten« die vorgegebene Höhe des Automatenobjektivs erreichten. Oftmals handelte es sich hierbei um Kinder von Migrant:innen, die über einen höchst fragilen ausländerrechtlichen Status verfügten: Menschen, die lediglich im Besitz einer Bescheinigung waren, auf der ihr Name, ihr Passbild sowie der unmittelbare Zeitraum festgehalten war, in dem sie Deutschland »zu verlassen haben« – ein schwarz-weiß auf DIN-A4-Papier gedrucktes Dokument mit der sperrigen Bezeichnung Grenzübertrittsbescheinigung. »GÜB« nannten es die zuständigen Behördenmitarbeiter:innen. In Entsprechung ihrer Funktion hatte eine »GÜB« *de jure* nur wenige Wochen Gültigkeit. War die auf der Grenzübertrittsbescheinigung ausgewiesene Person innerhalb dieses Zeitraums *de facto* nicht ausgereist, folgte die Ausstellung einer weiteren »GÜB«. Alle sechs Monate wurde hierzu ein neues biometrisches Passbild benötigt. Dieses Vorgehen wurde bis zur faktischen Ausreise der betroffenen Personen Frist für Frist wiederholt, denn wo die rechtlichen und faktischen Ebenen nicht in einen sinnvollen Zusammenhang gebracht werden können, bedarf es einer umso intensiveren Stabilisierung *de administratione* (siehe Kapitel 8 und 9). Babys und Kinder erhielten eigene Grenzübertrittsbescheinigungen und benötigten entsprechend regelmäßig biometrische Passbilder, die im Jahr 2013 unzählige Male jeweils für sieben Euro in den in der Ausländerbehörde aufgestellten Fotoautomaten angefertigt wurden.

Mobilität von Individuen als Gegenkonzept zum Nationalstaat

Scheitert die migrationsbürokratische Begegnung zwischen Antragsteller:in und Mitarbeiter:in der jeweiligen grenzwahrenden Behörde, wird der Nationalstaat in seiner restriktiven Macht spürbar (z. B. A. Hall 2012, Amoores/A. Hall 2010, Fassin 2011, Murphy/Maguire 2015). Dies gilt sowohl für diejenigen, die den eigenen Staat verlassen, als auch für Menschen, die (weiterhin) ihr Leben in Deutschland gestalten möchten. Erstere büßen die Möglichkeit ein, sich (legal) über die Grenzen der Bundesrepublik hinaus zu bewegen. Letztere verlieren die Möglichkeit, ihr Leben (weiterhin) in Deutschland verbringen zu können; sie werden zum Verlassen des deutschen Territoriums aufgefordert. Diese lebensweltlichen Konsequenzen ereilen nicht nur die jeweiligen Antragsteller:innen, sondern verhindern regelmäßig familienzusammenführende Umzüge oder bedingen die unerlässliche Umsiedlung ihrer Familienmitglieder, wie in Kapitel 3, Kapitel 7 und Kapitel 10 erörtert wird. Die

Wiederherstellung der Einheit von Territorium, Volk und Gewalt, die nach rechtswissenschaftlicher Definition den Nationalstaat ausmacht (Jellinek 1929), scheint stets über den nach Mobilität strebenden Individuen zu schweben.

Historische Arbeiten zeichnen nach, wie die Bewegung von Individuen über nationalstaatliche Grenzen als theoretische Gegenkonzeption zum Nationalstaat (z. B. Scott 2008, Torpey 2000) oder gar als konkrete Strategie verstanden werden muss, derer Menschen sich bedienen, um sich gezielt dem Konzept des Staatswesens zu entziehen (Scott 2009: 6). Wohlwissend um die Mobilitätsambitionen der seinem Zugriff unterstehenden Individuen (Scott 2009: 6), deren Bewegung es zu überwachen (Foucault 1975/1977) und gegebenenfalls zu verhindern (Torpey 2000) gilt, ergibt sich für »den modernen Staat« (Foucault 1982: 214) umso deutlicher die Notwendigkeit, neue Individuen in ihrer Bewegung zu kontrollieren und zu steuern.

»[W]e should consider the »modern state« [...] as a very sophisticated structure, in which individuals can be integrated«, postuliert Foucault (1982: 214). Im Kontext der nationalen Migrationsbürokratie geschieht diese Integration durch die migrationsbürokratische Prozessierung zum Verbleib eingereister Individuen. Dementsprechend ist allen Einrichtungen der staatlichen Migrationsbürokratie gemein, dass sie als Orte konzipiert sind, an denen entschieden wird, »who is »in« and who is »out« in membership terms« (Torpey 2000: 158). Die Annäherung der bürokratischen Erfahrungen von Menschen, die eine migrationsbürokratische Prozessierung durchlaufen haben, und solchen, bei denen dies nicht der Fall ist, in behördlichen Kontexten, die aus den oben angeführten resonanzvollen Anekdoten hervorgeht, verdeutlicht, dass der Versuch, Migrant:innen besonders intensiv zu überprüfen, zu überwachen, zu übersetzen und verwaltungstechnisch zu überarbeiten – sie zu *subjektivieren* (Foucault 1975/1977, 1982, Reckwitz 2006, 2008) –, dazu führt, dass auch die Staatsbürger:innen durchdringender erfahren, wie es ist

»to be kept in sight, inspected, spied upon, directed, law-driven, numbered, enrolled, indoctrinated, preached at, controlled, estimated, valued, censured, commanded, [...], noted, registered, enrolled, taxed, stamped, measured, numbered, assessed, licensed, authorized, admonished, forbidden, reformed, corrected, punished [...] trained, ransomed, exploited, monopolized, extorted, squeezed, mystified, robbed« (Proudhon 1923/2003: 294).

Das Ausmaß der Expansion dieser diskursiven und nichtdiskursiven Praktiken, die im Kontext der deutschen Migrationsbürokratie entstehen, wird umso deutlicher, wenn man sich in Erinnerung ruft, dass die rechtliche Definition von nichtdeutschen Staatsbürger:innen (§ 2 Abs. 2 AufenthG) *ex negativo* aus der Definition deutscher Staatsbürger:innen

(Art. 116 Abs. 1 GG) abgeleitet wird: Als »Ausländer« (§ 2 Abs. 1 AufenthG) gelten in Deutschland die Menschen, die nicht Deutsche im Sinne des Grundgesetzes sind. In der Konsequenz wird systematisch die »membership« (Torpey 2000: 158) der eigenen Staatsbürger:innen infrage gestellt.

