



# Steuern, was zu steuern ist: Was können Einwanderungs- und Integrationsgesetze leisten?

Jahresgutachten 2018

Eine Initiative von:

Stiftung Mercator, VolkswagenStiftung, Bertelsmann Stiftung, Freudenberg Stiftung, Robert Bosch Stiftung, Stifterverband  
und Vodafone Stiftung Deutschland





# Steuern, was zu steuern ist: Was können Einwanderungs- und Integrationsgesetze leisten?

Jahresgutachten 2018



## Geleitwort



Rüdiger Frohn



Dr. Wilhelm Krull

Im Herbst 2018 kann der Sachverständigenrat seinen zehnten Geburtstag feiern. Über die Jahre hinweg hat sich der Rat einen festen Platz in der wissenschaftlichen Politikberatung erarbeitet. Dazu gratulieren wir allen Sachverständigen und dem sie unterstützenden Team. Die nüchterne Analyse und Sachorientierung in der Arbeit des Rates hat sich als großer Mehrwert in der oft emotionalen und faktenarmen Debatte über Integration und Migration erwiesen. Wir sind überzeugt, dass Deutschland ein solcher Sachverständigenrat guttut.

Heute legen die Sachverständigen ihr neuntes Jahrgutachten vor und sie haben ein derzeit viel diskutiertes Thema gewählt: die Steuerungsmöglichkeiten und -grenzen des Staates bei der Einwanderung und Integration. Die Sachverständigen fordern ein Einwanderungsgesetzbuch, überschätzen es aber in seinen Wirkungsmöglichkeiten nicht. Es muss sich einfügen in den Rechtsrahmen der Europäischen Union und wird auf die individuelle Entscheidung eines Menschen, sein Heimatland zu verlassen und nach Deutschland zu gehen, nur begrenzten Einfluss haben. Ein solches Einwanderungsgesetzbuch unterstreicht aber den politischen Willen, sich den Herausforderungen zu stellen und sich als Land handlungs- und entscheidungsfähig zu zeigen.

In der Frage der Integration kreiste die gesellschaftliche Debatte in den letzten Jahren vor allem um die Gruppe der Geflüchteten. Das „Brennglas Flüchtlingskrise“ bietet nun die Gelegenheit, die bestehenden Prozesse und Strukturen der Integrationspolitik im föderalen System grundsätzlich zu beleuchten. Dabei wird deutlich, dass sich Integration nicht per Gesetz verordnen lässt. Gleichwohl lassen sich integrationsförderliche Rahmenbedingungen staatlicherseits schaffen, und Integrationsgesetze oder -konzepte können hierzu einen wichtigen Beitrag leisten. Nur auf Zugewanderte zielende integrationspolitische Sonderprogramme sollten nach Auffassung des SVR auf das Nötigste beschränkt sein.

Wir wünschen den Botschaften aus diesem Gutachten, dass sie zu einer sachlichen und konstruktiven Debatte beitragen und gesellschaftliche Wirkung entfalten. Das Gutachten ist das Ergebnis einer gemeinschaftlichen Anstrengung. Wir danken den Sachverständigen um ihren Vorsitzenden Prof. Dr. Thomas K. Bauer für die vielen Denkanstöße und Analysen. Unser Dank gilt auch der Geschäftsführerin des SVR, Dr. Cornelia Schu, und den wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern um ihren langjährigen Leiter, Dr. Holger Kolb, die die Erarbeitung des Gutachtens in bewährter Weise unterstützt haben.

Rüdiger Frohn, Staatssekretär a. D.  
Vorsitzender des Kuratoriums  
Essen, im Februar 2018

Dr. Wilhelm Krull  
Generalsekretär der VolkswagenStiftung  
Hannover, im Februar 2018



## Vorwort

Der gestiegene Zuzug von Flüchtlingen und die damit einhergehenden Herausforderungen haben die öffentliche und politische Diskussion der letzten drei Jahre zweifelsohne dominiert. Davon zeugen nicht nur zahllose Talkrunden im deutschen Fernsehen zu den Themen Integration, Migrationssteuerung, innere Sicherheit, ‚Leitkultur‘ oder zur Rolle des Islam in der deutschen Gesellschaft. Die Themen „Integration von Flüchtlingen“ und „Steuerung der Zuwanderung“ rangierten im Vorfeld der Bundestagswahl im September 2017 auch in vielen Umfragen unter den drängendsten Problemen, für die die Politik nach Ansicht der Wählerinnen und Wähler in der kommenden Legislaturperiode Lösungen finden sollte. Darüber hinaus spielten sie in den Wahlprogrammen nahezu aller zur Wahl angetretenen Parteien eine wichtige Rolle.

In seinem letzten Jahresgutachten „Chancen in der Krise: Zur Zukunft der Flüchtlingspolitik in Deutschland und Europa“ hat sich der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration bereits mit den Möglichkeiten der Neuausrichtung der deutschen und europäischen Asyl- und Flüchtlingspolitik und den Herausforderungen einer nachhaltigen Integration von Asylberechtigten in das politische und gesellschaftliche Leben in Deutschland beschäftigt. In dem hier vorgelegten neunten Jahresgutachten „Steuern, was zu steuern ist: Was können Einwanderungs- und Integrationsgesetze leisten?“ erweitert er diese Analyse in zweierlei Hinsicht: Zum Ersten wird der im Jahresgutachten von 2017 gesetzte Fokus auf die Asyl- und Flüchtlingspolitik erweitert und die deutsche Einwanderungspolitik insgesamt in den Blick genommen. Dabei geht es insbesondere um die Frage nach den Möglichkeiten und Grenzen der rechtlichen Steuerung der Zuwanderung nach Deutschland durch ein Einwanderungsgesetz, wie es viele politische Akteurinnen und Akteure fordern. Zum Zweiten wird die Frage nach den Möglichkeiten der Förderung einer nachhaltigen Integration von der Gruppe der Flüchtlinge auf alle Zuwanderinnen und Zuwanderer erweitert und diskutiert, ob und wie Integrationsgesetze, -konzepte und -leitbilder auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene Integrationsprozesse beeinflussen können. Es geht also grundsätzlich um die Möglichkeiten und Grenzen der (rechtlichen) Steuerung

und Gestaltung von Zuwanderung und Integration im Einwanderungsland.

Stellvertretend für alle Mitglieder des Sachverständigenrats danke ich den Stiftungen, die unsere Arbeit tragen – vertreten durch den Vorsitzenden des Stiftungskuratoriums, Herrn Staatssekretär a. D. Rüdiger Frohn. Ich danke den Stiftungen nicht nur für die breite Unterstützung der Arbeit, die über die finanzielle Förderung weit hinausgeht, sondern auch für ihr Vertrauen in den Erfolg dieser einzigartigen Institution und dafür, dass sie stets die Unabhängigkeit des Gremiums respektiert haben. Für uns ist dieses Engagement der Stiftungen Verpflichtung, die Arbeit des Sachverständigenrats in bewährter Weise fortzusetzen und die gewonnene Reputation zu erhalten und auszubauen.

Der Geschäftsführerin des SVR, Dr. Cornelia Schu, danke ich für die stets vertrauensvolle Zusammenarbeit und ihre hervorragende Unterstützung. Dr. Holger Kolb, dem langjährigen Leiter des Arbeitsbereichs Jahresgutachten, gilt mein besonderer Dank für sein qualifiziertes und kritisches Engagement und seine Leistungsbereitschaft und Einsatzfreude bei der Erstellung des Jahresgutachtens. Auch für das vorliegende Gutachten waren seine konzeptionelle Arbeit und seine umfangreiche Expertise von zentraler Bedeutung. Schließlich beruht dieses Gutachten ganz wesentlich auf der Unterstützung durch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Geschäftsstelle, die unsere Arbeit mit enormem Engagement und vorzüglicher Expertise unterstützt haben. Ein herzlicher Dank geht daher an die stellvertretende Leiterin des Arbeitsbereichs Jahresgutachten, Charlotte Wohlfarth, die wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter Anna-Lucia Graff, Saskia Kollbach, Caroline Schultz, Martin Weinmann und Alex Wittlif, die an der Erstellung des Jahresgutachtens beteiligt waren, Sabine Schwebel, die die redaktionelle Erstellung begleitet hat, Dr. Margret Karsch, die Kommunikationsmanagerin des SVR, und alle anderen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Geschäftsstelle, ohne die die Arbeit des Sachverständigenrats nicht gelingen könnte. Dank sage ich schließlich Prof. Dr. Jörg Bogumil und Jonas Hafner, Prof. Dr. Andreas Blätte sowie Dr. Frank Gesemann

und Prof. Dr. Dieter Filsinger, die unsere Arbeit an diesem Gutachten mit ihren Expertisen unterstützt haben.

Den Mitgliedern des Sachverständigenrats danke ich für das mir entgegengebrachte Vertrauen, den Sachverständigenrat als Vorsitzender nach außen zu vertreten. Darüber hinaus danke ich den Kolleginnen und Kollegen für ihr Engagement, ihre Offenheit für die Argumente und Erkenntnisse anderer Disziplinen und ihre Bereitschaft, im Rahmen sachlicher, teilweise kontroverser, aber immer kollegialer Diskussionen ein gemeinsames Ergebnis zu erarbeiten. Mein Dank gilt schließlich dem Stellvertretenden Vorsitzenden Prof. Dr. Hacı Halil Uslucan für seine Unterstützung bei der Vertretung des Rats sowie Prof. Dr. Petra Bendel und Prof. Dr. Daniel Thym, die bei diesem Gutachten thematisch federführend waren und bei seiner Schlussbearbeitung entscheidend mitgewirkt haben. Die Verantwortung für das Gutachten liegt beim Sachverständigenrat insgesamt. Die Verantwortung für die Schlussbearbeitung trägt der Vorsitzende.

Schließlich danken wir den Vertreterinnen und Vertretern von Politik und Verwaltung, Religionsgemeinschaften, Verbänden, sonstigen zivilgesellschaftlichen Institutionen, den Medien und der Wissenschaft sowie den interessierten Bürgerinnen und Bürgern, die unsere Arbeit begleiten und sie durch konstruktive, aber auch kritische Diskussionen bereichern. Wir hoffen, auch mit diesem Gutachten zur Versachlichung der häufig doch sehr emotional geführten Debatte um die Migrations- und Integrationspolitik beizutragen und Anregungen zu deren Ausgestaltung zu geben.



Prof. Dr. Thomas K. Bauer  
Vorsitzender des Sachverständigenrats  
deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR)

Berlin, im Februar 2018



# Inhaltsverzeichnis

<b>Das Wichtigste in Kürze</b> .....	12
<b>Sieben Kernbotschaften</b> .....	13
<b>A. Einleitung: Braucht Deutschland ein Einwanderungsgesetz und (ein) Integrationsgesetz(e)?</b> .....	16
<b>B. Ein Einwanderungsgesetz für Deutschland? Möglichkeiten und Grenzen</b> .....	20
<b>B.1 Grenzen des Rechts: zu den Determinanten von Migration</b> .....	23
B.1.1 Sprache und soziale Netzwerke.....	24
B.1.2 Wirtschafts- und sozialpolitische Faktoren.....	26
B.1.3 Der Einfluss der Einwanderungspolitik.....	27
B.1.4 Fazit: Grenzen des Einwanderungsrechts.....	28
<b>B.2 Grenzen im Recht: europäische Vorgaben für ein deutsches Einwanderungsgesetz</b> .....	29
B.2.1 Die Personenfreizügigkeit der EU-Staatsangehörigen.....	29
B.2.2 Die völkerrechtliche Assoziierung von Drittstaatsangehörigen.....	31
B.2.3 Die Steuerung der Migration von Drittstaatsangehörigen: europäische Vorgaben.....	32
B.2.4 Fazit: Erwerbsmigration im Zentrum eines nationalen Einwanderungsgesetzes.....	36
<b>B.3 Steuerung der Erwerbsmigration: ein analytischer Rahmen</b> .....	37
B.3.1 Möglichkeiten zur Steuerung der Erwerbsmigration: Humankapital und Arbeitsmarktkopplung.....	37
B.3.2 Ein Analyserahmen für das Erwerbsmigrationsrecht.....	39
<b>B.4 Die deutsche Erwerbsmigrationspolitik und Optionen ihrer Weiterentwicklung</b> .....	41
B.4.1 Die Blaue Karte (EU) als Kernelement des deutschen Erwerbsmigrationsrechts.....	41
B.4.2 Systematische Ergänzungen und Alternativen zur Blauen Karte (EU) im deutschen Recht.....	42
B.4.3 Berufs- und länderspezifische Zuwanderungsmöglichkeiten.....	43
B.4.4 Entwicklung und Schwerpunkte des deutschen Erwerbsmigrationsrechts.....	47
B.4.5 Fazit: Reformen sind sinnvoll, eine ‚Revolution‘ unnötig.....	50
<b>B.5 ‚Stiefkinder‘ der Erwerbsmigrationspolitik</b> .....	51
B.5.1 Im Ausland ausgebildete Fachkräfte gewinnen: unmittelbare Maßnahmen.....	52
B.5.2 Langfristige Maßnahmen für beruflich qualifizierte Fachkräfte: Strukturen der Ausbildung ‚exportieren‘, Auszubildende ‚importieren‘.....	57
B.5.3 Fazit: Mut zur Komplexität.....	59
<b>B.6 Chancen und Grenzen einer Regionalisierung von Einwanderungspolitik</b> .....	60
B.6.1 Demografischer Wandel in Deutschland: Boomtowns und entvölkerte Landstriche.....	60
B.6.2 Der Aufstieg regionaler Erwerbsmigrationsprogramme in Kanada.....	61
B.6.3 Potenziale einer Regionalisierung der Erwerbsmigrationspolitik in Deutschland.....	64

<b>C. Steuerung von Integration in Bund, Ländern und Kommunen: Gesetze, Konzepte und praktische Ausgestaltung</b> .....	68
<b>C.1 Integration als Querschnittsaufgabe</b> .....	70
C.1.1 Integration als Teilhabe an zentralen gesellschaftlichen Bereichen .....	70
C.1.2 Steuerung von Integration in den einzelnen Bereichen .....	72
C.1.3 Ansätze und Bedingungen für staatliche Steuerung .....	78
C.1.4 Fazit: Begrenzte Steuerbarkeit von Integration .....	83
<b>C.2 Integrationspolitik jenseits des Integrationsgesetzes: Handlungsmöglichkeiten des Bundes</b> .....	84
C.2.1 Allgemeine integrationspolitische Maßnahmen .....	84
C.2.2 Spezielle integrationspolitische Maßnahmen .....	90
C.2.3 Fazit: Fachpolitik wichtiger als Integrationsgesetz .....	102
<b>C.3 Der Spielraum der Länder in der Integrationspolitik: mehr als Gesetze</b> .....	104
C.3.1 Wegweiser und Selbstverpflichtung: Integrationskonzepte als Steuerungsinstrument .....	105
C.3.2 Die Integrationsgesetze der Länder: zwischen Normierung und Symbolpolitik .....	108
C.3.3 Akteure und Akteurinnen der Integrationspolitik .....	111
C.3.4 Integrationspolitik durch allgemeine Maßnahmen: Bildung und Wohnen .....	118
C.3.5 Integrationspolitik durch spezielle Maßnahmen: interkulturelle Öffnung und Verwaltungshandeln .....	121
C.3.6 Fazit: Bedeutungszuwachs von Integrationspolitik auf Länderebene .....	125
<b>C.4 Integrationsförderung im Alltag: die Rolle der Kommunen</b> .....	127
C.4.1 Rahmenbedingungen für kommunales integrationspolitisches Handeln .....	127
C.4.2 Kommunale Konzepte und Leitbilder zu Integration: Verbreitung, Funktion und Wirkung .....	129
C.4.3 Flüchtlingsintegration als Bewährungsprobe .....	133
C.4.4 Fazit: Kommunen als Katalysatoren der Integration .....	136
<b>Anhang I: Verzeichnisse</b> .....	138
Abbildungen .....	139
Tabellen .....	139
Info-Boxen .....	139
Abkürzungen .....	140
Literatur .....	142
<b>Anhang II: Der Sachverständigenrat</b> .....	160
Die Stiftungsinitiative .....	161
Die Mitglieder des Sachverständigenrats .....	162
Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Geschäftsstelle .....	164
Die beteiligten Stiftungen .....	166
Impressum .....	168



# Das Wichtigste in Kürze

## Sieben Kernbotschaften

Als vor mehr als 20 Jahren die Brüder und späteren Boxweltmeister Wladimir und Vitali Klitschko aus der Ukraine nach Deutschland kamen, staunten sie besonders über eines: dass in Deutschland Autofahrerinnen und -fahrer sogar mitten in der Nacht, wenn nirgends ein anderes Auto zu sehen ist, vor roten Ampeln stehen bleiben. Die von den Klitschkos beobachtete penible Einhaltung der Straßenverkehrsordnung passt zu dem wohl international verbreiteten Eindruck von den besonders gesetzestreuen oder gar -gläubigen Deutschen.

In jedem Klischee steckt bekanntlich mindestens ein Körnchen Wahrheit. Vermutlich ist es tatsächlich in gewisser Weise ‚typisch deutsch‘, sofort ein neues Gesetz zu verlangen, wenn sich in einem bestimmten Bereich Mängel oder Fehlentwicklungen zeigen. Die Bereiche Migration und Integration bilden hier keine Ausnahme: Nicht von ungefähr erhebt sich wieder häufiger der Ruf nach einem Einwanderungsgesetz, seit die Fluchtzuwanderung in den Jahren 2015 und 2016 so stark gestiegen ist. Gerade im letzten Jahr wurde im Kontext der Bundestagswahl viel darüber diskutiert, ob ein Einwanderungsgesetz sinnvoll ist – und wenn ja, in welcher Form. Von verschiedenen Seiten wurden auch Integrationsgesetze gefordert, um vor allem die Integration gerade nach Deutschland gekommener Flüchtlinge zu fördern.

Unstrittig ist, dass der Staat Zuwanderung so gut wie möglich steuern und Integration gestalten sollte. Hier sieht der SVR durchaus noch Verbesserungsmöglichkeiten. Allerdings sollte weder die Steuerungsmacht eines Einwanderungsgesetzes noch der Einfluss von Integrationsgesetzen überschätzt werden. Dies spricht nicht grundsätzlich gegen solche Gesetze. Im Sinne eines politischen Erwartungsmanagements ist es jedoch wichtig, falschen Vorstellungen und daraus folgenden Enttäuschungen vorzubeugen.

### 1 Einwanderungs- und Integrationsgesetze dienen (auch) der gesellschaftlichen Selbstverständigung

Jenseits der konkreten Steuerungsfunktion haben solche Gesetze eine Signal- und Symbolwirkung, und gerade darin kann ihr Wert liegen. Dem Begriff der symbolischen Politik haftet ein negativer Beigeschmack an – zu Unrecht. Gerade in Politikfeldern wie Migration und Integration, die politisch sensibel sind und gesellschaftlich oft sehr emotional diskutiert werden, können und dürfen sich staatliche Aktivitäten nicht darin erschöpfen, einfach einen widerspruchsfreien rechtlichen Rahmen bereitzustellen. Vielmehr gilt es, die Bevölkerung einzubinden und über das Thema parlamentarisch wie öffentlich zu diskutieren. Dabei müssen unterschiedliche politische Überzeugungen ebenso einfließen wie empirisch-wissenschaftliche Erkenntnisse und die Positionen verschiedener gesellschaftlicher Akteure und Akteurinnen. Genau dazu können Einwanderungs- und Integrationsgesetze beitragen. Wenn auf der Bundesebene ein Einwanderungsgesetz verabschiedet wird, kann das innerhalb der Gesellschaft einen Prozess der Reflexion und Selbstvergewisserung in Gang setzen. Dies ist auch notwendig, schließlich ist Deutschland auf gesteuerte Migration angewiesen, schon aus demografischen Gründen. Integrationsgesetze können helfen, sich darüber zu verständigen, wie das Zusammenleben in einer Einwanderungsgesellschaft wie der deutschen aussehen und welchen Grundsätzen die Integrationspolitik folgen soll.

*Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. Kap. B.5, C.2.*

### 2 Ein Einwanderungsgesetz schafft Übersicht über Zuwanderungsoptionen und hat Signalfunktion nach außen und innen

Über die Jahre ist aus den verschiedenen Normen zu Einwanderung ein wahrer Dschungel aus verschiedenen Gesetzen und Verordnungen geworden. Ein Einwanderungsgesetz könnte diesen ein Stück weit lichten und neu ordnen. Der SVR spricht sich hier für ein Einwan-

derungsgesetzbuch (EGB) aus. Ein Vorbild dafür könnte das Sozialgesetzbuch (SGB) sein, das die verschiedenen Zweige der Sozialversicherung in jeweils eigenen Büchern regelt. In ähnlicher Weise könnte ein EGB jeweils die verschiedenen Wege zusammenstellen, auf denen Drittstaatsangehörige nach Deutschland kommen können. In der Anlage würde ein EGB damit dem Aufenthaltsgesetz ähneln, es würde die bestehenden Normen aber etwas übersichtlicher und ‚nutzerfreundlicher‘ aufbereiten. Davon würde ein doppeltes Signal ausgehen: Nach innen könnte ein EGB der ansässigen Bevölkerung vermitteln, dass Einwanderung und Einwanderungssteuerung schon allein aus demografischen Gründen notwendig sind. Zugleich würde es die Kommunikation nach außen erleichtern: Gerade im Bereich der Erwerbsmigration gibt es für Hochqualifizierte schon sehr liberale Regelungen, und die für beruflich Qualifizierte sollten erweitert werden (s. Kernbotschaft 3). Ein EGB könnte diese Regelungen so übersichtlich und verständlich wie möglich zusammenfassen und sie in wichtigen Herkunftsräumen zu erwartender Zuwanderung bekannter machen.

*Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. Kap. B.4, B.5.*

### 3 Die Zuwanderungsmöglichkeiten für Hochqualifizierte sind gut, die für beruflich Qualifizierte sollten dagegen ausgebaut werden

Steuern lässt sich Zuwanderung vor allem im Bereich der Erwerbsmigration. Europäische Vorgaben gibt es hier besonders für die Gruppe der Hochqualifizierten, also für Fachkräfte mit akademischer Ausbildung. Deutschland hat diese Vorgaben in den letzten Jahren für einen politischen ‚Quantensprung‘ genutzt: Die hiesigen Zuwanderungsregelungen für hoch qualifizierte Fachkräfte gehören mittlerweile zu den liberalsten weltweit. Weitreichende Reformen für diese Gruppe hält der SVR entsprechend für unnötig; sie wären angesichts der europäischen Vorgaben auch schwer umzusetzen. Im Bereich der beruflich qualifizierten Fachkräfte sollten die Zuwanderungsmöglichkeiten dagegen erweitert werden.

*Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. Kap. B.2, B.4, B.5.*

### 4 Ein flexiblerer Umgang mit dem Gleichwertigkeitskriterium kann es beruflich Qualifizierten erleichtern, nach Deutschland zu ziehen

Zuwanderungswillige müssen schon vor der Einreise nachweisen, dass eine im Ausland erworbene Berufsausbildung deutschen Standards entspricht. Dies hat sich

als zentrale Zugangsbarriere für beruflich qualifizierte Fachkräfte erwiesen. Hier steht Deutschland vor einem Dilemma: Einerseits will es aus nachvollziehbaren Gründen nicht ohne Weiteres auf seine Ausbildungsstandards im Bereich der beruflichen Ausbildung verzichten, die international bewundert werden. Andererseits sind genau diese Ausbildungswege in wichtigen Herkunftsländern von Zuwandernden kaum ausgeprägt. Der SVR schlägt drei Handlungsansätze vor, um dieses Dilemma aufzulösen: Erstens könnten Ausbildungskooperationen geschlossen werden, um deutsche Ausbildungsstandards in den Herkunftsländern der Zukunft stärker zu verankern. Zweitens könnten die bereits bestehenden Möglichkeiten für Drittstaatsangehörige erweitert werden, für eine Ausbildung einzuwandern. Damit würden im Bereich der Ausbildung Zugangsmöglichkeiten geschaffen, die denen im Bereich der Hochschulbildung entsprechen. Drittens empfiehlt der SVR, die Nachweispflicht in Bezug auf die Gleichwertigkeit einer im Ausland erworbenen Qualifikation flexibler zu gestalten; dies könnte das Herzstück einer Reform der erwerbsmigrationspolitischen Rahmenbedingungen sein. Als Grundlage für eine Neuregelung sollte das „Nimm 2+“-Modell dienen: Danach könnte die Gleichwertigkeitsvoraussetzung durch eine Kombination anderer Kriterien ersetzt werden (z. B. Sprachkenntnisse, ein finanzielles Kriterium oder die Ausbildung in einem Mangelberuf). Eine Fachkraft könnte dann auch ohne Gleichwertigkeitsnachweis einreisen, wenn sie in Deutschland eine Arbeitsstelle gefunden hat, sofern sie zwei oder mehr alternative Qualifikationskriterien geltend machen kann. Dies wäre ein sinnvoller Mittelweg zwischen dem Status quo, dass das Gleichwertigkeitskriterium im deutschen Recht als Ausschlusskriterium wirkt, und seiner vollständigen Abschaffung.

*Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. Kap. B.4, B.5.*

### 5 Die Politik sollte für realistische Erwartungen an ein Einwanderungsgesetz sorgen. Sie muss Grenzen im Recht und Grenzen des Rechts beachten

Von einem Einwanderungsgesetz darf nicht zu viel erwartet werden. Um unrealistischen Vorstellungen vorzubeugen, muss auf die Grenzen dessen hingewiesen werden, was durch ein solches Gesetz überhaupt gesteuert werden kann und was nicht. Zum einen sollte nicht überschätzt werden, wie stark das Recht Migrationsprozesse überhaupt beeinflussen kann. Dies gilt auch für Erwerbsmigration, einen wichtigen Teilbereich von Einwanderung: Zahlreiche Studien weisen darauf hin, dass z. B. die im Land gesprochene Sprache oder andere Faktoren, vom Klima bis zum Steuersystem, für die Zuwanderungsentcheidung oft wichtiger sind als das Einwanderungsrecht.

Neben diesen Grenzen *des* Rechts gibt es auch Grenzen *im* Recht: Hier sind vor allem Vorgaben der Europäischen Union zu beachten, denn das Migrationsrecht ist mittlerweile weitgehend europäisiert. So entziehen sich Staatsangehörige von EU-Mitgliedstaaten den Regelungen eines nationalen Einwanderungsgesetzes, da sie Freizügigkeit genießen. Dabei ist gerade diese Zuwanderungsgruppe für Deutschland überaus wichtig, wenn sie auch medial kaum beachtet wird. Auch für Drittstaatsangehörige gibt es mittlerweile einen dichten europarechtlichen Rahmen. Vor allem für den Bereich Flucht und Asyl sowie für hoch qualifizierte Fachkräfte ist Brüssel als Ort der Normsetzung mittlerweile wichtiger als Berlin. Nationale Alleingänge sind damit vielfach ausgeschlossen, die nationale Gesetzgebung hat hier nur noch wenig Spielraum – abgesehen davon, welche Verhandlungsposition Deutschland in Brüssel einnimmt und wie es EU-Richtlinien in nationales Recht überführt.

*Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. Kap. B.1, B.2.*

## 6 Um Integration zu gestalten, ist eine Anpassung der Regelsysteme wichtiger als spezifische Integrationsgesetze

Der Staat kann Integration nicht verordnen; er kann aber die Rahmenbedingungen so gestalten, dass sie Integration fördern. Dafür hat er mehrere Möglichkeiten. Die Verabschiedung entsprechender Gesetze ist eine davon: Nicht nur der Bund hat im letzten Jahr ein Regelwerk erlassen, das als Integrationsgesetz bezeichnet ist (de facto ist es freilich eher ein neues Asylpaket). Auch mehrere Bundesländer haben in den letzten Jahren spezifische Integrationsgesetze verabschiedet; weitere wollen nachziehen. Eine andere Option bilden Integrationskonzepte, die vor allem auf Länder- und kommunaler Ebene genutzt werden. Ob Integration auf Landesebene durch Konzepte oder durch Gesetze gestaltet wird, ist dabei weniger entscheidend als eine konsequente Umsetzung und ein gutes Integrationsmonitoring. Wie bei den einwanderungsrechtlichen Regelungen sollte aber auch bei Integrationsgesetzen die Steuerungskraft nicht überschätzt werden: Zum einen lassen sich individuelle Integrationsprozesse überwiegend nicht staatlich steuern. Zum anderen ist eine adäquate Ausgestaltung der allgemeinen Regelsysteme (*mainstreaming*) wirkungsvoller und auch systematisch überzeugender als Spezialgesetze, die sich

nur auf Personen mit Migrationshintergrund beziehen. Um beispielsweise Integration in und durch Bildung zu ermöglichen, bedarf es keiner Integrationsgesetze, sondern eines durchlässigen Bildungssystems, das Kindern und Jugendlichen mit unterschiedlichen Ausgangslagen die gleichen Zugangschancen gewährt. In einigen Punkten sind Spezialmaßnahmen nötig, etwa um fehlende Sprachkenntnisse auszugleichen. Dies erfordert aber häufig keine gesetzlichen Regelungen. Vielmehr müssen hier Dienstleistungen bereitgestellt werden, vor allem Kurse, Qualifizierungsprogramme oder Beratungs- und Betreuungsangebote.

*Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. Kap. C.1, C.2, C.3.*

## 7 Kommunen leisten entscheidende Arbeit für die Integration. Den Flüchtlingszugang haben sie insgesamt gut gemeistert; zu verbessern ist die Koordination

Mittlerweile ist anerkannt, dass die Kommunen für Integration eine wichtige Rolle spielen. Sie können zwar integrationspolitisch nicht selbst gesetzliche Maßnahmen ergreifen. Aber zum einen sind es in der Regel die Kommunen, die auf Bundes- und Landesebene verabschiedete Maßnahmen umsetzen. Dabei haben sie gewisse Gestaltungsspielräume, die sie unterschiedlich nutzen können. Zum anderen werden die Kommunen auch eigenständig integrationspolitisch tätig; z. B. entwickeln sie zum Teil sehr umfassende Integrationskonzepte. Schließlich sind sie die entscheidenden Akteurinnen für eine Dimension, die in der öffentlichen Diskussion oftmals unterschätzt wird: die der identifikativen Integration. Der Flüchtlingszugang hat die Integrationspolitik der Kommunen auf den Prüfstand gestellt und gezeigt, wo noch Herausforderungen und Desiderate bestehen (z. B. bei der Koordination und Abstimmung von Maßnahmen und deren Nachhaltigkeit). Einige Kommunen haben bereits kreative Ansätze entwickelt, um mit diesen Herausforderungen umzugehen. Indem sie sich untereinander austauschen – wie sie es vielerorts bereits tun –, können sie Maßnahmen und Konzepte, die sich als wirksam erwiesen haben, voneinander übernehmen bzw. entsprechend den örtlichen Gegebenheiten weiterentwickeln.

*Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. Kap. C.4.*

**A.** Einleitung: Braucht Deutschland ein Einwanderungsgesetz und (ein) Integrationsgesetz(e)?

Am 1. Januar 2005 trat in Deutschland das Zuwanderungsgesetz (ZuwG)<sup>1</sup> in Kraft. Es handelt sich um ein sog. Artikelgesetz, d. h. darüber wurden verschiedene Gesetze weitreichend geändert. Unter anderem wurde damit das Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz) eingeführt und das heutige Asylgesetz geändert. Im Februar 2016 verabschiedete der Deutsche Bundestag auch ein Integrationsgesetz (IntG).<sup>2</sup> Dieses trat in wesentlichen Teilen am 6. August 2016 in Kraft und war ebenfalls als Artikelgesetz konzipiert.

Das Zuwanderungs- und das Integrationsgesetz sind vermutlich die Maßnahmen der Integrations- und Migrationspolitik, die in den letzten 15 Jahren am meisten öffentlich diskutiert wurden. Doch auch zwischen Januar 2005 (Inkrafttreten des ZuwG) und August 2016 (Inkrafttreten des IntG) war die Gesetzgebung in diesen Bereichen höchst aktiv: In dieser Zeit wurden auf Bundesebene u. a. zwei ‚Asylpakete‘ verabschiedet,<sup>3</sup> außerdem das Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz (ArbMigrStG),<sup>4</sup> das Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung,<sup>5</sup> das Gesetz zur Verbesserung der Rechte von international Schutzberechtigten und ausländischen Arbeitskräften<sup>6</sup> sowie verschiedene Gesetze zur Umsetzung einschlägiger Richtlinien der Europäischen Union.<sup>7</sup> Die Bundesländer sind für den Bereich der Migrationssteuerung nicht zuständig; sie erließen in dieser Zeit aber verschiedene Gesetze zur Integrationsförderung. Mittlerweile haben vier Bundesländer eigene Integrationsgesetze (Nordrhein-Westfalen, Berlin, Bayern und Ba-

den-Württemberg), und einige andere planen ebenfalls die Einführung eines derartigen Gesetzes.<sup>8</sup>

An gesetzlichen Regelungen zu Migration und Integration mangelt es also nicht; das vorliegende Gutachten beleuchtet an verschiedenen Stellen die vielfältige Aktivität in diesen Bereichen. Trotzdem reißt die Forderung nach weiteren gesetzlichen Regelungen im politischen und öffentlichen Diskurs nicht ab. Im Gegenteil: Vor allem das Thema Einwanderungsgesetz spielte im letzten Bundestagswahlkampf eine zentrale Rolle, ebenso in den Gesprächen zur Regierungsbildung nach der Wahl. Folgt man der öffentlichen Debatte, muss der Staat nicht nur die Zuwanderung endlich stärker steuern, sondern auch die Integration. Dies wurde vor allem nach der Fluchtzuwanderung in den Jahren 2015 und 2016 gefordert. Diskutiert wird auch darüber, ob die Rechte und Pflichten von Zugewanderten stärker als bisher gesetzlich festgelegt werden sollten. Diese Debatte verdeutlicht auch ein hohes Vertrauen in die Macht von Recht und Gesetz und eine hohe Erwartung an diese.

Vor diesem Hintergrund fragt dieses Jahresgutachten vor allem danach, was Recht und Gesetz(e) in den Bereichen Migration und Integration tatsächlich steuern können und wie dies genau geschehen sollte. Hierbei ist zu bedenken, dass der Staat einige Bereiche bzw. Aspekte von Migration und Integration überhaupt nicht oder nur zum Teil beeinflussen kann. Beispielsweise lässt sich – auch erwünschte – Zuwanderung nur begrenzt durch das Recht steuern, denn Migrationsentscheidungen hängen nicht in erster Linie von den rechtlichen Gegebenheiten

1 Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern vom 30. Juli 2004 (BGBl. I, S. 1950).

2 Integrationsgesetz vom 31. Juli 2016 (BGBl. I, S. 1939).

3 Das Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz vom 20. Oktober 2015 (BGBl. I, S. 1722) und das Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren vom 11. März 2015 (BGBl. I, S. 390).

4 Gesetz zur arbeitsmarktdäquaten Steuerung der Zuwanderung Hochqualifizierter und zur Änderung weiterer aufenthaltsrechtlicher Regelungen vom 20. Dezember 2008 (BGBl. I, S. 2846).

5 Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung vom 27. Juli 2015 (BGBl. I, S. 1386).

6 Gesetz zur Verbesserung der Rechte von international Schutzberechtigten und ausländischen Arbeitnehmern vom 29. August 2013 (BGBl. I, S. 3484).

7 In diesen Bereich fallen z. B. das Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union vom 19. August 2007 (BGBl. I, S. 1970) und das Gesetz zur Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie der Europäischen Union vom 1. Juni 2012 (BGBl. I, S. 1224).

8 Schleswig-Holstein bereitet derzeit ein Landesintegrationsgesetz vor; auch in anderen Ländern wurde ein solches gefordert oder angekündigt.

ab. Vielmehr bestimmen sie sich durch ein ganzes Bündel von Faktoren; großzügige Zuzugsregelungen sind dabei nur ein Faktor von vielen. Die USA z. B. sind seit vielen Jahren das wichtigste Einwanderungsland der Welt – und das sicher nicht wegen, sondern trotz ihrer Einwanderungsgesetzgebung. Ihre ungebrochene Anziehungskraft für Einwanderer und Einwanderinnen weltweit steht in deutlichem Widerspruch zu den dysfunktionalen amerikanischen Einwanderungsregelungen, die mit der gängigen Redewendung vom *broken immigration system* treffend beschrieben sind. Wenn Menschen wegen der Kultur oder der Verdienstmöglichkeiten in ein Land zuwandern wollen, lassen sie sich offenbar nicht von komplizierten Gesetzen abhalten, auch wenn diese eher abschrecken als einladen. Ebenso wenig können nahezu unbeschränkte gesetzliche Einwanderungsmöglichkeiten die erwünschten Fachkräfte ins Land ziehen, wenn eine Wanderung dorthin nicht lohnend erscheint, etwa weil die Verkehrssprache schwer zu erlernen ist, die Steuern hoch sind oder das Land als zuwanderungsfeindlich gilt.

Die Steuerungsmöglichkeiten sind aber auch dadurch begrenzt, dass nicht alle Sachverhalte von Migration und Integration überhaupt noch auf der Ebene des Nationalstaats zu regeln sind. Denn auch diese Bereiche wurden in den letzten Jahren zunehmend europäisiert. Europäisierung darf hier aber nicht als Schicksal missverstanden werden, dem die Nationalstaaten macht- und hilflos gegenüberstehen. Vielmehr wird sie gerade von diesen vorangetrieben, und das meist mit gutem Grund. So sind beispielsweise viele Herausforderungen von globalen Migrationsprozessen auf europäischer Ebene in der Regel besser zu bewältigen, als ein Nationalstaat allein es könnte. Zugleich können durch die Europäisierung aber nationale Gesetze weniger bewirken. Dies betrifft vor allem die Zuwanderungssteuerung. Im Bereich der Integration hat die europäische Ebene bislang keine größeren Zuständigkeiten.

📌 **Recht und Politik sind also nicht allmächtig. Sie sind aber auch nicht machtlos, selbst wenn bestimmte Aspekte durch die Europäisierung gar nicht mehr nationalstaatlich zu regeln sind. Nicht zuletzt sind Gesetze nur eine Möglichkeit, politisch zu steuern. Die politische wie auch die öffentliche Debatte konzentriert sich sehr stark auf diesen Weg, um gesellschaftliche Herausforderungen zu lösen. Damit werden jedoch andere Handlungsmöglichkeiten des Staates ausgeblendet.** 📌 **Sinnvoller wäre es, die gesamte Bandbreite der politischen Möglichkeiten in den Blick zu nehmen.** In Anlehnung an die klassische politikwissenschaftliche Studie von Lowi (1964) lassen sich vier Formen politischer Steuerung unterscheiden:

(a) **Regulative Maßnahmen:** Der Begriff umschreibt allgemein Maßnahmen, die – ggf. unter Zuhilfenahme der einem Staat allgemein zur Verfügung stehenden Zwangsmittel – die Rechtsverhältnisse verschiedener Akteure beeinflussen.

(b) **Distributive Maßnahmen:** Hier ist das Mittel der Steuerung nicht Macht wie bei Punkt a), sondern Geld. Bei solchen Maßnahmen geht es also vor allem darum, Geld oder Sachmittel zu verteilen. Diese finanziert der Staat wiederum in der Regel über Steuern und Abgaben.

(c) **Kooperative Maßnahmen:** Hier geht es darum, gesellschaftliche Akteurinnen und Akteure kooperativ in den politischen Prozess einzubinden. Die Zusammenarbeit staatlicher und nichtstaatlicher Instanzen kann darauf abzielen, die unter a) beschriebenen Formen der Steuerung zu verbessern oder auch den gesellschaftlichen Resonanzboden für entsprechende Maßnahmen vorzubereiten (s. dazu auch (d)).

(d) **Persuasive Maßnahmen:** Unter diesem Begriff lassen sich Formen der politischen Steuerung zusammenfassen, die in der Öffentlichkeit bisweilen eher abfällig als ‚Symbolpolitik‘ bezeichnet werden. Im Kern geht es dabei um Maßnahmen, die durch ein Vorbild oder ein Leitbild indirekt wirken sollen.

Vereinfacht gesprochen kann der Staat also Gesetze erlassen oder Geld ausgeben und dabei durch entsprechende Vorgaben sicherstellen, dass die Verwaltung Gesetze und Unterstützungsprogramme so umsetzt, wie sie beabsichtigt sind. Und er kann eine gewünschte gesellschaftliche Entwicklung durch Appelle oder indirekte Anstöße (*nudging*) fördern, ohne Zwang oder größere finanzielle Mittel einzusetzen. Dazu ist es oft hilfreich, nichtstaatliche Akteurinnen und Akteure einzubinden. Trotz der beschriebenen Grenzen gibt es also breite Möglichkeiten für politisches Handeln.

📌 **Das vorliegende Gutachten zeigt auf, inwieweit der Staat die Politikbereiche Migration und Integration durch Gesetze (also durch regulative Maßnahmen im Lowi’schen Sinne) steuern kann und welche Grenzen ihm dabei gesetzt sind.** Gleichzeitig wird ausgelotet, auf welche Weise er in diesen Bereichen anders als durch Vorschriften tätig werden kann bzw. könnte. Im Zentrum der Analysen steht also die Frage, wie individuelles Verhalten gesetzlich bestimmt werden kann und welche Alternativen dazu bestehen. Dabei befasst sich Kap. B mit dem Thema Einwanderungssteuerung und Kap. C mit Integrationsförderung.

Die Betrachtung zeigt, dass eine gute Absicht der regulativen Politik untergraben werden kann, wenn die verantwortlichen Behörden sie nicht entsprechend gestalten. Daher richtet sich das Augenmerk in diesem Gutachten auch darauf, wie verschiedene politische Maßnahmen von der Verwaltung vor Ort umgesetzt werden. Darüber hinaus werden im Bereich der Integrationsförderung (s. Kap. C) auch sog. distributive Maßnahmen in den Blick genommen. Schließlich wird auch der Bereich der symbolischen Politik betrachtet, der oft unterschätzt wird (nicht nur in den Feldern Migration und Integration). Gerade für das „unerklärte Einwanderungsland“ Deutschland

(Thränhardt 1988), das Migrationssteuerung und Integrationsförderung als politische Gestaltungsfelder erst spät entdeckt hat, sollte symbolischer Politik nicht das Odium des Nutzlosen anhaften. **❶ Vielmehr kann symbolische Politik nach innen wie nach außen als „Treibmittel der Selbstvergewisserung“ (Thym 2017a: 302) dienen und einen Verständigungsprozess in Gang setzen: Sie**

**kann vermitteln, dass die Gesellschaft sich an eine (gesteuerte) Zuwanderung gewöhnen muss, die schon allein wegen der Bevölkerungsentwicklung im eigenen Interesse liegt. Und sie kann helfen, sich darüber zu verständigen, nach welchen Regeln Einheimische und Zugewanderte in einer Einwanderungsgesellschaft wie der deutschen zusammenleben wollen und sollen.**

## **B. Ein Einwanderungsgesetz für Deutschland? Möglichkeiten und Grenzen**

Das Thema Einwanderungsgesetz steht regelmäßig auf der innenpolitischen Agenda. Besonders seit dem Jahr 2015 wird verstärkt darüber diskutiert, ein solches zu verabschieden, zuletzt im Wahlkampf des Sommers 2017 und dann auch in den Verhandlungen über die Bildung einer künftigen Bundesregierung. Teil B des vorliegenden Jahresgutachtens widmet sich diesem Thema und hat entsprechend eine doppelte Aufgabe: Zunächst stellt er die Erwartungen auf den Prüfstand, die sich mit einem Einwanderungsgesetz verbinden. Kap. B.1 und Kap. B.2 fragen danach, was ein nationales Einwanderungsgesetz tatsächlich (noch) regeln kann. Kap. B.3 bis Kap. B.6 befassen sich dann genauer damit, wie ein Einwanderungsgesetz aussehen könnte, das den derzeitigen rechtlichen Rahmen ablösen würde: Sie entwickeln konkrete Vorschläge, zum einen dazu, was neu geregelt werden könnte, und zum anderen dazu, wie es geregelt werden könnte. Der Schwerpunkt dieser Überlegungen liegt auf dem Bereich der Erwerbsmigration – ebenso wie bei den Reformvorschlägen, die in letzter Zeit unter dem Titel „Einwanderungsgesetz“ parlamentarisch diskutiert wurden. Denn hier kann die nationale Gesetzgebung noch vergleichsweise viel gestalten, während die Bereiche Flucht und Asyl oder Familie weitgehend vom Europarecht bestimmt sind.

Auf der Grundlage der vorherigen Erörterungen entwickelt Kap. B.5 den zentralen Reformvorschlag des SVR: Es sollten neue Möglichkeiten geschaffen werden, zum Arbeiten nach Deutschland einzureisen. Im Zuge dieser Änderung könnten die deutschen Regeln insgesamt neu geordnet werden. Denkbar ist etwa, ein Einwanderungsgesetzbuch (EGB) zu erarbeiten. Ein solches hätte einerseits

eine Ordnungsfunktion: Es könnte die Gesetzeslage zumindest ein Stück weit vereinfachen und neu systematisieren, die über die Jahre sehr komplex und unübersichtlich geworden ist. Andererseits hätte es auch eine Signalfunktion: Ein EGB würde – nach innen wie nach außen – klarer und offensiver als bisher markieren, dass Zuwanderung notwendig ist und welche Möglichkeiten es dafür gibt.<sup>9</sup>

Die deutschen Regelungen im Bereich der Zuwanderung sind nicht nur komplex geworden. Ein EGB könnte diese Regelungen bündeln und neu ordnen, dadurch würden sie auch leichter verständlich. Als Vorbild eignet sich das deutsche Sozialgesetzbuch (SGB), in dem das Sozialrecht zusammenfassend geregelt ist. Der deutsche Gesetzgeber hatte bereits 1969 begonnen, die zahlreichen Einzelgesetze zum Sozialrecht in ein zusammenhängendes Gesetzbuch zu übertragen. Die verschiedenen Zweige der Sozialversicherung sind nun im SGB jeweils in einem eigenen Buch geregelt, etwa die gesetzliche Krankenversicherung im SGB V, die gesetzliche Rentenversicherung im SGB VI, die Unfallversicherung im SGB VII und die Pflegeversicherung im SGB XI. Entsprechend könnte in einem umfassenden EGB jeweils für die verschiedenen Bereiche geregelt werden, unter welchen Bedingungen Drittstaatsangehörige nach Deutschland kommen können.<sup>10</sup> Ein erster, allgemeiner Teil eines neuen deutschen EGB könnte grundlegende Definitionen und Verfahrensvorschriften festlegen, aber auch allgemeine Ziele vorgeben: Mit Blick auf den Arbeitsmarkt, auf völkerrechtliche und humanitäre Verpflichtungen und auf Integration könnte ausgeführt werden, ob überhaupt und in welchen Bereichen Zuwanderung angestrebt wird. In den folgenden Abschnitten bzw. Büchern könnten dann die einzelnen Bereiche von

9 Die Möglichkeiten der Steuerung und Neuregelung, die mit der Erarbeitung eines Einwanderungsgesetzbuchs verbunden sind, hat der SVR (2017d) in einem Positionspapier ausführlicher erörtert.

10 Die Freizügigkeit der Unionsbürger und -bürgerinnen sollte ein solches EGB dagegen nicht behandeln. Dieser Bereich von Zuwanderung spielt zwar für Deutschland im Umfang eine wichtige Rolle. Rechtlich bestimmt ist er aber derzeit durch das Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern (Freizügigkeitsgesetz/EU, FreizügG/EU) und eben nicht durch das Aufenthaltsgesetz (AufenthG), das für Drittstaatsangehörige maßgeblich ist. EU-Staatsangehörige haben eine Sonderstellung, und das sollte weiterhin durch einen eigenen Rechtsrahmen unterstrichen werden. Zudem würde sonst der Eindruck erweckt, dass diese Zuwanderung gesteuert werden kann, und das ist gerade in diesem Bereich illusorisch. Der SVR ist in seinem Jahresgutachten von 2013 auf die ‚Freizügigkeitsdividende‘ eingegangen, die Deutschland durch die Zuwanderung von Unionsbürgern und -bürgerinnen gewinnt: Aus den anderen Mitgliedsländern der Europäischen Union kommen sehr viele Personen nach Deutschland, die überwiegend gut qualifiziert sind.

Zuwanderung nach Deutschland neu geregelt werden: Erwerbstätigkeit, Ausbildung, Flucht und Asyl, Familie, Aufenthaltsbeendigung, Staatsangehörigkeit.

Wenn ein EGB politisch diskutiert und öffentlichkeitswirksam verabschiedet wird, könnte das für die nötige Selbstvergewisserung sorgen und damit die schon angesprochene Signalfunktion erfüllen. Das würde zum einen nach innen wirken (so auch Groß 2016: 262): Die Verabschiedung eines so bezeichneten Gesetzbuchs könnte der ansässigen Bevölkerung deutlich machen, dass Einwanderung und Einwanderungssteuerung notwendig sind, schon allein wegen der Bevölkerungsentwicklung (s. dazu beispielhaft Bauer 2017b: 13–26). Zum anderen könnte ein EGB die Kommunikation nach außen verbessern: Es würde die bestehenden Regelungen zusammenfassen, systematisieren und verständlicher machen. Gerade die Regelungen im Bereich der Erwerbsmigration werden allgemein als sehr liberal und weitreichend gelobt. Ein EGB könnte dafür sorgen, dass sie in wichtigen Herkunftsräumen möglicher Zuwandernder auch bekannt(er) werden.

## Grenzen des Rechts: zu den Determinanten von Migration

### Der Inhalt in Kürze

Oft wird angenommen, dass das Einwanderungsrecht die einzige Möglichkeit ist, den Standort Deutschland für Wanderungswillige attraktiver zu machen. Wichtiger für die Wahl des Ziellands sind aber Faktoren, die oft kaum staatlich zu steuern sind. Es sollte also nicht überschätzt werden, inwieweit das Recht als ‚Hebel‘ der Migrationssteuerung dienen kann.

Der Bereich der Erwerbsmigration erhält in diesem Teil des Gutachtens einen besonderen Stellenwert, weil gerade für diese Form der Zuwanderung angenommen wird, dass sie durch Gesetze effektiv gesteuert werden kann. Vielleicht ist diese Annahme sogar in gewisser Weise „typisch deutsch“ (Thym 2017a: 301). So gehen z. B. viele davon aus, dass deutlich mehr Drittstaatsangehörige zum Arbeiten nach Deutschland kommen werden, wenn man nur (endlich) die entsprechenden Bestimmungen überarbeitet.

Die Migrationsrealität ist aber deutlich komplexer. Wanderungsentscheidungen beruhen immer auf einem ganzen Bündel von Faktoren (vgl. Massey et al. 1998: 15). Ein gemeinsamer Nenner dieser einzelnen Faktoren ist die Frage, ob die Lebenschancen und die Lebensqualität im Zielland voraussichtlich besser sein werden als im Herkunftsland. Entscheidend sind hier Aspekte, die wenig oder gar nichts damit zu tun haben, wie das Migrationsrecht konkret ausgestaltet ist: Dazu gehören z. B. die Verdienstmöglichkeiten (nach Abzug von Steuern und Abgaben) im Zielland im Vergleich zum Herkunftsland, die Qualität des Bildungssystems, das gesellschaftliche Klima und die Offenheit für Einwanderung,<sup>11</sup> die im Zielland gesprochene Sprache bzw. die sprachliche Kluft zu den im Herkunftsland gesprochenen Sprachen, die Kosten der Wanderung u. v. a. m. **Das Einwanderungsrecht ist in diesem Bündel von Migrationsfaktoren ein Faktor, aber nicht zwingend der entscheidende.**

Für die Migrationspolitik ist von zentraler Bedeutung, wie die rechtlichen Rahmenbedingungen wirken – ganz allgemein, aber besonders auch bezogen auf die weltweit umworbene Gruppe der Hochqualifizierten. Diese Frage lässt sich jedoch nur sehr eingeschränkt beantworten, weil es dazu keine Daten gibt. Wegen der Vielzahl der Herkunftsländer ist es schwierig, im Vorfeld der Wanderungsentscheidung zu erheben, wie Migrantinnen und Migranten jeweils die Attraktivität der einzelnen Zielländer bewerten.<sup>12</sup> Meist wird daher auf aggregierte Daten zurückgegriffen, die Zu- und Abwanderungsprozesse abbilden und manchmal auch Informationen zum Qualifikationsstand der Migrantinnen und Migranten bereitstellen. Letzteres ist notwendig, um zu analysieren, inwieweit sich Wanderungsmuster und -vorlieben von Wanderungswilligen nach deren Qualifikation unterscheiden.

Migrationsbewegungen wurden lange Zeit hauptsächlich auf ökonomische Faktoren zurückgeführt (Massey et al. 1998: 8). Es zeigte sich aber, dass Wanderungsströme nicht allein mit messbaren Einkommensunterschieden zwischen Ziel- und Herkunftsregion erklärt werden können. Daher wurde in der einschlägigen wissenschaftlichen Literatur für eine Vielzahl weiterer Faktoren überprüft, inwieweit sie Wanderungsbewegungen erklären können. Konkret waren das die Sprache bzw. die linguistische Nähe zwischen den im Herkunftsland und den im Zielland gesprochenen Sprachen, die geografische Entfernung zwischen Herkunfts- und Zielland, die Existenz und Ausprägung ethnischer und sozialer Netzwer-

11 Bei diesem Punkt stellt sich die Frage von Ursache und Wirkung. Es ist länderübergreifend belegt, dass wirtschaftlicher Wohlstand mit einer positiven Haltung zu Einwanderung zusammenhängt (IOM 2015). Zugleich ist die Akzeptanz von Einwanderung für sich genommen ein entscheidender Faktor für Migration.

12 Zwar gibt es auch Studien zu Wanderungsabsichten (vgl. Esipova/Ray/Pugliese 2011). Diese sagen aber wenig über tatsächliche Migrationsströme aus oder über die Attraktivität einzelner Faktoren, die für Migration entscheidend sind.

ke von Menschen aus dem Herkunftsland (s. Kap. B.1.1) sowie wirtschafts- und sozialpolitische Aspekte wie z. B. die Steuerpolitik (s. Kap. B.1.2). Untersucht wurde auch, inwieweit einwanderungsrechtliche Regelungen Migrationsentscheidungen beeinflussen und Anreize setzen können. Diese Frage wurde und wird gerade in Deutschland politisch und öffentlich intensiv diskutiert (s. Kap. B.1.3).

### B.1.1 Sprache und soziale Netzwerke

Ein wichtiger Faktor für Wanderungsentscheidungen ist (bzw. sind) die im Zielland vorherrschende(n) Schrift- und Verkehrssprache(n) (vgl. Chiswick/Miller 2014: 4). Denn Sprachkenntnisse bestimmen in allen Einwanderungsländern unmittelbar die Möglichkeiten der Arbeitsmarktintegration. Menschen ohne ausreichende Sprachkenntnisse haben nicht nur auf dem Arbeitsmarkt selbst Nachteile. Sie sind z. B. auch von Fort- und Weiterbildungen weitgehend ausgeschlossen. Eine Wanderung in ein Land, in dem eine andere Sprache gesprochen wird als im Herkunftsland, bedeutet entsprechend höhere Kosten, etwa für den Besuch von Sprachkursen.

Auch für gesellschaftliche Teilhabe allgemein sind sprachliche Fertigkeiten entscheidend (Chiswick/Miller 2014: 5). In diesem Zusammenhang ist auch eine mögliche linguistische Verwandtschaft wichtig: Wenn die im Zielland gesprochenen Sprachen denen im Herkunftsland ähneln, muss weniger in den Spracherwerb investiert werden (vgl. Isphording/Otten 2014: 2). Bedeutsam ist darüber hinaus, wie weit Englisch und ggf. noch weitere Sprachen im Zielland verbreitet sind, denn dies kann in den ersten Jahren nach der Migration gesellschaftliche Teilhabe erleichtern. Für die Verbreitung englischer Sprachkenntnisse zeigen repräsentative Erhebungen allein in Europa schon deutliche Unterschiede: Nach eigenen Angaben können rund 86 Prozent der Schwedinnen und Schweden sowie 90 Prozent der Niederländerinnen und Niederländer eine Unterhaltung auf Englisch führen, aber nur 22 Prozent der Spanierinnen und Spanier (European Commission 2012: 21). In Deutschland gaben immerhin ca. 56 Prozent der Befragten an, dass sie sich auf Englisch zumindest rudimentär verständigen können. Insgesamt beherrschen Menschen aus kleineren Ländern in der Regel mehrere Sprachen; Muttersprachlerinnen und Muttersprachler der ‚großen‘ Sprachen in Europa sind hingegen deutlich häufiger einsprachig.

