

Universität Siegen

Fakultät II

Wintersemester 2015/16

Bachelorarbeit

Zur Erlangung des akademischen Grades Bachelor of Arts

**Die Situation geduldeter Flüchtlinge als Herausforderung für die
Soziale Arbeit im Spannungsfeld von professionellem
Selbstverständnis und strukturellen Rahmenbedingungen**

Abgabetermin: 22.03.2016

Erstprüfer: Frau Prof. Dr. Chantal Munsch

Zweitprüfer: Herr Prof. Dr. Albrecht Rohrmann

Moritz Müller

Bachelorstudiengang Soziale Arbeit

7. Fachsemester

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	5
2. Allgemeine Vorbemerkungen	7
2.1 Begriffsklärungen	7
2.2 Flüchtlingsrecht im Wandel.....	9
3. Der rechtliche Rahmen.....	11
3.1 Asyl als Grundrecht	12
3.2 Die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft.....	13
3.3 Subsidiärer Schutz	15
3.4 Abschiebungsverbote.....	16
3.5 Aufenthaltstitel	17
3.6 Die Duldung	18
4. Auflagen und Auswirkungen der Duldung	20
4.1 Unterbringung und Mobilität.....	20
4.2 Zugang zum Arbeitsmarkt	23
4.3 Duldung als totaler Raum	25
4.4 Fremdbestimmung und alltägliche Unsicherheit	28
5. Die Duldung aus einer menschenrechtlichen Perspektive	33
5.1 Duldung als grundrechtliches Problem.....	34
5.2 Aufenthaltsrechtliche Illegalität.....	36
6. Geduldete Flüchtlinge als Adressaten Sozialer Arbeit.....	38
6.1 Gesellschaftliche Funktionen Sozialer Arbeit	39
6.2 Das doppelte Mandat	41
7. Zum professionellen Selbstverständnis der Sozialen Arbeit.....	45
7.1 Professionalisierungsbestrebungen.....	45
7.2 Soziale Arbeit als Menschenrechtsprofession	49
7.3 Soziale Arbeit und politisches Handeln.....	51

7.4 Zusammenführung.....	55
8. Fazit.....	58
9. Literaturverzeichnis.....	60

Abkürzungsverzeichnis

a.F. – alte Fassung

AsylbLG – Asylbewerberleistungsgesetz

AsylG – Asylgesetz

AufenthG - Aufenthaltsgesetz

AEMR – Allgemeine Erklärung der Menschenrechte

Art. – Artikel

BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge

BeschV - Beschäftigungsverordnung

BGBI. – Bundesgesetzblatt

EMRK – Europäische Menschenrechtskonvention

EU – Europäische Union

GFK – Genfer Flüchtlingskonvention

GG – Grundgesetz

IFSW – International Federation of Social Workers

SGB VIII – Achstes Buch Sozialgesetzbuch

SGB XII – Zwölftes Buch Sozialgesetzbuch

1. Einleitung

Kaum etwas wird aktuell so kontrovers diskutiert wie das Thema Flucht – medial, politisch, gesellschaftlich und wissenschaftlich. Auch für die Soziale Arbeit ist dieses Thema von Bedeutung. Aus der großen Heterogenität der Flüchtlinge, die unterschiedlichste Geschichten, Wünsche, Ziele und Problemlagen haben, ergeben sich vielfältige Berührungspunkte. So stellen z.B. die Inobhutnahme von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen, die Arbeit in Heimen und Unterkünften für Flüchtlinge oder auch die Beratung in Migrationsberatungsstellen o.Ä. immer wieder neue Anforderungen an das fachliche Handeln in der Sozialen Arbeit, und zwar in verschiedensten Arbeitsfeldern. Gleichwohl scheinen Flüchtlinge im Fachdiskurs der Sozialen Arbeit längere Zeit eine eher untergeordnete Rolle gespielt zu haben, vor allem wenn man einmal von der Auseinandersetzung mit den unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen absieht. Allerdings scheint im Zusammenhang mit steigenden Asylbewerberzahlen und vor dem Hintergrund der anhaltenden gesellschaftlichen Diskussion um dieses Thema auch das fachwissenschaftliche Interesse wieder zuzunehmen.

Dies ist auch kaum verwunderlich, wenn man betrachtet, wie die Flüchtlingsdebatte nahezu alle Bereiche der Gesellschaft durchzieht und bisweilen auch polarisiert. Dabei fällt auf, dass an der deutschen Flüchtlingspolitik und dem daraus resultierenden Umgang mit Flüchtlingen nach wie vor viel Kritik geübt wird, wobei immer wieder auch die Menschenrechtskonformität von Gesetzen und Praxis in Frage gestellt wird. Ein aktuelles Beispiel hierfür stellt der Jahresbericht 2015/2016 von Amnesty International dar. Er kritisiert u.a. die Ausweitung der sicheren Herkunftsländer und die eingeschränkte Gesundheitsversorgung für Flüchtlinge, aber auch Leistungskürzungen für sich in Deutschland aufhaltende abgelehnte Asylbewerber (vgl. Amnesty International 2016, S. 165). So finden sich in Deutschland nach wie vor viele Flüchtlinge, die sich aus unterschiedlichen Gründen in einer aufenthaltsrechtlichen Situation befinden, die man in vielerlei Hinsicht als prekär beschreiben kann. Damit sind nicht nur diejenigen gemeint, die sich, z.B. im Zusammenhang mit illegaler Einwanderung, tatsächlich illegal in Deutschland aufhalten. Als prekär kann man auch die Situation derjenigen beschreiben, die z.B. nach einem abgelehnten Asylantrag ausreisepflichtig sind, aber (vorübergehend) nicht abgeschoben werden können. Diese Personen halten sich meist nur geduldet in Deutschland auf, was i.d.R. mit vielen Auflagen und Einschränkungen verbunden ist. Minimale Sozialleistungen, Sachleistungsprinzip, nur eingeschränkte Gesundheitsversorgung und zwangsverordnetes Warten auf die Abschiebung sind einige

Beispiele dafür, was die Lebenssituation geduldeter Flüchtlinge in vielen Fällen prägt. Es finden sich also viele Ansatzpunkte für (menschenrechtliche) Kritik am restriktiven Umgang mit Geduldeten.

Ausgangspunkt dieser Arbeit ist die Frage, wie sich Soziale Arbeit zu der Situation von geduldeten Flüchtlingen in Deutschland verhält. Diese Frage wird besonders interessant, wenn man die normativen Ansprüche und Selbstzuschreibungen der Sozialen Arbeit in den Blick nimmt, die oftmals mit Bemühungen um die Klärung ihres professionellen Selbstverständnisses einhergehen. Hier scheint sich eine Diskrepanz zwischen den professionellen Selbstkonzepten der Sozialen Arbeit, etwa als „Menschenrechtsprofession“, und ihrer anscheinend indifferenten Rolle im restriktiven Umgang mit geduldeten Flüchtlingen aufzutun. Dies ist m.E. gerade deshalb ein so brisantes Thema, da man dies als ein Beispiel für eine grundlegende Problematik sehen kann. So läuft eine Soziale Arbeit, die in ihrer alltäglichen Arbeit mit besonders verletzlichen Personengruppen zu tun hat, immer Gefahr, mit strukturellen Rahmenbedingungen konfrontiert zu werden, innerhalb derer auch Menschenrechtsverletzungen entstehen und reproduziert werden. Dabei erscheint eine selbstkritische Analyse, wie Soziale Arbeit sich zu menschenrechtlich problematischen Strukturen verhält oder inwieweit sie sogar in diese Strukturen involviert ist, nicht nur äußerst anspruchsvoll, sondern auch besonders heikel. Denn eine solche Perspektive scheint das Selbstverständnis der Sozialen Arbeit grundlegend zu betreffen.

Um sich dieser Thematik am Beispiel von geduldeten Flüchtlingen zu nähern, müssen zunächst die strukturellen und d.h. auch die rechtlichen Rahmenbedingungen der Duldung und ihre alltagspraktischen Auswirkungen beleuchtet werden. Daran anschließend folgt der Versuch, Soziale Arbeit in diesem Kontext zu verorten. Dabei sollen vor allem grundlegende Spannungsfelder beleuchtet werden, in denen sich Soziale Arbeit im Zusammenhang mit ihrer wohlfahrtsstaatlichen Verfasstheit befindet und die im Blick auf Geduldete m.E. besonders deutlich zum Tragen kommen. Abschließend steht die Betrachtung des professionellen Selbstverständnisses Sozialer Arbeit an, wobei insbesondere der Ansatz der Menschenrechtsprofession und die Frage nach politischem Handeln in der Sozialen Arbeit Berücksichtigung finden sollen.

2. Allgemeine Vorbemerkungen

2.1 Begriffsklärungen

In der Auseinandersetzung mit dem Thema „Flucht und Asyl“ ist die Verwendung bestimmter Begriffe oft heikel. Dies ist zum einen der meist stark normativ und emotional aufgeladenen gesellschaftlichen Debatte und zum anderen der Komplexität der Thematik geschuldet. So finden z.T. ein und dieselben Begriffe in gesellschaftlichen, politischen und wissenschaftlichen Kontexten unterschiedliche Verwendung. Daher scheint es notwendig, Verwendung und Verständnis der grundlegenden Begriffe im Vorfeld kurz zu klären.

Vorab muss man sich damit auseinandersetzen, dass die einschlägige Rechtssprache und Gesetzestexte im Blick auf ihren Sprachgebrauch problematisch sind. Hier finden ausschließlich singuläre männliche Begriffsformen wie „der Ausländer“ oder „der Flüchtling“ Verwendung. Heinholds Kritik an der mangelnden Geschlechtsneutralität bzw. einem in diesem Sinne diskriminierenden Sprachgebrauch kann ich mich hier nur anschließen (vgl. Heinhold 2015, S. 23). Gleichwohl scheint es mir ebenfalls sinnvoll, sich in der Auseinandersetzung mit diesem Rechtsgebiet dem dort üblichen Sprachgebrauch anzupassen und so auch aus Gründen der Lesbarkeit und Einheitlichkeit auf eine gendergerechte Sprache zu verzichten. Selbstverständlich sind, sofern nicht ausdrücklich ausgeschlossen, immer beide Geschlechter gemeint.

Auch wenn man von Fragen nach der Geschlechtsneutralität absieht, zeigen sich gerade auch in politischen und medialen Kontexten viele Begriffe als problematisch. Die von Bade skizzierte Debatte um das Asylrecht in den 1980er Jahren erinnert mitsamt ihren häufig abwertenden Begriffen stark an ganz aktuelle Auseinandersetzungen. Bereits damals habe die politische Auseinandersetzung mit „Asylmissbrauch“, „Scheinasylanten“ und „Wirtschaftsflüchtlingen“ vor allem die Abwehrhaltung der Gesellschaft gegenüber Flüchtlingen gefördert (vgl. Bade 2015, S. 5). Das politisch gewünschte Ziel der „Verringerung von ‚Fluchtanreizen‘ und [...] Abschreckung von Asylbewerbern“ (ebd.) war dabei damals ebenso fraglich wie heute. Gerade die bis heute immer wiederkehrende politische/mediale Diskussion um den vermeintlichen Missbrauch des Asylrechts hat nach Bade Spuren hinterlassen. Solche Begriffe führten demnach „von der Prägung denunziatorischer Kampfbegriffe in der politischen und medialen Diskussion über den zunehmend unreflektierten Alltagsgebrauch bis zur semantischen Gültigkeitsbestätigung in Gestalt lexikalischer

Festschreibungen“ (ebd.). So sei beispielsweise der Begriff „Asylant“ mittlerweile als gängige Beschreibung für Asylbewerber anerkannt, auch wenn er die negative Konnotation als abwertende Bezeichnung für Flüchtlinge in den 1970er Jahren beibehalten habe. Ähnliches geschehe aktuell mit dem Begriff „Wirtschaftsflüchtling“, der zwar (neutral) die Flucht aus einer sozialen Notlage heraus beschreiben könnte, aber den negativen Beigeschmack eines vermeintlichen „Asylbetruges“ habe (vgl. a.a.O., S. 5-6).

Es gibt also Klärungsbedarf im Blick auf das Verständnis des Begriffs „Flüchtling“. So kann man z.B. im Sinne des rechtlichen „Flüchtlingsstatus“ denjenigen als Flüchtling verstehen, dessen „Flüchtlingseigenschaft“ anerkannt wurde. Grundlage hierfür ist i.d.R. die Definition der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK). Dieses Verständnis ist auch für das deutsche Asylrecht maßgeblich und schlägt sich in der Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft nieder (s.u.). Um diese Definition des Flüchtlingsbegriffs zu erfüllen, muss eine ganze Reihe an Voraussetzungen erfüllt werden, z.B. die begründete Furcht vor Verfolgung auf Grund von Rasse, Nationalität, politischer Verfolgung o.Ä. (vgl. Tiedemann 2015, S. 33). Gleichwohl findet dieser Begriff auch immer wieder als Begriffsbestandteil in anderen Kontexten Verwendung z.B. in Zusammensetzungen wie „Armutflüchtling“ oder „Wirtschaftsflüchtling“. Über das Für und Wider solcher Begriffsverwendungen wird genau wie über die vermeintliche Legitimität oder Illegitimität bestimmter (wirtschaftlicher) Fluchtgründe z.T. heftig debattiert. Fest steht, dass es Personengruppen gibt, die von der Flüchtlingsdefinition i. S. der GFK ausgeschlossen sind und dennoch „geflohen“ sind. Dies könnte z.B. auch auf die sog. „subsidiär Schutzberechtigten“ (s.u.) zutreffen. An dieser Stelle soll also nicht darüber diskutiert werden, wo eine Grenzziehung zwischen „Flüchtlingen“ und „Migranten“ verlaufen könnte oder sollte, nicht zuletzt, da es „oft fließende Grenzen zwischen freiwilligen und unfreiwilligen Wanderungen auch aus wirtschaftlichen und sozialen Gründen gibt“ (Bade 2015, S. 6) Vielmehr soll der Begriff „Flüchtling“ in dieser Arbeit breiter als in der GFK-Definition gefasst werden. Somit klammert die Verwendung des Begriffs „Flüchtling“ in dieser Arbeit etwaige behördliche Entscheidungen über Asyl aus und soll das breite Spektrum an Personen erfassen, die Asyl oder Schutz suchend nach Deutschland kommen oder kamen. Das schließt Asylbewerber, anerkannte Asylberechtigte, aber eben auch abgelehnte Asylbewerber und Geduldete mit ein.

Beschäftigt man sich mit Migration im Allgemeinen oder Fluchtmigration im Speziellen, findet man verschiedene Versuche, innerhalb einer sehr heterogenen Gruppe von Menschen Grenzen zu ziehen. Oft geschieht dies aus einer juristischen Perspektive, indem man z.B. auf Grundlage

der unterschiedlichen Aufenthaltstitel differenziert. Man kann auch die Gruppe der Asylbewerber, die also noch im Asylverfahren stehen, betrachten oder wie hier die Gruppe derjenigen, die sich mit dem aufenthaltsrechtlichen Status der Duldung in Deutschland aufhalten. Regelmäßig begegnet einem die Unterscheidung zwischen „regulären“ und „irregulären“ Migranten oder (oft synonym verwendet) „legalen“ und „illegalen“ (oder „illegalisierten“ Migranten. Solche Zuschreibungen und Grenzziehungen sind dabei nicht immer unproblematisch, vor allem wenn sie eine scheinbare Eindeutigkeit suggerieren. Tatsächlich sind die Grenzen z.B. zwischen regulärer und irregulärer Migration oft fließend. Aufenthaltstitel können ablaufen, ein Status kann wechseln usw. (vgl. Aschenbrenner-Wellmann/Ehrismann 2014, S. 366). Ein Versuch dieser Situation Rechnung zu tragen ist der Begriff des „prekären Aufenthaltsstatus“. Darunter kann man eine Vielzahl an Personen verstehen, beispielsweise abgelehnte Asylbewerber, Geduldete, Asylbewerber, Menschen mit gefälschten Papieren, Personen der Visa abgelaufen sind u.v.m. (vgl. a.a.O., S. 366-367). Deutlich werden soll, dass in diesem Kontext verwendete Begriffe nicht überschneidungsfrei, Einteilungen und Kategorien oft vor allem analytischer Natur sind. Werden in dieser Arbeit Begriffe wie „geduldete Flüchtlinge“ oder nur „Geduldete“ verwendet, steht natürlich die juristische Kategorie der vorübergehenden Aussetzung der Abschiebung im Vordergrund. Dass von den strukturellen Problemlagen unsicherer oder prekärer Aufenthaltsverhältnisse noch eine Vielzahl weiterer Personen betroffen und Differenzierungen meist schwierig sind, sei an dieser Stelle hervorgehoben. Neben der Klärung einschlägiger Begriffe scheint es außerdem sinnvoll, ein paar allgemeinere Anmerkungen in Bezug auf das Flüchtlingsrecht und Asylverfahren zu machen, bevor die rechtlichen Rahmenbedingungen genauer in den Blick genommen werden.

2.2 Flüchtlingsrecht im Wandel

Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) ist für die Prüfung zuständig, ob ein Flüchtling in Deutschland Schutz vor politischer Verfolgung erhält. Dies findet durch das Asylverfahren statt, welches im Asylgesetz (früher Asylverfahrensgesetz) geregelt ist. Ein Asylverfahren beginnt durch einen Asylantrag und beinhaltet die Anhörung des Schutzsuchenden. Am Ende des Verfahrens steht die Entscheidung des BAMF durch einen Bescheid (vgl. Heinhold 2015, S. 51). Neben den formell-rechtlichen Bestimmungen die den Ablauf eines solchen Verfahrens regeln und durch welche Rechtsmittel man eine solche Entscheidung in einem Gerichtsverfahren überprüfen lassen kann, enthält das Asylgesetz auch materiell-rechtliche Vorschriften. D.h., es regelt auch, welche asylrechtlichen Schutzstatus es

gibt und wer sie erhält (vgl. a.a.O., S. 182). Wenngleich das formelle Recht in der Praxis natürlich von großer Bedeutung ist, da es regelt, an welche Behörden Anträge gestellt und welche Fristen eingehalten werden müssen, konzentriere ich mich im Folgenden auf die materiell-rechtliche Unterscheidung der asylrechtlichen Schutzsysteme. Außerdem sind im Blick auf Geduldete gerade auch die aufenthaltsrechtlichen Aspekte von Bedeutung, die wiederum im Aufenthaltsgesetz geregelt und für die die Ausländerbehörden zuständig sind.

Das Asyl- und Aufenthaltsrecht befindet sich in stetiger Bewegung und Entwicklung. Immer wieder gibt es Reformen und neue Gesetze, die sich auf die Praxis auswirken. Gerade auch in jüngster Vergangenheit hat es mehr oder weniger weitreichende Veränderungen gegeben z.B. durch Inkrafttreten des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes Ende 2015. Anfang 2016 wird bereits über weitere Gesetzesänderungen diskutiert, wobei der Fokus wieder auf einer Verschärfung des Asylrechts liegt. Solche Veränderungen sind insgesamt meist schwierig zu bewerten, da sich einzelne Aspekte (zumindest rechtlich) verbessern, andere wiederum verschlechtern. Dies spiegelt sich freilich auch in der aktuellen politischen Diskussion wider, in der Forderungen nach einer Verbesserung der Rechtsstellung von Flüchtlingen genauso laut werden wie nach Obergrenzen und schnellen Abschiebungen. Gleichzeitig steht das deutsche Asylrecht zwischen nationalem Asylgrundrecht und der zunehmenden Europäisierung des Asylrechts. Ist diese Europäisierung einerseits aufgrund einheitlicher Standards und Ausweitung des humanitären Schutzes zu begrüßen, bringt sie andererseits viel Bürokratie mit sich, da vor den eigentlichen asylrelevanten Entscheidungen zunächst die grundsätzliche Zuständigkeit der einzelnen Ländern geklärt werden muss (vgl. Heinhold 2015, S. 12-22).

Insgesamt erschweren die stetigen Änderungen und Anpassungen der rechtlichen Grundlagen die Auseinandersetzung mit der Thematik auch im Blick auf die Situation geduldeter Flüchtlinge. So gibt es gerade auch mit dem noch jungen Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz Änderungen in zentralen Bereichen (z.B. Verkürzung des Arbeitsverbotes für Asylbewerber und Geduldete). Andererseits zeigt sich immer wieder eine Diskrepanz zwischen den rechtlichen Rahmenbedingungen („auf dem Papier“) und ihrer praktischen Umsetzung (Stichwort „faktisches Arbeitsverbot“ s.u.). Im Zusammenwirken von rechtlichen Rahmenbedingungen, dem großen Ermessenspielraum von Behörden und strukturellen Rahmenbedingungen z.B. auf dem Arbeitsmarkt bleibt nach wie vor genug Raum für Kritik. Dies gilt umso mehr, wenn man im Kontext der politischen Auseinandersetzung und dem aktuellen Trend zu zunehmenden Restriktionen die Entwicklung des Asyl- und Aufenthaltsrechtes keineswegs als abgeschlossen betrachten kann. Wurde beispielsweise die

sog. Residenzpflicht für Asylbewerber und Geduldete Anfang 2015 gelockert (vgl. Rosenstein 2015, S. 226), wird ein Jahr später über Wohnsitzauflagen für anerkannte Asylbewerber diskutiert. Gerade in Auseinandersetzung mit der einschlägigen Fachliteratur zeigen sich aber neben diesen inhaltlichen auch terminologische Schwierigkeiten, wenn sich die rechtlichen und begrifflichen Bezugspunkte verändern. Aktuelles Beispiel ist die ebenfalls mit Inkrafttreten des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes erfolgte Umbenennung des Asylverfahrensgesetzes in das Asylgesetz (BGBl. I 2015/40, S. 1722). Da diese Änderungen zum Zeitpunkt der Erstellung dieser Arbeit erst wenige Wochen bis Monate zurückliegen, finden sie sich freilich kaum in bisher erschienener Literatur wieder.