Vor dem Hintergrund des ethnologischen Verständnisses des Nationalstaats, das der vorliegenden Arbeit zugrunde liegt (Abrams 1977/1988, Asad 2004, Ferguson/A. Gupta 2002, Heyman 2013, Kirsch 2010, Mitchell 1991, 2006, Sharma/A. Gupta 2006), rücken Akteur:innen, die mit der täglichen Ausführung ihrer Praktiken zum Bestehen des Staates beitragen, in den Fokus der Betrachtung. »[S]tates are internally complex and composed of many agents« (Smart 1999: 100). Aufgrund ihrer grenzwahrenden Tätigkeit sind Mitarbeiter:innen der nationalen Migrationsbehörden auf besondere Weise als *state agents* zu verstehen, die häufig im Zusammenspiel mit nichtstaatlichen Akteur:innen zur Stabilisierung bestehender soziokultureller Ordnungen beitragen (z. B. Kirsch/Grätz 2010). Entsprechend schließen die hier vorgelegten Ergebnisse an die Forschungsrichtung *anthropology of the state* an, zu der die oben genannten Arbeiten maßgeblich beitragen. Das im Entstehen begriffene komplementäre Forschungsfeld der *anthropology of the statelessness* (J. Beyer 2022a, 2022b), das sich auch im spezifischen Kontext der Migration (z. B. Vlieks 2017, Malkki 1995) damit auseinandersetzt, wie der Staat durch seinen strukturellen Aufbau Staatenlosigkeit als Anomalie konstituiert, vervollständigt die Rahmung der vorliegenden Argumentation.

1.2 Wenn Migration und Bürokratie aufeinandertreffen

Die vorliegende Arbeit trägt zum Forschungsfeld der *anthropology of bureaucracy* bei, das sich der Untersuchung von Orten und Kontexten »der Bürokratie« aus ethnologischer Perspektive widmet (z. B. Bear/Mathur 2015, Dubois 2016, Herzfeld 1992/2021, Heyman 1995, 2004, Hoag 2011, Lipsky 1980/2010, Mathews 2008). Lipsky (1980/2010), der den für diese Forschungsrichtung zentralen Begriff der *street-level bureaucrats* prägte, konzentriert seine Analyse auf die Ausgestaltung von Ermessensspielräumen durch die Behördenmitarbeiter:innen, die im direkten Kontakt zu Empfänger:innen staatlicher Ressourcen stehen. Im Rekurs auf sein Konzept der *street-level bureaucracy* haben zahlreiche Studien die Arbeitsweisen von Behördenmitarbeiter:innen, Polizist:innen, Lehrer:innen und Sozialarbeiter:innen sowie die daraus hervorgehenden kontext- und akteur:innenbezogenen Konsequenzen beleuchtet (z. B. Dubois 2016, Maynard-Moody/Musheno 2000, Riccucci 2005). Eine der zentralen Herausforderungen, mit denen sich die in

staatlichen Behörden tätigen *street-level bureaucrats*, Behördenmitarbeiter:innen im direkten »Kundenkontakt«, in ihrem Arbeitsalltag konfrontiert sehen, ist die täglich notwendige *Navigation* durch rechtliche, politische und arbeitsplatzbezogene Rahmenbedingungen (z. B. Bergmann 2006), die mitunter in Konkurrenz zueinander stehen können. Dieses Dilemma zeigt sich im Kontext der Migrationsbürokratie, die als Sonderfall des Gegenstandsbereichs der Bürokratie konzipiert ist (siehe Kapitel 3), umso deutlicher.

Ethnografisch ausgerichtete Arbeiten haben die Forschungsfelder *Bürokratie* und *Migration* miteinander in Beziehung gebracht und »in besonderer Weise die Produktion von Fällen und Fakten durch bürokratische Akteur*innen, Institutionen und Prozesse« (P. Schäfer 2022: 115) herausgestellt. Schäfer führt die Beiträge von Scheffer (2001), Spire (2007), Miaz (2017) und Dahlvik (2016, 2018) an. Die ergiebigen Arbeiten von Herzfeld (1992/2021, 2005, 2016) und Mathews (2008) zur Bedeutung von Macht vor dem Hintergrund interpersoneller Beziehungen in bürokratischen Kontexten sowie De Genovas (2002) und Heymans (2013) Beiträge zur Einbettung von Migration in das Feld der »Illegalität« (siehe auch Chauvin/Garcés-Mascareñas 2014) ergänzen diese Auflistung. Auch Hoag (2011), Hull (2003) und A. Hall (2012) haben zur Aufbereitung der Beziehung zwischen Akten, Fakten und Fällen auf der Ebene der *street-level bureaucracy* beigetragen.

Obschon in kritischer Distanz zu klassischen Bürokratietheorien (z. B. Weber 1922/2002) positioniert, werden auch ethnografische Beiträge zur Anthropologie der Migrationsbürokratie immer wieder von der Mechanik der Bürokratie überwältigt. Gregory Feldmans Arbeit zur europäischen Migrationsbürokratie beispielsweise mündet in eine Überhöhung der mechanischen Seite des »migration management apparatus« (Feldman 2012: 24) bei entsprechender Vernachlässigung der *sozialen* Komponente bestehender Zusammenhänge (Caton 2013: 165). Ein Einwand, dessen Relevanz auch Didier Fassin (2011) unermüdlich betont: Für ihn ist die Migrationsbürokratie ausdrücklich »not an impersonal machine mechanically rejecting immigrants; it is composed of men and women who routinely generate decisions affecting the lives of others« (Fassin 2011: 218); er fordert daher eine entsprechende Auseinandersetzung.

Mögen Verwaltungsinstitutionen aus der Perspektive der Bittstellenden träge und langsam erscheinen, stellen sie in ihrem Inneren höchst dynamische Gebilde dar. Räume der Bürokratie sind stets auch soziale Räume, die eine Fülle an nebeneinander bestehenden oder miteinander verwobenen, zum Teil aufeinander bezogenen, manchmal auch isoliert bestehenden *diskursiven und nichtdiskursiven Praktiken* (Reckwitz 2006, 2008, H. Schäfer 2016) beheimaten. Sie können sowohl in ihren Konsequenzen (un)intendiert wie (un)vorhersehbar sein als auch in Hinsicht auf ihr situatives Entstehen, ihre Expansionsfähigkeit, ihre Beständigkeit,

die bis zur Beharrlichkeit reichen kann, variieren (z. B. Bjerge/Bjerregaard 2017, Dahlvik 2018, Dubois 2016, Lipsky 1980/2010).

Insbesondere *der Kontext der Ausländerbehörde* fällt durch ein vielfältiges und bewegungsreiches Zusammen- und Nebeneinanderspiel bürokratischer Praktiken auf. Begründet ist dieser Umstand neben einem anhaltenden Personalmangel, der bereits im Jahr 2013 von der Behördenleitung beklagt worden ist, insbesondere im »Anwendungsbereich« des Aufenthaltsgesetzes (§ 1 AufenthG) und der entsprechenden strukturellen Funktion der Ausländerbehörde, in deren »Zuständigkeit« (§ 71 AufenthG) die Umsetzung dieses Gesetzes liegt. Im Zuge dieser Zuständigkeit übernehmen die Mitarbeiter:innen der Ausländerbehörde sowohl die Aufgabe, aufenthaltsrechtliche Anträge neu eingereister Migrant:innen zu prüfen, als auch diejenige Menschen nichtdeutscher Staatsbürgerschaft regelmäßig migrationsbürokratisch zu prozessieren, die bereits dauerhaft, teilweise seit ihrer Geburt, in Deutschland leben.