Dass die Sprache für die erste Einwanderergeneration sehr wichtig ist, liegt auf der Hand. Ihre Bedeutung reicht aber darüber hinaus: Wenn Zugewanderte (zum

Zeitpunkt der Einreise) die Sprache nur mangelhaft beherrschen, können sie auch die nachfolgende Generation weniger gut unterstützen (Chiswick/Miller 2014: 6). Für (Erwerbs-)Migrantinnen und Migranten, die langfristig im Zielland bleiben möchten, erhält die Sprache des Ziellands damit zusätzliches Gewicht.

Adsera und Pytlikova (2012) führten anhand von OECD-Daten (für den Zeitraum von 1980 bis 2009) eine Studie zu 223 Ländern durch. Sie konnten zeigen, dass die Verwandtschaft zwischen den Sprachen von Herkunfts- und Zielland für Erwerbsmigrationsprozesse eine große Rolle spielt: In ihren Modellen sind die Migrationsströme zwischen zwei Ländern mit verwandten Sprachen deutlich stärker als zwischen Ländern ohne sprachliche Nähe. Dies gilt auch, wenn man für die Entfernung zwischen Herkunfts- und Zielland sowie ökonomische Faktoren (wie z. B. Bruttoinlandsprodukt und Arbeitslosenquote) kontrolliert. Darüber hinaus belegt die Studie, dass sprachliche Nähe<sup>13</sup> zwischen nicht englischsprachigen Ländern eine größere Rolle spielt als zwischen englischsprachigen und nicht englischsprachigen Ländern (Adsera/Pytlikova 2012: 25). Brücker et al. (2012: 84) zeigen weiterhin, dass sprachliche Hürden für Hochqualifizierte ein größeres Hindernis sind als für Geringqualifizierte. Sie erklären diesen Befund damit, dass hoch qualifizierte Arbeitskräfte meist anspruchsvollere Tätigkeiten ausüben, die viel Kommunikation erfordern und deshalb Kenntnisse in der Landessprache voraussetzen. Außerdem müssen Geringqualifizierte weniger investieren, um ein Sprachniveau zu erreichen, das für ihre berufliche Tätigkeit ausreicht.

Die Verkehrssprache im Zielland ist damit ein Kriterium, das für die Wanderungsentscheidung potenzieller Migrantinnen und Migranten und die Wahl des Ziellands von großer Bedeutung ist. Dies verschafft englischsprachigen Ländern oder solchen mit einer mehrsprachigen Bevölkerung einen Standortvorteil – und Deutschland entsprechend einen Standortnachteil, der mit rechtlichen Mitteln nicht zu beheben ist.<sup>14</sup>

Über die Sprachnähe wird möglicherweise ein weiterer Faktor erfasst, der für Migrationsentscheidungen wichtig sein kann und von der Forschung bislang eher vernachlässigt wurde, nicht zuletzt weil dafür geeignete Daten fehlen: kulturelle Vielfalt (vgl. West/Graham 2004). Es gibt zwar keine empirischen Studien dazu, wie Migrantinnen und Migranten kulturelle Vielfalt im Vorfeld der Wanderung wahrnehmen. Allgemein wird aber angenommen, dass Menschen in ein bestimmtes Land umso bereitwilliger wandern, je vielfältiger sie die dortige Gesellschaft wahrnehmen (Pedersen/Pytlikova/Smith

13 Die Autorinnen nutzen u. a. eine von Desmet et al. (2012) entwickelte Methode, um die Sprachnähe zwischen allen weltweit genutzten Sprachen zu operationalisieren.

14 Mittlerweile dürfte es im deutschen Arbeitsmarkt auch Bereiche geben, in denen hoch qualifizierte Zuwandernde ohne Deutschkenntnisse auskommen. Dies betrifft allerdings nur kleine Gruppen der Erwerbsmigrantinnen und Erwerbsmigranten.

## Info-Box 1 Migration und koloniale Vergangenheit

Länder mit einer kolonialen Vergangenheit, die bis in die Gegenwart hineinreicht (wie Frankreich oder Großbritannien), haben ein besonderes Verhältnis zu den Staaten, die aus den ehemaligen Kolonialgebieten hervorgegangen sind. Deutschland hat zu seinen ehemaligen außereuropäischen Kolonien kaum Verbindungen, weil es seine kolonialen Ansprüche im Nachgang des Ersten Weltkriegs – also vergleichsweise früh – aufgegeben hat. Besonders Großbritannien hat hingegen intensive Verbindungen zu einigen Ländern in Afrika und Asien. Im Commonwealth diente Englisch als Verkehrs- und Schriftsprache. Dadurch wandern Menschen aus den entsprechenden Staaten bis heute verstärkt nach Großbritannien (Office for National Statistics 2013: 8). Für die Bevölkerung in den ehemaligen Kolonialgebieten bedeutet die Migration in das ehemalige Kernland des Kolonialreichs meist geringere Kosten, denn sie haben oft Anknüpfungspunkte an den Arbeitsmarkt, der rechtliche und institutionelle Rahmen ist ähnlich, die sprachliche Distanz geringer als bei anderen europäischen Staaten, und vor allem finden sie dort bereits soziale Netzwerke. Darüber hinaus gibt es vielfache historisch gewachsene institutionelle Verflechtungen.

Zuwanderung aus den ehemaligen Kolonien wird nicht immer erleichtert. Oft existieren jedoch großzügige Visaregelungen: Wie Vezzoli und Flahaux (2017) für den Zeitraum 1973 bis 2013 zeigen konnten, mussten Bürgerinnen und Bürger aus karibischen Staaten im Vergleich zu anderen Drittstaatsangehörigen geringere Anforderungen erfüllen, um in ihre jeweiligen europäischen Kolonialmächte (Großbritannien, Niederlande, Frankreich) einzureisen. Eine kurzfristige Einreise bietet oft Anknüpfungspunkte für weitere Aufenthalte. Zwar hat z. B. Großbritannien die Einwanderung aus den ehemaligen Kolonien bereits in den 1960er Jahren eingeschränkt (vgl. Hansen 2000). Dennoch haben Menschen aus diesen Ländern aufgrund der historischen Bindung langfristig eine bessere Bleibeperspektive. So haben die jüngsten Verschärfungen des Einwanderungsrechts in Großbritannien die Einbürgerungszahlen bei Zugewanderten aus den ehemaligen Kolonien nicht verändert (Blinder 2016: 4). Denn diese Verschärfungen beinhalten meist höhere sprachliche Anforderungen, die für Zugewanderte aus dem Commonwealth-Raum in der Regel keine Hürde darstellen. Insgesamt begünstigen frühere koloniale Beziehungen Migrationsprozesse. Der Effekt ist aber eher gering, wenn man gleichzeitig soziale Netzwerke und Sprachverwandtschaft berücksichtigt (vgl. Beine/Docquier/Özden 2011: 36).

2008: 1161). Andere Erwartungen, die für die Migrationsentscheidung wichtig sein könnten, wurden bislang nicht systematisch empirisch analysiert. Dazu gehört etwa die wahrgenommene Fremdenfeindlichkeit im Zielland (vgl. Czaika/Parsons 2016: 3).<sup>15</sup>

### Geografische Entfernung, koloniale Vergangenheit und soziale Netzwerke

Auch jenseits sprachlicher Hürden und wahrgenommener kultureller Vielfalt gibt es Standortfaktoren, die die Anziehungskraft eines Landes für international mobile Zuwanderer und Zuwanderinnen beeinflussen können, politisch jedoch nicht oder nur eingeschränkt zu regulieren sind. Eine wichtige Rolle für Wanderungsströme spielen z. B. die geografische Entfernung zwischen Ländern und eine gemeinsame koloniale Vergangenheit. Dabei wirken diese beiden Faktoren auf verschiedene Gruppen von Zuwanderern und Zuwanderinnen unterschiedlich: Große Entfernungen sind für Hochqualifizierte ein geringeres Hemmnis als für Geringqualifizierte. Koloniale Beziehun-

gen (Info-Box 1) verstärken hingegen eher die Einwanderung von Geringqualifizierten (Brücker et al. 2012: 84).

Empirische Studien zeigen darüber hinaus, dass die Existenz sozialer Netzwerke in einem Zielland einen erheblichen Beitrag zur Erklärung internationaler Wanderungsströme liefert (vgl. Massey et al. 1998: 115; Pedersen/Pytlikova/Smith 2008: 1162; Beine/Docquier/Özden 2011: 31). Dieser Befund ist damit zu erklären, dass solche Netzwerke die monetären und psychischen Kosten der Migration verringern. Besonders wichtig können sie in der Orientierungsphase nach der Ankunft sein, z. B. bei der Suche nach einer Wohnung oder Arbeit. Die meisten Untersuchungen verwenden (teilweise auf kommunaler Ebene) die Zahl der Menschen aus dem Herkunftsland, die schon früher ins Zielland zugewandert sind, als Maß für eventuelles Sozialkapital (vgl. Bauer/Epstein/Gang 2002; McKenzie/Rapoport 2010; Bertoli/Ruyssen 2016: 2). Dabei entscheiden sich Wanderungswillige umso eher für ein Land (oder einen bestimmten Ort innerhalb eines Landes) mit einer großen Gemeinschaft der eigenen Ethnie,

<sup>15</sup> Hierzu gehört auch die Frage, inwieweit Zuwanderinnen und Zuwanderer in ihr Herkunftsland zurückkehren, weil sie sich in Deutschland diskriminiert fühlen. Obergfell (2016) untersucht dies für Türkeistämmige in Deutschland: Dort wird wahrgenommene Diskriminierung als einer der häufigsten Ausreisegründe genannt.

je weniger sie die Sprache des Ziellands beherrschen (vgl. Bauer/Epstein/Gang 2002). Folgerichtig führen soziale Netzwerke dazu, dass neu eintreffende Zuwandernde den bereits im Land niedergelassenen Zugewanderten ähneln (z. B. im Hinblick auf das Qualifikationsprofil).

## B.1.2 Wirtschafts- und sozialpolitische Faktoren

Die Entwicklung neuer theoretischer Ansätze zu Migrationsentscheidungen führte dazu, dass zur Erklärung von Wanderungsbewegungen nicht mehr ausschließlich ökonomische Faktoren herangezogen wurden (Massey et al. 1998: 10). Dennoch schreiben zahlreiche Studien diesen weiterhin eine wichtige Rolle zu (vgl. Geis/Uebelmesser/Werding 2013; für einen Überblick s. Bauer/Haisken-DeNew/Schmidt 2004). Entscheidend ist hiernach das (abdiskontierte Lebens-)Einkommen, das eine Person im Zielland im Vergleich zum Herkunftsland erwarten kann. Das wiederum bestimmt sich nach dem erwarteten Lohn und der Wahrscheinlichkeit, eine Beschäftigung aufnehmen zu können. Um das erwartete Einkommen zu bestimmen, muss die Forschung also das jeweilige Humankapital der betreffenden Person berücksichtigen – das ist angesichts der vorhandenen Datensätze eine erhebliche methodische Herausforderung. Theoretische Modelle legen weiterhin nahe, dass qualifizierte Zuwanderer und Zuwanderinnen eher in Länder mit hoher Ungleichheit auswandern, weil Humankapital dort tendenziell höher entlohnt wird (vgl. Borjas 1987). Jene mit niedrigeren Qualifikationen oder einer geringen Risikoneigung entscheiden sich dagegen tendenziell eher für Länder, in denen die Einkommen näher beieinanderliegen und man im Fall von Arbeitslosigkeit sozialstaatlich besser abgesichert ist.

Diese Hypothesen werden neben Borjas (1987) auch von Cohen, Haberfeld und Kogan (2008) empirisch untermauert. Die Autorinnen und Autoren nutzten für ihre Studie als (historisch seltenes) ‚natürliches Experiment‘ die Auswanderung jüdischer Bürger und Bürgerinnen aus der ehemaligen Sowjetunion: Sofern eine Ausreisegenehmigung vorlag, konnten diese Menschen bis 1989 zwischen Israel und den USA als Zielland frei wählen. Während sie in Israel gleich nach der Einreise garantiert die Staatsangehörigkeit erhielten, sicherten die USA ihnen den Flüchtlingsstatus zu (Cohen/Haberfeld/Kogan 2008: 187). Als dann die Sowjetunion zusammenbrach, verschärfte die USA die Einreisebestimmungen für jüdische

Einwanderer und Einwanderinnen; gleichzeitig öffnete aber Deutschland für diese Gruppe seine Grenzen. Im Hinblick auf den Zugang zur Staatsangehörigkeit und die Arbeitsmöglichkeiten unterschieden sich die möglichen Zielländer kaum. Der Hauptunterschied lag vielmehr in der materiellen Unterstützung: In Deutschland waren die Versorgungsleistungen für die jüdischen Einwanderer und Einwanderinnen am höchsten; Israel wiederum gewährte höhere staatliche Leistungen als die USA. Auf der anderen Seite boten die USA den liberalsten Arbeitsmarkt, und Humankapital wurde dort am höchsten entlohnt. Grundsätzlich konnten die Ausreisewilligen also wählen zwischen der Aussicht auf wohlfahrtsstaatliche Sicherheit und der auf hohe Bildungserträge. Hochgebildete zogen in den 1970er und 1980er Jahren meist in die USA anstatt nach Israel oder Deutschland;<sup>16</sup> dies bestätigt nach Ansicht der Autorinnen und Autoren weitgehend die theoretischen Erwartungen. Interessant ist aber, dass dieses Muster sich in den 1990er Jahren fortsetzte. Die USA blieben also für Hochqualifizierte am attraktivsten, obwohl sie ihre Einwanderungsgesetzgebung zunehmend verschärfte.<sup>17</sup>

Die unterschiedlichen Qualifikationsniveaus von Zuwanderern und Zuwanderinnen berücksichtigt auch eine Studie von Brücker et al. (2012), die sich auf Daten zu insgesamt 14 Ziel- und 74 Herkunftsländern stützt. Die Analysen bestätigen zunächst die Ergebnisse früherer Studien: Sie zeigen insgesamt, dass umso mehr Menschen zuziehen, je stärker sich die Löhne zwischen Herkunfts- und Zielland unterscheiden (vgl. Grogger/Hanson 2008). Daneben stützen die empirischen Ergebnisse die Erkenntnis von Cohen, Haberfeld und Kogan (2008), dass der Lohnabstand zwischen hoch und niedrig qualifizierten Tätigkeiten die Qualifikationsstruktur der Zuwanderung beeinflusst: Länder mit einer höheren Lohnungleichheit ziehen Hochqualifizierte stärker an als eher egalitäre Staaten. Letztere zeichnen sich dadurch aus, dass die Unterschiede im Bruttolohn entweder generell kleiner sind oder sich durch eine entsprechende Besteuerung ausgleichen (Brücker et al. 2012: 84).

Diese Ergebnisse verdeutlichen, welche Rolle die Steuerpolitik als Instrument der Einwanderungspolitik im weiteren Sinne spielen kann. Schweden etwa ist ein klassisches Hochsteuerland: Hohe Steuern sind der Preis für ein umfangreiches Bündel an Kollektivgütern; das ist in Schweden fester politischer Konsens (vgl. Brochmann/Hagelund 2012: 1). Zugewanderten gewährt das Land jedoch spezielle Steuerentlastungen, um vor allem Hochqualifizierte nicht abzuschrecken und für sie attraktiver zu sein: Ab einem bestimmten Einkommen sind für die

<sup>16</sup> Es gibt Hinweise darauf, dass diese Gruppe ihre bedürftigen Eltern oft in Israel oder auch in Deutschland ‚parkte‘.

<sup>17</sup> Von allen Menschen, die zwischen 1990 und 1995 aus den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion in die USA wanderten, hatten rund 66 Prozent der Männer und etwa 63 Prozent der Frauen einen Hochschulabschluss. Bei jenen, die nach Israel gingen, waren es rund 46 Prozent der Männer und etwa 47 Prozent der Frauen. Noch etwas niedriger war der Anteil der Hochqualifizierten bei den nach Deutschland Zugewanderten: Hier hatten nur rund 44 Prozent der Männer und etwa 38 Prozent der Frauen einen Hochschulabschluss.

ersten drei Jahre nach der Einreise 25 Prozent des Einkommens steuerfrei (SVR 2015: 39).

#### Grad der Arbeitsmarktregulierung

Die Regulierung von Arbeitsmärkten ist geprägt von einer Insider-Outsider-Problematik: Die Insider – das sind diejenigen, die bereits einen Arbeitsplatz haben – werden durch Regulierungen geschützt (etwa entsprechende Kündigungsvorschriften). Dies kann zugleich den Outsider (dazu zählen auch neu Zugewanderte) erschweren, in den Arbeitsmarkt einzutreten. Vor allem für Erwerbsmigrantinnen und -migranten ist somit entscheidend, wie intensiv die Gesetzgebung das Arbeitsrecht reguliert. Mit diesem Aspekt haben sich bislang nur wenige Studien befasst (Castles/de Haas/Miller 2014: 256; vgl. Bauer/Flake/Sinning 2011; Zimmermann 2005). Die bisherigen empirischen Befunde deuten darauf hin, dass umso weniger Menschen zuwandern, je stärker der Arbeitsmarkt reguliert ist. Außerdem wirkt eine starke Arbeitsmarktregulierung sich auf die Qualifikationsstruktur der Zuwanderer und Zuwanderinnen eher nachteilig aus (Geis/Uebelmesser/Werding 2013: 835; vgl. auch Brücker et al. 2012).

#### Wohlfahrtsstaat

Nicht nur, aber vor allem in Ländern mit eher hohen Sozialleistungen wird oft befürchtet, dass ein gut ausgebauter Wohlfahrtsstaat gering qualifizierte Zuwanderer und Zuwanderinnen anzieht und damit eine ‚Einwanderung in die Sozialsysteme‘ auslöst (vgl. Bauer 2002). Danach könnte die Aussicht, bei Arbeitslosigkeit abgesichert zu sein, gerade Menschen mit niedrigem Humankapital zum Wandern bewegen, weil diese sich stärker von Arbeitslosigkeit bedroht sehen. Dies wäre selbst dann ein Anreiz, wenn sich die Löhne zwischen Herkunfts- und Zielland kaum unterscheiden.

Empirisch lässt sich ein solcher Magneteffekt ausgebauter Wohlfahrtsstaaten allerdings nicht bestätigen (vgl. Brücker et al. 2012: 88; Pedersen/Pytlikova/Smith 2008: 1181). Besonders deutlich zeigen dies die Ergebnisse von Brücker et al. (2012: 88): Wenn man die Einwanderungsgesetze berücksichtigt, hat die Höhe der Sozialleistungen auf die (aus-)bildungsbezogene Zusammensetzung der Zuwanderung keinen statistisch bedeutsamen Effekt. Dieses Ergebnis kann auch damit erklärt werden, dass viele Einwanderungsländer eine zunehmend selektive Einwanderungspolitik verfolgen; so dürfen gering qualifizierte Arbeitskräfte ohne Arbeitsvertrag meist gar nicht einreisen. Inwieweit der Sozialstaat die jüngere Fluchtmigration beeinflusst, ist bisher nicht ausreichend empirisch untersucht.

Unionsbürger und -bürgerinnen sind von den Regeln des Aufenthaltsrechts nicht betroffen. Doch auch für Migranten und Migrantinnen aus der EU haben Sozialleistungen an Bedeutung verloren, denn der Europäische Gerichtshof hat in seiner aktuellen Rechtsprechung die Wahrnehmung von Freizügigkeitsrechten wieder stärker an wirtschaftliche Aktivität gekoppelt (s. dazu ausführlich Kap. B.2). Allerdings konnten auch Untersuchungen, die vor dieser neuen Linie in der Rechtsprechung durchgeführt wurden, die Magnet-Hypothese nicht bestätigen. Giulietti et al. (2011) untersuchen die Wanderungsbewegungen innerhalb der EU für den Zeitraum von 1993 bis 2008 und finden keinen Zusammenhang mit der Höhe der Sozialleistungen.<sup>18</sup> Eine Studie zu Schweden und Irland kann ebenfalls keinen Magneteffekt des Sozialstaats feststellen (vgl. Kahanec/Zaiceva/Zimmermann 2009). Diese Länder sind insofern besonders interessant, als sie den neuen EU-Beitrittsländern schon 2004 volle Arbeitnehmerfreizügigkeit gewährt hatten. Die Zugewanderten bezogen zwar überdurchschnittlich häufig Sozialhilfe, aber seltener Arbeitslosenunterstützung. Neben diesen uneindeutigen Befunden ist für den EU-Raum zu bedenken, dass sich auch die Lebenshaltungskosten erheblich unterscheiden. Die Sozialleistungen mögen z. B. in Deutschland vergleichsweise hoch sein, wegen der hohen Lebenshaltungskosten reichen sie aber trotzdem nur für die Existenzsicherung (vgl. SVR 2013: 128).

### B.1.3 Der Einfluss der Einwanderungspolitik

In der aktuellen Literatur wird besonders intensiv diskutiert, inwieweit einwanderungspolitische Regelungen sich auf Migrationsentscheidungen auswirken (Czaika/Parsons 2016: 2). Zahlreiche Studien zeigen, dass einwanderungspolitische Maßnahmen sowohl den Umfang als auch die (aus-)bildungsbezogene Zusammensetzung von Zuwanderung beeinflussen können (vgl. z. B. Czaika/Parsons 2016; Brücker et al. 2012; Mayda 2010; Ortega/Peri 2013; Czaika/de Haas 2013). Dabei erfassen sie die einzelnen Maßnahmen unterschiedlich und berücksichtigen zum Teil auch verschiedene (OECD-)Zielländer. Dennoch kommen sie zu ähnlichen Ergebnissen: Die Instrumente wirken meist wie erwartet; z. B. wandern mehr Hochqualifizierte zu, wenn die Hürden bis zur Erlangung einer Niederlassungserlaubnis gesenkt werden. Allerdings sind die Effektstärken der einzelnen Instrumente immer Durchschnittswerte, die sich auf zahlreiche Länder zugleich beziehen. Für einzelne Staaten erlauben sie keine zuverlässigen Aussagen. An den bisherigen Studien

18 Zu den Untersuchungsländern gehörten die EU 15 (ohne Griechenland), die Tschechische Republik, die Slowakei, Ungarn, Norwegen und die Schweiz.

wurden noch weitere Unzulänglichkeiten bemängelt. So kritisieren Czaika und de Haas (2013: 499) u. a., dass die Operationalisierung der Einwanderungspolitiken meist nicht erlaubt, die Effekte einzelner Regelungsänderungen scharf voneinander zu trennen. Darüber hinaus lässt sich die kausale Wirkung einzelner Maßnahmen empirisch nur schwer bestimmen, wenn – wie häufig geschehen – die Zuwanderungspolitik innerhalb kurzer Zeit in mehreren Punkten verändert wurde.<sup>19</sup> Weitere methodische Probleme ergeben sich daraus, dass die einzelnen Zuwanderungsmechanismen stets in den spezifischen Kontext des jeweiligen Landes eingebettet sind (Czaika/de Haas 2013: 501). So können zuwanderungspolitische Maßnahmen mit anderen Faktoren zusammenspielen, die die Attraktivität eines Landes erhöhen (oder auch senken); solche Interaktionseffekte sind empirisch schwer zu erfassen. Die aktuelle Forschungslage erlaubt somit keine eindeutigen Erkenntnisse, aus denen man für Deutschland ein allgemeines Rezept ableiten könnte (vgl. Czaika/de Haas 2013: 503).

❗ **Schließlich ist nicht nur von Bedeutung, wie die Einwanderungsgesetzgebung im Zielland tatsächlich ausgestaltet ist. Wichtig ist vor allem, wie Wanderungswillige im Vorfeld ihrer Entscheidung ihre Hürden und Vorteile wahrnehmen. ➡ Insofern müssen die Zielländer im globalen Wettbewerb um hoch qualifizierte Zuwanderer und Zuwanderinnen ihre Einwanderungsregelungen stärker bewerben und in ein entsprechendes Marketing investieren** (vgl. SVR 2015: 164).

## B.1.4 Fazit: Grenzen des Einwanderungsrechts

Im Wettbewerb um hoch qualifizierte Fachkräfte hat Deutschland als Standort sowohl Vorteile als auch Nachteile. Die aktuelle Einwanderungsgesetzgebung, besonders im Hinblick auf die Zuwanderung qualifizierter Arbeitskräfte, ist dabei im internationalen Vergleich sicherlich nicht nachteilig (s. dazu Kap. B.4). ❗ **Entschei-**

**dender ist aber ein Bündel von Faktoren, die politisch nicht zu beeinflussen sind (z. B. Sprache) oder außerhalb des Bereichs liegen, den die Einwanderungspolitik regeln kann (hohe Steuerbelastung für Hochqualifizierte mit entsprechenden Löhnen).** Wie stark die einzelnen Faktoren jeweils die Attraktivität eines Landes bestimmen, lässt sich nicht konkret angeben oder in eine klare Rangfolge bringen. In jedem Fall ist die Zuwanderungsgesetzgebung stets in ihrem Zusammenwirken mit anderen bestimmenden Faktoren zu betrachten.

➡ **Einwanderungsgesetze können nur beschränkt Anreize für Zuwanderung geben, die Wirkung entsprechender Regelungen darf nicht überschätzt werden. Deshalb sollten weitere Instrumente genutzt werden, um bekannt(er) zu machen, welche Vorteile Deutschland Zuwanderern und Zuwanderinnen bieten kann.** Beispielsweise sollten Menschen, die sich für eine Einwanderung nach Deutschland interessieren, leichter Zugang zu den betreffenden Informationen erhalten. Dafür könnte man z. B. bestehende Internetangebote ausbauen. Insbesondere müsste sichergestellt werden, dass alle Interessierten sich in der komplexen Gesetzeslage schnell zurechtfinden. Ein wichtiger Ansatz ist hier sicherlich das Portal [www.make-it-in-germany.com](http://www.make-it-in-germany.com): Es bietet eine Fülle von Informationen und ist in mehreren Sprachen verfügbar. Daneben könnten staatliche Programme ausgebaut werden, die Zugewanderte über die erste Zeit nach ihrer Ankunft hinaus begleiten – etwa Sprachkurse vermitteln, bei der Suche nach geeigneten Ausbildungsstellen helfen usw. Dies betrifft vor allem die Gruppe der internationalen Studierenden, denn Deutschland hat ein besonderes Interesse daran, dass diese sich langfristig im Land niederlassen. Gleichzeitig sollten die aktuellen Regelungen, die bereits auf Fachkräfte zugeschnitten sind, im Ausland besser bekannt gemacht werden. Ein stärkeres Zuwanderungsmarketing könnte die Vorteile des Einwanderungsrechts mit den Möglichkeiten im deutschen Arbeits- und Ausbildungsmarkt verknüpfen und das Gesamtpaket werbewirksam darstellen. Das wäre u. U. deutlich effektiver als weitere Umgestaltungen des Einwanderungsrechts (vgl. SVR 2015: 43).

<sup>19</sup> Deutschland ist dafür ein klassisches Beispiel, denn hier wurde in relativ kurzer Zeit eine Fülle verschiedener einschlägiger Gesetze verabschiedet; s. dazu ausführlich Kap. B.4.

## Grenzen im Recht: europäische Vorgaben für ein deutsches Einwanderungsgesetz

### Der Inhalt in Kürze

Im Bereich der Einwanderungspolitik ist der nationale Gesetzgeber längst nicht mehr allein zuständig. Das Migrationsrecht hat sich in den letzten Jahren stark europäisiert. So müssen bei einer Neugestaltung der Einwanderungspolitik zahlreiche Vorgaben berücksichtigt werden. Am meisten Spielraum bleibt der nationalen Gesetzgebung bei der Steuerung der Erwerbsmigration.

Derzeit sind sich fast alle Parteien in Deutschland darüber einig, dass ein Einwanderungsgesetz sinnvoll sein könnte. Diese Einigkeit über das gesamte politische Spektrum hinweg deutet darauf hin, dass an ein solches Gesetz durchaus unterschiedliche Hoffnungen und Erwartungen geknüpft werden. Für ein kluges Erwartungsmanagement ist daher zu klären, wie stark und wie erfolgreich ein nationales Einwanderungsgesetz angesichts der Europäisierung des Migrationsrechts Zuwanderung überhaupt steuern kann und in welchen Bereichen. Im Folgenden wird erläutert, welche Steuerungsmöglichkeiten dem Nationalstaat bei verschiedenen Personengruppen bleiben, nämlich in Bezug auf EU-Staatsangehörige (s. Kap. B.2.1), Drittstaatsangehörige mit assoziationsrechtlichem Sonderstatus (s. Kap. B.2.2) und sonstige Drittstaatsangehörige (s. Kap. B.2.3).

### B.2.1 Die Personenfreizügigkeit der EU-Staatsangehörigen

**⚠ Staatsangehörige anderer EU-Staaten gehören seit einigen Jahren zu den mengenmäßig wichtigsten Zuwanderungsgruppen, was in der Öffentlichkeit aber kaum wahrgenommen wird. In den letzten Jahren lag ihr Anteil an allen Zuwandernden bei über 50 Prozent (abgesehen vom ‚Flüchtlingsjahr‘ 2015).** Ein Grund dafür sind die weitreichenden Freizügigkeitsrechte, die im europäischen Primär- und Sekundärrecht verankert und derzeit im Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern (Freizügigkeitsgesetz/EU, FreizügG/EU)

geregelt sind. Unionsbürgerinnen und -bürger haben damit eine Sonderstellung; die einzelnen Mitgliedstaaten können ihre Zuwanderung kaum noch steuern (s. dazu SVR 2012: 67–69). Um diese Sonderstellung zu unterstreichen und keine falschen Vorstellungen von den Steuerungsmöglichkeiten in diesem Bereich zu wecken, sollten die Freizügigkeitsrechte in einem möglichen Einwanderungsgesetzbuch (EGB) auch nicht berücksichtigt werden. Im Folgenden beschreibt Kap. B.2.1.1 die Dynamik der Zuwanderung von EU-Staatsangehörigen nach Deutschland. Anschließend geht Kap. B.2.1.2 darauf ein, wie diese Zuwanderung rechtlich geregelt ist.

#### B.2.1.1 Zuwanderung von Unionsbürgerinnen und -bürgern als ‚unsichtbare‘ Erwerbsmigration

Vor allem in den letzten Jahren verzeichnet Deutschland eine erhebliche Zuwanderung von Staatsangehörigen aus Ländern der Europäischen Union: Bei dieser Gruppe hat sich der Zuzug in den letzten Jahren verdoppelt, während die Fortzüge – ausgehend von einem niedrigeren Niveau – um etwas mehr als 90 Prozent gestiegen sind (Tab. B.1). Die Nettozuwanderung hat sich entsprechend um den Faktor 2,2 erhöht. Dabei handelt es sich in der Regel um gut oder gar sehr gut qualifizierte Personen (SVR 2013: 61–62).

Der Anteil der EU-Staatsangehörigen am gesamten deutschen Wanderungsgewinn ist zwar in den letzten Jahren deutlich gesunken. Diese Entwicklung ist jedoch ausschließlich darauf zurückzuführen, dass die Zuwanderung von Flüchtlingen vor allem 2015 sprunghaft angestiegen ist.<sup>20</sup>

20 Bei syrischen Staatsangehörigen betrug der Wanderungssaldo 2010 nur 1.769 Personen; bis 2015 stieg er auf fast 300.000. Bezogen auf Afghanistan ist der Anstieg schwächer: Hier hat sich der Migrationssaldo zwischen 2010 und 2015 ‚nur‘ von knapp 6.000 auf knapp 80.000 Personen erhöht (Statistisches Bundesamt 2012; 2017c).

Tab. B.1 Deutschland: Zuzüge und Fortzüge von EU-Staatsangehörigen (ohne Deutsche) sowie Migrationssaldo

Jahr	Zuzüge	Fortzüge	Saldo	Anteil am ges. Migrationssaldo
2010	398.451	303.825	94.626	61,5 %
2011	532.395	324.799	207.596	68,5 %
2012	623.407	359.720	263.687	68,1 %
2013	707.771	422.157	285.614	63,4 %
2014	809.807	511.888	297.919	51,6 %
2015	846.039	518.461	327.578	28,3 %
2016	796.522	584.470	212.052	33,4 %

Anmerkung: Die Ergebnisse des Berichtsjahres 2016 sind aufgrund methodischer und technischer Änderungen nur eingeschränkt mit den Vorjahreswerten vergleichbar.

Quelle: Statistisches Bundesamt 2012; 2013b; 2014; 2015b; 2016b; 2017c; 2018; eigene Berechnung

Dass die öffentliche Diskussion die starke Zuwanderung von Unionsbürgerinnen und -bürgern weitgehend ignoriert, hat sicher vielschichtige Gründe. Einer davon mag die besondere rechtliche Stellung dieser Gruppe sein. Denn EU-Staatsangehörige stehen im Einwanderungsrecht quer zu einem Merkmal, das für viele Einwanderungsländer (auch für Deutschland) zentral ist: der Zweckbasierung. Üblicherweise wird Zuwanderung nach ihren Motiven eingeordnet. Das deutsche Aufenthaltsgesetz (AufenthG) unterscheidet hier klassisch zwischen Aufenthalt zum Zweck der Ausbildung (Abschnitt 3), der Erwerbstätigkeit (Abschnitt 4), aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen (Abschnitt 5) und aus familiären Gründen (Abschnitt 6). Dieser sektorale Ansatz findet sich auch auf der europäischen Ebene (vgl. etwa Thym 2008: 183–204). Nach dem Aufenthaltsgesetz muss für den Zuzug nach Deutschland also ein bestimmter Grund genannt werden. Das rechtliche Privileg der Unionsbürgerinnen und -bürger besteht darin, dass sie sich dieser Pflicht entziehen können. So gibt es keine Statistiken darüber, wie viele EU-Zuwandernde zum Zweck der Erwerbstätigkeit einreisen. Mit dem FreizügG/EU gilt für sie ein eigener rechtlicher Rahmen; für Drittstaatsangehörige ist hingegen das AufenthG entscheidend.

Diese rechtliche Konstruktion ist sicher ein Grund dafür, dass die Zuwanderung von EU-Staatsangehörigen in der öffentlichen Wahrnehmung (derzeit) kaum beachtet wird. Noch wichtiger dürfte dafür aber der allgemeine gesellschaftliche Kontext sein, in dem und in den Unionsbürger und -bürgerinnen zuwandern. Die EU-Mobilität ist ein Musterbeispiel für das traditionelle deutsche Modell, bei dem Arbeit als ‚Katalysator‘ für erfolgreiche Integrationsdienste. Diese wird von den betroffenen Personen individuell organisiert, sie wird nicht in größerem Umfang

staatlich ‚verwaltet‘, wie es bei der Fluchtmigration der Fall ist.

Dass bei der Zuwanderung aus der EU<sup>21</sup> öffentliche Wahrnehmung und tatsächlicher Umfang so weit auseinanderliegen, ist auch aufschlussreich für die Hypothese, Deutschland sei für Erwerbsmigranten und -migrantinnen wenig attraktiv. Diese Ansicht ist in Politik und Öffentlichkeit weit verbreitet; belegt wird sie häufig mit der geringen Zahl von Erwerbsmigrantinnen und -migranten aus Drittstaaten (s. beispielhaft Brücker 2017; Hunger/Kranich 2017; Angenendt 2017). Dabei wird zumeist übersehen, dass in entsprechenden Wanderungsstatistiken bei Zuwanderern und Zuwanderinnen aus der EU kein Motiv angegeben wird. Stattdessen werden sie unter Hilfsbegriffen wie „Freizügigkeit“ (z. B. vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF)) oder „free movements“ (von der OECD) geführt. Doch auch EU-Staatsangehörige nutzen ihre Mobilitätsrechte nicht als Selbstzweck, sondern um – ebenso wie Zuwandernde aus Drittstaaten – ein bestimmtes Ziel zu erreichen. Sonderauswertungen des Mikrozensus legen nahe, dass mindestens die Hälfte aller Unionsbürgerinnen und -bürger zum Arbeiten nach Deutschland kommt. Ihre Zuwanderung ist also ebenfalls vor allem mit Erwerbstätigkeit verbunden. Sie sind aber insofern privilegiert, als sie – im Unterschied zu Menschen aus Drittstaaten – ihren Zuzug nicht mit einem solchen Zweck rechtfertigen müssen.

⚠ **Dies relativiert das bisweilen vermittelte Bild, dass der Bereich der Erwerbsmigration bei der Zuwanderung nach Deutschland kaum eine Rolle spielt. Denn der Anteil der Erwerbsmigrantinnen und -migranten (ob nun aus dem EU-Ausland oder aus Drittländern) an der gesamten Zuwanderung betrug 2015 und 2016 über 22 bzw. 25 Prozent, obwohl in diesen Jahren die Flüchtlingszuwande-**

21 Diskussionen über die Zuwanderung von EU-Staatsangehörigen sind selten und kaum nachhaltig. Als z. B. die Arbeitnehmerfreizügigkeit für die Staatsangehörigen der mittel- und osteuropäischen Staaten einsetzte, die der EU 2004 beigetreten waren, diskutierte die Öffentlichkeit intensiv darüber, wie viel Zuwanderung dadurch zu erwarten wäre.

ung eine außergewöhnlich große Rolle spielte. Für 2014 belief sich der entsprechende Wert auf circa 33 Prozent. Im Ergebnis ist festzuhalten, dass „die Wirtschaftsmigration [zwar] derzeit vorrangig über die Unionsbürgerfreizügigkeit stattfindet“ (Thym 2017a: 298), aber eben doch stattfindet. Zwar liegt die geschätzte ‚Erwerbsmigrationsquote‘ für Deutschland immer noch deutlich unter einer Zielgröße von rund 53 Prozent, wie sie z. B. Kanada in seinem *Immigration Levels Plan* festlegt.<sup>22</sup> Für 2012 lag sie jedoch über 35 Prozent (wenn 50 % der EU-Staatsangehörigen als Erwerbsmigranten eingerechnet werden); in diesem Jahr war die Flüchtlingszuwanderung mit 64.539 Erstanträgen noch vergleichsweise moderat.<sup>23</sup> Dieser Wert kommt dem kanadischen Zielwert zumindest nahe.

Dass mehr EU-Staatsangehörige zu Erwerbszwecken zuwandern als Drittstaatsangehörige, ist leicht nachvollziehbar: Im Bereich der Erwerbsmigration spielen Unternehmen eine entscheidende Rolle. Und diese dürften bei der Besetzung ihrer Stellen ein „gestuftes Verfahren“ (Langenfeld/Kolb 2016: 85) anwenden: Wenn der lokale, der regionale und der nationale Arbeitsmarkt ausgeschöpft sind, geben sie tendenziell Unionsbürgerinnen und -bürgern den Vorzug vor Drittstaatsangehörigen, schon weil die Einstellungskosten deutlich niedriger sind als bei Drittstaatsangehörigen (nicht zuletzt durch den geringeren Verwaltungsaufwand). Zumindest in einer mittel- bis langfristigen Perspektive ist aber zu erwarten, dass sich die Zuwanderung von EU-Staatsangehörigen nach Deutschland verringern wird, allein schon wegen der demografischen Entwicklung in den anderen EU-Mitgliedstaaten. Damit haben Unternehmen auch zunehmend weniger die Möglichkeit, ihre betrieblichen Personalprobleme vorrangig ‚europäisch‘ zu lösen.

### B.2.1.2 Die rechtliche Normierung der EU-Freizügigkeit

Wie oben dargelegt, genießen EU-Staatsangehörige innerhalb der EU weitreichende Freizügigkeitsrechte. Zunächst gewährt Art. 45 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern innerhalb des Hoheitsgebiets der Union Freizügigkeit, um den europäischen Binnenmarkt zu verwirklichen. Festgeschrieben wurde dieses Recht bereits im Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft von 1957. Am 1. November 1993 trat der Maastrichter Vertrag über die Europäische Union in Kraft. Damit erhielten Unionsbürgerinnen und -bürger ein vertraglich verankertes allgemeines Freizügigkeitsrecht. Sie

dürfen sich nun ohne einen besonderen Zweck innerhalb der Europäischen Union frei bewegen und aufhalten; vor allem müssen sie dazu nicht erwerbstätig sein (Art. 21 AEUV). Sekundärrechtlich geregelt sind Freizügigkeitsrechte auf europäischer Ebene in der Verordnung über die Arbeitnehmerfreizügigkeit (VO (EU) Nr. 492/2011) und der Freizügigkeitsrichtlinie (RL 2004/38/EG). Die Freizügigkeit hat sich also von einem „Marktbürgerrecht‘ der wirtschaftlich Aktiven“ (Thym 2010: 86–87; mit Bezug auf Grabitz 1970: 65) weiterentwickelt zu einer generellen Freizügigkeit.

Die Freizügigkeitsrechte unterlagen jedoch immer bestimmten Voraussetzungen: Wenn EU-Staatsangehörige sich länger als drei Monate in einem anderen EU-Mitgliedstaat aufhalten wollten, mussten sie stets ausreichende Mittel vorweisen können, um ihren Lebensunterhalt zu bestreiten. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat zuletzt in mehreren Urteilen bestätigt, dass europäische Freizügigkeitsrechte an wirtschaftliche Aktivität gebunden sind (Urt. v. 11.11.2014, Rs. C-333/13, *Dano*; Urt. v. 15.09.2015, Rs. C-67/14, *Alimanovic*; Urt. v. 25.02.2016, Rs. C-299/14, *Garcia-Nieto*) (s. für Details SVR 2017a: 43; kritisch dazu Wallrabenstein 2016: 349–357). Die richterlichen Klarstellungen ändern jedoch nichts an der Tatsache, dass Unionsbürgerinnen und -bürger (und das sind europaweit etwa eine halbe Milliarde Menschen) das Recht besitzen, nach Deutschland zu kommen und sich als Beschäftigte oder Selbständige hier niederzulassen. Das Europarecht befreit sie generell auch von migrationspolitischen Standardinstrumenten wie Ermessensentscheidungen, Quotierungen oder einer Vorrangprüfung, die in einem Einwanderungsgesetz festgelegt werden können. **! Für eine der wichtigsten Zuwanderungsgruppen der letzten Jahre hätten mögliche Neuregelungen durch ein nationales Einwanderungsgesetz also keine Auswirkungen.**

### B.2.2 Die völkerrechtliche Assoziierung von Drittstaatsangehörigen

Ein nationales Einwanderungsgesetz kann auch nur eingeschränkt die Zuwanderung von Personen steuern, die über völkerrechtliche Assoziierungsabkommen einen Sonderstatus innehaben. Rechtlich stehen diese Personen zwischen EU-Staatsangehörigen, für die die Instrumente der nationalen Migrationspolitik nicht gelten (s. Kap. B.2.1), und Drittstaatsangehörigen (s. Kap. B.2.3). Konkret geht es hier um Personen aus der Schweiz und aus den Ländern des Europäischen Wirtschaftsraums

22 S. zu den Details des kanadischen *Immigration Levels Plan* Government of Canada 2016. Im Oktober 2017 wurde zudem ein „multi-year immigration levels plan“ für 2018–2020 vorgestellt.

23 Berechnet werden diese Werte über die Wanderungsstatistik. Dabei wird unterstellt, dass die Hälfte der EU-Staatsangehörigen zu Erwerbszwecken zuwandert. Für Drittstaatsangehörige werden die Werte verwendet, die der BAMF-Wanderungsmonitor als Anteile der Erwerbsmigration am Gesamtzuzug ausweist.

(EWR) (Norwegen, Island, Liechtenstein). Sie sind Unionsbürgerinnen und -bürgern weitgehend gleichgestellt;<sup>24</sup> derzeit wird verhandelt, inwieweit dies nach dem Brexit künftig auch für britische Staatsangehörige gelten wird. Daher sollte die Zuwanderung dieser Gruppe ebenfalls nicht in einem möglichen Einwanderungsgesetz(buch) geregelt werden.

Eine besondere Rechtsstellung haben auch türkische Staatsangehörige, die (nachdem sie rechtmäßig nach Deutschland eingereist sind) in einigen Bereichen einen ähnlichen Rechtsstatus besitzen wie EU-Staatsangehörige (s. dazu ausführlicher SVR 2012: 70–72). 1963 war zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, die damals aus Deutschland, Frankreich, Italien und den Benelux-Staaten bestand, und der Türkei ein Assoziierungsabkommen geschlossen worden. Darin wurde als Ziel festgehalten, auch im Hinblick auf die in dem Abkommen verankerte Möglichkeit eines Beitritts der Türkei zur Gemeinschaft (die heute immer unrealistischer erscheint), „die Freizügigkeit der Arbeitnehmer schrittweise herzustellen“ (Art. 12). 1970 wurde das Abkommen durch ein Zusatzprotokoll ergänzt und ein Assoziationsrat geschaffen, der mit der Umsetzung und Entwicklung der formulierten Zielvorgaben betraut war.

Wichtig für die Frage, welche Gestaltungsspielräume und Grenzen ein nationales Einwanderungsgesetz in Bezug auf die genannte Personengruppe hätte, sind vor allem die sog. Stillhaltekláuseln in Art. 41 des Zusatzprotokolls und in Art. 13 des Beschlusses Nr. 1/80 des Assoziationsrats. Danach dürfen für türkische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und ihre Familienangehörigen, die sich bereits auf dem Gebiet der EU aufhalten, hinsichtlich Niederlassungsfreiheit, Dienstleistungsverkehr oder Arbeitsmarktzugang keine neuen Beschränkungen eingeführt werden.<sup>25</sup> **Das Assoziierungs-völkerrecht sichert also die Statusrechte von Personen, die sich schon in Deutschland aufhalten (und hier konkret: von türkischen Staatsangehörigen). Es ist aber wenig bedeutsam für die hier zentrale Frage, ob diese Personengruppe zuwandern darf oder nicht.** Zwischen EU-Staatsangehörigen (s. Kap. B.2.1) und türkischen Staatsangehörigen, die durch das Assoziationsrecht privilegiert sind, bleibt somit ein zentraler Unterschied: Erstere haben einen Anspruch darauf, nach Deutschland einzureisen und dort erstmals eine Arbeit aufzunehmen, Letztere nicht.

## B.2.3 Die Steuerung der Migration von Drittstaatsangehörigen: europäische Vorgaben

In den letzten zwanzig Jahren hat die Europäische Union im Bereich des Migrationsrechts immer mehr Kompetenzen erhalten. Entscheidend dafür waren die Verträge von Amsterdam (1997) und von Lissabon (2009). Danach wird im Migrationsrecht nun die Gemeinschaftsmethode angewendet, während es zuvor im Bereich der intergouvernementalen Zusammenarbeit lag: Die EU-Kommission hat nunmehr das Initiativmonopol, d. h. sie allein kann Gesetze vorschlagen. Beschlüsse werden im Rat per Mehrheitsentscheidung gefasst; das Europäische Parlament wirkt dabei gleichberechtigt mit und der Europäische Gerichtshof kontrolliert. **Die politischen Kompetenzen in Bezug auf Migration haben sich damit von der nationalen stärker auf die europäische Ebene verlagert. Allerdings gilt das je nach Bereich in unterschiedlichem Maß. Entsprechend unterschiedlich ist in den einzelnen Bereichen der Spielraum für eine nationale Einwanderungsgesetzgebung. Nichtsdestotrotz empfiehlt der SVR, die verschiedenen Bereiche der Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen zu vereinfachen und neu zu systematisieren und sie in einzelnen Abschnitten oder Büchern eines EGB zu erfassen.**

### B.2.3.1 Flucht und Asyl

Mit Abstand am stärksten europäisiert ist der Bereich Flucht und Asyl. Hier liegt die rechtliche Regelung am stärksten auf der supranationalen Ebene (s. dazu ausführlich z. B. SVR 2014: 79–81). In einer ersten Harmonisierungsphase (1999–2005) wurden lediglich Mindeststandards festgeschrieben, vor allem weil Beschlüsse im Rat zu der Zeit nur einstimmig gefasst werden konnten. In einer zweiten Phase wurde das Recht dann weiter vereinheitlicht. Schließlich wurde 2013 ein umfangreiches Paket von Richtlinien und Verordnungen verabschiedet, das im Wortsinn ein Gemeinsames Europäisches Asylsystem (GEAS) bildete. Es umfasst im Einzelnen die Asylverfahrensrichtlinie, die Qualifikationsrichtlinie, die Aufnahme-richtlinie, die Dublin-III-Verordnung und die Eurodac-Verordnung. Das GEAS hat jedoch verschiedene Schwächen

<sup>24</sup> § 12 FreizügG/EU stellt entsprechend klar, dass dieses „Gesetz auch für Staatsangehörige der EWR-Staaten und ihre Familienangehörigen [...]“ gilt.

<sup>25</sup> Der EuGH sah z. B. die Voraussetzung eines Sprachnachweises für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis in § 30 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG, die auch für türkische Nachziehende gilt, als Verstoß gegen die Stillhaltekláusel des Assoziierungsabkommens mit der Türkei an (EuGH, Urt. v. 10.07.2014, Rs. C-138/13, *Dogan*). Allerdings bewertete er damit nicht die Maßnahme ‚Deutsch vor Zuzug‘ generell als unzulässig, wie die Medien z. T. fälschlich berichteten. Er beurteilte lediglich die damaligen deutschen Regelungen als zu pauschal, weil bei fehlenden Sprachkenntnissen automatisch der Familiennachzug verweigert wurde. Die Bundesregierung hat daraufhin mit dem Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung vom 27. Juli 2015 (BGBl. I, S. 1386) in § 30 Abs. 1 S. 3 eine Nr. 6 ergänzt. Diese stellt klar, dass für die Erteilung der Aufenthaltserlaubnis vom Sprachnachweis abgesehen werden kann, wenn „es dem Ehegatten auf Grund besonderer Umstände des Einzelfalles nicht möglich oder nicht zumutbar ist, vor der Einreise Bemühungen zum Erwerb einfacher Kenntnisse der deutschen Sprache zu unternehmen“.

und Umsetzungsprobleme. Diese waren zwar schon früh bekannt, doch erst mit dem starken Anstieg der Flüchtlingszuwanderung im Jahr 2015 traten sie offen zutage. Daraufhin schlug die Europäische Kommission in den letzten beiden Jahren verschiedene Reformen vor und leitete damit eine dritte Phase des GEAS ein (ausführlicher dazu SVR 2017a: 36–39).<sup>26</sup>

**❗ Wie diese Entwicklung deutlich macht, hat der nationale Gesetzgeber also die Möglichkeiten der Steuerung in diesem Bereich nach und nach weitgehend an die EU abgegeben. Den Zuzug von Personen, die als Schutzsuchende nach Deutschland kommen wollen, kann er nur noch sehr begrenzt bestimmen.**

### B.2.3.2 Familiennachzug

Der Familiennachzug ist für Deutschland traditionell ein wichtiges Einwanderungssegment. Auch hier existieren europarechtliche, aber auch verfassungs- und völkerrechtliche Vorgaben, die die Spielräume für die nationale Gesetzgebung deutlich einschränken. Rechtlich ist im Bereich des Familiennachzugs zu unterscheiden zwischen EU-Staatsangehörigen, in Deutschland aufhaltigen Drittstaatsangehörigen und deutschen Staatsangehörigen:

- Familienangehörige, die zu Unionsbürgerinnen und -bürgern nachziehen, dürfen nach europäischem Recht einreisen und sich im Land aufhalten (s. auch Kap. B.2.1). Sie sind Letzteren in dieser Hinsicht gleichgestellt (§ 2 Abs. 1 u. § 3 FreizügG/EU). Ein nationales Einwanderungsgesetz hat auf sie also praktisch keinen Zugriff.
- Für den Nachzug zu Drittstaatsangehörigen bildet die europäische Familiennachzugsrichtlinie 2003/86/EG einen sekundärrechtlichen Rahmen (Bendel 2006). Sie lässt der nationalen Legislative aber gewisse Gestaltungsspielräume. So können die Mitgliedstaaten Nachzugsrechte auf die Kernfamilie begrenzen (Art. 4 Abs. 1), den Nachzug von Kindern (Art. 4 Abs. 1) und Ehegatten (Art. 4 Abs. 5) auf bestimmte Altersgruppen beschränken und den Nachzug an bestimmte Voraussetzungen knüpfen, indem sie Integrationspflichten einführen (Art. 7 Abs. 2) (s. dazu auch Langenfeld/Mohsen 2003). Letzteres hat der deutsche Gesetzgeber in § 30 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG getan: Danach dürfen Ehegatten und Ehegattinnen nur nachziehen, wenn sie einfache Deutschkenntnisse (Niveau A1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen)

nachweisen können.<sup>27</sup> Dieses Instrument nutzen mittlerweile mehrere EU-Mitgliedstaaten. Zu seinen Vor- und Nachteilen hat sich der SVR bereits in früheren Gutachten ausführlich geäußert (SVR 2011: 104–110; SVR 2014: 92–93). Verschiedene Höchstgerichte haben inzwischen anerkannt, dass eine solche Regelung mit den Grund- und Menschenrechten im Einklang steht, soweit im Einzelfall eine Ausnahme möglich ist, um Härtefälle auszugleichen.<sup>28</sup> Außerdem muss die bereits in Deutschland lebende Person in der Regel über ausreichenden Wohnraum verfügen und der Lebensunterhalt gesichert sein.

- Für den Familiennachzug zu deutschen Staatsangehörigen gibt es keine unionsrechtlichen Vorgaben. Zu beachten sind aber Art. 6 des Grundgesetzes (GG) und Art. 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK). Bei dieser Gruppe ist der Handlungsspielraum für die nationale Gesetzgebung am größten. Deutschland hat die Möglichkeiten in diesem Bereich in der Weise genutzt, dass für den Familiennachzug zu deutschen Staatsangehörigen mehr Voraussetzungen erfüllt sein müssen als für den Nachzug zu hier lebenden Unionsbürgerinnen und -bürgern. Dies führt im Bereich des Familiennachzugs zu einer Inländerdiskriminierung (die unionsrechtlich nicht zu beanstanden ist) (s. dazu Tryfonidou 2009).

**❗ Auch beim Familiennachzug ist der rechtliche Rahmen somit relativ eng. Insofern ist er als Regelungsfeld für ein nationales Einwanderungsgesetz wenig attraktiv.** Zudem hat Deutschland für den Familiennachzug erst 2013 weitreichende Erleichterungen beschlossen, nachdem sich dieser Bereich lange Zeit kaum verändert hatte.<sup>29</sup> Wenn Drittstaatsangehörige eine Aufenthaltserlaubnis zum Familiennachzug besitzen, können sie eine unbeschränkte Arbeitserlaubnis für Deutschland erhalten (vgl. § 27 Abs. 5 AufenthG).<sup>30</sup> Damit wurde die komplizierte und integrationspolitisch widersinnige Regelung beendet, dass bei den Nachziehenden der Arbeitsmarktzugang vom Status der Stammberechtigten abhängt. Diese Änderung wurde von der Öffentlichkeit kaum zur Kenntnis genommen. Insgesamt orientieren sich die deutschen Regeln zum Familiennachzug nunmehr an internationalen Standards und Praktiken (SVR 2015: 52–60).

Politisch umstritten ist in diesem Bereich (und dies war wohl auch einer der Hauptstreitpunkte sowohl in den gescheiterten ‚Jamaika‘- wie auch in den letztendlich erfolg-

26 Zur Reform der GEAS und möglichen Perspektiven s. ausführlich SVR-Forschungsbereich/Delmi 2017.

27 Hier gibt es allerdings zahlreiche Ausnahmen; s. dazu die umfangreiche Liste in § 30 Abs. 1 S. 3 AufenthG.

28 S. z. B. EuGH, Urt. v. 09.05.2015, Rs. C-153/14, K&A; BVerwG, Urt. v. 04.09.2012, 10 C 12.12; BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Zweiten Senats vom 11.10.2017, BvR 1758/17, Rn. 1–21.

29 Die SPD-Bundestagsfraktion hat im November 2016 einen Entwurf für ein Einwanderungsgesetz vorgestellt, den sie in der aktuellen Legislaturperiode in leicht veränderter Form in den Bundestag eingebracht hat (BT-Drs. 19/44). Darin ist der Familiennachzug entsprechend kein eigenständiger Regelungsbereich. Die Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen schlägt in ihrem eigenen Entwurf zwar einige Änderungen im 6. Abschnitt des Aufenthaltsgesetzes vor, der den Familiennachzug regelt. Doch auch sie konzentriert sich auf den Bereich der Erwerbsmigration.