Es liegt somit auf der Hand, dass der Vielfalt und Komplexität des Asyl- und Aufenthaltsrechts im Rahmen dieser Arbeit nur eingeschränkt Rechnung getragen werden kann. Anspruch des folgenden Kapitels ist daher die Darstellung der grundlegenden Struktur der asylrechtlichen Schutzansprüche vor allem in Abgrenzung zum Duldungsstatus und der damit verbundenen aufenthaltsrechtlich prekären Situation

3. Der rechtliche Rahmen

Bei der theoretischen Beschäftigung und praktischen Arbeit mit Flüchtlingen ist die Auseinandersetzung mit den rechtlichen Rahmenbedingungen unumgänglich. So muss man sich mit den einschlägigen gesetzlichen Vorschriften beschäftigen, um die Situation der Betroffenen verstehen und Handlungsmöglichkeiten erschließen zu können. Dabei ist allerdings gerade das Asyl- und Migrationsrecht sehr kompliziert. So ist nicht nur das Asylverfahren an sich bereits eine komplexe Angelegenheit. Häufig gibt es darüber hinaus noch weitere rechtliche „Schauplätze“, auf denen Betroffene und Professionelle sich bewegen müssen. So läuft z.B. neben dem Asylverfahren noch ein sozialrechtliches Verfahren, um Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz zu beantragen (vgl. Heinhold 2015, S. 51). Flüchtlinge sind somit „zugleich Subjekt und Objekt einer Vielzahl von Verwaltungsverfahren“ (ebd.). Dementsprechend sehen sich Flüchtlinge auch einer Vielzahl an Behörden gegenüber, die für die unterschiedlichen Angelegenheiten zuständig sind. Im Vordergrund stehen das BAMF, das für die Durchführung des Asylverfahrens und die Prüfung von Verfolgungsgründen zuständig ist, und die Ausländerbehörden, die grundsätzlich für die aufenthaltsrechtlichen Angelegenheiten wie z.B. die Erteilung von Aufenthaltsgestattungen an Asylbewerber

zuständig sind. Sozialrechtliche Angelegenheiten wie der Bezug von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz fallen wiederum in die Zuständigkeit der Sozialämter (vgl. Heinhold 2015, S. 35).

Es gilt sich also nicht nur, sich in den verschiedenen einschlägigen Gesetzen zurechtzufinden. Auch die Struktur und Zuständigkeit von Behörden und Gerichten spielt (nicht nur) im Asylverfahren eine bedeutsame Rolle, nicht zuletzt auch im Blick auf die oft fristgebundenen Rechtsmittel, falls man sich gegen eine Entscheidung wehren möchte. Obendrauf kommen dann noch die (angestrebte) „Europäisierung des Asylrechts“ (a.a.O., S. 56), die grundsätzliche Zuständigkeitsfragen für viele Asylverfahren aufwirft, und die politische Aktualität, die immer wieder zu Gesetzesänderungen und Neuregelungen führt. Auch wenn juristische Aspekte an dieser Stelle nicht in der Tiefe behandelt werden können, ist es notwendig, sich einen Überblick über die Eckpunkte des Asylrechts und die aufenthaltsrechtlichen Folgen zu verschaffen, wenn man sich dem Thema Duldung nähern möchte. Dies soll im Folgenden geschehen, indem zunächst die maßgeblichen Schutzinstrumente voneinander abgegrenzt und anschließend ihre jeweiligen aufenthaltsrechtlichen Folgen aufgezeigt werden. Die rechtliche Betrachtung des Duldungsstatus soll dann dieses Kapitel abschließen.

3.1 Asyl als Grundrecht

Das Recht auf Asyl ist im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland verankert. So lautet Art. 16a Abs. 1 GG schlicht „Politisch Verfolgte genießen Asylrecht“. Um Asyl als Grundrecht in Anspruch nehmen zu können, muss also die Voraussetzung der „politischen Verfolgung“ erfüllt sein. Politisch verfolgt im Sinne des Art. 16a Abs. 1 GG ist, wer „in seinem Herkunftsland aufgrund seiner Rasse, Ethnie, Religion, Nationalität, seiner Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Überzeugung staatlich verfolgt worden war und/oder entsprechende Maßnahmen für den Fall seiner Rückkehr zu befürchten hat und die Verfolgung mit einer Gefährdung für Leib und Leben oder mit einer Beschränkung der persönlichen Freiheit einherging bzw. –geht“ (Huber 2011, S. 104-105).

Die Eindeutigkeit der Formulierung des Art. 16a Abs. 1 GG bedingt sich historisch aus den Erfahrungen der Weltkriege, weshalb das Asylrecht „bewusst als subjektives und keinen Einschränkungen unterliegendes Individualrecht ausgestaltet“ (Heinhold 2015, S. 192) wurde. Gleichwohl wurde dieses Grundrecht (das früher in Art. 16 Abs. 2 GG a.F. geregelt war) durch den sog. Asylkompromiss im Jahre 1992 und die Erschaffung des 16a GG eingeschränkt (vgl.

ebd.). Denn durch Art. 16a Abs. 2 GG werden von der Inanspruchnahme des Grundrechts auf Asyl die Ausländer ausgeschlossen, die aus einem Mitgliedsstaat der Europäischen Union oder einem (vom Gesetzgeber definierten) sog. „sicheren Drittstaat“ einreisen. Maßgeblich für einen sicheren Drittstaat ist nach dieser Vorschrift die sichergestellte Anwendung der GFK und Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK).

Die kontrovers diskutierte „Drittstaatenregel“ führt dazu, dass das Grundrecht auf Asyl in der Praxis kaum noch Bedeutung hat, da aktuell alle Nachbarstaaten der Bundesrepublik Deutschland sichere Drittstaaten in diesem Sinne sind (vgl. Heinhold 2015, S. 207). „Die verfassungsrechtliche Stellung eines Asylberechtigten kann mithin nur noch erhalten, wer auf dem Luft- oder Seeweg direkt nach Deutschland gelangt“ (ebd.). Außerdem bestehen einige wenige Ausnahmen, bei denen die Drittstaatenregel nicht greift. Hier nennt § 26a AsylG drei Ausnahmen: Nach § 26a Abs. 1 S. 3 Nr. 1 AsylG sind Ausländer, die bei der Einreise in den Drittstaat über einen Aufenthaltstitel für die BRD verfügten, ausgenommen. Nach § 26a Abs. 1 S. 3 Nr. 2 AsylG greift die Drittstaatenregel nicht, wenn die BRD auf Grund von Rechtsvorschriften der EU (z.B. Dublin-III-Verordnung) oder eines völkerrechtlichen Vertrages für die Durchführung des Asylantrages zuständig ist. Und schließlich nennt § 26a Abs. 1 S. 3 Nr. 3 AsylG als Ausnahme Ausländer, die auf Grund einer Anordnung nach § 18 Abs. 4 Nr. 2 AsylG nicht zurückgewiesen oder –geschoben worden sind (vgl. a.a.O., S. 208).

3.2 Die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft

Rein quantitativ von größerer Bedeutung als das Grundrecht auf Asyl ist in der Praxis die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft auf Grundlage der GFK. Der Flüchtlingsbegriff der GFK wurde in der Ausgestaltung des nationalen Rechts ausdrücklich übernommen (vgl. Tiedemann 2015, S. 32-33). Somit schlagen sich mittlerweile die Grundsätze und Voraussetzungen der GFK und der europäischen Richtlinien in deutscher Gesetzgebung nieder (vgl. Heinhold 2015, S. 214). Die Voraussetzungen für die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft finden sich in den §§ 3-3e AsylG.

Die Definitionsmerkmale der Flüchtlingseigenschaft i. S. der GFK fasst Tiedemann anhand von acht Voraussetzungen zusammen: Flüchtling ist demnach, wer sich „(1.) außerhalb des Landes seiner Staatsangehörigkeit oder als Staatenloser außerhalb des Landes seines gewöhnlichen Aufenthaltes befindet, (2.) aus begründeter Furcht (3.) vor Verfolgung (4.) ‚durch wen auch immer‘ (5.) wegen (6.) seiner Rasse, Religion, Nationalität, politische [sic] Überzeugung,

Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe (= Verfolgungsgründe) (7.) und den Schutz seines Heimatstaates nicht in Anspruch nehmen kann oder wegen der Befürchtung nicht in Anspruch nehmen will (Schutzlosigkeit), (8) wenn kein Ausschlussstatbestand erfüllt ist“ (Tiedemann 2015, S. 33).

Die Formulierung der „begründeten Furcht vor Verfolgung“ findet sich im § 3 Abs. 1 Nr. 1 AsylG. Die Frage danach, ob eine solche Furcht begründet ist, vereint somit subjektive und objektive Elemente, die zu berücksichtigen sind (vgl. Heinhold 2015, S. 215). Näher definiert wird in § 3a AsylG hingegen, was unter „Verfolgungshandlungen“ zu verstehen ist. So nennt § 3a Abs. 1 AsylG aufgrund von Art oder Wiederholung gravierende Menschenrechtsverletzungen. Dazu zählen nach § 3a Abs. 2 AsylG beispielsweise physische, psychische, sexuelle Gewalt oder diskriminierende polizeiliche/justizielle Maßnahmen. Wichtig ist auch die notwendige Verknüpfung zwischen solchen Verfolgungshandlungen und den in § 3b AsylG definierten Verfolgungsgründen (§ 3a Abs. 3 AsylG). Ähnlich wie bei der Voraussetzung einer politischen Verfolgung beim Grundrecht auf Asyl müssen solche Verfolgungshandlungen aufgrund von Rasse, Religion, Nationalität, politischen Überzeugungen oder Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe stattfinden, um die Flüchtlingseigenschaft zuerkannt zu bekommen (§§ 3 Abs. 1 Nr. 1 & 3b AsylG).

Schließlich ist es auch von Bedeutung, von wem die Verfolgungshandlung ausgeht. So kann eine Verfolgung in diesem Sinne nach § 3c AsylG von einem Staat (Nr. 1), einer Partei/Organisation (Nr. 2) oder einem nichtstaatlichen Akteur (Nr. 3) ausgehen. Letzteres zeigt einen wesentlichen Unterschied zwischen dem Grundrecht auf Asyl und dem Flüchtlingsschutz durch Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft nach der GFK (vgl. Heinhold 2015, S. 225). Zu beachten ist aber die Einschränkung in § 3c Nr. 3 AsylG in Verbindung mit § 3d AsylG. Besteht durch den Staat oder staatsähnliche Organisationen die Möglichkeit, Schutz vor der Verfolgungshandlung zu finden, „hat der Flüchtling diesen Schutz in Anspruch zu nehmen“ (a.a.O., S. 225) und keinen Anspruch auf Flüchtlingsschutz. Darüber hinaus wird ihm die Flüchtlingseigenschaft ebenfalls nicht zuerkannt, wenn er die Möglichkeit hätte in Teilen seines Herkunftslandes (internen) Schutz vor der Verfolgung zu finden (§ 3e AsylG). Weitere Ausschlussgründe wären beispielsweise schwerwiegende Straftaten (§ 3 Abs. 2 AsylG).

3.3 Subsidiärer Schutz

Betrachtet man die Rechtsstellung eines anerkannten Asylberechtigten und die Rechtsstellung bei zuerkannter Flüchtlingseigenschaft auf Grundlage der GFK, zeigt sich eine relative Ähnlichkeit der beiden Schutzinstrumente. Für Tiedemann sind die Rechtsstatus im Ergebnis sogar deckungsgleich, da sich nur die Tatbestandsvoraussetzungen für die Erlangung des jeweiligen Rechtsstatus unterscheiden würden (vgl. Tiedemann 2015, S. 28-29). Gemeinsam ist beiden ebenfalls die Voraussetzung einer Verfolgungshandlung (Menschenrechtsverletzung) in Kombination mit einem Verfolgungsgrund (z.B. Nationalität). Gleichwohl gibt es Fälle, in denen grundlegende Menschenrechte ohne einen Verfolgungsgrund gefährdet oder verletzt werden (vgl. a.a.O., S. 69).

Besteht z.B. in einem Land die Gefahr, unabhängig von Rasse oder Religion in einem Gefängnis gefoltert zu werden, würde keines der beiden Schutzsysteme greifen, da kein asylrelevanter Verfolgungsgrund gegeben wäre (vgl. Heinhold 2015, S. 232). Für derartige Fälle hat sich das Instrument des subsidiären Schutzes herausgebildet. Der subsidiäre Schutz dient somit dem Schutz vor menschenrechtsverletzender/unmenschlicher Behandlung im Herkunftsstaat, die nicht die Voraussetzungen politischer Verfolgung erfüllt. Fielen solche Fallkonstellationen in der Vergangenheit teilweise in den Bereich der Abschiebungsverbote (s.u.), wurde mit Gewährung des subsidiären Schutzes ein Schutzanspruch formuliert, der den Betroffenen einen Schutzstatus zuerkennt und somit Rechte verleiht. Die Etablierung eines solchen eigenständigen Schutzinstrumentes lässt sich nach Heinhold auch damit begründen, dass man die Abschiebung in einen Staat, in dem dem Betroffenen eine unmenschliche Behandlung droht, als eine Mitwirkung an einer Menschenrechtsverletzung sehen kann (vgl. a.a.O., S. 234-235).

Nach § 4 Abs. 1 AsylG muss der Schutzsuchende glaubhaft machen, dass „ihm in seinem Herkunftsland ein ernsthafter Schaden droht“, wozu z.B. Folter oder Todesstrafe zählen (vgl. auch Heinhold 2015, S. 236). § 4 Abs. 3 AsylG verweist außerdem auf die §§ 3c-3e AsylG und regelt so analog zur Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft, von welchen Akteuren die Bedrohung ausgehen muss oder von wem auch Schutz in Anspruch genommen werden muss. Im Vergleich zu den europäischen Richtlinien findet sich eine weitere Voraussetzung eher indirekt in der nationalen Gesetzgebung. So beschreibt Tiedemann die „Nichterfüllung der Voraussetzungen für die Anerkennung als Flüchtling“ (Tiedemann 2015, S. 70) als Voraussetzung für die Gewährung von subsidiärem Schutz. Dies findet sich nicht direkt in § 4 AsylG, lässt sich nach Tiedemann aber aus den Vorschriften zur Asylantragsstellung

herauslesen. Demnach sei eine isolierte Beantragung von subsidiärem Schutz nicht möglich, sondern fände i.d.R. gemeinsam mit dem Asylantrag statt (§ 13 Abs. 2 AsylG) (vgl. Tiedemann 2015, S. 70). Ähnlich wie bei den asylrechtlichen Schutzsystemen schließen nach § 4 Abs. 2 AsylG z.B. schwere Straftaten von der subsidiären Schutzberechtigung aus.

3.4 Abschiebungsverbote

Neben dem eben vorgestellten (internationalen) subsidiären Schutz finden sich im Aufenthaltsgesetz weitere Schutzinstrumente in Form von bestimmten Abschiebungsverböten. Sie sind den internationalen Schutzsystemen allerdings nachrangig und werden auch als nationaler subsidiärer Schutz bezeichnet (vgl. Heinhold 2015, S. 249). Darüber hinaus ist hier zwischen dem Abschiebungsverbot nach der EMRK in § 60 Abs. 5 AufenthG und dem Abschiebungsschutz nach § 60 Abs. 7 AufenthG zu unterscheiden.

§ 60 Abs. 5 AufenthG verbietet eine Abschiebung, wenn diese auf Grundlage der EMRK unzulässig wäre. Bei der Auslegung dieser Vorschrift gehen die Meinungen bzgl. ihres Anwendungsbereiches auseinander. Für Heinhold ergibt sich ihr Hauptanwendungsbereich aus dem Verbot der unmenschlichen Behandlung in Art 3 EMRK, womit die Voraussetzungen mit denen des subsidiären Schutzes (weitestgehend) identisch wären (vgl. Heinhold 2015, S. 250). Für ein solches Abschiebungsverbot gelten nach Tiedemann im Unterschied zum (internationalen) subsidiären Schutz allerdings keine Exklusionsklauseln. Denkbar wären auch weitere ähnliche zielstaatsbezogene Abschiebungsverböte z.B. bei der Gefahr eines unfairen Prozesses (vgl. Tiedemann 2015, S. 76). Kompliziert zu werden scheint es vor allem bei inlandsbezogenen Abschiebungsverböten z.B. auf Grundlage des Rechts auf Familie und Privatleben (Art. 8 EMRK), wonach eine Abschiebung, die eine Familie trennt, unzulässig sein könnte. Hier sieht Heinhold den Anwendungsbereich des § 60 Abs. 5 AufenthG lediglich auf zielstaatsbezogene Abschiebungsverböte beschränkt (Heinhold 2015, S. 250), während die Unterscheidung zwischen zielstaatsbezogenen und inlandsbezogenen Abschiebungsverböten für Tiedemann in erster Linie eine Frage der Zuständigkeit zwischen BAMF (Zielstaat) und Ausländerbehörde (Inland) ist (vgl. Tiedemann 2015, S. 76).

Des Weiteren ergibt sich ein Abschiebungsschutz aus § 60 Abs. 7 AufenthG in Form einer Soll-Regelung. Demnach *soll* von einer Abschiebung abgesehen werden, wenn für den Betroffenen im Zielstaat eine erhebliche konkrete Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit besteht. Auch bei dieser Vorschrift ist die Feststellung ihres Anwendungsbereiches nicht einfach und keinesfalls

unstrittig. Zum einen gilt es, diese Form des Abschiebungsschutzes vom (internationalen) subsidiären Schutz abzugrenzen, und zum anderen ergibt sich aus § 60 Abs. 7 S. 1 AufenthG dass es sich um eine individuelle Gefahr für Leib, Leben oder Freiheit handeln muss, da Gefahren, denen ganze Bevölkerungsgruppen unterliegen, nicht unter diese Vorschrift fallen (vgl. Heinhold 2015, S. 251-253 und Tiedemann 2015, S. 77-78). Nach Tiedeman bleiben „als Anwendungsfall des § 60 Abs.7 S. 1 nur jene Fälle übrig, in denen es um Gefahren für Leib und Leben geht, die nicht [...] auf menschlichem Handeln beruhen“ (Tiedemann 2015, S. 78). So kämen prekäre soziale und gesundheitliche Infrastrukturen oder Naturereignisse in Frage (vgl. a.a.O., S. 78-79).

Damit sind fünf unterschiedliche Schutzinstrumente vorgestellt: das Grundrecht auf Asyl; die Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft nach der GFK; der (internationale) subsidiäre Schutz; die Abschiebungsverbote nach § 60 Abs. 5 bzw. 7 AufenthG. Freilich gibt es darüber hinaus noch ein paar weitere Schutzinstrumente wie Familienasyl oder auch Härtefallregelungen, die aber an dieser Stelle nur genannt werden sollen. Ich möchte im Folgenden vielmehr darauf eingehen, welche aufenthaltsrechtlichen Folgen sich aus den vorgestellten unterschiedlichen Schutzsystemen ergeben.

3.5 Aufenthaltstitel

Das Aufenthaltsgesetz kennt eine Fülle an unterschiedlichen Aufenthaltstitel, die sich anhand von nötigen Voraussetzungen und Aufenthaltswirken unterscheiden. So gibt es z.B. das Visum (§ 6 AufenthG), die (befristete) Aufenthaltserlaubnis (§ 7 AufenthG), die unbefristete Niederlassungserlaubnis (§ 9 AufenthG), die Blaue Karte EU (19a AufenthG) oder auch die der Niederlassungserlaubnis gleichgestellte Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EU (§ 9a AufenthG). Asylbewerber erhalten zunächst eine Aufenthaltsgestattung, mit der ihnen der Aufenthalt zur Durchführung des Asylverfahrens genehmigt wird (§ 55 AsylG). Es gibt nicht nur deutliche (qualitative) Unterschiede zwischen diesen Aufenthaltstiteln, auch eine Aufenthaltserlaubnis kann je nach Aufenthaltswirk unterschiedlich ausgestaltet sein. Während viele Aufenthaltstitel den Aufenthalt für eine Beschäftigung o.Ä. fokussieren, steht im Kontext der vorgestellten Schutzsysteme natürlich der sog. Aufenthalt aus humanitären Gründen im Vordergrund. So haben die unterschiedlichen Schutzsysteme auch unterschiedliche aufenthaltsrechtliche Folgen (vgl. Heinhold 2015, S. 257-258).

Die Erteilung von Aufenthaltserlaubnissen bei Aufenthalt aus humanitären Gründen regelt der gleichnamige § 25 AufenthG. Hier ist die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis bei anerkannten Asylberechtigten (§ 25 Abs. 1 AufenthG) und bei der Zuerkennung der Flüchtlingseigenschaft oder subsidiärer Schutzberechtigung (§ 25 Abs. 2 AufenthG) ausdrücklich vorgeschrieben. § 25 Abs. 3 AufenthG enthält wiederum eine „Soll-Regelung“, die die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis bei zielstaatsbezogenem Abschiebungsschutz nach den § 60 Abs. 5 & 7 AufenthG zur Regel erklärt. Ausnahmen, die eine Abweichung von dieser regelmäßigen Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis begründen, sind demnach eine mögliche und zumutbare Ausreise in einen anderen Staat oder grobliche Verletzung der Mitwirkungspflichten seitens des Ausländers (vgl. Heinhold 2015, S. 258-259). Darüber hinaus gibt es noch eine Fülle weiterer Fälle, in denen eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen ist. Die §§ 22-25 AufenthG enthalten z.B. Regelungen zum Aufenthalt aus völkerrechtlichen, familiären, politischen Gründen oder auch in Härtefällen.

Der Zeitraum, über den eine befristete Aufenthaltserlaubnis erteilt wird, variiert je nach Grund des Aufenthalts stark. Die komplizierten Regelungen hierzu finden sich in § 26 AufenthG. Die Spannbreite von Aufenthaltserlaubnissen reicht dabei i.d.R. von sechs Monaten bis zu drei Jahren (vgl. a.a.O., S. 280-281). Neben den verschiedenen Aufenthaltstiteln (hier insbesondere der Aufenthaltserlaubnis) hat in der Praxis die sog. Duldung bzw. vorübergehende Aussetzung der Abschiebung große Bedeutung und soll an dieser Stelle noch ausführlicher betrachtet werden.

3.6 Die Duldung

Die in § 60a AufenthG näher bestimmte Duldung ist kein Aufenthaltstitel und führt somit nicht zu einem Aufenthaltsrecht. Der Aufenthalt bleibt also unrechtmäßig, aber die (bescheinigte) Duldung schließt dessen Strafbarkeit aus (vgl. Heinhold 2015, S. 284). Ein Geduldeter ist und bleibt ausreisepflichtig, aber es gibt rechtliche oder tatsächliche Gründe, die den Vollzug einer Abschiebung verhindern. So kann beispielsweise ein abgelehnter (ausreisepflichtiger) Asylbewerber aus rechtlichen Gründen nicht abgeschoben werden, wenn er stark erkrankt ist. Tatsächliche Gründe, die eine Abschiebung verhindern, könnten z.B. fehlende Papiere oder die Weigerung des Herkunftslandes zur Mitwirkung an der Rückführung sein (vgl. Deimann 2015, S. 415-416).

Entsprechend den unterschiedlichen Gründen, die eine Abschiebung (vorübergehend) unmöglich machen könnten, wird auch der Zeitraum, über den die Abschiebung ausgesetzt wird, an das Abschiebungshindernis angepasst. Der Zeitraum einer Duldung kann so nach Heinhold zwischen einem und sechs Monaten, in Ausnahmefällen auch bis zu zwölf Monaten variieren (vgl. Heinhold 2015, S. 284). Darüber hinaus kann eine Duldung (bei Wegfall des Abschiebungshindernisses) widerrufen oder nach Ablauf des Geltungszeitraums verlängert werden (bei Bestehen des/eines Abschiebungshindernisses). Insgesamt zeigt sich hier ein sehr weiter Ermessensspielraum der Ausländerbehörde (vgl. ebd.).