Die Notwendigkeit einer wiederkehrenden Antragstellung entfällt für nichtdeutsche Staatsbürger:innen,³ die ihren Lebensmittelpunkt in Deutschland unterhalten, erst (a) mit dem Erlangen einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis (meist nach § 9 AufenthG) oder aber (b) durch Einbürgerung (meist nach § 10 Abs. 1 StAG). Obwohl die Chronologie der migrationsbürokratischen Prozessierung das (zumindest absehbare) Erlangen einer unbefristeten Aufenthaltserlaubnis einer Einbürgerung voranstellt (§ 10 StAG), gestalten sich die migrationsbürokratischen Biografien Eingebürgerter faktisch oftmals anders. Kapitel 8 widmet sich der Betrachtung dieses Phänomens und zeigt auf, welche Rolle Mitarbeiter:innen der Ausländerbehörde dabei einnehmen können.

Solange die migrationsbürokratische Prozessierung nicht auf die eine oder andere Weise zum Abschluss gebracht worden ist, besteht für die Migrant:innen die Unumgänglichkeit wiederkehrender *bürokratischer Begegnungen* (z. B. Tuckett 2015: 71–76, Dubois 2016) mit den Mitarbeiter:innen der Ausländerbehörde. Sowohl jede Antragstellung der »Kunden« als auch die Entscheidung der Behördenmitarbeiter:innen über den jeweiligen Antrag finden im behördlichen Idealfall innerhalb *einer* persönlichen »Vorsprache« statt. Im Zuge solcher »Vorsprachen« stehen die *antragstellenden Migrant:innen* vor der Herausforderung, den Mitarbeiter:innen der Ausländerbehörde einen bürokratisch lesbaren Querschnitt durch ihr gesamtes Leben sowie gegebenenfalls das Leben ihrer Lebenspartner:in und Kinder zum Zeitpunkt besagter »Vorsprache« bei begrenztem Kulanzrahmen nachvollziehbar und glaubhaft zu präsentieren. Die *Behördenmitarbeiter:innen* hingegen stehen vor der Aufgabe, die Prüfung der vorgelegten Dokumente, Formulare und unzähligen Kopien

3 EU-Bürger:innen sind an dieser Stelle ausgenommen (§ 1 Abs. 2 Nr. 1 AufenthG).

in- und ausländischer Dokumente sowie zahlreicher weiterer bürokratischer Artefakte (z. B. Hull 2012a, Hull 2012b, Street 2011) vor dem Hintergrund komplexer juristischer Vorgaben und oftmals ungewöhnlicher rechtlicher oder bürokratischer Konstellationen zu leisten.

Ausgehend von migrationsbürokratischen Begegnungen – also den Interaktionen zwischen Migrant:innen und Behördenmitarbeiter:innen, die notwendigerweise im Kontext der Migrationsbürokratie stattfinden – wird nachgezeichnet, mit welchen Praktiken insbesondere Mitarbeiter:innen der Ausländerbehörde auf der Ebene der *street-level bureaucracy* (Lipsky 1980/2010) durch die deutsche Migrationsbürokratie navigieren. Diese bürokratischen Praktiken, die von involvierten Akteur:innen »vollzogen und reproduziert werden« (Reckwitz 2003: 291), entstehen oftmals in Situationen akuter Dringlichkeit und können sich in bestimmten migrationsbürokratischen Kontexten lange über diese Entstehungssituation hinaus im Repertoire der Behördenmitarbeiter:innen halten.

Man könnte argumentieren, dass die Art, in der migrationsbürokratische Begegnungen verlaufen, und die damit einhergehenden Folgen für die Betroffenen im Einzelfall zwar unschön sein können, allerdings im Aufenthaltsgesetz festgeschrieben sind und eine über das gültige Recht hinausgehende Auseinandersetzung mit der Thematik überflüssig sei – ein Einwand, der regelmäßig vonseiten praktizierender und forschender Jurist:innen vorgebracht wird. Kombiniert mit dem Vorwurf der Banalität ethnologischer Forschungsansätze, die eine weiterführende Wissensgenerierung in rechtlich definierten Gesellschaftsbereichen anstreben, ist dies eine Ansprache, die selbst Latour zuteilwird (Turner 2013: 273).

Was normativ ausgerichtete Disziplinen jedoch vernachlässigen, ist der Umstand, dass das geschriebene Gesetz auch in primär rechtlich definierten Lebensbereichen lediglich *einer* von vielen Referenzpunkten konkreter Handlungsweisen ist. Zudem bedürfen Gesetzestexte einer Ausführung in Form konkreter diskursiver und nichtdiskursiver Praktiken, die von involvierten Akteur:innen wiederholt vollzogen werden. Die Auseinandersetzung mit der Art, in der sich Menschen in gesetzlich gerahmten sozialen Ordnungen bewegen, und den Auswirkungen von Handlungen, die im Rekurs auf »das Recht« und Gesetze vollzogen werden, fallen in das Feld der *legal anthropology* (für einen Überblick siehe z. B. Donovan 2007, Roberts 2013) – ein Forschungsfeld, das gemeinsame Interessen mit Beiträgen zur ethnologischen Bürokratieforschung aufweist.

Nationale Migrationsbürokratie.
Thematische Abgrenzung und analytische Anlehnung

Street-level bureaucrats fungieren als »guardians of a restricted good« (Heyman 2009: 381). In einer vornehmlich in Nationalstaaten organisierten

Welt ist das Recht auf Aufenthalt innerhalb eines bestimmten staatlichen Territoriums ein basales begrenztes Gut, dessen Verteilung auf der Ebene der *street-level bureaucracy* reguliert wird. Insbesondere im deutschen Kontext differenziert sich das Themengebiet der nationalen Migrationsbürokratie in *zwei* rechtlich-institutionelle Bereiche:

- (a) das Asylgesetz (AsylG), das von den Mitarbeiter:innen des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF) umgesetzt wird,
- (b) das Aufenthaltsgesetz (AufenthG), das von den Mitarbeiter:innen der Ausländerbehörde (ABH) angewandt wird.