30 Gesetz zur Verbesserung der Rechte von international Schutzberechtigten und ausländischen Arbeitnehmern vom 29. August 2013 (BGBl. I, S. 3484).

reichen ‚GroKo‘-Verhandlungen), dass für Menschen mit subsidiärem Schutz der Familiennachzug für (zunächst) zwei Jahre ausgesetzt wurde. Dies hat die Bundesregierung im Rahmen des sog. Asylpakets II<sup>31</sup> beschlossen. Die kontrovers diskutierte Frage der Familiennachzugsrechte für diese Gruppe ist aber nicht entscheidend für die Diskussionen über ein Einwanderungsgesetz(buch), denn sie stellt sich unabhängig von solchen Überlegungen. Einer ersten Vereinbarung von Unionsparteien und SPD zufolge wird die Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten zunächst verlängert, um zu einer Neuregelung zu kommen. Über diese soll dann eine Kontingentierung des Familiennachzugs für diese Gruppe auf 1.000 Personen pro Monat eingeführt werden.<sup>32</sup>

### B.2.3.3 Erwerbsmigration

Die Bereiche Asyl und Flucht sowie Familiennachzug sind also nahezu vollständig bzw. weitgehend europäisiert. Versuche, auch den Bereich der Erwerbsmigration stärker zu vergemeinschaften, hatten dagegen über viele Jahre kaum Erfolg. Die Europäische Kommission hatte bereits 2001 eine anspruchsvolle, kategorienübergreifende Erwerbsmigrationsrichtlinie (KOM(2001)386) vorgeschlagen, die jedoch scheiterte. In ihrem zweiten Anlauf, die Erwerbsmigrationspolitik zu vereinheitlichen, ging sie dann mit dem Grünbuch (KOM(2004)811) stärker dialogisch vor. Durch diese „Salami-Taktik“ (Bendel 2009: 24) entstand 2005 der Strategische Plan zur legalen Zuwanderung (KOM(2005)669) und 2007 der erste Vorschlag für die Hochqualifiziertenrichtlinie (KOM(2007)637),<sup>33</sup> die nur einen bestimmten Bereich von Erwerbszuwanderung abdeckt. Verabschiedet wurde schließlich die „Richtlinie 2009/50/EG des Rates vom 25. Mai 2009 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung“, die als Blaue Karte (EU) bekannt ist. Sie gewährt den Mitgliedstaaten für die Umsetzung deutlich mehr Spielräume,<sup>34</sup> als die ursprünglichen Entwürfe vorsahen (dazu ausführlich Fellmer 2013; Bendel 2009; Ku-

czynski/Solka 2009: 219–229). Daher bildet sie insgesamt einen eher schwachen unionsrechtlichen Rahmen.

Für die hier behandelte Frage, was die nationale Gesetzgebung im Bereich der Zuwanderung steuern kann, ist die Hochqualifiziertenrichtlinie dennoch wichtig.

**ⓘ Damit wurde erstmals systematisch ein unionsrechtlicher Rahmen gesetzt, den die Mitgliedstaaten im Bereich der Erwerbsmigration beachten müssen und den sie nicht einfachgesetzlich verändern können. Er gibt den Mitgliedstaaten vor, ein bestimmtes migrationspolitisches Instrumentarium für hoch qualifizierte Drittstaatsangehörige einzuführen, das sie bei Reformen auf der nationalstaatlichen Ebene berücksichtigen müssen.**

Nach der Hochqualifiziertenrichtlinie wurden 2014 und 2016 weitere Richtlinien verabschiedet, die der Steuerung der Erwerbsmigration dienen (sie wurden in Deutschland kürzlich umgesetzt, s. für Details dazu Info-Box 2 sowie Kap. B.4): die Saisonarbeitnehmerrichtlinie,<sup>35</sup> die ICT-Richtlinie<sup>36</sup> und die REST-Richtlinie.<sup>37</sup> Anders als die Hochqualifiziertenrichtlinie betreffen sie zwar jeweils nur einen kleinen Personenkreis. Sie tragen aber dazu bei, die europarechtlichen Vorgaben weiter zu verdichten. Als Kehrseite davon begrenzen sie zugleich die nationalstaatlichen Möglichkeiten, Erwerbsmigration zu steuern.

Absehbar ist zudem, dass die europarechtlichen Vorgaben in diesem Bereich künftig noch weiter verstärkt werden. So wird auf europäischer Ebene derzeit darüber diskutiert, die Hochqualifiziertenrichtlinie zu überarbeiten. Die Europäische Kommission hat im Sommer 2016 einen Entwurf für ihre Neufassung vorgelegt (COM(2016)378), der durchaus weitreichend ist. Er sieht u. a. vor, den personellen und sachlichen Anwendungsbereich erheblich zu erweitern, etwa indem die Gehaltsvorgabe für Regel- und Mangelberufe gesenkt (Art. 5 Abs. 2 u. Abs. 4), für Berufsanfänger und -anfängerinnen ein niedrigeres Gehalt gefordert (Art. 5 Abs. 5) oder die Vorrangprüfung auf wirtschaftliche Ausnahmesituationen beschränkt wird (Art. 6 Abs. 2). Dies wird verbunden mit der Klausel, dass Personen, auf die die Vorgaben des Richtlinienentwurfs zutreffen, zwingend eine Blaue Karte (EU) zu erteilen ist; die Vergabe eines

31 Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren vom 11. März 2015 (BGBl. I, S. 390).

32 S. hierzu die Stellungnahme des SVR (2018) vom 29. Januar 2018.

33 Zeitgleich legte die Kommission den Vorschlag für eine Rahmenrichtlinie zu den Rechten von Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen aller Kategorien vor (KOM(2007)638 endg.).

34 Diese Spielräume hat die Bundesregierung in bemerkenswerter Weise genutzt, als sie die Richtlinie 2012 umsetzte. Dadurch hat sich die Blaue Karte (EU) zum institutionellen Rückgrat der deutschen Erwerbsmigrationspolitik entwickelt. Kap. B.4 geht darauf ausführlich ein. Zur Umsetzung der Richtlinie in deutsches Recht s. auch Thym 2012b; Strunden/Schubert 2012; Herzog-Schmidt 2014; Offer/Ewald 2016: Rn. 12–15.

35 Richtlinie 2014/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2014 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zwecks Beschäftigung als Saisonarbeitnehmer.

36 Richtlinie 2014/66/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen im Rahmen eines unternehmensinternen Transfers.

37 Richtlinie 2016/801/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2016 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zu Forschungs- oder Studienzwecken, zur Absolvierung eines Praktikums, zur Teilnahme an einem Freiwilligendienst, Schüleraustauschprogrammen oder Bildungsvorhaben und zur Ausübung einer Au-pair-Tätigkeit.

## Info-Box 2 EU-Richtlinien im Bereich der Erwerbsmigration

Zur Erwerbsmigration gibt es mittlerweile fünf europäische Richtlinien. Mit Abstand die wichtigste ist die **Hochqualifiziertenrichtlinie** 2009/50/EG.<sup>38</sup> Sie setzt einen europarechtlichen Rahmen für die Zuwanderung akademisch ausgebildeter Personen. Diese müssen dafür nicht nur eine Arbeitsplatzzusage vorweisen, sondern in ihrer neuen Tätigkeit auch ein bestimmtes Mindestgehalt bekommen.

Die **Saisonarbeitnehmerrichtlinie** legt fest, unter welchen Voraussetzungen Nicht-EU-Angehörige als Saisonarbeitskräfte einreisen und beschäftigt werden können. Dies betrifft sowohl kurzfristige Aufenthalte von bis zu 90 Tagen als auch längere Aufenthalte bis zu sechs Monaten. Dabei können die Mitgliedstaaten nach der Richtlinie ausdrücklich (weiterhin) „fest[ ]legen, wie viele Drittstaatsangehörige in ihr Hoheitsgebiet zum Zwecke der Saisonarbeit einreisen dürfen“ (Art. 7). Am Status quo wird sich also erst einmal nichts ändern. Derzeit sind keinerlei entsprechende Vermittlungsabsprachen mit Drittstaaten vorgesehen; Arbeitskräfte aus Drittstaaten können somit derzeit nicht nach Deutschland einreisen, um eine Saisonarbeit aufzunehmen.

Die **ICT-Richtlinie** bezieht sich vor allem auf Personen, die innerhalb eines Konzerns entsandt werden und auf diesem Weg aus einem Drittstaat nach Europa kommen (s. zur Richtlinie ausführlich Klaus 2016). Für sie wird mit der ICT-Karte ein eigener Aufenthaltstitel geschaffen. Dabei werden verschiedene Fallgruppen unterschieden:

- (a) Drittstaatsangehörige, die innerhalb eines Konzerns unmittelbar aus ihrem Heimatland nach Deutschland entsandt werden, erhalten die sog. ICT-Karte (§ 19b AufenthG).
- (b) Wenn Drittstaatsangehörige bereits einen ICT-Aufenthaltstitel für einen anderen EU-Mitgliedstaat besitzen und innerhalb ihres Unternehmens nach Deutschland geschickt werden, erhalten sie je nach Entsendungszeitraum eine bestimmte Art von mobiler ICT-Karte (§§ 19c f. AufenthG).

In den Anwendungsbereich der **REST-Richtlinie** fallen Forschende, Studierende, Schülerinnen und Schüler, bezahlte und unbezahlte Praktikantinnen und Praktikanten, Freiwillige in Freiwilligendiensten und Au-pairs. Kap. B.4 geht ausführlich darauf ein, welche Änderungen (genauer: Erleichterungen) die Umsetzung der Richtlinie für Forschende aus Drittstaaten gebracht hat. Für Studierende wird die bereits seit der Umsetzung der Hochqualifiziertenrichtlinie in Form einer Kann-Bestimmung bestehende Option, nach erfolgreichem Studienabschluss eine Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis um bis zu 18 Monate zur Suche eines dem Abschluss angemessenen Arbeitsplatzes (§ 16 Abs. 4 AufenthG a. F.) zu erhalten, durch einen Rechtsanspruch (§ 16 Abs. 5 AufenthG) ersetzt. Zudem wird ein Rechtsanspruch auf die Aufnahme eines Studiums im Falle einer Zulassung durch die Ausbildungseinrichtung begründet (§ 16 Abs. 1 AufenthG). Die Umsetzung der Richtlinie ermöglicht zudem erstmals, den Aufenthaltswitz des Studiums zu ändern in den der Ausbildung in einem Mangelberuf (§ 16 Abs. 4 AufenthG), so dass Personen, die das Studium abbrechen, um eine Ausbildung aufzunehmen, nicht mehr ausreisen und einen neuen Aufenthaltstitel aus dem Ausland beantragen müssen.

Ergänzend zu diesen vier Richtlinien zu Einzelbereichen gibt es die sog. **Rahmenrichtlinie**.<sup>39</sup> Diese hat zwei Bestandteile: Zum einen soll sie Anwerbeverfahren effizienter machen, etwa indem Antragsverfahren vereinheitlicht oder Arbeits- und Aufenthaltserlaubnis zusammen erteilt werden. Dies wird schon seit dem Zuwanderungsgesetz von 2005 praktiziert, und zwar über das sog. *One-stop-Government*. Zum anderen soll die Richtlinie sicherstellen, dass Beschäftigte aus Drittstaaten, die keinen dauerhaften Aufenthaltsstatus haben, arbeits- und sozialrechtlich möglichst gleichgestellt werden (s. zur Richtlinie umfassend Tewocht 2012: 217–224). Von den anderen Richtlinien unterscheidet sie sich also schon allein dadurch, dass sie keine Zulassungsbedingungen für eine bestimmte Gruppe von Drittstaatsangehörigen festlegt.

38 Die Richtlinie selbst und ihre Umsetzung in deutsches Recht werden in Kap. B.4 ausführlich beschrieben.

39 Richtlinie 2011/98/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über ein einheitliches Verfahren zur Beantragung einer kombinierten Erlaubnis für Drittstaatsangehörige, sich im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufzuhalten und zu arbeiten, sowie über ein gemeinsames Bündel von Rechten für Drittstaatsarbeitnehmer, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten.

rein nationalen Aufenthaltstitels wird ausgeschlossen (Art. 3 Abs. 4). Die Folge davon wäre eine „Quasi-Volleuropäisierung“ der Arbeitsmigrationspolitik zumindest im Segment der qualifizierten Arbeitskräfte“ (Langenfeld/Kolb 2016: 532).

Einer solchen Entwicklung dürften kaum alle EU-Mitgliedstaaten zustimmen – zumal einige von ihnen der Blauen Karte bislang nur eine Nebenrolle zugestanden haben, obwohl sie im Bereich der Erwerbsmigration die zentrale unionsrechtliche Norm bildet. Die Richtlinie, die nach den Verhandlungen zwischen Ministerrat und Europäischem Parlament letztlich verabschiedet werden wird, dürfte sich daher vom Erstentwurf deutlich unterscheiden. Dies ändert aber nichts an der erkennbaren Tendenz, dass unionsrechtliche Vorgaben im Bereich der Erwerbsmigration allgemein wichtiger werden. Ungeachtet dessen hat der nationale Gesetzgeber hier noch deutlich mehr Steuerungsmöglichkeiten als in den anderen Regelungsbereichen, die oben behandelt wurden.

Einen revolutionären Neuanfang im Bereich der Erwerbsmigration markieren die genannten Richtlinien nicht. Vielmehr wurden damit Pfade europäisch überformt, die die Mitgliedstaaten (darunter auch Deutschland) in der Erwerbsmigrationspolitik schon vorher beschritten hatten. Immerhin hat die deutsche Gesetzgebung die Umsetzung der Hochqualifiziertenrichtlinie zum Anlass genommen, um den rechtlichen Rahmen in ganz neuem Maß zu lockern. Zum einen hat sie die Begrenzungs- und Ausnahmeklauseln nicht genutzt, die bei den Verhandlungen der Richtlinie in die endgültige Fassung eingeflossen waren. Dieser Verzicht ging vor allem auf Druck der FDP zurück, die zu dem Zeitpunkt an der Regierung beteiligt war. Ironischerweise hatte vor allem die deutsche Bundesregierung angeregt, diese (nun nicht genutzten) Begrenzungsmöglichkeiten überhaupt in die Richtlinie aufzunehmen (vgl. auch Kolb 2017a). Zum anderen hat die Bundesregierung bei der Umsetzung rechtliche Möglichkeiten ergänzt, die die Richtlinie keineswegs fordert (s. dazu ausführlich Kap. B.4).

**⚠ Für die hier diskutierte Frage ist entscheidend, dass die EU-Gesetzgebung gleichsam als ‚Änderungssperre‘ wirkt: Ihre Vorgaben zur Erwerbsmigrationspolitik verankern viele Spezialbestimmungen, die eine**

**nationale Gesetzgebung nicht mehr abschaffen kann (Thym 2017a: 302–303). Zugleich wird deutlich, dass der nachvollziehbare Wunsch nach einem kurzen und leicht verständlichen Erwerbsmigrationsrecht eine Illusion bleiben wird.** Die bestehenden unionsrechtlichen Vorgaben umfassen im EU-Amtsblatt jetzt schon 92 Seiten.

## B.2.4 Fazit: Erwerbsmigration im Zentrum eines nationalen Einwanderungsgesetzes

Das Thema Einwanderungsgesetz wird in der deutschen Politik wie auch in der Öffentlichkeit derzeit intensiv diskutiert, und die Idee findet breite Zustimmung. Nicht zuletzt verspricht ein solches Gesetz, endlich die fehlende oder jedenfalls mangelhafte Steuerung zu beenden, die die Öffentlichkeit in diesem Bereich sieht. Allerdings sollten die Steuerungsmöglichkeiten eines solchen Gesetzes nicht überschätzt werden. Festzuhalten ist:

**⚠ (1) Was ein Einwanderungsgesetz auf der nationalen Ebene regeln kann, ist deutlich weniger als das, was sich darüber nicht (mehr) steuern lässt.<sup>40</sup> (2) Der größte Gestaltungsspielraum für die nationale Gesetzgebung besteht im Bereich der Erwerbsmigration.** Das spiegeln auch die bislang vorliegenden Entwürfe für ein Einwanderungsgesetz (s. hierzu Kap. B.3). Entsprechend konzentrieren sich die Ausführungen der folgenden Kap. B.3 bis Kap. B.5 auf die Möglichkeiten, den Zuzug von Drittstaatsangehörigen zu regeln, die zum Arbeiten nach Deutschland kommen wollen. Dabei ergeben sich Querbezüge zu anderen Bereichen wie dem Asylrecht, etwa wenn die Möglichkeiten der Erwerbsmigration in einer bestimmten Weise erweitert werden, um das Asylsystem zu entlasten, oder der Familiennachzug gestattet wird, um das Land für Erwerbsmigrantinnen und -migranten generell attraktiver zu machen. **➡ Nicht zuletzt aufgrund dieser Querbezüge erscheint es sinnvoll, ein Einwanderungsgesetzbuch auszuarbeiten. Denn eine Diskussion darüber, wie die geltenden Gesetze vereinfacht und systematisiert werden können, würde diese Querbezüge deutlicher als bisher zutage treten lassen, und damit könnten sie in geeigneter Weise berücksichtigt werden.**

<sup>40</sup> Dabei darf nicht vergessen werden, dass der in den letzten Jahren gewachsene europäische Rahmen den Mitgliedstaaten keineswegs gegen ihren Willen ‚übergestülpt‘ wurde. Vielmehr wurde er von diesen mitverhandelt und -gestaltet.

## Steuerung der Erwerbsmigration: ein analytischer Rahmen

### Der Inhalt in Kürze

Um die rechtlichen Regelungen im Bereich der Erwerbsmigration weiterzuentwickeln, muss zunächst der aktuelle Stand erfasst werden. In diesem Kapitel wird ein dafür geeigneter analytischer Rahmen erarbeitet und vorgestellt. Er berücksichtigt einerseits die Qualifikation der Zuzugswilligen und andererseits, wie eng der Staat eine Zuwanderung an den Arbeitsmarkt bindet.

In Kap. B.2 ist u. a. deutlich geworden, dass Spielräume für Reformen der Einwanderungspolitik vor allem im Bereich der Erwerbsmigration bestehen. Insofern ist es konsequent, dass ausformulierte und zum Teil sogar in Gesetzesform gegossene Vorschläge für ein Einwanderungsgesetz vor allem in diesem Bereich ansetzen und neu definieren, unter welchen Bedingungen Drittstaatsangehörige<sup>41</sup> zu Erwerbszwecken nach Deutschland zuwandern dürfen. Im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD ist die Erarbeitung eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes vereinbart. Der Fokus auf die Erwerbsmigration findet sich aber auch in einem Gesetzentwurf, den die Bundestagsfraktion der SPD im November 2016 vorgelegt und im November 2017 – zu diesem Zeitpunkt davon ausgehend, dass die SPD an der Bundesregierung nicht beteiligt sein würde – in leicht abgewandelter Form in den Deutschen Bundestag eingebracht hat (BT-Drs. 19/44). Er wurde zwar als „Einwanderungsgesetz“ bezeichnet; wie bereits die Langfassung des Titels („Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung der Einwanderung qualifizierter Fachkräfte“) deutlich macht, bezieht er sich aber ausschließlich auf den Bereich der Erwerbsmigration (s. dazu Lehner/Kolb 2017 und Offer 2017 sowie die Stellungnahmen des SVR (2017e), des Bundes der Verwaltungsrichterrinnen und Verwaltungsrichter (2017) und des Deutschen Anwaltvereins (2017)). Im April 2017 brachte die Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen den „Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Einwande-

rungsgesetzes“ zur Beratung in den Bundestag ein (BT-Drs. 18/11854), der sich ebenfalls vor allem (wenn auch nicht nur) mit Erwerbsmigration befasst.<sup>42</sup>

Im Folgenden werden – als Vorbereitung für die Darlegung eigener Reformvorschläge in Kap. B.5 – die Stärken und Schwächen der deutschen Rahmenbedingungen in diesem Bereich analysiert. Vorab wird eine allgemeine Typologie von Maßnahmen entwickelt, mit denen Drittstaatsangehörige dafür gewonnen werden können, zum Arbeiten in ein Land zu kommen.<sup>43</sup> Diese Typologie ist losgelöst vom jeweiligen institutionellen Rahmen und lässt sich somit auf jedes Land anwenden. Sie dient zugleich als Vorarbeit für eine Bestandsaufnahme der deutschen Normen (s. Kap. B.4).

### B.3.1 Möglichkeiten zur Steuerung der Erwerbsmigration: Humankapital und Arbeitsmarktkopplung

Alle Einwanderungsländer unterscheiden in ihren Rechtssystemen zur Erwerbsmigration nach Formen und Wertbarkeit von Qualifikationen. Welche Schwerpunkte sie dabei setzen, kann sich im Laufe der Zeit erheblich verändern. In den 1960er Jahren warben viele westeuropäische Länder (darunter auch Deutschland) vor allem Arbeitskräfte für niedrig qualifizierte (und entsprechend entlohnte) Tätigkeiten an (s. dazu stellvertretend für viele

41 Auf Unionsbürgerinnen und -bürger wäre ein solches Gesetz nicht anzuwenden. Sie genießen das Recht, sich in jedem Mitgliedstaat der EU bis zu drei Monate aufzuhalten und dort Arbeit zu suchen. Gelingt es ihnen, als „Arbeitnehmer oder Selbstständiger im Aufnahmemitgliedstaat“ tätig zu werden (Art. 7 Abs. 1a RL 2004/38/EG), dürfen sie auch länger bleiben. Zu den Grenzen der Steuerung generell s. Kap. B.2.

42 Der Entwurf schlägt beispielsweise auch Änderungen im Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG) vor. Zu dem Gesetz s. ausführlich Kolb/Lehner 2017.

43 Ein erster Entwurf der vorgeschlagenen Typologie findet sich in Kolb 2017b.

Herbert 2001). Ein halbes Jahrhundert später hat sich der Fokus stark verschoben: Im Zentrum stehen weltweit nun fast ausnahmslos qualifizierte Zuwanderer und Zuwanderinnen (s. beispielhaft SVR 2015: 34–42; Groß 2016: 265–267). Als solche galten (gerade in Deutschland) bis vor wenigen Jahren nur Menschen mit einem Hochschulabschluss. Der SVR (2011: 78; 2015: 37) hat diese Strategie wiederholt als „akademische Arroganz“ kritisiert. Mit der Neufassung der Beschäftigungsverordnung von 2013 hat sie ein Ende gefunden: Darin ist die Gruppe der erwünschten Erwerbszuwanderer und -zuwanderinnen breiter gefasst.

Qualifikationsvorgaben, die die Zuwanderung von Arbeitskräften steuern, zielen auf eine bestimmte Art von Humankapital, für das auf dem Arbeitsmarkt des jeweiligen Einwanderungslands ein Bedarf gesehen wird. Eine weitere zentrale politische Stellschraube ist, Erwerbszuwanderung in unterschiedlichem Grad an Arbeitsmarkt-beteiligung zu koppeln. So kann von etwaigen Erwerbsmigrantinnen und -migranten erwartet werden, dass sie direkt nach ihrer Einreise eine berufliche Tätigkeit aufnehmen, die ihrer Qualifikation entspricht. Man kann ihnen aber auch erlauben einzureisen, wenn ihnen noch kein konkreter Arbeitsplatz zugesagt wurde; Voraussetzung dafür ist in der Regel ein bestimmtes Humankapitalprofil. In Deutschland war die Kopplung an den Arbeitsmarkt über viele Jahre besonders streng: Eine Einreise war lange Zeit nur möglich, wenn schon vorher ein Arbeitsplatz fest zugesagt war. Seit 2012 hat sich Deutschland aber auch in dieser Hinsicht geöffnet: Mittlerweile haben Zuwandernde je nach Gruppe verschiedene rechtliche Möglichkeiten, im Land eine Beschäftigung zu suchen. Das Humankapital (s. Kap. B.3.1.1) und die Kopplung an den Arbeitsmarkt (s. Kap. B.3.1.2) bilden die zentralen Kriterien in der Typologie der Rahmenbedingungen von Erwerbsmigrationspolitik, die in diesem Kapitel erarbeitet wird.

### B.3.1.1 Art des Humankapitals

Viele Einwanderungsländer wollen die Zulassung von Arbeitskräften nicht ausschließlich davon abhängig machen, ob ein Arbeitsvertrag zustande kommt,<sup>44</sup> sondern auch die Qualifikationen berücksichtigen, die die Zuwanderungsinteressierten mitbringen. Dafür stehen ihnen vor allem drei Kriterien zur Verfügung: der akademische Abschluss, die nichtakademische berufliche Ausbildung

(wobei beide Qualifikationen durch Zertifikate nachgewiesen werden können) und die Berufserfahrung.

- (1) Akademischer Abschluss: Das Kriterium des akademischen Abschlusses ist ein Klassiker. Im deutschen Recht war es über lange Jahre ein Alleinstellungsmerkmal. Neben deutschen werden auch anerkannte ausländische Hochschulabschlüsse oder solche, die einem deutschen Abschluss entsprechen, zugelassen. Bewertet und anerkannt werden im Ausland erworbene Zertifikate in Deutschland entweder über die Datenbank anabin oder von der Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen (ZAB).
- (2) Berufsausbildung: In den letzten Jahren wurde zunehmend deutlich, dass auf dem deutschen Arbeitsmarkt auch Bedarf an qualifizierten Arbeitskräften ohne akademische Qualifikation besteht. Daher wurde eine im Ausland erworbene Berufsausbildung zu einem weiteren wichtigen Kriterium für die Einwanderung von Arbeitskräften. In der Regel muss eine dafür zuständige Stelle im Inland feststellen, dass die Ausbildung deutschen Standards entspricht. Grundsätzlich kann ein Land natürlich auf eine solche Prüfung verzichten und einfach davon ausgehen, dass eine Bescheinigung aus dem Herkunftsland ausreicht (s. dazu ausführlicher Kap. B.5).
- (3) Berufserfahrung: Das Kriterium der Berufserfahrung hat vor allem durch EU-Vorgaben an Bedeutung gewonnen: Danach sollen auch informelle Kompetenzen berücksichtigt werden, die nicht durch akademische oder berufliche Abschlüsse nachzuweisen sind. Die aktuell gültige Hochqualifiziertenrichtlinie 2009/50/EC stellt den Mitgliedstaaten frei, ob sie neben Personen mit einem Hochschulabschluss auch jenen mit „mindestens fünfjährige[r] einschlägige[r] Berufserfahrung“ (Art. 2g) eine Blaue Karte (EU) erteilen. Nach dem Neuentwurf der Kommission (COM(2016)378 final; s. dazu ausführlich Klaus 2017: 60–72; Langenfeld/Kolb 2016: 527–532) soll den Mitgliedstaaten sogar vorgeschrieben werden, die Blaue Karte (EU) über die Gruppe der akademisch Qualifizierten hinaus zu öffnen.<sup>45</sup> Der Richtlinienentwurf bezieht sich allgemein auf Drittstaatsangehörige mit einem „höheren beruflichen Bildungsabschluss“ (Art. 5 Abs. 1c). Dieser kann nachgewiesen werden durch „ein Hochschulabschlusszeugnis oder durch höhere berufliche Fertigkeiten“ (Art. 2g). Letztere wiederum definiert Art. 2i als „mindestens dreijährige[] einschlägige[]

44 Dies ist keineswegs eine rein theoretische Möglichkeit. Schweden hat 2008 in einem bemerkenswerten Schwenk seine Erwerbsmigrationspolitik radikal geändert. Entscheidend sind dort nun die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber: Sie können ohne weitere Beschränkungen Drittstaatsangehörige anwerben, sofern die geschlossenen Arbeitsverträge den Bestimmungen der Tarifverträge entsprechen (s. dazu auch SVR 2015: 38–40; Parusel 2010: 477–488). In eine ähnliche Richtung weist der Entwurf für ein Einwanderungsgesetz, den die Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen kürzlich vorgelegt hat; s. dazu vor allem § 18 Abs. 2 des Entwurfs eines Gesetzes zur Einführung eines Einwanderungsgesetzes (EinwG-E) i. V. m. der Neuregelung von § 8 Abs. 1 AufenthG.

45 Entsprechend fehlt im Richtlinienentwurf COM(2016)378 final in Bezug auf nicht akademisch ausgebildete Fachkräfte die Einschränkung „sofern im innerstaatlichen Recht vorgesehen“, die in Art. 2g RL 2009/50/EG enthalten ist.

Berufserfahrung [...], deren Niveau mit einem Hochschulabschluss vergleichbar ist“.

Zu bedenken ist in diesem Zusammenhang, dass „die deutsche Bildungs- und Wirtschaftsordnung, [...] durchaus mit Erfolg, auf staatlich zertifizierte Abschlüsse“ setzt – und damit vor allem auf die Wege (1) und (2), während „in anderen Ländern [...] die Berufsausbildung mit formalen Abschlüssen [...] eine geringere Rolle“ (Thym 2017d: 207) spielt. Die Ausbildungsstrukturen in vielen Herkunftsländern möglicher Erwerbsmigranten und -migrantinnen unterscheiden sich von denen in Deutschland jedoch erheblich. ➔ **Um Fachkräfte zu gewinnen, muss sich Deutschland also womöglich stärker für den dritten Weg öffnen oder im Bereich von (2) auf eine Feststellung der Gleichwertigkeit verzichten. Dies würde einen gewissen Strukturwandel im nationalen Arbeitsmarkt erfordern, der als Deformalisierung und Deinstitutionalisierung beschrieben werden kann.** Welche Möglichkeiten und Konsequenzen dies für Deutschland bringen könnte, wird in Kap. B.4 und Kap. B.5 behandelt.

### B.3.1.2 Grad der Arbeitsmarktkopplung

Neben dem Kriterium des Humankapitals können Normen zur Regulierung der Erwerbsmigration danach unterteilt werden, inwieweit sie eine Zuwanderung direkt an den nationalen Arbeitsmarkt koppeln. Auch hier lassen sich idealtypisch drei Ausprägungen beschreiben:

- (1) Manche Länder verzichten völlig darauf, Zuwanderung an den nationalen Arbeitsmarkt zu koppeln, und erteilen eine sofortige Niederlassungserlaubnis unabhängig von der Frage, ob ein Arbeitsvertrag vorliegt (sie verlassen sich darauf, dass das betreffende Humankapital eine Integration in den Arbeitsmarkt wahrscheinlich macht). Ein prominentes Beispiel dafür ist Kanada: Zuwanderungsinteressierte werden über ein hochgradig selektives Punktesystem ausgewählt, das in den letzten Jahren immer stärker ausdifferenziert wurde. Wenn sie diesen Auswahlprozess erfolgreich bestehen, wird ihnen sofort der Weg in einen Daueraufenthalt eröffnet; sie müssen dafür nicht nachweisen, dass schon bei der Einreise ein Arbeitsvertrag besteht. Andere Formen der Erwerbsmigration, gerade im geringer qualifizierten Bereich, sollen dagegen als temporäre Migration grundsätzlich keine Bleibeperspektive haben.
- (2) Das deutsche und auch das europäische Migrationsrecht ermöglichen hingegen eine „abgestufte Aufenthaltserlaubnis“ (Thym 2012b: 7). Nach diesem Modell erhalten Zugewanderte zunächst eine befristete Aufenthaltserlaubnis. Unter bestimmten Bedingungen schließt daran aber eine Niederlassungserlaubnis an. Diese steht prinzipiell auch jenen offen, die zuerst eine befristete Erlaubnis erhalten – anders als bei der nordamerikanischen Unterteilung

in dauerhafte und zeitweilige Migration. Diesem Modell entsprechen Maßnahmen im Bereich der Erwerbszuwanderung: Zwar kann die Einreise gestattet werden, wenn noch kein Arbeitsvertrag vorliegt bzw. zugesagt ist. Ein Aufenthalt zur Arbeitssuche ist aber befristet. Verstetigt wird der Aufenthalt nur bei erfolgreicher Arbeitsmarktintegration. Dafür muss die betreffende Person in der Regel eine Beschäftigung aufnehmen, die ihrer Qualifikation entspricht.

- (3) Schließlich gestatten manche Programme die Einreise nur unter der Bedingung, dass bereits ein Arbeitsvertrag vorliegt bzw. zugesagt ist. Solche Programme bilden bei allen Einwanderungsländern eine zentrale Säule im Einwanderungssystem. Auch hier wird in Europa zumeist im ersten Schritt eine befristete Aufenthaltserlaubnis erteilt, die dann in eine Daueraufenthalts- bzw. eine Niederlassungserlaubnis überführt werden kann.

Diese Unterscheidung ist zunächst analytischer Natur. Für ein Land wie Deutschland wirkt das Kriterium der Arbeitsplatzzusage auch als Filter. Denn das Land bietet im internationalen Vergleich eine hohe soziale Absicherung. Somit muss es stärker darauf bedacht sein, eine befürchtete ‚Einwanderung in die Sozialsysteme‘ zu vermeiden, als Einwanderungsländer wie etwa die USA, in denen soziale Sicherungssysteme kaum ausgebildet sind.

➔ **Für Deutschland hat es sich grundsätzlich bewährt, die Arbeitsplatzzusage zum wichtigsten Kriterium für Erwerbszuwanderung zu machen. Der SVR (2014: 74) beschreibt dieses Strukturelement als „Arbeitsmarkterdung“, über die sichergestellt werden kann, dass Zuwandernde nicht unter ihren Qualifikationen beschäftigt werden. ➔ Somit spricht viel dafür, bei der Regulierung von Erwerbsmigration insgesamt besonderes Gewicht auf entsprechende Voraussetzungen zu legen. Das muss aber nicht kategorisch ausschließen, dass Zuwanderungswillige auch ohne konkrete Arbeitsplatzzusage einreisen können.**

### B.3.2 Ein Analyserahmen für das Erwerbsmigrationsrecht

Die in den vorangegangenen Abschnitten vorgeschlagenen Abgrenzungen lassen sich nun zu einer Matrix verbinden, mit der die strukturelle Anlage von Erwerbsmigrationspolitik analysiert werden kann (Tab. B.2). In den Spalten dieser Matrix werden als Kriterium die Qualifikationsanforderungen (z. B. Hochschulabschluss) abgetragen. Die Zeilen der Matrix bilden die Kopplung an den nationalen Arbeitsmarkt ab. Ein hoher Kopplungsgrad besteht z. B. dann, wenn für die Einreise bereits ein Arbeitsvertrag vorliegen muss. Dabei ist zu beachten, dass sich die beiden hier angelegten Dimensionen wechselseitig stark beeinflussen können.

Tab. B.2 Analysematrix zur Kombination von Kriterien in verschiedenen arbeitsmigrationspolitischen Modellen

		Hauptkriterium im Bereich des Humankapitals		
		Berufserfahrung	anerkannte Berufsausbildung	akademischer Abschluss
Grad der Kopplung an den nationalen Arbeitsmarkt	hoch (Arbeitsvertrag als Voraussetzung)	7	8	9
	mittel (Möglichkeit, zur Arbeitssuche einzureisen)	4	5	6
	gering (keine Kopplung)	1	2	3

Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Kolb 2017b: 147

Beim Humankapital können entsprechend der oben skizzierten Einteilung mit Blick auf das Hauptkriterium der Qualifikation folgende Grade unterschieden werden:

- Einreisewillige müssen ein bestimmtes Maß an Berufserfahrung (ggf. auf einem bestimmten Niveau) nachweisen.
- Einreisewillige müssen eine Berufsausbildung nachweisen, die die jeweils zuständige Stelle in der Regel als der einheimischen gleichwertig anerkennen muss.
- Einreisewillige müssen einen anerkannten akademischen Abschluss nachweisen.

Bei der Kopplung an den nationalen Arbeitsmarkt sind wie oben ausgeführt ebenfalls drei Grade zu unterscheiden:

- Geringe Kopplung: Solche Programme verzichten völlig darauf, den Zuzug an den nationalen Arbeitsmarkt zu binden. Sie erlauben nicht nur, zur Arbeitsplatzsuche einzureisen, sondern erteilen sofort eine Niederlassungserlaubnis (und verlassen sich bezüglich der Arbeitsmarktintegration auf das geforderte Qualifikationsniveau).

- Mittlere Kopplung: Solche Programme gestatten zwar eine Einreise, ohne dass bereits ein Arbeitsvertrag vorliegt bzw. zugesagt ist. Um den Aufenthalt über eine befristete Suchphase hinaus zu verstetigen, setzen sie aber eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration voraus.
- Hohe Kopplung: Solche Programme gestatten die Einreise nur, wenn bereits ein Arbeitsvertrag vorliegt bzw. zugesagt ist.

Die deutschen Rechtsnormen zur Erwerbsmigration lassen sich nun in dieses Raster einordnen und damit genauer diskutieren – auch im Vergleich zu anderen Modellen der Arbeitsmigration. Auf dieser Basis soll nun in Kap. B.4 und Kap. B.5 erörtert werden, wo das deutsche Recht weiterentwickelt oder angepasst werden muss, auch mit Blick auf die oben angesprochenen volkswirtschaftlichen Bedarfe. Die Matrix soll helfen zu identifizieren, in welchen Punkten die Erwerbsmigration noch besser gesteuert werden kann und sollte. Auf dieser Grundlage können ggf. mit Blick auf ein Einwanderungsgesetz passgenaue Ergänzungen vorgeschlagen werden.

## Die deutsche Erwerbsmigrationspolitik und Optionen ihrer Weiterentwicklung

### Der Inhalt in Kürze

Die Regelungen des Zuzugs für akademisch qualifizierte Fachkräfte sind in Deutschland – auch im internationalen Vergleich – sehr offen und liberal. Im Zentrum dieses Regelwerks steht die Blaue Karte (EU). Für beruflich qualifizierte Fachkräfte haben sich die Zuzugsmöglichkeiten dagegen in den letzten Jahren deutlich weniger entwickelt. Entsprechend ist besonders in diesem Bereich einiges nachzuholen.

Die in Kap. B.3 erarbeitete Analysematrix lässt sich länderübergreifend als Ordnungsschema für die Portfolios erwerbsmigrationspolitischer Maßnahmen verwenden, die sich immer stärker ausdifferenzieren. In Kap. B.4 werden nun die in Deutschland geltenden Rahmenbedingungen für diesen Bereich auf dieses Schema übertragen. Anhand der ‚Füllung‘ der Matrix lassen sich Schwerpunkte und Desiderate der deutschen Politik aufzeigen. Dies leistet gleichzeitig die Vorarbeit dafür, einen erwerbsmigrationspolitischen Reformvorschlag zu entwickeln (s. Kap. B.5).

### B.4.1 Die Blaue Karte (EU) als Kernelement des deutschen Erwerbsmigrationsrechts

Im Mittelpunkt der deutschen Erwerbsmigrationspolitik steht die sog. Blaue Karte (EU). Sie folgte aus der EU-Hochqualifiziertenrichtlinie, die mit § 19a AufenthG in deutsches Recht umgesetzt wurde (s. Info-Box 2 in Kap. B.2.3).<sup>46</sup> Mittlerweile hat sich die Blaue Karte (EU) zum „zentralen Aufenthaltstitel der Arbeitsmigration“ entwickelt (BMI 2012: 2; s. für eine ähnliche Einschätzung auch Mastmann 2016: V). Das Bundesministerium des Innern (BMI), das für die Umsetzung der Richtlinien zuständig ist, hatte dies von Anfang an angekündigt. Derzeit wird auf europäischer Ebene über eine Neufassung der Richtlinie verhandelt (s. auch Kap. B.2). Danach ist absehbar, dass die Blaue Karte (EU) ihre zentrale Stellung im deutschen Recht auch künftig behalten wird.

Für die Erteilung einer Blauen Karte gibt es im Wesentlichen drei Voraussetzungen. Zwei davon beziehen sich direkt auf Kriterien der in Kap. B.3 vorgestellten Analysematrix. Das dritte dient der Feinsteuerung.

- (1) Das erste Kriterium ist die Qualifikation der betreffenden Person (die in Tab. B.2 in den Spalten abgetragen ist): Hier erfordert die Blaue Karte (EU) entweder einen deutschen Hochschulabschluss oder einen ausländischen Hochschulabschluss, der in Deutschland anerkannt oder aber einem deutschen Hochschulabschluss vergleichbar ist. In ihrer jetzigen Form richtet sich die Blaue Karte (EU) also nur an Menschen mit einem akademischen Abschluss. Dabei erlaubt die Richtlinie selbst den Mitgliedstaaten, auch Personen mit „mindestens fünfjährige[r] einschlägige[r] Berufserfahrung“ (Art. 2g RL 2009/50/EG) eine Blaue Karte (EU) zu erteilen. Bislang hat die Bundesregierung dafür jedoch keine Regelung erlassen. Sie begründet dies damit, dass bislang „kein Verfahren existiert, mit dem festgestellt werden kann, wann eine mindestens fünfjährige Berufserfahrung eine Qualifikation vermittelt hat, die mit einem Hochschulabschluss im Sinne von Abs. 1 Ziff. 1a vergleichbar ist“ (Stiegeler 2016: Rn. 17).
- (2) Das zweite Kriterium für eine Blaue Karte (EU) ist der Grad der Kopplung an den nationalen Arbeitsmarkt (dieser ist in Tab. B.2 in den Zeilen abgetragen, s. Kap. B.3): Eine Blaue Karte (EU) wird nur erteilt, wenn ein in Deutschland ansässiges Unternehmen einen Arbeitsplatz fest zugesagt hat, der der Qualifikation der betreffenden Person entspricht.

<sup>46</sup> Gesetz zur Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie der Europäischen Union vom 1. Juni 2012 (BGBl. I, S. 1224).

- (3) Das dritte Kriterium ist das Gehalt. Hier hat die deutsche Gesetzgebung die Vorgaben der Richtlinie (Art. 5 Abs. 3 bzw. Abs. 5 RL 2009/50/EG) durch eine abstrakte Mindestvorgabe umgesetzt: Für die Erteilung einer Blauen Karte muss der sozialversicherungspflichtige Bruttolohn mindestens zwei Drittel der Beitragsbemessungsgrenze der gesetzlichen Rentenversicherung betragen (§ 2 Abs. 1 Nr. 2a BeschV) bzw. bei Angehörigen von Mangelberufen<sup>47</sup> 52 Prozent (§ 2 Abs. 2 BeschV). Die konkreten Mindestgehälter ergeben sich dann über § 3 Abs. 1 Nr. 1 der Sozialversicherungs-Rechengrößenverordnung für das entsprechende Jahr. Danach mussten Zuwanderungswillige 2017 im Bereich der Regelberufe ein Bruttojahresgehalt in Höhe von 50.800 Euro erzielen, bei einem Mangelberuf reichten 39.624 Euro. Für 2018 sind 52.000 Euro bzw. 40.560 Euro erforderlich.

Die Blaue Karte (EU) ist als ‚Akademikermaßnahme‘ für Personen mit bereits vorhandenem Arbeitsvertrag in Feld 9 der Matrix zu verorten. Ihre Umsetzung bildet einen (vorläufigen) Höhepunkt in der Geschichte der deutschen Erwerbsmigrationspolitik, die sich seit fünfzehn Jahren zunehmend liberalisiert.

### B.4.2 Systematische Ergänzungen und Alternativen zur Blauen Karte (EU) im deutschen Recht

Ergänzend zur europarechtlich vorgegebenen Blauen Karte (EU) als ‚Premiumkategorie‘ der Erwerbsmigration gibt es verschiedene nationalstaatliche Möglichkeiten der Zuwanderung. Dass diese weiteren Regelungen exakt an den genannten Voraussetzungen für die Erteilung der Blauen Karte (Arbeitsvertrag, Mindesteinkommen, akademischer Abschluss) ansetzen, zeigt die Konsistenz des deutschen Rechts. Entsprechend geht es hier also um Ergänzungen oder Ausweichmöglichkeiten in Bezug auf (1) die Qualifikation, (2) den Arbeitsvertrag und (3) das Einkommen.

- (1) **Qualifikation:** Die Blaue Karte (EU) ist so angelegt, dass sie sich auf akademisch ausgebildete Personen beschränkt. Nichtakademisch ausgebildete Fachkräfte fallen nicht in ihren Anwendungsbereich. Bevor 2013 die Beschäftigungsverordnung (BeschV) reformiert wurde, war es kaum möglich, entsprechende Fachkräfte aus dem Ausland in Deutschland zu beschäftigen.<sup>48</sup> Seit der Reform können nun auch nichtaka-

demische Fachkräfte zu Erwerbszwecken zuwandern. Konkret schuf § 6 Abs. 2 Nr. 2 BeschV diese Möglichkeit für Fachkräfte, die einen Berufsabschluss in einem Mangelberuf und eine Arbeitsplatzzusage vorweisen können; diese Norm ist in der oben abgebildeten Matrix in Feld 8 zu verorten. Eine Vorrangprüfung wird nicht durchgeführt (§ 6 Abs. 3 BeschV). Geprüft wird allerdings, ob die Arbeitsbedingungen denen vergleichbarer Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen entsprechen (Lutz 2016b: Rn. 22). Wichtig ist, dass die im Ausland erworbene Berufsqualifikation von einer „nach den Regelungen des Bundes oder der Länder für die berufliche Anerkennung zuständige[n] Stelle“ (§ 6 Abs. 2 S. 1 BeschV) als einer inländischen qualifizierten Berufsausbildung gleichwertig anerkannt wurde. Darauf wird in der Diskussion zu möglichen Weiterentwicklungen des deutschen Rechts (s. Kap. B.5) ausführlicher eingegangen.

- (2) **Arbeitsvertrag:** Darüber hinaus wird die Blaue Karte (EU) auf der Ebene des Arbeitsvertrags durch ein Suchrecht ergänzt. Bei der Umsetzung der Hochqualifiziertenrichtlinie wurde im deutschen Recht eine Möglichkeit geschaffen, die unionsrechtlich nicht vorgegeben war: Nach § 18c AufenthG können Personen mit Hochschulabschluss auch ohne Arbeitsvertrag für maximal sechs Monate nach Deutschland kommen, um hier einen Arbeitsplatz nach §§ 18ff. AufenthG zu suchen. Ist die Suche erfolgreich, kann ein Daueraufenthaltsrecht erteilt werden. Diese Regelung war ursprünglich bis zum 31. Juli 2016 befristet, mit dem Gesetz zur Bleiberechtsreform<sup>49</sup> wurde sie aber verstetigt. Die Suchoption nach § 18c AufenthG ist in der Matrix in Feld 6 zu verorten. Sie ist deshalb (auch symbolisch) bedeutsam, weil damit erstmals Instrumente der Potenzialzuwanderung ins deutsche Recht aufgenommen wurden; konkret können damit auch Personen ohne Arbeitsvertrag neu zuwandern. Für Menschen, die bereits in Deutschland leben, wurden entsprechende Regelungen im Aufenthaltsgesetz ergänzt und über die Jahre schrittweise ausgebaut (s. z. B. § 16 Abs. 5; § 17a Abs. 4; § 20 Abs. 7 AufenthG).
- (3) **Einkommen:** Unter bestimmten Voraussetzungen können schließlich auch Personen zum Arbeiten einreisen, die die Gehaltsvoraussetzung der Blauen Karte nicht erfüllen. Als „Auffangregelung“ (Döring 2016: 1034) dient hier § 18 Abs. 4 AufenthG i. V. m. § 2 Abs. 3 BeschV. Dabei wird die Gehaltsvoraus-

47 Diese sind definiert als Berufe, die „zu den Gruppen 21, 221 oder 25 nach der Empfehlung der Kommission vom 29.10.2009 über die Verwendung der Internationalen Standardklassifikation der Berufe (ABl. L 292 vom 10.11.2009, S. 31)“ gehören. Gruppe 21 umfasst „Naturwissenschaftler, Mathematiker und Ingenieure“, Gruppe 221 „Ärzte“ und Gruppe 25 „akademische und vergleichbare Fachkräfte in der Informations- und Kommunikationstechnologie“.

48 Bis zur Reform der BeschV musste nachgewiesen werden, dass es im öffentlichen Interesse liegt, die betreffende Person zu beschäftigen.

49 Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung vom 27. Juli 2015 (BGBl. I, S. 1386).

setzung der Blauen Karte (§ 2 Abs. 1 Nr. 2a bzw. § 2 Abs. 2 BeschV) ersetzt durch die Vorrangprüfung (§ 39 AufenthG).

### B.4.3 Berufs- und länderspezifische Zuwanderungsmöglichkeiten

Die Möglichkeiten, zu Erwerbszwecken nach Deutschland einzureisen, erschöpfen sich aber nicht mit der Blauen Karte und den aufgezeigten Alternativen, die daran direkt anknüpfen. Vielmehr existieren zahlreiche weitere Zuwanderungswege. Diese beschränken sich allerdings auf bestimmte Einzelgruppen und sind damit in der Regel nur auf vergleichsweise wenig Personen anzuwenden.

#### B.4.3.1 Regelungen für bestimmte Berufe bzw. Tätigkeiten

Hierzu gehören die auf bestimmte Berufe bzw. Tätigkeitsprofile ausgerichteten Regeln, etwa für „Wissenschaftler mit besonderen fachlichen Kenntnissen“ (§ 19 AufenthG), „Sprachlehrer und Spezialitätenköche“ (§ 11 BeschV), „vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung anerkannt[e]“ Journalisten (§ 18 BeschV), „Berufssportler“ (§ 22 Nr. 4 BeschV), „Mitglieder der Besatzungen von Seeschiffen im internationalen Verkehr“ (§ 24 BeschV) oder Personen, die „eine künstlerische oder artistische Beschäftigung oder eine Beschäftigung als Hilfspersonal, das für die Darbietung erforderlich ist, ausüben“ (§ 25 BeschV). Damit gibt es in Deutschland zwar nicht über fünfzig verschiedene Aufenthaltstitel, wie es in der öffentlichen Diskussion oft heißt (tatsächlich sind es sechs, denn für die Umsetzung der ICT-Richtlinie (s. Kap. B.2) musste ein neuer eingeführt werden). Es werden aber fünfzig verschiedene Aufenthaltsw Zwecke unterschieden, also Gründe, für die auf einer bestimmten Rechtsgrundlage eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden kann. Auffällig ist bei der öffentlichen Diskussion, dass diese Vielzahl von Möglichkeiten in Deutschland als Ausweis einer besonderen Komplexität gilt – in Kanada, dem zentralen Bezugspunkt für Erwerbsmigrationspolitik, wird exakt dieselbe Zahl dagegen als Beweis für Offenheit gepriesen.<sup>50</sup>

➔ In jedem Fall gäbe es gerade bei den verschiedenen Aufenthaltswzwecken sicherlich Spielraum, um bei der

#### Erarbeitung eines EGB die Regelungen zu vereinfachen und Komplexität abzubauen.

Mit § 20 AufenthG ist als Element der Erwerbsmigrationspolitik kürzlich auch eine Zugungsoption deutlich wichtiger geworden, die sich auf eine bestimmte Form des Arbeitens richtet: Eine Aufenthaltserlaubnis erhalten danach bis August 2017 Forschende,<sup>51</sup> die „eine wirksame Aufnahmevereinbarung zur Durchführung eines Forschungsvorhabens mit einer Forschungseinrichtung abgeschlossen“ hatten, „die für die Durchführung des besonderen Zulassungsverfahrens für Forscher im Bundesgebiet [...] anerkannt ist“. Diese Norm ist im Hinblick auf die Grundsätze des Rechts interessant, denn damit werden erstmals entsprechend zertifizierte<sup>52</sup> „öffentliche und private Forschungseinrichtungen unter Einschluss von Industrieunternehmen formell in die staatliche Zulassungsentscheidung eingebunden“ (Thym 2010: 157). Faktisch war sie bislang aber eher unbedeutend: 2016 sind über § 20 AufenthG lediglich 422 Personen eingereist (Tab. B.3).

Es ist jedoch zu erwarten, dass dieser Passus für Forschende als allgemeine Möglichkeit der Erwerbsmigration künftig an Bedeutung gewinnen wird. Denn im Sommer 2017 wurde ein umfassendes Richtlinienpaket umgesetzt. Zu diesem gehört auch die „Richtlinie 2016/801/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2016 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zu Forschungs- oder Studienzwecken, zur Absolvierung eines Praktikums, zur Teilnahme an einem Freiwilligendienst, Schüleraustauschprogrammen oder Bildungsvorhaben und zur Ausübung einer Au-pair-Tätigkeit“, die auch als REST-Richtlinie bezeichnet wird (s. dazu Kap. B.2 sowie von Diest 2017: 251–256). Daraus ergeben sich für diesen Bereich konkret drei Änderungen:

(1) Aufgrund entsprechender Vorgaben in Art. 25 Abs. 1, 3 u. 7 der REST-Richtlinie wurde in § 20 AufenthG ein neuer Abs. 7 integriert: Nach Abschluss der Forschungstätigkeit kann die Aufenthaltserlaubnis um bis zu neun Monate verlängert werden, damit die betreffende Person eine ihrer Qualifikation entsprechende Erwerbstätigkeit suchen kann.<sup>53</sup> Damit erhalten Forschende nach Abschluss eines Projekts einen eigenen Suchtitel. Bislang konnten sie dazu schon § 18c Abs. 3 AufenthG nutzen, der im September

50 S. z. B. [www.canadavisa.com](http://www.canadavisa.com); [www.canadianimmigration.com/immigration-to-canada](http://www.canadianimmigration.com/immigration-to-canada); [www.canadianimmigration.net/immigration](http://www.canadianimmigration.net/immigration); [www.canadavisa.com/canadian-immigration-visas.html](http://www.canadavisa.com/canadian-immigration-visas.html) (18.01.2018).

51 Forschungstätigkeit ist in Art. 2b RL 2005/71/EG und Art. 3 Nr. 9 RL 2016/801/EU allgemein definiert als „systematisch betriebene, schöpferische Arbeit mit dem Zweck der Erweiterung des Wissensstands, einschließlich der Erkenntnisse über den Menschen, die Kultur und die Gesellschaft, sowie der Einsatz dieses Wissens mit dem Ziel, neue Anwendungsmöglichkeiten zu finden“.

52 Für die Zertifizierung ist das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) zuständig; s. [www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Forschung/ListenAnerkennungsverfahren/001-liste-der-erkennungenn\\_xls.html?nn=1367224](http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Forschung/ListenAnerkennungsverfahren/001-liste-der-erkennungenn_xls.html?nn=1367224) (18.01.2018).

53 Dafür muss die aufnehmende Einrichtung bestätigen, dass das Forschungsvorhaben abgeschlossen ist. In der Suchphase dürfen die betreffenden Personen uneingeschränkt arbeiten, um ihren Lebensunterhalt zu sichern.

Tab. B.3 Zuzüge von Fachkräften aus Drittstaaten 2009 bis 2016

Passus im AufenthG	2009	2010	2011	2012	2013 <sup>54</sup>	2014	2015	2016
§ 18 Abs. 4 (qualifizierte Beschäftigung)	14.816	17.889	23.912	23.191	17.185	19.515	18.994	22.387
§ 19 (Hochqualifizierte)	169	219	370	244	27	31	31	25
§ 19a (Blaue Karte (EU) Regelberufe)				1.387	2.786	3.099	3.786	4.729
§ 19a (Blaue Karte (EU) Mangelberufe)				803	1.865	2.279	3.006	3.309
§ 20 (Forschende)	140	211	317	366	444	397	409	422
§ 21 (Selbständige)	1.024	1.040	1.347	1.358	1.690	1.781	1.782	1.733

Quelle: BMI/BAMF 2016: 68; BAMF 2017a: 84

- 2013 ergänzt wurde.<sup>55</sup> § 20 Abs. 7 AufenthG eröffnet dem betreffenden Personenkreis also keine neuen Suchrechte. Aber immerhin privilegiert er hoch qualifizierte Personen, die als Forschende beschäftigt sind, bei der Arbeitssuche gegenüber anderen Hochqualifizierten.<sup>56</sup>
- (2) Mit dem aktuellen Richtlinienumsetzungsgesetz wurde außerdem der § 2 Abs. 3 S. 6 AufenthG gestrichen. Dieser stellte für Forschende etwas höhere Anforderungen an die Sicherung des Lebensunterhalts (konkret musste ihr Einkommen mindestens zwei Drittel der Bezugsgröße nach § 18 SGB IV betragen). Mit der Änderung gilt nun auch für sie die allgemeine Voraussetzung, dass ihr Lebensunterhalt gesichert sein muss (§ 5 Abs. 1 Nr. 1 i. V. m. § 2 Abs. 3 AufenthG).<sup>57</sup> Ob das die Erteilung von Arbeits-erlaubnissen für diese Gruppe wirklich erleichtert, ist allerdings fraglich. Angestellte aus den Auslandsvertretungen geben zu bedenken, dass durch den Wegfall dieser Spezialklausel der Prüfaufwand steigen könnte, denn nun müsse der Lebensunterhalt wieder umfassend geprüft werden und eben nicht mehr lediglich ein fester Betrag, der über § 18 SGB IV berechnet werden kann. Entsprechend sollte

- im Visa-Handbuch sichergestellt sein, dass diese Fälle unbürokratisch gehandhabt werden.
- (3) Von Bedeutung könnte aber eine andere Neuerung sein, nämlich der in § 20 Abs. 1 AufenthG ergänzte Buchstabe b: Danach können Forschende nun auch dann auf der Basis von § 20 AufenthG eine Aufenthaltserlaubnis als solche erhalten, wenn sie nicht in Einrichtungen arbeiten, die „für die Durchführung des besonderen Zulassungsverfahrens für Forscher im Bundesgebiet anerkannt“ sind. Das soll auch die bisherige Praxis beenden, dass das Aufenthaltsrecht Forschende nach der Art der Aufnahmeeinrichtung unterschiedlich behandelt. Nun können über die betreffende Regelung auch Forschende nach Deutschland kommen, die von einem privatwirtschaftlichen Unternehmen angestellt werden. Diese Reform soll die Einreisemöglichkeiten für Forschende im Aufenthaltsrecht bündeln, wie es die Umsetzung der Richtlinie anstrebt.<sup>58</sup> Personen, die sowohl in den personellen Anwendungsbereich des § 20 (Forschende) als auch in den der Blauen Karte (§ 19a AufenthG) fallen, können faktisch aber auch zukünftig wählen (s. entsprechend Abschnitt 2.0.1.3. der aktuellen Anwendungshinweise des Bundesministeriums des Innern; von Diest 2017:

54 Mayer (2017: 119) weist darauf hin, dass die „Delle im Jahr 2013 [...] ein statistisches Artefakt“ ist: Da kroatische Staatsangehörige seit dem EU-Beitritt des Landes am 01.07.2013 keinen Aufenthaltstitel mehr beantragen müssen, fallen sie aus der Statistik heraus.