Im Vergleich zu einer Aufenthaltserlaubnis zeigen sich deutliche qualitative Unterschiede. Abgesehen von der Gültigkeitsdauer können Zeiträume des Aufenthalts mit Aufenthaltserlaubnis z.B. im Blick auf eine Niederlassungserlaubnis angerechnet werden, was bei einer Duldung i.d.R. nicht der Fall ist. Außerdem ist eine Duldung meist mit wesentlich mehr Auflagen verbunden (vgl. a.a.O., S. 418-419). Der Aufenthalt eines Geduldeten bleibt eben unrechtmäßig und seine Ausreisepflicht bestehen. Daher sei, so Heinhold, auch nicht vorgesehen, dass „man aus der Duldung in einen Aufenthaltstitel hineinwächst, wenn man nur lange genug geduldet wird“ (a.a.O., S. 357). Dies sei auch der Grund für die sog. Kettenduldungen, also eine immer weitere Verlängerung der Duldung (vgl. ebd.). Allerdings gibt es Ausnahmen. So kann eine Aufenthaltserlaubnis bei langfristigen Ausreisehindernissen oder nach einer über 18 Monate ausgesetzten Abschiebung erteilt werden (§ 25 Abs. 5). Auch können Härtefälle oder sog. Altfallregelungen von einer Duldung zu einem rechtmäßigen Aufenthalt führen (vgl. a.a.O., S. 357).

Insgesamt zeigt sich die Duldung also gewissermaßen als ein „Schwebezustand zwischen erlaubten und illegalem Aufenthalt“ (Riecken 2006, S. 15) oder „als ein Zwischenstadium des unrechtmäßigen, nicht sanktionierten Aufenthalts“ (ebd.). Deimann beschreibt die Duldung als „ein Vollstreckungsproblem, von dem angenommen wird, dass es sich mit der Zeit durch Rückführung wird lösen lassen“ (Deimann 2015, S. 416). In der Praxis zeige sich dabei aber oft eine immer weitere Verlängerung der befristeten Duldung teilweise über Jahre (vgl. ebd.). Für Deimann hat sich die Praxis der Duldung „seit den 1990er Jahren de facto zu einem diskriminierenden Aufenthalts(un)recht in Deutschland entwickelt“ (ebd.). Auch Riecken sieht die Duldung, entgegen ihrem ursprünglichen Zweck, als eine „Art Ersatzaufenthaltsrecht“ (Riecken 2006, S. 15) oder ein Aufenthaltsrecht zweiter Klasse (vgl. ebd.).

4. Auflagen und Auswirkungen der Duldung

Wie bereits erwähnt ist eine Duldung für den Betroffenen oft mit zahlreichen Auflagen und Einschränkungen verbunden, die nahezu alle zentralen Lebensbereiche betreffen. So wirkt sich die Duldung auf die Art und Weise der Unterbringung (Sammelunterkünfte), Mobilität, Teilhabe an Bildung, Zugang zum Arbeitsmarkt und vieles mehr aus. Inwieweit der Status der Duldung solche wesentliche Aspekte des alltäglichen Lebens tangiert, ja sogar davon ausschließt, soll im Folgenden an ausgewählten Bereichen dargestellt werden. Dabei möchte ich mich auf die Situation der Unterbringung geduldeter Flüchtlinge, die regelmäßig in Sammel- bzw. Gemeinschaftsunterkünften untergebracht werden, und den Zugang zum Arbeitsmarkt, der sich mittlerweile zwar verbessert hat, aber nach wie vor für Geduldete erschwert ist, konzentrieren. Freilich gibt es darüber hinaus noch weitere wichtige Lebensbereiche, wie Bildung und medizinische Versorgung, an denen Geduldete nur eingeschränkt teilhaben. Allerdings lassen sich die Mechanismen, die die Duldung als Lebenslage auszeichnen, m.E. an den Bereichen Wohnen/Unterbringung und Erwerbstätigkeit/Arbeitsmarkt besonders gut deutlich machen, da es sich hierbei um äußerst zentrale Lebensbereiche handelt, die den individuellen Alltag maßgeblich strukturieren. Auch wenn die wesentlichen rechtlichen Rahmenbedingungen in einem eigenen Kapitel behandelt worden sind, ist es hierfür nötig, auf einschlägige Vorschriften Bezug zu nehmen.

Die Tragweite der Regelungen, denen Geduldete unterliegen, möchte ich anschließend mit einem Ansatz verdeutlichen, der die Duldung im Speziellen, aber auch die Situation von Flüchtlingen allgemein als einen totalen Raum im Sinne von Goffmans totaler Institution rekonstruiert. Dieses Kapitel abschließend sollen die (subjektiven) Wirkungen dieses totalen Raumes unter besonderer Berücksichtigung der Fremdbestimmung beleuchtet werden.

4.1 Unterbringung und Mobilität

Die Regelungen zur Unterbringung von Asylbewerbern und Geduldeten sind kompliziert. So gibt es unterschiedliche Verpflichtungen und Auflagen, die vom Status des Asylverfahrens, eventuellen Aufenthaltstiteln oder auch der Dauer des Aufenthalts abhängen. So sind z.B. die sog. Aufnahmeeinrichtungen von den Gemeinschaftsunterkünften zu unterscheiden. Aufnahmeeinrichtungen sollen dabei als Erstaufnahmeeinrichtung für Asylbewerber dienen. Nach § 47 Abs. 1 AsylG müssen diese bis zu drei Monaten in Aufnahmeeinrichtungen wohnen.

Endet die Verpflichtung in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, bestimmt § 53 Abs. 1 AsylG die Unterbringung in einer Gemeinschaftsunterkunft, z.B. bis zur Asylanerkennung (Abs. 2). Dabei kann man kritisieren, dass diese gesetzgeberische Unterscheidung in der Praxis aufgeweicht wird. So unterscheiden sich Aufnahmeeinrichtung und Gemeinschaftsunterkunft zwar in bestimmten Vorschriften für die Unterbringung. Beispielsweise muss *nach* dem Aufenthalt in der Aufnahmeeinrichtung besondere Rücksicht auf familiäre Haushalts- und Lebensgemeinschaften genommen werden (vgl. Heinhold 2015, S. 140). Im Blick auf die Lebensqualität der Bewohner scheint die Unterscheidung allerdings vernachlässigbar. So beschreibt Heinhold, dass in manchen Einrichtungen lediglich einzelne Gänge als Aufnahmeeinrichtung oder Gemeinschaftsunterkunft definiert werden (vgl. ebd.).

Viel diskutiert wird in diesem Zusammenhang die sog. Residenzpflicht. Der Begriff „Residenzpflicht“ beschreibt Auflagen die den Aufenthalt für Asylbewerber (§ 56 AsylG) auf den Bezirk der zuständigen Ausländerbehörde oder für Geduldete (§ 61 Abs. 1 S. 1 AufenthG) wenigstens auf das Bundeland räumlich beschränken. Die Residenzpflicht soll nach Rosenstein dem (ordnungs-)politischen Interesse dienen und die Asylbewerber für das Verwaltungsverfahren erreichbar halten, aber auch für potentielle Asylsuchende abschreckend sein. Geduldeten solle demnach ein eventuelles Untertauchen erschwert und ihre Ausreisepflicht überwacht werden (vgl. Rosenstein 2015, S. 226-227). Durch relativ neue Gesetzesänderungen im Jahr 2015 wurde die Residenzpflicht gelockert. So soll z.B. auch für Geduldete diese räumliche Beschränkung nach § 61 Abs. 1b AufenthG nach dreimonatigem ununterbrochenem Aufenthalt erlöschen. Gleichwohl kann eine räumliche Beschränkung davon unabhängig angeordnet werden, wenn der Geduldete z.B. wegen einer Straftat verurteilt worden ist oder konkrete Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung bevorstehen (§ 61 Abs. 1c AufenthG). § 61 Abs. 1e AufenthG hält darüber hinaus die Anordnung weiterer Bedingungen und Auflagen offen. Insgesamt stellen diese (neuen) Regelungen für Rosenstein eine Verbesserung für Asylbewerber und Geduldete im Blick auf die Residenzpflicht dar, nicht zuletzt da Neuordnungen der Residenzpflicht in den meisten Fällen unwahrscheinlich seien (vgl. a.a.O., S. 231). Für Geduldete gibt es darüber hinaus noch die sog. Wohnsitzauflage nach § 61 Abs. 1d AufenthG. Diese verpflichtet einen vollziehbar ausreisepflichtigen Ausländer, dessen Lebensunterhalt nicht gesichert ist, seinen gewöhnlichen Aufenthalt an einem bestimmten Ort zu haben, i.d.R. am Wohnort zur Zeit der Entscheidung über die vorübergehende Aussetzung der Abschiebung.

Viele Autoren beschreiben als Folge dieser Regelungen die langfristige Unterbringung geduldeter Flüchtlinge in Sammel-/Gemeinschaftsunterkünften als die Regel. So beschreibt z.B. Deimann für Geduldete „eine Unterbringung in Sammelunterkünften, oft über Jahre unter Bedingungen, die Intimität und Mobilität enorm einschränken“ (Deimann 2015, S. 416).

Sehr kritisch sieht auch Pieper die Praxis der Unterbringung (nicht nur) von geduldeten Flüchtlingen in Gemeinschaftsunterkünften. In einer Bestandsaufnahme im Jahr 2011 beschreibt Pieper für geduldete Flüchtlinge, deren „Aufenthaltsperspektive eher drei Monate als maximal ein Jahr beträgt, die jedoch kettenhaft auf Jahrzehnte verlängert wird (sog. Kettenduldungen)“, die „jahrelange Unterbringung in isolierten, lagerähnlichen Gemeinschaftsunterkünften“ (Pieper 2011, S. 124). Im Blick auf die Menschenrechte sei diese Praxis nicht haltbar, vor allem, wenn auch Minderjährige so untergebracht würden.

Pieper stellt die Struktur der unterschiedlichen Unterkünfte als ein ausgeklügeltes System dar, dass sich durch Dezentralität und Halboffenheit auszeichnet. Dieses Lagersystem setze sich aus großen Auffanglagern (Landesaufnahmeeinrichtungen), halboffenen Sammellagern zur langfristigen Unterbringung, Ausreiseeinrichtungen und Abschiebehaftanstalten zusammen (vgl. a.a.O., S. 125). Die Funktionalität dieses dezentralen Systems wird nach Pieper durch das „welt-weit einmalige Gesetz der Residenzpflicht gewährleistet. [...] Wie durch ein virtuelles Netz wird der Raum parzelliert, die MigrantInnen gleichmäßig über diesen verteilt, verwaltet und festgehalten. Der Begriff der Halboffenheit betont, dass die BewohnerInnen aus den Lagern verschwinden können und gleichzeitig in diesen festgesetzt werden“ (ebd.).

Es stellt sich also die Frage, welche Bedeutung die u.U. jahrelange Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften für geduldete Flüchtlinge haben kann. Freilich kann sich dies je nach Ort, Art und Konzept der Unterkunft unterschiedlich gestalten. Nach Pieper werde der soziale Raum solcher Gemeinschaftsunterkünfte vor allem durch das fremdbestimmte Zusammenleben vieler verschiedener Menschen bestimmt. Das Wohnen findet in einem Zwangskontext statt und kennzeichnet sich durch gesellschaftliche Ausgrenzung (vgl. Pieper 2011, S. 126). „Mittelpunkt der Unterbringung sind die Mehrbettzimmer, die eine Erosion der Privatsphäre und ein Leben in Zwangsgemeinschaft mit sich bringt“ (a.a.O., S. 127).

Die psychischen Folgen einer solchen dauerhaften Lagerunterbringung beschreibt Pieper als verheerend. Die schlechten Lebensbedingungen in der Unterkunft vereinen sich mit einer (erlebten) Perspektivlosigkeit, was nach Pieper diffuse Aggression und Depression nach sich ziehen kann. Auch eine allgemein größere Anfälligkeit für psychische Erkrankungen sei die Folge (vgl. a.a.O., S. 127).

Darüber hinaus beschreibt Pieper zwei Prozesse, die den Innenraum solcher Gemeinschaftsunterkünfte potentiell rechtsfrei werden lassen. So würden auf der einen Seite die Bewohner einer solchen Unterkunft entrechtet, da ihnen (z.B. im Vergleich zu deutschen Staatsbürgern) weniger Rechte zuerkannt werden. Auf der anderen Seite würden die Rahmenbedingungen dieser Sammelunterkünfte die Privatsphäre der Bewohner verletzen und ihnen so die Möglichkeit nehmen, ihr Recht auf einen Schutzraum einzufordern (vgl. ebd.). „Diese beiden Prozesse [...] konstituieren den Sozialraum Lager als Ort, an dem das Recht potentiell abwesend ist“ (ebd.). Dabei käme den Mitarbeitern der Unterkunft eine sehr bedeutsame Rolle zu, da sie diese Prozesse verstärken oder mildern können und die Bewohner grundsätzlich stark von ihnen abhängig seien. Für Pieper erklären diese potentielle Rechtsfreiheit, die Abgeschiedenheit nach außen und die Macht der Mitarbeiter, auch die immer wieder vorkommenden Übergriffe innerhalb von Gemeinschaftsunterkünften (vgl. ebd.).

Man muss sicher festhalten, dass Pieper eine extrem kritische Einschätzung zur Unterbringung von Asylbewerbern und Geduldeten einnimmt, wobei die Kritik an der z.T. (jahre-)langen Unterbringung von Geduldeten in Gemeinschaftsunterkünften grundsätzlich berechtigt ist. Neben den von Pieper beschriebenen Einwänden sei hier auch auf die oft schlechten Lebensbedingungen in solchen Unterkünften verweisen. Diese seien nach Heinhold u.a. im Blick auf Bausubstanz, Sanitäreinrichtungen und Hygiene oft sogar „miserabel“ und „menschenunwürdig“ (Heinhold 2015, S. 141). Zusammenfassend kann man sagen, dass die Unterbringung von geduldeten Flüchtlingen aus vielen verschiedenen Gründen zu kritisieren ist. So kann man einer dauerhaften Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften eine insgesamt negative Auswirkung auf das Individuum und allgemein (gesellschaftlich) ausgrenzende Wirkung unterstellen.

4.2 Zugang zum Arbeitsmarkt

Einschlägige Aufenthaltserlaubnisse für Asylberechtigte und subsidiär Schutzberechtigte nach § 25 Abs. 1 und 2 AufenthG berechtigen grundsätzlich zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit. Diese Personen können also jede freie Stelle annehmen, sofern sie qualifiziert sind (vgl. Heinhold 2015, S. 365). Anders gestaltet sich dies bei Personen mit Duldungsstatus. Geduldete benötigen für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit i.d.R. die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit. Diese Zustimmung kann nach § 32 Abs. 1 BeschV erteilt werden, wenn sich die Person seit mindesten drei Monaten in Deutschland aufhält. Keiner Zustimmung bedürfen nach § 32 Abs. 2 BeschV z.B. Praktika oder staatlich anerkannte Ausbildungsberufe. Außerdem

entfällt die Notwendigkeit der Zustimmung nach vier Jahre langem durchgehend erlaubtem, geduldetem oder gestattetem Aufenthalt (§32 Abs. 2 Nr. 5 BeschV). Viel diskutiert wird dabei die sog. Vorrangprüfung. Möchte eine geduldete Person eine Arbeitsstelle annehmen, werden von der Bundesagentur für Arbeit zunächst verschiedene Aspekte geprüft. So müssen nicht nur die allgemeinen Arbeitsbedingungen (Bezahlung) der üblichen Norm entsprechen, sondern es dürfen auch keine Deutschen oder bevorrechtigten Ausländer (mit uneingeschränkter Arbeitserlaubnis) für die Arbeitsstelle zur Verfügung stehen (vgl. Heinhold 2015, S. 367). Diese Vorrangprüfung kann den Zugang zum Arbeitsmarkt für Geduldete freilich erheblich erschweren.

So kritisiert Täubig 2010 die Vorrangprüfung für Asylbewerber und Geduldete. „Die Festlegungen zur Arbeitsmarktprüfung eröffnen als Kann-Regelung und insbesondere im Punkt der evtl. nachteiligen Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt einen hohen Ermessensspielraum für die Entscheidung der Agentur für Arbeit“ (Täubig 2010, S. 316). Nach Täubig eröffnen die großen Hürden im Blick auf den Arbeitsmarkt vor allem Zugang zu spezifischen Beschäftigungsbranchen, wie im Hotel- und Reinigungsgewerbe (vgl. a.a.O., S 316-317). Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass die arbeitsrechtlichen Regelungen für Asylbewerber und Geduldete zur Zeit der Veröffentlichung im Jahr 2010 insgesamt noch restriktiver waren. So galt früher noch ein generelles Beschäftigungsverbot für Asylbewerber und Geduldete im gesamten ersten Jahr ihres Aufenthalts (vgl. ebd.). Hier gab es noch in jüngster Vergangenheit entsprechende Gesetzesänderungen, die grundsätzlich zu begrüßen sind. So beschreibt z.B. Heinhold Anfang 2015 noch die aus § 33 BeschV a.F. resultierenden Ausschlussgründe für die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit. So war diese z.B. ausgeschlossen, wenn der Betroffene nur zur Inanspruchnahme von Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz eingereist ist oder Abschiebungshindernisse durch falsche Angaben selbst herbeigeführt hat (vgl. Heinhold 2015, S. 368). Mit der Verordnung zum Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz vom 24.10.2015 wurde § 33 BeschV aufgehoben (BGBl. I 2015/41, S. 1789). Die Vorrangprüfung entfällt darüber hinaus mittlerweile z.B. bei hochqualifizierter Beschäftigung, Ausbildungsberufen oder einem ununterbrochenen Aufenthalt von mehr als 15 Monaten. Auch das (ehemals zwölfmonatige) Arbeitsverbot gilt nur noch drei Monate (vgl. a.a.O., S. 367-368). Nichtsdestotrotz stellt die Voraussetzung der Zustimmung evtl. in Kombination mit der Vorrangprüfung für Geduldete eine deutliche Hürde dar, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen. So beschreibt Heinhold: „Das Vorrangprinzip führt dazu, dass in manchen Bundesländern geduldete Personen [...] überhaupt keine Chance auf Erwerbstätigkeit haben“ (a.a.O., S. 367).

Auch wenn die jüngeren Gesetzesänderungen also auf Verbesserung in dem Bereich des Arbeitsmarktzugangs für Asylbewerber und Geduldete hoffen lassen, zeigt sich die Situation als problematisch. Welche Auswirkungen diese, in der Vergangenheit auch als faktisches Arbeitsverbot bezeichneten Regelungen, für die Betroffenen haben, versucht Täubig deutlich zu machen. Aufbauend auf einem Konzept der alltäglichen Lebensführung untersucht Täubig die Bedeutung von Arbeit bzw. eben Nicht-Arbeit für Asylbewerber und Geduldete. Dabei wird die alltägliche Lebensführung durch die individuelle Reproduktion der Dimensionen Raum, Zeit und Beziehung operationalisiert (vgl. a.a.O., S. 317-322). Täubig zeigt, welche Bedeutung Arbeit für die befragten Asylbewerber und Geduldeten in allen drei Dimensionen hat.

Im Blick auf die Reproduktion von Raum wird Arbeit „von den Interviewpartnern als verbotener Raum konstituiert“ (a.a.O., S. 325), denn „Orte an, denen sie sich selbst anordnen, beschränken sich für das Arrangement Arbeit auf die Anlaufstellen für die Schwarzarbeitssuche“ (ebd.). Diese Wahrnehmung verstärkt sich nach Täubig durch die Kombination von faktischem Arbeitsverbot (Vorrangprüfung) und Residenzpflicht noch (vgl. ebd.). Für die Dimension Zeit bedeutet das Nicht-Arbeiten zunächst einmal vor allem zu viel Freizeit. (Die Vorstellung von) Arbeit gewinnt vor allem in der Zukunftsperspektive zentrale Bedeutung, da große Hoffnungen an die zukünftige Aufnahme einer Erwerbstätigkeit geknüpft werden (vgl. a.a.O., S. 327-328). Auch für die Dimension Beziehung beschreibt Täubig eine große Bedeutung von Arbeit. So erschwert das aktuelle Nicht-Arbeiten der Befragten nicht nur das Knüpfen von Beziehungen zu den arbeitenden Personen innerhalb der eigenen Gemeinschaftsunterkunft, sondern auch nach außen können keine Kontakte zu z.B. Kollegen geknüpft werden (vgl. a.a.O., S. 328-329). So zeigt m.E. bereits diese kurze Zusammenfassung von Täubigs Untersuchung, dass Arbeit als ein zentraler Aspekt der individuellen Lebensplanung und -führung für die Betroffenen von großer Bedeutung ist. So steht vor allem das durch den Duldungsstatus erzwungene Nicht-Arbeiten den eigenen Wünschen entgegen und beeinflusst die individuelle Reproduktion von Raum, Zeit und Beziehungen stark. So ergeben sich aus den Auflagen der Duldung für die Betroffenen erlaubte und verbotene Räume, die große Hoffnung eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen wird in die Zukunftsperspektive aufgeschoben und Möglichkeiten zum Knüpfen von Beziehungen bleiben vorerst verwehrt.

4.3 Duldung als totaler Raum

In der Auseinandersetzung mit den Rahmenbedingungen für Asylbewerber und Geduldete oder auch Flüchtlinge allgemein, beziehen sich verschiedene Autoren auf den Soziologen Erving

Goffman und sein Konzept der totalen Institution. Bevor ich diese Bezugspunkte darstelle, scheint es sinnvoll das Konzept der totalen Institution kurz zu skizzieren.

Goffman beschreibt mit dem Begriff der „totalen Institution“ die Beschaffenheit möglichst allumfassender Institutionen, wie z.B. Gefängnisse, Kriegsgefangenenlager aber eben auch Altersheime oder Psychiatrien. Eine totale Institution zeichnet sich dabei durch eine Reihe möglicher Merkmale aus, wie z.B. die (strikte) Trennung von Insassen und Aufsichtspersonal (vgl. Goffman 1973, S. 15-18). Das zentrale Merkmal der totalen Institution nach Goffman ist dabei die „Handhabung einer Reihe von menschlichen Bedürfnissen durch die bürokratische Organisation ganzer Gruppen von Menschen“ (a.a.O., S. 18). Die Mechanismen, die auf die Insassen totaler Institutionen wirken, und deren Folgen beschreibt Goffman drastisch. Knapp formuliert trenne der Eintritt in die totale Institution den Betroffenen von seinen bisherigen sozialen Beziehungen und Strukturen. Dieser Bruch paare sich mit Angriffen auf das Ich bzw. die Identität innerhalb der totalen Institution (Goffman spricht hier von Erniedrigungen). Diese umfassende Destabilisierung des Selbstbildes könne die (bürgerliche) Rollenplanung demnach unterbrechen und zu einem Verlust der sozialen Rollen führen. Besonders fatal ist dabei, dass bestimmte soziale Rollen, z.B. im Blick auf Ausbildungen/Berufe, Partnerschaften oder Kindererziehung, auf Dauer und unwiderruflich verloren gehen können (vgl. a.a.O., S. 25-26). Goffman nennt dies den „bürgerlichen Tod[]“ (ebd.).