Während Menschen, die einen *zweckbezogenen* Aufenthalt in Deutschland anstreben, ausschließlich die Ausländerbehörde aufsuchen, erfahren Menschen, die in der Bundesrepublik Asyl beantragen, eine migrationsbürokratische Prozessierung durch die Mitarbeiter:innen beider Behörden – BAMF und Ausländerbehörde. Dies ist dem Umstand geschuldet, dass Antragsteller:innen vor, während und im Anschluss an »vom BAMF bewilligte oder abgelehnte Asylanträge« auch einer aufenthaltsrechtlichen Erlaubnis bedürfen. Ein leitender Mitarbeiter der Ausländerbehörde der Stadt Leipzig, den Philipp Schäfer im Rahmen seines Promotionsprojekts im Jahr 2016 interviewte, fasst die ineinandergreifenden Zuständigkeitsbereiche der beiden Behörden treffend zusammen:

»Das Asylverfahren läuft beim BAMF als federführende Behörde. Die sind auch der letztendliche Entscheidungsträger, ob oder ob nicht Asyl gewährt wird. Und währenddessen bekommen sie von uns [Mitarbeiter:innen der Ausländerbehörde] immer wieder Verlängerung ihrer jeweiligen Dokumente und entsprechende Erlaubnisse oder Verwehungen von möglichen Auflagen – Klammer auf – Arbeitserlaubnis, Ausbildung – Klammer zu. Ist das Verfahren abgeschlossen und die ganze Sache geht für den Betroffenen gut aus, sprich Asyl wird gewährt, dann sind wir diejenigen, die über einen Aufenthaltstitel entscheiden. Und wenn sie das negativ entschieden haben, dann sind wir zumindest die Behörde, die über Duldung entscheidet, das heißt normalerweise Negativentscheid, die müssten nach Hause, können aber Gründe geltend machen, die das verhindern« (P. Schäfer 2022: 116).

Zusätzlich zu den aufenthaltsbezogenen Angelegenheiten, die im Zusammenhang mit anstehenden, laufenden und abgeschlossenen Asylverfahren anfallen, obliegt den Mitarbeiter:innen der Ausländerbehörde die Bearbeitung *aller* Anträge auf zweckbezogenen Aufenthalt nach dem Aufenthaltsgesetz. Die Zwecke eines Aufenthalts in Deutschland können verschieden sein und von der Aufnahme einer Arbeitsstelle (§ 18 AufenthG) oder dem Absolvieren eines Studiums (§ 16b AufenthG) bis hin zu familiären Gründen (§§ 27–36 AufenthG) wie dem Führen einer Ehe (z. B. § 28 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 AufenthG) oder der Ausübung

von Sorgerechtpflichten (§ 28 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 und Satz 1 Nr. 3 AufenthG) reichen.

Zwar können stets mehrere Gründe oder Zwecke aufseiten der Antragsteller:innen bestehen, beispielsweise der Abschluss einer Ehe und eines Arbeitsvertrags, kumulativ aufenthaltsrechtlich geltend gemacht werden können sie jedoch *nicht*. Hier besteht eine Analogie zu der Art, auf die der deutsche Staat ausländische Staatsbürger:innen, die im Besitz mehrerer Staatsbürgerschaften sind, »sieht« (Scott 2008). »Für uns ist er entweder [Staatsbürgerschaft 1] oder [Staatsbürgerschaft 2]«, erläuterte eine Mitarbeiterin der Ausländerbehörde den Sachverhalt eines »Kunden«, der im Besitz mehrerer Staatsbürgerschaften war. Dieser Moment der verwaltungstechnisch hergestellten Klarheit verdeutlicht erneut das Zusammenspiel zwischen den Handlungsweisen von *street-level bureaucrats* und der Perspektive des Staates auf Individuen, die sich dauerhaft auf seinem Territorium aufhalten (Scott 2008).

Obwohl die thematische Abgrenzung zur Forschung bezüglich asylbezogener Prozessierung von Menschen notwendig ist, profitiert die vorliegende Arbeit von den facettenreichen Erkenntnissen der Literatur, die sich mit den Prozessen des BAMF (z. B. Hohlfeld 2008, Probst 2012) sowie den entsprechenden Schweizer (z. B. Affolter 2022, Monnier 1995), französischen (z. B. Fassin 2013, Probst 2012), britischen (z. B. A. Hall 2012, 2013, Kelly 2012) oder auch kanadischen (Tomkinson 2018) Pendants dieser Behörde auseinandersetzen. Insbesondere die »Feststellung von Un-Glaubwürdigkeit [sic!] im Asylverfahren ist ein verwegenes Unterfangen« (Scheffer 2003: 432), das analytische Parallelen zur Echtheitsprüfung von Angaben und Aussagen der »Kunden« in der Ausländerbehörde aufweist (siehe Kapitel 3). Unter den Begriffen *mistrust* (Griffiths 2012, Probst 2012), *denial* (Souter 2011), *suspicion* (Alpes/Spire 2014, Bohmer/Shuman 2008) und *disbelief* (Anderson et al. 2014, Jubany 2017, Marfleet 2006: 233) stellen sowohl asylbezogene Arbeiten als auch Beiträge zur aufenthaltsrechtlichen Migrationsbürokratie anschlussfähige Konzepte vor. Auch Beiträge aus den *refugee studies* und *human rights studies* (z. B. Amoores/A. Hall 2010, Hertzog 1999, Malkki 1992, Tickin 2006) bieten wertvolle Anknüpfungspunkte für die hier dargelegte Argumentation.

Mit einem empirischen Fokus auf nationalstaatliche Behörden und Einrichtungen bewegt sich die vorliegende Arbeit in einem stark zugangskontrollierten Gesellschaftsbereich, das in der Regel nur begrenzt ethnografische Forschung zulässt. Die nationalen und internationalen Forschungen, die einen entsprechenden Zugang erhalten haben, konzentrieren sich vorrangig auf die Analyse der Prozesse und Interaktionen innerhalb einer Behörde (z. B. A. Hall 2013, D’Aoust 2018, Dahlvik 2018, Heyman 1995, Scheffer 1997, Tickin 2006) beziehungsweise einer Behördenart (z. B. Borrelli 2018, Eule 2014, Odasso 2021, Probst 2012).

Auch wenn sie dadurch wertvolle Einblicke in die soziokulturelle Logik bürokratischer Systeme bieten, können sie nur begrenzt Aussagen über das Zusammenspiel verschiedener Stationen der Migrationsbürokratie formulieren, die der Nationalstaat neuen Individuen auferlegt. Dieses Desiderat möchte die hier vorliegende Monografie für den Kontext der deutschen Migrationsbürokratie schließen.