55 Dies geschah vor allem auf Initiative der sächsischen Landesregierung. Nach dem ergänzten Abs. 3 gilt § 18c auch für „Ausländer, die sich bereits im Bundesgebiet aufhalten“, sofern sie „unmittelbar vor Erteilung der Aufenthaltserlaubnis nach Absatz 1 im Besitz eines Aufenthaltstitels zum Zweck der Erwerbstätigkeit waren“ (s. dazu Strunden/Schubert 2012).

56 Konkret besteht dieses Privileg darin, dass die Betroffenen bis zu drei Monate länger nach einer Arbeitsstelle suchen können und – was sicher wichtiger ist – dass sie in der Suchphase uneingeschränkt erwerbstätig sein dürfen.

57 Die Richtlinie 2016/801/EU stellt den Mitgliedstaaten frei, dafür einen bestimmten Betrag festzulegen (Art. 7 Abs. 3 RL 2016/801/EU). Insofern bedeutet es eine Vereinfachung, wenn diese unionsrechtlich nicht vorgegebene Spezialnorm gestrichen wird.

58 Die Bundesregierung und vor allem das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) erhoffen sich davon u. a. verlässliche Informationen darüber, wie viele Forschende aus Drittstaaten einreisen und wie attraktiv Deutschland somit als Wissenschaftsstandort ist. Die Bundesregierung hält diese Änderung nach den Vorgaben der REST-Richtlinie für notwendig. Konkret deutet sie Art. 2 und Erwägungsgrund 29 sowie Art. 4 Abs. 2 der Richtlinie so, dass Aufenthalte zu Forschungszwecken künftig nur noch über § 20 AufenthG möglich sein sollen (von Diest 2017: 254). Unmittelbar ergibt sich dies weder aus dem Wortlaut von Art. 2 noch aus dem von ErWG 29 RL 2016/801/EU. Man kann u. U. aber Art. 4 Abs. 2 der Richtlinie so auslegen (hierzu Hailbronner/Thym 2016: Rn. 28–33). Laut dem dafür zuständigen BMI hat die Europäische Kommission diese Rechtsauffassung bestätigt.

### Info-Box 3 Zuwanderungsmöglichkeiten für Selbständige aus Drittstaaten

In Kap. B.4 beschränken sich die Ausführungen zur Erwerbsmigration auf den Bereich der abhängigen Beschäftigung. Zusätzlich gibt es selbstverständlich auch Zugangsmöglichkeiten für ausländische Selbständige, die in den letzten Jahren mehrfach geändert wurden. Die einschlägige Norm für diese Gruppe ist § 21 AufenthG.<sup>59</sup> Danach können Personen, die nicht die deutsche Staatsangehörigkeit oder die eines anderen EU-Mitgliedstaats haben, für höchstens drei Jahre eine befristete Aufenthaltserlaubnis als Selbständige erlangen, wenn an ihrer selbständigen Tätigkeit ein wirtschaftliches Interesse oder ein regionaler Bedarf besteht (§ 21 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 AufenthG), die Tätigkeit sich auf die Wirtschaft erwartbar positiv auswirken wird (§ 21 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 AufenthG) und die Finanzierung nachweislich gesichert ist (§ 21 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 AufenthG). Bei erfolgreichem Geschäftsverlauf kann die Aufenthalts- in eine Niederlassungserlaubnis umgewandelt werden. Frühere Fassungen von § 21 AufenthG nannten Regelbeispiele für die Erteilung einer entsprechenden Aufenthaltserlaubnis,<sup>60</sup> etwa Mindestinvestitionssummen. Diese Regeln wurden zunächst durch das Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz (ArbMigrStG)<sup>61</sup> gelockert und mit dem Gesetz zur Umsetzung der Hochqualifiziertenrichtlinie schließlich ersatzlos gestrichen. Damit wurde eine Kritik hinfällig, die kurz nach Verabschiedung des Zuwanderungsgesetzes wiederkehrend geäußert wurde: Ein Unternehmer wie der junge Bill Gates, der eine vielversprechende Geschäftsidee, aber eben (noch) wenig Kapital hat, wäre in Deutschland am Aufenthaltsrecht gescheitert. Mittlerweile ist das Recht auch offen für Personen, die kleine und (noch) umsatzschwache Start-ups gründen oder führen. Um zu prüfen, ob die Bedingungen für einen Aufenthaltstitel für eine selbständige Tätigkeit erfüllt sind, muss u. a. die Tragfähigkeit der zugrunde liegenden Geschäftsidee beurteilt werden, außerdem die unternehmerische Erfahrung der beantragenden Person oder der Beitrag zu Innovation und Forschung (§ 21 Abs. 1 S. 2 AufenthG). Dazu müssen die Ausländerbehörden die örtlichen fachkundigen Körperschaften, die zuständigen Gewerbebehörden, die öffentlich-rechtlichen Berufsvertretungen und die für die Berufszulassung zuständigen Behörden beteiligen (§ 21 Abs. 1 S. 2 AufenthG). In den letzten Jahren sind die nach § 21 AufenthG erteilten Arbeitserlaubnisse stetig gestiegen: 2016 wurden auf dieser rechtlichen Basis etwas mehr als 1.700 Zuzüge registriert. Das ist gegenüber 2009 eine Steigerung von etwa 70 Prozent.

Wer in Deutschland unternehmerisch tätig werden will, kann also vergleichsweise unbürokratisch zuwandern. Das deutsche Recht zielt dabei auf die unternehmerisch tätige Person (und ihre Ideen) ab, weniger auf ihr Geld. Nicht vorgesehen ist eine reine ‚Investment-Migration‘, über die sich ausländische Geschäftsleute ein Aufenthaltsrecht ‚erkaufen‘ könnten, ohne sich selbst länger in Deutschland aufzuhalten (s. die Regelungen in § 51 AufenthG). Malta, Zypern und Portugal etwa haben in den letzten Jahren entsprechende Investitionsprogramme aufgelegt (s. dazu die Diskussion in Shachar/Bauböck 2014). Deutschland hingegen richtet sich nur an Personen, die selbst wirtschaftlich aktiv sind.

254). Damit wird eine strenge ‚§ 20 only‘-Politik für Forschende vermieden, die wenig zielführend wäre. Sie hätte für die Gruppe der besonders gut bezahlten Forscherinnen und Forscher eine Verschlechterung bedeutet, denn diese hätten dann nicht mehr über die Blaue Karte (EU) (§ 19a AufenthG) einreisen und die damit einhergehenden Privilegien nutzen können, etwa kürzere Fristen zur Erlangung eines Daueraufenthalts (s. § 19a Abs. 6 AufenthG).

Zusammengenommen könnten die genannten Veränderungen den ‚Forscherpassus‘ im deutschen Recht (§ 20 AufenthG) und damit eine tätigkeitsspezifische Regelung

durchaus weitreichend verändern und aufwerten. Gerade für kleinere und mittelständische Betriebe eröffnet der neue § 20 AufenthG neue personalpolitische Möglichkeiten. Denn nun könnten z. B. auch kleine Start-up-Unternehmen ohne BAMF-Zertifizierung Drittstaatsangehörige anwerben, um an neuen Produkten zu arbeiten. Ob sich das Ziel verwirklichen lässt, dass im Rahmen der Erteilungspraxis der Auslandsvertretungen § 20 AufenthG bei der Anwerbung von forschend tätigen Fachkräften eine Monopolstellung erhält, ist angesichts des beschriebenen Wahlrechts aber fraglich, und im Sinne der Forschenden ist es auch nicht ratsam.

59 Für jene, die freiberuflich tätig sind, gelten andere Regelungen (§ 21 Abs. 5 AufenthG).

60 Zunächst wurde als Regelbeispiel genannt, dass mindestens 500.000 Euro investiert und fünf Arbeitsplätze geschaffen werden müssen. Mit Art. 1 Nr. 4a ArbMigrStG wurde zunächst die Investitionssumme halbiert, bevor durch Art. 1 Nr. 11a des Gesetzes zur Umsetzung der Hochqualifiziertenrichtlinie S. 2 in § 21 AufenthG getilgt wurde und damit die Regelbeispiele vollständig gestrichen wurden.

61 Gesetz zur arbeitsmarktdäquaten Steuerung der Zuwanderung Hochqualifizierter und zur Änderung weiterer aufenthaltsrechtlicher Regelungen vom 20. Dezember 2008 (BGBl. I, S. 2846).

Tab. B.4 Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit für Fachkräfte aus Drittstaaten nach Verordnungsgrundlagen 2013 bis 2017

	2013	2014	2015	2016	2017
§ 2 Abs. 2 BeschV (Blaue Karte (EU) Mangelberuf – Gehaltsgrenze)	1.289	2.653	3.492	3.916	5.390
§ 2 Abs. 3 BeschV (Hochschulabschluss im Ausland)	1.979	4.182	4.962	5.456	5.733
§ 4 BeschV (leitende Angestellte/Personen mit Spezialkenntnissen)	1.247	1.515	1.205	1.342	1.769
§ 6 Abs. 1 BeschV (Ausbildungsberuf mit inländischem Abschluss)	173	432	744	1.169	1.930
§ 6 Abs. 2 Nr. 1 (Ausbildungsberuf mit ausländischem Abschluss – Vermittlungsabsprache)	273	1.136	2.263	3.315	3.618
§ 6 Abs. 2 Nr. 2 (Ausbildungsberuf mit ausländischem Abschluss – Mangelberuf)	51	311	658	1.305	1.982
§ 8 BeschV (prakt. Tätigkeit als Anerkennungsvoraus., bis 7/2015)	32	171	235	–	–
§ 8 Abs. 1 BeschV (betriebliche Aus- und Weiterbildung)	–	–	1.551	9.989	11.525
§ 8 Abs. 2 BeschV (Anerkennung ausländ. Berufsqual. § 17a)	–	–	189	921	1.804
§ 8 Abs. 3 BeschV (Anerkennung ausländ. Berufsqual., sonstige)	–	–	42	67	166
§ 10 BeschV (internat. Personalaustausch)	3.764	9.351	9.111	7.474	7.276
§ 11 Abs. 1 BeschV (Sprachlehrende)	229	246	217	160	170
§ 11 Abs. 2 BeschV (Spezialitätenköche und -köchinnen)	1.482	3.600	3.436	3.181	3.030
§ 26 Abs. 1 BeschV (Angehörige bestimmter Staaten)	–	6.902	7.885	8.653	9.320
§ 26 Abs. 2 BeschV (Westbalkanregelung)	–	–	377	42.546	74.577

Quelle: BA 2014; 2015; 2016; 2017a; 2018

#### B.4.3.2 Länderspezifische Optionen

Praktisch (zumindest derzeit) wichtiger als die genannten Programme für bestimmte Berufsgruppen bzw. Tätigkeiten sind aufenthaltsrechtliche Regelungen, die sich auf bestimmte Länder beziehen. Tab. B.3 und Tab. B.4 zeigen, wie viele Personen die verschiedenen Möglichkeiten in den vergangenen Jahren faktisch genutzt haben. Bedeutung gewonnen hat hier vor allem eine noch relativ junge Erweiterung der BeschV, die Personen aus bestimmten Staaten bevorzugt, und zwar unabhängig von Qualifikation oder beruflichem Sektor. Dazu gehört insbesondere die sog. Westbalkanregelung (s. u.; Tab. B.4).

Besonderes Augenmerk verdient an dieser Stelle § 26 BeschV, der sich wiederum in zwei Absätze unterteilt:

Abs. 1 ist außen(wirtschafts)politisch motiviert und seit Langem Teil des deutschen Rechts. Er schafft besondere Möglichkeiten des Zuzugs zum Zweck der Erwerbstätigkeit für Staatsangehörige von Andorra, Australien, Israel, Japan, Kanada, Südkorea, Monaco, Neuseeland, San Marino und den USA. Abs. 2 wurde im Oktober 2015 ergänzt und kann als asylpolitisch motiviert gelten: Er bezieht sich auf Staatsangehörige der Westbalkanstaaten, die zeitgleich zu sicheren Herkunftsländern erklärt wurden (Lutz 2016a: Rn. 5 u. 7; kritisch dazu Langenfeld 2015: 193). Für Staatsangehörige beider Ländergruppen wurde also eine Zuwanderungsmöglichkeit mit geringen Voraussetzungen geschaffen, jedoch aus unterschiedlichen Gründen. Gerade die Westbalkanregelung (§ 26 Abs. 2 BeschV) wird stark

Tab. B.5 Entwicklung und Ausdifferenzierung erwerbsmigrationspolitischer Normen in Deutschland

	2000 Green- card	2005 ZuwG	2007 Asyl-RL- UmsG <sup>62</sup>	2009 Arb- MigrStG	2012 Blaue Karte (EU)	2012 § 18c Auf- enthG	2013 BeschV	2015 § 17a AufenthG	2016 PuMa <sup>63</sup>	2017 AMig- RLUmsG <sup>64</sup>
leitende Angestellte	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Personalaustausch	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Fachkräfte mit akad. Abschluss	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
IKT-Fachkräfte	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Personen mit Hoch- schulabschluss		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Hochqualifizierte		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Selbständige		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Forschende			✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Hochqualifizierte/ Mangelberufe					✓	✓	✓	✓	✓	✓
Einreise ohne Arbeitsvertrag						✓	✓	✓	✓	✓
Fachkräfte ohne akad. Abschluss/ Mangelberufe							✓	✓	✓	✓
Nachqualifizierung									✓	✓
Fachkräfte ohne akad. Abschluss außerhalb von Mangelberufen										✓
Forschende in Unternehmen										✓

Quelle: Ette/Rühl/Sauer 2012; eigene Aktualisierung

nachgefragt: Im Kalenderjahr 2017 wurden auf dieser Basis rund 74.500 Zustimmungen erteilt.<sup>65</sup>

Zu begrüßen ist, dass die Westbalkanregelung (§ 26 Abs. 2 BeschV) demnächst evaluiert wird. Dann wird genauer zu ermitteln sein, welche Qualifikationsprofile die Personen aufweisen, die darüber nach Deutschland eingereist sind. So lässt sich auch feststellen, ob und ggf. in welchem Maß diese Möglichkeit missbraucht wird, z. B. durch Scheinbeschäftigung und zu Lohndumping.

#### B.4.4 Entwicklung und Schwerpunkte des deutschen Erwerbsmigrationsrechts

Die Ausführungen in Kap. B.4.1 bis B.4.3 lassen eine Dynamik der Rechtsentwicklung im Bereich der Erwerbsmigration erkennen, die in Tab. B.5 zusammenfasst wird. Deutlich wird daraus: **Für Drittstaatsangehörige haben sich die Möglichkeiten der Zuwanderung mittlerweile zielgruppenspezifisch vervielfacht.** Diese Ausdifferen-

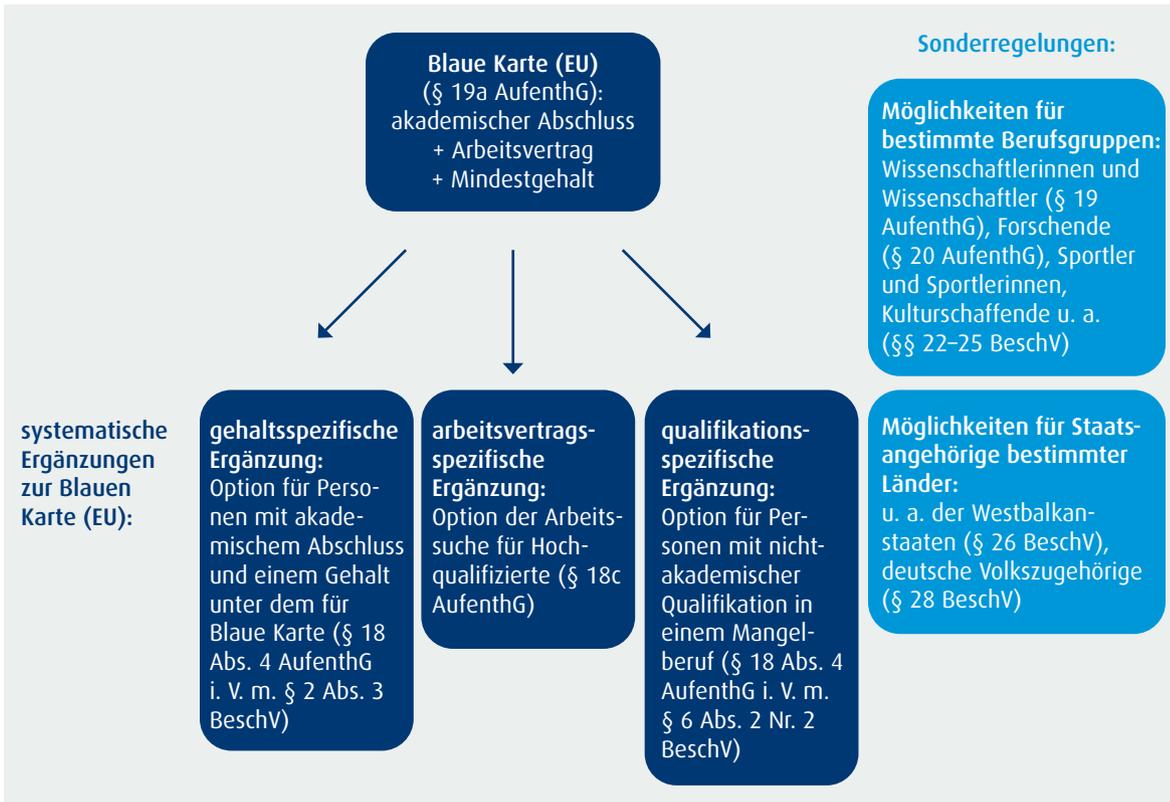
62 Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union vom 19. August 2007 (BGBl. I, S. 1970).

63 „Punktebasiertes Modellprojekt für ausländische Fachkräfte“ in Baden-Württemberg, s. dazu Kap. B.6.

64 Gesetz zur Umsetzung aufenthaltsrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union zur Arbeitsmigration vom 12. Mai 2017 (BGBl. I, S. 1106).

65 Die Einführung der Westbalkanregelung (§ 26 Abs. 2 BeschV) sollte vor allem Zuwanderungswillige aus dem Asylsystem in den Bereich der Arbeitsmigration umlenken. Dass sie das tatsächlich tut, lässt sich allerdings nicht belegen. Es ist auch eher unwahrscheinlich, denn nach wie vor gelten dafür bestimmte Voraussetzungen (Arbeitsvertrag und Vorrangprüfung), die Asylsuchende und anerkannte Flüchtlinge zumeist nicht erfüllen (s. dazu Thym 2017a: 299). Nach einer Kurzanalyse von Burkert und Haase (2017) ist allerdings auch kein ‚Kannibalisierungseffekt‘ in der Form festzustellen, dass bei den Staatsangehörigen der Westbalkanstaaten andere Formen der Einreise zurückgehen. Diejenigen, die über die Westbalkanregelung einreisen, kommen also im Bereich der Erwerbsmigration ‚on top‘.

Abb. B.1 Struktur des Erwerbsmigrationsrechts in Deutschland



Quelle: eigene Darstellung

zierung ergibt sich zum großen Teil daraus, dass die Vorgaben der Europäischen Union immer dichter werden (s. dazu auch Kap. B.2). Ihr Preis ist, dass das Recht zugleich immer komplexer wird. Entsprechend wird immer wieder verlangt, den rechtlichen Rahmen zu systematisieren und zu vereinfachen (s. exemplarisch Hunger/Krannich 2017). Dies ist verständlich; allerdings lässt sich das Recht in diesem Bereich nur begrenzt vereinfachen, nicht zuletzt aufgrund der europarechtlichen Vorgaben. Somit dürfte die „Vorstellung eines simplen Migrationsrechts [...] ebenso eine Illusion bleiben wie die Kirchhof’sche Vision einer Steuererklärung auf einem Bierdeckel“ (Thym 2017a: 300; s. auch Bauer 2017a: 2).

📌 Ebenfalls aus Kap. B.4.1 bis B.4.3 erkennbar wird die Normstruktur des deutschen Erwerbsmigrationsrechts. Diese besteht aus drei Ebenen: Im Zentrum steht die Blaue Karte (EU) (§ 19a AufenthG), für die drei Voraussetzungen erfüllt sein müssen (Hochschulabschluss, Arbeitsvertrag, Mindestgehalt). Direkt an diesen Bedingungen setzen ‚Ersatzpfade‘ für Personen an, die mindestens eine dieser Voraussetzungen nicht erfüllen. Schließlich existieren zahlreiche Optionen für bestimmte Berufe bzw. Tätigkeiten und bestimmte Länder, die sich nicht (direkt oder indirekt) auf die Blaue

Karte (EU) bzw. die genannten Elemente (Qualifikation, Arbeitsvertrag, Gehalt) beziehen. Sie dienen der Feinsteuerung und richten sich entsprechend auf eher kleine Personengruppen (Abb. B.1).

Im nächsten Schritt wird nun bestimmt, welche Schwerpunkte die deutsche Erwerbsmigrationspolitik setzt und was darin fehlt oder wünschenswert wäre. Dazu wird der beschriebene Status quo auf die in Kap. B.3 entwickelte Matrix übertragen (s. Tab. B.2). Die Blaue Karte (EU) als Instrument, das (noch) allein Personen mit einem Hochschulabschluss und einem Arbeitsvertrag betrifft, positioniert sich dabei klar in Feld 9. Ebenso die alternative Möglichkeit für Personen, die weniger verdienen, als für die Blaue Karte (EU) notwendig ist; hier wird das (in der Matrix nicht berücksichtigte) Mindesteinkommen durch die Vorrangprüfung ersetzt (§ 18 Abs. 4 AufenthG i. V. m. § 2 Abs. 3 BeschV). Die oben beschriebene arbeitsvertragspezifische Ergänzung zur Blauen Karte, die akademisch Gebildeten die Arbeitssuche ermöglicht (§ 18c AufenthG), gehört in Feld 6. In Feld 8 zu verorten ist die qualifikationsspezifische Alternative zur Blauen Karte, die sich an Fachkräfte mit beruflicher Ausbildung richtet (§ 18 Abs. 4 AufenthG i. V. m. § 6 Abs. 2 Nr. 2 BeschV).

Tab. B.6 Verortung der erwerbsmigrationspolitischen Optionen in der Analysematrix

		Hauptkriterium beim Humankapital der Zuwanderungswilligen		
		Berufserfahrung	anerkannte Berufsausbildung	akademischer Abschluss
Grad der Kopplung an den nationalen Arbeitsmarkt	hoch (Arbeitsvertrag als Voraussetzung)	7 vorgesehen im Rahmen von COM(2016)378	8 § 18 Abs. 4 i. V. m. § 6 Abs. 2 Nr. 2 BeschV	9 § 19, § 19a sowie § 18 Abs. 4 AufenthG i. V. m. § 2 Abs. 3 BeschV, § 20 AufenthG
	mittel (Möglichkeit der Arbeitssuche)	4	5	6 § 18c AufenthG, § 16 Abs. 4 AufenthG, § 20 Abs. 7 AufenthG
	gering (keine Kopplung)	1	2	3

Quelle: eigene Darstellung in Anlehnung an Kolb 2017b: 147

Die ergänzenden Regelungen für spezielle Berufe bzw. Tätigkeiten und bestimmte Länder schließlich verteilen sich in der Matrix auf die Felder 7, 8 und 9. Einige davon (wie die Westbalkanregelung in § 26 Abs. 2 BeschV) setzen allerdings keinerlei Qualifikation voraus und lassen sich deshalb nicht direkt übertragen. Zudem wird im deutschen Recht demnächst wahrscheinlich Feld 7 gefüllt, wenn die derzeit diskutierten Änderungen der Richtlinie zur Blauen Karte (COM(2016)378 final) verabschiedet werden (s. Kap. B.4.1; dazu ausführlich Klaus 2017: 60–72).

Tab. B.6 macht die Schwerpunkte und Leerstellen im deutschen Erwerbsmigrationsrecht deutlich. **❗ Dabei ist zu betonen, dass das Ziel einer strategischen Erwerbsmigrationspolitik nicht darin besteht, die Matrix vollständig abzudecken, also für jede dieser Kategorien entsprechende Maßnahmen bereitzuhalten.** Zum einen würde das deutsche Recht dadurch noch vielschichtiger, und viele betrachten es jetzt schon als unverträglich kompliziert (Deutscher Anwaltverein 2017; für eine gegenteilige Ansicht s. Offer 2017: 30). Zum anderen würde dies ggf. auch Instrumente zur Steuerung der Erwerbsmigration hervorbringen, die sich für die konkrete Situation in

Deutschland nicht eignen. ➡ **Es geht vielmehr darum, Schwerpunkte für die Arbeitskräftezuwanderung zu bestimmen und rechtlich auszugestalten, die den politischen, rechtlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen entsprechen.**

Insofern ist es auch nicht problematisch, wenn das Einwanderungsland Deutschland keine Zuwanderungsoptionen bietet, die ausschließlich an das Humankapital geknüpft sind und keinerlei Rückkopplung an den Arbeitsmarkt vorsehen (Felder 1, 2 und 3). Dies ergibt sich u. a. aus bestimmten Rahmenbedingungen: Deutschland verfügt über recht umfassende Sozialsysteme, zugleich sind die Arbeitsmärkte eher rigide und wenig flexibel. Deshalb muss das Land besonders darauf achten, dass Zuwandernde sich in den Arbeitsmarkt integrieren (s. dazu mit Blick auf den Entwurf des Einwanderungsgesetzes der SPD-Bundestagsfraktion Offer 2017: 29; SVR 2015: 163–164; Thym 2017b: 368). Die Wahrscheinlichkeit, dass dies gelingt, ist aber deutlich höher, wenn der Zuzug grundsätzlich nach der Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt gesteuert wird. Programme, die in die Felder 1, 2 und 3 einzuordnen wären, entsprechen den Rahmenbedingun-

gen von Deutschland als Einwanderungsland deshalb nur unter ganz bestimmten Bedingungen.<sup>66</sup>

Wie Tab. B.6 belegt, bestehen vor allem für akademisch ausgebildete Fachkräfte (Felder 6 und 9) vielfältige und weitreichende Zuwanderungsmöglichkeiten. In diesem Bereich hat sich Deutschland sehr stark geöffnet, der Zugang für Hochqualifizierte ist inzwischen „fast vollständig liberalisiert“ (Langenfeld 2013: 10). So bewertet u. a. die OECD (2013: 15) die „deutsche Zuwanderungspolitik für die hochqualifizierte Migration“ mittlerweile als eine der offensten im OECD-Raum und Deutschland als eines der OECD-Länder „mit den geringsten Beschränkungen für die beschäftigungsorientierte Zuwanderung hochqualifizierter Fachkräfte“ (s. für eine ähnliche Einschätzung auch SVR 2015: 34–43). Reformbedarf sieht der SVR für diese Gruppe entsprechend nur in Details.<sup>67</sup>

❗ **Tab. B.6 lenkt den Blick jedoch auf eine andere Zielgruppe, die bei einer Reform der einwanderungsrechtlichen Regelungen zu berücksichtigen wäre, nämlich beruflich qualifizierte Personen (Felder 5 und 8). Für diese Gruppe wurden die Zuwanderungsmöglichkeiten in den letzten Jahren zwar ebenfalls verbessert. Die Fortschritte in diesem Bereich waren jedoch eher bescheiden – besonders gemessen am Bereich der akademisch Gebildeten, denn hier hat vor allem die sehr weitreichende Umsetzung der Hochqualifiziertenrichtlinie in der Erwerbsmigrationspolitik einen ‚Quantensprung‘ bewirkt. Kap. B.5 wird detaillierter darauf eingehen, wie diese Zuwanderungsoptionen für beruflich Qualifizierte verbessert werden könnten.**

#### B.4.5 Fazit: Reformen sind sinnvoll, eine ‚Revolution‘ unnötig

➡ **Falls sich die Politik in der neuen Legislaturperiode für ein Einwanderungsgesetz entscheidet bzw. dem Vor-schlag folgt, ein EGB zu erarbeiten, wird bei den Neu-regelungen unweigerlich der Bereich der Erwerbsmigra-tion im Zentrum stehen (s. dazu Kap. B.2). Der SVR rät, dabei mit Umsicht und Bedacht vorzugehen.** Vor fünf-zehn Jahren konnte das Feld der Erwerbsmigrationspolitik in politischer und rechtlicher Hinsicht noch weitgehend als Terra incognita gelten; damit war es ein ideales Feld, um Überlegungen zur rechtlichen Ausgestaltung freien Lauf zu lassen. Inzwischen hat es sich jedoch auf der europä-

ischen wie auch der nationalen Ebene weiterentwickelt. So ist ein komplexes, ausdifferenziertes und aufeinander abgestimmtes Rechtskonstrukt entstanden, das sich einer etwaigen erwerbsmigrationspolitischen ‚Revolution‘ eher widersetzen würde. Einer solchen stünden zum einen die weitreichenden Reformen auf der nationalen Ebene entgegen. Zum anderen haben europarechtliche Vorgaben „eine faktische Zementierung zahlreicher Detailvorschriften“ bewirkt, „die der nationale Gesetzgeber nicht mehr einseitig ändern kann“ (Thym 2017a: 302). Ein nationales Einwanderungsgesetzbuch könnte diesen Rechtsrahmen also an wichtigen Stellen nicht einfach umgestalten.

Generell hat sich die Erwerbsmigrationspolitik aber nicht nur europäisiert, sondern auch stark liberalisiert. Der derzeit gültige Rechtsrahmen bietet jetzt schon weitreichende Möglichkeiten der Zuwanderung, vor allem für akademisch ausgebildete Fachkräfte. ➡ **Deshalb sieht der SVR bei der deutschen Erwerbsmigrationspolitik keinen grundsätzlichen und umfänglichen Änderungsbedarf – auch wenn verschiedene Seiten hier einen ‚Abriss‘ und ‚Neuaufbau‘ empfehlen.<sup>68</sup> Eine Weiterentwicklung des Rechtsrahmens ist allerdings anzuraten.**

**Das betrifft in erster Linie Fachkräfte, die keine akademische, aber eine berufliche Ausbildung haben.** Dieses Segment hat sich im deutschen Recht bisher nur langsam weiterentwickelt, gerade im Vergleich zu dem der akademisch qualifizierten Fachkräfte. Dass hier Erneuerungsbedarf besteht, zeigt nicht nur die Leerstelle im entsprechenden Feld 5 der vorgestellten Analysematrix, die deutlich macht, dass bislang Suchoptionen für beruflich Qualifizierte fehlen. Die bestehenden Möglichkeiten für diese Personengruppe (Feld 8 der Matrix) werden außerdem nur wenig genutzt (s. dazu Tab. B.4). Entsprechend soll im Folgenden erörtert werden, wie die rechtlichen Rahmenbedingungen für Fachkräfte weiterentwickelt werden können, die im Ausland eine berufliche Qualifikation erworben haben.

Neben einer Reform in diesem Bereich würde dem deutschen Recht aber an einigen Stellen auch eine Renovierung im Sinne kosmetischer Maßnahmen guttun. Diese würden nicht die Bau- bzw. Rechtssubstanz ändern. Sie könnten aber dazu beitragen, dass die hohe Qualität dieser Substanz sichtbar wird – und zwar nicht nur für (Bau- bzw. Rechts-)Sachverständige, sondern auch für die Allgemeinheit.

66 Denkbar wäre etwa eine Zuwanderungsoption für Personen mit höheren akademischen Abschlüssen (über dem Bachelor, der im deutschen Recht als akademischer ‚Minimalabschluss‘ angelegt ist), die ggf. noch weitere Kriterien erfüllen (wie Sprachkenntnisse o. Ä.). Allerdings würden solche Verfeinerungen wiederum die Normen vielfältiger und das Recht komplexer machen.

67 Der SVR (2014: 76) hat z. B. wiederkehrend die Härte von § 18c Abs. 1 S. 2 AufenthG kritisiert: Wenn Menschen mit einem Hochschulabschluss sich in Deutschland aufhalten, um einen Arbeitsplatz zu suchen, dürfen sie nicht arbeiten, um in dieser Zeit ihren Lebensunterhalt zu finanzieren. Auch die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (2017: 2) hat kürzlich gefordert, das Arbeitsverbot durch eine Regelung zu ersetzen, die der für ausländische Studierende entspricht (§ 16 Abs. 3 AufenthG): Diese dürfen in der Suchphase erwerbstätig sein.

68 Manche dieser ‚Neubau‘-Vorschläge fordern, den deutschen Arbeitsmarkt generell auch für Drittstaatsangehörige ohne Qualifikationsnachweis zu öffnen (s. etwa § 18 Abs. 2 EinwG-E der Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen). Einen solchen Paradigmenwechsel lehnt der SVR allerdings ab. Zum einen bietet die EU-Freizügigkeit genügend Möglichkeiten; zum anderen steht Deutschland derzeit vor der Herausforderung, die anerkannten Flüchtlinge in den Arbeitsmarkt zu integrieren.

## „Stiefkinder“ der Erwerbsmigrationspolitik

### Der Inhalt in Kürze

Das Feld der beruflich qualifizierten Fachkräfte ist die ‚Achillesferse‘ der deutschen Erwerbsmigrationspolitik. Hier sollte das Regelsystem weiterentwickelt werden. Nach deutschem Recht muss nachgewiesen werden, dass eine im Ausland erworbene Berufsausbildung den deutschen Standards entspricht. Diese Pflicht erweist sich bislang als Hürde, die den Zuzug von Fachkräften effektiv verhindert. Deshalb wird in diesem Kapitel eine Reform vorgeschlagen, die das deutsche Recht flexibler machen würde, ohne Qualifikationsstandards generell aufzugeben.

Mit Reformen der Einwanderungspolitik verbinden sich oft vielfältige Erwartungen. Diese erscheinen jeweils für sich genommen unmittelbar einleuchtend und nachvollziehbar. Betrachtet man sie jedoch im Wechselspiel mit anderen Erwartungen oder Anforderungen, wird schnell deutlich, dass sie zum Teil in einem Spannungsverhältnis stehen, sich widersprechen oder gar ausschließen. So sollen die Regelungen für Erwerbsmigration einerseits transparent sein, verständlich auch für ausländische Arbeitskräfte und möglichst so einfach gefasst, dass sie auf einen „Bierdeckel“ passen (Bauer 2017a: 2). Andererseits sollen sie aber die ökonomischen Bedürfnisse des Aufnahmelandes berücksichtigen, gegenüber den Regeln anderer Einwanderungsländer nicht zurückfallen und verhindern, dass die schon im Land ansässige Bevölkerung verdrängt wird oder dass den Entwicklungsländern Fachkräfte entzogen werden (Braindrain).<sup>69</sup>

„You can’t have the cake and eat it, too“ gilt aber auch für die Einwanderungspolitik. **Ein Recht, das mit wenigen Paragraphen auskommt und für alle auf den ersten Blick verständlich ist, das zugleich Erwerbsmigration genau in die Bereiche steuern kann, in denen Arbeitskräfte fehlen, und das außerdem sowohl einen Braindrain vermeidet als auch eine Verdrängung der ansässigen Arbeitskräfte, ist ein Ding der Unmöglichkeit. Stattdessen müssen an vielen Stellen Kompromisse gemacht oder bestimmte Kriterien gegenüber anderen**

**stärker gewichtet werden.** Ein solcher Abwägungsprozess ist auch bei einwanderungspolitischen Reformen unumgänglich. Das zeigen auch die folgenden Überlegungen dazu, wie die Zuwanderungsmöglichkeiten für Fachkräfte mit einer beruflichen Ausbildung verbessert werden können. Für diese Gruppe sieht der SVR in der Erwerbsmigrationspolitik den größten Weiterentwicklungsbedarf (s. Kap. B.4).

Für akademisch ausgebildete Fachkräfte ist die Zuwanderung nach Deutschland bereits äußerst liberal geregelt. Entsprechend kommen Hochqualifizierte nicht mehr nur aus anderen EU-Staaten zum Arbeiten nach Deutschland, sondern zunehmend auch aus Drittstaaten (s. dazu Kap. B.2 und B.4). Der Bereich der beruflich qualifizierten Fachkräfte ist dagegen ein Randphänomen geblieben. Zwar wurde bei der Fachkräftezuwanderung mit der Neufassung der Beschäftigungsverordnung 2013 die ‚berufliche Komponente‘ insgesamt gestärkt (§ 6 Abs. 2 Nr. 2 BeschV; s. Feld 8 der Matrix in Tab. B.6), und mit dem Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung<sup>70</sup> erhielten ausländische Arbeitskräfte auch die Möglichkeit, zur beruflichen Nachqualifikation einzureisen (§ 17a AufenthG). Dennoch kamen im Jahr 2016 deutlich weniger beruflich qualifizierte Fachkräfte über § 6 Abs. 2 BeschV nach Deutschland, als Fachkräfte mit einer akademischen Ausbildung allein über eine Blaue Karte (EU) einreisten (s. Tab. B.3 und Tab. B.4 in

<sup>69</sup> Aus diesem Grund ist es z. B. nur eingeschränkt möglich, Fachkräfte aus Gesundheits- und Pflegeberufen aus Drittstaaten anzuwerben. Aus bestimmten Staaten (die in einer Anlage zur BeschV gelistet sind) dürfen Fachkräfte für diesen Bereich nach § 38 BeschV nur von der Bundesagentur für Arbeit (BA) angeworben werden. Damit soll zwischen dem lokalen Bedarf an Arbeitskräften und der Gefahr eines Braindrains in den Herkunftsländern eine Balance gewahrt werden.

<sup>70</sup> Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung vom 27. Juli 2015 (BGBl. I, S. 1386).

Kap. B.4.3). Angesichts des demografischen Wandels und der daraus resultierenden Fachkräfteengpässe wird es jedoch zunehmend wichtig werden, mehr beruflich qualifizierte Fachkräfte zu gewinnen (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2017: 384–386). Dafür schlägt der SVR ein Paket von Maßnahmen mit verschiedenen Wirkungszeiträumen vor. Kap. B.5.1 geht detailliert auf Maßnahmen ein, die sich unmittelbar auswirken; diese sollten im erwerbsmigrationspolitischen Abschnitt eines EGB berücksichtigt werden. In Kap. B.5.2 werden mittel- und langfristige Programme diskutiert, die zum Teil auch über den Bereich der Einwanderungspolitik hinausgehen und entsprechend nicht migrationsrechtlich zu regeln sind.

### B.5.1 Im Ausland ausgebildete Fachkräfte gewinnen: unmittelbare Maßnahmen

Um beruflich qualifizierte Fachkräfte zu gewinnen, schlägt der SVR verschiedene Maßnahmen vor, die ohne lange Vorlaufzeit wirken können. Dieses Maßnahmenpaket hat zwei Komponenten: Der eine Teil fügt dem deutschen Recht eine neue Zugangsmöglichkeit hinzu (s. Kap. B.5.1.1) und füllt damit eine Leerstelle in der deutschen Erwerbsmigrationspolitik (vgl. die Matrix in Tab. B.6). Der andere erweitert eine schon bestehende Möglichkeit (s. Kap. B.5.1.2). Anders als die in Kap. B.5.2 diskutierten Programme, die bei Auszubildenden ansetzen und eher langfristig wirken könnten, richten sich diese beiden Maßnahmen auf Fachkräfte, die bereits im Ausland eine berufliche Ausbildung abgeschlossen haben.

#### B.5.1.1 Suchoption für beruflich qualifizierte Fachkräfte schaffen: § 18c AufenthG ausbauen

Lange Zeit durften Zuwanderungswillige aller Qualifikationsstufen grundsätzlich nur zuziehen, wenn sie einen Arbeitsplatz nachweisen konnten. Dies wurde mit Recht als eine zentrale Schwäche des deutschen Erwerbsmigrationsrechts ausgemacht. Denn es gab dadurch keine (als solche ausgewiesene) Möglichkeit, ohne Arbeitsvertrag einzureisen, um sich einen Arbeitsplatz zu suchen (diesen Optionen entsprechen die Felder 4, 5 und 6 der Matrix in Tab. B.2). In anderen Ländern existiert diese Möglichkeit hingegen schon länger. Bei der Umsetzung

der Hochqualifiziertenrichtlinie wurde schließlich mit dem neuen § 18c AufenthG Fachkräften mit *akademischem* Abschluss ermöglicht, für sechs Monate einzureisen, um einen Arbeitsplatz zu suchen (was unionsrechtlich nicht vorgeschrieben war). Dies war in der deutschen Erwerbsmigrationspolitik eine wichtige Etappe, denn damit hielt „ein zentrales Element eines angebotsorientierten ‚Humankapitalmodells‘ Einzug in das deutsche Aufenthaltsrecht“ (Thym 2012b: 5) (s. dazu und auch zur Schwäche dieser Option ausführlicher Kap. B.4).

Die Möglichkeit, für maximal sechs Monate zur Arbeitsplatzsuche einzureisen, ist derzeit noch beschränkt auf „Ausländer, [die] [...] über einen deutschen oder anerkannten oder einem deutschen Hochschulabschluss vergleichbaren ausländischen Hochschulabschluss verfüg[en]“ (§ 18c Abs. 1 S. 1 AufenthG); in der in Tab. B.2 vorgestellten Ordnungsmatrix ist sie somit klar in Feld 6 einzuordnen. **Um nun insgesamt mehr Fachkräfte zu gewinnen, könnte eine entsprechende Suchoption auch für beruflich qualifizierte Personen eingeführt werden, deren Ausbildung als den deutschen Standards gleichwertig anerkannt wurde.**<sup>71</sup> Diese Erweiterung des Suchrechts würde zwar die Regelungsdichte erhöhen. Das erscheint jedoch vertretbar, denn sie würde es auch kleinen und mittelständischen Unternehmen erleichtern, mit ausländischen Fachkräften in Kontakt zu treten; diese Unternehmen haben in der Regel weder grenzüberschreitende unternehmensinterne Arbeitsmärkte noch entsprechende Netzwerke für die Anwerbung von Personal. Bezogen auf die Matrix in Tab. B.2 würde damit das bislang leere Feld 5 gefüllt, das sich in „horizontaler Nachbarschaft“ (Kolb 2017b: 147) zu den Suchmöglichkeiten für akademisch ausgebildete Fachkräfte befindet (s. auch Tab. B.5 in Kap. B.4).<sup>72</sup>

#### B.5.1.2 Zuzug für beruflich qualifizierte Fachkräfte: Gleichwertigkeitsnachweis flexibler gestalten, aber nicht abschaffen

Die beschriebene Ausweitung des Suchrechts nach § 18c AufenthG auf beruflich qualifizierte Fachkräfte wäre ein sinnvoller Schritt. Noch wichtiger ist aber, dass eine Zuwanderungsoption für diese Zielgruppe weiterentwickelt wird, die im Recht schon besteht. Konkret geht es um die Zuwanderung von Fachkräften, die in einem Mangelberuf ausgebildet sind (§ 18 Abs. 4 AufenthG i. V. m. § 6 Abs. 2 Nr. 2 BeschV; diese Option ist in Feld 8 der Matrix abge-

71 Bei Bedarf könnten in das Zulassungsverfahren auch weitere Kriterien wie z. B. Sprachkenntnisse eingebaut werden (bei akademisch qualifizierten Fachkräften gibt es für das Suchrecht praktisch keine Voraussetzungen).

72 Mit der beschriebenen Erweiterung der Suchoptionen hätten beruflich qualifizierte Fachkräfte mehr Möglichkeiten, zum Arbeiten nach Deutschland zu kommen. Nach Berichten aus der Praxis ist es inzwischen auch üblich, zur Arbeitsplatzsuche und zu Vorstellungsgesprächen neben § 18c AufenthG (Suchoption für Hochqualifizierte) auch Schengen-Visa zu nutzen, die für bis zu drei Monate gelten. Ausländische Staatsangehörige, die im Rahmen eines Schengen-Aufenthalts einen Arbeitsplatz gefunden haben, müssen jedoch zunächst wieder ausreisen und in der deutschen Auslandsvertretung ihres Herkunftslands einen Aufenthaltstitel beantragen. Eine Suchoption wie die für Hochqualifizierte würde also auch den beruflich Qualifizierten ersparen, zwingend wieder ausreisen zu müssen, wenn sie einen Arbeitsplatz gefunden haben.

bildet). Wie bereits in Kap. B.4 angesprochen, wird diese Möglichkeit nach wie vor wenig genutzt (vgl. auch Weizsäcker/Neundorf 2017: 291): Auch 2017 wurden darüber lediglich knapp 2.000 Arbeitserlaubnisse erteilt. Der Bereich der beruflich qualifizierten Fachkräfte kann somit als Achillesferse und Stiefkind der deutschen Erwerbsmigrationspolitik gelten; hier gibt es den größten Reformbedarf.

Drittstaatsangehörige mit beruflicher Qualifikation, die einen Arbeitsvertrag haben, können derzeit unter zwei Bedingungen zuwandern (§ 6 Abs. 2 Nr. 2 BeschV):

- (1) Die Bundesagentur für Arbeit (BA) hat für den betreffenden Beruf festgestellt, dass die Zulassung der betreffenden Person arbeitsmarkt- und integrationspolitisch vertretbar ist. Die entsprechenden Berufe (sog. Mangelberufe) sind auf einer Positivliste geführt, die halbjährlich aktualisiert wird.
- (2) Die Stelle, die nach den Regelungen des Bundes oder der Länder für die berufliche Anerkennung zuständig ist, hat bestätigt, dass die im Ausland erworbene Berufsqualifikation einer inländischen qualifizierten Berufsausbildung gleichwertig ist.

Dies verdeutlicht, dass die Anwerbung beruflich qualifizierter Fachkräfte derzeit nicht an einer allzu komplexen Rechtslage scheitert. Allerdings ist das Recht in diesem Bereich zwar vergleichsweise einfach, besonders in einem Punkt aber auch recht restriktiv: Daten der BA weisen darauf hin, dass vor allem die Pflicht zum Nachweis der Gleichwertigkeit die Zuwanderung von Fachkräften mit einer ausländischen Berufsausbildung erheblich behindert. Denn nicht nur die Zuwanderung nach § 6 Abs. 2 Nr. 2 BeschV bleibt deutlich hinter den Erwartungen zurück. Das gilt auch für das baden-württembergische „Punktebasierte Modellprojekt für ausländische Fachkräfte“ (PuMa); über dieses Projekt können auch jenseits der Mangelberufe Fachkräfte zum Arbeiten einreisen, wenn ihre berufliche Ausbildung als gleichwertig anerkannt wurde (s. zu PuMa ausführlich Kolb 2016: 136–139).<sup>73</sup> Möglichkeiten der Erwerbszuwanderung, die auf den Gleichwertigkeitsnachweis verzichten, werden hingegen deutlich stärker genutzt (Thym 2017b: 364). Ein klares Beispiel dafür ist die Westbalkanregelung (§ 26 Abs. 2 BeschV): Sie hat sich in den letzten Monaten zu einem erwerbsmigrationspolitischen ‚Bestseller‘ entwickelt.<sup>74</sup>

❗ **Hier zeigt sich ein erwerbsmigrationspolitisches „Grunddilemma“ (Thym 2017b: 364): Einerseits setzt Deutschland auf staatlich beglaubigte Abschlüsse – und das mit Erfolg, die duale Ausbildung gilt in vielen Industrieländern und mittlerweile auch bei der OECD (2017a)**

**als Best Practice. Andererseits sind in Ländern, aus denen aktuell (und vielleicht zukünftig) Menschen nach Deutschland kommen (könnten), solche Ausbildungsstrukturen kaum ausgeprägt. Dieser Gegensatz zwischen der stark formalisierten beruflichen Ausbildung in Deutschland und den oft (zumindest im Vergleich damit) informellen Berufsausbildungen im Ausland wirkt als eine zentrale Hürde für Zuwanderung.**

Das Anerkennungs-gesetz<sup>75</sup> sieht zwar ausdrücklich vor, dass ein entsprechender Antrag auch aus dem Ausland gestellt werden kann. Dieses Gesetz sollte vor allem verhindern, dass Zugewanderte, die bereits in Deutschland leben, langfristig unter ihrer Qualifikation beschäftigt sind; es erleichtert aber auch den Zuzug qualifizierter Arbeitskräfte. Seit es in Kraft ist, wurden aber lediglich 10 Prozent aller Anträge aus dem Ausland gestellt (s. dazu BMBF 2017: 57). Unternehmen scheuen laut Berichten aus der Praxis vor allem die Kosten, die mit dem Anerkennungsverfahren verbunden sind. Zudem durchschauen sie oft nicht, welche Institution für die Durchführung des Verfahrens zuständig ist (s. zum Anerkennungs-gesetz auch Kap. C.2.2.2).

Mit dem Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung wurde 2015 § 17a AufenthG ins deutsche Recht eingefügt. Darüber können Drittstaatsangehörige mit entsprechenden Vorqualifikationen unabhängig von Branchen und Berufsgruppen für bis zu 18 Monate nach Deutschland kommen, um sich hier nachzuqualifizieren (dazu ausführlich von Harbou 2015: 343–347). Wenn sie die daran anschließende Prüfung bestehen, können sie außerdem einen Arbeitsplatz suchen, der der beruflichen Qualifikation entspricht. Während die Beschäftigungsverordnung noch kategorisch trennte zwischen ‚Anerkennung möglich‘ und ‚Anerkennung nicht möglich‘, hat die neu geschaffene Übergangsphase diese Schnittstelle nun erheblich flexibler gemacht und zeitlich ausgedehnt (vgl. Kolb 2015: 347). Trotzdem konnte sie das ‚Schnittstellendilemma‘ bislang nicht nachhaltig mildern: Vom Inkrafttreten der Regelung am 1. August 2015 bis Ende 2016 wurden auf dieser rechtlichen Basis nur etwa 600 Aufenthaltserlaubnisse erteilt (s. dazu BMBF 2017: 10).

Naheliegender könnte nun erscheinen, den Gleichwertigkeitsnachweis als Einreisevoraussetzung ganz abzuschaffen. Dies würde das beschriebene Dilemma zwischen der bewährten Ausrichtung auf Zertifikate und dem Fehlen vergleichbarer Ausbildungsstrukturen im Ausland nicht nur mildern, sondern vollständig beseitigen. So hat

73 Für PuMa liegen keine offiziellen Zahlen vor. Nach Auskunft verschiedener Seiten lag aber die Zahl der PuMa-Arbeitserlaubnisse im Sommer/Herbst 2017 noch im einstelligen Bereich.

74 Im Jahr 2017 erteilte die Bundesagentur für Arbeit auf dieser Rechtsgrundlage in über 74.000 Fällen eine Zustimmung.

75 Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen vom 6. Dezember 2011 (BGBl. I, S. 2515).

## Info-Box 4 Zum Konzept der reglementierten und nicht reglementierten Berufe

Eine Legaldefinition für reglementierte Berufe findet sich in Art. 3 Abs. 1a der Richtlinie 2005/36/EG über die Anerkennung von Berufsqualifikationen: Ein reglementierter Beruf ist danach „eine berufliche Tätigkeit oder eine Gruppe beruflicher Tätigkeiten, bei der die Aufnahme oder Ausübung oder eine der Arten der Ausübung direkt oder indirekt durch Rechts- und Verwaltungsvorschriften an den Besitz bestimmter Berufsqualifikationen gebunden ist“, und „eine Art der Ausübung ist insbesondere die Führung einer Berufsbezeichnung, die durch Rechts- oder Verwaltungsvorschriften auf Personen beschränkt ist, die über eine bestimmte Berufsqualifikation verfügen“. In Deutschland gibt es 81 bundesrechtlich und 18 auf Länderebene reglementierte Berufe. Dazu zählen z. B. medizinische Heilberufe (Arzt/Ärztin, Krankenpfleger/-pflegerin, Physiotherapeut/-therapeutin) oder die Berufe Rechtsanwalt/Rechtsanwältin und Lehrer/Lehrerin.

Bei nicht reglementierten Berufen ist der Zugang oder die Ausübung nicht an bestimmte staatliche Vorgaben geknüpft. Nicht reglementierte Berufe sind vor allem Ausbildungsberufe im dualen System.

z. B. die Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen in einem Gesetzentwurf vorgeschlagen, im Bereich der nicht reglementierten Berufe (Info-Box 4) auf diesen Nachweis generell zu verzichten. Als Einreisekriterium für qualifizierte Zuwanderung sollte nach diesem Entwurf auch eine Ausbildung genügen, die im Herkunftsland anerkannt wurde (§ 18 Abs. 3 S. 2 EinwG-E). Damit würden die Regelungen zugleich einfacher und liberaler.

Ein solcher Weg würde die Rolle des Staates bei der Steuerung der Erwerbsmigration tendenziell schwächen. Begründet wird er mehr oder weniger ausdrücklich damit, dass diejenigen, die Arbeitskräfte einstellen, auch eine Verantwortung als Prüfinstanz haben. Im Bereich der nicht reglementierten Berufe spricht auf den ersten Blick auch einiges für diese Lösung, denn im Gegensatz zu den reglementierten Berufen müssen hier weniger Interessen wie Produktsicherheit und Verbraucherschutz berücksichtigt werden (in diesem Sinne auch Weizsäcker/Neundorff 2017: 292). Hier könnte diese Verantwortung also auf das Unternehmen übergehen, das die betreffende Person einstellt. Wenn ein Unternehmen Arbeitskräfte anwirbt, deren im Ausland erworbene Berufsausbildung in Deutschland nicht anerkannt ist, müsste es auch das Risiko tragen, dass die erbrachte Arbeitsleistung ggf. nicht dem entspricht, was von in Deutschland ausgebildeten Arbeitskräften oder von Arbeitskräften mit einer Ausbildung, die als deutschen Standards gleichwertig anerkannt wurde, erwartet werden kann. Die Unternehmen würden damit als erwerbsmigrationspolitisch Handelnde eine deutlich größere Rolle spielen.

Der Preis für diese Liberalisierung und Vereinfachung des Rechts wäre nach Ansicht des SVR allerdings (zu) hoch. Wenn auf den Nachweis der Gleichwertigkeit vollkommen verzichtet würde, entstünden daraus mindestens drei Probleme:

- Erstens dient dieser Nachweis nicht nur der Sicherstellung von Produktqualität im Sinne des Verbraucherschutzes. Ein solches Zertifikat ist auch mit Blick auf horizontale Arbeitskräftemobilität wichtig, also für die Frage, inwieweit Beschäftigte ihren Arbeitsplatz wechseln und damit auf dem Arbeitsmarkt mobil sein können. Schließlich ist der Gleichwertigkeitsnachweis ein staatlich beglaubigter Beleg für individuelle Fertigkeit und Fähigkeiten und damit eine wichtige Voraussetzung für berufliche Mobilität. Wenn er nun (für Konstellationen in Feld 8 der Matrix (Tab. B.6)) abgeschafft würde, könnten ausländische Arbeitskräfte stärker von dem Unternehmen abhängig werden, das sie eingestellt hat. Gerade in Deutschland, wo der Arbeitsmarkt so stark auf Zertifikate ausgerichtet ist, dürfte die am ersten Arbeitsplatz gesammelte Berufserfahrung (die das Arbeitszeugnis dokumentiert) aus der Sicht eines anderen Unternehmens einen Gleichwertigkeitsnachweis kaum ersetzen. Nach dem Anerkennungsgesetz können die betreffenden Arbeitskräfte zwar ihre Qualifikationen anerkennen lassen, die sie im Ausland durch die berufliche Ausbildung und in Deutschland durch Berufserfahrung erworben haben. Ob dies das Problem wirklich löst, ist aber eher zweifelhaft.
- Das eben angesprochene Problem, wegen eines fehlenden Zertifikats womöglich länger als gewollt an einen bestimmten Arbeitsplatz gebunden zu sein, bezieht sich auf die einzelne Arbeitskraft. Daneben stellt sich jedoch möglicherweise auch ein gesellschaftliches Problem: Es ist anzunehmen, dass Arbeitskräfte ohne Gleichwertigkeitsnachweis, wenn sie arbeitslos werden, schwerer wieder eine Anstellung finden bzw. dafür länger brauchen als jene mit einem entsprechenden Zertifikat. Damit ginge das unternehmerische Risiko vom einstellenden Unternehmen auf die Gemeinschaft

über, da länger anfallende Sozialleistungen von der Gesamtheit der Beitragszahlenden getragen werden müssen. Hier wären Mechanismen erforderlich, die über eine Beteiligung der Unternehmen zumindest einen Teil dieser negativen externen Effekte ausgleichen. Auf dieses Problem und eine mögliche Lösung bezieht sich das vom SVR vorgeschlagene „Nimm 2+“-Verfahren, das im Folgenden ausgeführt wird.