In ihrer Dissertation „Totale Institution Asyl“ hat Täubig die Regelungen des deutschen Migrations- und Asylsystems ausführlich mit Goffmans Konzept der totalen Institution verglichen, wobei sie sich aufgrund der strukturellen Parallelen auch hier auf Asylbewerber und Geduldete bezieht. Dabei löst sie sich von der Fokussierung Goffmans auf ein (z.B. durch Mauern) von der Außenwelt abgetrenntes Gebäude und macht deutlich, dass der (reine) Blick auf die räumliche Manifestation dieser bürokratischen Organisation von menschlichen Bedürfnissen zu kurz greift. Auch wenn die Beschreibung einer Gemeinschaftsunterkunft als totale Institution auf den ersten Blick vielleicht naheliegt, ist die räumliche Unterbringung von Asylbewerbern und Geduldeten doch nur der sichtbare Äußerungsort dieses Prozesses. Weitere Elemente der bürokratischen Organisation der Bedürfnisse von Asylbewerbern und Geduldeten sind nach Täubig z.B. die Residenzpflicht, das (dargestellte) faktische Arbeitsverbot, die Struktur des Asylverfahrens als solches, usw. (vgl. Täubig 2009, S. 55). Dass Asylbewerber und Geduldete diese Elemente als Angriffe auf das eigene Selbstbild erleben, findet Täubig in ihrer empirischen Untersuchung übrigens immer wieder bestätigt. Die von ihr befragten

Personen beschreiben Residenzpflicht und faktisches Arbeitsverbot als ein Eingesperrtsein, das eher Tieren als Menschen entspreche (vgl. a.a.O., S. 236).

Darüber hinaus löst sich Täubig von Goffmans Begriff der totalen Institution und entwickelt den Ansatz im konkreten Blick auf Asylbewerber und Geduldete weiter, indem sie dieses gesamte Regelgeflecht mit dem Begriff der „organisierten Desintegration“ (a.a.O., S. 56) zusammenfasst. Dieses Konzept der organisierten Desintegration soll demnach eine migrationstheoretische Integrationsperspektive mit goffmanschen Kategorien zusammenführen (vgl. a.a.O., S. 57). So würden Asylbewerber und Geduldete strukturell durch die gesetzlichen Regelungen desintegriert, da sie z.B. durch dezentrale Unterbringung und faktischem Arbeitsverbot von vielen Gelegenheiten zur Integration ausgeschlossen blieben. In Kombination mit nur eingeschränktem Anspruch auf Sprachkurse und die staatliche Alimentierung durch das Asylbewerberleistungsgesetz würde die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben deutlich erschwert, was sich durch das Vorenthalten zentraler bürgerlicher Rechte (Freizügigkeit, Wahlrecht) noch verstärkte (vgl. a.a.O., S. 56-57). „Totalität und ‚bürgerlicher Tod‘ sind in der organisierten Desintegration strukturell angelegt, wobei sich die gesetzlichen Regeln, die einzeln schon Desintegration bedeuten, überlagern“ (a.a.O., S. 57).

Mit der Lebenswelt geduldeter Flüchtlinge als totalem Raum beschäftigt sich auch Deimann und stellt ebenfalls fest, dass sich zentrale Merkmale der klassischen goffmanschen totalen Institution (s.o.) auf Flüchtlingslager und Sammelunterkünfte übertragen lassen. So greifen diese Institutionen „total in die Freiheitsrechte des Individuums ein, zerstören die relative Autonomie individuellen Handelns und führen letztlich zum – eine starke Formulierung - ‚bürgerlichen Tod‘“ (Deimann 2012, S. 50). Wie Täubig kommt auch Deimann zu dem Schluss, dass die Mechanismen der Fremdbestimmung über die physische Anwesenheit in Gemeinschaftsunterkünften und damit über die (rein) räumliche Perspektive Goffmans hinausgehen (vgl. a.a.O., S. 51). So „braucht die moderne Gesellschaft gar keine Mauern und Zäune mehr, um einen Zustand andauernder Sichtbarkeit zu erzeugen. Die Mächtigen müssen die Überwachung gar nicht ständig durchführen lassen, um bei den Überwachten das Gefühl zu erzeugen, überwacht zu werden“ (a.a.O., S. 52). Deimann beschreibt neben der Gemeinschaftsunterkunft als totale Institution im goffmanschen Sinn einen weiteren (subtileren) totalen Raum. Dieser totale Raum äußert sich z.B. in der hierarchisierten aufenthaltsrechtlichen Klassifizierung vom deutschen Staatsbürger bis zum Geduldeten und Illegalen in Kombination mit einer umfassenden Erfassung und Kategorisierung von Fluchtmigranten allgemein (vgl. a.a.O., S. 52-53). Besonders kritische bewertet Deimann in

diesem Zusammenhang auch die „Denunziationsvorschrift“ (a.a.O., S. 54) des § 87 AufenthG, die viele öffentliche Stellen dazu verpflichtet, z.B. den Kontakt mit Personen ohne Aufenthaltsstatus oder Verstöße gegen die räumliche Beschränkung an die Ausländerbehörde zu melden. Nicht zuletzt stehen auch die hohen Hürden zur Teilnahme an gesellschaftlichen Diskursen allgemein bzw. konkret im Blick auf das asylrechtliche Verfahren im Kontext dieses totalen Raums. Gemeint sind damit erforderliche sprachliche, rechtliche und finanzielle Kompetenzen, die den Ausgang des Verfahrens deutlich beeinflussen (können) (vgl. ebd.). Somit durchlaufen Flüchtlinge bzw. Geduldete nicht nur (Goffmans) totale Institution im Rahmen der Gemeinschaftsunterbringung, sondern auch einen zweiten totalen Raum. „Dieser nicht minder kontrollierende, überwachende und disziplinierende Flüchtlingsraum ist aus Diskursen, Paragrafen, aus sozialer Kommunikation gemacht und wirkt im Verborgenen“ (a.a.O., S. 55).

Der Begriff der „totalen Institution“ findet sich auch in Piepers Kritik an der Unterbringung von Geduldeten. Allerdings unterscheiden sich für Pieper die Gemeinschaftsunterkünfte von der totalen Institution, da i.d.R. unterschiedliche Mitarbeiter und Behörden in diesen Einrichtungen tätig werden und entsprechend unterschiedliche Motive und Ziele verfolgen (können). Gerade auch durch das Tätigwerden von Sozialarbeitern in diesen Unterkünften können demnach Handlungsmöglichkeiten für die Bewohner entstehen. Anders gestaltet sich dies allerdings in Ausreisezentren oder Abschiebehaftanstalten, da hier alle Mitarbeiter das Ziel der Ausreise verfolgten (vgl. Pieper 2011, S. 128-129).

Ob man die Situation geduldeter Flüchtlinge nun eingeschränkt oder uneingeschränkt als einen totalen Raum beschreibt, entscheidend ist m.E. letztlich, dass der Duldungsstatus mit vielfältigen und bisweilen erheblichen Eingriffen in die alltägliche Lebensführung verbunden ist. Diese Eingriffe können dabei ganz konkret in Form von Verboten wirksam werden, aber gerade auch durch ihr Zusammenwirken auf subtilere Art und Weise viele Aspekte des alltäglichen Lebens fremdbestimmen.

4.4 Fremdbestimmung und alltägliche Unsicherheit

Bevor ich im folgenden Kapitel auf menschenrechtliche Kritik an der Duldung eingehe, möchte ich den Aspekt der Fremdbestimmung noch etwas weiter ausführen. Ausgehend von einer empirischen Untersuchung mit jugendlichen Flüchtlingen arbeitet Niedrig fünf Dimensionen der Fremdbestimmung heraus, die sich wechselseitig überschneiden und bedingen und als

Geflecht zunehmend alle Bereiche des Selbst durchdringen: 1. Kontrolle über die Platzierung des Körpers im Raum, 2. Eingriffe in die körperliche Integrität, 3. Beschränkung der sozialen Integration und Selbstbestimmung, 4. Reglementierung von Biografie- und Identitätskonstruktionen, 5. Erzeugung permanenter Angst und Unsicherheit (vgl. Niedrig 2003, S. 397). Die Aspekte der ersten Dimension wurden anhand von Residenzpflicht, Wohnsitzauflage und Unterbringung bereits eingehend beleuchtet. Eingriffe in die körperliche Integrität von Flüchtlingen ergeben sich für Niedrig aus dem Sachleistungsprinzip bzw. dem u.U. daraus resultierenden Vorenthalten bestimmter Nahrung und der minimalen medizinischen Versorgung. Dass Flüchtlinge in ihrer sozialen Integration und Selbstbestimmung beschränkt werden, erklärt Niedrig vor allem durch einen Ausschluss von (Aus-)Bildung und Arbeit (vgl. a.a.O., S. 401-404). In diesem Zusammenhang sei darauf verwiesen, dass viele Regelungen und Vorschriften, auf die Niedrig sich bezieht (im Jahr 2003), mittlerweile verbessert worden sind. Gleichwohl haben auch diese Dimensionen der Fremdbestimmung m.E. weiterhin große Bedeutung, wenn man z.B. an Täubigs Darstellung der organisierten Desintegration denkt. Die Bezeichnung der vierten Dimension als Reglementierung von Biografie- und Identitätskonstruktionen erinnert an die Angriffe auf die Identität von Insassen totaler Institutionen. Niedrig geht es dabei aber vielmehr um Faktoren des behördlichen Asylverfahrens. Da es für die Schutz-/Asylgewährung bestimmte Kriterien zu erfüllen gilt, müssen Flüchtlinge ihre Fluchtgeschichte häufig anpassen. Ihre Geschichte wird auf Inhalt und Authentizität geprüft. So sehen sich die Flüchtlinge einem kontinuierlichen Misstrauen bezüglich ihrer erlebten Fluchtgeschichte oder aber auch ihrer ganzen Identität gegenüber, wenn sie z.B. ohne Papiere einreisen (vgl. a.a.O., S. 404-407). M.E. besonders bedeutsam ist die letzte Dimension, die Erzeugung permanenter Angst und Unsicherheit. Sie durchdringt nicht nur alle anderen Dimensionen, sondern verdeutlicht die Wirkungen der Duldungspraxis auf die Betroffenen. So ergeben sich nach Niedrig aus den selbst für Fachkräfte und Juristen undurchsichtigen rechtlichen Regelungen und den hohen Ermessensspielräumen von Behörden Gefühle der Angst und Verunsicherung. Die eigene Lebensperspektive ist nicht planbar, die undurchschaubare Behörde wirkt übermächtig und/oder die Angst vor einer Abschiebung durchdringt den gesamten Alltag (vgl. a.a.O., S. 407-409).

Wie Geduldete damit in ihrem alltäglichen Leben umgehen, kann dabei offenbar unterschiedlich sein. So hat Deimann empirisch die individuellen Sichtweisen Geduldeter auf ihre Lebenssituation zu rekonstruieren versucht. Zentrale Elemente, die Deimann in den Aussagen der Befragten erkennt, sind z.B. erzwungene Passivität und anhaltende (soziale) Unsicherheit. Die allgegenwärtige Angst vor der Abschiebung und Ungewissheit der Duldung

können sämtliche Ambitionen lähmen (vgl. Deimann 2015, S. 420). Darüber hinaus könne die Duldungspraxis die biographische Unsicherheit, in die Flüchtlinge aufgrund der Fluchtursachen und der Zeit auf der Flucht geraten, verstärken oder sogar neu erzeugen. Nach Deimann würden Flüchtlinge die Gewährung von Asyl und die Anerkennung ihrer legitimen Fluchtgründe auch als soziale Anerkennung wahrnehmen und daraus Sicherheit schöpfen können. Geduldete erführen dagegen im (abgelehnten) Asylverfahren (auch) soziale Ablehnung (vgl. Deimann 2012, S. 273).

Die Wahrnehmung und der Umgang mit der Duldung scheinen bei den von Deimann befragten Betroffenen sehr unterschiedlich zu sein. Dabei scheint das individuelle Gefühl von Selbstwirksamkeit eine große Rolle zu spielen, weshalb auch die jeweiligen Umstände der Flucht von Bedeutung sein könnten. So könne das Maß, in dem die Befragten die Flucht als eigenständige Entscheidung erlebt haben, sich auch auf den Umgang mit der Duldung auswirken. Deimann beschreibt, dass gerade diejenigen, die wenig Einfluss auf die Entscheidung zur Flucht hatten, auch die Duldungspraxis als akute Gefahr in einem fremdbestimmten feindlichen Umfeld erleben. Diejenigen, die die Flucht mehr als selbstbestimmte Entscheidung erlebt haben, würden demnach die Duldungspraxis eher als alltägliches Risiko wahrnehmen, das sich durch individuelles Handeln beeinflussen lasse (vgl. Deimann 2012, S. 274-275). Inwieweit sich Geduldete selbst als handelnde Subjekte wahrnehmen, könnte sich also auch auf die Möglichkeit zur Bewältigung der Duldungspraxis auswirken, in der sie ein hohes Maß an Fremdbestimmung erfahren. „Was Fluchtmigrantinnen und –migranten an Selbstbestimmung übrig bleibt, wird entscheidend von ihren Wahrnehmungs-, Denk- und Handlungsschemata, ihrem Habitus abhängen. Zumindest dann, wenn sie nicht einfach als Opfer sozialer oder politischer Verhältnisse bedauert oder beklagt, sondern als sozial handelnde Akteure soziologisch verstanden werden“ (Deimann 2012, S. 70).

Auch Täubig hat sich am Beispiel des faktischen Arbeitsverbotes damit beschäftigt, wie Geduldete und Asylbewerber mit den fremdbestimmten Rahmenbedingungen umgehen und dabei noch einmal goffmansche Begrifflichkeiten verwendet. Bezogen auf das Beispiel der (verbotenen) Erwerbstätigkeit beschreibt sie, dass die Befragten den Lebensbestandteil Arbeit trotz Verbot einfach fortführen. Täubig benutzt hier den Begriff des „Unterlebens“ als Anpassungsmodell im Rahmen einer totalen Institution. So „unterleben“ Asylbewerber und Geduldete die beschriebene „organisierte Desintegration“, indem sie trotzdem (legale oder illegale) Arbeit suchen (vgl. Täubig 2010, S. 329-331). „Mit dem unerlaubten Mittel Schwarzarbeit wird das unerlaubte Ziel Arbeit verfolgt. Damit bedienen die AsylbewerberInnen

und ‚Geduldeten‘ nicht die Erwartungen der organisierten Desintegration [...]. Dem arbeitslosen, sich nicht über Arbeit integrieren könnenden ‚Insassenselbst‘ setzen sie ihre Selbstdefinition als arbeitswillige und –freudige Menschen entgegen“ (a.a.O., S. 331). Täubig geht noch weiter, indem sie Arbeit als ein menschliches Bedürfnis beschreibt, durch dessen Vorenthalt die Befragten sich in ihrem Menschsein gefährdet sähen und so nur durch Unterleben der organisierten Desintegration und des faktischen Arbeitsverbotes an ihrem Selbstkonzept festhalten können (vgl. a.a.O., S. 331-332).

Wenn man Täubig folgt, kann man also sagen, dass eine Duldung als totale Institution oder organisierte Desintegration durchaus das Potenzial hat, das Leben der Betroffenen umfassend zu bestimmen und ihr Menschsein u.a. durch eine Reduzierung auf biologische Grundbedürfnisse in Frage zu stellen (vgl. Täubig 2009, S. 236-238). Wie eben am Beispiel des Unterlebens des faktischen Arbeitsverbotes beschrieben, sind Geduldete dem aber nicht vollkommen hilflos ausgeliefert. Allgemeiner erklärt Täubig dies mit der Dualität des Prägens und Geprägtseins von gesellschaftlichen Strukturen, in denen sich der Mensch bewegt. So würden Geduldete durch die Strukturen der Duldung („bürgerlicher Tod“, Gefährdung des Menschseins) geprägt, während z.B. das Unterleben des faktischen Arbeitsverbotes eine Form des Prägens von Strukturen darstelle (vgl. a.a.O., S. 235). Fremdbestimmung und (subjektive) Ohnmacht haben in der Selbstwahrnehmung der von Täubig befragten Interviewpartner nichtsdestotrotz einen großen Stellenwert. „Die Selbstwahrnehmung als Geprägter von Strukturen negiert die Selbstbestimmung über das eigene Handeln“ (a.a.O., S. 238). Nicht nur finden sich Geduldete anderen Personengruppen („Deutschen“, Behörden, Heimpersonal) gegenüber, die über Regeln bestimmen, sondern der von Goffman als „bürgerliche Tod“ beschriebene (z.T. permanente) Verlust sozialer Rollen spiegelt sich nach Täubig in dieser Ohnmacht wider. Täubig macht dies an zentralen bürgerlichen Rechten wie dem Wahlrecht oder dem Verfügen über Geld (Erwerbstätigkeit) deutlich, welche Geduldete nicht oder nur eingeschränkt haben (vgl. a.a.O., S. 239-241). Erneut wird so die zentrale Bedeutung einer Erwerbstätigkeit für Integration, Unabhängigkeit und Selbstbestimmung deutlich.

Gleichzeitig unterleben die Befragten die organisierte Desintegration, indem sie (wie bereits beschrieben) (Schwarz-)Arbeit suchen, Deutsch lernen, Partnerschaften eingehen und sich (deutsche/multinationale) Freundeskreise erschließen und so Integrationsprozesse in Gang setzen (vgl. a.a.O., S. 245-247). Die Situation Geduldeter kann mal also als ambivalent beschreiben. Einerseits sind sie von (gesellschaftlichen) Strukturen geprägt, erleben Elemente einer totalen Institution, einen „bürgerlichen Tod“ oder in Täubigs Wortgebrauch „die

organisierte Desintegration“ . Andererseits sind sie diesen Prozessen nicht ausgeliefert, unterleben die totale Institution/organisierte Desintegration und suchen sich selbstständig Gelegenheiten zur Integration. Was in der Betrachtung (Täubigs) des „Unterlebens“ bestimmter Vorschriften wie dem Arbeitsverbot m.E. bislang zu kurz kam, ist der Aspekt der Illegalität. Auch wenn man also z.B. die (Suche nach) Schwarzarbeit als eine Überlebensstrategie im totalen Raum der Duldung begreift, muss man sich vor Augen führen, dass dies nicht unproblematisch ist. Auch wenn man die einschlägigen Vorschriften und Auflagen kritisiert und/oder ihre Sinnhaftigkeit hinterfragt, ist ein Abdriften in die Illegalität immer ein Problem.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der Duldungsstatus vielschichtige Auflagen und Reglementierungen mit sich bringt, die die zentralen Bereiche des alltäglichen Lebens einschränken, insbesondere auf lange Sicht. Auch wenn jüngere Gesetzesänderungen das Ziel verfolgen, Kettenduldungen insgesamt abzubauen und einschlägige Regelungen zu lockern, bleiben die beispielhaft beleuchteten Bereiche Unterbringung und Arbeitsmarkt weiterhin problematisch. Der Ansatz, das Regelgeflecht der Duldung als totalen Raum oder organisierte Desintegration zu verstehen, zeigt, wie umfassend Geduldete in ihrer selbständigen Lebensführung eingeschränkt werden. So kann das Leben unter derart fremdbestimmenden Rahmenbedingungen für das Individuum weitreichende Folgen haben, nicht zuletzt den sozialen Rollenverlust, umfassende Verunsicherung und Angst. Gleichzeitig lassen sich in der Praxis Strategien beobachten, mit denen Geduldete an ihren Selbstbildern (z.B. als arbeitender Mensch) festhalten und entgegen den ausgrenzenden Umständen selbstständig Gelegenheiten zur Integration schaffen.

In dem folgenden Kapitel soll das Spannungsverhältnis zwischen den rechtlichen Rahmenbedingungen und der Praxis der Duldung auf der einen Seite und dem universalistischen Anspruch der Menschenrechte auf der anderen Seite in den Blick genommen werden. Daran anschließend stellt sich dann die Frage, welche Rolle die Soziale Arbeit in diesem Geflecht spielt und welche besonderen Herausforderungen dadurch an sie gestellt werden.

5. Die Duldung aus einer menschenrechtlichen Perspektive

Anhand der Beispiele Unterbringung und Arbeitsmarktzugang von geduldeten Flüchtlingen zeigt sich, dass die Betroffenen z.T. erhebliche Einschränkungen in vielen Bereichen des alltäglichen Lebens erfahren. Besonders deutlich machen dies die Überlegungen zum totalen Flüchtlingsraum oder der organisierten Desintegration. Fremdbestimmung des Wohnorts oder nur eingeschränkte Bewegungsfreiheit dienen hier nur als (verbreitete) Beispiele für diesen restriktiven Umgang mit Geduldeten. Außerdem wurde deutlich, dass zwischen der gesetzgeberischen Intention (baldige Abschiebung) und der tatsächlichen Praxis der Duldung (z.T. jahrelanger Aufenthalt) bisweilen große Unterschiede bestehen. Dies ist nicht zuletzt auch einer der Gründe, weshalb die Rechtmäßigkeit gerade der Kettenduldungen von verschiedenen Seiten immer wieder angezweifelt wird. So spricht Deimann von einem „diskriminierenden Aufenthalts(un)recht“ (Deimann 2015, S. 416) oder Riecken von einem „Aufenthaltsrecht zweiter Klasse“ (Riecken 2006, S. 15). Betrachtet man die Auflagen und Einschränkungen der Duldung ausgehend von der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR), erscheint die Menschenrechtskonformität dieser Eingriffe fraglich. Menschenrechte wie das Recht auf Bewegungsfreiheit und freie Wohnortwahl (Art. 13 AEMR) scheinen z.B. durch Residenzpflicht zur Disposition gestellt zu werden. Ähnlich könnte man die minimalistische Versorgung über das AsylbLG im Blick auf das Recht auf soziale Sicherheit (Art. 22 AEMR) oder das faktische Arbeitsverbot im Blick auf das Recht auf Arbeit (Art. 23 AEMR) kritisieren. Interessant ist in diesem Zusammenhang auch eine grundrechtliche Perspektive auf die Duldung. „Aufenthaltsrechtliche Duldung hat Eingriffe in subjektive Freiheiten zur Folge: Androhung der Abschiebung, Zwangsunterbringung und Begrenzung der Bewegungsfreiheit, eingeschränkter Zugang zum Ausbildungs- und Arbeitsmarkt, reduzierte Sozial- und Gesundheitsleistungen, Ausschluss von Integrationskursen und Bildungsmaßnahmen. Ausgehend von den universalen Menschenrechten, die als Grundrechte in der deutschen Verfassung verankert sind, stellt sich die Frage, wie solche Eingriffe überhaupt zu rechtfertigen sind“ (Deimann 2012, S. 44). Die Duldung erscheint also aus menschenrechtlicher und grundrechtlicher Sicht problematisch. Ausgehend von der Annahme, dass sich der grundrechtliche Status von Ausländern mit rechtmäßigem Aufenthalt (z.B. anerkannte Asylberechtigte mit Aufenthaltstitel) qualitativ von dem Geduldeter (mit unrechtmäßigem, aber nicht sanktioniertem Aufenthalt) unterscheidet, beschreibt Riecken die Duldung als Verfassungsproblem (vgl. Riecken 2006, S. 15-16). Dieser Umstand sei insofern

verfassungsrechtlich problematisch, da die „mensenrechtliche Ausgestaltung der wichtigsten Grundrechte in der Verfassung, namentlich des allgemeinen Freiheits- und Gleichheitsrechtes, impliziert, dass es einen qualitativen Unterschied der grundrechtlichen Rechtsstellung von Ausländern mit und ohne Aufenthaltsrecht nicht geben kann“ (a.a.O., S. 16). Um die Eckpunkte von Rieckens Argumentation im Folgenden nachzuzeichnen, muss etwas weiter ausgeholt werden.