1.3 Konsekutiv-multilokale Ethnografie mit Schwerpunktsetzung

Die vorliegende Arbeit versteht sich als *multi-sited ethnography* (A. Gupta/Ferguson 1997, Hannerz 2003, Marcus 1995), deren Besonderheit darin liegt, mehrere Forschungsfelder mittels ethnografischer Methoden (Garfinkel 1967, Geertz 1973/1983, Malinowski 1922/1984) zu untersuchen. Der Reihenfolge, der Migrant:innen spätestens seit Inkrafttreten des *Zuwanderungsgesetzes (ZuwandG)* im Jahr 2005 unterworfen sind, entsprechen die drei empirischen Phasen der Forschung, beginnend mit sieben Monaten Feldforschung in der *Berliner Ausländerbehörde (2012, 2013)*. Es folgten fünf Monate der teilnehmenden Beobachtung in unterschiedlichen *Integrationskursen (2013, 2014)* eines großen Berliner Bezirks inklusive angrenzender Institutionen und Veranstaltungen. Der abschließende Forschungsort war die *Einbürgerungsbehörde (2014)* des gleichen Bezirks. Hier wurde eine viermonatige Feldforschung vollzogen. Insgesamt 16 Monate dauerte die Feldforschung in den genannten Migrationsbehörden und Integrationseinrichtungen der deutschen Hauptstadt. Zudem wurden im Herbst 2015 erste Forschungsergebnisse an alle drei zentralen Institutionen rückgespiegelt, die zu Orten der Feldforschung geworden sind.

Diese Form des Forschungsaufbaus ermöglichte es mir, sowohl die diskursiven und nichtdiskursiven Praktiken der einzelnen Forschungsorte der Migrationsbürokratie zu erfassen als auch die Praktiken der drei höchst relevanten Stationen der migrationsbürokratischen Prozessierung von Migrant:innen in Deutschland hinsichtlich ihrer Ähnlichkeiten, Unterschiede und in ihrer strukturell aufeinander aufbauenden Beziehung zu betrachten. Die chronologische Anordnung der drei Forschungsorte in Entsprechung zu der Reihenfolge, in der Migrant:innen diese Stationen der institutionellen Integration durchlaufen sollen, ermöglichte einen zusätzlichen Erkenntnisgewinn. Vor diesem Hintergrund erscheint die Begriffserweiterung zur *konsekutiven multilokalen Ethnografie* sinnvoll.

Der Schwerpunkt der hier dargelegten »dichten Beschreibung« (Geertz 1973/1983: 10) liegt auf den Geschehnissen in der Ausländerbehörde.

Dies ist dem Umstand geschuldet, dass die Ausländerbehörde nicht nur die *erste* Station der institutionellen Integration von Menschen ist, die nicht im Besitz der deutschen Staatsbürgerschaft sind. Sie ist zudem auch ein Ort, an dem sich Menschen im Status des »Ausländer[s]« (§ 2 Abs. 1 AufenthG) *wiederkehrend* einfinden müssen. Insofern ist die Ausländerbehörde der Dreh- und Angelpunkt der nationalen migrationsbürokratischen Prozessierung von in Deutschland lebenden Migrant:innen. Der Großteil der vorgelegten Analyse bezieht sich demnach auf diesen Schlüsselort und die Akteur:innen, die vor dem Hintergrund gesetzlicher und innerbehördlicher Rahmenbedingungen im Vollzug migrationsbürokratischer Praktiken diesen innenarchitektonisch spezifischen und gesellschaftlich höchst relevanten Raum herstellen.

Beziehung zwischen Rechtswesen und Verwaltung am Beispiel der Ausländerbehörde

Die Beziehung zwischen Rechtswesen und Verwaltung besteht zwar aus einem formell klar definierten Ablauf: Behörden, also »jede öffentliche Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt« (§ 6 Abs. 1 AO), gelten als »Organe der Rechtspflege« (§ 6 Abs. 1a AO). Sie sind Orte der Umsetzung von Gesetzen, Vorschriften und Handlungsanweisungen, die auf Bundes-, Landes- oder Kommunalebene beschlossen werden. Dabei sind Gesetze, die auf einer bestimmten Ebene der Bundesrepublik erlassen worden sind (z. B. Bundesgesetze), nicht zwangsläufig von Behörden der gleichen Ebene auszuführen. Mit der Ausführung von auf Bundesebene verabschiedeten Gesetzen werden oftmals Landesbehörden beauftragt. Auch das Aufenthaltsgesetz, das auf Bundesebene verabschiedet wurde, wird von den auf der Landesebene verorteten Ausländerbehörden umgesetzt (§ 71 Abs. 1 AufenthG).

In der Praxis fordern zwei Aspekte diese auf den ersten Blick klar abgestimmte Beziehung zwischen Gesetzen und ihrer verwaltungstechnischen Umsetzung heraus. Erstens bedarf die Anwendung von Gesetzen zahlreicher Akteur:innen, die in einer Interpretations- und Übersetzungsleistung abstrakte rhetorische Gesetzesphrasen in ihrem Kontext verstehen und in konkrete Handlungsabfolgen übertragen. Bereits diese Aushandlung muss als ein fortwährender Prozess verstanden werden, der im Laufe der Zeit zahlreiche Justierungen erfahren kann und muss. Zweitens unterscheiden sich Rechtswesen und Verwaltungspraxis maßgeblich hinsichtlich der *Zeitlichkeit* ihrer Entstehung und der *Dringlichkeit* ihrer Anwendung.

Während die Ausarbeitung von Gesetzestexten einen langwierigen politischen Aushandlungsprozess impliziert, bevor die Gesetze dann in die Sphäre der Anwendung verabschiedet werden, entstehen

migrationsbürokratische Praktiken oftmals aus situativen Dringlichkeitsituationen heraus. Schließlich verlangt die Arbeit auf der Ebene der *street-level bureaucracy* im Arbeitsalltag der Behördenmitarbeiter:innen, die täglich im direkten »Kundenkontakt« eingesetzt werden, nach zeitnahen Lösungen für spezifische oder wiederkehrende verwaltungstechnische Probleme. Öffentliche Aushandlungsprozesse und ethische Reflexionen dieser Praktiken finden *ex post* statt oder bleiben jahrzehntelang aus, wie sich am Beispiel der mangelnden »Umsetzung der Verschlechterungsverbote des EWG/Türkei-Assoziationsrechts« (Deutscher Bundestag 2012) deutlich zeigt. Dass einzelne aufenthaltsrechtliche Entscheidungen, die auf Ebene der Migrationsbürokratie formuliert werden, später durch gerichtliche Instanzen (z. B. BVerfG, EuGH) revidiert werden, fällt in der Situation vor Ort während der jeweiligen bürokratischen Begegnung, wenn überhaupt, kaum ins Gewicht.⁴

Bereits bezüglich des Ausländergesetzes von 1965, das dem Aufenthaltsgesetz von 2005 vorausging, schien das Bundesverfassungsgericht damit einverstanden, dass »die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis und die Erteilung einer unbefristeten Aufenthaltsberechtigung den Behörden zur Ermessensentscheidung überantwortet« (Thym 2010: 59) worden sei. Die Formulierung »Die Aufenthaltserlaubnis darf erteilt werden, wenn die Anwesenheit des Ausländers Belange der Bundesrepublik Deutschland nicht beeinträchtigt« (§ 2 AuslG in der Fassung von 1965) in Kombination mit dem Korrektiv der Rechtsprechung sah das Karlsruher Gericht als ausreichend an (Thym 2010: 61).