- Schließlich könnte eine Abschaffung des Gleichwertigkeitsnachweises indirekt auch Druck auf die Lohn- und Beschäftigungsbedingungen erzeugen: Dadurch könnten mehr Arbeitskräfte zuwandern, die keine formale (und/oder als gleichwertig anerkannte) Qualifikation haben. Sie könnten deswegen tariflich oder betriebsintern anders eingruppiert werden und weniger verdienen als jene mit Qualifikationsnachweis.

Diese möglichen Konsequenzen eines grundsätzlichen Systemwechsels in diesem Punkt zeigen, dass es keine ideale Lösung ist, bei den Möglichkeiten der Einreise von Fachkräften mit einer beruflichen Ausbildung (Feld 8 der Matrix in Tab. B.6) die Gleichwertigkeitsvorgabe kategorisch abzuschaffen (etwa im Sinne des Gesetzentwurfs der Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen). ➔ **An dieser Stelle erscheint es also nicht empfehlenswert, in Reaktion auf (zu) niedrige Zuzugszahlen einfach das Recht weiter zu liberalisieren und zu vereinfachen. Da die Zuzugszahlen bei der Gruppe der beruflich qualifizierten weiterhin enttäuschend sind, muss die Politik freilich angesichts von Fachkräftengpässen trotzdem handeln – unabhängig davon, dass die Verfahren zur Feststellung und Anerkennung beruflicher Kompetenzen weiter systematisiert und bekannt gemacht werden müssen.**

**Vielversprechender erscheint ein Mittelweg zwischen den beiden Extrempositionen: eine Lösung zwischen dem rechtlichen Status quo, in dem der Gleichwertigkeitsnachweis bei der Zuzugssteuerung als Primärfilter dient (Extremposition 1), und der vorgeschlagenen kategorischen Abschaffung der Nachweispflicht (Extremposition 2). Aus der Sicht des SVR sollte das Kriterium der Gleichwertigkeit nicht abgeschafft, sondern – für nicht reglementierte Berufe – flexibler gestaltet werden.**

### B.5.1.3 Optionen zur Flexibilisierung: das „Nimm 2+“-Programm

➔ **Der SVR schlägt dazu das „Nimm 2+“-Programm vor: Fachkräfte mit einer im Ausland abgeschlossenen beruflichen Ausbildung können auch ohne Gleichwertigkeitsnachweis nach Deutschland kommen und hier arbeiten, sofern ein Arbeitsvertrag vorliegt. Der fehlende Gleichwertigkeitsnachweis muss dann durch (mindestens) ein anderes Kriterium ausgeglichen werden** (angesprochen ist diese Idee bereits bei Thym 2017b: 365). Der Preis für

diese Flexibilisierung wäre, dass die Einwanderungsregelungen dadurch noch komplexer würden. Dafür müsste man sich aber weder mit Regeln abfinden, die erwießenermaßen ungeeignet sind, noch einen Weg beschreiten, der dazu führen kann, dass durch Einwanderung Arbeitsverhältnisse deformalisiert und deinstitutionalisiert werden. Das „Nimm 2+“-Verfahren sollte zunächst in einem Pilotprojekt erprobt und evaluiert werden.

Bei der Suche nach entsprechenden Ausgleichskriterien hilft ein Blick in das Gesamtportfolio erwerbsmigrationspolitischer Maßnahmen:

- (1) Nach der derzeitigen Rechtslage müssen beruflich qualifizierte Zuwandernde zwingend eine formale berufliche Ausbildung vorweisen können, die als deutsche Standards gleichwertig anerkannt wurde.
- (2) Außerdem muss diese Ausbildung nach der aktuellen Rechtslage in einem der Mangelberufe erfolgt sein, die auf der Positivliste der BA gelistet sind.
- (3) Deutschkenntnisse werden als Steuerungskriterium bislang nur ansatzweise genutzt. Eine zentrale Rolle spielen sie lediglich im Modellprojekt PuMa, das bisher aber keinen nennenswerten Zuzug ermöglicht hat. Dort erfordert eine Zulassung mindestens Sprachkenntnisse auf dem Niveau A2 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen. Diese reichen aber nicht aus, um als Fachkraft nach Baden-Württemberg einreisen zu können, wenn man nicht in einem Engpassberuf qualifiziert ist. Dafür werden bei Deutschkenntnissen auf dem Niveau A2 oder B1 verschiedene weitere Nachweise verlangt. Erst das Sprachniveau B2 ersetzt bei PuMa vollständig die Zugehörigkeit zu einem Mangelberuf. Zur Feinsteuerung dienen Deutschkenntnisse auch bei der Zuwanderung Hochqualifizierter (§ 19a Abs. 6 AufenthG): Wer über eine Blaue Karte (EU) zugewandert ist und zudem ausreichende Deutschkenntnisse (Niveau B1) vorweisen kann, erhält bereits nach 21 Monaten eine Niederlassungserlaubnis; jene mit einfachen Deutschkenntnissen (Niveau A1) können eine solche erst nach 33 Monaten erhalten.
- (4) Bei der Blauen Karte (§ 19a AufenthG) wird zur Steuerung auch ein finanzielles Kriterium genutzt, nämlich das Mindestgehalt. Damit eine Blaue Karte (EU) erteilt wird, muss das Gehalt mindestens zwei Drittel der Beitragsbemessungsgrenze der gesetzlichen Rentenversicherung betragen (§ 2 Abs. 1 Nr. 2a BeschV); bei Angehörigen von Mangelberufen sind es 52 Prozent (§ 2 Abs. 2 BeschV). Vorstellbar wäre nun, das Mindestgehalt in abgewandelter Form als Kriterium zu nutzen. Beispielsweise könnte das einstellende Unternehmen eine Abgabe zahlen, wenn die in (1) bis (3) genannten Voraussetzungen nicht oder nicht vollständig erfüllt sind (Info-Box 5). Die Höhe der Zahlung könnte auf eine bestimmte Anzahl Monatsgehälter festgelegt werden. Das Geld würde

## Info-Box 5 Verkauf, Auktion, Gebühr: marktwirtschaftliche Verfahren der Einwanderungssteuerung

Mit der unter (4) geschilderten Möglichkeit könnten ins deutsche Einwanderungsrecht marktwirtschaftliche Überlegungen einziehen. Die Forschung diskutiert hier unter den Stichworten ‚Auktion‘ und ‚Gebühr‘ zwei Verfahren, die auf der gleichen Idee beruhen: Damit sollen diejenigen Zuwanderungswilligen bzw. diejenigen Unternehmen identifiziert werden, die bereit sind, dafür zu bezahlen, dass sie selbst zuwandern bzw. eine bestimmte Person zur Zuwanderung benennen dürfen. Rechtfertigen lässt sich eine solche Abgabe zum einen damit, dass neu Zugewanderte sofort nach ihrer Einreise öffentliche Güter mitnutzen können, zu deren Finanzierung sie noch nichts beigetragen haben (Straubhaar 2003). Zum anderen können damit eventuelle soziale Kosten von Einwanderung ausgeglichen werden. Solche können sich z. B. ergeben, wenn eine zugewanderte Person arbeitslos wird und nicht gleich wieder eine Stelle findet, weil ihre Qualifikation nicht als gleichwertig anerkannt wurde.

Bei einer Auktion muss der Staat eine bestimmte Quote vorgeben; der Preis bildet sich dann im Bieterwettbewerb von selbst. Die Erhebung einer Einwanderungsgebühr von Unternehmen wurde im Rahmen des „Nimm 2+“-Verfahrens als ergänzende Variante vorgeschlagen. Hier ist der Preis politisch festzulegen; eine Obergrenze muss hingegen nicht genannt werden (Bauer 1998: 88). Gerade Deutschland könnte erwägen, eine solche Abgabe versuchsweise einzuführen, denn die Kosten, die einem Unternehmen durch die Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte entstehen, sind hier im internationalen Vergleich sehr gering (OECD 2013: 15). Zudem würde die Gebühr nur anfallen, wenn andere Kriterien nicht erfüllt sind.

in einen Fonds fließen und zweckgebunden genutzt werden, z. B. um die berufliche Nachqualifizierung zu verbessern.<sup>76</sup> Eine solche Zahlung lässt sich damit begründen, dass bessere personalpolitische Möglichkeiten auch die Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmens und damit seine Gewinnaussichten steigern. Im Gegenzug können durch die Abgabe Kosten von Arbeitslosigkeit gedeckt werden, die andernfalls vollständig die Gemeinschaft bestreiten müsste. Schließlich ersetzt eine solche Abgabe bestimmte Kriterien – anerkannte Zertifikate, Ausbildung in einem Mangelberuf und Deutschkenntnisse –, die die Wahrscheinlichkeit erhöhen, dass Arbeitskräfte schnell wieder eine Stelle finden, falls sie ihren Arbeitsplatz verlieren. Ist dies nicht der Fall, muss derzeit die Allgemeinheit für ihren Lebensunterhalt aufkommen, da steuerfinanzierte Sozialleistungen von allen finanziert werden. Eine solche Abgabe

wäre also ein Mechanismus, um die einstellenden Unternehmen an den ggf. anfallenden Kosten zu beteiligen und damit das entsprechende Risiko für die Gemeinschaft zu verringern.

Wie oben ausgeführt, können beruflich qualifizierte Fachkräfte aus Drittstaaten derzeit in Deutschland nur arbeiten, wenn ihre Qualifikation als gleichwertig anerkannt wurde und sie in einem Mangelberuf ausgebildet sind. Vor allem der Gleichwertigkeitsnachweis hat sich als effektive Zuwanderungsbarriere erwiesen. ➔ **Das vorgestellte „Nimm 2+“-Programm würde daneben fünf weitere Zuwanderungsoptionen eröffnen, bei denen Kriterien kombiniert werden. Zudem könnte damit vom Gleichwertigkeitsnachweis abgesehen werden, ohne dieses Kriterium ersatzlos zu streichen: Es wäre möglich, einen fehlenden Nachweis durch andere Kriterien auszugleichen.**<sup>77</sup> Beispielsweise könnte ein Klempner – dieser Beruf zählt derzeit zu den Mangelberufen –, des-

76 Die Idee, Geld als einwanderungspolitisches Steuerungskriterium zu nutzen, ließe sich auch anders umsetzen. Denkbar wäre etwa, vom einstellenden Betrieb einen Nachweis zu verlangen, dass die neu einzustellende Arbeitskraft einen Aufschlag auf den Lohn erhält. Diese Idee muss allerdings verworfen werden, denn damit würden innerbetriebliche Lohnstrukturen durch staatliche Vorgaben ins Ungleichgewicht gebracht. Grundsätzlich könnte auch vom einstellenden Betrieb eine Verpflichtungserklärung eingefordert werden, dass er für einen bestimmten Zeitraum die Kosten der sozialen Absicherung übernimmt, falls die eingestellte ausländische Arbeitskraft ohne Gleichwertigkeitsnachweis arbeitslos wird. Aber auch diese Lösung ist nicht praktikabel, denn dies wäre mittelbar ein Anreiz, bei betriebsbedingten Kündigungen erst deutsche Arbeitskräfte freizusetzen oder generell solche, die ohne Verpflichtungserklärung eingestellt wurden.

77 Nach deutschem Recht können derzeit nur die Kriterien (1) und (2) kombiniert werden. Mit der vorgeschlagenen Erweiterung kämen Kombinationen der Kriterien (1) und (4), (2) und (3), (2) und (4) sowie (3) und (4) neu hinzu. Außerdem wäre die Kombination von (1) und (3) damit in ganz Deutschland möglich. Derzeit ist sie über PuMa abgedeckt und beschränkt sich auf Baden-Württemberg.

sen ausländische Berufsausbildung nicht als gleichwertig anerkannt ist, nach dem „Nimm 2+“-Vorschlag dann als Arbeitnehmer nach Deutschland kommen und bei einem hier ansässigen Unternehmen arbeiten, wenn er den fehlenden Nachweis durch hinreichende Deutschkenntnisse ausgleichen kann. Er qualifiziert sich dann durch die Kriterien (2) und (3). Ebenso könnte ein Bäckereibetrieb eine Bäckerin aus dem Ausland einstellen, deren Ausbildung als deutschen Standards gleichwertig anerkannt wurde, wenn er sich bereit erklärt, eine finanzielle Abgabe für einen entsprechenden Fonds zu entrichten. Hier würde nicht der fehlende Gleichwertigkeitsnachweis ausgeglichen, sondern die (derzeit noch) fehlende Klassifizierung als Mangelberuf. Diese Beispiele verdeutlichen wieder das grundlegende Spannungsverhältnis zwischen den beiden gleichermaßen wichtigen Zielen, einerseits das Gesetz möglichst einfach und übersichtlich zu gestalten und andererseits Erwerbsmigration passgenau auf die Bedürfnisse des Arbeitsmarkts abzustimmen.

❗ Falls es politisch gewünscht ist, ließe sich Erwerbsmigration grundsätzlich auch über ein Punktesystem umsetzen. Allerdings ist der Bereich der Erwerbsmigration mittlerweile weitgehend europäisiert, wie in Kap. B.2 ausführlich dargelegt wurde. Insofern kann ein Punktesystem „die meisten Zulassungsregeln ergänzen, nicht aber ersetzen“ (Thym 2017b: 369), es kann die deutsche Erwerbsmigrationspolitik also nicht mehr umfassend reformieren. Hierin unterscheidet sich die Ausgangslage 2017 maßgeblich von der im Jahr 2002, als erstmals über ein Zuwanderungsgesetz beraten wurde und ein Punktesystem als zentrales Steuerungselement vorgesehen war (§ 20 AufenthG a. F.).<sup>78</sup> Damals bestanden für den Bereich der Erwerbsmigration aber noch keinerlei europarechtliche Vorgaben (s. auch Thym 2017a: 302; Bauer 2017c: 7). Gerade weil die unionsrechtlichen Vorgaben sich derzeit noch nahezu ausschließlich auf akademisch Gebildete beziehen, könnte der skizzierte Bereich der beruflichen Ausbildung aber eine geeignete „Nische für das Punktesystem“ (Kolb 2017c: 258) sein. Dies gilt umso mehr, als die Kriterien Deutschkenntnisse und Mindestgehalt bzw. Ausgleichszahlung im Gegensatz zu den ‚Binär-Kriterien‘ Gleichwertigkeitsnachweis und Mangelberuf weiter ausdifferenziert werden können.

➡ Wichtig ist jedenfalls, dass im Bereich der beruflich qualifizierten Fachkräfte die Kriterien erweitert werden. Dabei ist es eher nebensächlich, ob dies im Gesetz formuliert oder dafür ein Punktesystem eingeführt wird, das den Kriterien (1) bis (4) einen bestimmten Punktwert zuweist und eine Mindestpunktzahl festlegt.

## B.5.2 Langfristige Maßnahmen für beruflich qualifizierte Fachkräfte: Strukturen der Ausbildung ‚exportieren‘, Auszubildende ‚importieren‘

In Kap. B.5.1 wurde ein Maßnahmenpaket beschrieben, das zum einen ein Suchrecht für beruflich qualifizierte Fachkräfte einführt (s. Kap. B.5.1.1) und zum anderen – was ungleich wichtiger sein dürfte – das Kriterium der Gleichwertigkeit flexibler gestaltet, das derzeit die Zuwanderung beruflich Qualifizierter behindert (s. Kap. B.5.1.2). Daneben braucht es nach Ansicht des SVR aber auch Maßnahmen, die über eine Anpassung des Einwanderungsrechts hinausgehen und die zudem erst mittel- oder gar langfristig wirken können. Zwei solche Maßnahmen werden im Folgenden vorgestellt. Sie setzen an dem beschriebenen Grunddilemma der Erwerbsmigrationspolitik an, dass die deutsche Wirtschafts- und Bildungsordnung sehr formalisiert und auf bescheinigte Berufsausbildungen orientiert ist, in den meisten Herkunftsländern aber kaum vergleichbare Strukturen existieren. In diesem Sinne lassen sich diese Maßnahmen als *Matching*-Instrumente verstehen, denn sie sollen den erheblichen *Mismatch* vermindern, der zwischen der in Deutschland etablierten und nachgefragten Form der beruflichen Ausbildung und den Ausbildungsstrukturen in zentralen Herkunftsländern besteht. Die beiden vorgestellten Programme unterscheiden sich in der Richtung des *Matching*: In Kap. B.5.2.1 geht es darum, die Strukturen der beruflichen Ausbildung in Länder zu ‚exportieren‘, aus denen voraussichtlich Menschen zum Arbeiten nach Deutschland kommen könnten. Kap. B.5.2.2 betrachtet die Gegenrichtung: den ‚Import‘ von ausländischen Auszubildenden nach Deutschland. Während der ‚Export‘ deutscher Ausbildungsstrukturen in mögliche Herkunftsländer künftiger Migrantinnen und Migranten sich einwanderungsrechtlichen Regelungen entzieht, könnte der ‚Import‘ ausländischer Auszubildender in einem bestimmten Abschnitt eines Einwanderungsgesetzbuchs geregelt werden.

### B.5.2.1 Strukturen der Berufsbildung von Deutschland in wichtige Herkunftsländer von Erwerbsmigration ‚exportieren‘

➡ Damit Deutschland künftig beruflich qualifizierte Fachkräfte aus dem Ausland gewinnen kann, könnte es dienlich sein, die deutschen Strukturen der berufli-

78 Ende 2002 erklärte das Bundesverfassungsgericht das Zuwanderungsgesetz für nichtig, weil es in verfassungswidriger Weise zustande gekommen sei (BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 18.12.2002, 2 BvF 1/02, Rn. 1–180). Daraufhin wurde eine Neufassung des Gesetzes in die parlamentarische Beratung eingebracht und schließlich 2004 verabschiedet (BGBl. I, S. 1950 vom 30.06.2004). Darin wurde auf das Punktesystem verzichtet, um in Bundestag und Bundesrat Mehrheiten sicherzustellen.

chen Ausbildung in potenziell wichtige Herkunftsländer von Zuwanderung zu ‚exportieren‘. Organisiert werden könnte dies z. B. durch Ausbildungskooperationen.<sup>79</sup> Von solchen „Global Skill Partnerships“ (Clemens 2015) profitieren nicht nur die Länder, in die die im Ausland ausgebildeten Fachkräfte künftig einreisen, sondern auch die Herkunftsländer selbst, denn dadurch können sich ihre Ausbildungsstrukturen verbessern. Dies könnte auch ein Thema für eine zukünftige Migrationsaußenpolitik sein. Ansatzweise gibt es eine solche Kooperation schon mit Vietnam im Bereich der Krankenpflegeausbildung: Dort erhalten Personen mit entsprechender Vorbildung Deutschkurse und weitere Schulungen, die sie darauf vorbereiten sollen, in Deutschland in dem entsprechenden Berufsfeld eingesetzt zu werden.<sup>80</sup> Weiterhin werden im Rahmen der Transformationspartnerschaft mit Tunesien Projekte gefördert, in denen ein Schwerpunkt auf der dualen Ausbildung liegt. Weit vorangeschritten sind Kooperationen zwischen Deutschland und Tunesien im Bereich der Ausbildung zum Orthopädietechniker bzw. zur Orthopädietechnikerin. Es wird wohl einige Zeit dauern, bis solche Ansätze effektiv die Möglichkeiten verbessern, beruflich qualifizierte Fachkräfte aus dem Ausland zu gewinnen. Dennoch sollten sie ausgebaut und weiterentwickelt werden.

### B.5.2.2 Beruflich qualifizierte Fachkräfte selbst ‚produzieren‘: Einwanderung zur Ausbildung erleichtern

Schneller als der skizzierte ‚Strukturexport‘ könnte eine ‚Import-Strategie‘ wirken. Im Bereich der akademisch qualifizierten Fachkräfte verfolgt Deutschland eine solche Strategie schon seit einigen Jahren mit Erfolg: Es ist zu einem attraktiven Zielland für internationale Studierende geworden (s. z. B. SVR 2015: 44–51). Wenn diese dafür gewonnen werden können, nach ihrem Abschluss in Deutschland zu bleiben, ist das erwerbsmigrationspolitisch ein Glücksfall. Denn internationale Studierende sind ‚Idealzuwandernde‘: Bei ihnen stellt sich nicht das Problem, dass die Gleichwertigkeit der Bildungszertifikate geprüft werden muss, und sie sind sowohl mit der deutschen Sprache als auch mit wichtigen kulturellen Codes der deutschen Gesellschaft bereits vertraut. **❶ In diesem Sinne bildet Deutschland akademisch qualifizierte internationale Fachkräfte selbst aus, indem es viele internationale Studierende an den Hochschulen aufnimmt und**

**ihnen rechtlich ermöglicht, nach erfolgreichem Studienabschluss in Deutschland zu bleiben und zu arbeiten.**

Diese Strategie der ‚Eigenproduktion‘ könnte auch auf künftige beruflich qualifizierte Fachkräfte übertragen werden. Dieser Idee folgt z. B. das Sonderprogramm zur „Förderung der beruflichen Mobilität von ausbildungsinteressierten Jugendlichen aus Europa“ (MobiPro-EU), das Jugendliche und junge Erwachsene aus der EU dabei unterstützt, in Deutschland eine betriebliche Berufsausbildung erfolgreich zu absolvieren. Zudem gibt es für Drittstaatsangehörige bereits eine Rechtsgrundlage: Nach § 17 AufenthG können „Ausländer [...] eine Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der betrieblichen Aus- und Weiterbildung“ erhalten. Eine solche wird allerdings nur erteilt, „wenn die Bundesagentur für Arbeit nach § 39 zugestimmt hat“.<sup>81</sup> Diese Voraussetzung entspricht einer Vorrangprüfung. Hier könnte ein erster Ansatzpunkt liegen, um mehr ausländische Fachkräfte mit Berufsausbildung zu gewinnen: **➔ Für Drittstaatsangehörige, die in Deutschland eine betriebliche Ausbildung absolvieren wollen, könnte die Vorrangprüfung ausgesetzt werden, ggf. auch zunächst befristet.** Dass dadurch einheimische Auszubildende verdrängt werden, ist nicht zu erwarten, denn der Lehrstellenmarkt ist in weiten Teilen Deutschlands entspannt.

Wenn Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit für eine berufliche Ausbildung einreisen wollen, müssen sie außerdem nachweisen, dass ihr Lebensunterhalt gesichert ist (§ 5 Abs. 1 Nr. 1 i. V. m. § 2 Abs. 3 AufenthG). Diese Voraussetzung ist eine effektive Hürde, denn in vielen Ausbildungsberufen ist die Vergütung gerade im ersten Lehrjahr gering. Zwar können die betreffenden Personen nebenbei in einer „von der Berufsausbildung unabhängigen Beschäftigung bis zu zehn Stunden je Woche“ arbeiten (§ 17 Abs. 2 AufenthG). Es ist aber fraglich, ob dies ausreicht, um einen gesicherten Lebensunterhalt nachzuweisen. Der Zentralverband des deutschen Handwerks (2017) hat deshalb vorgeschlagen, eine eigene Förderstruktur zu schaffen. Darüber sollen Jugendliche unterstützt werden, die zur Ausbildung nach Deutschland kommen. **➔ Dies könnte etwa ein „German Vocational Skills Exchange Programme“ sein, das sich in der Form an DAAD-Vorbilder anlehnt. Es sollte aber auch erwogen werden, die Wirtschaft daran zu beteiligen. Schließlich hat sie am Zuzug von Auszubildenden ein unmittelbares Interesse, und über das Ausbildungsverhältnis besteht auch eine direkte Verbindung zwischen Auszubildenden und Unternehmen.**

79 Im Koalitionsvertrag zwischen den Unionsparteien und der SPD wird ein „Programm für Ausbildungspartnerschaften“ als Teilelement eines „Marshall-Plans für Afrika“ vereinbart.

80 S. dazu auch das Projekt „Triple Win“ der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).

81 Darüber hinaus ist es möglich, für eine Ausbildung einzuwandern, wenn „durch Rechtsverordnung nach § 42 oder zwischenstaatliche Vereinbarung bestimmt ist, dass die Aus- und Weiterbildung ohne Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit zulässig ist“ (§ 17 AufenthG).

Diese Überlegungen verdeutlichen, dass einladende rechtliche Regelungen zwar eine notwendige Bedingung sind, um den Zuzug beruflich qualifizierter Fachkräfte zu fördern, sie sind dafür jedoch nicht hinreichend. Das Beispiel der Sicherung des Lebensunterhalts zeigt, dass die rechtlichen Möglichkeiten des Umgangs mit solchen Kriterien auch mit Leben gefüllt werden müssen, etwa durch eigene Beiträge der Wirtschaft.

### B.5.3 Fazit: Mut zur Komplexität

⚠ Während bei akademisch ausgebildeten Fachkräften weitreichende Reformen den Zuzug erleichtert haben, war bei jenen mit einer beruflichen Qualifizierung der Fortschritt deutlich geringer. Entsprechend sieht der SVR hier den größten Nachbesserungsbedarf und die besten Möglichkeiten für Erneuerung. ➡ Reformen sollten sich aber nicht darauf beschränken, einfach die Voraussetzungen für Zuwanderung zu senken. Vielmehr müssen sie die zentralen Strukturmerkmale der deutschen Wirtschafts- und Sozialordnung berücksichtigen. Entsprechend versucht sich das hier vorgestellte Maßnahmenpaket an einem ‚Spagat‘: Wie lässt sich die Zuwanderung von Fachkräften ohne akademische Qualifikation so steuern, dass einerseits die Hürden nicht zu hoch liegen, andererseits die Standards und Strukturmerkmale des deutschen Arbeitsmarkts und Bildungswesens nicht grundlegend in Frage gestellt werden?

➡ Bislang müssen zuwanderungswillige Arbeitskräfte nach deutschem Recht nachweisen, dass ihre im Ausland erworbene berufliche Qualifikation deutschen Standards entspricht. Der SVR schlägt vor, dieses Kriterium durch weitere zu ergänzen, um für die sehr hohe Hürde der Gleichwertigkeitsprüfung Ausweichrouten zuzulassen. Denkbare Ersatzkriterien wären z. B. Sprachkenntnisse, die Ausbildung in einem Beruf, der in Deutschland als Mangelberuf ausgewiesen ist, oder auch eine Ausgleichszahlung des einstellenden Unternehmens. Grundlegende Bedingungen für eine solche Ersetzung sind im SVR-Vorschlag „Nimm 2+“ formuliert, der bei den hier vorgeschlagenen kurzfristig wirkenden Maßnahmen im Zentrum steht. Außerdem sollten Suchoptionen für beruflich qualifizierte geschaffen werden, die denen für Hochqualifizierte entsprechen. Schließlich gilt es, die berufliche Qualifikation des Nachwuchses zu fördern, indem die bewährten Ausbildungsstrukturen ins Ausland ‚exportiert‘ oder Drittstaatsangehörige in Deutschland ausgebildet werden.

Ein solches Gesamtpaket, das im Portfolio der deutschen Erwerbsmigrationspolitik die berufliche Komponente stärken soll, kann zwangsläufig keine einfache ‚Bierdeckel-Lösung‘ sein. Es erfordert flexible Regelungen, die zugleich eine möglichst genaue Steuerung erlauben. Dafür müssen sie eben auch differenziert sein, und damit sind sie zwangsläufig nicht immer einfach und mit einem Blick zu erfassen.

## Chancen und Grenzen einer Regionalisierung von Einwanderungspolitik

### Der Inhalt in Kürze

Der demografische Wandel in Deutschland verläuft nicht überall gleich: Während vor allem städtische Zentren boomen, gehen in anderen Regionen die Bevölkerungszahlen immer stärker zurück. Diese Unterschiede werden sich in Zukunft voraussichtlich noch verstärken. Das Kapitel betrachtet eine Entwicklung, die in Kanada zu beobachten ist: Dort berücksichtigt die Einwanderungspolitik zunehmend auch regionale Besonderheiten. Davon ausgehend wird diskutiert, inwieweit auch die deutsche Erwerbsmigrationspolitik auf die Regionen abgestimmt werden kann und welche Grenzen sich dabei stellen. Es wird deutlich, dass das Recht zwar wichtig, aber nicht der entscheidende Faktor ist, um auch abgelegene Gegenden für Fachkräfte attraktiv zu machen.

Für die deutsche Migrationspolitik gibt es ein ‚Traumland‘: Kanada. Deutsche Politiker und Politikerinnen machen sich regelmäßig auf den Weg über den Atlantik. Zwischen Nova Scotia und British Columbia und vor allem in der Hauptstadt Ottawa versuchen sie, den (vermeintlichen) Erfolgsgeheimnissen der kanadischen Migrations- und Integrationspolitik auf die Spur zu kommen.<sup>82</sup> Auch einschlägige jüngere Studien beziehen sich üblicherweise auf Kanada (s. beispielhaft Hunger/Krannich 2017; Hinte/Rinne 2017; auch SVR 2015). Als Anschauungs- und Studienobjekt besonders beliebt ist der Bereich der Arbeitsmigrationspolitik und hier vor allem das Punktesystem, das in den letzten Jahren mehrfach überarbeitet wurde. Umso mehr überrascht, dass die deutsche Diskussion bislang einen Trend weitgehend ignoriert, der sich in Kanada in den letzten Jahren immer klarer abzeichnet: Die Zuständigkeit für die Erwerbsmigrationspolitik verlagert sich von der nationalen zunehmend auf die subnationale Ebene, was bei Kanada bedeutet: auf die Ebene der Provinzen und Territorien.

Auch für Deutschland könnte erwogen werden, die bisherige Erwerbsmigrationspolitik durch stärker regional bezogene Programme zu ergänzen, denn der demografische Wandel fällt regional sehr unterschiedlich aus (s. Kap. B.6.1). Im Anschluss an diese Überlegungen skizziert Kap. B.6.2 den Aufstieg der kanadischen *Provincial Nomi-*

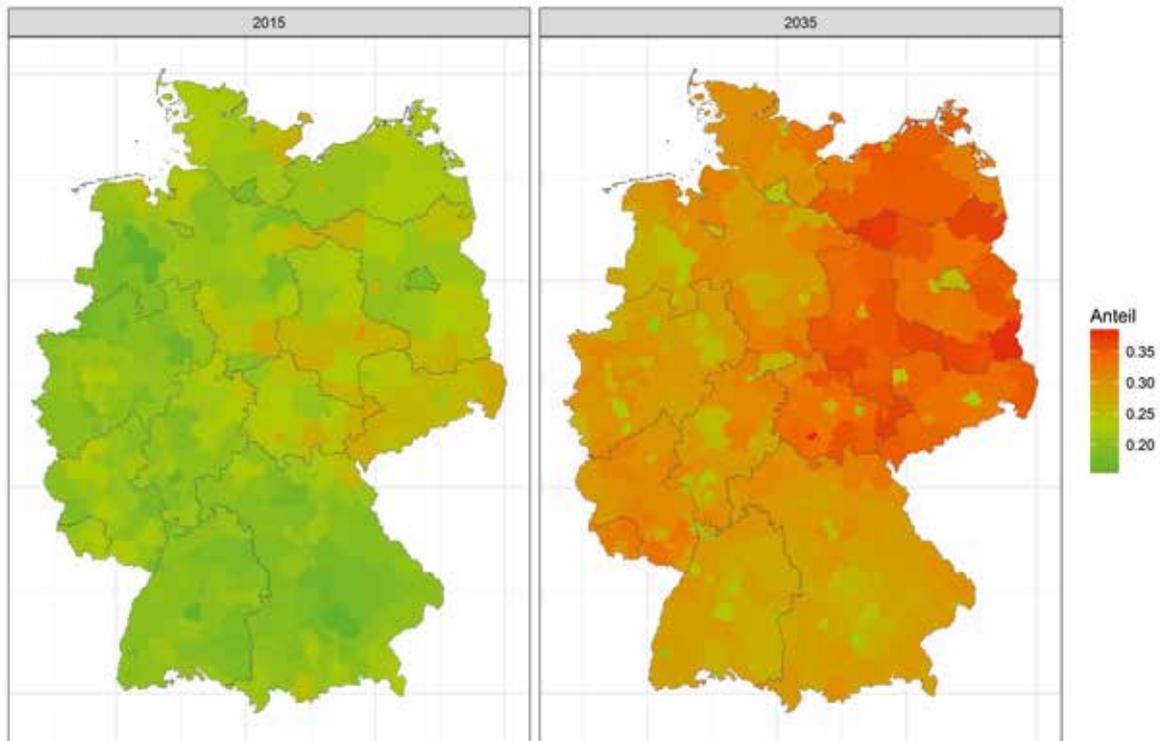
*nee Programs* (PNP), der die subnationale Ebene und ihre Akteure gestärkt hat. Abschließend wird diskutiert, wie in Deutschland gesetzgeberische Zuständigkeiten stärker ‚nach unten‘ verlagert werden könnten und welche Grenzen dem gesetzt sind (s. Kap. B.6.3). Dabei richtet sich der Blick besonders auf jüngst beschlossene (untergesetzliche) Maßnahmen der Erwerbsmigrationspolitik, die regionalen Besonderheiten Rechnung tragen.

### B.6.1 Demografischer Wandel in Deutschland: Boomtowns und entvölkerte Landstriche

Dass sich in Deutschland demografische Umwälzungen vollziehen, ist keine neue Erkenntnis. Die 13. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung hat zwar gezeigt, dass die Bevölkerungszahl bis zum Jahr 2040 stabil bleiben kann, wenn jedes Jahr etwa 300.000 Personen mehr zuwandern, als aus Deutschland abwandern. Solche hohen Wanderungsgewinne sind aber historisch gesehen eher die Ausnahme als die Regel. Und selbst in diesem optimistischen Szenario wird das sog. Erwerbsspersonenzpotential – das ist die Zahl der 20- bis 66-Jährigen – zwischen 2014 und 2040 um 11 Prozent sinken, nämlich von knapp 51,2 Millionen auf 45,6 Millionen. Die Zahl der ab

<sup>82</sup> Bauder, Lenard und Straehle (2014), die in Kanada lehren und zu Migration forschen (und von denen zwei selbst aus Deutschland kommen), drehen den Spieß um und fragen, was Kanada migrations- und integrationspolitisch von Deutschland lernen könnte.

Abb. B.2 Entwicklung des Anteils der über 65-Jährigen in Deutschland zwischen 2015 und 2035 nach Regionen



Lesehilfe: In hellgrün eingefärbten Regionen liegt der Anteil der über 65-Jährigen im jeweiligen Jahr bei unter 20 Prozent, in dunkelrot eingefärbten Regionen bei über 35 Prozent.

Quelle: RWI-GEO-GRID-POP-Forecast; Darstellung aus Bauer 2017b: 17

67-Jährigen wird dagegen um 42 Prozent steigen, von 15,2 Millionen auf 21,6 Millionen (Statistisches Bundesamt 2016a). Das stellt den Arbeitsmarkt wie auch die umlagebasierten sozialen Sicherungssysteme vor erhebliche Herausforderungen. Um das Erwerbspersonenpotenzial dauerhaft auf seinem heutigen Niveau zu stabilisieren, wäre eine jährliche Nettozuwanderung von 400.000 Personen erforderlich (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2017: 387).

Kaum beachtet wurde bislang aber die „regionale Heterogenität“ (Bauer 2017b: 16) des demografischen Wandels in Deutschland. Anhand von Regionaldaten stellen Kaeding, Breidenbach und Schaffner (i. E.) nicht nur fest, dass die Bevölkerung über alle Regionen hinweg altert. Sie zeigen auch „die Gefahr einer regionalen demographischen Polarisierung“ (Bauer 2017b: 17): In manchen Gebieten – z. B. Teilen von Ostdeutschland, dem Saarland und dem südlichen Rheinland-Pfalz sowie im Ruhrgebiet – altert die Bevölkerung immer schneller, in Metropolregionen wie Berlin, München, Stuttgart und Hamburg ist sie dagegen vergleichsweise jung. **Der demografische Wandel trifft Deutschland also nicht überall in gleichem**

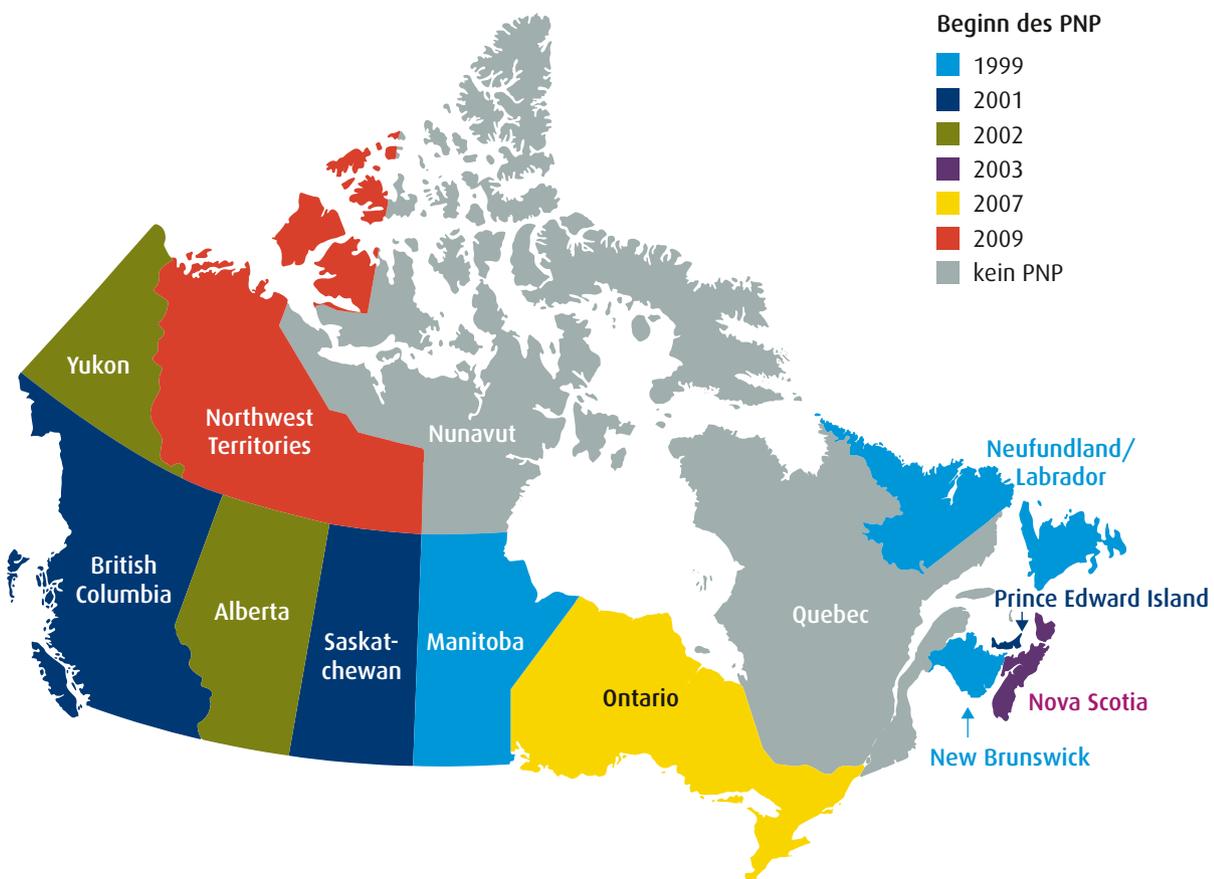
**Maße: In einigen Regionen wird die Alterung der Republik sich kaum oder gar nicht zeigen, während andere zunehmend vergreisen (Abb. B.2).**

Der beobachtete demografische Gegensatz, der sich hier anbahnt, könnte auch für die Einwanderungspolitik von Bedeutung sein. Diese gilt oft als ein besonders effektives Mittel, um den demografischen Wandel zu mildern (vgl. etwa Fuchs/Kubis/Schneider 2015: 845–850; Fuchs/Kubis 2017: 34–35). Daher liegt die Überlegung nahe, die verschiedenen Maßnahmen stärker den Regionen anzupassen. An dieser Stelle kommt nun Kanada ins Spiel. Denn im dortigen System der Zugsteuerung ist eine der zentralen Neuerungen, die Provinzen und Territorien als einwanderungspolitische Akteure und Akteurinnen zu stärken.

### B.6.2 Der Aufstieg regionaler Erwerbsmigrationsprogramme in Kanada

Die kanadische Erwerbsmigrationspolitik wurde in den letzten Jahren mehrfach umfassend reformiert. Ein we-

Abb. B.3 PNP in den einzelnen kanadischen Provinzen/Territorien



Anmerkung: Québec ist einwanderungspolitisch weitgehend autonom und benötigt daher kein eigenes PNP.

Quelle: CIC 2011: 15; eigene Darstellung

sentlicher Teil dieser Reformen war die Aufwertung der *Provincial Nominee Programs*. Ausgegangen war diese Entwicklung von Québec.<sup>83</sup> Das ist kaum überraschend, denn die Zentralregierung hatte dieser Provinz als Reaktion auf ihr Streben nach Unabhängigkeit schon in den 1970er Jahren das Recht zugestanden, eine eigene Einwanderungspolitik zu betreiben, die auf ihre spezifischen Interessen abgestimmt ist. Seit 1991 ist sie allein dafür zuständig, *economic migrants* in ihr Hoheitsgebiet anzuwerben (Seidle 2013: 4). In den Folgejahren zeichnete sich ab, dass zuwandernde Arbeitskräfte, die über

verschiedene Bundesprogramme angeworben wurden, sich vor allem in den zwei Provinzen Ontario und British Columbia niederließen (und dort wiederum in den Metropolen Toronto und Vancouver).<sup>84</sup> Daraufhin forderten eher ländlich geprägte Regionen ebenfalls eigene Programme, um von Einwanderung stärker profitieren und darüber die Bevölkerungsentwicklung gestalten zu können. Die ‚Wortführerin‘ unter den Provinzen war dabei Manitoba.

Das Bundesprogramm *Federal Skilled Worker Program* (FSWP) zielte zu jener Zeit stark auf Personen mit hohem Humankapital. Manitoba kritisierte, dass es da-

83 Zwischen der französischsprachigen Provinz Québec und dem englischsprachigen Zentralstaat ist das Verhältnis seit Jahrzehnten gespannt. Daraus entstand auch der kanadische Multikulturalismus. Dieser war zunächst ein bikultureller Ansatz, der die Interessen der französischsprachigen Minderheit im Land berücksichtigen sollte. Von da entwickelte er sich weiter zu einer integrationspolitischen Gesamtstrategie.

84 1995 ließen sich rund 88 Prozent aller neu Zugewanderten in nur drei Provinzen nieder (Québec, British Columbia und Ontario). Dass dieser Anteil im Jahr 2012 auf 73 Prozent sank, kann als Indiz für den Erfolg des PNP gesehen werden (s. Seidle 2013: 4–7).

Tab. B.7 Erwerbszuwanderung nach Kanada insgesamt, Zuwanderung über PNP und ihr Anteil am gesamten Erwerbszuzug

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Gesamt-zuzug	251.649	236.762	247.261	252.218	280.730	248.732	257.809	259.039	260.282	271.847
Erwerbs-migra-tion	138.338	131.271	149.111	153.548	186.968	156.120	160.790	148.254	165.188	170.398
davon PNP	13.338	17.093	22.418	30.383	36.436	38.419	40.882	39.901	47.624	44.534
PNP/insg. in %	5,3 %	7,2 %	9,1 %	12,1 %	13,0 %	15,4 %	15,9 %	15,4 %	18,3 %	16,4 %
PNP/Erwerbs-migr. in %	9,6 %	13,0 %	15,0 %	19,8 %	19,5 %	25,1 %	25,4 %	26,9 %	28,8 %	26,1 %

Quelle: IRCC 2015

durch ganz allgemein und besonders für ländlicher geprägte Provinzen schwierig sei, genug Arbeitskräfte für den niedrig qualifizierten Bereich zu finden. Besonders in der lokalen Textilindustrie gab es in Manitoba zu der Zeit einen ausgeprägten Arbeitskräfteengpass.<sup>85</sup> Infolge dieser Diskussion wurde 1995 das *Provincial Nominee Program* (PNP) eingeführt, das den Provinzen ermöglicht, eigenständig Personen zur Einwanderung auszuwählen (Banting 2012: 86–89). Ein PNP setzt voraus, dass die betreffende Provinz bzw. das Territorium mit der Bundesbehörde *Immigration, Refugees and Citizenship Canada* (IRCC) eine entsprechende Vereinbarung trifft. Als erste Provinzen nutzten Saskatchewan und Manitoba 1998 diese neue Option. Mittlerweile gibt es solche subnational verantworteten Einwanderungsprogramme in allen Provinzen und Territorien (Abb. B.3). Einen zusätzlichen Schub erhielten die PNP, als zeitweise die Öl- und Gasindustrie boomte und die Energiepreise stiegen: Dadurch wurde es trotz hoher Kosten rentabel, vor allem in Alberta Rohstoffe zu fördern. Der Ölsand-Boom machte Alberta 2009 kurzfristig zur Nr. 2 der PNP-Provinzen.

Dass die regionalen Zuwanderungsprogramme in Kanada an Bedeutung gewonnen haben, ist an zwei Faktoren erkennbar: Zum einen ist die Zahl der neu Zuwandernden, die in den kanadischen Einwanderungsvorgaben (*Levels Plans*) für die PNP vorgesehen sind, stetig gestiegen. Zum anderen hat sich die Struktur der Punkteverteilung im zentralen kanadischen Einwanderungsverwaltungssystem *Express Entry* geändert.

### B.6.2.1 Absolut und relativ gestiegen: die PNP-Zuwanderung nach Kanada

Seit vielen Jahren legt Kanada jedes Jahr einen bestimmten Umfang für die Einwanderung von Menschen fest, die keine kanadischen Staatsangehörigen sind. 2017 wurde ein Zielintervall von 280.000–320.000 Personen festgelegt. Dieses beinhaltet alle Kategorien von Zuwanderung. Den Löwenanteil bildet traditionell der Bereich der Erwerbsmigration (*economic migration*); hier wurde für 2017 eine Zuwanderung zwischen 164.100 und 183.500 Personen angestrebt. Diese Zielgrößen werden in der Regel auch erreicht. Für das Anliegen dieses Kapitels, subnationale Einwanderungsprogramme zu erörtern, ist vor allem interessant, wie sich die Bedeutung der PNP im Gesamtportfolio der erwerbsmigrationspolitischen Programme Kanadas entwickelt hat. Von denjenigen, die zum Arbeiten nach Kanada zugewandert sind, kamen 2006 noch weniger als 10 Prozent über ein Regionalprogramm. 2015 belief sich dieser Anteil bereits auf über 26 Prozent (Tab. B.7).

Es gibt allerdings keine rechtliche Handhabe, um Zugewanderte in der Region zu halten, in die sie über ein PNP angeworben wurden (etwa eine Wohnsitzauflage o. Ä.). Auch diejenigen, die über Regionalprogramme zugewandert sind, genießen volle Freizügigkeit, sie können also innerhalb Kanadas weiterwandern. Dies könnte theoretisch das Ziel der PNP durchkreuzen, die Erwerbszuwanderung gleichmäßiger zu verteilen und die kanadi-

85 Entsprechend waren die Ersten, die über das PNP nach Manitoba zuwanderten, Näherinnen von den Philippinen (vgl. Baxter 2010: 19).

schen ‚Randbereiche‘ der Einwanderung zu stärken. Eine Evaluation der PNP zeigt in dieser Hinsicht ein gemischtes Bild: Von denjenigen, die zwischen 2000 und 2008 über ein PNP nach British Columbia eingereist waren, lebten im Jahr 2008 knapp 97 Prozent noch in der Provinz. Bei der stärker ländlich geprägten und weniger attraktiven Region Neufundland waren es hingegen nur 23 Prozent (CIC 2011: 53). Um in einer weniger beliebten Gegend zu verbleiben (das heißt bei Kanada konkret: außerhalb von Ontario und British Columbia), erweist sich der Arbeitsplatz als stärkster Anreiz.

### B.6.2.2 Die PNP im kanadischen *Express Entry*-System

2015 wurde in Kanada das Migrationsverwaltungssystem *Express Entry* (EE) eingeführt und damit die Zugangssteuerung grundlegend erneuert. Im Zentrum von EE steht ein Punktesystem, das als *Comprehensive Ranking System* (CRS) bezeichnet wird. Danach erhalten Zuwanderungswillige Punkte für bestimmte Kriterien. Anhand ihrer Punktzahl werden sie dann in eine Rangfolge gebracht und je nach ihrer Position in der Rangliste zur Einwanderung aufgefordert. Um am CRS teilzunehmen, müssen sie die Qualifikationskriterien für eines der vier Erwerbsmigrationsprogramme (*Federal Skilled Worker Program*, *Federal Skilled Trades Program*, *Canadian Experience Class*, *Provincial Nominee Program*) erfüllen und sich für den *Express Entry Pool of Candidates* qualifiziert haben.

Auffallend war im CRS die ursprüngliche Verteilung bzw. Gewichtung der Punkte, denn sie widersprach der kanadischen Tradition, den Schwerpunkt auf klassische Humankapitalkriterien zu legen: Insgesamt konnten 1.200 Punkte erzielt werden; davon entfiel genau die Hälfte (600 Punkte) auf eine Arbeitsplatzzusage oder die Nominierung durch eine Provinz oder ein Territorium. Für die verschiedenen Humankapitalkriterien konnten zusammen höchstens 500 Punkte erzielt werden; weitere 100 Punkte wurden für Kombinationen bestimmter Eigenschaften vergeben. Diese neue ‚Punktpolitik‘ verdrängte Personen, die gut qualifiziert waren, aber noch keinen Arbeitsvertrag vorweisen konnten, und bevorzugte jene, die oftmals geringer qualifiziert waren, aber bereits einen Arbeitsplatz in Kanada gefunden hatten.<sup>86</sup> Besonders ausgeprägt war dieses Phänomen im Bereich der Nahrungsmittelindustrie. Die hohe Punktzahl für eine Arbeitsplatzzusage platzierte auch Personen mit geringeren Qualifikationen automatisch weit oben auf der CRS-Rangliste, die für die Einwanderungszusage entschei-

dend ist, und ließ Personen in der Rangliste nach unten rutschen, die zwar bei den Humankapitalkriterien sehr gut abschnitten, aber eben nicht den *big bonus* von 600 Punkten für einen vorliegenden Arbeitsvertrag verbuchen konnten. Eine (nicht beabsichtigte) Folge war, dass das Qualifikationsniveau der kanadischen *Express Entry*-Einwanderungsbevölkerung insgesamt sank.

Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, dass die kanadische Regierung alsbald die Notbremse zog: Im November 2016 wurde u. a. die Zuteilung der Punkte neu gestaltet; dabei kehrte die kanadische Erwerbsmigration wieder stärker zurück zu ihren Wurzeln. Vor allem wurden die Punkte für einen bereits vorliegenden Arbeitsvertrag (*arranged employment*) deutlich gekürzt: Dafür gibt es statt 600 jetzt nur noch 50 Punkte bzw. in bestimmten Konstellationen 200 Punkte. Damit wurden Humankapitalfaktoren im kanadischen Punktesystem wieder deutlich höher gewichtet. Allerdings erhalten Zugangswillige, die von einer Provinz oder einem Territorium nominiert werden, weiterhin 600 Bonuspunkte. Für Erwerbsmigration nach Kanada ist die Einreise über ein PNP somit derzeit der Königsweg.

### B.6.3 Potenziale einer Regionalisierung der Erwerbsmigrationspolitik in Deutschland

In Kanada wurden regionale Einwanderungsprogramme gestärkt, um zu verhindern, dass sich das Land zunehmend aufspaltet in (städtische) Regionen, die für Zuwandernde attraktiv sind, und einen ländlichen Raum abseits der großen Metropolen, in den kaum Menschen zuwandern wollen (s. Kap. B.6.2). In Deutschland ist der demografische Wandel in den Regionen sehr unterschiedlich ausgeprägt. Insofern ist zu überlegen, inwieweit auch hier eine stärker regionale Ausrichtung das Portfolio der Erwerbsmigrationspolitik sinnvoll ergänzen könnte.

Die kanadischen PNP können dafür aber nicht als Blaupause dienen, die einfach auf Deutschland übertragen werden kann. Das ist schon deshalb nicht möglich, weil sich die institutionelle Verankerung von Migrationspolitik in den beiden Ländern deutlich unterscheidet: Nach der kanadischen Verfassung liegt Einwanderung in der gemeinsamen Zuständigkeit von Bundes- und Provinzregierungen. In Deutschland dagegen werden die einwanderungspolitischen Rahmenbedingungen vom Bund festgelegt. Die „Freizügigkeit, das Passwesen, das Melde- und Ausweiswesen, die Ein- und Auswanderung

<sup>86</sup> Dafür besteht bei Personen mit Arbeitsvertrag weniger die Gefahr eines Brainwaste. Bei dem alten Punktesystem, das ausschließlich auf Humankapital abzielte, waren Zugewanderte oft unterhalb ihrer Qualifikation beschäftigt (der sprichwörtliche Taxifahrer mit Ingenieur Ausbildung). Dieses Problem ist für Kanada gut dokumentiert.

und die Auslieferung“ unterliegen nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 3 GG der ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes; die Bundesländer können in diesen Bereichen keine Gesetze erlassen. Beim „Aufenthalts- und Niederlassungsrecht der Ausländer“ ist das hingegen grundsätzlich möglich, denn dieser Bereich fällt nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 4 GG unter die konkurrierende Gesetzgebung. Der Bund hat hier aber die in Art. 72 Abs. 2 GG festgelegte Möglichkeit genutzt, zur „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder [...] [zur] Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse“ diesen Bereich bundesgesetzlich zu regeln. Die Länder können davon nicht abweichen, indem sie eigene Regelungen erlassen.

Die bundeseinheitliche Gesetzgebung lässt den Bundesländern im Bereich der Zuwanderungspolitik also keinen direkten Handlungsspielraum. Allerdings kann der Bundesgesetzgeber in seinen Regelungen durchaus regionale Unterschiede festlegen. Auch rechtstechnisch ist eine Regionalisierung der Einwanderungspolitik relativ leicht umzusetzen. Beispielsweise könnte die Aufenthaltserlaubnis mit einer Nebenaufgabe verbunden werden, die die Erwerbstätigkeit auf eine bestimmte Region begrenzt.

**📌 Regionale Aspekte gibt es im deutschen Erwerbsmigrationsrecht bereits. So können die Regionen jeweils unterschiedliche Mangelberufe ausweisen, für die beruflich qualifizierte Fachkräfte zuwandern können** (s. dazu ausführlicher Kap. B.4). Diese Möglichkeit wurde auf Betreiben des Bundesrats (BR-Drs. 182/13) in die Beschäftigungsverordnung aufgenommen (Lutz 2016b: Rn. 15). Die Bundesagentur für Arbeit führt eine Positivliste von Mangelberufen, die sie halbjährlich aktualisiert. Darin werden seit dem 1. September 2015 Berufsgruppen mit einem \* gekennzeichnet, in denen nur regional Engpässe bestehen. Als eine weitere Möglichkeit, die Bundespolitik im Bereich der Zuwanderungssteuerung ‚regionensensibel‘ zu gestalten, könnte z. B. die Vorrangprüfung in bestimmten Regionen ausgesetzt werden. Eine solche „Regionalisierung der Arbeitsmarktzulassung“ (Feldgen 2003: 136) war in der ersten Fassung des Zuwanderungsgesetzes vorgesehen (§ 39 Abs. 2 AufenthG a. F.). Sie fiel jedoch dem Kompromiss zum Opfer, den Regierung und Opposition im Vermittlungsausschuss aushandelten.<sup>87</sup>

Der Trend, regionale Besonderheiten im deutschen Recht stärker zu berücksichtigen, zeigt sich noch deutlicher in dem „Punktebasierten Modellprojekt für ausländische Fachkräfte“ (PuMa).<sup>88</sup> Dieses Programm beschränkt sich auf Baden-Württemberg und ist als Testballon zu

verstehen. Wenn es erfolgreich ist, soll es auch in anderen Regionen angewendet werden, wo in bestimmten Bereichen Arbeitskräfte fehlen. PuMa setzt an einer Bedingung an, die das Recht für die Zuwanderung beruflich qualifizierter Fachkräfte stellt: „[D]ie Bundesagentur für Arbeit [muss] für den entsprechenden Beruf oder die entsprechende Berufsgruppe [...] festgestellt [haben], dass die Besetzung der offenen Stellen mit ausländischen Bewerbern arbeitsmarkt- und integrationspolitisch verantwortbar ist“ (§ 6 Abs. 2 Nr. 2 BeschV). Diese Feststellung erfolgt anhand einer Positivliste. Bisher konnten Fachkräfte nur zuziehen, wenn sie eine berufliche Ausbildung haben, die auf dieser Positivliste als Mangelberuf geführt wird. PuMa ersetzt diese Bedingung für Baden-Württemberg durch bestimmte Kriterien für ‚Integrationsfähigkeit‘. Dazu zählen vor allem Sprachkenntnisse,<sup>89</sup> aber auch frühere Aufenthalte in Deutschland oder im EU-Ausland.