5.1 Duldung als grundrechtliches Problem

Ausgangspunkt für die Wahrnehmung der Duldungspraxis als verfassungsrechtliches Problem ist also zunächst die Beobachtung, dass es in Deutschland rechtliche Ungleichheiten gibt, die aus einer aufenthaltsrechtlichen Differenzierung resultieren. So wird zunächst zwischen deutschen Staatsbürgern und Ausländern unterschieden. In einem weiteren Schritt wird aber die Gruppe der Ausländer noch einmal wesentlich breiter ausdifferenziert im Blick auf Aufenthaltszweck, -dauer, Herkunftsland usw., woraus sich letztlich auch ein unterschiedlich gefestigter Aufenthalt ergibt (vgl. Riecken 2006, S. 19-20).

Diesen Umstand allein beschreibt Riecken noch nicht als grundrechtlich problematisch, da die rechtliche Erfassung und Bewertung von Aufenthalt eine legitime Konsequenz des Staatsbegriffes sei. Auf Grundlage der Gebietshoheit im eigenen Territorium habe der Staat Entscheidungsfreiheit über Einreise und Aufenthalt von Ausländern. Diese souveräne Entscheidungsfreiheit sei verfassungsrechtlich und auch völkerrechtlich anerkannt. Dementsprechend regelt der deutsche Staat über das Aufenthaltsgesetz die Modalitäten der Einreise, des Aufenthalts und der Aufenthaltsbeendigung (vgl. a.a.O., S. 20-21). Riecken argumentiert aber auch, dass diese Entscheidungsfreiheit Grenzen kennt und nicht willkürlich sein kann. Denn beispielsweise in dem Moment, „in dem ein Ausländer das deutsche Hoheitsgebiet betritt, sind die staatlichen Gewalten einer Entscheidung über das ‚Ob‘ des Aufenthaltes vorübergehend enthoben“ (a.a.O., S. 21). Riecken spricht hier von dem Fall einer unerlaubten Einreise, die dennoch zu einem faktischen Aufenthalt führt. In einem solchen Fall könne also nicht im Vorfeld über die Einreise entschieden und der faktisch hergestellte Aufenthalt erst im Nachhinein bewertet werden (vgl. ebd.).

Ein weiterer Teil von Rieckens Argumentation ist, dass der menschenrechtliche Anspruch bzw. die Ausgestaltung vieler Grundrechte als Jedermannrechte dazu führe, dass jeder Mensch in Deutschland einen grundrechtlichen Status erhalten muss, unabhängig von seiner

aufenthaltsrechtlichen Situation. „Wenn man die Grundrechte als Menschenrechte ernst nimmt, so sind mit dem faktischen Aufenthalt unmittelbar verfassungsrechtliche Konsequenzen verknüpft“ (a.a.O., S. 22). So begründe der reine Aufenthalt im deutschen Staatsgebiet einen grundrechtlichen Status, der die Inanspruchnahme von Grundrechten ermögliche bzw. umgekehrt den Schutz der Grundrechte verlange (vgl. a.a.O., S. 22-23). Riecken nennt dies das „Verfassungsprinzip der Freiheit“ (a.a.O., S. 23), an dem jeder Mensch innerhalb des Staatsgebiets teilhat.

Somit stehen sich nach Riecken zwei Prinzipien gegenüber: einerseits das Nationalstaatsprinzip und andererseits das Freiheitsprinzip. So schränken aufenthaltsrechtliche Auflagen (Residenzpflicht usw.) subjektive Freiheiten ein, die nach Riecken auch für geduldete Flüchtlinge grundrechtlich geschützt seien. Ein solcher Eingriff berührt demnach also die dem Ausländer „verfassungsrechtlich zuerkannte Gewähr von Freiheit [...] und bedarf einer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung“ (a.a.O., S. 25). Dabei liege es nahe, dass sich dieses Spannungsfeld am deutlichsten bei der Personengruppe zeigt, deren faktischer Aufenthalt nicht rechtmäßig ist, also den Geduldeten. Riecken schlüsselt dieses Problem sehr dezidiert auf und beschäftigt sich mit der Frage, ob mit einem solchen nicht rechtmäßigen Aufenthalt auch die Grundlage für den grundrechtlichen Schutz der Freiheitsrechte zur Disposition steht (vgl. a.a.O., S. 25-27). Riecken kommt zu dem Schluss, dass jeder Ausländer, der einen faktischen Aufenthalt in deutschem Staatsgebiet hat und in diesem Zusammenhang der deutschen Staatsgewalt unterworfen ist, auch einen grundrechtlichen Status zugesprochen bekommen muss. Ein Versagen oder eine Einschränkung des Grundrechtsschutzes für geduldete Ausländer auf Grundlage eines fehlenden Aufenthaltsrechts sei deshalb verfassungsrechtlich nicht haltbar (vgl. a.a.O., S. 68). Im Gegenteil seien es vielmehr „die Eingriffe des Staates in individuelle Freiheit, die in jedem Fall rechtfertigungsbedürftig sind“ (a.a.O., S. 91). Geht man also davon aus, dass nicht der Ausländer einen grundrechtlichen Status erst erlangen, sondern der Rechtsstaat Eingriffe in dessen Freiheit rechtfertigen muss, erlangt die zeitliche Dauer einer Duldung zentrale Bedeutung. So verlagere sich bei zunehmender, ja jahrelanger Aufenthaltsdauer (rechtmäßig oder nicht) der Lebensmittelpunkt immer mehr nach Deutschland und die anhaltenden Eingriffe in die (grundrechtlich geschützte) Freiheit verlören ihre Legitimation. Einschränkungen der Freizügigkeit und Mobilität oder in der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit seien somit gerade bei langfristigen Kettenduldungen verfassungsrechtlich schwierig, zumal wenn man sich vor Augen führt, dass die gesetzgeberische Intention (zeitnahe Abschiebung) bei langfristigen Duldungen offensichtlich nicht erreicht wird (vgl. a.a.O., S. 92-95).

Freilich kann man über eine solche Position streiten. Nicht zuletzt läuft diese Argumentation nach Deimann konträr zur herrschenden Rechtspraxis, stellt aber „die Konstruktion der Duldung vom Kopf auf die Füße“ (Deimann 2012, S. 46). Aber auch wenn man nicht die Auffassung teilt, dass allein der faktische Aufenthalt einen grundrechtlichen Status begründet und die Duldung somit unmittelbar ein verfassungsrechtliches Problem ist, lassen sich viele Ansatzpunkte einer menschenrechtlichen Kritik m.E. nur schwer bestreiten. So zeigen sich gerade die sog. sozialen Rechte in aufenthaltsrechtlich prekären Situationen gefährdet. Zu diesen sozialen Rechten gehören z.B. das Recht auf Gesundheit, das Recht auf soziale Sicherheit oder das Recht auf Bildung und Arbeit (vgl. Bielefeldt 2006, S. 84). Dies ist nicht nur aus individueller Sicht der Betroffenen problematisch. So erweisen sich diese sozialen Rechte nach Bielefeldt „bei näherem Hinsehen als Freiheitsgarantien, weil sie diskriminierungsfreie Teilhabe an wesentlichen gesellschaftlichen Voraussetzungen selbstbestimmter Lebensführung gewährleisten“ (ebd.). M.E. lassen sich letztlich auch verschiedene gesetzgeberische Handlungen so interpretieren, dass die Problematik langfristiger Duldung auch auf politischer Ebene zumindest in Teilen gesehen wurde. Dies könnte man z.B. aus den Altfallregelungen in der Vergangenheit herauslesen, mit denen langjährig geduldeten Flüchtlingen unter bestimmten Voraussetzungen ein Bleiberecht eingeräumt wurde, oder aus punktuellen Lockerungen der mit einer Duldung verknüpften Auflagen. Es sollte jedenfalls deutlich geworden sein, dass der restriktive Umgang mit Geduldeten gerade auf lange Sicht aus menschenrechtlicher (eventuell auch grundrechtlicher) Perspektive problematisch ist und auf Dauer seine Legitimation verliert. Die menschenrechtliche Problematik in den Bereichen Flucht und Duldung wird noch deutlicher, wenn man einen Blick auf aufenthaltsrechtliche Illegalität wirft.

5.2 Aufenthaltsrechtliche Illegalität

Der Aspekt der aufenthaltsrechtlichen Illegalität ist auch im Blick auf Geduldete interessant, da Duldung und Illegalität oft mehr oder weniger nahe beieinander zu liegen scheinen. Damit ist weniger die ohnehin schon bestehende Unrechtmäßigkeit des geduldeten Aufenthalts gemeint, sondern vielmehr das Abtauchen aus einer Duldung in die Illegalität. So beschreibt Pieper dieses Abtauchen in die Illegalität als die oftmals scheinbar einzige Möglichkeit, aus dem prekären Rahmen der Duldung zu entkommen und ein Stück Handlungssouveränität im eigenen Leben zurückzugewinnen (vgl. Pieper 2011, S. 127). Freilich gibt es noch viele weitere Wege in aufenthaltsrechtliche Illegalität, die oft unter der Bezeichnung der „irregulären Migration“

(Bielefeldt 2006, S. 82) zusammengefasst werden. So können neben einem illegalen Grenzübertritt z.B. auch schlicht abgelaufene Visa zu illegalem Aufenthalt führen (vgl. ebd.). Außerdem wurde weiter oben bereits das Thema Schwarzarbeit angesprochen, das natürlich gerade im Kontext eines faktischen Arbeitsverbotes für Geduldete an Bedeutung gewinnt.

Nicht nur nach der Logik der oben aufgeführten Argumentation liegt es nahe, dass auch die Personengruppe, die ohne einen Aufenthaltstitel oder eine Duldung in Deutschland lebt, nicht vollkommen rechtlos ist. So verfügen auch diese Personen unabhängig von ihrem rechtlichen Status über die universalen, unveräußerlichen Menschenrechte. Gleichwohl sehen sich irreguläre Migranten schnell großen (rechtlichen und praktischen) Problemen gegenüber, da alltägliche Angelegenheiten durch die Angst vor dem Entdecken der Irregularität scheinbar unlösbar werden. Dies reicht von Mietangelegenheiten bis zu Arztbesuchen. (Rechtliche) Auseinandersetzungen z.B. mit Vermietern oder Arbeitgebern können in dieser Situation kaum geführt werden. All dies führt dazu, dass irreguläre Migranten sich nur schwer gegen Ausbeutung und Menschenrechtsverletzungen wehren können (vgl. a.a.O., S. 82-83). Bielefeldt geht noch weiter: „Die faktische Rechtlosigkeit dieser Menschen bedeutet als solche bereits eine strukturelle Menschenrechtsverweigerung“ (a.a.O., S. 83). Am Beispiel irregulärer Migranten lässt sich das Spannungsfeld zwischen universalen Menschenrechten einerseits und migrationspolitischen Rahmenbedingungen andererseits m.E. besonders gut darstellen. Auf der einen Seite verfügen irreguläre Migranten (oder auch Geduldete) wie alle Menschen über diese unveräußerlichen Menschenrechte, theoretisch sogar staatlich anerkannt (vgl. a.a.O., S. 85) und grundrechtlich geschützt (s.o.). Auf der anderen Seite führt ihr aufenthaltsrechtlicher Status dazu, dass sie diese Rechte „in aller Regel faktisch nicht durchsetzen können“ (Bielefeldt 2006, S. 85).

Bielefeldts Kritik an der faktischen (Menschen-)Rechtlosigkeit irregulärer Migranten lässt sich m.E. in Teilen auch auf Geduldete übertragen. Ein Grund hierfür sind die z.T. anscheinend fließenden Grenzen zwischen aufenthaltsrechtlicher Duldung und Irregularität/Illegalität. Außerdem werden Parallelen zur Debatte um den Grundrechtsstatus geduldeter Flüchtlinge deutlich, die einerseits Anspruch auf Schutz ihrer Grund- und Menschenrechte haben und andererseits weitreichende Eingriffe in subjektive Freiheiten erfahren. Überspitzt formuliert lässt sich m.E. der Vorwurf einer strukturellen Verweigerung bzw. Verletzung der Menschenrechte irregulärer Migranten auch auf Geduldete übertragen, vor allem wenn die Legitimation der Eingriffe in ihre subjektiven Freiheiten mit zunehmender Dauer der Duldung fraglich wird

6. Geduldete Flüchtlinge als Adressaten Sozialer Arbeit

Nachdem nun der Duldungsstatus aus verschiedenen Perspektiven untersucht und allgemeine und individuelle Problemlagen aufgezeigt sind, kann man die Essenz dieser Überlegungen folgendermaßen zusammenführen: Eine Duldung bringt in vielerlei Hinsicht gesellschaftlich ausgrenzende Momente mit sich und erscheint gerade auf längerfristige Sicht menschenrechtlich problematisch. Deimann beschreibt dies auch als „eine Eigendynamik kumulierender Exklusion: ohne Aufenthaltsrecht bleibt die große Belastung ständiger Angst vor Abschiebung; i. d. R. keine Wohnung, also keine Intimsphäre, [...] meist keine Sprachförderung, [...] keine legale, sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, die eine selbstständige Finanzierung des Lebensunterhalts erlaubt, und darum wiederum kein Aufenthaltsrecht, weil die wenigen Möglichkeiten der Legalisierung darin eine Voraussetzung haben“ (Deimann 2015, S. 425). An dieser Stelle stellt sich die Frage, welche Rolle Soziale Arbeit in diesem Geflecht spielt (oder spielen kann). So kann man z.B. konkret darüber nachdenken, ob und wie Soziale Arbeit eine Unterstützung für geduldete Flüchtlinge darstellen kann bzw. dabei helfen kann „Auswege aus der kumulierenden Diskriminierung der Duldungspraxis“ (ebd.) zu finden. Zuvor stellen sich allerdings noch grundsätzlichere Fragen im Blick auf die Zuständigkeit. Ist Soziale Arbeit für geduldete (ausreisepflichtige) Flüchtlinge überhaupt zuständig? Und wenn ja, unter welchen (institutionellen) Rahmenbedingungen? Welche Aufträge und Ziele kann Soziale Arbeit in diesem Bereich verfolgen? Anders formuliert geht es also gewissermaßen zunächst um eine Standortverortung der Sozialen Arbeit innerhalb der alltäglichen Duldungspraxis.

Betrachtet man die Duldung aus einem kritischen Blickwinkel, scheint es spontan einleuchtend, Geduldete als Adressaten Sozialer Arbeit zu verstehen. Gerade wenn man sich die vielfältigen Tätigkeitsfelder Sozialer Arbeit betrachtet, scheint die Soziale Arbeit eine „diffuse Allzuständigkeit für ‚soziale Probleme‘“ (Bommes/Scherr 1996, S. 107) zu haben. So könnte man geduldete Flüchtlinge als eine strukturell benachteiligte hilfebedürftige Personengruppe sehen, die „selbstverständlich“ die Soziale Arbeit auf den Plan ruft. Andererseits gibt es eben nicht *die* Gruppe von Geduldeten, genau wie es nicht *die* Gruppe von Flüchtlingen gibt. Da sich diese Personengruppe als sehr heterogen darstellt, kann man eben nicht von *dem* Flüchtling mit einer entsprechend eindeutigen Problemlage ausgehen. So stellen Berthold/Espenhorst (allerdings im Blick auf unbegleitete minderjährige Flüchtlinge) fest, dass sich Biographien, Fluchtgründe, Lebensziele, usw. unterscheiden (vgl. Berthold/Espenhorst 2013, S. 151). Von

diesen individuellen Unterschieden einmal abgesehen, hat sich bereits gezeigt, wie überaus vielfältig darüber hinaus die rechtliche Situation von Flüchtlingen in Deutschland sein kann. So ist es von großer Bedeutung, ob ein Flüchtling anerkannter Asylberechtigter, subsidiär Schutzberechtigter, Geduldeter... ist, da die einschlägigen rechtlichen Rahmenbedingungen maßgeblichen Einfluss auf die Lebenssituation haben (vgl. Ottersbach 2014, S. 410-411). Dementsprechend können die individuellen Problemlagen und eventuellen Hilfebedarfe von Flüchtlingen je nach Alter, Bildungsstand, Aufenthaltsstatus usw. variieren.

Aber auch diese Überlegungen zielen letztlich vor allem auf die inhaltliche und praktische Ausgestaltung einer „Flüchtlingssozialarbeit“ ab. Beschäftigt man sich mit geduldeten Flüchtlingen als (potentiellen) Adressaten Sozialer Arbeit, lassen sich darüber hinaus auch strukturelle Spannungsfelder innerhalb der Sozialen Arbeit verdeutlichen. Fragt man nach Aufgabe, Selbstbild, Bezugsrahmen oder Funktion Sozialer Arbeit in einem bestimmten Arbeitsfeld oder auch allgemein, stößt man auf eine Fülle von unterschiedlichen Ansätzen, Konzepten und Überlegungen. Gemein ist den meisten die Auseinandersetzung mit der gesellschaftlichen Funktion oder dem gesellschaftlichen Stellenwert Sozialer Arbeit, wobei oftmals eine gewisse Abhängigkeit der Sozialen Arbeit zum Vorschein kommt. Dies ist m.E. im Blick auf das Beispiel geduldeter Flüchtlinge überaus interessant. Denn wenn man Geduldete überspitzt formuliert als eine politisch unerwünschte Personengruppe bezeichnet, die, sobald es möglich ist, ausreisen soll, sind Zuständigkeit und Rolle der Sozialen Arbeit in Frage gestellt.

6.1 Gesellschaftliche Funktionen Sozialer Arbeit

Bommes/Scherr haben versucht, den Bezugsrahmen praktischer Sozialer Arbeit abzustecken und ihre Funktion im modernen Wohlfahrtsstaat zu beschreiben. Dabei gehen sie davon aus, dass soziale (Funktions-)Systeme (z.B. Arbeitsmarkt), „die niemanden mehr prinzipiell aus-, aber auch nicht einschließen“ (Bommes/Scherr 1996, S. 113), bestimmte Inklusionsbedingungen herausbilden, die das einzelne Individuum erfüllen oder nicht erfüllen kann. In dem Maße, in dem einzelne Individuen sich an sozialen Erwartungen orientieren oder von diesen abweichen, können sie an sozialen Systemen teilhaben oder eben nicht. Da aber nicht alle Exklusionsrisiken individuell beeinflussbar sind (Massenarbeitslosigkeit, Krankheit), muss der moderne Wohlfahrtsstaat diese reflexiv bearbeiten und somit die Inklusionsbedingungen gewissermaßen moderieren (vgl. a.a.O., S. 112-113). Diese wohlfahrtsstaatliche Moderation bildet demnach durch Sozialversicherungen, Rechtshilfen

usw. Absicherungen für einschlägige Exklusionsrisiken. Solche Sicherungssysteme sind dabei generalisiert und sollen der „Inklusionsvermittlung“ dienen. Nach Bommers/Scherr kommt Sozialer Arbeit im modernen Wohlfahrtsstaat die Rolle einer Zweitsicherung für die Fälle zu, in denen die generalisierten Sicherungssysteme versagen oder nicht ausreichen. Soziale Arbeit hat dann die Möglichkeit, den spezifischen Einzelfall zu betrachten und individuell Hilfe zu organisieren (vgl. a.a.O., S. 114).

Neben einer (stellvertretenden) Inklusionsvermittlung kann Soziale Arbeit in diesem Konzept noch zwei weitere Funktionen erfüllen: „Exklusionsvermeidung“ und „Exklusionsverwaltung“. Beispielhaft bedeutet dies den Versuch der Exklusionsvermeidung in der Beratung eines suchtkranken Arbeitnehmers oder aber Exklusionsverwaltung in der Betreuung von Langzeitarbeitslosen, deren Reintegration z.B. aufgrund von struktureller Arbeitslosigkeit unwahrscheinlich ist (vgl. a.a.O., S. 116-17). Inklusionsvermittlung, Exklusionsvermeidung und Exklusionsverwaltung stelle, so Bommers/Scherr, ein einheitliches und somit verbindendes Bezugsproblem Sozialer Arbeit dar und definiere gleichzeitig Beginn und Zielsetzung von Hilfen (vgl. a.a.O., S. 118-119).

Was an diesem Ansatz auffällt, ist die gesellschaftliche und politische Bestimmung Sozialer Arbeit. Denn (entgegen der scheinbaren Allzuständigkeit) reagiere Soziale Arbeit „nicht auf alle vorfindlichen individuellen Hilfsansprüche von Individuen oder Gruppen“ (a.a.O., S. 108). Wer hilfsbedürftig ist, müsse dagegen vielmehr von „definitionsmächtigen Instanzen des politischen Systems (z.B. der Arbeitsmarkt-, Jugend-, und Sozialpolitik) oder von Organisationen der sozialen Arbeit selbst“ (ebd.) im Vorfeld festgelegt werden. Die professionskritischen Aspekte, die sich aus einer solchen fehlenden oder eingeschränkten Entscheidungs- und Handlungsautonomie für die Soziale Arbeit ergeben, sollen an dieser Stelle (vorerst) ausgeklammert werden. Hervorgehoben werden soll an diesem Ansatz, dass Soziale Arbeit offenbar nicht (alleine) über Zuständigkeit und Hilfe für bestimmte soziale Probleme und Personengruppen entscheiden kann.

Löst man sich von einer einseitigen Betrachtungsweise der Sozialen Arbeit als öffentlich angestelltem sozialem Dienstleister, findet man unterschiedliche Erwartungen an die Soziale Arbeit, die im Fachdiskurs meist unter dem Begriff des „doppelten Mandats“ als strukturelles Spannungsfeld diskutiert werden.

6.2 Das doppelte Mandat

Überlegungen zur Mandatierung bzw. Aufgabenstellung an und innerhalb der Sozialen Arbeit werden im Fachdiskurs schon länger angestellt. Dass die Soziale Arbeit nicht nur einen Auftrag verfolgt, ist dabei weit verbreitete Auffassung bzw. die Anerkennung eines sog. Doppelmandates „allgemein geteiltes Verständnis in der Sozialen Arbeit“ (Staub-Bernasconi 2007, S. 199).