Die Erfahrung zeigt jedoch, dass sowohl Gesetzgebung als auch Rechtsprechung im Rahmen bürokratischer Begegnungen der Behördenmitarbeiter:innen mit »Kunden« regelmäßig nicht zur Kenntnis genommen oder aber gezielt übergangen werden. Ein Paradebeispiel für das Übergehen von geltendem Recht ist das Assoziierungsabkommen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Türkei (Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 1964), das im Jahr 1964 in Kraft trat und durch den Assoziationsrat im Jahr 1980 geregelt worden ist (Assoziierungsabkommen EWG–Türkei, Beschluss 1/80 des Assoziationsrates über die Entwicklung der Assoziation). Trotz ihrer explizit ausländerrechtlichen Relevanz wurde die entsprechende Regelung jahrzehntelang in deutschen Ausländerbehörden nicht angewandt (z. B. Deutscher Bundestag 2012). Auch einzelne Passagen des im Jahr 2005 in Kraft getretenen Aufenthaltsgesetzes werden oft in ähnlicher Weise ignoriert. Insbesondere

4 Erst wenn zahlreiche behördliche Entscheidungen zu einem bestimmten Themenfeld regelmäßig vor Gericht revidiert oder faktisch nicht ausgeführt werden, kann dies die Arbeitsweise der Behördenmitarbeiter:innen verändern. Wie eine solche Anpassung der Handlungsweisen aussehen kann, wird in Kapitel 9 dargelegt.

bei der Anwendung als »schwierig« befundener Paragrafen und bei Bestehen von Ausweichmöglichkeiten auf »oft« angewandte Paragrafen greifen Mitarbeiter:innen der Ausländerbehörde »lieber« auf die ihnen bekannten Rechtspassagen zurück.

Empirische Arbeiten dokumentieren die Abwesenheit von Kausalität zwischen Gesetzestexten und dem bestehenden Repertoire an bürokratischen Praktiken in behördlichen Kontexten (z. B. Griffiths 2013, Mascia 2021, Reinke/Bevilacqua 2022). Dementsprechend können neue Praktiken vor dem Hintergrund gleichbleibender rechtlicher Rahmung entstehen, während bestehende bürokratische Praktiken bei der Einführung von Reformen oder in Anbetracht neuer Rechtsprechungen nicht zwangsläufig abgelegt werden. Das parallele Bestehen alter und neuer migrationsbürokratischer Praktiken ist ein relevanter Faktor der institutionellen Eigendynamik, die zu nicht intendierten und nicht vorhersehbaren Konsequenzen beiträgt.

Praxeologische Perspektive

Die bürokratischen Momentaufnahmen unterschiedlichster Lebenswege und die sie rahmenden Interaktionen im Kontext der deutschen Migrationsbürokratie werden aus einer *praxeologischen Perspektive* (Reckwitz 2006, 2008, H. Schäfer 2016) betrachtet, vor dem Hintergrund theoretischer Ansätze Foucaults (1975/1977, 1982) und Goffmans (1959/2006) reflektiert und um die raumtheoretische Konzeption De Certeaus (1980/1988) erweitert. Dabei soll darauf verzichtet werden, die Theorie von der Empirie in der Darstellung zu trennen. Vielmehr soll im Folgenden gezielt auf die Aufstellung und »Weiterentwicklung des praxeologischen Forschungsprogramms« (H. Schäfer 2016: 137) eingegangen werden, die Perspektive und Methodologie als »eng miteinander verbunden« (H. Schäfer 2016: 137) betrachtet.

Zusammenfassend interessiert sich die vorliegende Arbeit demnach für die zahlreichen Arten, *wie* sich in der Verwaltung von Migrant:innen die Praktiken involvierter Akteur:innen zeigen, und sie grenzt sich von normativen Ansätzen der Rechts- und Politikwissenschaften ab, die formulieren, wie »die öffentliche Verwaltung im demokratischen Staat [...] sein sollte« (Seibel 2016: 15, Herv. AL). Der Fokus wird gerichtet auf die bürokratischen Praktiken des Alltags, denn »ethnographically observed features of everyday bureaucratic culture and behavior are crucial to discerning the broader power field« (Heyman 2004: 489, siehe auch A. Hall 2012).

Die vorliegende Arbeit überschreitet bewusst die Grenzen disziplinärer Zuständigkeiten und vollzieht mit der Ausgestaltung der Sektion III *Migrationsbürokratische Prozessierung* (zur Gliederung und

den Sektionen siehe unten) einen produktiven ›Disziplinbruch‹. Diese Grenzüberschreitung ist notwendig, um der Komplexität behördlicher Praktiken im Umgang mit Menschen nichtdeutscher Staatsbürgerschaft gerecht zu werden: Ein rein ethnologischer oder rein politik- oder rechtswissenschaftlicher Blick würde die Vielzahl von Interdependenzen zwischen institutionellen Logiken, rechtlichen Rahmenbedingungen und den mikrosozialen Aushandlungsprozessen nicht in ihrer Gänze abbilden. Der interdisziplinäre Brückenschlag ermöglicht es vielmehr, unterschiedliche Wissensbestände – aus Ethnologie, Soziologie, Rechts- und den Verwaltungswissenschaften – zusammenzuführen und so eine ganzheitliche Analyse des Forschungsgegenstandes zu entwickeln. Gerade dieser interdisziplinäre Zugang eröffnet neue Erkenntnisperspektiven: Er schärft das Verständnis für die Wechselwirkungen zwischen Norm und Praxis, für die strategische Navigation von Behördenmitarbeiter:innen innerhalb komplexer Regelwerke sowie für die Erfahrungsperspektiven der Migrant:innen. Darüber hinaus leistet diese Überschreitung der klassischen wissenschaftlichen Disziplinen einen wertvollen Beitrag zum Transfer zwischen Wissenschaft und Praxis, indem sie analytische Einsichten generiert, die sowohl für die sozialwissenschaftliche Theoriebildung als auch für die Weiterentwicklung behördlicher Praxis relevant sind.

1.4 Konsequenzen von ›how things work‹ im Kontext der deutschen Migrationsbürokratie

Die Beschreibung des *how things work* (Watson 2011: 211) der deutschen Migrationsbürokratie einerseits und die analytische Auseinandersetzung mit den Konsequenzen dieser *black box* andererseits mögen für diejenigen, die die Differenzen zwischen *ethnography* und *anthropology* (Ingold 2008) hervorheben, zwei unterschiedliche Unterfangen sein. In der vorliegenden Arbeit lassen sich Beschreibung und Analyse jedoch nicht trennen. Sie bilden die gemeinsame Basis dafür, dass die Konsequenzen des *how things work* der deutschen Migrationsbürokratie ersichtlich werden. Dass diese Konsequenzen bürokratischer Praktiken oftmals weder intendiert noch voraussehbar und somit nicht steuerbar sind, weisen zahlreiche *institutional ethnographies* aus (z. B. Mathews 2008: 493, Czarniawska-Joerges 1997).