Das Programm basiert somit auf der Auffassung, dass die Beschränkung auf Mangelberufe die Zuwanderung beruflich qualifizierter Fachkräfte mit einem Arbeitsvertrag (Feld 8 (Tab. B2) der in Kap. B.3 entwickelten erwerbsmigrationspolitischen Typologie) behindert. Dem scheint aber zu widersprechen, dass PuMa vom Umfang her eher unbedeutend ist (s. Kap. B.5.1.2). Stattdessen spricht einiges dafür, dass Zuwanderung in diesem Bereich vor allem durch eine bestimmte Einreisebedingung verhindert wird: Die betreffende Person muss nachweisen, dass ihre im Ausland erworbene Ausbildung deutschen Standards entspricht (s. dazu ausführlich Kap. B.4 und B.5).

Auch wenn das Programm empirisch derzeit bedeutungslos ist, ist es in systematischer Hinsicht interessant. Denn die Erwerbsmigrationspolitik hat damit erstmals einen Weg beschritten, der stärker als bislang regionalen Besonderheiten Rechnung trägt. **➡ Derzeit beschränkt sich das Fachkräfteprogramm PuMa mit Baden-Württemberg auf eine wirtschaftliche wie demografische Boomregion. Es könnte in Zukunft aber auch bevölkerungspolitisch genutzt werden, wenn sich die regionalen Unterschiede des demografischen Wandels noch deutlich stärker ausprägen als bisher. Ein Ausbau solcher Optionen könnte grundsätzlich helfen, die konkreten Interessen der Bundesländer und einzelner Regionen zu berücksichtigen, und damit die bisherige Erwerbsmigrationspolitik ergänzen.**

An dieser Stelle schließt sich nun der Kreis. **➡ Denn wie man auch Regionen abseits international bekannter Metropolen für zuwanderungswillige Arbeitskräfte attraktiv machen kann, ist nur sehr bedingt eine Frage des Rechts. Gerade Randgebiete müssen ansprechende**

87 Im aktuellen Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD (2018: 105) wird die Idee einer Regionalisierung der Vorrangprüfung wieder aufgenommen.

88 Das Programm wurde 2016 eingerichtet. Es ist bis zum 30.09.2019 befristet und auf höchstens 3.000 Personen beschränkt.

89 Bei Sprachkenntnissen auf dem Niveau B2 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen wird angenommen, dass die für eine PuMa-Zuwanderung erforderliche Integrationsfähigkeit besteht.

Rahmenbedingungen und eine gewisse Lebensqualität bieten. Ohne dies wird auch ein ‚regionensensibles‘ Recht nicht verhindern können, dass sich die Bevölkerung in den einzelnen Regionen zunehmend unterschiedlich entwickelt (s. Kap. B.6). Wie schon in Kap. B.1 betont wurde, sollte der Einfluss des Rechts und vor allem des Einwanderungsrechts im engeren Sinne nicht über-

schätzt werden. ☞ Ein regionales oder gar kommunales Migrations- und Bleibemanagement muss sich zur Aufgabe machen, ländliche Gebiete als Lebens- und Arbeitsraum für Einheimische wie für neu Zuwandernde zu stärken. Ein Recht, das ggf. auch regionalen Besonderheiten Rechnung trägt, ist hierzu nur ein Baustein.



## **C. Steuerung von Integration in Bund, Ländern und Kommunen: Gesetze, Konzepte und praktische Ausgestaltung**

Wie kann der Staat gewährleisten, dass Integrationsprozesse erfolgreich verlaufen? Kann Integration gesetzlich ‚verordnet‘ werden? Inwieweit können Bund, Länder und Kommunen sie steuern, und welche Rolle spielen dabei Gesetze oder staatliche Integrationskonzepte? Mit diesen Fragen befasst sich Kap. C des Jahresgutachtens.

Dazu klärt Kap. C.1 zunächst die Frage, was Integration überhaupt bedeutet. Der SVR versteht darunter, dass alle die gleichen Chancen haben, an den zentralen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens teilzuhaben. Dabei vollzieht sich Integration in den einzelnen Bereichen unterschiedlich, auch wenn diese wechselseitig voneinander abhängen. Auch die Einflussmöglichkeiten sind in den Bereichen sehr unterschiedlich: In der Bildungspolitik etwa kann der Staat – und hier vor allem die Länder – sehr viel steuern, auf dem Arbeitsmarkt dagegen erheblich weniger, und den Bereich der sozialen Kontakte kann er nur indirekt beeinflussen. Das Kapitel legt außerdem dar, welche Rolle Bund, Länder und Kommunen bei der Integration jeweils spielen.

Die folgenden Kapitel untersuchen diese drei Ebenen genauer: Kap. C.2 betrachtet die Bundesebene und geht der Frage nach, wie Integration durch fachgesetzliche Regelungen beeinflusst wird. Weiterhin wird erörtert, ob über diese Regelungen hinaus eine eigene Gesetzgebung für Integration benötigt wird. Kap. C.3 bezieht sich auf die Länderebene und betrachtet u. a. die Integrationsgesetze, die einige Bundesländer verabschiedet haben. Zudem vergleicht es, welche staatlichen Institutionen sich in den einzelnen Ländern mit Integrationspolitik beschäftigen und inwieweit die Länder – über ausdrücklich so benannte Integrationsgesetze hinaus – in diesem Bereich aktiv werden. Kap. C.4 widmet sich schließlich den Kommunen. Es beschreibt die Rahmenbedingungen von Integrationspolitik vor Ort und untersucht, inwieweit in Städten und Gemeinden Integrationskonzepte bzw. -leitbilder verbreitet sind und welche Rolle sie spielen. Die hohe Flüchtlingszuwanderung in den letzten Jahren war für die bestehenden Strukturen und Ansätze vielerorts eine Bewährungsprobe. Entsprechend wichtig ist die Frage, welche institutionellen Veränderungen im Bereich der Integration dadurch angestoßen wurden.

## Integration als Querschnittsaufgabe

### Der Inhalt in Kürze

In diesem Kapitel geht es darum, wie der Staat Integrationsprozesse steuern und gestalten kann. Die einzelnen Bereiche, die für Integration eine Rolle spielen, kann der Staat unterschiedlich stark steuern. Im Mittelpunkt sollten dabei stets die allgemeinen Regelstrukturen stehen, etwa das Bildungssystem – denn gerade die Regelstrukturen sind für Integration sehr wichtig. Der Staat sollte also weniger eigene Programme auflegen, die sich nur an Zugewanderte richten. Vielmehr sollten Zugewanderte in den bestehenden Strukturen stärker berücksichtigt werden. Weiterhin wird erörtert, wie sich die Zuständigkeiten auf die drei staatlichen Ebenen Bund, Länder und Kommunen verteilen. Die Ausführungen verdeutlichen u. a., dass Integration sich nur begrenzt steuern lässt. Der Staat kann vor allem die Rahmenbedingungen so gestalten, dass Integrationsprozesse erfolgreich verlaufen können. Und er kann neben gesetzlichen Regelungen auch andere Formen der Politik nutzen, die eine ‚weiche Steuerung‘ ermöglichen.

Wie kann der Staat Integration steuern? Um diese Frage zu beantworten, wird im Folgenden zunächst erläutert, was Integration aus der Sicht des SVR bedeutet, in welchen Teilbereichen des individuellen Lebens und der Gesellschaft sie stattfindet und inwieweit der Staat Integration beeinflussen kann. Für die letzte Frage ist wichtig, an welchen Punkten angesetzt werden kann, um Integration zu steuern, und welche Institutionen und Personen auf den verschiedenen politischen Ebenen für welche Teilbereiche und Regelungen zuständig sind. Die Zusammenschau ergibt: Der Staat kann zwar die Rahmenbedingungen für eine nachhaltig erfolgreiche Integration gestalten, Integration als solche aber nur begrenzt steuern. Wie der Integrationsprozess bei den Einzelnen verläuft und ob er gelingt oder nicht, kann der Staat kaum beeinflussen.

### C.1.1 Integration als Teilhabe an zentralen gesellschaftlichen Bereichen

**!** Der SVR versteht Integration als „möglichst chancengleiche Teilhabe aller Personen an den zentralen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens“ (SVR 2010: 13; vgl. SVR 2012: 55–57). **Dazu gehören die Teilhabe an Bildung**

**und Ausbildung, an Arbeit und an den verschiedenen Schutz- und Fürsorgesystemen im Rechts- und Wohlfahrtsstaat, aber auch soziale und politische Partizipation.** Nach diesem Verständnis bezieht sich Integration auf alle Menschen in einem sozialen Gefüge. Denn von Teilhabe können grundsätzlich alle ausgeschlossen sein, nicht nur jene mit einem Migrationshintergrund. Gleichwohl zielt Integrationspolitik in erster Linie auf Menschen mit Migrationshintergrund ab.<sup>90</sup> Sie betrifft jedoch nicht nur diese, vielmehr muss die gesamte Gesellschaft mit ihren Institutionen daran mitwirken. Es geht nicht nur um Teilhabe an bestehenden Strukturen, sondern auch darum, wie diese angepasst und fortentwickelt werden können. Damit grenzt sich der SVR von einem Verständnis der Assimilation ab, das Integration als einseitige Pflicht der Zugewanderten fasst (Info-Box 6).

Damit Menschen ein selbstbestimmtes Leben führen können, ist es wichtig, dass Integration in den verschiedenen Bereichen gelingt. Dabei sind diese Bereiche für die Einzelnen unterschiedlich wichtig. Nichtteilhabe in Bereichen wie Sport oder Religion ist meist weniger entscheidend (Bommes 2004: 29–41). Bei Arbeit und Bildung kann fehlende Teilhabe hingegen erhebliche soziale Folgen haben, denn sie kann auch die Teilhabe in

<sup>90</sup> Laut der Definition des Statistischen Bundesamts (2017b: 4) hat eine Person dann einen Migrationshintergrund, „wenn sie selbst oder mindestens ein Elternteil die deutsche Staatsangehörigkeit nicht durch Geburt besitzt“.

## Info-Box 6 Begrifflichkeiten: Assimilation vs. Integration

Die Diskussion darüber, wie Zugewanderte Teil der Gesellschaft werden können und sollen, ist oft auch eine Debatte um Begrifflichkeiten. Dabei werden häufig unterschiedliche Begriffe für die gleiche Sache gebraucht, oder aber die gleichen Begriffe werden mit unterschiedlichen oder zum Teil widersprüchlichen Konzepten verbunden. Zudem sind die Begriffe an sich umstritten bzw. nicht klar definiert, deshalb werden sie unterschiedlich gedeutet.

Unter **Assimilation** verstand man traditionell, dass Minderheiten in der Mehrheitsgesellschaft aufgehen (Esser 2004: 45): Zugewanderte sollten sich in kultureller, struktureller, sozialer und emotionaler Hinsicht der Mehrheit anpassen. Die wissenschaftliche Literatur – besonders die US-amerikanische – betont hingegen, dass Assimilation nicht zwangsläufig ein einseitiger Prozess ist: Die Angleichung kann von beiden Seiten aus erfolgen, wenn z. B. eine neue Gemeinschaft entsteht, die Unterschiede potenziell überwindet, anstatt sie fortzuschreiben (vgl. Alba/Nee 1997). Soziologinnen und Soziologen in den USA gebrauchen den Begriff der Assimilation aber auch weiterhin als empirisch zu beobachtende Angleichung, die als relative Einheit in Vielfalt den gesellschaftlichen Zusammenhalt fördert und auch in normativer Hinsicht anzustreben ist. In Europa ist der Begriff der Assimilation allerdings negativ belastet; er impliziert nach hiesigem Verständnis, dass sich nur die Zugewanderten anpassen müssten: „‘Assimilation’ ruft bei Kritikern die Assoziation einer rücksichtslos unterdrückenden Dominanzkultur hervor, die andere Kulturen als minderwertig sieht“ (Hoesch 2018: 121). Dieses Verständnis ist auch noch in anderer Hinsicht problematisch: In modernen, pluralistischen Gesellschaften ist es zunehmend schwierig zu definieren, was die normsetzende Mehrheitskultur ausmacht, an die sich die Zugewanderten einseitig anpassen können oder sollen. Vielmehr bestehen verschiedene Normen und Werte nebeneinander, die sich zugleich ständig wandeln, aber freilich im Rahmen der Verfassung und der europäischen Grundrechte bleiben sollten.

Der SVR bevorzugt daher den Begriff der **Integration**. Dieser folgt dem heutigen europäischen Grundverständnis und beruht auf einer beidseitigen Anpassung. Der Rat der Europäischen Union hat dieses Konzept einschlägig formuliert: Integration ist „ein dynamischer, in beide Richtungen gehender Prozess des gegenseitigen Entgegenkommens aller Einwanderer und aller in den Mitgliedstaaten ansässigen Personen“ (Rat der Europäischen Union 2004: 17; vgl. auch 15–25). Im Verständnis des SVR bedeutet Integration insbesondere die gleichberechtigte und messbare<sup>91</sup> Teilhabe aller an den zentralen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens (vgl. SVR 2012: 55–57). Gesellschaftliche Teilhabe erfordert demnach nicht, dass die Einzelnen ihre eigene herkunftsbedingte kulturelle Identität aufgeben: Eine einseitige Anpassung kann zwar *ein* möglicher Ausgang des Integrationsprozesses sein, ist aber „nicht [...] als einzig wünschenswerter, sinnvoller oder erfolgreicher“ zu verstehen (Sauer/Brinkmann 2016: 4–5). Integration wird darüber hinaus ausdrücklich als ein gesamtgesellschaftlicher Prozess verstanden. Er fordert gewisse Anpassungsleistungen von den Zugewanderten; zugleich muss aber die Gesellschaft gleichberechtigte Teilhabe ermöglichen und durch staatliche Politik und Gesetzgebung die entsprechenden Rahmenbedingungen schaffen. Gesellschaftliche und institutionelle Strukturen müssen für die Heterogenität der Bevölkerung geöffnet und diversitätssensibel gestaltet werden.

anderen Bereichen behindern. Besonders Arbeit und die damit verbundene wirtschaftliche Eigenständigkeit sind zentrale Bedingungen für ein selbstbestimmtes Leben. Teilhabe am Arbeitsmarkt setzt in der Regel die Teilhabe am Bildungssystem voraus, also Zugang zu Schule und beruflicher oder akademischer Ausbildung. Die Teilhabe am Bildungssystem hängt wiederum in den meisten Fällen – wenn auch nicht ursächlich – mit dem Wohnumfeld zusammen. Die einzelnen Teilbereiche beeinflussen sich also wechselseitig.

Die Teilhabechancen eines Individuums werden von zahlreichen Faktoren bestimmt. In der Debatte um Integration steht oft das statistische Kriterium „Migrationshintergrund“ im Zentrum. Dieses darf jedoch nicht pauschal als Zeichen für Teilhabedefizite missverstanden werden. Andere Faktoren sind für Teilhabechancen oft ungleich wichtiger, etwa die sozioökonomische Lage oder der Bildungsstand der Eltern (SVR 2012: 55–56).<sup>92</sup> Zudem darf die Rede von der „Bevölkerung mit Migrationshintergrund“ nicht darüber hinwegtäuschen, dass diese Grup-

91 Dabei handelt es sich um operationalisierbare Aspekte, deren Zustand und Verlauf im Wandel der Zeit gemessen werden können, um Veränderungen und Handlungsbedarf abzuleiten; es geht hier also nicht um ‚gefühlte‘ Integration bzw. Desintegration.

92 Bei der Politikgestaltung sollte die Kategorie „mit Migrationshintergrund“ deshalb nur dort herangezogen werden, wo es tatsächlich der Migrationshintergrund als solcher ist, der gleichberechtigte Teilhabe erschwert und einen Förderbedarf signalisiert.

pe sehr heterogen ist: „Die Gründe, warum Menschen wandern, sind vielfältig“ (Beck 2004: 26; dazu auch Han 2005) – das kann ein Arbeitsplatz oder ein Studium sein, Verfolgung und die Hoffnung auf Schutz, aber auch Neugier oder Liebe. Auch ein Blick auf die Herkunftsländer, die Religion, das Alter, die Qualifikation oder die Berufe verdeutlicht die große Vielfalt der in Deutschland lebenden Bevölkerung mit Migrationshintergrund. Außerdem sind einige dieser Menschen erst vor Kurzem zugewandert, andere dagegen sind in Deutschland geboren und aufgewachsen. Die Situationen und die Bedürfnisse dieser Menschen lassen sich nur bedingt vergleichen oder zusammenfassen. Im aktuellen Kontext besteht zudem die Gefahr, dass Integration nur auf die Gruppe der Flüchtlinge bezogen wird. Die gesamtgesellschaftliche Aufgabe, gleichberechtigte Teilhabe zu ermöglichen, würde damit in unzulässiger Weise auf eine bestimmte Zielgruppe und ihre spezifischen Herausforderungen verengt.

**❗ Aus alledem ergibt sich, dass es nicht die Integration der Zugewanderten in die Gesellschaft geben kann. Es geht immer um die individuelle Teilhabe, die zwischen den Einzelnen wie auch in den verschiedenen Teilbereichen des gesellschaftlichen Lebens unterschiedlich stark ausgeprägt sein kann** (vgl. Georgi 2015a: 26). **Es gibt auch keine vorgegebenen Schritte, die jede zugewanderte Person in einer bestimmten Reihenfolge durchlaufen muss, um als ‚integriert‘ zu gelten. Vielmehr ist Integration ein fortlaufender und wechselseitiger Prozess: Die Gesellschaft, der Staat und die Zugewanderten müssen zusammen einen geeigneten Weg finden, der gleichberechtigte Teilhabe ermöglicht.** „Integration ist in diesem Verständnis weniger ein einmal gegebener Zustand als vielmehr ein dauerhafter und ergebnisoffener interaktiver Prozess der ökonomischen, sozialen, kulturellen und politischen Teilhabe von Menschen auf lokaler, regionaler, nationaler und transnationaler Ebene“ (SVR 2012: 55; vgl. D’Amato 2008). Dieser Prozess erfordert Zeit und kann über Generationen andauern. Er vollzieht sich in einigen Bereichen rascher als in anderen: Die Arbeitsmarktintegration etwa gelingt oft unmittelbar nach dem Zuzug. Dagegen dauert es in der Regel Jahre oder sogar Jahrzehnte, bis Zugewanderte sich Deutschland auch emotional zugehörig fühlen (Diehl/Schnell 2006: 809; Heckmann 2015: 81).

## C.1.2 Steuerung von Integration in den einzelnen Bereichen

Integration ist also ein gesamtgesellschaftlicher Prozess. Je nach Bereich hat der Staat unterschiedliche Möglichkeiten, diesen Prozess zu beeinflussen und zu steuern. Im Folgenden richtet sich der Blick auf die Felder und Gestaltungsspielräume, die für den Integrationsprozess besonders wichtig sind. Dabei muss bedacht werden, dass die einzelnen Bereiche zusammenhängen und sich gegenseitig beeinflussen (Freeman 2004: 960).

### C.1.2.1 Bildung

Bildung ist eine wesentliche Voraussetzung für gesellschaftliche Teilhabe. Sie beginnt bereits im Kindesalter und bildet nicht nur die Grundlage für künftige Chancen auf dem Arbeitsmarkt, sondern auch für die Lebensgestaltung insgesamt. Entsprechend hoch sind die Erwartungen an die „umfassende Integrationsfunktion des Bildungssystems“ (SVR 2010: 137).

In Deutschland wird soziale Ungleichheit allerdings immer noch über das Bildungs- und Erziehungssystem weitergegeben (s. exemplarisch Hußmann/Stubbe/Kasper 2017; Haag et al. 2017; Stubbe/Schwippert/Wendt 2016; vgl. schon Bos et al. 2004; Radtke 2004). Eltern mit mehr Ressourcen bzw. einem besseren Bildungshintergrund haben mehr Möglichkeiten, ihre Kinder in deren Bildungslaufbahn zu begleiten und zu unterstützen. Sie können ihnen von Anfang an eine anregende Lernumwelt bieten. Zudem kennen sie sich im Bildungssystem gut aus; dadurch können sie strategisch kluge Entscheidungen für die Bildungswege ihrer Kinder treffen. Oft haben sie bessere soziale Netzwerke, über die sie sich bei Unsicherheit Rat holen können.

Familien mit Migrationshintergrund haben in Deutschland durchschnittlich einen niedrigeren sozioökonomischen Status als Familien ohne Migrationshintergrund.<sup>93</sup> Dadurch haben sie im Durchschnitt weniger Mittel und Möglichkeiten als Familien ohne Migrationshintergrund, um ihre Kinder zu unterstützen. Durch die Migration haben sie zudem oft Ressourcen eingebüßt, denn die eigene Bildungserfahrung lässt sich nicht ohne Weiteres vom Herkunftsland auf Deutschland übertragen. Viele Kinder

93 Personen mit Migrationshintergrund liegen bei der Einkommensverteilung überproportional häufig im unteren Bereich. So waren 2016 28,0 Prozent aller Menschen mit Migrationshintergrund in Deutschland von Armut bedroht (bei jenen ohne Migrationshintergrund waren es 12,1 %). Das durchschnittliche Nettoeinkommen pro Kopf lag bei Haushalten, in denen alle Mitglieder einen Migrationshintergrund haben, um rund ein Viertel niedriger als in den Haushalten, in denen kein Mitglied einen Migrationshintergrund aufweist (1.136 Euro gegenüber 1.541 Euro). Beim Bildungsstand ist das Bild uneinheitlich: Von den Personen mit Migrationshintergrund ab 18 Jahre hatten 2016 13,2 Prozent keinen Schulabschluss (bei jenen ohne Migrationshintergrund waren es nur 1,7 %). In der zweiten Generation sinkt dieser Anteil aber auf 4,2 Prozent. Der Anteil der Personen mit (Fach-)Abitur lag 2016 in der Bevölkerung mit Migrationshintergrund dagegen sogar etwas höher als in der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund (33,9 % gegenüber 31,3 %) (Statistisches Bundesamt 2017b; eigene Berechnung).

und Jugendliche aus zugewanderten Familien sind daher im deutschen Bildungssystem doppelt benachteiligt: einerseits durch ihren Migrationshintergrund, andererseits durch den oft niedrigeren sozioökonomischen Status ihrer Familien (dazu ausführlich SVR-Forschungsbereich 2016b; Diehl/Hunkler/Kristen 2016). Zwar hat sich hier in den letzten Jahren einiges verbessert. Dennoch erzielen Kinder mit Migrationshintergrund im Schnitt noch immer niedrigere Schulabschlüsse und verlassen die Schule etwas häufiger ohne Abschluss als Kinder ohne Migrationshintergrund, obwohl sie oft hohe Bildungsambitionen haben (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2016: 161–206). Ähnlich ist das Bild an den Hochschulen: Studierende mit Migrationshintergrund erzielen im Durchschnitt schlechtere Prüfungsergebnisse, brauchen für ihr Studium länger und brechen es häufiger ab als jene ohne Migrationshintergrund (SVR-Forschungsbereich 2017a: 14–15). Die Chancen auf ein wirtschaftlich eigenständiges und gesundes Leben hängen aber maßgeblich davon ab, welchen Bildungsabschluss und welche Qualifikation eine Person erlangt (s. z. B. Stüber 2016; Hausner et al. 2015; Lampert et al. 2013; Piopiunik/Wößmann 2010; Bradley/Corwyn 2002; Lynch/Kaplan/Shema 1997).

#### Möglichkeiten der Steuerung im Bildungsbereich

Im Grundgesetz (GG) ist verankert, dass der Staat einen Erziehungsauftrag hat. Das gibt ihm im Bildungsbereich wesentlich mehr Raum für politische Gestaltung als in anderen Bereichen, die für Integration eine Rolle spielen. Der Staat beaufsichtigt nicht nur das gesamte Schulwesen in Deutschland (Art. 7 Abs. 1 GG), er ist auch zuständig für die Inhalte und die Organisation der Schulbildung. Seine umfassende Bestimmungsmacht offenbart sich in der Schulpflicht. Diese garantiert, dass alle Kinder und Jugendlichen an Bildung teilhaben. Denn die Schulpflicht gilt im Prinzip uneingeschränkt, sie besteht grundsätzlich unabhängig vom Aufenthaltsrechtlichen Status<sup>94</sup> und greift z. B. auch, wenn elterliche Vorstellungen von Bildung und Erziehung von den staatlichen abweichen (Achilles 2014: 159; SVR 2016: 148). Auch als Träger von Bildungseinrichtungen hat der Staat quasi ein Monopol; private Schulen und Hochschulen gibt es in Deutschland im internationalen Vergleich nur wenige.

Die Bildungspolitik gestalten in Deutschland in erster Linie die Länder (s. dazu ausführlich Kap. C.3.4.1). In ihren Schulgesetzen legen sie die Ziele, Inhalte und Strukturen des Schulwesens fest (vgl. Avenarius/Füssel 2008). Durch Rahmenrichtlinien und Curricula bestimmen sie über die

Inhalte des Unterrichts. Sie regeln die Ausbildung von angehenden Lehrkräften und bestimmen nicht zuletzt darüber, wie viele Ressourcen für das Bildungssystem zur Verfügung stehen. Gestaltungsmöglichkeiten hat der Staat auch im Bereich der frühkindlichen Bildung, auch wenn dieser Bildungsabschnitt nicht verpflichtend ist. Ebenso regelt der Staat durch (Hochschul-)Gesetze die Rahmenbedingungen der Hochschulbildung. Sein Handlungsspielraum ist hier allerdings durch die Hochschulautonomie eingeschränkt (s. dazu Hüther et al. 2011).

#### C.1.2.2 Arbeitsmarkt und Erwerbstätigkeit

In den 1950er bis 1970er Jahren kamen viele Menschen nach Deutschland, um hier zu arbeiten. Dabei gingen sowohl die Arbeitskräfte selbst als auch die deutsche Bevölkerung zunächst davon aus, dass sie irgendwann in ihr Herkunftsland zurückkehren würden. Dass sie sich dauerhaft in Deutschland niederlassen, war anfangs überhaupt nicht geplant – wie nicht zuletzt die Bezeichnung dieser Gruppe von Zugewanderten als ‚Gastarbeiter‘ nahelegt (SVR 2015: 142–154). Damit erübrigten sich auch Überlegungen zu einer umfassenden gesellschaftlichen Integration. „Angesichts einer fehlenden übergeordneten und handlungsleitenden Integrationsidee war und blieb das Erwerbsleben mit seinen sozialen Kontakten am Arbeitsplatz die entscheidende Integrationsschiene in Deutschland“ (SVR 2010: 87–88). Dies war bis in die 1990er Jahre der vorherrschende Ansatz.

Die Idee einer ‚Integration auf Zeit‘ über die Teilhabe am Arbeitsmarkt erwies sich aber als Fehlkonzept, und dass Integration nicht gefördert wurde, führte später zu sozialen Folgeproblemen (vgl. Esser 1980; Heckmann 1981; Bade 1983). Nichtsdestoweniger ist bei Personen im erwerbsfähigen Alter die Teilhabe am Arbeitsmarkt für Integration besonders wichtig. Durch Erwerbstätigkeit können Zugewanderte ihre Existenz sichern, ihre Freizeit gestalten und Perspektiven entwickeln; darüber hinaus ist sie aber auch wichtig für die persönliche Entwicklung und Entfaltung sowie für soziale Anerkennung. Längerfristige wirtschaftliche Ausgrenzung kann Menschen an den Rand der Gesellschaft drängen: „Ihre Fähigkeiten schwinden, ihr Selbstbewusstsein geht zurück und ihre Würde leidet“ (Thränhardt/Weiss 2016: 18). Darüber hinaus eröffnet Arbeit die Chance, die Sprache zu erlernen bzw. entsprechende Kenntnisse zu vertiefen und soziale Kontakte zu knüpfen, aus denen sich tragfähige Beziehungen entwickeln können.

94 Bei Kindern von Asylsuchenden handhaben die Bundesländer die Schulpflicht jedoch unterschiedlich. Einige koppeln sie z. B. daran, dass die Familie bereits einer Kommune zugewiesen wurde. Damit werden zum Teil Kinder vom Schulbesuch ausgeschlossen, die mit ihrer Familie noch in der Erstaufnahmeeinrichtung wohnen (s. dazu SVR 2017a: 125–128).

### Steuerungsmöglichkeiten in Bezug auf den Arbeitsmarkt

Bei der Arbeitsmarkt- bzw. der wirtschaftlichen Integration hat der Staat zum einen die Rolle, Aufenthaltstitel und Arbeitserlaubnisse zu erteilen, die den Zugang von Zugewanderten zum Arbeitsmarkt regeln (s. dazu Kap. B). Zum anderen bestimmt er die Arbeitsmarktkonditionen und die soziale Absicherung und stellt öffentlich finanzierte Fördermaßnahmen bereit (Dietz 2002: 10). Die Qualifikationsstruktur der Zugewanderten kann der Staat über das Bildungssystem, die berufliche Bildung oder Angebote der Fort- und Weiterbildung beeinflussen. Darüber hinaus kann er durch eine aktivierende Sozialpolitik sowie durch beratende und unterstützende Maßnahmen die Arbeitsmarktintegration fördern (s. dazu auch Kap. C.2.1.2).

Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik beziehen sich in der Regel auf alle Erwerbspersonen. Menschen mit Migrationshintergrund sind jedoch im Durchschnitt schlechter qualifiziert.<sup>95</sup> Dadurch sind sie stärker von Arbeitslosigkeit bedroht.<sup>96</sup> Auch Diskriminierung kann hierbei eine Rolle spielen (s. dazu z. B. SVR-Forschungsbereich 2014a). Darum ist diese Gruppe oftmals besonders auf staatliche Unterstützungsleistungen und Fördermaßnahmen angewiesen. Der Staat kann die Arbeitsmarktintegration von Zugewanderten durch allgemeine Maßnahmen fördern, aber auch durch Spezialmaßnahmen wie z. B. berufsbezogene Sprachkurse. Ein wichtiger Faktor ist darüber hinaus die Anerkennung beruflicher Abschlüsse, die im Ausland erworben wurden; diese regelt das Anerkennungsgesetz (s. dazu Kap. C.2.2.2). Außerdem kann der Staat Diskriminierung entgegenwirken, etwa durch Aufklärungskampagnen, gesetzliche Regelungen wie das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) oder anonymisierte Bewerbungsverfahren (s. Kap. C.2.2.4).

**📌 Durch rechtliche Regelungen sowie allgemeine und spezifische Maßnahmen kann der Staat Rahmenbedingungen schaffen, die eine chancengleiche Teilhabe am Arbeitsmarkt ermöglichen. Seine Handlungsmöglichkeiten und sein Einfluss sind jedoch begrenzt. Denn der erfolgreiche Eintritt in den Arbeitsmarkt hängt in einer Marktwirtschaft sowohl von individuellen Faktoren wie Sozialkapital und Netzwerken als auch von der wirtschaftlichen Lage des Landes ab.** Schlüsselfaktoren auf individueller Ebene sind das Bildungsniveau, Sprachkenntnisse und Berufsabschlüsse bzw. die Frage, inwieweit die Qualifikationen, die im Herkunftsland erworben wurden, auf dem deutschen Arbeitsmarkt ver-

wertet werden können (Brücker et al. 2014: 28). Auch die Einstellungspraxis der Unternehmen spielt eine Rolle. Um teilhabeförderliche Rahmenbedingungen zu gestalten, braucht es daher nicht nur Initiativen des Staates. Auch die Unternehmen und Gewerkschaften müssen dabei mitwirken.

### C.1.2.3 Rechtlicher Status und politische Partizipation

In Deutschland lebten 2016 18,6 Millionen Menschen mit Migrationshintergrund. Über die Hälfte von ihnen (9,6 Mio.) besaß die deutsche Staatsangehörigkeit (Statistisches Bundesamt 2017b) und damit alle Rechte und Pflichten, die mit der deutschen Staatsbürgerschaft verbunden sind. Auch EU-Staatsangehörige sind in Bezug auf wirtschaftliche und soziale Rechte Deutschen weitgehend gleichgestellt; ebenso Drittstaatsangehörige, die schon länger in Deutschland leben. An Wahlen dürfen Ausländerinnen und Ausländer jedoch grundsätzlich nicht teilnehmen, dieses Recht ist an die Staatsangehörigkeit gebunden (Joppke 2010: 32).<sup>97</sup>

#### Aufenthaltsrecht

Für Ausländerinnen und Ausländer gelten je nach Aufenthaltsdauer bzw. -titel unterschiedliche Regelungen. Diese sollen die Zuwanderung steuern und Integration direkt und indirekt fördern. Ausdrücklicher Zweck des Aufenthaltsgesetzes ist die „Steuerung und Begrenzung“ von Migration. Bei deren Gestaltung sollen nach dem Gesetz die „Aufnahme- und Integrationsfähigkeit“ sowie die „wirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Interessen der Bundesrepublik Deutschland“ berücksichtigt werden (§ 1 Abs. 1 AufenthG). Die Anwendung des Gesetzes muss sich an diesen Zwecken orientieren. Dabei sind Einwanderungsbegrenzung und Integrationsförderung in Einklang zu bringen. Die Politik ist also in dem Dilemma, dass sie Integration fördern soll, zugleich aber Pull-Effekte vermeiden muss (Thym 2016: 242).

Der Staat kann über die Ein- und Ausreise von Ausländerinnen und Ausländern entscheiden. Er erteilt Aufenthaltstitel und kann diese auch widerrufen oder nicht verlängern, wenn die Umstände wegfallen, die einen Aufenthalt in Deutschland begründet haben (§§ 51ff. AufenthG).<sup>98</sup> Solange Zugewanderte keinen unbefristeten Aufenthaltsstatus (Niederlassungserlaubnis) haben, ist ihr

95 Ein Drittel der Menschen mit Migrationshintergrund zwischen 25 und 65 Jahren hatte 2016 keinen berufsqualifizierenden Abschluss; das sind mehr als dreimal so viele wie in der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund (35,5 % gegenüber 9,3 %) (Statistisches Bundesamt 2017b; eigene Berechnung). S. dazu auch Fn. 93.

96 Im Jahr 2016 betrug die Erwerbslosenquote der Personen ohne Migrationshintergrund (zwischen 15 und 65 Jahren) 3,4 Prozent; bei den Menschen mit Migrationshintergrund lag sie mit 7,1 Prozent doppelt so hoch (Statistisches Bundesamt 2017d).

97 Eine Ausnahme bilden Staatsangehörige von Ländern der EU: Sie genießen seit 1992 auf kommunaler Ebene das aktive und passive Wahlrecht.

98 Dies ist z. B. der Fall, wenn die betreffende Person keine Arbeitserlaubnis mehr hat oder nicht mehr schutzbedürftig ist. Wenn eine Person straffällig wird, kann sie ebenfalls ausgewiesen werden.

Aufenthalt in Deutschland mit einer gewissen Unsicherheit behaftet; ganz endet diese erst mit der Einbürgerung. Mit zunehmender Aufenthaltsdauer und Verwurzelung der Zugewanderten in der Gesellschaft steigt die Wahrscheinlichkeit, dass sie dauerhaft in Deutschland bleiben können.<sup>99</sup>

Der ausländerrechtliche Status wirkt sich auf verschiedene Lebensbereiche aus: So kann ein ‚unsicherer‘ Aufenthaltsstatus Unternehmen davon abhalten, die betreffende Person einzustellen, oder erschweren, dass sie eine bestimmte Wohnung mieten kann. Der jeweilige Aufenthaltstitel kann auch die Lebensplanung der Zugewanderten oder ihre Bereitschaft zur Integration beeinflussen (Anderson 2013: 28f.; Dustmann 1993: 153–168). Eine Sonderstellung genießen Staatsangehörige anderer EU-Staaten: In den Bereichen des Aufenthalts-, Arbeits- und Sozialrechts sind sie Deutschen weitgehend gleichgestellt (Hailbronner 2014: Rn. 55). Allerdings sind sie in den ersten fünf Jahren ihres Aufenthalts vom Bezug bestimmter Sozialleistungen ausgeschlossen.<sup>100</sup>

Auch bestimmte Regelungen für Drittstaatsangehörige bilden grundsätzlich legitime staatliche Maßnahmen der Migrationssteuerung. So hängt z. B. der Arbeitsmarktzugang vom Aufenthaltswitz sowie von der Qualifikation ab und erfordert bei einigen Gruppen eine Vorrangprüfung. Für Asylsuchende und Geduldete gibt es zum Teil besondere Regelungen, u. a. gilt für sie zunächst die sog. Residenzpflicht<sup>101</sup> (§ 56 AsylG, § 61 AufenthG). Zur Förderung einer „nachhaltigen Integration“ können anerkannte Flüchtlinge über eine Wohnsitzauflage für drei Jahre verpflichtet werden, an einem bestimmten Ort zu wohnen (§ 12a AufenthG; SVR-Forschungsbereich 2016b). Solche Auflagen können dafür sorgen, dass die Zugewanderten gleichmäßiger im Bundesgebiet verteilt werden. Ob dies der Integration in jedem Fall dienlich ist, darf jedoch bezweifelt werden.

Je nach Aufenthaltstitel unterscheiden sich auch die Regelungen, nach denen Familienangehörige nachziehen dürfen (ausführlich dazu SVR 2011: 97–114; SVR 2015:

52–59). Für die Gruppe der subsidiär Schutzberechtigten<sup>102</sup> wurde der Familiennachzug im März 2016 für zwei Jahre ausgesetzt. Dies war ein Mechanismus zur Krisenbewältigung: Er reagierte auf den deutlich erhöhten Zugang von Schutzsuchenden ab Herbst 2015. Im Februar 2018 wurde diese Aussetzung bis Juli 2018 verlängert; ab August 2018 soll ein begrenztes Kontingent von 1.000 Personen pro Monat nachziehen dürfen. **Die Regelung ist umstritten, weil die längerfristige Trennung von Familien die Integration behindern kann** (s. dazu Strik/de Hart/Nissen 2013: 102–105): **Die Sorge um Angehörige erschwert es, ‚innerlich‘ anzukommen und sich etwa um Spracherwerb und Arbeit zu bemühen** (vgl. SVR-Forschungsbereich 2017d).<sup>103</sup>

### Politische Teilhabe

Das aktive und passive Wahlrecht auf den verschiedenen Ebenen der politischen Willensbildung ist in einer parlamentarischen Demokratie die höchste Form politischer Teilhabe. Dieses Recht erhalten jedoch grundsätzlich nur Staatsangehörige eines Landes. Entsprechend sind Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland vom aktiven und passiven Wahlrecht auf allen Ebenen ausgeschlossen; nur EU-Staatsangehörige haben aufgrund einer europäischen Harmonisierung ein kommunales Wahlrecht. Auf kommunaler Ebene gibt es zudem vielerorts gewählte Ausländer- oder Integrations(bei)räte. Diese Institution ermöglicht der Bevölkerung ohne deutsche Staatsangehörigkeit zumindest eine begrenzte politische Mitwirkung. Die Gremien sind allerdings von Ort zu Ort sehr verschieden und können ihre Aufgaben nicht immer überzeugend erfüllen. Vor allem aber können sie das Wahlrecht nicht ersetzen (Roth 2018: 643–644; Kersting 2008) (s. Info-Box 15 in Kap. C.4.1).

Es gibt jedoch noch andere Formen der politischen Beteiligung, die nicht das Wahlrecht voraussetzen und somit von der Staatsbürgerschaft unabhängig sind. So können Menschen z. B. unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit den meisten politischen Parteien beitreten

99 Die Zahl der unbefristeten Aufenthaltstitel steigt mit der Dauer des Aufenthalts: Von den Drittstaatsangehörigen, die erst seit weniger als fünf Jahren in Deutschland lebten, hatten 2016 nur 1,3 Prozent einen unbefristeten Aufenthaltstitel; bei jenen mit einer Aufenthaltsdauer von zehn Jahren oder mehr waren es 80,1 Prozent (Statistisches Bundesamt 2017d; eigene Berechnung).

100 In den ersten fünf Jahren ihres Aufenthalts in Deutschland haben Unionsbürger und -bürgerinnen keinen Anspruch auf dauerhafte Leistungen nach SGB II oder SGB XII, wenn sie nicht arbeiten, selbständig sind oder durch vorherige Arbeit einen Anspruch nach SGB II erworben haben (§ 7 Abs. 1 SGB II, § 23 Abs. 3 SGB XII); vgl. SVR 2017a: 43.

101 Die sog. Residenzpflicht beschränkt den Aufenthalt von Asylbewerberinnen und -bewerbern und Geduldeten auf einen bestimmten räumlichen Bereich. Wenn sie diesen Bereich auch nur vorübergehend verlassen wollen, benötigen sie dafür stets eine Erlaubnis. Seit dem 1. Januar 2015 ist die Residenzpflicht grundsätzlich auf drei Monate begrenzt; nur für Asylbewerberinnen und -bewerber und Geduldete, deren Lebensunterhalt nicht gesichert ist, wird der Wohnsitz durch eine Auflage (Wohnsitzauflage) eingeschränkt. Diese verpflichtet die Betroffenen im Unterschied zur Residenzpflicht nicht dazu, sich nur in einem bestimmten Bereich physisch aufzuhalten, sie müssen lediglich dort wohnen. Seit August 2016 gilt eine solche Wohnsitzauflage auch für anerkannte Flüchtlinge, die von Sozialleistungen abhängig sind; vgl. dazu SVR-Forschungsbereich 2016a.

102 Subsidiären Schutz erhalten Schutzsuchende, denen im Herkunftsland ernsthafter Schaden droht, die aber nicht von individueller Verfolgung betroffen sind (§ 4 AsylG). Diesen Schutzstatus erhalten vor allem (Bürger-)Kriegsflüchtlinge.

103 S. hierzu auch SVR 2018. Die Aussetzung betrifft allerdings nur einen sehr kleinen Teil der Menschen mit Migrationshintergrund in Deutschland.

und sich dort aktiv betätigen,<sup>104</sup> sie können an Demonstrationen und Unterschriftenaktionen teilnehmen oder Petitionen eingeben (SVR 2014: 116–117; SVR 2013: 113–115). Außerdem können sie sich in Verbänden und Vereinen engagieren. Migrantenorganisationen haben in Deutschland zunehmend ihren Platz zwischen anderen Interessenverbänden und Nichtregierungsorganisationen gefunden.

### Staatsbürgerschaft

Mit dem Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit (z. B. durch Einbürgerung, §§ 8–16 StAG) erlangen Zugewanderte alle damit einhergehenden Rechte und Pflichten.<sup>105</sup> Dazu gehören auch ein sicherer Aufenthalt in Deutschland und volle politische Teilhabe (Dietz 2002: 9). Liberale Einbürgerungsregeln können sich positiv auf die Integration in den Arbeitsmarkt auswirken (Gathmann/Keller 2017). Die Einbürgerung bestimmt aber nicht nur rechtlich über Möglichkeiten der Teilhabe und persönliche Ressourcen, sie hat auch einen hohen ideellen und symbolischen Wert: Menschen mit Migrationshintergrund werden ausdrücklich als vollwertige Mitglieder der Gesellschaft anerkannt (s. dazu Fick 2016). Einbürgerung bzw. Staatsbürgerschaft kann in einer Einwanderungsgesellschaft also dazu beitragen, Zugewanderte nicht nur politisch in die Ordnung des Aufenthaltsstaats zu integrieren, sondern auch in sozialer, gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Hinsicht (SVR 2010: 70–71).

### Steuerungsmöglichkeiten im Bereich des rechtlichen Status

Wie bereits angesprochen, bestimmt der Staat über den rechtlichen Status von und den Umgang mit Zugewanderten. Der Staat hat hier eine hohe Steuerungsmacht. Er bestimmt, wer einreisen und bleiben darf, wer seine Familie nachholen darf und wer wieder ausreisen muss. Er entscheidet darüber, welchen Rechtsstatus zugewanderte Personen erhalten und welche Anforderungen, Rechte und Pflichten damit verbunden sind. Somit bestimmt er über ihre rechtliche ‚Ausstattung‘ und ihre Möglichkeiten

politischer Partizipation (Scholz 2012: 64; Hollifield 2004: 901).<sup>106</sup> Zudem legt der Staat fest, unter welchen Umständen Zugewanderte die deutsche Staatsbürgerschaft erhalten können. Das betrifft nicht nur die Einbürgerung von Ausländerinnen und Ausländern, sondern auch die Frage, ob in Deutschland geborene Kinder ausländischer Eltern die deutsche Staatsangehörigkeit erhalten.<sup>107</sup>

### C.1.2.4 Soziale Teilhabe

Grundlegend für Integration ist auch soziale Teilhabe, also die Beteiligung am Gemeinwesen und die Einbindung in soziale Netzwerke. Soziale Teilhabe – damit sind primär Kontakte zur einheimischen Bevölkerung gemeint – steht in einer engen Wechselbeziehung mit Teilhabe in anderen Bereichen: Soziale Netzwerke entstehen am Arbeitsplatz, in der Schule, im Verein oder in der Nachbarschaft. Wer erwerbstätig ist, hat in der Regel Kontakt zu Arbeitskolleginnen und -kollegen oder auch zu Kundschaft. Wer eine Schule oder Hochschule besucht, sitzt – eventuell nach einer Übergangsphase in separaten Sprachklassen für neu Zugewanderte – täglich mit den Mitschülerinnen und Mitschülern bzw. den Kommilitonen und Kommilitoninnen zusammen. Auch Kultur, Sport und Freizeitaktivitäten können soziale Kontakte, Austausch und Begegnung fördern (s. dazu z. B. Schmidt/Weick 2017). Solche Netzwerke können wiederum helfen, eine Wohnung oder Arbeit zu finden. Zudem können darüber z. B. Informationen zum Schul- oder Gesundheitssystem weitergegeben und interkulturelle Kompetenzen vermittelt und geübt werden. Besonders Vereine können helfen, über Herkunftsgruppen hinweg den sozialen Zusammenhalt zu stärken und die Teilhabe im sozialen Umfeld zu fördern (SVR 2010: 114). Für Jugendliche ist besonders der Kontakt zu Gleichaltrigen wichtig, um die Freizeit zu gestalten oder sich kulturell und sozial zu orientieren. Peergroups sind Lerngruppen, die ggf. neue Bildungs- und Sozialisationsräume eröffnen und den Erwerb sozialer Kompetenzen fördern können.

104 SPD, Bündnis 90/Die Grünen, Die Linke und AfD erlauben eine Parteimitgliedschaft unabhängig von der Staatsangehörigkeit, die FDP ab einem Aufenthalt von zwei Jahren in Deutschland. Bei CDU und CSU können nur EU-Staatsangehörige Mitglied werden; die CSU bietet diese Möglichkeit auch Drittstaatsangehörigen nach drei Jahren Aufenthalt. Beide Parteien ermöglichen Drittstaatsangehörigen unabhängig von der Aufenthaltsdauer eine Gastmitgliedschaft.

105 Damit genießen sie auch diejenigen Grundrechte, die als „Deutschenrechte“ Staatsangehörigen vorbehalten sind. Dies betrifft insbesondere die Versammlungsfreiheit (Art. 8 GG), die Vereinigungsfreiheit (Art. 9 GG), das Freizügigkeitsrecht (Art. 11 GG), die Berufsfreiheit (Art. 12 GG) und den Schutz der Staatsangehörigkeit (Art. 16 GG).

106 Dabei ist der Nationalstaat allerdings zum Teil an völkerrechtliche und unionsrechtliche Vorgaben gebunden; dadurch sind seine Handlungsmöglichkeiten im Bereich des Migrationsrechts und somit der Zuwanderungssteuerung einschränkt (s. Kap. B.2).

107 Nach geltendem Recht haben Ausländerinnen und Ausländer einen Anspruch auf Einbürgerung, wenn sie sich seit mindestens acht Jahren rechtmäßig in Deutschland aufhalten und eine Reihe weiterer Voraussetzungen erfüllen (§§ 10–12b StAG). In anderen Fällen liegt die Einbürgerung im Ermessen der Behörden (§§ 8–9 StAG). In Deutschland geborene Kinder ausländischer Staatsangehöriger erhalten die deutsche Staatsangehörigkeit, wenn sich vor ihrer Geburt mindestens ein Elternteil schon mindestens acht Jahre rechtmäßig in Deutschland aufgehalten hat und ein unbefristetes Aufenthaltsrecht hat (§ 4 Abs. 3 StAG). Der SVR hat vorgeschlagen, das Staatsangehörigkeitsrecht durch einen „Doppelpass mit Generationenschnitt“ weiterzuentwickeln (SVR 2017b; s. dazu Kap. C.2.2.3).

Informelle soziale Kontakte sind zudem wichtig, um die Sprache zu lernen bzw. bestehende Sprachfähigkeiten zu erweitern. Nicht zuletzt werden im Kontakt mit Arbeitskollegen und -kolleginnen oder Mitschülerinnen und Mitschülern auch Werte, Normen und soziale Praktiken ausgetauscht, auch wenn dies eher indirekt geschieht. Dafür ist es wichtig, auch über die eigene Gruppe hinaus Kontakte zu knüpfen. Hier spielt das Wohnumfeld eine zentrale Rolle: Segregierte Nachbarschaften können zunächst das Ankommen erleichtern, auf Dauer aber den Kontakt zur Mehrheitsbevölkerung erschweren (SVR 2010: 197; Häußermann 2009: 235; s. auch Bade 1983).

#### Möglichkeiten der Steuerung sozialer Teilhabe

Soziale Teilhabe kann durch die Arbeit von Vereinen, in Nachbarschaften, an Schulen und am Arbeitsplatz entstehen. Staatliche Handlungsspielräume bestehen hier z. B. über Engagementpolitik, die Förderung von Kultur- und Sportvereinen und die Stärkung benachteiligter Quartiere (Gestmann/Hilz 2017: 270). Beispielsweise sollte die Stadtentwicklungspolitik dafür sorgen, dass vor allem in sozioökonomisch schlechtergestellten Vierteln eine sozial und ethnisch ausgewogene Bewohnerschaft entstehen kann. Damit soll verhindert werden, dass Wohnbezirke verarmen und die dort lebenden Menschen sozial und räumlich ausgegrenzt werden (Articus 2010: 168–182; SVR 2012: 57). **Bei sozialer Teilhabe hängt das Gelingen stärker als in anderen Bereichen von der Mehrheitsbevölkerung und ihrer Offenheit ab. Nur ein Klima gegenseitigen Vertrauens kann Menschen ermutigen, sich zu beteiligen und sich für Neues und Fremdes zu öffnen.** Eine Zusammenarbeit mit Migrant\*innenorganisationen, Räume für Begegnung oder Angebote zum interkulturellen und interreligiösen Dialog können hierzu einen Beitrag leisten. Die Initiative zum Austausch muss dabei von der Mehrheitsbevölkerung und von den Zugewanderten selbst ausgehen. Der Staat kann Räume für Begegnungen schaffen und Organisationen mit Ressourcen unterstützen. Er kann aber nicht verordnen, dass sich zwischen Kindern, in der Nachbarschaft, unter Kolleginnen und Kollegen oder zwischen Vereinsmitgliedern Beziehungen entwickeln.

#### C.1.2.5 Zugehörigkeit und Identifikation

Die Entwicklung eines Zugehörigkeitsgefühls und die Identifikation mit dem Land, in dem man lebt, sind sozialpsychologische Vorgänge, die Zeit und Geduld brauchen. Sie beruhen auf gesellschaftlicher Teilhabe und sozialer Einbindung: „Über die erfolgreiche Eingliederung in die verschiedenen gesellschaftlichen Institutionen und die Einbettung in positiv empfundene soziale Beziehungen entwickelt sich schließlich ein Gefühl des Dazugehörens“ (Lutz/Heckmann 2010: 207).

Wie das SVR-Integrationsbarometer von 2016 gezeigt hat, beziehen Zugewanderte ebenso wie die Mehrheitsbevölkerung Zugehörigkeit zur Gesellschaft in Deutschland nicht in erster Linie auf feste Ein- bzw. Ausschlusskriterien wie Geburt in Deutschland, Abstammung oder Religionszugehörigkeit (SVR 2016: 33–40). Wichtiger ist z. B. die Teilhabe am Arbeitsmarkt. „Damit ist die Gesellschaft in Deutschland kein ‚exklusiver Club‘, allerdings muss die Zugehörigkeit im wahrsten Sinne des Wortes erarbeitet werden“ (SVR 2016: 7; vgl. Heckmann 2015: 202). Ein entscheidender Faktor ist, wie die Menschen am Arbeitsplatz miteinander umgehen und inwieweit sie die jeweils anderen akzeptieren. Weitere wichtige Aspekte sind das gesellschaftliche Klima und die Offenheit der Zugewanderten und der Mehrheitsbevölkerung. Diskriminierung und Ausgrenzung verhindern oder erschweren Zugehörigkeit und damit Integration. Wenn die Zugewanderten Diskriminierung erfahren (haben), sind sie möglicherweise weniger bereit, sich in die Aufnahmegesellschaft einzubringen, und beziehen sich stattdessen (wieder) stärker auf die Herkunftsgruppe(n) („Reethnisierung“) (Uslucan/Yalcin 2012: 33–35). Ausgrenzung und Benachteiligung können zudem die Gesundheit beeinträchtigen. Außerdem können sie die (emotionale und physische) Gewaltbereitschaft erhöhen, aber auch das Risiko, dass die Betroffenen selbst Opfer von Gewalt werden (ausführlich dazu Uslucan/Yalcin 2012).

#### Möglichkeiten der Steuerung von Zugehörigkeit

Symbolische Akte wie Integrationsgipfel und Einwanderungsfeiern, aber auch eine interkulturelle Öffnung der Verwaltung signalisieren den Zugewanderten, dass sie willkommen sind. Damit kann der Staat selbst einen Beitrag zum gesellschaftlichen Diskurs leisten. Immer wieder entstehen Debatten um die Frage, wie das gesellschaftliche Zusammenleben in der Einwanderungsgesellschaft ausgestaltet werden soll, ob dafür z. B. eine sog. Leitkultur oder ein Leitbild zielführend ist, in welchem Rahmen ein muslimisches Kopftuch getragen werden kann und ob der Islam zu Deutschland gehört oder nicht. Sie verdeutlichen, wie wichtig (und unausweichlich) eine gesellschaftliche Auseinandersetzung darüber ist, was das Zusammenleben in kultureller Vielfalt ausmacht und wie es gestaltet werden kann. „Eine Migrationsgesellschaft sollte derartige Identitätsdebatten nicht scheuen“ (Thym 2017c: 208). Die daran beteiligten Institutionen und Individuen müssen aber bedenken, dass sie mitverantwortlich dafür sind, welche Themen dabei diskutiert und welche Argumente vertreten werden.

Der Staat kann darüber hinaus auch gezielt Begegnungsmöglichkeiten schaffen oder fördern, die durch zwischenmenschliche Kontakte wechselseitige Vorurteile abbauen helfen. Er kann Diskriminierung, Rassismus und Extremismus bestrafen, ihnen durch präventive Maßnahmen entgegenzutreten und die gleiche Teilhabe

aller Menschen an den gesellschaftlichen Institutionen fördern. **⚡ Staatliche Maßnahmen können nicht direkt bewirken, dass Zugewanderte sich emotional an Deutschland gebunden fühlen.**<sup>108</sup> **Gesetzliche Regelungen und damit einhergehende Rechte können aber Anerkennung und Respekt signalisieren und damit die Identifikation mit Deutschland erleichtern** (Blätte 2016: 85; SVR-Forschungsbereich 2017c: 22–23). Gleichzeitig müssen die Einzelnen dieses Angebot auch annehmen.

### C.1.3 Ansätze und Bedingungen für staatliche Steuerung

Staatliche Handlungsansätze lassen sich zum einen danach unterscheiden, wie sie Steuerung verstehen, zum anderen danach, welche Zielgruppen sie mit welchen (allgemeinen oder speziellen) Maßnahmen anvisieren. Die Steuerungskompetenzen im Bereich von Integration verteilen sich sowohl auf mehrere Politikfelder als auch auf die verschiedenen staatlichen Ebenen.

#### C.1.3.1 Steuerung zwischen Regulieren und Überzeugen

Grundsätzlich stehen dem Staat verschiedene Mittel zur Verfügung, um gesellschaftliche Teilhabe oder die Bedingungen dafür zu steuern (Blätte 2017: 10–16; 2016; vgl. Lowi 1964: 677–715; Wilson 1980: 366–372; Freeman 2006: 227–247; s. auch Kap. A) (Abb. C.1):<sup>109</sup>

- Regulative Politik: Gesetze und Vorschriften fordern ein bestimmtes individuelles Verhalten, das im Zweifelsfall mit Sanktionen durchgesetzt wird.
- Distributive Politik: Für bestimmte Personengruppen werden Leistungen bereitgestellt, z. B. Kurse, Beratungsangebote, Förderprogramme usw.
- Redistributive Politik: Dazu gehören vor allem soziale Transferleistungen, die die verfügbaren Mittel ‚umverteilen‘.
- Kooperative Politik: Der Staat bezieht gesellschaftliche Akteure und Akteurinnen ein bzw. mobilisiert sie, um bestimmte politische Ziele zu erreichen.
- Persuasive Politik: Mit symbolischen Handlungen wirbt der Staat für ein gesellschaftliches Ziel.