Nach Abbenhues kann man das doppelte Mandat als ein dynamisches Spannungsverhältnis beschreiben, das in der Praxis Sozialer Arbeit auf unterschiedlichen Ebenen erlebbar werden kann: als divergierende Interessen zwischen Adressat/Hilfesuchenden und Gesellschaft, als Spannungen zwischen den bürokratischen/organisatorischen und beruflich/professionellen Prinzipien, als Bearbeitung struktureller gesellschaftlicher Zusammenhänge oder individuelle Unterstützung (vgl. Abbenhues 1995, S. 256). So begründe sich das gesellschaftliche Mandat aus der rechtlichen und finanziellen Trägerschaft durch die Öffentlichkeit, die soziale Probleme in ihrem Interesse gelöst haben möchte. Dazu gehöre soziale Kontrolle als Funktion Sozialer Arbeit, indem sie von der gesellschaftlichen Ordnung abweichendes Verhalten durch den Versuch der Integration bearbeiten soll (vgl. a.a.O., S. 256-257). Die von Abbenhues in diesem Zusammenhang beschriebenen systemisch betrachteten Aufgaben Sozialer Arbeit decken sich dabei mit den von Bommers/Scherr beschriebenen Funktionen Sozialer Arbeit. Abbenhues nennt: „1. Sorge tragen dafür, daß niemand aus dem gesellschaftlichen Normgefüge herausfällt; 2. Sorge tragen dafür, daß ‚Herausgefallene‘ zurückkehren (können); 3. Sorge tragen dafür, daß diejenigen, die nicht zurückkehren (können oder wollen), das gesellschaftliche Systemgefüge nicht stören“ (a.a.O., S. 257). In den Worten von Bommers/Scherr heißt das: Exklusionsvermeidung, Inklusionsvermittlung, Exklusionsverwaltung.

Anders als Bommers/Scherr sieht Abbenhues Hilfsbedürftigkeit aber nicht allein als Ergebnis einer Definition und abhängig von einem öffentlichen/gesellschaftlichen Mandat. Vielmehr müsse die Menschenwürde als Leitbild für die Bestimmung von Hilfebedürftigkeit herangezogen und die individuelle Einschätzung der Klienten berücksichtigt werden. „Entscheidend für das Tätigwerden der SozialarbeiterInnen ist – neben dem gesellschaftlichen Mandat – also auch der Auftrag der hilfesuchenden Person selbst“ (a.a.O., S. 258). Der in der Praxis handelnde Sozialarbeiter muss also nicht nur einen gesellschaftlichen Auftrag verfolgen. In der konkreten Auseinandersetzung mit dem Hilfesuchenden/Adressaten erhält er einen weiteren individuellen Auftrag. Diese Aufträge können dabei nicht nur divergieren, sondern u.U. sogar widersprüchlich sein, wenn z.B. eine Kommune möglichst wenig Sozialhilfe

bewilligen, der individuelle Hilfesuchende aber natürlich möglichst viel Unterstützung erfahren möchte. So kommt dem Sozialarbeiter eine Vermittlerposition zu, in der er in seinem praktischen Handeln die unterschiedlichen Interessen moderieren muss (vgl. a.a.O., S. 258-259)

Auch Böhnisch/Lösch haben bereits 1973 den Begriff des „doppelten Mandats“ verwendet, um im Rahmen einer (kritischen) Auseinandersetzung mit dem Professionalisierungsbestreben der Sozialen Arbeit dem „Berufsschicksal“ bzw. „zentralen Rollenkonflikt“ des praktisch handelnden Sozialarbeiters nachzugehen (vgl. Böhnisch/Lösch 1973, S. 27). Demnach sehe sich der Sozialarbeiter der Problematik gegenüber, „sich in der Divergenz professioneller und bürokratischer Verhaltenskodizes bewegen und zurechtfinden zu müssen“ (ebd.). Damit beschreiben sie ein für die Soziale Arbeit grundlegendes Spannungsverhältnis. So sieht sich die Soziale Arbeit meist mit verschiedenen, z.T. divergierenden Erwartungen oder eben Aufträgen konfrontiert. Auf der einen Seite steht demnach der Klient bzw. Adressat Sozialer Arbeit, mit seinen (individuellen) Problemlagen, Wünschen und Erwartungen, für und mit dem Soziale Arbeit emanzipatorisch tätig werden möchte/soll. Auf der anderen Seite steht Soziale Arbeit auch der Erwartung gegenüber, gesellschaftlich-sozialen Kontrollinteressen nachzukommen. Dieser öffentlich-gesellschaftliche Auftrag an die Soziale Arbeit begründet sich nicht zuletzt auch in den oftmals öffentlichen (oder freien) Trägerschaften, in denen Einrichtungen der Sozialen Arbeit sich befinden. Vor dem Hintergrund dieses strukturellen Spannungsverhältnisses ist „der Sozialarbeiter angehalten, ein stets gefährdetes Gleichgewicht zwischen den Rechtsansprüchen, Bedürfnissen und Interessen des Klienten einerseits und den jeweils verfolgten sozialen Kontrollinteressen seitens öffentlicher Steuerungsagenturen andererseits aufrechtzuerhalten“ (a.a.O., S. 28). Zu kurz greife nach Böhnisch/Lösch aber die Reduzierung auf einen reinen Loyalitätskonflikt innerhalb der Institution, wie er in der Betrachtung von reinen Sachverständigen und den sie kontrollierenden Institutionen häufig zu finden sei. So gehe eine Debatte, die das Aushandeln von Klienteninteressen und öffentlichen Kontrollinteressen schlicht als Rollenkonflikt des Sozialarbeiters behandelt, an der zugrundeliegenden Problematik vorbei. Vielmehr müsse der politisch-soziale Kontext, in dem Soziale Arbeit stattfindet, berücksichtigt werden (vgl. a.a.O., S. 27-28). Denn die (notwendige) Betrachtung oder Bearbeitung der strukturellen sozialen Problemlagen läge außerhalb der institutionellen Handlungsspielräume (vgl. a.a.O., S. 32-33).

Böhnisch/Löschs Ausführungen zum doppelten Mandat sind eng verwoben mit Überlegungen zum Professionalisierungsbestreben der Sozialen Arbeit, weshalb sie später noch einmal aufgegriffen werden sollen. An dieser Stelle sollte der Grundgedanke des Spannungsfeldes

zwischen Emanzipierung und Interessenvertretung der Adressaten einerseits und dem öffentlichen Kontrollauftrag an die Soziale Arbeit andererseits deutlich werden.

Was bedeuten diese Ansätze und Spannungsfelder nun im Blick auf geduldete Flüchtlinge? Sieht man eine Notwendigkeit der (gesellschaftlichen/politischen) Definition von Hilfsbedürftigkeit, stehen Geduldete als Adressaten Sozialer Arbeit zur Disposition. Vor allem wenn diese Definition auf Grundlage der großen Bedeutung von Ökonomie und Erwerbstätigkeit im modernen Wohlfahrtsstaat stattfindet (vgl. Bommers/Scherr 1996, S. 108), sind Geduldete außen vor. Deimann beschreibt, dass diese Personengruppe (politisch) eben nicht als hilfsbedürftig definiert wird. Soziale Arbeit mit oder für ausreisepflichtige Ausländer verfolge in diesem Sinne keinen wirtschaftlichen Nutzen (z.B. im Blick auf Reintegration in den Arbeitsmarkt) und liefe konträr zu den politischen Interessen, weshalb sie nur im minimal notwendigen Ausmaß stattfinden soll (vgl. Deimann 2015, S. 426). Die Situation geduldeter Flüchtlinge macht schnell deutlich, dass präventive Exklusionsvermeidung kaum in Frage kommt. „Was politisch von der Sozialen Arbeit mit Geduldeten erwartet wird ist klar: Exklusionsverwaltung. [...] Asylsuchende, gerade die, die keine Anerkennung finden, sollen außerhalb der Gesellschaft bleiben, weitestgehend von der einheimischen Bevölkerung isoliert in einem ‚totalen Flüchtlingsraum‘“ (a.a.O., S. 427).

Die spannende Frage ist, ob oder inwieweit Soziale Arbeit diesem politischen Auftrag/Mandat nachkommt bzw. mit welchem Selbstverständnis dies in Einklang zu bringen ist. Im Blick auf die Soziale Arbeit mit geduldeten Flüchtlingen lässt sich also auch der zugespitzte Widerspruch zwischen Interessen und Auftrag der Klienten/Adressaten einerseits und öffentlichen Kontrollinteressen andererseits verdeutlichen. Vereinfacht dargestellt verfolgen Geduldete Integrationsbestrebungen, wünschen sich Ausbildung, Arbeit, Wohnung usw. Das öffentliche/politische Interesse besteht dagegen in der *Nichtintegration*, Verfügbarkeit und zügigen Ausreise der Geduldeten, was weiter oben z.B. mit der organisierten Desintegration beschrieben worden ist. Der strukturelle Konflikt des doppelten Mandats lässt sich an diesem Beispiel also besonders deutlich darstellen. Denn es finden sich hier nicht nur divergierende Vorstellungen im Blick auf die Ausgestaltung und Zielsetzung einer Hilfe. Treibt man die widersprüchlichen Interessen auf die Spitze, steht die Hilfestellung und Zuständigkeit der Sozialen Arbeit an sich in Frage.

Somit lässt sich der strukturelle Konflikt des doppelten Mandats an diesem Beispiel noch einen Schritt weiter führen. Es findet sich nicht (nur) eine Divergenz in den Vorstellungen der Ausgestaltung einer Hilfe auf institutioneller Ebene. Vielmehr zeigen sich die Interessen so

widersprüchlich, dass Hilfestellung und Zuständigkeit der Sozialen Arbeit an sich in Frage stehen.

Zum Vergleich könnte man hier z.B. den Umgang mit den unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen betrachten. Verschiedene Aspekte haben dazu beigetragen, dass unbegleitete minderjährige Flüchtlinge in Deutschland mittlerweile besondere Unterstützung erfahren. Von großer Bedeutung ist hier die Ausweitung des § 42 SGB VIII auf unbegleitete minderjährige Flüchtlinge. Nach § 42 Abs. 1 Nr. 3 SGB VIII sind somit die Jugendämter verpflichtet, einen unbegleiteten nach Deutschland eingereisten Minderjährigen in Obhut zu nehmen, sofern sich keine Personensorgeberechtigten im Inland aufhalten (vgl. Wiatr 2011, S. 86). Man kann sagen, dass damit die besondere Schutzbedürftigkeit dieser Personengruppe anerkannt wurde und eine Integration in ein reguläres Hilfesystem angestrebt bzw. mittlerweile weitgehend umgesetzt wurde (vgl. Espenhorst 2014, S. 396). Gleichwohl ist dies nach Espenhorst einzigartig und wäre auch für viele weitere besonders schutzbedürftige Personengruppen wie alte oder psychisch kranke Flüchtlinge wünschenswert und erforderlich (vgl. ebd.).

Das Beispiel der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge ist darüber hinaus auch im Kontext des Spannungsfeldes zwischen universalen Menschenrechten und nationaler Gesetzgebung besonders interessant. So wurden unbegleitete minderjährige Flüchtlinge in Bezug auf aufenthalts- und asylrechtliche Angelegenheiten lange Zeit bereits ab ihrem 16. Lebensjahr als handlungsfähig angesehen. Oftmals resultierte daraus die Durchführung von Asylverfahren ohne gesetzliche Vertretung oder z.T. die Unterbringung in Unterkünften für Erwachsene, was der besonderen Schutzbedürftigkeit von Flüchtlingskindern nicht gerecht werden kann (vgl. Wiatr 2011, S. 86-87). Diese stark kritisierte Handlungsfähigkeit ab 16 Jahren wurde mit Inkrafttreten des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes auf 18 Jahre angehoben (BGBl. I 2015/40, S. 1722). Alles in allem verdeutlicht dieser kleine Exkurs m.E. den großen gesetzgeberischen und damit politischen Einfluss auf die Rahmenbedingungen Sozialer Arbeit. Sicherlich wurden auch bereits vor der Änderung des § 42 SGB VIII teilweise unbegleitete minderjährige Flüchtlinge in Obhut genommen (bei zusätzlicher Feststellung einer Kindeswohlgefährdung), die umfassende Integration in die Zuständigkeit der Kinder- und Jugendhilfe unterlag aber politischen Entscheidungen.

Es liegt also auf der Hand, dass Soziale Arbeit sich von gesellschaftlichen und politischen Erwartungen bzw. einem öffentlichen Mandat nicht frei machen kann. Sie befindet sich in einem Spannungsfeld zwischen einer gesellschaftlich zugeschriebenen Funktion und den individuellen Interessen ihrer Adressaten, was am Beispiel geduldeter Flüchtlinge vielleicht am

deutlichsten wird. Zugespitzt formuliert steht Soziale Arbeit so zwischen Gesellschaft und Individuum, zwischen Hilfe und Kontrolle, vielleicht auch zwischen Exklusionsverwaltung und Inklusionsvermittlung. Wie bereits angesprochen ist es gerade dieses Spannungsfeld und die scheinbar eingeschränkte Handlungsautonomie Sozialer Arbeit, was den Fachdiskurs um die Professionalisierung Sozialer Arbeit in der Vergangenheit befeuert hat. Nimmt man an, dass Soziale Arbeit kein vollkommen fremdbestimmter Spielball unterschiedlicher Interessenlagen ist, sondern ein solches Spannungsfeld reflexiv bearbeitet und vielleicht sogar aktiv mitzugestalten sucht, ist ein Blick auf das professionelle Selbstverständnis Sozialer Arbeit sinnvoll.

7. Zum professionellen Selbstverständnis der Sozialen Arbeit

7.1 Professionalisierungsbestrebungen

Bei der Skizzierung der Frage nach der Mandatierung Sozialer Arbeit ist der Aspekt der Professionalisierung bereits angeklungen. Allgemein scheinen selbstbestimmtes Handeln bzw. selbsterteilte Aufträge als ein zentrales Merkmal einer Profession verstanden zu werden, weshalb die Bereiche Mandate und Professionalisierung Sozialer Arbeit miteinander in Verbindung stehen. So war die Auseinandersetzung mit dem Selbstbild der Sozialen Arbeit und ihrer gesellschaftlichen Standortverortungen über viele Jahre hinweg eines der großen Themen im Fachdiskurs. Ob Soziale Arbeit eine (klassische oder eigene) Profession ist oder nicht, wurde dabei mit unterschiedlichsten Motivationen und Argumenten diskutiert.

Freilich kann man bereits über den Begriff „Profession“ streiten. Nach gängigem Verständnis meint Profession „eine besondere Art von Berufen“ (Müller 2010, S. 956), die sich durch bestimmte besondere Merkmale auszeichnen. Ein solches Merkmal könnte z.B. in einem Expertentum, also ein besonders qualifiziertes Wissen auf einem (Teil-)Gebiet, sein, wie es sich insbesondere in der alltagssprachlichen Verwendung des Begriffes „Profi“ widerspiegelt. Gerade im Falle von sozialen Berufen eigne sich dieses Merkmal für die Begründung von Professionalität aber kaum (vgl. ebd.). Aber auch die gemeinhin als Angehörige der „klassischen“ Professionen angesehenen Mediziner, Juristen und Theologen zeichnen sich nicht allein durch ihr Expertenwissen aus. Nach Müller zeichnet sich eine Profession vielmehr durch ihren besonderen Zuständigkeitsbereich aus, der „zentrale Bereiche des menschlichen Lebens betrifft, den persönlichen Privat- oder gar Intimbereich von anderen Menschen berührt“

(a.a.O., S. 957), weshalb das Agieren in diesem Bereich besonders heikel sein kann. Im klassischen Sinne treffe dies auf die Lebensbereiche Gesundheit, Recht und Seele zu. Müller nennt in diesem Zusammenhang zwei grundlegende Merkmale, durch die sich diese Professionen auszeichnen. So müssen sie zum einen in besonderer Weise kompetent sein, um der Verletzlichkeit und Sensibilität ihres Zuständigkeitsbereiches Rechnung zu tragen, und zum anderen unabhängig von anderen (z.B. staatlichen) Instanzen sein (vgl. ebd.). Diese zentralen Merkmale von Professionen schlagen sich wiederum in gewissen professionellen Standards nieder, wie z.B. aufwendige Ausbildungen und Zulassungsverfahren, wissenschaftliche Fundierung, staatliche Anerkennung, professionelle ethische Codes, aber auch finanzielle Privilegierung usw. (vgl. a.a.O., S. 957-958).

Neben den klassischen Professionen verfolgen mittlerweile viele andere Berufe den Anspruch dieser professionellen Qualitätsstandards, teilweise in Zusammenhang mit einem expliziten Expertentum und teilweise davon losgelöst. Dies gilt nach Müller auch für Bildungsberufe, Pflegeberufe und die Soziale Arbeit. Ferner argumentiert Müller, dass die Merkmale klassischer Professionen auch auf die Soziale Arbeit zuträfen. Demnach bewegt sich Soziale Arbeit ebenfalls in einem Zuständigkeitsbereich, der in den meisten Fällen zentrale und persönliche Bereiche des menschlichen Lebens berührt, beispielsweise soziale Rechte oder Zukunftschancen. So liegt es nahe, dass das praktische Handeln von Sozialarbeitern für ihre Klienten mitunter weitreichende Konsequenzen haben kann. Müller kritisiert, dass sich daraus zwar große Professionalitätsansprüche an die Soziale Arbeit ergeben, die aber in keinem Verhältnis zu den Standards und Privilegien (z.B. Bezahlung) stehen, wie man es bei den klassischen Professionen findet (vgl. a.a.O., S. 958). Verschärft wird Müllers Kritik durch die Feststellung, dass Berufe, die ihren Professionalitätsanspruch auf Grundlage ihres reinen Expertentums (z.B. in der Herstellung von Gütern) verfolgen, meist mehr Anerkennung finden, obwohl das personenzentrierte Merkmal fehlt. So gelinge es, mit gefragtem, konkret abgrenzbarem Expertenwissen hohes Ansehen, professionelle Unabhängigkeit und gute Bezahlung zu begründen (vgl. a.a.O., S. 959).

Nun gab und gibt es verschiedene Ansätze und Argumente, den Professionalisierungsanspruch Sozialer Arbeit neben den klassischen Professionen und gleichzeitig unabhängig von Expertentum zu begründen. Sei es nach Alice Salomon mit Verweis auf die Entwicklung einer eigenständigen Diagnostik und Intervention, die den Menschen aus einer ganzheitlichen Perspektive betrachtet, oder nach Bäumer mit einer Fokussierung auf eine institutionelle

Entwicklung und gesamtgesellschaftliche Betrachtung der Ursachen sozialer Probleme (vgl. a.a.O., S. 959-961).

Natürlich gibt es auch kritische Stimmen, die oftmals (aber nicht ausschließlich) im Blick auf die eingeschränkte professionelle Unabhängigkeit die Professionalität Sozialer Arbeit in Frage stellen. Hier wurde z.B. bereits der Standpunkt von Bommers/Scherr vorgestellt, die die Professionalisierungsbestrebungen der Sozialen Arbeit kritisch sehen. Soziale Arbeit als Profession zu beschreiben halten die Autoren nicht nur wegen der fraglichen Entscheidungsautonomie für problematisch. Auch ließe die große Vielfalt der Tätigkeiten und Handlungsfelder, die unter dem Begriff „Soziale Arbeit“ subsumiert werden, eine gemeinsame wissenschaftliche Fundierung fraglich erscheinen (vgl. Bommers/Scherr 1996, S. 118). So könne Soziale Arbeit „weder aus der Anlagerung an anerkannte Vorbilder, noch aus der Gleichsetzung mit oder Vereinnahmung von anderen Disziplinen [...], noch aus dem zirkulären Rückbezug auf sich selbst eine Einheit gewinnen, die sie auf der Ebene ihrer differenzierten Tätigkeitsfelder de facto nicht hat“ (ebd.). Das dargestellte Modell von Exklusionsvermeidung, Inklusionsvermittlung und Exklusionsverwaltung liefere allerdings ein einheitliches Bezugsproblem und die Grundlage für das berufliche Handeln (vgl. a.a.O., S. 118-119). Auch die Überlegungen von Böhnisch/Lösch zum doppelten Mandat der Sozialen Arbeit enthalten professionskritische Aspekte, vor allem im Blick auf Motivation und Funktion der Professionalisierungsbestrebungen. Die Autoren verknüpfen die Auseinandersetzung mit der Professionalisierung eng mit Fragen nach dem doppelten Mandat und den institutionellen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen Sozialer Arbeit. So warnen sie vor einem einseitigen Professionalisierungsprozess, in dessen Mittelpunkt der Wunsch nach mehr Autonomie gegenüber der Bürokratie/Institution steht (vgl. Böhnisch/Lösch 1973, S. 29). Denn „Autonomie, mißverstanden als einseitig professionelle Distanzierungsmöglichkeit von institutionell-organisatorischen Zwängen, unterschlägt die sozioökonomischen Bedingungen, unter denen die Masse der Klienten zum Gegenstand der Sozialarbeit wird“ (ebd.). Eine solche einseitige Distanzierung gegenüber einer Institution oder einem Amt wäre in diesem Sinne wenig zielführend, zumal der Klient nicht an der Institution vorbeikommt. Professionalisierung als „individualistisches Entlastungsmoment“ (a.a.O., S. 24) im Konflikt des doppelten Mandats bliebe also nutzlos bzw. berge sogar die Gefahr, Soziale Arbeit eher noch mehr zu isolieren und die institutionellen Rahmenbedingungen des (professionellen) sozialarbeiterischen Handelns der eigenen Einflussnahme zu entziehen (vgl. a.a.O., S. 37). So werben Böhnisch/Lösch für einen Prozess der Professionalisierung der nicht ausschließlich auf der Ebene zwischen Sozialarbeiter und Institution verhaftet bleibt, sondern gesamtgesellschaftliche,

soziostrukturelle und letztlich auch politische Momente mit sich bringt, um so die eigenen Handlungsbedingungen mitgestalten zu können (vgl. a.a.O., S. 24 & 37-39).

Letztlich bleibt unstrittig, dass Soziale Arbeit in sozialstaatlichen Rahmenbedingungen verfasst ist, die für Aufträge und praktisches Handeln konstitutiv sind. Daraus könnte man schließen, dass Soziale Arbeit nur eine semi-professionelle Rolle einnehmen kann, da sie „Leistungen zu erbringen hat, über deren Reichweite und Wirkung andere entscheiden“ (Müller 2010, S. 961). Professionskritische Argumente wie die sozialstaatliche Entscheidung über Ansprüche auf Leistungen Sozialer Arbeit und die scheinbare Unerreichbarkeit der Ursachen sozialer Probleme für fachliches Handeln (vgl. a.a.O., S. 962) erinnern an die weiter oben beschriebene Definition von Hilfebedürftigkeit durch definitionsmächtige Instanzen, der Soziale Arbeit sich offenbar fügen muss. Die voranschreitende Professionalisierung Sozialer Arbeit bleibt also in diesem Sinne ambivalent. Müller beschreibt einerseits zunehmende Akademisierung, Forschung und selbstkritische Fachlichkeit, andererseits meist unklare Standards sozialpädagogischer/sozialarbeiterischer Professionalität und ein ebenso unklares Professionsverständnis in der Praxis (vgl. Müller 2010, S. 963).