Auch in der vorliegenden Arbeit wird anhand vielfältigen qualitativ generierten Materials veranschaulicht, dass selbst bei gleicher Rechtslage Migrant:innen unterschiedliche Arten migrationsbürokratischer Prozesse erfahren können. Die bürokratische Begegnung mit einer Mitarbeiter:in der Ausländerbehörde kann für antragstellende Migrant:innen

etwa in eine reguläre Aufenthaltsdauer von einem bis drei Jahren münden (Kapitel 3 und 7) oder lediglich die Ausstellung einer sogenannten Fiktionsbescheinigung bedeuten (Kapitel 4). Seltener, aber durchaus möglich ist auch, die Behörde mit einem 18 Jahre gültigen Aufenthaltstitel zu verlassen (Kapitel 5). Voraussetzung für jede bürokratische Begegnung war jedoch, dass die Migrant:innen eine korrekte Terminbuchung vornehmen konnten (Kapitel 4).

Die unterschiedlichen Resultate migrationsbürokratischer Begegnungen liegen weder ausschließlich im geltenden Recht begründet noch sind sie gänzlich der individuellen Handhabung von Ermessensspielräumen durch einzelne Behördenmitarbeiter:innen geschuldet. Interpersonelle Dynamiken (siehe Kapitel 5), die innenarchitektonische Gestaltung behördlicher Räume (siehe Kapitel 2) sowie arbeitsorganisatorische Umstrukturierungsprozesse (siehe Kapitel 4) tragen ebenfalls zur Emergenz, Persistenz und Expansion migrationsbürokratischer Praktiken bei, die in unterschiedlichen Aufenthaltslängen und -titeln für rechtlich gleiche Fallkonstellationen münden. Diese Bereiche der »black box of the workings of public bureaucracy« (Bjerge et al. 2018) ausleuchtend, möchte die vorliegende Arbeit zum akkumulierten Wissen über die »translations and mistranslations within institutions, to the materiality of institutional power, and to the texture of encounters between officials and their clients« (Mathews 2008: 493, siehe auch z. B. Mosse 2004, Bjerge/Bjerregaard 2017, Bjerge/Rowe 2017) beitragen. Die Relevanz der Ergebnisse der vorliegenden Studie ist nicht an die Beibehaltung der zur Forschungszeit bestehenden rechtlichen oder migrationsbürokratischen Rahmenbedingungen gebunden. Vielmehr lassen sich die hier vorgestellten Erkenntnisse produktiv in die Diskussion der zwischenzeitlich in Kraft getretenen und anstehenden Gesetzesnovellen integrieren – sei es das Fachkräfteeinwanderungsgesetz (§ 18 AufenthG), das am 1. März 2020 in Kraft getreten ist, sei es das Chancen-Aufenthaltsrecht für geduldete Ausländer:innen (§ 104c AufenthG), das am 31. Dezember 2022 folgte, oder sei es der Gesetzentwurf zur Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts, an dem die Bundesregierung arbeitet (Deutscher Bundestag 2023b)⁵. Die Ergebnisse der vorliegenden Arbeit zeigen sich entsprechend anschlussfähig an die Analyse geplanter Behördenumstrukturierungen, etwa die angestrebte Fusion der Ausländer- und der Einbürgerungsbehörde in Berlin (Der Regierende Bürgermeister/Senatskanzlei 2023).⁶ Auch Auseinandersetzungen mit personellen und

5 Am Freitag, 19. Januar 2024 verabschiedete der Bundesrat den entsprechenden Entwurf zum Gesetz zur Modernisierung des Staatsangehörigkeitsrechts (Deutscher Bundestag 2024).

6 Laut Internetauftritt des Service-Portals Berlin ist dieses Fusionsvorhaben seit dem 1. Januar 2024 umgesetzt worden (Service-Portal Berlin 2024).

arbeitsorganisatorischen Veränderungen anderer (migrations-)bürokratischer Institutionen und Einrichtungen der Bundesrepublik können von den Resultaten der hier vorgestellten Forschung profitieren.

Die Einsichten zum Thema der nationalen Migration sind jedoch nicht nur für Migrant:innen nichtdeutscher Staatsbürgerschaft, die ihr Leben in Deutschland gestalten, von Relevanz. Auch denjenigen, die selbst nicht migriert sind und mit deutscher Staatsbürgerschaft in Deutschland leben, bietet das Buch wertvolle Einblicke. »The border is moving inward: it is lived, embodied, and assessed at different points and by different actors« (D'Aoust 2018: 49). Infolge der Praktiken, die staatliche Akteur:innen der Migrationsbürokratie heranziehen, weitet sich der migrationsbürokratische Fokus und richtet sich auch auf die nationalstaatlich betrachtet »eigenen« Mitglieder – eine Entwicklung, die wissenschaftlicher und gesellschaftlicher Reflexion bedarf.

1.5 Kapitelübersicht

Kapitel 1 leitet in das Themenfeld der deutschen Migrationsbürokratie ein und gewährt die thematische, fachliche und methodische Einbettung der vorliegenden Auseinandersetzung mit der Anthropologie der deutschen Migrationsbürokratie. Die folgende Argumentation gliedert sich in drei empirische Sektionen: I. Durch die Migrationsbürokratie navigieren (Kapitel 2–4), II. Akteur:innen der Migrationsbürokratie (Kapitel 5–7) und III. Migrationsbürokratische Prozessierung (Kapitel 8–10).

Kapitel 2 widmet sich der Innenarchitektur der deutschen Migrationsbürokratie am Beispiel der Berliner Ausländerbehörde. Es wird dargestellt, wie sie sich auf die bürokratischen Begegnungen zwischen Migrant:innen und Behördenmitarbeiter:innen auswirkt. Zudem werden die spezifischen Wege durch die innenarchitektonische Anordnung der Behörde nachgezeichnet, die den beiden Akteur:innengruppen bereitstehen oder aber verwehrt bleiben. Die Bedeutung der rhetorischen und räumlichen *Parcours* (De Certeau 1980/1988: 223), die Behördenmitarbeiter:innen zurücklegen, ist dabei von besonderem Interesse.

In *Kapitel 3* wird die Spezifik der migrationsbürokratischen Prüfung durch Befragung vor dem Hintergrund der personenbezogenen Verwaltung moderner Individuen behandelt. Für Menschen, die einen Antrag auf Aufenthalt in Deutschland stellen, heißt das, einen bürokratisch lesbaren und für Behördenmitarbeiter:innen nachvollziehbaren Querschnitt durch ihr Leben vorzutragen. Die Mitarbeiter:innen der Ausländerbehörde hingegen werden durch die migrationsbürokratische Prüfung potenziell sämtlicher Lebensbereiche der Migrant:innen regelmäßig mit den Grenzen ihrer Referenzpunkte und Kompetenzen konfrontiert.