#### Regulative Politik

Regulative Politik dient allgemein dazu, ein bestimmtes Verhalten vorzuschreiben. Entsprechende Normen werden ggf. durch staatlichen Zwang oder Sanktionen durchgesetzt. Damit ist regulative Politik ein sehr „unmittelbarer“ staatlicher Eingriff (Blätte 2016: 82). Beispiele dafür sind im vorliegenden Bereich das Aufenthaltsrecht und die Regelungen zur Einbürgerung, aber auch die Schulpflicht.

Fest verankert ist in der Integrationspolitik der Grundsatz des Förderns und Forderns, der in den letzten Jahren ausgebaut wurde. Dabei sind insbesondere Teile der Komponente „Fordern“ der regulativen Politik zuzuordnen. So kann es sich auf die Höhe der Sozialleistungen oder den Aufenthaltsstatus negativ auswirken, wenn Zugewanderte bestimmte Pflichten oder Anforderungen nicht erfüllen, z. B. nicht am Integrationskurs teilnehmen oder keine ausreichenden Sprachkenntnisse nachweisen können (Burgi 2016: 1018).<sup>110</sup> Zur regulativen Politik gehört auch, dass in einigen Berufsgruppen Frauen kein Kopftuch tragen dürfen. Diese Art der Steuerung hat eine hohe Durchsetzungskraft – Integration kann sie allerdings nicht erzwingen.

#### Distributive Politik

Distributive Politik umfasst Dienstleistungen oder Unterstützungsangebote in verschiedenen Bereichen wie Bildung, Arbeitsmarkt oder sozialer Teilhabe. Dazu gehören Integrationskurse,<sup>111</sup> Weiterbildungsangebote, Migrationsberatung oder die Qualifizierung von Betreuungs- und Lehrpersonal. Die Angebote können sich entweder speziell an die Gruppe der Zugewanderten richten oder der ganzen Bevölkerung offenstehen. Sie sind in der Regel freiwillig, d. h. es besteht keine Verpflichtung, sie zu nutzen. In Kombination mit regulativen Maßnahmen können aber starke Anreize gesetzt werden, diese Angebote wahrzunehmen.

#### Redistributive Politik

Redistributive Maßnahmen sind ein spezieller Bereich distributiver Politik. Sie verteilen (finanzielle) Ressourcen um, um eine ungleiche Ausstattung auszugleichen. Solche Maßnahmen richten sich zwar in der Regel an bestimmte Zielgruppen, aber meist nicht nur an Ausländer

108 Identifikation kann nicht rechtlich angeordnet werden; deshalb äußert sich das Aufenthaltsgesetz an keiner Stelle zu diesem Punkt (Eichenhofer 2013: 278).

109 Die folgende Darstellung versteht sich nicht als trennscharfe Unterscheidung dieser Bereiche; sie soll vielmehr die Bandbreite staatlicher Handlungsmöglichkeiten verdeutlichen.

110 Die Nichtteilnahme an Integrationskursen kann dazu führen, dass die Aufenthaltserlaubnis nicht verlängert wird (§ 8 Abs. 3 AufenthG); außerdem können die Sozialleistungen gekürzt werden (§ 5b Abs. 2 AsylbLG, § 31 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 SGB II). Für die Erteilung eines dauerhaften Aufenthaltstitels müssen u. a. ein bestimmtes Sprachniveau sowie Grundkenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung und der Lebensverhältnisse in Deutschland nachgewiesen werden (§§ 9f. AufenthG).

111 Das Beispiel der Integrationskurse zeigt deutlich, dass die verschiedenen Steuerungsformen nicht trennscharf abgegrenzt werden können. Integrationskurse an sich gehören zur distributiven Politik, weil sie eine staatlich finanzierte Dienstleistung sind. Die Verpflichtung bestimmter Gruppen zum Besuch solcher Kurse (und ggf. damit verbundene Sanktionen) fällt hingegen unter regulative Politik.

Abb. C.1 Steuerungsformen der Integrationspolitik und Beispiele

	regulativ	distributiv	kooperativ	persuasiv
	explizite Rechtsregeln	aktivierende Integrationspolitik		weiche Steuerung
Beispiele	Schulpflicht Pflicht zur Teilnahme am Integrationskurs Beschränkung des Arbeitsmarktzugangs Residenzpflicht/Wohnsitzauflage Einbürgerungsrecht Baurecht	Integrations- und Sprachkurse Beratungsangebote Qualifizierungsmaßnahmen Qualifizierung von Lehrpersonal sozialer Wohnungsbau	Integrationsgipfel, Islamkonferenz Integrationsbeiräte Initiativen zum interkulturellen Austausch	„Willkommenskultur“ interkulturelle Öffnung Möglichkeiten der politischen Partizipation Einbürgerungskampagnen Kopftuch-/„Leitkultur“-Debatte

Quelle: eigene Darstellung

und Ausländerinnen oder Menschen mit Migrationshintergrund. Ausschlaggebend ist vielmehr die Bedürftigkeit der angesprochenen Personen. Insofern kommen diese Maßnahmen allen zugute, unabhängig vom Kriterium des Migrationshintergrunds. Bei redistributiver Politik geht es um Fragen von Gerechtigkeit und Verteilung. Deshalb sind diese Maßnahmen oft umstritten; an der Frage, wem sie zustehen, kristallisieren sich Debatten um Zugehörigkeit (Blätte 2017: 12).<sup>112</sup>

**Kooperative Politik**

Integration wird keineswegs durch den Staat allein gestaltet: Ohne die Mitwirkung der Gesellschaft und nichtstaatlicher Akteure und Akteurinnen ist gleichberechtigte Teilhabe nicht zu erreichen. Ansätze kooperativer Steuerung, wie etwa die Integrationsgipfel und die Deutsche Islam Konferenz, binden diese Akteurinnen und Akteure ein. Sie haben mit dazu beigetragen, dass im Bereich der Integration in den letzten Jahren Fortschritte gemacht wurden und der Dialog zwischen den beteiligten Personen und Institutionen ausgebaut und verbessert wurde (Blätte 2016: 84). Über Migrantenorganisationen oder Integrationsbeiräte werden beispielsweise Zugewanderte selbst in die Gestaltung der Integrationspolitik einbezogen.

Beiräte werden beispielsweise Zugewanderte selbst in die Gestaltung der Integrationspolitik einbezogen.

**Persuasive Politik**

Persuasive Ansätze nutzen Symbole und Signale, um soziale Teilhabe und Zugehörigkeit zu fördern. Das Narrativ der „Willkommenskultur“ gehört dazu ebenso wie die Einbürgerungskampagnen einiger Bundesländer und die Förderung von Kultur- und Freizeitangeboten oder ehrenamtlicher Initiativen. Solche Maßnahmen sind ein Zeichen dafür, dass Deutschland sich als Einwanderungsland versteht. Sie werben für Offenheit aufseiten der Zugewanderten ebenso wie der Mehrheitsbevölkerung. Aber auch die Debatte um eine „Leitkultur“ ist symbolische Politik, die überzeugen und Orientierung geben will. Um den Inhalt persuasiver Politikansätze sollte daher in der Demokratie ebenso gerungen werden wie um die Ausgestaltung der Gesetze.

Die genannten Steuerungsansätze ergänzen einander, sie können sich aber auch widersprechen. **Nicht alle Maßnahmen benötigen eine gesetzliche Grundlage:**

112 Zu beobachten war dies u. a. in der Debatte darüber, ob und unter welchen Voraussetzungen Unionsbürgerinnen und -bürger Sozialleistungen in Anspruch nehmen können; vgl. SVR 2017a: 43.

**Regulative, d. h. sanktionierende Maßnahmen müssen ausdrücklich geregelt sein,<sup>113</sup> distributive, kooperative und persuasive Maßnahmen einer aktivierenden Sozial- und Arbeitsmarktpolitik hingegen nicht unbedingt** (Thym 2016: 241–242). ➔ **Da Teilhabe auf das alltägliche Handeln verschiedenster Personen und Instanzen angewiesen ist, darf sich der Staat nicht auf regulative Maßnahmen beschränken:** „Steuerung mit dem Instrumentarium der regulativen Politik mag den schnellen Beifall eines Teils des Publikums der Staatsbürger finden, legt aber den Nährboden für weitreichende künftige integrationspolitische Schwierigkeiten. Integrationspolitik gewinnt durch Kooperation und Persuasion“ (Blätte 2017: 16).

### C.1.3.2 Integrationspolitik durch allgemeine und spezielle Maßnahmen

Integrationspolitische Maßnahmen lassen sich auch nach ihrer Zielgruppe unterscheiden: Integrationspolitik im engeren Sinne bezeichnet Maßnahmen, die sich speziell an Zugewanderte richten. Solche Maßnahmen sind wichtig, weil sie an den konkreten Herausforderungen bzw. der besonderen Situation von Zugewanderten ansetzen (vgl. SVR 2014: 138–152). Beispiele hierfür sind die Integrationskurse oder die Vorbereitungsklassen für neu zugewanderte Kinder und Jugendliche. Auch die Anerkennung von im Ausland erworbenen Berufsabschlüssen spielt in erster Linie für Zugewanderte eine Rolle, und die Frage der Einbürgerung betrifft nur Ausländerinnen und Ausländer.

Eine umfassende und chancengleiche Teilhabe erfordert jedoch mehr als solche speziellen Maßnahmen: Sie benötigt ein durchlässiges Bildungssystem, das Kinder und Jugendliche mit schlechten Ausgangsbedingungen fördert und Nachteile ausgleicht. Sie erfordert eine Stadtentwicklung, die segregierten Stadtteilen vorbeugt und bei der Entwicklung neuer Flächen integrationspolitische Aspekte berücksichtigt, und eine Arbeitsmarktpolitik, die der gesamten Bevölkerung ungeachtet der Herkunft den Zugang zum Arbeitsmarkt ermöglicht. Damit Integration gelingt, ist die Ausgestaltung der Regelsysteme entscheidend (z. B. des Bildungssystems). Gleichzeitig betrifft dies nicht nur Zugewanderte, sondern die Gesellschaft

insgesamt. Integrationspolitik in einem weiten Sinne ist daher immer Querschnittspolitik, die die Regelstrukturen so ausgestaltet, dass sie Integration fördern. Solche allgemeinen Maßnahmen, die sich nicht ausdrücklich der Integration widmen und sich nicht oder nur am Rande an Zugewanderte richten,<sup>114</sup> beeinflussen Integration oft stärker als Spezialprogramme (vgl. SVR 2014: 152–160).

➔ **Integrationspolitik lässt sich somit nicht klar von anderen Politikfeldern abgrenzen, sondern ist eng mit ihnen verwoben. Als Querschnittsthema betrifft Integration fast alle Bereiche: von Bildung und Kultur über Arbeitsmarkt und Gesundheit bis zu Wohnungsbau und Stadtentwicklung.<sup>115</sup> Deshalb ist auch die Forderung nach einem eigenen Integrationsministerium nicht überzeugend** (Info-Box 7). ➔ **Integration ist vielmehr eine zentrale politische Zielvorgabe, die bei allen Entscheidungen, auf allen Ebenen und in allen Fachbereichen ‚mitgedacht‘ werden muss.** Dazu braucht es ein politisches Mainstreaming (SVR-Forschungsbereich 2017c: 6–7; Scholten/Collett/Petrovic 2017; Bendel 2014).<sup>116</sup> Damit verschiebt sich der Schwerpunkt von speziellen zu allgemeinen Maßnahmen. ➔ **Eine zielgruppenspezifische Herangehensweise tritt in den Hintergrund; stattdessen müssen die Regelstrukturen für Zugewanderte (und gesellschaftliche Diversität insgesamt) geöffnet werden.** Außerdem sollte in allen Ressorts ein Bewusstsein dafür entstehen, dass die Rahmenbedingungen für Teilhabe auch durch Politikfelder mitgestaltet werden (können), die sich nicht ausdrücklich als Integrationspolitik verstehen. Die Bedürfnisse verschiedener gesellschaftlicher Gruppen sollten daher in allen Bereichen stets mitgedacht werden.

In einem weiten Sinne soll Mainstreaming auch bewirken, dass (kulturelle) Vielfalt allgemein anerkannt und die Gesellschaft dafür sensibilisiert wird (Scholten/Collett/Petrovic 2017: 15). Dafür braucht es integrationspolitische Visionen, Strategien und Ziele, die z. B. den gesellschaftlichen Diskurs prägen und darüber gesellschaftlichen Zusammenhalt und Integration fördern (Collett/Petrovic 2014: 1). Ein Beispiel dafür ist die Stärkung einer „Willkommens- und Anerkennungskultur“ (CDU/CSU/SPD 2013: 106), die im Koalitionsvertrag von 2013 angestrebt wurde. Sie sollte u. a. dadurch umgesetzt werden, dass

113 Nach dem Grundsatz vom Vorbehalt des Gesetzes darf die Verwaltung in bestimmten Bereichen nicht ohne Gesetz tätig werden, d. h. sie darf nur dann handeln, wenn dafür eine gesetzliche (Ermächtigungs-)Grundlage besteht.

114 So haben etwa die Arbeitsmarktreformen der Agenda 2010 auch die Arbeitsmarktintegration von Zugewanderten wesentlich beeinflusst, obwohl sie sich nicht in erster Linie an diese Gruppe richteten; s. Kap. C.2.1.2.

115 Nur Landwirtschafts- und Umweltpolitik haben relativ wenig Berührungspunkte mit Migration und Integration. Mit Themen wie Saisonarbeit, Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse oder Förderung des Umweltbewusstseins bei neu Zugewanderten gibt es aber selbst hier Bezüge (Schamburek 2016).

116 Das Konzept des Mainstreamings stammt aus der Gleichstellungspolitik. Gender Mainstreaming bedeutet, dass bei allen Entscheidungen und Maßnahmen bedacht wird, wie sich die Lebenssituationen von Frauen und Männern unterscheiden und wie sich konkrete Maßnahmen jeweils auf die unterschiedlichen Gruppen auswirken. Dazu müssen sich alle Beteiligten ihrer Verantwortung für eine gendersensible Politik bewusst sein. Gleichstellung wird damit zu einer Aufgabe aller, sie beschränkt sich nicht auf ein eigenes Ministerium; vgl. Walby 2005.

## Info-Box 7 Braucht Deutschland ein Integrationsministerium?

In Deutschland gibt es auf der Bundesebene bisher kein Ministerium, das nur für Migration und Integration zuständig ist. Ein solches wird jedoch immer wieder von verschiedenen Seiten gefordert (s. z. B. Eichenhofer/Dilmaghani 2017: 22; Baumer/Haussmann/Holzberger 2017; Bündnis 90/Die Grünen 2017; vgl. Brüning 2017). Es soll Zuständigkeiten bündeln, dem Handlungsfeld Integration mehr Gewicht verleihen und eine strategische Steuerung gewährleisten, um der ‚Mammutaufgabe Integration‘ angemessen Rechnung zu tragen. Da Integration eine Querschnittsaufgabe darstellt, sind mit diesem Thema faktisch verschiedene Ministerien betraut. Das Bundesministerium des Innern (BMI) etwa ist zuständig für das Aufenthalts- und Asylrecht, das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) für die Arbeitsmarktintegration und die soziale Absicherung von Zugewanderten. Der zentrale Bereich der Bildungspolitik untersteht dagegen den Ländern. Die allgemeinen Maßnahmen liegen ohnehin bei den jeweils verantwortlichen Ressorts.

Insofern ist es unmöglich, alle politischen Zuständigkeiten, die Integration betreffen, in einem Bundesministerium zu versammeln. Ein solches könnte nur die Verantwortung für einige spezielle Maßnahmen bündeln, z. B. die Aufgaben des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF). Das rechtfertigt jedoch kein eigenes Ministerium für Integration. Bei einem solchen bestünde zudem die Gefahr, dass vor allem Sonderprogramme für Zugewanderte aufgelegt werden, anstatt die Regelsysteme in den verschiedenen Bereichen (Bildung, Arbeitsmarkt etc.) so anzupassen, wie es notwendig ist.

Aus der Sicht des SVR ist ein Integrationsministerium daher nicht zielführend. Sinnvoller wäre, das Mainstreaming von Integrationsaufgaben voranzutreiben. Beispielsweise könnte man dezentral Fachbereiche für Integrationsfragen einrichten, um die einschlägigen Ressorts zu stärken. Darüber hinaus muss die Zusammenarbeit zwischen den Ministerien auf Bundesebene gestärkt und besser koordiniert werden. Dazu könnte eine ständige Runde der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre eingerichtet werden, oder das Bundeskanzleramt könnte eine koordinierende Funktion übernehmen. Möglicherweise könnte auch der Nationale Aktionsplan Integration reaktiviert werden. Auch die Koordination zwischen Bund und Ländern wäre zu verbessern (sog. *Whole-of-Government*-Ansatz; vgl. Ohliger/Mesghena 2017; Angenendt/Bendel 2017).

Staat und Verwaltung sich interkulturell öffnen<sup>117</sup> (vgl. BAMF 2015a zum Modellprojekt „Willkommensbehörden“).

Der Ansatz des Mainstreamings ergibt sich logisch aus dem Integrationsverständnis des SVR: Alle Menschen sollen die gleichen Chancen auf Teilhabe an den zentralen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens erhalten. Dafür braucht es nicht nur Spezialmaßnahmen für Menschen mit Migrationshintergrund. Durch Mainstreaming können Zugewanderte erreicht werden, ohne dass sie direkt oder ausschließlich in den Blick genommen werden. Zudem berücksichtigt dieser Ansatz, dass Menschen mit Migrationshintergrund eine vielschichtige Gruppe sind und sich ihre Bedürfnisse erheblich unterscheiden können (s. Kap. C.1.1). **☞ Integrationspolitik muss sich auf die gesamte Gesellschaft richten, nicht nur auf eine bestimm-**

**te Gruppe, und sie muss jeweils passgenaue Maßnahmen für konkrete Bedarfe oder Bereiche entwickeln.** So kann sie auch Konkurrenzdebatten, Segregation und Stigmatisierung vermeiden (Collett/Petrovic 2014: 28).

### C.1.3.3 Integrationspolitik der verschiedenen staatlichen Ebenen

Die Gesetzgebungskompetenzen und Verwaltungsaufgaben im Bereich der Integrationspolitik verteilen sich auf mehrere Stellen in Bund, Ländern und Kommunen<sup>118</sup> (Tab. C.1). Eine effektive Integrationspolitik erfordert daher, dass diese Stellen auf allen Ebenen zusammenspielen (vgl. SVR 2012: 58–67). Die folgenden Kapitel befassen sich genauer mit der Steuerung von Integration auf Bundesebene (s. Kap. C.2), Länderebene (s. Kap. C.3)

117 Interkulturelle Öffnung „markiert in einem allgemeinen Verständnis einen Diskurs über die Herausforderungen einer in verschiedenen Hinsichten vielfältigen, zunehmend heterogenen Gesellschaft, die einen Prozess der Veränderung ihrer Institutionen und Organisationen verlangt“ (Filsinger 2017: 640). Bezogen auf die Verwaltung bezeichnet das Konzept eine Organisations- und Personalentwicklung, die der Diversität der Bevölkerung Rechnung trägt. Dabei soll nicht nur der Anteil der Zugewanderten in der Verwaltung erhöht werden. Es geht auch darum, unterschiedliche Bedürfnisse zu berücksichtigen und Zugangsbarrieren abzubauen; s. auch Kap. C.2.2.5.

118 Der Begriff Kommune umfasst Städte und Gemeinden ebenso wie Gemeindeverbände und Landkreise (SVR 2012: 64).

Tab. C.1 Zuständigkeit für Integration auf den verschiedenen Verwaltungsebenen

	Bund	Länder	Kommunen
<b>Rechtsetzung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Politikbereiche in alleiniger Zuständigkeit des Bundes: Einwanderung, Staatsangehörigkeit</li> <li>– Politikbereiche mit konkurrierender Gesetzgebung: Aufenthaltsrecht, Flüchtlingspolitik, Arbeitsmarkt</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Politikbereiche in ausschließlicher Zuständigkeit der Länder: u. a. Bildung, Kultur, Religion, öffentliche Sicherheit</li> <li>– Mitwirkung an der Bundesgesetzgebung (Bundesrat)</li> <li>– Gestaltung der Rahmenbedingungen für Kommunen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Erlass von Satzungen in Selbstverwaltungsangelegenheiten</li> </ul>
<b>Verwaltung und Umsetzung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Integrationsförderung nach dem AufenthG (BAMF)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Umsetzung von Bundes- und Landesrecht (Verwaltungshoheit): Entscheidung über Zuständigkeiten und Verfahren</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– lokale Umsetzung von Gesetzen und Programmen</li> <li>– freiwillige Aufgaben, z. B. zusätzliche Freizeit- und Bildungsangebote, Kultureinrichtungen, Stadtentwicklung</li> </ul>
<b>indirekte Steuerung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Formulierung von Leitbildern und Zielen</li> <li>– Förderprogramme</li> <li>– Gipfel, Kampagnen und andere informelle Politik</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Formulierung von Leitbildern und Zielen</li> <li>– Förderprogramme</li> <li>– Gipfel, Kampagnen und andere informelle Politik</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Formulierung von Leitbildern und Zielen</li> <li>– Förderprogramme</li> <li>– runde Tische, Kampagnen und andere informelle Politik</li> </ul>

Quelle: SVR-Forschungsbereich 2017c: 9

und kommunaler Ebene (s. Kap. C.4).<sup>119</sup> Deshalb wird an dieser Stelle nur ein grober Überblick über die Kompetenzverteilung gegeben.

**Der Bund: Gesetzgebung für zentrale Bereiche**

Dem Bund obliegt die Gesetzgebung in zentralen migrations- und integrationspolitischen Feldern. Für die Regelung der Staatsangehörigkeit und der Ein- und Auswanderung ist er allein zuständig (Art. 73 Abs. 1 Nr. 2 u. 3 GG). Aufenthalts-, Niederlassungs- und Asylrecht sowie die Bereiche öffentliche Fürsorge, Arbeitsmarkt und Sozialversicherung fallen unter die konkurrierende Gesetzgebung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 4, 6, 7, 12 GG).<sup>120</sup> Hier hat der Bund weitgehend von seinem Recht Gebrauch gemacht, diesen Bereich zu regeln. Die Länder können also keine abweichenden Gesetze erlassen.

Auch jenseits der Gesetzgebung ist der Bund aktiv geworden, seit 2005 das Zuwanderungsgesetz verabschiedet wurde. So hat er etwa den Nationalen Integrationsplan und den Nationalen Aktionsplan Integration

entwickelt sowie den Integrationsgipfel und die Islamkonferenz ins Leben gerufen. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) übernimmt seit 2005 umfangreiche Aufgaben. Es ist u. a. zuständig für die Integrationskurse und die Migrationsberatung. Außerdem betreibt es wissenschaftliche Studien zu diesen Themen und erhebt mit dem Ausländerzentralregister (AZR) Daten über die in Deutschland lebenden Ausländer und Ausländerinnen. Aufgrund dieser Entwicklung wird der Integrationspolitik gelegentlich eine Tendenz zur Zentralisierung bescheinigt (so etwa Gesemann/Roth 2015: 24–25).

**Die Länder: Bildung und Verwaltung**

Die Bundesländer haben im Bereich der Integrationspolitik erhebliche Gestaltungsmöglichkeiten (Gesemann/Roth 2015: 21–27; Münch 2016). Sie bestimmen die Schul- und Bildungspolitik, die für gelingende Integration zentral ist. Außerdem sind sie zuständig für Kulturpolitik und Religion sowie für die innere Sicherheit. Einige Bundesländer haben eigene Integrationsgesetze erlassen.

119 Die Kommunen sind staatsorganisationsrechtlich Teil der Länder und daher keine „dritte Ebene“ im föderalen Staatsaufbau. Mit dem verfassungsrechtlich garantierten Recht der Selbstverwaltung haben sie gleichwohl eine gewisse Eigenständigkeit.

120 Das bedeutet, dass die Länder nur dann eigene Regelungen erlassen können, wenn und soweit der Bund den jeweiligen Bereich nicht selbst gesetzlich geregelt hat (Art. 72 GG).

Über den Bundesrat sind die Länder zudem an der Gesetzgebung auf Bundesebene beteiligt. In Bereichen wie der Arbeitsmarktpolitik, die der Bund gesetzlich regelt, können sie ergänzende Fördermaßnahmen anbieten und eigene Programme auflegen. Außerdem obliegt den Ländern grundsätzlich die Verwaltung, das heißt, sie setzen die Bundes- und Landesgesetze um (Art. 83–85 GG).<sup>121</sup> In diesem Rahmen richten sie Behörden ein, regeln Verfahren und Zuständigkeiten und wenden das Recht vor Ort an.

Daneben gestalten die Länder den Bereich Integration durch eher informelle Aktivitäten wie Integrationsgipfel, Leitbilder, Aktionspläne oder öffentlich wirksame Kampagnen. Mit Kreis- und Gemeindeordnungen bestimmen sie zudem den gesetzlichen Rahmen der kommunalen (Selbst-)Verwaltung und beeinflussen die finanzielle Ausstattung der Kommunen. Damit prägen sie maßgeblich die Rahmenbedingungen der kommunalen Integrationspolitik.

#### Die Kommunen: Integrationsbedingungen vor Ort

Die Kommunen schließlich haben keine eigene Gesetzgebungskompetenz. Sie sind vielmehr dafür zuständig, als Teil der Verwaltungsorganisation der Länder Gesetze und Programme lokal umzusetzen. Im Rahmen ihrer Selbstverwaltung haben sie darüber hinaus die Aufgabe, das Zusammenleben vor Ort konkret zu gestalten (Krummacher 2017; Bommes 2009). Je nachdem, ob sie öffentliche Aufgaben im staatlichen Auftrag übernehmen oder im Zuge ihrer Selbstverwaltung, haben die Kommunen unterschiedliche Handlungsspielräume (s. dazu Kap. C.4.1) (SVR 2012: 60–63). Sie können die Integrationsbedingungen vor Ort mitgestalten, indem sie z. B. interkulturelle Strategien anwenden, eine kommunale Interessenvertretung für Zugewanderte organisieren oder Unterstützungsangebote wie Integrationslotsen bereitstellen. Auch in der Wohnungspolitik oder bei der Arbeitsmarktintegration haben sie Handlungsspielräume. Die Kommunen sind der Ort, an dem Zugewanderte mit der Verwaltung in Kontakt treten. Nicht zuletzt die hier gemachten Erfahrungen können mit darüber entscheiden, ob sie sich willkommen oder ausgegrenzt fühlen (vgl. Eule 2014: 120–134).

Die Kommunen haben eine schwierige Rolle: Einerseits ist man sich einig, dass Integration in erster Linie auf dieser Ebene stattfindet und eine „interkulturell ausgerichtete[ ] Kommunalpolitik von großer Tragweite [ist], um die Integration im Sinne eines gedeihlichen Zusammenlebens der Menschen zu fördern“ (Anderson 2013: 35). Andererseits sind die Kommunen finanziell von den Ländern abhängig und dadurch in ihrem Handeln eingeschränkt (Krummacher 2017: 89–91).

### C.1.4 Fazit: Begrenzte Steuerbarkeit von Integration

Integration bedeutet gleichberechtigte Teilhabe in den verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen. Diese Bereiche stehen in einer Wechselbeziehung, sie können nicht hierarchisch oder chronologisch geordnet werden. Folglich gibt es nicht den einen, sondern viele Wege zu Teilhabe.

Der Staat hat bei den einzelnen Bereichen unterschiedliche Möglichkeiten, darauf zuzugreifen und sie zu steuern. Das betrifft sowohl die Art und Weise als auch die Intensität: Aufenthaltsgesetz und Einbürgerungsrecht werden hoheitlich geregelt, also vom Staat allein. Beim Arbeitsmarkt hingegen kann dieser zwar Rahmenbedingungen für gelingende Integration schaffen und z. B. Zugewanderte durch Qualifizierungsangebote unterstützen, er kann aber nicht oder nur schwer durchsetzen, dass diese Angebote in Anspruch genommen werden. Und der Bereich soziale Teilhabe und Zugehörigkeit entzieht sich dem staatlichen Zugriff fast vollständig: Freundschaften, Sozialkontakte und das Gefühl von Zugehörigkeit können nicht erzwungen werden. Allerdings können kooperative Ansätze, symbolische Gesetzgebung und Programme zur Förderung von Begegnung das gesellschaftliche Klima positiv beeinflussen, wenn sie Toleranz und Anerkennung vermitteln.

❗ **Da Integration in unterschiedlichen Bereichen abläuft, die Zuständigkeiten auf verschiedene Ebenen, Ressorts und Stellen verteilt sind und sie die Mitwirkung der Gesellschaft erfordert, ist der Versuch, Integration zu stark über Gesetze regeln zu wollen, von vornherein zum Scheitern verurteilt. Regulative Politik kann ein Mittel sein, „um gesellschaftliche Verhältnisse zu gestalten, Probleme zu bewältigen und Konflikte zu regulieren“ (Schulte 2006: 28). Erfolgreiche Integration lässt sich aber nicht vorschreiben.** Der Staat kann zwar ein bestimmtes Verhalten normieren, etwa indem er Zugewanderte verpflichtet, an einem Integrationskurs teilzunehmen. Eine „Pflicht zur Integration“ wäre aber ein unzulässiger Eingriff in die persönliche Freiheit und insofern auch mit dem Grundgesetz nicht vereinbar, ganz abgesehen davon, dass sie sich kaum durchsetzen ließe (Rossi 2007: 394–397; vgl. SVR 2016). ❗ **Daher spielt neben Aspekten, die gesetzlich geregelt werden können, weiche Steuerung durch distributive, kooperative und persuasive Politik eine zentrale Rolle. Außerdem ist Integration von der Gesellschaft insgesamt abhängig: Letztlich entscheidet sich „gelingende oder misslingende Integration [...] wesentlich ‚vor Ort‘ in den Kommunen, Betrieben, Schulen, Stadtteilen und Nachbarschaften“ (Krummacher 2017: 80).**

121 Bestimmte Maßnahmen der Migrations- und Integrationspolitik übernimmt der Bund aber auch selbst. Vor allem die Asylverfahren und die Integrationskurse nach dem Aufenthaltsgesetz werden vom BAMF umgesetzt.

## Integrationspolitik jenseits des Integrationsgesetzes: Handlungsmöglichkeiten des Bundes

### Der Inhalt in Kürze

Das vorliegende Kapitel geht der Frage nach, ob Integration auf Bundesebene gesetzlich geregelt werden sollte. Zunächst wird dargestellt, in welchen Bereichen der Bund Integration beeinflusst oder steuert. Das tut er einerseits über allgemeine politische Maßnahmen, andererseits durch spezielle Maßnahmen für Zugewanderte. Für beide Bereiche wird gezeigt, mit welchen gesetzlichen Bestimmungen Integration bereits gefördert wird. Abschließend wird untersucht, was ein Integrations- oder Teilhabegesetz auf Bundesebene darüber hinaus regeln könnte und wo seine Grenzen liegen.

Wie in Kap. C.1 gezeigt wurde, kann die Integrationspolitik geeignete Rahmenbedingungen schaffen, die Integration fördern. Zugleich sind die Steuerungsmöglichkeiten des Staates in diesem Bereich begrenzt: Auf individueller Ebene lässt sich Integration weder gesetzlich vorschreiben noch verordnen. Darüber hinaus findet sie in vielen verschiedenen Bereichen statt, die jeweils über eigene Mechanismen gesteuert werden und die der Staat unterschiedlich stark beeinflussen kann. Schließlich verteilen sich die staatlichen Zuständigkeiten auf viele Ressorts und auf verschiedene Ebenen: vom Bund über die Länder bis zu den Kommunen. Die Bundesebene steht also nicht allein in der Pflicht, im Bereich Integration tätig zu werden. Dennoch wird bisweilen gefordert, die Folgen von Zuwanderung bzw. die Integration bundesgesetzlich zu regeln, etwa durch ein spezielles Bundesintegrations- oder -teilhabegesetz (s. dazu Eichenhofer/Dilmaghani 2017; vgl. Thym 2017c; Burgi 2016). Entsprechend geht Kap. C.2 der Frage nach, wie der Bund Integration steuern kann und welche Handlungsspielräume für eine Integrationsgesetzgebung auf Bundesebene bestehen.

### C.2.1 Allgemeine integrationspolitische Maßnahmen

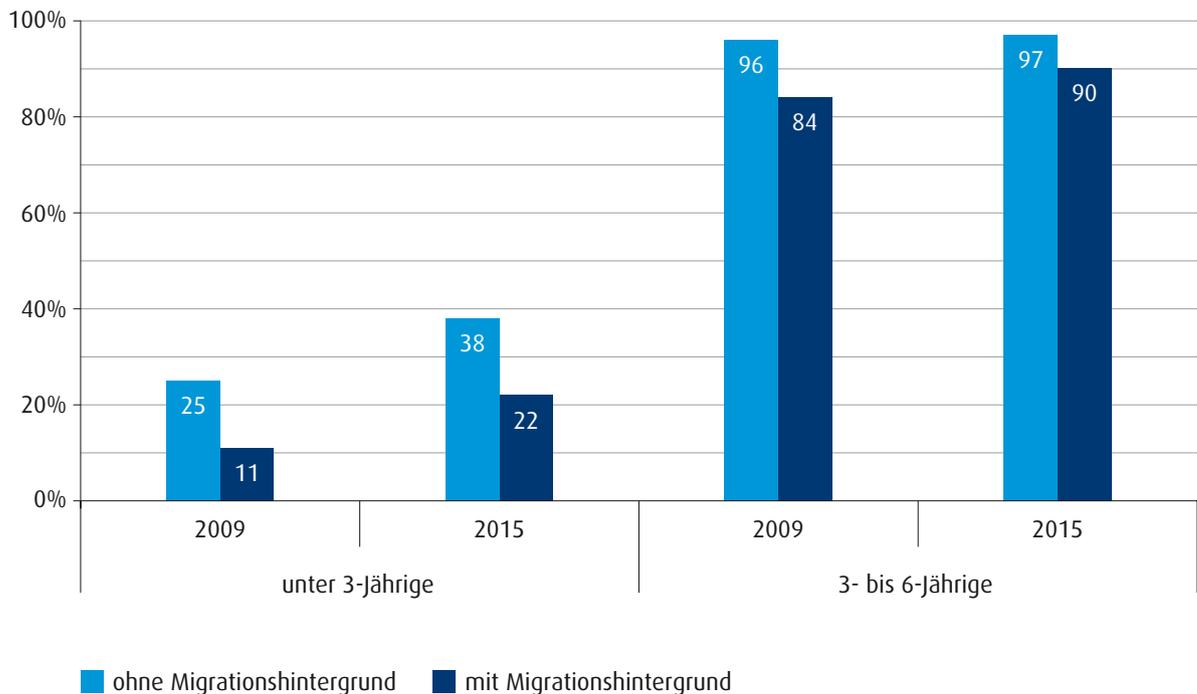
**! Allgemeine integrationspolitische Maßnahmen sind solche, die sich nicht speziell an Menschen mit Migrationshintergrund richten, sondern innerhalb des Regelsystems alle Bürgerinnen und Bürger betreffen. Die Bedeutung solcher querschnittspolitischen Maßnahmen für Integration wird häufig unterschätzt.** Wenn man diese Maßnahmen jedoch gezielt daraufhin betrachtet, zeigt sich, dass sie die Teilhabemöglichkeiten von Menschen mit Migrationshintergrund erheblich beeinflussen. Auf Bundesebene gilt dies besonders für familien- und arbeitsmarktpolitische Regelungen. Für die Bildungspolitik sind hingegen die Bundesländer zuständig (s. Kap. C.3.4.1).

#### C.2.1.1 Familienpolitik

Familienpolitik galt lange Zeit lediglich als ein Teilbereich der allgemeinen Sozial- bzw. Verteilungspolitik. In den letzten Jahren entwickelte sie jedoch einen eigenen Gestaltungsanspruch. Das familienpolitische Ziel, Familie und Beruf besser vereinbar zu machen, rückte in den Vordergrund.<sup>122</sup> Die damit angestoßenen Reformen beeinflussen auch die Chancen von Familien mit Zuwande-

122 Politikmaßnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf verfolgen vor allem arbeitsmarkt- bzw. wirtschaftspolitische Ziele: Vor dem Hintergrund des demografischen Wandels sollen sie die Frauenerwerbsquote erhöhen, die im internationalen Vergleich niedrig ist.

Abb. C.2 Betreuung von Kindern in Kindertageseinrichtungen nach Migrationshintergrund, 2009 und 2015



Quelle: Länderoffene Arbeitsgruppe 2017b; eigene Darstellung

rungsgeschichte auf gesellschaftliche Teilhabe und haben damit „integrationspolitische „Nebenwirkungen““ (SVR 2014: 153).<sup>123</sup>

#### Ausbau der Kinderbetreuungsinfrastruktur

Eine nicht zu unterschätzende integrationspolitische Bedeutung ist dem Ausbau der staatlichen Kinderbetreuungsinfrastruktur beizumessen. Angestoßen wurde dieser mit dem Tagesbetreuungsausbaugesetz (TAG) von 2004<sup>124</sup> und dem Kinderförderungsgesetz (KiföG) von 2008.<sup>125</sup> Wenn Kinder aus bildungsfernen und sozial schwachen Familien früh eine qualitativ hochwertige Kinderbetreuungseinrichtung besuchen, kann dies eventuelle Nachteile beim Eintritt in das Bildungssystem ausgleichen. Dies betrifft Kinder mit und ohne Migrationshintergrund gleichermaßen (Biedinger/Becker 2010; Niklas et al. 2011; vgl. auch SVR-Forschungsbereich 2016b: 31). Bei Ersteren kommt insbesondere hinzu, dass sie in Kinderbetreuungseinrichtungen früher und besser Deutsch lernen als bei häuslicher Betreuung (SVR-Forschungsbereich 2013: 3). Dadurch können bereits vor dem Schuleintritt Barrieren abgebaut werden (vgl. Becker/Tremel 2006).

Vom Ausbau der Kinderbetreuung profitierten besonders Kinder mit Migrationshintergrund (Abb. C.2): 2009 wurden 84 Prozent der 3- bis 6-jährigen mit Migrationshintergrund in Kindertageseinrichtungen oder in der Kindertagespflege betreut; 2015 waren es 90 Prozent. Bei den Gleichaltrigen ohne Migrationshintergrund ist die Betreuungsquote im gleichen Zeitraum nur leicht gestiegen (von 96 auf 97 %). Bei den unter 3-jährigen mit Migrationshintergrund hat sich die Betreuungsquote zwischen 2009 und 2015 sogar von 11 auf 22 Prozent verdoppelt, sie liegt aber immer noch deutlich unter der Betreuungsquote von unter 3-jährigen ohne Migrationshintergrund (38 %) (Länderoffene Arbeitsgruppe 2017b).

➡ **Neben dem rein quantitativen Ausbau sollte die Politik auch die pädagogische Qualität der Betreuungsangebote stärker in den Blick nehmen. So benötigen zugewanderte Kinder z. B. gezielte sprachliche Förderung.** Auf diese Aufgabe sind die Erzieherinnen und Erzieher jedoch durch ihre Aus- und Weiterbildung bislang oft nicht genügend vorbereitet. Gerade die Betreuung von Flüchtlingskindern stellt die Kitas vor besondere Herausforderungen (vgl. Wolters Kluwer Deutschland 2016:

123 Diese sind nicht zwangsläufig positiv, wie das Beispiel des Betreuungsgelds zeigt (Info-Box 8).

124 Gesetz zum qualitätsorientierten und bedarfsgerechten Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder vom 27. Dezember 2004 (BGBl. I, S. 3852).

125 Gesetz zur Förderung von Kindern unter drei Jahren in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege vom 10. Dezember 2008 (BGBl. I, S. 2403).

## Info-Box 8 Das Betreuungsgeld als Beispiel für einen integrationspolitischen Fehlanreiz

Eher integrationshemmend dürfte das Betreuungsgeld gewirkt haben, das der Bund 2012 beschlossen hatte. Es wurde an Eltern gezahlt, die keine öffentlich bereitgestellte bzw. finanzierte Betreuungseinrichtung in Anspruch nahmen. Dadurch setzte es für ökonomisch schlechtergestellte Familien – zu denen auch viele Familien mit Migrationshintergrund zählen – einen Anreiz, kleine Kinder zu Hause zu betreuen. Gerade deren Kinder profitieren aber besonders vom Besuch einer Kinderbetreuungseinrichtung, vor allem in Bezug auf ihre Sprachfähigkeiten im Deutschen. Das Betreuungsgeld hätte also – auf Dauer gestellt – eine eventuelle Verbesserung der sprachlichen Fähigkeiten durchkreuzt, die der Ausbau der Kinderbetreuung für diese Kinder mit sich gebracht hätte. Zudem hätte es vermutlich auch die Arbeitsmarktbeteiligung von Zuwanderinnen negativ beeinflusst (vgl. Beninger et al. 2010; OECD 2012: 172–173). 2015 bewertete das Bundesverfassungsgericht das Betreuungsgeld als verfassungswidrig, weil der Bund nicht die entsprechende Gesetzgebungskompetenz hat (BVerfG, Urt. v. 21.07.2015, Az. 1 BvF 2/13).<sup>126</sup>

16–21; SVR 2017a: 123–124). Das Bundesprogramm „Sprach-Kitas“ fördert die Fortbildung der pädagogischen Fachkräfte; darüber hinaus muss aber auch die Ausbildung entsprechend angepasst werden.

### Einführung des Elterngeldes

Zu Beginn des Jahres 2007 wurde das Erziehungsgeld auf Elterngeld umgestellt. Dies entsprach einem Paradigmenwechsel in der Familienpolitik: Das Erziehungsgeld kam nach dem Prinzip der Bedürftigkeit nur Familien zugute, deren Einkommen unter einer bestimmten (und eher niedrigen) Grenze lag.<sup>127</sup> Das Elterngeld hingegen folgt dem sog. Opportunitätskostenprinzip.<sup>128</sup> Es richtet sich nach dem Einkommen vor der Geburt des Kindes und bleibt nur Eltern mit sehr hohem Einkommen<sup>129</sup> verwehrt. Damit werden Familien mit Kindern allgemein unterstützt. Zudem erhöht es den Anreiz für Frauen, eine Erwerbsarbeit anzunehmen. Allgemein ist die Erwerbsbeteiligung bei zugewanderten Frauen geringer als bei nicht zugewanderten Frauen (s. dazu auch Kap. C.2.1.2).

Wie sich diese Reform auf Familien mit Migrationshintergrund ausgewirkt hat, ist nicht eindeutig festzustellen. Familien mit und ohne Migrationshintergrund beziehen zu gleichen Anteilen Elterngeld (Henkel/Steidle/Braukmann 2016: 33); beide Gruppen wurden durch das Elterngeld

insgesamt finanziell bessergestellt. Da die Höhe des Elterngelds vom Einkommen abhängt, beziehen Familien mit Migrationshintergrund jedoch durchschnittlich weniger Elterngeld, weil sie im Durchschnitt weniger verdienen (Wrohlich et al. 2012: 61). Für finanziell schlechtergestellte Familien hat das Elterngeld die Situation nur geringfügig verändert. Somit dürften sich für diese Familien auch die Anreize zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit kaum verändert haben.

### C.2.1.2 Arbeitsmarktpolitik

Die als Agenda 2010 bekannt gewordene Arbeitsmarkt- und Sozialstaatsreform gilt als „größte Arbeitsmarktreform in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland“ (Hüther/Scharnagel 2005: 26). Sie hat auch die Rahmenbedingungen für die Integration von Menschen mit Migrationshintergrund in den Arbeitsmarkt verändert.

Die Arbeitsmarktintegration von Menschen mit Migrationshintergrund hat sich in den letzten Jahren deutlich verbessert. Zwar wurde nach strengen empirischen Maßstäben bisher nicht nachgewiesen, dass diese Entwicklung kausal auf die Reformen der Agenda 2010 zurückgeht. Wie der SVR bereits in seinem Jahresgutachten 2014 gezeigt hat, ist der Aufschwung auf dem Arbeitsmarkt aber

126 In Bayern können Eltern allerdings weiterhin Betreuungsgeld beziehen: Mit dem Bayerischen Betreuungsgeldgesetz (BayBtGG) vom 14. Juni 2016 (Bay. GVBl., S. 94) wurden diese Leistungen auf die Landesebene übertragen.

127 Diese Einkommensgrenzen lagen bei 30.000 Euro für Paare mit einem Kind und 23.000 Euro für Alleinerziehende mit einem Kind in den ersten sechs Lebensmonaten, danach bei 16.500 (Paare) bzw. 13.500 Euro (Alleinerziehende) (BMFSFJ 2006). Familien bzw. Personen, die diese Grenzen nicht überschritten, erhielten bis zu 24 Monate einen festgelegten Betrag.

128 Es soll die ‚Opportunitätskosten des Kinderkriegens‘ (teilweise) kompensieren. Unter Opportunitätskosten versteht man im Allgemeinen den entgangenen Nutzen (bzw. im engeren Sinne das entgangene Einkommen), der dadurch entsteht, dass alternative Möglichkeiten (hier: Erwerbstätigkeit) nicht wahrgenommen werden können. Die ‚Opportunitätskosten des Kinderkriegens‘ setzen sich zusammen aus dem Einkommen, das durch die Kindererziehung entfällt, geringeren Ansprüchen auf Sozialversicherungsleistungen und eventuell schlechteren Karriereaussichten, z. B. weil nach der Erwerbspause das Wissen veraltet ist oder Weiterbildungsmöglichkeiten nicht wahrgenommen werden konnten. Diese Kosten sind bei Eltern mit hohem Einkommen höher als bei Geringverdienenden.

129 Dies betrifft Personen mit einem zu versteuernden Jahreseinkommen von über 250.000 Euro (bzw. über 500.000 Euro bei zwei anspruchsberechtigten Personen) (§ 1 Abs. 8 BEEG).

auch „an Menschen mit Migrationshintergrund nicht spurlos vorbeigegangen“ (SVR 2014: 160): Sowohl bei der Bevölkerung ohne als auch bei der mit Migrationshintergrund hat sich die Erwerbslosenquote – also der Anteil der Erwerbslosen an allen Erwerbspersonen – in den Jahren nach der Arbeitsmarktreform mehr als halbiert.<sup>130</sup> Auch der Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen<sup>131</sup> ist in beiden Gruppen zurückgegangen. Zudem können mehr Menschen mit und ohne Migrationshintergrund ihren Lebensunterhalt nun überwiegend durch Erwerbstätigkeit decken, während Arbeitslosengeld I (ALG I) und Arbeitslosengeld II (ALG II, das sog. Hartz IV) dafür (langsam) an Bedeutung verloren haben (SVR 2014: 109–116).<sup>132</sup>

### Teilhabe am Arbeitsmarkt

Diese Entwicklung darf allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich die Situation der Bevölkerungsgruppen ohne und mit Migrationshintergrund am Arbeitsmarkt nach wie vor unterscheidet (Statistisches Bundesamt 2017b; IAB 2018): Die Erwerbslosenquote war 2016 bei Menschen mit Migrationshintergrund mit 7,1 Prozent etwa doppelt so hoch wie bei jenen ohne Migrationshintergrund (3,4 %) (Statistisches Bundesamt 2017d). Dies ist vor allem dadurch zu erklären, dass Personen mit Migrationshintergrund in Deutschland im Durchschnitt eine höhere arbeitsmarktspezifische Risikostruktur aufweisen. Diese ergibt sich in erster Linie aus der Geschichte der Zuwanderung nach Deutschland: Von der Anwerbung von ‚Gastarbeitern‘ über den Familiennachzug bis zum Zuzug von Spät-/Aussiedlerinnen und Spät-/Aussiedlern und Flüchtlingen wanderten über Jahrzehnte vor allem niedrig qualifizierte Personen zu. Auch höher Qualifizierte in dieser Gruppe sind oft unterhalb ihrer Qualifikation beschäftigt, weil ihre im Heimatland erworbenen Berufs- und Bildungsabschlüsse nicht anerkannt wurden (vgl. Knuth 2010: 15). Zudem erreichen junge Menschen mit Migrationshintergrund an deutschen Schulen im Durchschnitt niedrigere Bildungsabschlüsse, was wiederum (zum Teil) auf die geringeren Bildungsabschlüsse und die schlechtere sozioökonomische Lage ihrer Eltern zurückzuführen ist (vgl. SVR-Forschungsbereich 2016b). Auch dadurch haben sie auf dem Arbeitsmarkt schlechtere Chancen. Schließlich kann für die vergleichsweise schlechtere Arbeitsmarktsituation von Personen mit Migrationshintergrund auch Diskriminierung eine Rolle spielen (s. u.).

Die Arbeitsmarktteilnahme unterscheidet sich zudem deutlich nach Staatsangehörigkeit und Herkunftsregion: Staatsangehörige aus den EU-Ländern waren 2016 etwa im gleichen Ausmaß erwerbstätig wie Menschen ohne Migrationshintergrund (79,3 % gegenüber 82,3 % in der Altersgruppe der 25- bis 64-Jährigen). In beiden Gruppen ist die Erwerbstätigenquote zudem in den letzten Jahren kontinuierlich gestiegen. Bei Drittstaatsangehörigen liegt sie dagegen deutlich niedriger (56,3 %) und ist in den letzten Jahren sogar leicht zurückgegangen (Abb. C.3).<sup>133</sup> Diese negative Entwicklung ist auch darauf zurückzuführen, dass seit 2014 viele Flüchtlinge zugezogen sind, deren Integration in den Arbeitsmarkt erfahrungsgemäß langsam vorangeht (s. u.).

Frauen sind in allen Gruppen seltener erwerbstätig als Männer. Bei den Drittstaatsangehörigen ist dieser Unterschied besonders ausgeprägt: 66,7 Prozent der Männer waren 2016 erwerbstätig, jedoch nur 45,5 Prozent der Frauen (Eurostat 2017). Die vergleichsweise geringe Erwerbsbeteiligung von Frauen mit Migrationshintergrund ist zu einem nicht unerheblichen Teil auf deren Qualifikation zurückzuführen: Sie haben häufiger keine abgeschlossene Berufsausbildung. Dies gilt vor allem für Migrantinnen der ersten Generation; in der zweiten Generation ist das Qualifikationsniveau (und auch die Erwerbsbeteiligung) höher (Statistisches Bundesamt 2017b). Auch fehlende Netzwerke und traditionelle Rollenbilder tragen zur geringeren Erwerbstätigkeit bei (vgl. Koopmans 2016). ➔ **Neben den bereits diskutierten familienpolitischen Maßnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf erscheinen hier gezielte Aus- und Weiterbildungsangebote sowie eine individuelle Beratung und Begleitung notwendig.**

### Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen

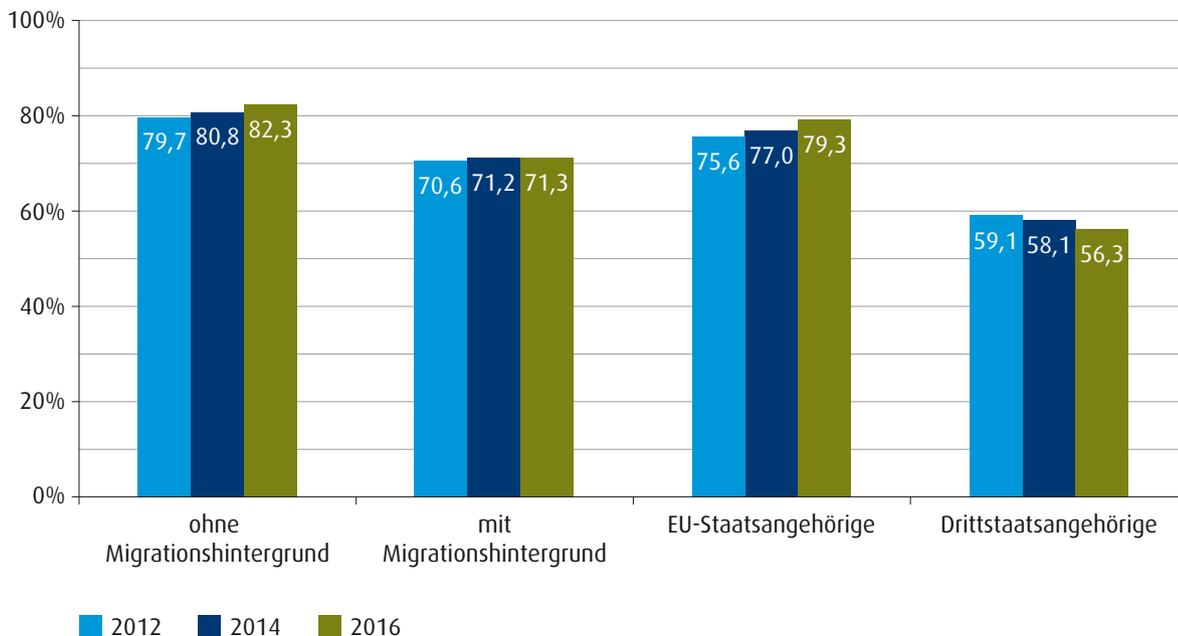
Besondere Herausforderungen für die Arbeitsmarktpolitik ergeben sich durch den hohen Flüchtlingszuzug in den Jahren 2015 und 2016. Neu zugewanderte Flüchtlinge „stehen im Hinblick auf Integration erst am Anfang“ (SVR 2017c: 20). Zudem haben sie für einen erfolgreichen Einstieg in den Arbeitsmarkt meist eine schlechtere Ausgangsposition, denn im Gegensatz zu anderen Zugewanderten konnten sie sich nicht auf das Zielland Deutschland vorbereiten, etwa im Hinblick auf die Sprache oder geforderte Qualifikationen (vgl. Chin/Cortes 2016).

130 Die Erwerbslosenquote der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund zwischen 15 und 65 Jahren ist zwischen 2005 und 2016 von 9,8 auf 3,4 Prozent gesunken; bei der Bevölkerung mit Migrationshintergrund ist sie im gleichen Zeitraum von 17,9 auf 7,1 Prozent gesunken (Statistisches Bundesamt 2017d).

131 Dies bezieht sich auf den Anteil derer, die zwölf Monate und länger arbeitssuchend waren, an allen Personen, die laut Mikrozensus arbeitslos gemeldet sind. Die Daten der Bundesagentur für Arbeit zeigen zudem, dass sich der Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen bei Deutschen und Ausländerinnen und Ausländern weitgehend angeglichen hat (SVR 2014: 113).

132 Betrachtet wurde damals die Entwicklung von 2005 bis 2012.

133 Allerdings genießen EU-Staatsangehörige Freizügigkeit und können damit in Deutschland unbeschränkt arbeiten. Drittstaatsangehörige hingegen haben zum Teil keinen oder nur einen nachrangigen Zugang zum deutschen Arbeitsmarkt. Für Asylbewerber und Asylbewerberinnen ist die Vorangprüfung derzeit jedoch weitgehend ausgesetzt (s. u.).

**Abb. C.3 Erwerbstätigenquote in der Bevölkerung von 25 bis 64 Jahren nach Migrationshintergrund und Staatsangehörigkeit, 2012–2016**


Quelle: Eurostat 2017; Statistisches Bundesamt 2013; 2015; 2017b; eigene Berechnung und Darstellung

Diese schlechtere Ausgangsposition schlägt sich in den Arbeitsmarktdaten nieder: Von den Staatsangehörigen der acht zugangsstärksten nichteuropäischen Asylherkunftsländer<sup>134</sup> im Alter zwischen 15 und 64 Jahren, die im November 2017 in Deutschland lebten, ging rund ein Viertel (24,9 %) einer sozialversicherungspflichtigen oder geringfügigen Beschäftigung nach. In der Gesamtbevölkerung lag dieser Anteil zum gleichen Zeitpunkt mehr als doppelt so hoch (66,8 %) (IAB 2018: 7).<sup>135</sup> Diese geringe Arbeitsmarktteilnahme erklärt sich u. a. dadurch, dass viele der neu Zugewanderten zunächst einen Integrationskurs besuchen, Bildungsangebote

wahrnehmen oder an Maßnahmen teilnehmen, die sie auf den Arbeitsmarkt vorbereiten. Zudem gehen in die Statistik auch Personen ein, die noch gar nicht arbeiten dürfen.<sup>136</sup>

Die zeitverzögerte Integration von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt spiegelt sich auch in der Statistik: Seit Jahresbeginn 2017 ist bei den Staatsangehörigen aus den acht wichtigsten Herkunftsländern für Asylsuchende die Beschäftigungsquote zwar langsam, aber stetig angestiegen (von 16,6 % im Januar 2017 auf 24,9 % im November 2017). Gleichzeitig ist die Arbeitslosenquote gesunken.<sup>137</sup> Dennoch waren im November 2017 immer

134 Dabei handelt es sich um Afghanistan, Eritrea, Irak, Iran, Nigeria, Pakistan, Somalia und Syrien. Das Kriterium der Staatsangehörigkeit wird hier hilfsweise herangezogen, um Personen zu identifizieren, die 2015/16 als Flüchtlinge zugewandert sind, da der Zuwanderungsgrund in der Arbeitsmarktstatistik nicht erhoben wird. Dieses Kriterium ist aber in zweierlei Hinsicht unscharf: Zum einen bezieht es auch Personen ein, die zu einem früheren Zeitpunkt oder aus einem anderen Grund zugewandert sind (etwa Studierende). Zum anderen umfasst es nicht die gesamte Flüchtlingszuwanderung, sondern nur diese acht Herkunftsländer.