In der Professionalisierungsdebatte finden sich verschiedene Ansätze, die versuchen, ein eigenständiges Professionalitätsmodell Sozialer Arbeit zu entwerfen. Nach Müller muss eine sozialpädagogische/sozialarbeiterische Professionalität u.a. mit fehlendem monopolistischen Wissen und einer Abhängigkeit von verschiedensten Faktoren umgehen und dies akzeptieren. So könne (und wolle) sie beispielsweise Klienten nicht nur als Fälle behandeln, sondern müsse Zielsetzungen mit ihnen aushandeln. Hohe professionelle Ansprüche ergeben sich demnach auch aus der Aufgabe, schwierige Balancen aufrecht zu erhalten (nicht nur, aber auch im Sinne des doppelten Mandats) (vgl. a.a.O., S. 966-967). Auf den nach einem klassischen Professionsverständnis notwendigen gesicherten autonomen Handlungsspielraum könne ein Professionalitätsmodell Sozialer Arbeit nach Müller verzichten. „Mit ihren Konzepten der Alltags- und Lebensweltorientierung, des Empowerment, der Gemeinwesenorientierung etc. hat sie sogar den Verzicht auf solche geschützte Autonomie zum Programm erhoben“ (a.a.O., S. 967). Ohne Zweifel ergebe sich aus den hohen Anforderungen an das (professionelle) Handeln Sozialer Arbeit eine Professionalisierungsbedürftigkeit, die unabhängig von dem bisher tatsächlich erreichten Stand der Professionalisierung ist (vgl. a.a.O., S. 969). Als einen konkreten Vorschlag für ein eigenständiges Professionalitätsmodell Sozialer Arbeit, jenseits eines rein klassischen Professionsverständnisses, kann man Staub-Bernasconis Ansatz der Menschenrechtsprofession verstehen, der mittlerweile viel Anerkennung gefunden hat.

7.2 Soziale Arbeit als Menschenrechtsprofession

Staub-Bernasconi knüpft mit dem Modell der „Sozialen Arbeit als Menschenrechtsprofession“ unmittelbar an den Konflikt des doppelten Mandats an und weist den Menschenrechten konstitutive Bedeutung für die Professionalisierung Sozialer Arbeit zu. In kritischer Auseinandersetzung mit einer Sozialen Arbeit, die im Sinne des doppelten Mandats vornehmlich eine Vermittlerrolle zwischen Organisation und Adressat innehat, zeige sich „ein Beruf mit gewissen Handlungsspielräumen, großer Verantwortung, aber wenig Entscheidungskompetenzen [...] (die strukturelle Konstellation für Burn-out-Syndrome)“ (Staub-Bernasconi 2007, S. 199). (Nicht nur) im Blick auf Professionalisierung greift sie den anerkannten Konflikt des doppelten Mandats auf und erweitert ihn um ein weiteres Mandat. So müsse eine Soziale Arbeit, „die den Anspruch erhebt, Profession zu sein, [...] das Doppelmandat zu einem Tripelmandat seitens der Profession erweitern“ (Staub-Bernasconi 2008, S. 22). Dieses dritte Mandat bestehe demnach zum einen aus wissenschaftlich fundierten Methoden und Erklärungsmodellen und zum anderen aus einer ethischen Basis, und zwar einem auf den Menschenrechten begründeten verbindlichen Berufskodex Sozialer Arbeit (vgl. ebd.). Folgt man Staub-Bernasconi, könnte der Weg zum Tripelmandat die Problematik der fremdbestimmten Auftragserteilung lösen oder wenigsten mildern. Denn auf Grundlage von wissenschaftlicher und ethischer Fundierung würden sowohl die Erteilung selbstbestimmter Aufträge als auch kritisch-reflexive Bearbeitung oder gar Verweigerung von Aufträgen von Trägern, Institutionen und Adressaten möglich und legitimiert (vgl. ebd.).

Freilich ist damit das Problem der Abhängigkeit von Institutionen, Staat, Bezugswissenschaften und nicht zuletzt auch von Adressaten, das dem Professionalitätsanspruch Sozialer Arbeit oft entgegensteht, nicht aus der Welt geschafft. Gleichwohl lasse sich dieser Aspekt nach Staub-Bernasconi relativieren, da selbst die klassischen Professionen nicht unabhängig von Gesetzen, Aufträgen und institutionellen/strukturellen Rahmenbedingungen agieren können, womit die Vorstellung von vollkommener Autonomie als Utopie erscheint (vgl. Staub-Bernasconi 2007, S. 199-200). Ein auf den Menschenrechten basierender Berufskodex schaffe aber die notwendige Distanz zu den unterschiedlichen Interaktionspartnern Sozialer Arbeit und bringe so die Möglichkeit mit sich, die entsprechenden Aufträge „zusätzlich aus menschenrechtlicher Perspektive zu durchdenken, sich sowohl von den möglichen Machtinteressen und Zumutungen der Träger, fachfremden Eingriffen anderer Professionen wie der Vereinnahmung durch illegitime Forderungen durch die Adressat(inn)en kritisch zu distanzieren“ (a.a.O., S. 200).

Dass Menschenrechte und Soziale Arbeit grundsätzlich in einer gewissen Nähe zueinander stehen, ist dabei keine Einzelmeinung. Selbst die Kritiker des Konzepts, Soziale Arbeit als Menschenrechtsprofession zu verstehen, räumen den Menschenrechten aus unterschiedlichen Gründen grundlegende Bedeutung für die Soziale Arbeit ein. So schreibt beispielsweise Kerber-Ganse mit dem Fokus auf Kinderrechte: „[...] bei den Menschenrechten für Heranwachsende handelt es sich nicht um ‚hoch gehängte ethische Prinzipien‘, wie es gelegentlich heißt, sondern um verbrieft Rechte!“ (Kerber-Ganse 2008, S. 73). In diesem Zusammenhang hätten Menschenrechte für die Soziale Arbeit genauso wie für jeden anderen Humanberuf einen verbindlichen Charakter. Deshalb ließe sich ihrer Ansicht nach aus Menschenrechten aber kein normativ/ethisches Fundament errichten und eine Sonderstellung Sozialer Arbeit als Menschenrechtsprofession formulieren (vgl. a.a.O., S. 73-74). Ähnlich argumentiert auch Spatscheck. Da Soziale Arbeit in der Bearbeitung sozialer Probleme an der Realisierung von menschenrechtlichen Werten beteiligt sei, könne sie sich als eine Menschenrechtsprofession verstehen (vgl. Spatscheck 2008, S. 6). „Da alle anderen Handlungswissenschaften jedoch ebenfalls diesen Werten verpflichtet sind [...], ist Soziale Arbeit keinesfalls die einzige Menschenrechtsprofession“ (ebd.).

Staub-Bernasconi begründet die besondere Bedeutung der Menschenrechte für die Soziale Arbeit mit verschiedenen Argumenten. Eine dieser Begründungen ist z.B., dass Soziale Arbeit sich größtenteils mit Personengruppen befasst, die besonders verletzlich gegenüber Diskriminierung und struktureller Gewalt sind, und die Menschenrechte in ihrer historischen Entwicklung eine Antwort auf ebensolche Gewalterfahrungen darstellen. Darüber hinaus verweist sie auf die gerade auf internationaler Ebene zahlreichen Dokumente wie die Definition Sozialer Arbeit der International Federation of Social Workers (IFSW), die ausdrücklich Bezug auf die Menschenrechte nimmt. Nicht zuletzt sei auch die Auseinandersetzung mit den Bezugswissenschaften Sozialer Arbeit (Psychologie, Soziologie usw.) menschenrechtsrelevant. Dies gilt zum einen, da diese Disziplinen dazu beitragen können, die Entstehung von Menschenrechtsverletzungen auf individueller, kollektiver und auch politischer Ebene zu erklären. Zum anderen enthalten aber auch ihre Theorien letztlich zwangsläufig reduktionistische Menschen- und Gesellschaftsbilder, die Menschenrechtsverletzungen begünstigen könnten und die es daher zu reflektieren gilt. Als Beispiel hierfür nennt Staub-Bernasconi u.a. ein individualistisches Menschenbild in behavioristischen Ansätzen, die soziale Abhängigkeitsbedingungen ignorieren (vgl. Staub-Bernasconi 2007, S. 10-17).

Staub-Bernasconis Ansatz des professionellen Tripelmandats ist im Kontext dieser Arbeit nicht nur interessant, weil er die Soziale Arbeit explizit mit den Menschenrechten verknüpft. Denn dieses dritte selbstbestimmte Mandat bringt neben einer gewissen Distanz zu den Trägern, Organisationen und Adressaten Sozialer Arbeit auch ein politisches Moment mit sich. Denn es würde ein auf professioneller Ebene kritisches Hinterfragen von nationaler und internationaler Gesetzgebung legitimieren (vgl. Staub-Bernasconi 2008, S. 22-23), die nicht zuletzt auch den Handlungsrahmen der Sozialen Arbeit abstecken. Eine so verstandene Professionalität macht Soziale Arbeit also auch politikfähig, da sie so „als Profession die Möglichkeit theoretisch-wissenschaftlich fundierter wie ethischer Gesellschafts- und Trägerkritik und wissenschaftlich gestützter sozialpolitischer Einmischung (a.a.O., S. 23) erhalte.

7.3 Soziale Arbeit und politisches Handeln

Politische Ambitionen in der Sozialen Arbeit lassen sich aber auch unabhängig von Überlegungen zur Menschenrechtsprofession identifizieren. Beschäftigt man sich mit dem Zusammenhang von Politik und Sozialer Arbeit sticht die Zeit nach 1968 ins Auge, die man auch als eine Hochphase der Politisierung Sozialer Arbeit bezeichnen kann. So beschreibt Merten mit Beginn der Akademisierung und Professionalisierung der Sozialen Arbeit einen „Politisierungsschub [...], der nach Vergleichbarem sucht“ (Merten 2001a, S. 7). So habe sich in der Reformära der späten 60er und frühen 70er Jahre ein großes politisches Engagement in der Sozialen Arbeit entwickelt, dessen theoretischer Ansatz marxistisch fundiert war. Gleichwohl habe sich die Soziale Arbeit damit in zweierlei Hinsicht in Kritik gebracht. Zum einen wurde der ideologische Charakter marxistisch fundierter Gesellschafts- und Herrschaftsanalysen kritisiert. Zum anderen lägen die strukturellen Ursachen sozialer Probleme/Ungleichheit außerhalb der Bearbeitungsmöglichkeiten Sozialer Arbeit. So bringe sich die Soziale Arbeit in die widersprüchliche Situation, solche gesellschaftlichen Mechanismen einerseits zu kritisieren und andererseits die Problemlagen ihrer Klienten zu individualisieren, was geltende Herrschaftsbedingungen eher noch stabilisieren würde (vgl. a.a.O., S. 7-8). Nach Merten ist mit dem Abklingen dieser politischen Hochphase der Sozialen Arbeit „in Sachen Politik und politischem Selbstverständnis eine eher resignative Ruhe eingekehrt“ (a.a.O., S. 10).

Gleichwohl hat diese politische Phase eine bisweilen hitzige Debatte um das politische Selbstverständnis der Sozialen Arbeit angestoßen. Scherr skizziert in dieser Diskussion zwei gegenteilige Lager, die sich scheinbar unversöhnlich gegenüberstehen. Auf der einen Seite wird

argumentiert, dass Gesellschaftskritik gewissermaßen in der Sozialen Arbeit, die in ihrer täglichen Praxis mit sozialen Missständen konfrontiert wird, selbst angelegt ist. Teilweise wird ihr daher ein politisches Mandat zugesprochen, also die Aufgabe, sich aus fachlicher Sicht zu politischen Themen zu positionieren. Außerdem habe nicht zuletzt das politische Engagement der Sozialen Arbeit nach 1968 nachhaltige Veränderungen in Erziehung, Schule und Alltagskultur mitangestoßen. Auch heute z.T. selbstverständliche professionelle Standards in Arbeitsbereichen wie Heimerziehung, Straffälligenhilfe u. v. m. seien letztlich darauf zurückzuführen (vgl. Scherr S. 101-104). Es gebe noch weitere Argumente, die die Inanspruchnahme eines politischen Mandats durchaus nahelegen. Schließlich wirkten sich (sozial-)politische Entscheidungen sowohl auf die Lebenssituation der Adressaten als auch den praktischen Handlungsrahmen Sozialer Arbeit selbst unmittelbar aus (vgl. a.a.O., S. 108).

Auf der anderen Seite stehen Kritiker, die nach Scherr „in Distanz zu einem Verständnis Sozialer Arbeit als theoretische und praktische Gesellschaftskritik ein Profil Sozialer Arbeit als ein moderner Dienstleistungsberuf jenseits grundsätzlicher gesellschaftskritischer Positionen zu etablieren“ (a.a.O., S. 104) suchen. In diesem Sinne habe eine (moderne) Soziale Arbeit als anerkannter Dienstleistungsberuf die Rolle des gesellschaftskritischen Außenseiters verlassen und wenig Interesse daran, sich solch ein politisches Mandat selbst zuzuschreiben (vgl. a.a.O., S. 101). Auch hier gibt es Argumente, die nicht nur ein etwaiges politisches Mandat, sondern die Fähigkeit Sozialer Arbeit zur Politik- und Gesellschaftskritik grundsätzlich in Frage stellen. So habe die Soziale Arbeit durch strukturelle gesellschaftliche Problemlagen letztlich durchaus profitiert und sich zu einem unverzichtbaren Teil der Bearbeitung sozialer Probleme entwickelt, was sich nicht zuletzt in einer beachtlichen Ausweitung ihrer Tätigkeitsfelder widerspiegele (vgl. a.a.O., S. 112-114). So könne Soziale Arbeit kaum auf die gesellschaftspolitische Bearbeitung der Ursachen sozialer Probleme hinwirken, ohne sich den Boden und die Legitimation des eigenen Handelns zu entziehen. Scherr stellt die These auf, dass sich grundsätzliche Politik- und Gesellschaftskritik für eine erfolgreich im Sozialstaat etablierte Soziale Arbeit damit als wenig zielführend erweisen würde (vgl. a.a.O., S. 114-116).

Vergleicht man die gegensätzlichen Positionen um das politische Selbstverständnis, zeigt sich also ein recht widersprüchliches Bild. „Zwar haben Theoretiker, Organisationen und Praktiker der Sozialen Arbeit [...] immer wieder eine solche politische Gesellschaftsgestaltung eingefordert, die gesellschaftsstrukturellen Ursachen des Entstehens individueller Hilfsbedürftigkeit überwindet, und auch immer wieder das Ausbleiben bzw. den Misserfolg

entsprechender Programme kritisiert. Zugleich aber hat sich die Sozialer Arbeit erfolgreich auf dieses Scheitern eingerichtet“ (a.a.O., S. 113).

Man kann den Eindruck gewinnen, dass die bisweilen polarisierende Diskussion um das politische Selbstverständnis der Sozialen Arbeit etwas festgefahren ist. Nach Merten wird dies umso deutlicher, wenn man versucht, Art und Inhalt dieses Mandats zu konkretisieren. Wird ein solches Mandat von staatlicher Seite aus erteilt? Kann die Soziale Arbeit dieses Mandat selbst in Anspruch nehmen? Oder muss auch dieses Mandat vielmehr in Kooperation mit Klienten formuliert werden? Auch müsse eine für die Formulierung eines politischen Mandats notwendige einheitliche Interessenslage aufgrund der Vielfalt an Handlungsfeldern und Heterogenität der Klienten angezweifelt werden (vgl. Merten 2001b, S. 160-163). Darüber hinaus wäre eine stellvertretende Interessensvertretung auf Grundlage eines selbst in Anspruch genommenen politischen Mandats äußerst problematisch: „Insbesondere dann, wenn eine Selbstmandatierung Sozialer Arbeit angenommen wird, ist die Gefahr der Entmündigung der KlientInnen nicht mehr nur eine theoretische Größe. Und mehr noch: der Blindfleck der Annahme eine [sic] (selbsterteilten) politischen Mandats lässt die Frage gänzlich außer Acht, wie dieses Mandat wirksam kontrolliert werden soll und kann“ (a.a.O., S. 166).

Möchte man sich mit dem Verhältnis von Politik und Sozialer Arbeit auseinandersetzen, kommt man m.E. einen Schritt weiter, wenn man den Fokus erweitert und diese zugespitzte Diskussionsebene verlässt. Denn verbindet man die Aspekte der Professionalisierung und Politisierung, offenbart der Ansatz des Tripelmandats bzw. der Sozialen Arbeit als Menschenrechtsprofession sein Potenzial. Denn eine so verstandene Professionalität ermöglicht eine politische Einmischung, solange es um „wissenschaftlich und menschenrechtlich begründete Fachpolitik“ (Staub-Bernasconi 2007, S. 201) geht. Anders formuliert macht die Professionalisierung politikfähig. Nach Staub-Bernasconi wäre dies eine Politikfähigkeit, die ohne einen ideologischen Charakter und ohne ein von außen zugeschriebenes politisches Mandat auskommt (vgl. Staub-Bernasconi 2008, S. 23). M.E. wirkt sich fachpolitische Einmischung der Sozialen Arbeit gleichzeitig auch auf den Professionalisierungsprozess aus. So könnte man eine politische Beteiligung der Sozialen Arbeit als den Schlüssel zu einem professionellen Mitgestalten der eigenen Handlungsbedingungen ansehen.

Angesichts der großen Bedeutung politischer Entscheidungen und rechtlicher Rahmenbedingungen für Adressaten und Fachkräfte der Sozialen Arbeit sticht noch ein weiterer Aspekt ins Auge. Denn die Diskussionen um Professionalisierung und Politikfähigkeit bzw. um das professionelle Selbstverständnis der Sozialen Arbeit scheinen weitestgehend auf

einer sehr theoretischen Ebene hängen zu bleiben. In Rückbezug auf den Ansatz der Sozialen Arbeit als Menschenrechtsprofession bzw. den Menschenrechtsdiskurs innerhalb der Sozialen Arbeit allgemein kritisiert z.B. Kappeler genau das. So handele es sich dabei um einen Diskurs, „der die abstrakte Ebene kaum verlassen hat und an dem viele Kolleginnen und Kollegen der Alltagspraxis [...] kaum beteiligt sind“ (Kappeler 2008, S. 34). Auch in vielen wissenschaftlichen Arbeiten fehle der Menschenrechtsbezug der einschlägigen Rechtsnormen (SGB VIII oder SGB XII), die letztlich aus Grundrechten abgeleitet seien und somit in Verbindung mit Menschenrechten stünden (vgl. ebd.). Dies decke sich auch damit, dass rechtliche Rahmenbedingungen von Studenten wie auch Praktikern oft als lästiges (da kompliziertes), aber notwendiges Übel wahrgenommen würden. Kappeler beschreibt, dass so Menschenrechte und nationale Rechtsnormen jeweils isoliert voneinander wahrgenommen werden (vgl. a.a.O., S. 34-35). Dies ist nicht unproblematisch, denn „[m]it der Abspaltung der Menschenrechte von den die praktische Arbeit weitgehend regulierenden rechtlichen Bestimmungen [...] geht auch die immer notwendige kritische Frage nach der Menschenrechts- und Grundgesetzkonformität einzelner gesetzlicher Bestimmungen [...], ja ganzer Gesetze, verloren“ (a.a.O., S. 35). Gerade im praktischen Alltag erscheinen Menschenrechte demnach also offenbar als überhöhte normative Leitideen, wird die Notwendigkeit und Möglichkeit zur politischen Auseinandersetzung und Einflussnahme nicht/kaum gesehen und die Auffassung, eine Menschenrechtsprofession zu sein, kaum geteilt (vgl. a.a.O., S. 35-36). Dabei erscheint eine mangelnde Sensibilisierung gegenüber Menschenrechten und Menschenrechtsverletzungen gerade in der Praxis Sozialer Arbeit nicht unproblematisch. So verschränke eine isolierte Betrachtung der Menschenrechte einerseits und der rechtlichen Rahmenbedingungen und damit zusammenhängend der praktischen Arbeit andererseits auch den Blick auf Menschenrechtsverletzungen, die von der Sozialen Arbeit selbst ausgehen. Dabei liefert die selbstkritische Auseinandersetzung mit der eigenen Praxis nicht nur historisch gesehen Beispiele für aktive Menschenrechtsverletzungen innerhalb der Sozialen Arbeit. Freilich ist die Rolle der Sozialen Arbeit im Nationalsozialismus das vielleicht naheliegendste und gleichzeitig furchtbarste Beispiel für die Beteiligung an strukturellen Menschenrechtsverletzungen. Kappeler findet aber auch zahlreiche aktuelle Beispiele, in denen zumindest das Potenzial für strukturelle Menschenrechtsverletzungen angelegt ist (wenn auch nicht unbedingt beabsichtigt). Dabei geraten vor allem Tätigkeitsfelder in den Blick, in denen Menschen besonders abhängig von Organisationen und Fachkräften sind, also allen voran stationäre Einrichtungen wie z.B. Psychiatrien, Heimerziehung usw. (vgl. a.a.O., S. 37-38).