Kapitel 4 blickt hinter die institutionellen Kulissen auf die Dynamiken innerbehördlicher Veränderungsprozesse am Beispiel der Umstellung des Terminierungssystems in der Berliner Ausländerbehörde. Die veränderte Organisation der Arbeit unter den Mitarbeiter:innen, die mit der Umstellung einherging, die Narrative, die die Veränderungsprozesse stützten, und die Änderungen auf der Ebene migrationsbürokratischer Praktiken werden in ihren Verwicklungen nachgezeichnet. Die Frage nach der Intention einzelner Auswirkungen in den Hintergrund stellend, fokussiert die Auseinandersetzung die facettenreichen Unabsehbarkeiten, die infolge innerbehördlicher Veränderungsprozesse auftreten.

In *Kapitel 5* wird die Art und Weise analysiert, in der sich Mitarbeiter:innen im »Kundenkontakt« gegenüber einerseits ihren »Kunden« und andererseits ihren Vorgesetzten im mittleren Management positionieren. Während nach außen eine Positionierung im *Ensemble* (Goffman 1959/2006: 73–97) vollzogen wird, betonen die Behördenmitarbeiter:innen im »Kundenkontakt« in der Beziehung zu ihren Vorgesetzten ihre Individualität und die Besonderheit ihrer gefestigten Position innerhalb des innerbehördlichen Gefüges. Auch die spezifische Altersstruktur der Mitarbeiter:innen geht in die Diskussion innerbehördlicher Dynamiken ein, die von außen nicht erkennbar, jedoch für die Ausgestaltung migrationsbürokratischer Prozessierung von Migrant:innen folgenreich sind.

Kapitel 6 beschäftigt sich mit dem Authentizitätsimperativ, der den in der Ausländerbehörde »vorsprechenden« Migrant:innen auferlegt wird. Entlang einer humorvollen migrationsbürokratischen Begegnung zwischen einem Behördenmitarbeiter und einem Migrant:innen wird die widersprüchliche Erwartung an Migrant:innen im migrationsbürokratischen Kontext herausgearbeitet: Einerseits gilt es für sie, während der migrationsbürokratischen Begegnung mit der jeweiligen Behördenmitarbeiter:in eindeutig zu »ihrer« Migrant:innengruppe zuordenbar zu sein. Andererseits sollen sich Migrant:innen, sofern sie in migrationsbürokratischen Zusammenhängen als authentisch wahrgenommen werden wollen, identifizierbar präsentieren – sie sollen sich durch individuelle Merkmale von den anderen Mitgliedern besagter Gruppe unterscheiden.

Kapitel 7 setzt sich mit der Beobachtung auseinander, dass sich nicht nur Migrant:innen, die Aufenthalt in Deutschland beantragen, in migrationsbürokratischen Prozessen befinden, sondern auch zahlreiche deutsche Staatsbürger:innen. Dargelegt werden die unterschiedlichen rechtlichen und migrationsbürokratischen Hintergründe, die dazu führen, dass sich deutsche Staatsbürger:innen in der Einbürgerungs- und Ausländerbehörde, aber auch in Integrationskursen und Migrationsberatungsstellen einfinden. Die Ausweitung des Adressat:innenkreises migrationsbürokratischer Handlungsweisen legt offen, dass die Frage »who is ›in‹ and who is ›out‹ in membership terms« (Torpey 2000: 158) auch für deutsche Staatsbürger:innen nicht abschließend geklärt scheint.

Kapitel 8 beschäftigt sich mit der Entfristung des Aufenthaltsrechts als dem strukturellen »point of intersection« (Burrell 2009: 192) zwischen dem Aufgabenbereich der Ausländerbehörde, deren Mitarbeiter:innen das Aufenthaltsgesetz (AufenthG) umsetzen, und dem Tätigkeitsfeld der Mitarbeiter:innen der Einbürgerungsbehörde, die das Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG) anwenden. Nachgezeichnet wird, wie Mitarbeiter:innen der Ausländerbehörde sich den Umstand zunutze machen, dass es für Menschen nichtdeutscher Staatsbürgerschaft *de jure* zwei Wege gibt, sich ohne zeitliche Begrenzung in Deutschland aufzuhalten.

Kapitel 9 zeichnet den Weg einer diskursiven Praktik nach, die im Kontext der Prozessierung von Migrant:innen mit *fragilem* Status entstand und anschließend auf Zusammenhänge der migrationsbürokratischen Prozessierung von Migrant:innen mit einem *stabilen* ausländerrechtlichen Status übertragen worden ist. Die Migrationsbürokratie, die als ein Geflecht bürokratischer Praktiken unterschiedlicher Akteur:innen betrachtet wird, zeigt sich hier als weitaus mehr denn eine Institution der – an sich wenig linearen und zuweilen hoch komplexen – Umsetzung von Recht in die Praxis, sondern in einer stabilisierenden Funktion, nämlich der Kluft zwischen rechtlichen und faktischen Rahmenbedingungen.

Kapitel 10 zeichnet nach, wie das deutsche Schulzeugnis an Bedeutung in der nationalen Migrationsbürokratie gewonnen hat und zum zentralen migrationsbürokratischen Artefakt geworden ist. Wurden anfangs deutsche Schulzeugnisse ausländischer Jugendlicher mit dem Ziel einer aufenthaltsrechtlichen Statusverbesserung gesichtet, sind es nunmehr Schulzeugnisse deutscher Kinder, die von den Mitarbeiter:innen der Ausländerbehörde herangezogen werden, um die aufenthaltsbezogenen Angaben der ausländischen Eltern dieser Kinder zu prüfen. Mit der Novelle des Staatsangehörigkeitsgesetzes (StAG) im Jahr 2014 wurde das deutsche Zeugnis in den Alltag der Mitarbeiter:innen der Einbürgerungsbehörden integriert, die es für ihre Entscheidung über Verlust oder Beibehaltung der deutschen Staatsbürgerschaft von *Ius-soli*-Deutschen heranziehen.

In *Kapitel 11* werden die Argumentationslinien der vorangehenden Kapitel zusammengefasst. Es wird darauf hingewiesen, dass die auf Ebene der *street-level bureaucracy* agierenden Mitarbeiter:innen deutscher Migrationsbehörden unumgänglich mit Herausforderungen konfrontiert sind, für die sie situationsbezogene Lösungen finden. Die Konsequenzen der im Zuge dieser Lösungsansätze verwendeten, entstehenden, verharrenden oder expandierenden migrationsbürokratischen Praktiken betreffen nicht nur nichtdeutsche Bürger:innen, die einen Aufenthalt in der Bundesrepublik »begehren«, sondern erreichen zunehmend auch deutsche Staatsbürger:innen.