7.4 Zusammenführung

Was bedeuten diese Überlegungen zum professionellen Selbstverständnis nun in Bezug auf das Beispiel geduldeter Flüchtlinge? Ausgangspunkt dieser Arbeit war die Annahme, dass die Situation geduldeter Flüchtlinge für die Soziale Arbeit in verschiedener Hinsicht eine Herausforderung darstellt, insbesondere im Blick auf das Selbstverständnis. Und in der Tat wird ein deutliches Spannungsfeld zwischen professionellen und normativen Grundsätzen der Sozialen Arbeit einerseits und den strukturellen Gegebenheiten in der tatsächlichen Praxis andererseits deutlich, vor allem wenn man den Ansatz der Menschenrechtsprofession als Maßstab ansetzt. Vergleicht man das professionelle Selbstbild einer Sozialen Arbeit (nicht nur) als Menschenrechtsprofession mit ihrer tatsächlichen Rolle im Umgang mit Flüchtlingen allgemein, zeigt sich eine große Diskrepanz (vgl. Scherr 2015, S. 17), die sich im konkreten Blick auf Geduldete m.E. noch vergrößert. Auch wenn Scherr insbesondere den Umgang mit unbegleiteten Minderjährigen aufgreift, lassen sich die Eckpunkte seiner Kritik m.E. in weiten Teilen übertragen. So liegt nach Scherr „angesichts dessen, was in einigen Teilgebieten des Arbeitsfeldes zu beobachten ist, [...] die Vermutung nahe, dass normative Selbstzuschreibungen der Sozialen Arbeit de facto vielfach nicht als Begründungen und Legitimation einer kritischen und emanzipatorischen Praxis wirksam werden, sondern eher zur Selbstberuhigung der Akteure [...] beitragen“ (ebd.). Nicht zuletzt sei auch die geringe Kritik an der Flüchtlingspolitik seitens der Sozialen Arbeit erklärungsbedürftig, da es doch gerade die rechtlichen Rahmenbedingungen sind, die das Tätigwerden der Sozialen Arbeit einschränken (vgl. ebd.). Denn die Möglichkeit, als Flüchtling überhaupt Adressat Sozialer Arbeit zu werden, sei an einen sichergestellten Aufenthalt geknüpft. So würden Flüchtlinge im Falle einer Abschiebung eben auch dem auf den Nationalstaat begrenzten Handlungsrahmen Sozialer Arbeit entzogen. Da die Zuständigkeit Sozialer Arbeit in diesem Sinne an den Landesgrenzen endet, gelte dies auch für all diejenigen, die es auf ihrer Flucht gar nicht erst bis nach Deutschland schaffen. In diesem Sinne regulieren migrations- und aufenthaltsrechtliche Rahmenbedingungen gewissermaßen, für wen Soziale Arbeit überhaupt in Frage kommt, und verdeutlichen so nach Scherr die Grenzen einer Menschenrechtsprofession. Gleichwohl gewinne gerade in diesem Arbeitsfeld ein solches Selbstverständnis an Bedeutung, das selbstbestimmtes Handeln über den Rahmen der nationalen Gesetze hinaus ermögliche (Tripelmandat) (vgl. a.a.O., S. 17-18).

Diese Argumentation ist nicht nur stichhaltig, man kann diese Kritik m.E. noch erweitern. Denn die Möglichkeit, Unterstützung der Sozialen Arbeit in Anspruch zu nehmen, scheint nicht nur

an den faktischen Aufenthalt gebunden zu sein. Das Beispiel der geduldeten Flüchtlinge zeigt hier deutlich die Bedeutung des rechtlich legitimierte Aufenthalts! So lassen die rechtlichen Einschränkungen den Handlungsspielraum Sozialer Arbeit auch bei faktischem (nicht sanktioniertem, aber auch nicht rechtmäßigem) Aufenthalt stark schrumpfen. Aus der Einbindung Sozialer Arbeit in den nationalen Wohlfahrtsstaat resultiert eben nicht nur die Festschreibung eines geographischen Zuständigkeitsbereiches, sondern auch die Auswirkung politischer Interessen auf den tatsächlichen Handlungsrahmen Sozialer Arbeit. Zwar kann man sagen, dass die Soziale Arbeit dieses Spannungsfeld erkannt und in der Auseinandersetzung mit dem doppelten Mandat aufgegriffen hat. Allerdings scheint die Aufgabe, diese wohlfahrtsstaatliche Rolle mit eigenen normativen Ansprüchen in einem professionellen Selbstkonzept zu vereinigen, noch keineswegs abgeschlossen. So zeigt das Beispiel der geduldeten Flüchtlinge, dass die Wirksamkeit professioneller/normativer Selbstzuschreibungen etwa als Menschenrechtsprofession (allein) nach wie vor fraglich bleibt. Inwieweit dies mit der Bereitschaft zur politischen Auseinandersetzung jenseits einzelner Kritik und auch im Rahmen praktischer Arbeit zusammenhängt, kann an dieser Stelle nur vermutet werden. „Würde Soziale Arbeit dagegen ein Selbstverständnis als Menschenrechtsprofession ernst nehmen, würde dies in zahlreichen Fällen zu massiven Konflikten auf der politischen Ebene, also etwa zwischen Wohlfahrtsverbänden und staatlichen Behörden, aber auch auf der direkten Ebene beruflichen Handelns, also zum Beispiel zwischen den Trägern der Flüchtlingssozialarbeit und den Ausländerbehörden, führen“ (Scherr 2015, S. 18).

Gleichwohl wäre es naiv anzunehmen, dass die Soziale Arbeit all diese Konflikte allein aus sich heraus z.B. durch verstärktes politisches Engagement lösen könnte. Denn dass es solches Engagement gibt, lässt sich sowohl in der Praxis als auch in kritischen Veröffentlichungen immer wieder beobachten. Dass Politik- und Gesellschaftskritik von Theoretikern, Praktikern, aber auch Trägern und Organisationen der Sozialen Arbeit im politischen Rahmen auf wenig Resonanz stößt, kann man natürlich nicht alleine der Sozialen Arbeit zuschreiben (vgl. Scherr 2001, S. 116 & Scherr 2015, S. 19). Außerdem wird deutlich, dass hier in vielerlei Hinsicht grundsätzliche Spannungsverhältnisse innerhalb und außerhalb der Sozialen Arbeit angesprochen wurden, die sich nicht auflösen lassen. Dies trifft z.B. auf den Konflikt des doppelten Mandats genauso zu wie auf das Spannungsfeld von nationalstaatlichen Interessen und normativen/moralischen Prinzipien. Letzteres macht Scherr deutlich, wenn er argumentiert, dass weder eine Politik der Abschottung mit vollkommener Aufgabe menschenrechtlicher Prinzipien noch das vollständige Ignorieren nationalstaatlicher Interessen ernst zu nehmende Alternativen sind (vgl. ebd.). So muss es m.E. vielmehr darum gehen, diese Spannung

auszuhalten und immer wieder Aushandlungsprozesse anzustoßen, auf der politischen Ebene wie auch auf der Ebene des alltäglichen Handelns in der Sozialen Arbeit. So ist es vielleicht nicht zuletzt auch eben dieses Aushalten und Ausbalancieren von Spannungsverhältnissen, das einen Aspekt des Professionalitätsanspruchs Sozialer Arbeit ausmacht.

Im Umgang mit geduldeten Flüchtlingen wird also ein professionelles Selbstverständnis etwa als Menschenrechtsprofession aus folgenden Gründen besonders herausgefordert: Die eigene Rolle im problematischen Umgang mit geflüchteten Menschen bleibt bisher weitgehend ungeklärt. Die Möglichkeit, mit diesen Flüchtlingen zu arbeiten, endet nicht nur bei Abschiebungen an der Landesgrenze, sondern ist bereits im Vorfeld eng mit dem aufenthaltsrechtlichen Status verbunden. Die Interessenskonflikte zwischen Staat und (potenziellen) Adressaten Sozialer Arbeit könnten kaum stärker sein. Somit wird hier die Soziale Arbeit besonders deutlich mit den strukturellen Herausforderungen konfrontiert, die auch für ihr Selbstverständnis konstitutive Aspekte tangieren.

8. Fazit

Die Situation geduldeter Flüchtlinge in Deutschland zeigt sich also in vielerlei Hinsicht als prekär. Dies ist beispielhaft deutlich geworden an der regelmäßigen Unterbringung in Gemeinschaftsunterkünften und dem erschwerten Zugang zum Arbeitsmarkt, wobei auch viele weitere Aspekte wie Bildung und medizinische Versorgung kritikwürdig sind. Man könnte auch sagen, Geduldete bekommen ihren unrechtmäßigen Aufenthalt bzw. ihre (politische) Unerwünschtheit deutlich zu spüren. So verdichten sich die Auflagen, Verbote, Einschränkungen der Duldung zu einer sozialen Praxis, die sich durch Fremdbestimmung und Kontrolle auszeichnet. Ansätze wie der der „organisierten Desintegration“ beschreiben dabei die Folgen und in kritischer Lesart auch die (politische) Zielsetzung des restriktiven Umgangs mit Geduldeten. Gerade von einem menschenrechtlichen Standpunkt aus lässt der Umgang mit Flüchtlingen allgemein und Geduldeten im Speziellen viel Raum für Kritik. So schafft die aufenthaltsrechtliche Differenzierung eine diskriminierende Hierarchie, in der die Möglichkeit zur sozialen Teilhabe eng mit dem aufenthaltsrechtlichen Status verknüpft ist. Aber auch Rieckens Argumentation, die die mit der Duldung einhergehende Ungleichheit zwischen rechtmäßigem und unrechtmäßigem, aber nicht sanktioniertem Aufenthalt aus verfassungsrechtlicher Sicht kritisiert, ist m.E. anschlussfähig. Es scheint jedenfalls kaum bestreitbar, dass die Legitimation der Eingriffe in zentrale, menschenrechtlich geschützte Freiheiten mit zunehmender Dauer des faktischen Aufenthalts immer fraglicher wird.

Auch fällt auf, dass die Rolle, die Soziale Arbeit im restriktiven Umgang mit (geduldeten) Flüchtlingen spielt, nach wie vor weitgehend ungeklärt ist. So sieht Soziale Arbeit sich einerseits staatlichen, politischen Interessen gegenüber, von denen sie sich aufgrund ihrer wohlfahrtsstaatlichen Verfasstheit nicht ohne Weiteres frei machen kann. So könnte man das Bild einer Sozialen Arbeit zeichnen, die (getreu ihrem staatlichen Auftrag) an der organisierten Desintegration teilhat, die Exklusion lediglich verwaltet und dementsprechend nur in minimalem Umfang tätig wird. Auf der anderen Seite steht eine Diskussion um ein professionelles Selbstverständnis etwa als Menschenrechtsprofession, in der selbstbestimmtes Handeln auf menschenrechtlicher Grundlage gefordert wird. So tut sich ein äußerst vielschichtiges Spannungsfeld auf, das bei näherer Betrachtung über den Konflikt des doppelten Mandats hinausgeht. In diesem Spannungsfeld vermengen sich nicht nur unterschiedliche Interessenlagen, sondern auch Fragen nach Professionalität, ethisch-normativen Grundlagen und Politikfähigkeit der Sozialen Arbeit.

Man könnte nun kritisch argumentieren, dass die Situation geduldeter Flüchtlinge als ein Beispiel für ein Arbeitsfeld, in dem Menschenrechte strukturell verletzt oder jedenfalls in Frage gestellt werden, das Selbstverständnis Sozialer Arbeit grundsätzlich erschüttert und ihr die Grenzen selbstbestimmten Handelns schmerzlich vor Augen führt. Und tatsächlich liegt die Vermutung nahe, dass normative Selbstzuschreibungen z.B. als Menschenrechtsprofession allein in der Praxis kaum wirksam werden. Gleichwohl wäre es m.E. vorschnell, deswegen einen solchen Menschenrechtsbezug als reine Selbstberuhigung abzutun oder gar den Professionalisierungsprozess als gescheitert zu erklären. In dem sich hier zuspitzenden Widerspruch zwischen strukturellen Rahmenbedingungen einerseits und einem solchen professionellen Selbstverständnis andererseits, gewinnt dieser Ansatz vielmehr an Bedeutung und zeigt großes Potenzial. So scheinen sich Professionalisierung und Politikfähigkeit der Sozialen Arbeit nur zusammen zielführend diskutieren zu lassen. Denn gerade durch politische Beteiligung eröffnet sich für die Soziale Arbeit ein Weg, die eigenen Handlungsbedingungen mitzugestalten und so auch den Professionalisierungsprozess anzutreiben. Betrachtet man, wie stark sich die rechtlichen Rahmenbedingungen auf das praktische Handeln in der Sozialen Arbeit auswirken und ihm Grenzen setzen, wird dies besonders deutlich. Umgekehrt ist es die Professionalität selbst, die die Grundlage für fachpolitische Einmischung der Sozialen Arbeit schafft. Der Ansatz, das Doppelmandat zu einem Tripelmandat zu erweitern, ist also deshalb so interessant, weil er genau diesen Zusammenhang erkennt und auf der verbindlichen Ebene der Menschenrechte ausführt. M.E. birgt also gerade ein solches Professionalitätskonzept die Chance, die eigenen Handlungsbedingungen und auch die strukturellen Spannungsfelder (wie Doppelmandat) stärker aktiv mitzugestalten, anstatt zwischen ihnen aufgerieben zu werden.

Zusammenfassend kann man sagen, dass das hier diskutierte Beispiel der geduldeten Flüchtlinge für die Soziale Arbeit gerade deshalb eine Herausforderung darstellt, weil es eben die strukturellen Spannungsfelder anspricht, die normative und professionelle Selbstzuschreibungen in Frage stellen. So scheint ein Ansatz, die Soziale Arbeit als Menschenrechtsprofession zu beschreiben, angesichts der ungeklärten Rolle im Umgang mit geduldeten Flüchtlingen massiv in Frage gestellt und gleichzeitig besonders wichtig. Denn letztlich offenbart gerade die Diskrepanz zwischen einem professionellen Selbstverständnis als Menschenrechtsprofession und dem praktischen Umgang mit (geduldeten) Flüchtlingen das große Potenzial der Professionalisierung.

9. Literaturverzeichnis

Abbenhues, Bertin (1995): Berufsethische Überlegungen zum "Doppelmandat" in der Sozialarbeit. In: *Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit* 26 (4), S. 255–291.

Alt, Jörg; Bommers, Michael (Hg.) (2006): Illegalität. Grenzen und Möglichkeiten der Migrationspolitik. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Amnesty International (2016): Report 2015/2016. The State of the World's Human Rights. Amnesty International. London. Online verfügbar unter <https://www.amnesty.org/en/latest/research/2016/02/annual-report-201516/>, zuletzt geprüft am 16.03.2016.

Aschenbrenner-Wellmann, Beate; Ehrismann, Regina (2014): Die Soziale Arbeit mit Migranten und Flüchtlingen. Rahmenbedingungen und methodische Herausforderungen. In: *Soziale Arbeit* 63 (10/11), S. 366–372.

Bade, Klaus J. (2015): Zur Karriere und Funktion abschätziger Begriffe in der deutschen Asylpolitik. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 65 (25), S. 3–8. Online verfügbar unter <https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/208034/flucht-und-asyl>, zuletzt geprüft am 03.02.2016.

Berthold, Thomas; Espenhorst, Niels (2013): Equal but not the same. Standards für junge Flüchtlinge in der Jugendhilfe. In: *Jugendhilfe* 65 (4), S. 146–153.

Bielefeldt, Heiner (2006): Menschenrechte "irregulärer" Migrantinnen und Migranten. In: Jörg Alt und Michael Bommers (Hg.): Illegalität. Grenzen und Möglichkeiten der Migrationspolitik. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 81–93.

Böhnisch, Lothar; Lösch, Hans (1973): Das Handlungsverständnis des Sozialarbeiters und seine institutionelle Determination. In: Hans-Uwe Otto und Siegfried Schneider (Hg.): Gesellschaftliche Perspektiven der Sozialen Arbeit. Zweiter Halbband. Berlin: Hermann Luchterhand Verlag, S. 21–40.

Bommers, Michael; Scherr, Albert (1996): Exklusionsvermeidung, Inklusionsvermittlung und/oder Exklusionsverwaltung. Zur gesellschaftstheoretischen Bestimmung Sozialer Arbeit. In: *Neue Praxis* 26 (2), S. 107–123.

Deimann, Andreas (2012): Die Duldung der Duldung. Ein empirischer Beitrag zur Rekonstruktion unerwünschter Migration und Integration. 1. Aufl. Bonn: Free Pen Verl.

- Deimann, Andreas (2015): In Deutschland nur geduldet. Rechtsstaatliche Diskreminierung und Handlungsmöglichkeiten Sozialer Arbeit. In: Thomas Geisen (Hg.): Arbeit, Migration und Soziale Arbeit. Prozesse der Marginalisierung in modernen Arbeitsgesellschaften. Wiesbaden: Springer VS (SpringerLink : Bücher), S. 415–429.
- Espenhorst, Niels (2014): Zwischen den Welten. Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge zwischen Jugendhilfe- und Ausländerrecht. In: *Soziale Arbeit* 63 (10/11), S. 395–401.
- Geisen, Thomas (Hg.) (2015): Arbeit, Migration und Soziale Arbeit. Prozesse der Marginalisierung in modernen Arbeitsgesellschaften. Wiesbaden: Springer VS (SpringerLink : Bücher).
- Goffman, Erving (1973): Asyle. Über die soziale Situation psychiatrischer Patienten und anderer Insassen. Frankfurt a.M.: Suhrkamp Verlag.
- Heinhold, Hubert (2015): Recht für Flüchtlinge. Ein Leitfaden durch das Asyl- und Ausländerrecht für die Praxis. 7. vollständig überarbeitete Aufl. Karlsruhe: Loeper.
- Huber, Bertold (2011): Flucht, Asyl und irreguläre Migration. Der rechtliche Rahmen. In: *Migration und Soziale Arbeit* 33 (2), S. 104–108.
- Kappeler, Manfred (2008): Den Menschenrechtsdiskurs in der Sozialen Arbeit vom Kopf auf die Füße stellen. In: *Widersprüche* 28 (107 der Gesamtfolge), S. 33–45.
- Kerber-Ganse (2008): Kinderrechte und Soziale Arbeit. In: *Widersprüche* 28 (107 der Gesamtfolge), S. 65–75.
- Merten, Roland (Hg.) (2001): Hat Soziale Arbeit ein politisches Mandat? Positionen zu einem strittigen Thema. Opladen: Leske + & Budrich (Soziale Arbeit).
- Merten, Roland (2001a): Soziale Arbeit im Strudel ihres (politischen) Selbstverständnisses? Eine Einleitung. In: Roland Merten (Hg.): Hat Soziale Arbeit ein politisches Mandat? Positionen zu einem strittigen Thema. Opladen: Leske + & Budrich (Soziale Arbeit), S. 7–11.
- Merten, Roland (2001b): Soziale Arbeit: Politikfähigkeit durch Professionalität. In: Roland Merten (Hg.): Hat Soziale Arbeit ein politisches Mandat? Positionen zu einem strittigen Thema. Opladen: Leske + & Budrich (Soziale Arbeit), S. 159–178.
- Müller, Burkhard (2010): Professionalität. In: Werner Thole (Hg.): Grundriss soziale Arbeit. Ein einführendes Handbuch. 3., überarb. und erw. Aufl. Wiesbaden: VS, Verl. für Sozialwiss., S. 955–974.

Neumann, Ursula; Niedrig, Heike; Schroeder, Joachim; Seukwa, Louis Henri (Hg.) (2003): Lernen am Rande der Gesellschaft. Bildungsinstitutionen im Spiegel von Flüchtlingsbiografien. Münster: Waxmann Verlag.

Niedrig, Heike (2003): Dimensionen der Fremdbestimmung im Flüchtlingsraum. Der "totale Raum" im Erleben von Jugendlichen. In: Ursula Neumann, Heike Niedrig, Joachim Schroeder und Louis Henri Seukwa (Hg.): Lernen am Rande der Gesellschaft. Bildungsinstitutionen im Spiegel von Flüchtlingsbiografien. Münster: Waxmann Verlag, S. 397–410.

Ottersbach, Markus (2014): Regionale Soziale Arbeit mit Flüchtlingen am Beispiel Köln. In: *Soziale Arbeit* 63 (10/11), S. 409–417.

Otto, Hans-Uwe; Schneider, Siegfried (Hg.) (1973): Gesellschaftliche Perspektiven der Sozialen Arbeit. Zweiter Halbband. Berlin: Hermann Luchterhand Verlag.

Pieper, Tobias (2011): Soziale Arbeit im Ausnahmezustand. Deutsche Flüchtlingslager als potentiell rechtsfreie Räume. In: *Migration und Soziale Arbeit* 33 (2), S. 124–129.

Riecken, Philipp-Asmus (2006): Die Duldung als Verfassungsproblem. Unrechtmäßiger, nicht sanktionierter Aufenthalt von Ausländern in der Bundesrepublik Deutschland. Berlin: Duncker & Humblot (Schriften zum öffentlichen Recht, 1036).

Rosenstein, Jan (2015): Neuregelung der Residenzpflicht. Die Analyse des Gesetzes aus Sicht der ausländerbehördlichen Praxis. In: *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik* (7), S. 226–231. Online verfügbar unter www.beck-online.de, zuletzt geprüft am 17.12.2015.

Scherr, Albert (2001): Auf der Suche nach dem Politischen in der Sozialen Arbeit. Ein Vorschlag für eine differenzierende Debatte. In: Roland Merten (Hg.): Hat Soziale Arbeit ein politisches Mandat? Positionen zu einem strittigen Thema. Opladen: Leske + & Budrich (Soziale Arbeit), S. 101–119.

Scherr, Albert (2015): Soziale Arbeit mit Flüchtlingen. Die Realität der "Menschenrechtsprofession" im nationalen Wohlfahrtsstaat. In: *Sozial Extra* 39 (4), S. 16–19.

Schweiger, Gottfried; Brandl, Bernd (Hg.) (2010): Der Kampf um Arbeit. Dimensionen und Perspektiven. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage, Wiesbaden.

Spatscheck, Christian (2008): Soziale Arbeit als Menschenrechtsprofession. Begründung und Umsetzung eines professionellen Konzeptes. In: *Sozial Extra* 32 (5-6), S. 6–9.

Staub-Bernasconi, Silvia (2007): Soziale Arbeit als Handlungswissenschaft. Systemtheoretische Grundlagen und professionelle Praxis - ein Lehrbuch. 1. Aufl. Bern [u.a.]: Haupt (UTB, 2786).

Staub-Bernasconi, Silvia (2008): Menschenrechte in ihrer Relevanz für die Soziale Arbeit als Theorie und Praxis, oder: Was haben Menschenrechte überhaupt in der Sozialen Arbeit zu suchen? In: *Widersprüche* 28 (107 der Gesamtfolge), S. 9–32.

Täubig, Vicki (2009): Totale Institution Asyl. Empirische Befunde zu alltäglichen Lebensführungen in der organisierten Desintegration. Weinheim: Juventa (Materialien).

Täubig, Vicki (2010): Faktisches Arbeitsverbot und Arbeit. Arbeit in alltäglichen Lebensführungen von Asylbewerbern und "Geduldeten". In: Gottfried Schweiger und Bernd Brandl (Hg.): Der Kampf um Arbeit. Dimensionen und Perspektiven. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage, Wiesbaden, S. 313–335.

Thole, Werner (Hg.) (2010): Grundriss soziale Arbeit. Ein einführendes Handbuch. 3., überarb. und erw. Aufl. Wiesbaden: VS, Verl. für Sozialwiss.

Tiedemann, Paul: Flüchtlingsrecht. Die materiellen und verfahrensrechtlichen Grundlagen.

Vereinte Nationen: Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, vom 10.12.1948. Online verfügbar unter <http://www.un.org/depts/german/menschenrechte/aemr.pdf>, zuletzt geprüft am 16.03.2016.

Wiatr, Katharina (2011): Die Auswirkungen der UN-Kinderrechtskonvention auf das nationale Recht und die rechtliche Situation von Flüchtlingskindern in Deutschland: Gleiches Recht für alle Kinder? In: *Unsere Jugend* 63 (2), S. 82–90.