135 In die *Beschäftigungsquote* gehen nur Personen ein, die sozialversicherungspflichtig oder geringfügig beschäftigt sind, also z. B. nicht Selbständige, Freiwilligendienstleistende oder mithelfende Familienangehörige. Sie ist daher niedriger als die oben angegebene *Erwerbstätigenquote*, denn diese beinhaltet alle Personen, die mindestens eine Stunde pro Woche in irgendeiner Form erwerbstätig sind.

136 Asylsuchende und Geduldete dürfen grundsätzlich in den ersten drei Monaten ihres Aufenthalts keine Beschäftigung aufnehmen. Dasselbe gilt für die gesamte Zeit, in der sie verpflichtet sind, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen. Diese Personen werden nicht als arbeitslos gezählt, da sie dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen. Sie vergrößern jedoch die Gesamtbevölkerung, die zur Berechnung der Beschäftigungsquote notwendig ist; diese wird damit verringert (BA 2017b: 15).

137 Die hier angegebene *Arbeitslosenquote* bezeichnet den Anteil der Arbeitssuchenden, die nicht an anderen Maßnahmen teilnehmen, an der Gesamtzahl aller Beschäftigten und Arbeitssuchenden (sog. eingeschränkte Bezugsgröße). Diese Berechnungsweise wird in der Migrationsberichterstattung aus methodischen Gründen verwendet und unterscheidet sich leicht von jener, die in der Arbeitsmarktberichterstattung üblich ist. Durch diese abweichende Definition ist die Arbeitslosenquote in der Migrationsberichterstattung tendenziell etwas höher (BA 2017c).

noch 41,1 Prozent der erwerbsfähigen Staatsangehörigen dieser Länder arbeitslos gemeldet (IAB 2018: 7).

#### Ansätze zur Förderung der Arbeitsmarktintegration

Grundsätzlich sollte noch stärker darauf hingearbeitet werden, dass Menschen mit und ohne Migrationshintergrund die gleichen Chancen auf Teilhabe am Arbeitsmarkt erhalten. Eine wesentliche Ursache für die geringere Arbeitsbeteiligung von Menschen mit Migrationshintergrund liegt darin, dass sie im Durchschnitt niedriger qualifiziert sind. Hier ist bei den jungen Zugewanderten sowie bei denen, die in zweiter Generation hier leben, vor allem das Bildungssystem gefragt. Das allgemeinbildende System muss durchlässiger werden und die einzelnen Schülerinnen und Schüler ungeachtet ihrer Herkunft zu den (oft höheren) Bildungsabschlüssen führen, die ihren Talenten entsprechen.

In der beruflichen Bildung ist der Übergang von der Schule in eine Ausbildung die erste Schwelle für einen erfolgreichen Einstieg in den Arbeitsmarkt. Für viele Jugendliche mit Migrationshintergrund scheint dieser Übergang immer noch eine Barriere darzustellen. 2016 ist von den Bewerberinnen und Bewerbern mit Migrationshintergrund, die bei der Bundesagentur für Arbeit registriert waren, nur knapp ein Drittel (29 %) in eine duale Berufsausbildung eingemündet. Bei denjenigen ohne Migrationshintergrund war es dagegen fast die Hälfte (47 %). Diese Anteile sind seit 2004 weitgehend konstant geblieben, die Chancen von Jugendlichen mit Migrationshintergrund haben sich also nicht verbessert (Beicht 2017: 18–22). Die Schwierigkeiten beim Übergang in eine Berufsausbildung zeigen sich auch darin, dass Jugendliche mit Migrationshintergrund länger brauchen, um einen Ausbildungsplatz zu finden (BIBB 2016: 196).

Diskriminierung kann eine weitere Ursache dafür sein, dass Menschen mit Migrationshintergrund am Arbeitsmarkt eine schlechtere Position haben: Wie eine Studie des SVR-Forschungsbereichs (2014a) gezeigt hat, werden junge Menschen mit einem türkischen Namen, die sich um einen Ausbildungsplatz bewerben, bei gleicher Qualifikation seltener kontaktiert als Bewerberinnen und Bewerber mit einem deutschen Namen. Anonymisierte Bewerbungsverfahren könnten dem entgegenwirken (s. dazu auch Kap. C.2.2.4).

Weitere Ansatzpunkte für eine integrationsfördernde Arbeitsmarktpolitik sind betriebliche Einstiegsqualifizierungen für Jugendliche und junge Erwachsene, Qualifizierungsmaßnahmen, Umschulungen und Unternehmenspraktika. Grundsätzlich bieten die günstige Wirtschaftslage und der robuste Arbeitsmarkt in Deutschland

derzeit gute Voraussetzungen für die Arbeitsmarktintegration.

➔ Für die Gruppe der neu Zugewanderten, insbesondere auch Asylsuchende und Flüchtlinge, sind neben den allgemeinen arbeitsmarktpolitischen Angeboten zumindest zeitweilig auch spezielle Maßnahmen notwendig. Dazu gehören Sprachkurse (s. Kap. C.2.2.1) und die Anerkennung von Berufsabschlüssen, die im Ausland erworben wurden (s. Kap. C.2.2.2). Diese beiden Aspekte sind „Schlüsselfaktoren für eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration“ (Brücker et al. 2014: 1). Daneben sollten differenzierte Vorgehensweisen entwickelt und angeboten werden, um vorhandene Kompetenzen zu erfassen.<sup>138</sup> Mit modularen Angeboten zur (Nach-)Qualifizierung könnten neu Zugewanderte ihre Kenntnisse gezielt erweitern und dabei auf vorhandenen Fähigkeiten und Erfahrungen aufbauen (SVR 2017a: 16; Burkert/Dercks 2017: 189–191; vgl. Thränhardt/Weiss 2016: 18). Zudem sollten sie auf dem Weg in den Arbeitsmarkt durchgängig individuell begleitet und unterstützt werden. Das kann ihnen helfen, sich in den verschiedenen staatlichen Hilfesystemen zu orientieren und die vielfältigen Herausforderungen zu bewältigen, mit denen sie konfrontiert sind (IAW 2017: 194; s. auch Kap. C.4.3).

Neben fehlenden Sprachkenntnissen und Qualifikationen wird die Arbeitsmarktintegration von Asylsuchenden und Flüchtlingen auch durch rechtliche Rahmenbedingungen erschwert:

- Die Wohnsitzauflage für anerkannte Flüchtlinge kann die Integration in den Arbeitsmarkt behindern, wenn die Betroffenen ihre Arbeitssuche auf den vorgegebenen regionalen Umkreis beschränken. Sie wurde im August 2016 mit dem Integrationsgesetz eingeführt und ist zunächst auf drei Jahre befristet. Ihre erklärte Absicht ist, Integration zu fördern. Dies kann eine Wohnsitzauflage nach Ansicht des SVR aber nur leisten, wenn sie passgenau und zurückhaltend umgesetzt wird. Bei der Wohnsitzuteilung sollte insbesondere auch die Situation auf dem jeweiligen lokalen Arbeitsmarkt berücksichtigt werden. ➔ **Bevor die Wohnsitzauflage ggf. verlängert wird, sollte ihre derzeitige Umsetzung daher umfassend evaluiert werden** (vgl. dazu SVR-Forschungsbereich 2016a).
- Ein weiteres Hemmnis sind unklare Bleibeaussichten: Ohne klare Perspektive bemühen sich sowohl die Flüchtlinge selbst als auch (potenzielle) Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber weniger um eine langfristige Integration in den Arbeitsmarkt. Die Flüchtlinge sind weniger motiviert, wenn sie nicht wissen, ob sie über-

<sup>138</sup> Im Projekt „Berufliche Kompetenzen erkennen“ entwickelt die Bertelsmann Stiftung in Kooperation mit der Bundesagentur für Arbeit derzeit für 30 Berufe Kompetenztests, um vorhandene, möglicherweise informell erworbene berufspraktische Erfahrungen und Fähigkeiten von Flüchtlingen besser erfassen und für die weitere Qualifizierung bzw. die Arbeitssuche und -vermittlung nutzen zu können.

## Info-Box 9 Ein Integrationsgesetz, das keines ist: zum ‚Asylpaket III‘

Im Juli 2016 verabschiedeten Bundestag und Bundesrat kurz vor der Sommerpause das sog. Integrationsgesetz (IntG). In den Diskussionen um dieses Gesetz war besonders auffällig, dass die Reaktionen darauf – positive wie negative – oft in Superlativen formuliert wurden: Für die Regierung war es ein „Meilenstein“ oder ein „historischer Schritt“;<sup>139</sup> Kritikerinnen und Kritiker sprachen von einem „Desintegrationsgesetz“ (PRO ASYL e. V. 2016) oder einem „Rückschritt in die 1980er Jahre“ (Zeit Online 2016).

Tatsächlich bleibt das Gesetz hinter den Erwartungen bzw. Befürchtungen beider Seiten deutlich zurück: Es ist keine umfassende Neuregelung von Integration (die je nach Standpunkt begrüßt oder verurteilt wird), vielmehr werden damit bestehende Gesetze in einigen Punkten geändert. Dabei bezieht es sich nicht auf alle Zuwandernden, wie man nach dem Titel erwarten könnte, sondern nur auf neu eingereiste Flüchtlinge. Änderungen im Aufenthalts- und Asylrecht – die zum Teil zeitlich befristet sind – sollen insbesondere die Arbeitsmarktintegration dieser Gruppe fördern. Das Integrationsgesetz regelt also nur einen sehr spezifischen Teilbereich von Integration, es ist somit allenfalls ein ‚Integrations-Teilgesetz‘. Im Kern ist es ein Instrument, um die jüngste Flüchtlingszuwanderung zu bewältigen (vgl. dazu Thym 2016; Meier-Braun 2017). Mit Blick auf die Regelungen, die in diesem Kontext zuvor verabschiedet wurden – die sog. Asylpakete I und II von Oktober 2015 und März 2016 – erscheint die Bezeichnung ‚Asylpaket III‘ zutreffender.

haupt bleiben werden. Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber erscheint das Aufenthaltsrecht oft undurchsichtig; so befürchten sie einen hohen zusätzlichen Aufwand, wenn sie Flüchtlinge einstellen. Um dem entgegenzuwirken, muss über Asylgesuche schneller entschieden werden. Hier gibt es weiterhin Verbesserungsbedarf: Im dritten Quartal 2017 dauerte die Bearbeitung von Asylerstanträgen bis zu einer behördlichen Entscheidung im Durchschnitt 10,1 Monate – sie hat sich damit gegenüber dem Vorjahr (7,1 Monate) deutlich verlängert (BT-Drs. 19/185: 3).<sup>140</sup> Gleichzeitig darf eine schnellere Bearbeitung nicht zulasten der Qualität der Asylentscheidungen gehen: Es muss sichergestellt sein, dass Asylsuchende Zugang zu qualifizierter Beratung haben und jeder Antrag sorgfältig geprüft wird (vgl. Amnesty International Deutschland et al. 2016: 9).

Eine positive Entwicklung der letzten Jahre besteht darin, dass für Asylsuchende ab 2014 schrittweise der Zugang zum Arbeitsmarkt geöffnet wurde: 2014 wurde zunächst die Wartezeit für den Arbeitsmarktzugang von neun auf

drei Monate verkürzt. Für bestimmte Fälle wurde zudem auf die Vorrangprüfung verzichtet;<sup>141</sup> im August 2016 wurde diese schließlich in den meisten Arbeitsagenturbezirken für die Dauer von drei Jahren komplett ausgesetzt.<sup>142</sup> Staatsangehörige sicherer Herkunftsländer sind von diesen Erleichterungen ausgeschlossen, sie dürfen generell nicht arbeiten.

### C.2.2 Spezielle integrationspolitische Maßnahmen

**❗ Spezielle integrationspolitische Maßnahmen sind solche, die sich gezielt an Zugewanderte oder Menschen mit Migrationshintergrund richten. Ihre Bedeutung liegt in ihrer ‚Treffsicherheit‘: Sie können passgenau an migrationsbedingten Problemstellungen ansetzen, die für andere Gruppen keine Rolle spielen. In diesen Bereich gehören z. B. Sprach- und Integrationskurse oder Maßnahmen der Antidiskriminierungspolitik.**

139 Das Prädikat „Meilenstein“ erhielt das Gesetz zum Abschluss der Kabinettsklausur in Meseberg von Bundeskanzlerin Angela Merkel (Bundesregierung 2016a). Von einem „historischen Schritt“ sprach im Vorfeld der damalige Vizekanzler Sigmar Gabriel (Bundesregierung 2016b).

140 Die lange Bearbeitungszeit ist vor allem darauf zurückzuführen, dass viele besonders komplexe Fälle in den Jahren 2015/16 zunächst zurückgestellt wurden. Diese Fälle werden nun nach und nach entschieden. Bei Neuverfahren ist die Verfahrensdauer deutlich kürzer. Tatsächlich dauert es von der Einreise bis zur Entscheidung jedoch noch länger, denn die Zeit bis zur formellen Asylantragstellung ist in diesen Fristen nicht berücksichtigt (im dritten Quartal 2017 vergingen von der Einreise bis zur formellen Antragstellung durchschnittlich 3,9 Monate) (BT-Drs. 19/185: 15).

141 Dies betraf Hochschulabsolventinnen und -absolventen mit einer Ausbildung in einem Mangelberuf und mit einem bestimmten Mindestgehalt, Fachkräfte mit einem deutschen Ausbildungsabschluss oder einem anerkannten ausländischen Ausbildungsabschluss in einem Mangelberuf nach der Positivliste der Bundesagentur für Arbeit und Personen, die an einer Maßnahme für die Berufsanerkennung teilnehmen. Zudem wurde die Vorrangprüfung generell für alle Personen abgeschafft, die seit 15 Monaten ununterbrochen erlaubt, geduldet oder mit einer Aufenthaltsgestattung in Deutschland leben.

142 Diese Aussetzung betrifft 133 der 156 Arbeitsagenturbezirke. 23 Bezirke wurden ausgenommen: Aschaffenburg, Bayreuth-Hof, Bamberg-Coburg, Fürth, Nürnberg, Schweinfurt, Weiden, Augsburg, München, Passau und Traunstein in Bayern, Bochum, Dortmund, Duisburg, Essen, Gelsenkirchen, Oberhausen und Recklinghausen in Nordrhein-Westfalen sowie alle Bezirke in Mecklenburg-Vorpommern. In diesen Bezirken muss in den ersten 15 Monaten des Aufenthalts weiterhin eine Vorrangprüfung durchgeführt werden (BMAS 2016).

## Info-Box 10 Das Integrationsgesetz in Österreich

Ende März 2017 wurde in Österreich ein Integrationsgesetz<sup>143</sup> verabschiedet, das im Oktober 2017 in Kraft trat. Es regelt zentrale Rahmenbedingungen für die Integration von Zuwandernden, die sich in Österreich niederlassen wollen. Sein leitender Grundsatz ist das Prinzip „Integration durch Leistung“. Die Menschen sollen nicht nach ihrer Herkunft beurteilt werden, sondern danach, „was sie in Österreich beitragen wollen“ (BMEIA 2017).

Im Mittelpunkt steht bei diesem Gesetz der Grundsatz des Förderns und Forderns: Einerseits sind darin Integrationsangebote geregelt (Integrationsförderung). Beispielsweise haben Asylberechtigte und Asylbewerberinnen und -bewerber mit hoher Bleibewahrscheinlichkeit einen Rechtsanspruch auf Sprachkurse. Auf der anderen Seite enthält es zahlreiche Bestimmungen, die von Zugewanderten eine aktive Mitwirkung am Integrationsprozess einfordern (Integrationspflicht): Schon bevor das Integrationsgesetz in Kraft trat, gab es in Österreich die sog. Integrationsvereinbarung für neu Zugewanderte. Diese wurde in das neue Gesetz übernommen; dabei wurden höhere Standards, strengere Kontrollen und höhere Strafen festgelegt. Drittstaatsangehörige mit bestimmten Aufenthaltstiteln sind nun verpflichtet, die deutsche Sprache zu lernen und sich Wissen über die demokratische Ordnung und die damit zusammenhängenden Grundprinzipien anzueignen. Dazu müssen sie Deutsch- und Wertekurse besuchen. Die Kosten dafür tragen sie grundsätzlich selbst, unter Umständen wird ihnen jedoch ein Anteil erstattet. Außerdem müssen sie eine bundesweit einheitliche Integrationsprüfung bestehen. Asylberechtigte und subsidiär Schutzberechtigte müssen im Rahmen eines Integrationsvertrages eine „Werteerklärung“ abgeben. Darin verpflichten sie sich, die grundlegenden Werte der Rechts- und Gesellschaftsordnung zu respektieren.

Nach dem österreichischen Gesetz soll außerdem ein Integrationsmonitoring eingeführt und eine Koordinationsstelle für die Forschung zu Migration und Integration eingerichtet werden. Ergänzt wird das Integrationsgesetz durch das Integrationsjahrgesetz. Danach können Asylberechtigte, subsidiär Schutzberechtigte und Asylsuchende mit hoher Anerkennungswahrscheinlichkeit u. a. zu gemeinnütziger Tätigkeit verpflichtet werden; dies soll ihre Arbeitsmarktintegration unterstützen. Zusammen mit dem Integrationsgesetz wurde zudem ein höchst umstrittenes Anti-Gesichtsverhüllungsgesetz erlassen. Dieses Gesetz verbietet, an öffentlichen Orten die Gesichtszüge in einer Weise zu verhüllen oder zu verbergen, dass die betreffende Person nicht mehr erkennbar ist.

Gesetzlich geregelt wurden spezielle Maßnahmen der Integration in Deutschland erstmals mit dem Zuwanderungsgesetz (ZuwG), das 2005 in Kraft trat.<sup>144</sup> Darin ist u. a. verankert, dass die Förderung von Integration eine Aufgabe des Bundes ist. Das Zuwanderungsgesetz und auch schon die Reform des Staatsangehörigkeitsrechts von 1999/2000 machen deutlich, dass sich die Integrations- und Migrationspolitik der Bundesrepublik zu jener Zeit grundlegend wandelte: Durch diese beiden Reformen wurde nicht nur anerkannt, dass Deutschland faktisch zu einem Einwanderungsland geworden war. Mit dem Zuwanderungsgesetz wurde die Integrationspolitik auch zu einem bundespolitischen Handlungsfeld. Die staatliche Integrationsförderung ist seither vor allem in Kap. 3 des

Aufenthaltsgesetzes (AufenthG)<sup>145</sup> verankert, das durch das ZuwG eingeführt wurde.<sup>146</sup> Wichtige integrationspolitische Spezialmaßnahmen finden sich aber nicht nur im AufenthG, sondern auch in anderen Gesetzen, wie z. B. dem Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz (BQFG),<sup>147</sup> dem Staatsangehörigkeitsrecht und der Antidiskriminierungsgesetzgebung.

Seit Sommer 2016 gibt es zudem – zumindest dem Titel nach – ein Integrationsgesetz (IntG)<sup>148</sup> auf Bundesebene. Dieses Gesetz befasst sich jedoch nicht mit Integration als umfassender gesellschaftlicher Aufgabe, sondern regelt verschiedene technische Details, vor allem in Bezug auf Flüchtlinge (Info-Box 9) – anders als z. B. das österreichische Integrationsgesetz vom März 2017 (Info-Box 10).

143 Bundesgesetz zur Integration rechtmäßig in Österreich aufhältiger Personen ohne österreichische Staatsbürgerschaft vom 08.06.2017 (österreichisches BGBl. I Nr. 86/2017).

144 Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern vom 30. Juli 2004 (BGBl. I, S. 1950); dieses Gesetz wurde 2007 durch das Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union vom 19. August 2007 (AsylRLUmsG) (BGBl. I, S. 1970) novelliert.

145 Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet vom 30. Juli 2004 (BGBl. I, S. 1950).

146 Beim Zuwanderungsgesetz handelt es sich um ein sog. Artikelgesetz, das einerseits mehrere bestehende Vorschriften änderte und andererseits zwei gänzlich neue Gesetze schuf: das Aufenthaltsgesetz und das Freizügigkeitsgesetz/EU.

147 Gesetz über die Feststellung der Gleichwertigkeit von Berufsqualifikationen vom 6. Dezember 2011 (BGBl. I, S. 2515).

148 Integrationsgesetz vom 31. Juli 2016 (BGBl. I, S. 1939).

### C.2.2.1 Die Regelung von Integration im Aufenthaltsgesetz

Zum 1. Januar 2005 trat das AufenthG in Kraft. Damit wurde Integration zu einem Regelungsgegenstand und Rechtsbegriff. Im AufenthG erscheint sie einerseits als Zielvorgabe staatlichen Handelns, andererseits als Tatbestandsmerkmal, dessen (Nicht-)Vorliegen bestimmte aufenthaltsrechtliche Folgen hat. Der Begriff als solcher wird im Gesetz nicht definiert, auch nicht in untergesetzlichen Normen wie z. B. der Integrationskursverordnung (vgl. Eichenhofer 2013: 109–113; Gusy/Müller 2013: 270). Das Aufenthaltsgesetz gibt jedoch ein weites Verständnis von Integration vor, wenn es in § 43 Abs. 2 von „Integration in das gesellschaftliche, kulturelle und wirtschaftliche Leben“ spricht. In der Gesetzesbegründung zum Zuwanderungsgesetz wird „Eingliederung“ gleichbedeutend mit „Integration“ verwendet. Die einzelnen Normen nennen zudem wiederkehrend vier Kriterien für Integration, die gesetzlich bedeutsam sind: (1) ausreichende Beherrschung der deutschen Sprache, (2) Kenntnis der Rechts- und Gesellschaftsordnung, (3) Sicherung des eigenen Lebensunterhalts und (4) keine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung bzw. Straffreiheit (vgl. Eichenhofer 2013: 158–164; Groß 2007: 316). Daneben stützt sich das Gesetz – spätestens seit 2007<sup>149</sup> – auf ein zweiseitiges Verständnis von Integration: Es formuliert für Zugewanderte in Bezug auf Integration sowohl Rechte als auch Pflichten und benennt sowohl Maßnahmen zur Förderung von Integration als auch darauf bezogene Anforderungen.

Die Regelungen zur Integrationsförderung finden sich in Kap. 3 AufenthG. Sie beziehen sich im Wesentlichen auf die Integrationskurse (§§ 43–44a; Info-Box 11), „das zentrale Integrationsinstrument, das exklusiv von der Bundesebene verantwortet und ohne Beteiligung der Länder durchgeführt wird“ (SVR 2014: 139). Neben den Integrationskursen finanziert der Bund auch berufsbezogene Sprachförderung. Damit legt er bei der Integrationsförderung den Schwerpunkt auf den Erwerb der deutschen Sprache und die Kenntnis der Rechts- und Gesellschaftsordnung und der Lebensverhältnisse in Deutschland. Das Aufenthaltsgesetz regelt dabei nicht nur die Rechtsansprüche von Zuwandernden (§ 44). Es verpflichtet sie auch, unter bestimmten Voraussetzungen an Integrationskursen teilzunehmen (§ 44a Abs. 1), und legt Sanktionen fest für den Fall, dass sie das nicht tun (§ 44a Abs. 3). Die Integrationskurse für neu Zugewanderte wurden also „eng an die neue sozialstaatliche Philosophie des ‚Förderns und Forderns‘ gekoppelt und mit dem allgemeinen Sozialrecht verbunden“ (SVR 2014: 136; vgl.

Bommes 2008; s. dazu auch Joppke 2007; Michalowski 2007; Groh/Weinbach 2005; Weinbach 2005). Im Sinne des aktivierenden Wohlfahrtsstaats wurde damit dem „ordnungsrechtlichen Charakter des Migrationsrechts“ eine „sozialstaatliche Komponente“ hinzugefügt (Thym 2010: 300–301).

Die Integrationskurse sind ein „Grundangebot zur Integration“ (§ 43 Abs. 2 S. 1 AufenthG). Staatliche Integrationsförderung ist aber keinesfalls darauf beschränkt: Bund und Länder sollen diese Kurse gemäß § 45 durch weitere eigenfinanzierte Angebote ergänzen, z. B. die vom Bund finanzierte Migrationsberatung und Jugendmigrationsdienste. Mit dem Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz<sup>150</sup> von Oktober 2015 wurden die schon angesprochenen „Maßnahmen der berufsbezogenen Deutschsprachförderung“ (§ 45a Abs. 1 S. 1) gesetzlich verankert. Das BAMF ist dafür zuständig, bestehende Angebote von Bund, Ländern, Kommunen und privaten Trägern zu vernetzen und weiterzuentwickeln (vgl. Clodius 2016: Rn. 1–8).

Ergänzend zu den Regelungen zur Integrationsförderung finden sich im Aufenthaltsgesetz direkte und indirekte Anforderungen und Anreize zur Integration. So benennen verschiedene Gesetzesnormen als besondere Voraussetzung für die Vergabe verschiedener Aufenthaltstitel, dass eine Person sich in die Lebensverhältnisse in Deutschland eingefügt hat oder dass dies zu erwarten ist (z. B. § 19 Abs. 1, § 25a Abs. 1, § 32 Abs. 2, § 37 Abs. 2a AufenthG). Das gilt insbesondere für Aufenthaltstitel, die letztlich einen dauerhaften Aufenthalt erlauben (vgl. Eichenhofer 2013: 159). Andere Regelungen benennen konkrete Aspekte von Integration als Kriterium, z. B. Grundkenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung und der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder ein bestimmtes Sprachniveau. So setzt der Ehegattennachzug voraus, dass die nachziehende Person sich „zumindest auf einfache Art in deutscher Sprache verständigen“ kann (Niveau A1) (§ 30 Abs. 1 Nr. 2). Einer Person mit Duldung kann nach § 25b der Aufenthalt gewährt werden, wenn sie nachhaltig integriert ist; eine Voraussetzung hierfür ist u. a. der Nachweis „hinreichender“ Deutschkenntnisse (Niveau A2). Für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis (§ 9 Abs. 2) oder einer Erlaubnis zum Daueraufenthalt-EU (§ 9a Abs. 2) sind „ausreichende“ Deutschkenntnisse (Niveau B1) nachzuweisen.

**📌 Der Staat macht so einerseits die Erlaubnis zum (dauerhaften) Aufenthalt von der erfolgten oder erwartbaren Integration abhängig. Andererseits belohnt er das Bemühen um Integration, indem er gut integrierten Ausländerinnen und Ausländern zusätzliche**

149 Das AufenthG konzentrierte sich ursprünglich auf Integrationsförderung. Im Rahmen des AsylRLUmsG von 2007 wurde (in § 43 Abs. 1) der Grundsatz des „Forderns“ hinzugefügt, um klarzustellen, „dass die Vorschriften nicht ausschließlich der Integrationsförderung dienen“ (BT-Drs. 16/5065: 177; vgl. auch Clodius 2016: Rn. 1).

150 Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz (AsylVfBeschlG) vom 20. Oktober 2015 (BGBl. I, S. 1722), auch als ‚Asylpaket I‘ bezeichnet.

## Info-Box 11 Die Integrationskurse: Kernstück der staatlichen Integrationsangebote

Die Integrationskurse wurden im Rahmen des Zuwanderungsgesetzes von 2005 eingerichtet und bilden das „Kernstück“ der bundesstaatlichen Integrationsangebote (SVR 2017a: 159). Sie richten sich insbesondere an neu Zugewanderte. Einen gesetzlichen Anspruch auf die Teilnahme an einem Integrationskurs haben u. a. Personen aus Drittstaaten, die erstmals einen Aufenthaltstitel zur Erwerbstätigkeit, zur Familienzusammenführung oder aus humanitären Gründen erhalten, der zu einem dauerhaften Aufenthalt berechtigt. Wenn diese Personen über unzureichende Sprachkenntnisse verfügen, werden sie von der Ausländerbehörde oder – sofern sie Sozialleistungen nach dem SGB II beziehen – vom Jobcenter verpflichtet, an einem Integrationskurs teilzunehmen.

Asylsuchende mit guter Bleibeperspektive, Ausländerinnen und Ausländer mit einer Duldung nach § 60a Abs. 2 S. 3 oder einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 AufenthG, Unionsbürgerinnen und -bürger sowie Deutsche mit unzureichenden Sprachkenntnissen haben keinen Anspruch auf Teilnahme. Sie können aber zugelassen werden, wenn es freie Plätze gibt. Asylsuchende ohne gute Bleibeperspektive sind von den Integrationskursen ausgeschlossen. Asylverfahren dauern aber manchmal sehr lange; zudem ist es auch bei Personen aus Herkunftsländern ohne gute Bleibeperspektive zum Teil recht wahrscheinlich, dass sie einen Schutzstatus erhalten.<sup>151</sup> Darum sollte nach Ansicht des SVR diese pauschale Unterscheidung aufgegeben werden. Denn sie verschleppt unnötig die Integration von Menschen, die möglicherweise dauerhaft in Deutschland bleiben werden (s. auch Dahmen et al. 2017).<sup>152</sup>

Die Integrationskurse werden auf Bundesebene vom BAMF koordiniert und finanziert. Durchgeführt werden sie vor Ort von privaten und öffentlichen Trägern. Der Integrationskurs umfasst insgesamt 700 Stunden; er besteht aus einem Sprachkurs (600 Stunden) und einem Orientierungskurs (100 Stunden). Im Sprachkurs sollen die Teilnehmenden alltagsbezogenes Deutsch lernen und das Sprachniveau B1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen erreichen. In einem Basiskurs werden wichtige Themen des Alltags behandelt, z. B. Einkaufen, Wohnen, Gesundheit, Arbeit und Beruf. Im Aufbaukurs kommen dann speziellere Themen hinzu, z. B. moderne Informationstechniken, Gesellschaft und Staat, Beziehungen zu anderen Menschen oder Kulturen und Weltanschauungen. Jeder Kursteil umfasst 300 Stunden (BAMF 2015b: 19–29).

Auf den Sprachkurs folgt der sog. Orientierungskurs. Hier werden „Kenntnisse[ ] der Rechtsordnung, der Kultur und der Geschichte in Deutschland“ vermittelt (§ 43 Abs. 3 S. 1 AufenthG). Der Kurs gliedert sich in die drei Module „Politik in der Demokratie“, „Geschichte und Verantwortung“ und „Mensch und Gesellschaft“.

Um den Integrationskurs erfolgreich zu absolvieren, müssen die Teilnehmenden einen Test bestehen. Dieser besteht aus einer Sprachprüfung – dem Deutsch-Test für Zuwanderer (DTZ) – und einer Prüfung zum Orientierungskurs mit dem Titel „Leben in Deutschland“.

Die Integrationskurse als erste „(genuin) integrationspolitische“ (SVR 2014: 141) Maßnahme auf Bundesebene sind in der Bevölkerung (mit wie ohne Migrationshintergrund) allgemein anerkannt. Zugewanderte selbst bewerten sie laut dem *Immigrant Citizens Survey* überwiegend positiv und befürworten auch die Verpflichtung zur Teilnahme (SVR-Forschungsbereich 2012: 12–16). Die Wirksamkeit und Nachhaltigkeit der Integrationskurse wurde 2011 vom sog. Integrationspanel des BAMF untersucht. Danach verbesserten sich die Sprachfertigkeiten im Deutschen bei Personen, die an einem Kurs teilnahmen, deutlich schneller als bei denjenigen, die im selben Zeitraum keinen Kurs besuchten (Schuller/Lochner/Rother 2011: 158). Das Integrationspanel ist allerdings eine Selbstevaluierung des BAMF; eine umfassende wissenschaftliche Untersuchung der Integrationskurse steht noch aus.

151 So gehört z. B. Afghanistan nicht zu den Herkunftsländern mit guter Bleibeperspektive; im Jahr 2017 erhielten jedoch 44,3 Prozent der Antragstellerinnen und Antragsteller aus Afghanistan einen Schutzstatus (BAMF 2018a).

152 Seit Mitte 2017 finanziert das BAMF bundesweit sog. Erstorientierungskurse, die sich an Asylsuchende mit unklarer Bleibeperspektive richten. In diesen Kursen steht jedoch nicht der Spracherwerb im Vordergrund. Insofern sind sie kein gleichwertiger Ersatz für einen Integrationskurs.

Im Rahmen der IAB-BAMF-SOEP-Befragung 2016 wurden 2.349 Personen, die zwischen dem 1. Januar 2013 und dem 31. Januar 2016 nach Deutschland eingereist sind und einen Asylantrag gestellt haben, u. a. zur Teilnahme an Integrations- bzw. Sprachkursen befragt. Dabei zeigt sich, dass Zugewanderte, die einen Integrationskurs abgeschlossen hatten, signifikant häufiger erwerbstätig waren. Noch stärker war dieser positive Zusammenhang bei den berufsbezogenen Sprachkursen des BAMF (Brücker/Rother/Schupp 2016: 74).<sup>153</sup>

Bisher werden nicht flächendeckend genügend Integrationskurse in ausreichender Qualität angeboten. Besonders in ländlichen Regionen übersteigt die Nachfrage nach solchen Kursen oft das Angebot (Thränhardt/Weiss 2016: 16–17; Ohliger et al. 2017: 5; Köllner/Broens 2016).<sup>154</sup> Zudem fehlen qualifizierte Lehrkräfte, vor allem für die Alphabetisierungskurse (Köllner/Broens 2016). Besonders für Frauen ist auch die fehlende Kinderbetreuung während der Kurszeiten eine Hürde: Nur rund 11 Prozent der Träger boten 2016 eine solche an. Teilnehmerinnen nennen dies häufig als einen Grund für einen vorzeitigen Abbruch des Kurses (Köllner/Broens 2016; vgl. Thränhardt/Weiss 2016: 19).<sup>155</sup> Mehr Möglichkeiten der Kinderbetreuung und besondere Angebote für Frauen könnten den Spracherwerb von Zuwanderinnen deutlich verbessern (Brücker/Rother/Schupp 2016: 54). Zudem werden die Kurse derzeit vom BAMF zentral organisiert und kontrolliert. Dadurch sind sie wenig flexibel. Das starre bürokratische System beschränkt die Gestaltungsspielräume der lokalen Sprachkursanbieterinnen und -anbieter und kann dazu führen, dass Betroffene keinen Kurs finden, der ihren jeweiligen Bedürfnissen entspricht (Ohliger et al. 2017: 4–5).

Auch die Ergebnisse der Sprachprüfung am Ende des Kurses sind noch nicht zufriedenstellend: Nach Angaben des BAMF erreichten in den ersten drei Quartalen 2017 50,3 Prozent der Teilnehmenden die Sprachstufe B1. 39,9 Prozent erlangten nur das Sprachniveau A2, 9,8 Prozent nicht einmal dieses (BAMF 2018b: 12).<sup>156</sup> Zudem schließen offenbar nicht alle Teilnehmerinnen und Teilnehmer den Integrationskurs mit der Sprachprüfung ab. So haben von Anfang 2016 bis September 2017 487.996 Personen einen Integrationskurs beendet bzw. verlassen. Im gleichen Zeitraum haben jedoch nur 386.823 Personen den DTZ abgelegt. Dies deutet darauf hin, dass einige Personen den Kurs vorzeitig abbrechen, ohne die Prüfung abzulegen (BAMF 2018b: 10–12, eigene Berechnung; vgl. Schroeder/Zakharova 2015). Mit dem Bestehen der Prüfung auf dem Niveau B1 sind aber bestimmte Rechtsfolgen verknüpft. Darüber hinaus steigen mit einem hohen Sprachniveau die Chancen auf dem Arbeitsmarkt. Nicht zuletzt aus diesen Gründen sollte ein vordringliches Ziel der Integrationskurse darin liegen, mehr Teilnehmende bis zum Sprachniveau B1 zu führen.<sup>157</sup>

**rechtliche Wege in einen Aufenthalt eröffnet.** Beispielsweise können nach §§ 25a u. b AufenthG gut integrierte Geduldete eine Aufenthaltserlaubnis erlangen und so ihren Aufenthalt legalisieren. In ähnlicher Weise würdigt auch das Staatsangehörigkeitsgesetz (StAG) „besondere Integrationsleistungen“: Diese ermöglichen nach § 10 Abs. 3 eine beschleunigte Einbürgerung (s. Kap. C.2.2.3).

### C.2.2.2 Anerkennung beruflicher Abschlüsse: Förderung einer der Qualifikation entsprechenden Arbeitsmarktintegration

Ähnlich bedeutsam wie die Integrationskurse ist eine andere integrationspolitische Maßnahme des Bundes, die 2017 ihr fünfjähriges Bestehen feierte: das Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz (BQFG). Es wurde 2011 mit

153 Zugang zu den berufsbezogenen Kursen des ESF-BAMF-Programms haben Menschen mit Migrationshintergrund, die arbeitssuchend gemeldet sind, wenn sie einen Integrationskurs absolviert haben oder über gleichwertige Deutschkenntnisse verfügen, ihr Sprachniveau aber nicht ausreicht, um einen Arbeitsplatz zu finden.

154 So hat das BAMF zwischen Anfang 2016 und September 2017 838.791 Personen eine Berechtigung zum Besuch des Integrationskurses ausgestellt. Nur 569.521 Personen – ein Drittel weniger – haben im gleichen Zeitraum einen Integrationskurs begonnen (BAMF 2018b: 2–3, eigene Berechnung). Diese Abweichung deutet darauf hin, dass der Kursantritt sich zumindest erheblich verzögert.

155 Seit dem 16.03.2017 fördert das BAMF eine begleitende Kinderbetreuung. Diese muss der Träger für jedes zu betreuende Kind einzeln beantragen. Dabei muss er nachweisen, dass das in der Kommune bestehende Regelangebot (Kitas oder Tagespflegereinrichtungen) nicht genutzt werden kann. Es liegen keine Informationen darüber vor, wie viele Kursträger diese Möglichkeit nutzen.

156 In den letzten Jahren ist es nicht gelungen, die Ergebnisse in befriedigendem Maße zu verbessern: 2010 erlangten 49,9 Prozent das Sprachniveau B1 und 38,2 Prozent das Niveau A2; im Jahr 2015 schafften immerhin 60,5 Prozent das B1-Niveau und 31,9 Prozent das A2-Niveau. Seitdem geht die Erfolgsquote jedoch wieder zurück (BAMF 2018b: 12).

157 Dabei ist die Zielvorgabe der Integrationskurse eher noch zu niedrig angesetzt: Mit dem Sprachniveau B1 ist es kaum möglich, selbständig am Erwerbsleben teilzunehmen oder eine betriebliche Ausbildung zu absolvieren (Ohliger et al. 2017: 5). Umso mehr sollte dafür gesorgt werden, dass alle Teilnehmenden wenigstens dieses Mindestmaß erreichen.

dem Anerkennungsgesetz des Bundes<sup>158</sup> eingeführt und ist seit April 2012 in Kraft. In den SVR-Jahresgutachten 2013 und 2014 wurde es ausführlich dargestellt und bewertet (SVR 2013: 151–168; 2014: 141–143).

Das BQFG sollte vor allem die Möglichkeit schaffen, für alle bundesrechtlich geregelten Berufe ausländische Abschlüsse nach möglichst einheitlichen und klaren Kriterien zu bewerten und ggf. anzuerkennen. Mit dem Anerkennungsgesetz wurde zudem erstmals und übergreifend ein allgemeiner Rechtsanspruch auf ein Anerkennungsverfahren geschaffen. Dies sollte insbesondere die Arbeitsmarktintegration der bereits in Deutschland lebenden Zuwanderinnen und Zuwanderer fördern, denn diese hatten häufig Arbeitsplätze, die nicht ihrer Qualifikation entsprachen. Außerdem sollte es die Anwerbung ausländischer Fachkräfte erleichtern (BT-Drs. 17/6260).<sup>159</sup>

Das BQFG regelt im Wesentlichen, wie im Ausland erworbene Berufsqualifikationen in nicht reglementierten Berufen zu bewerten sind (zur Unterscheidung von reglementierten und nicht reglementierten Berufen s. auch Info-Box 4 in Kap. B.5.1.2). Nicht reglementierte Berufe sind solche, die ohne eine behördliche Anerkennung der beruflichen Qualifikation ausgeübt werden können. Auf Bundesebene sind das die Ausbildungsberufe im dualen System sowie Fortbildungsabschlüsse nach dem Berufsbildungsgesetz und der Handwerksordnung (z. B. kaufmännische Berufe). Mit dem Anerkennungsgesetz wurden die vorrangigen Regelungen in den jeweiligen Berufsgesetzen und Verordnungen (der Handwerksordnung, dem Bundesbeamtengesetz etc.) vereinheitlicht. Grundsätzlich muss ein im Ausland erworbener Berufsabschluss dann anerkannt oder als gleichwertig eingestuft werden, wenn sich die ausländische Ausbildung von der deutschen nicht wesentlich unterscheidet.<sup>160</sup>

Darüber hinaus wurden mit dem BQFG auch allgemeine Regelungen zur Anerkennung von reglementierten Berufen eingeführt. Solche Berufe dürfen nur Personen aufnehmen oder ausüben, die eine bestimmte Quali-

kation nachgewiesen haben (z. B. Ärztinnen und Ärzte, Krankenpflegerinnen und -pfleger, verschiedene Handwerks- und Meisterberufe). Die Regelungen des BQFG zu reglementierten Berufen sind jedoch nur dann anzuwenden, wenn die spezifischen Berufsgesetze nichts anderes vorgeben.

Zum fünfjährigen ‚Jubiläum‘ des Anerkennungsgesetzes hat die Bundesregierung im Juni 2017 den „Bericht zum Anerkennungsgesetz 2017“ veröffentlicht (BMBF 2017). Dieser Bericht enthält u. a. die Ergebnisse einer umfangreichen Analyse zur Wirkung des Gesetzes, die vom Bundesinstitut für Berufsbildung (BIBB) durchgeführt wurde, und zieht eine positive Zwischenbilanz. Von 2012 bis 2016 wurden für bundesrechtlich geregelte Berufe insgesamt über 86.500 Anträge auf Anerkennung gestellt.<sup>161</sup> In über 53.900 Fällen wurde die im Ausland erworbene Qualifikation als gleichwertig mit dem entsprechenden deutschen Referenzberuf anerkannt; nur rund 2.600 Anträge wurden abgelehnt. In den übrigen Verfahren wurde die Qualifikation teilweise anerkannt oder den Antragstellenden eine Ausgleichsmaßnahme auferlegt. Seit Bestehen des Gesetzes ist die Zahl der Anträge stetig gestiegen: Waren es im Jahr 2012 knapp 11.000 Anträge, wurden 2016 über 23.000 Anträge gestellt (BIBB 2017). Die mit Abstand meisten Anträge betrafen Gesundheitsberufe (Gesundheits- und Krankenpflegerinnen und -pfleger, Ärztinnen und Ärzte sowie Physiotherapeutinnen und -therapeuten) (BMBF 2017: 35–37).

Im Rahmen der Evaluation wurden 812 Personen befragt, deren Anerkennungsantrag zwischen 2012 und 2016 Erfolg hatte.<sup>162</sup> Danach waren die Befragten nach der Anerkennung deutlich häufiger erwerbstätig als davor; der Anteil der geringfügig Beschäftigten war erheblich gesunken. Zudem lag das monatliche Bruttoeinkommen nach erfolgreicher Berufsanerkennung durchschnittlich 1.000 Euro höher als zum Zeitpunkt der Antragstellung (+40 %) (BMBF 2017: 60).<sup>163</sup> **Insgesamt deuten diese Daten darauf hin, dass die durch das BQFG geschaffe-**

158 Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen vom 6. Dezember 2011 (BGBl. I, S. 2515). Dieses Artikelgesetz umfasst mehrere Regelungen, sein Kernstück ist das BQFG. Es ist zwar nicht im engeren Sinne eine spezielle integrationspolitische Maßnahme, da es auch auf deutsche Staatsangehörige angewendet wird, die sich im Ausland beruflich qualifiziert haben und dann zurückkehren. Im Regelfall dürfte dieses Gesetz aber vor allem für Drittstaatsangehörige wichtig sein, die vorher keinen Anspruch auf eine Gleichwertigkeitsprüfung hatten.

159 Bevor das Anerkennungsgesetz des Bundes in Kraft trat, waren entsprechende Verfahren nur für einen Teil der Berufe vorgesehen und auch nur für Spätaussiedlerinnen und -aussiedler oder EU-Staatsangehörige (SVR 2013: 151–156). Für Drittstaatsangehörige gab es entsprechende Verfahren nur bei einigen der vom Bund geregelten Berufe (z. B. für manche Gesundheitsberufe). Allerdings wurden die entsprechenden Qualifikationen je nach Gruppe (EU-Staatsangehörige, Drittstaatsangehörige, Spätaussiedlerinnen und -aussiedler) sehr unterschiedlich bewertet bzw. anerkannt. Bei Drittstaatsangehörigen waren die Hürden für eine Anerkennung zum Teil außerordentlich hoch (SVR 2013: 157–158).

160 Abgelehnt werden kann eine Anerkennung nur dann, wenn zwischen den Ausbildungen Unterschiede existieren, die für die Ausübung des jeweiligen Berufs entscheidend sind. Bei dem Vergleich müssen zudem die Berufserfahrung der Antragstellerin oder des Antragstellers seit Abschluss der Ausbildung und etwaige Weiterbildungen berücksichtigt werden.

161 Hinzu kommen Berufe, für deren Anerkennung die Länder zuständig sind. Dazu gehören z. B. Lehrkräfte, Ingenieurinnen und Ingenieure sowie verschiedene soziale Berufe. Die Anerkennungsverfahren für diese Berufe wurden vom BIBB nicht erfasst.

162 Zu Personen, deren Anträge abgelehnt wurden, liegen keine Informationen vor.

163 Da keine Vergleichsgruppe betrachtet wurde, lässt sich jedoch nicht beurteilen, ob diese Verbesserungen auf die erfolgte Berufsanerkennung zurückzuführen sind oder andere Ursachen haben, beispielsweise die längere Aufenthaltsdauer, bessere Sprachkenntnisse oder gestiegene Berufserfahrung.

nen Anerkennungsmöglichkeiten genutzt werden, und in den meisten Fällen wird die Berufsqualifikation vollständig oder teilweise anerkannt. Eine Anerkennung wiederum erleichtert es Zugewanderten, eine Beschäftigung zu finden, die ihrer Qualifikation entspricht, und höhere Löhne zu erzielen (vgl. Kogan 2016: 194).

Zudem weist die Studie des BIBB darauf hin, dass das Anerkennungsgesetz auch qualifizierte Zuwanderung fördert, denn etwa jeder zehnte Antrag auf Berufsankennung wurde aus dem Ausland gestellt. Von den Befragten, die dies zwischen 2012 und 2016 getan hatten, erhielten die meisten eine Anerkennung in einem reglementierten Beruf. 80 Prozent gaben an, dass die Anerkennung ihrer beruflichen Qualifikationen für ihre Migrationsentscheidung wichtig gewesen war (BMBF 2017: 63). Eine Berufsankennung ist häufig Voraussetzung, um einen Aufenthaltstitel zu erhalten (s. Kap. B.4).<sup>164</sup> Bevor das Anerkennungsgesetz in Kraft trat, war es jedoch nicht möglich, die Anerkennung vom Ausland aus zu beantragen.

Trotz der beschriebenen positiven Auswirkungen des Anerkennungsgesetzes besteht jedoch weiterhin Verbesserungsbedarf. So ist bei Zugewanderten immer noch nicht ausreichend bekannt, dass sie ihre Berufsqualifikationen anerkennen lassen können (Bendel 2017b: 3). Zudem bezieht sich das Anerkennungsgesetz lediglich auf (reglementierte und nicht reglementierte) Berufe, für die der Bund zuständig ist. Viele Berufe unterliegen jedoch landesrechtlichen Regelungen, wobei wiederum unterschieden wird zwischen reglementierten Berufen – etwa Lehrerinnen und Lehrer, Ingenieurinnen und Ingenieure, Architektinnen und Architekten – und nicht reglementierten – etwa technische Assistentinnen und Assistenten, die an Berufsfachschulen ausgebildet werden. Nachdem im Juli 2014 das Anerkennungsgesetz in Sachsen-Anhalt in Kraft getreten ist, verfügen nunmehr alle 16 Bundesländer über ein eigenes Landesankennungsgesetz. Damit wurden sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene

die rechtlichen Grundlagen dafür geschaffen, ausländische Berufsqualifikationen anzuerkennen. Durch die verschiedenen rechtlichen Zuständigkeiten ist das System der Berufsankennung jedoch sehr kompliziert. Obwohl sich viele Landesgesetze am Modell des Bundes orientieren, weichen die Regelungen auf Bundes- und Landesebene zum Teil voneinander ab. Zudem werden in den einzelnen Bundesländern die Kriterien für die Anerkennung unterschiedlich gehandhabt, die zuständigen Stellen und Verfahrensabläufe variieren, und in einigen Bundesländern fehlt Personal für die Abwicklung der Verfahren (BMBF 2017: 42–43). Eine weitere Hürde besteht darin, dass das Verfahren bis zu 1.000 Euro kostet. Seit letztem Jahr können die Betroffenen dafür jedoch einen Zuschuss von 600 Euro beantragen (BMBF 2017: 50).

### C.2.2.3 Staatsangehörigkeitsrecht: grundlegende Modernisierung durch Einführung eines Generationschnitts

Die gesetzlichen Regelungen, die in den vorigen Abschnitten behandelt wurden, sollen die Teilhabe an Gesellschaft und Arbeitsmarkt fördern. Für politische Teilhabe ist in Deutschland vor allem die Staatsbürgerschaft von Bedeutung (s. auch Kap. C.1.2.3). Zwar können sich Einwohnerinnen und Einwohner unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit zivilgesellschaftlich beteiligen und genießen Meinungs-, Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit.<sup>165</sup> Aber erst der Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit ermöglicht die Teilhabe am politischen Prozess durch das aktive und passive Wahlrecht. Insofern wird erst durch die Einbürgerung die vollständige rechtliche Gleichstellung erreicht. Gerade in Deutschland ist die Staatsbürgerschaft für die politische Integration besonders wichtig, denn im Unterschied zu einigen anderen Ländern<sup>166</sup> ist hier auch das kommunale Wahlrecht an die Staats- bzw. Unionsbürgerschaft gekoppelt.<sup>167</sup>

<sup>164</sup> Das Anerkennungsgesetz kann den Zuzug von Fachkräften also insofern fördern, als dadurch effizienter nachzuweisen ist, dass eine im Ausland erworbene Ausbildung deutschen Standards entspricht. Dies ist im deutschen Recht als Hauptkriterium für Arbeitszuwanderung verankert. Andererseits darf die Bedeutung des Gesetzes in dieser Hinsicht auch nicht überschätzt werden. Denn in vielen Herkunftsgebieten, die für Zuwanderung nach Deutschland wichtig sind, gibt es keine Ausbildungsstrukturen, die mit dem deutschen System vergleichbar wären; s. dazu ausführlich Kap. B.5.

<sup>165</sup> Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit sind zwar sog. Deutschengrundrechte. Für EU-Staatsangehörige wirkt sich dieser Unterschied aber letztlich nicht aus: Aufgrund der unionsrechtlichen Diskriminierungsverbote müssen entweder die Deutschengrundrechte auch für EU-Bürgerinnen und -Bürger gelten oder diese müssen nach der allgemeinen Handlungsfreiheit gemäß Art. 2 Abs. 1 GG einen gleichwertigen Grundrechtsschutz erhalten. Zudem besteht Einigkeit darüber, dass Art. 2 Abs. 1 GG die von den Deutschengrundrechten geschützten Freiheitsbetätigungen auch für andere Ausländerinnen und Ausländer verfassungsrechtlich absichert. Danach haben Ausländerinnen und Ausländer einen Anspruch darauf, dass Freiheitsbeschränkungen nach rechtsstaatlichen Grundsätzen gerechtfertigt sein müssen. Im Übrigen sind sie durch einfachgesetzliche Regelungen (Versammlungsgesetz/Vereinsgesetz) Deutschen weitgehend gleichgestellt. Dies wird gestützt durch die entsprechenden Gewährleistungen der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), die in Deutschland als einfaches Bundesgesetz gilt. Unterschiede existieren jedoch im Hinblick auf die Vereinigungsfreiheit: Bei Ausländervereinen bestehen mehr Möglichkeiten der Einschränkung (§§ 14ff. VereinsG).

<sup>166</sup> 15 der 28 EU-Mitgliedstaaten erlauben bestimmten Gruppen von im Land lebenden Drittstaatsangehörigen, an kommunalen Wahlen teilzunehmen.

<sup>167</sup> Als 1992 im Rahmen des Maastrichter Vertrags die Unionsbürgerschaft eingeführt wurde, wurde im Grundgesetz Art. 28 Abs. 1 ergänzt. Dieser weitet das Kommunalrecht auf Staatsangehörige der EU-Mitgliedstaaten aus.

Integrationsbeiräte fordern seit Langem, zumindest das kommunale Wahlrecht für ansässige Ausländerinnen und Ausländer zu öffnen. Dies sei ein sichtbares Bekenntnis dazu, dass Zugewanderte im öffentlichen Leben einbezogen und gleichbehandelt werden.<sup>168</sup> Gegen ein kommunales Ausländerwahlrecht für Drittstaatsangehörige gibt es jedoch verfassungsrechtliche Bedenken: Anknüpfend an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts geht die herrschende Rechtsmeinung davon aus, dass für die Einführung eines Ausländerwahlrechts das Grundgesetz geändert werden müsste. Umstritten ist, inwieweit eine solche Grundgesetzänderung angesichts der sog. Ewigkeitsgarantie (Art. 79 Abs. 3 GG) zulässig wäre (vgl. Krennerich 2017: 120; SVR 2010: 190).

Die Einbürgerung vervollständigt aber nicht nur die Möglichkeiten politischer Teilhabe, sondern hat auch eine symbolische Dimension: Sie drückt Identifikation und Zugehörigkeit aus, aber auch Anerkennung vonseiten des Staates. Eine Einbürgerung erfordert zwar nicht ausdrücklich, dass die betreffende Person sich in die deutsche Gesellschaft integriert hat. Für die Anspruchseinbürgerung nach § 10 StAG werden jedoch die bereits in Kap. C.2.2.1 genannten Integrationskriterien herangezogen (ausreichende Sprachkenntnisse, Kenntnis der Rechts- und Gesellschaftsordnung und der Lebensverhältnisse in Deutschland, gesicherter Lebensunterhalt und Straffreiheit) (§ 10 Abs. 1 StAG). Das Staatsangehörigkeitsrecht setzt damit Anreize zur Integration. Bei erfolgreichem Abschluss eines Integrationskurses ist die Einbürgerung bereits nach sieben statt nach acht Jahren möglich; besonders gut integrierte Ausländerinnen und Ausländer können sogar nach sechs Jahren eingebürgert werden (§ 10 Abs. 3 StAG). Besondere Integrationsleistungen werden damit belohnt. Umgekehrt deuten Untersuchungen darauf hin, dass eine Einbürgerung das Gefühl von Zugehörigkeit stärken kann (Fick 2016). Zudem begünstigen liberale Einbürgerungsregelungen auch die Integration auf dem Arbeitsmarkt (Gathmann/Keller 2017). Aus integrationspolitischer Sicht ist daher eine hohe Einbürgerungsrate wünschenswert.

Die entsprechende Quote ist in Deutschland jedoch im OECD-Vergleich recht niedrig (vgl. OECD 2017b: 337–338). Viele Ausländerinnen und Ausländer lassen sich nicht einbürgern, obwohl sie seit Jahren in Deutschland leben und gut integriert sind. Als einen Grund dafür geben viele Betroffene an, dass die doppelte Staatsangehörigkeit in Deutschland grundsätzlich verboten ist. Einbürgerungswillige müssen also zunächst die Staatsbürgerschaft ihres Herkunftslands aufgeben (SVR-Forschungsbereich 2012: 22; Weinmann/Becher/Babka von Gostomski 2012: 248–254). Das fällt besonders Zugewanderten der ersten Generation oft schwer (vgl. Sauer 2016: 262). Von dieser Voraussetzung wird nur bei EU-Staatsangehörigen abgesehen oder in Fällen, in denen eine Aufgabe der Staatsangehörigkeit nicht möglich oder nicht zumutbar ist (etwa weil die Kosten unverhältnismäßig hoch sind oder das Herkunftsland diese Möglichkeit nicht vorsieht).

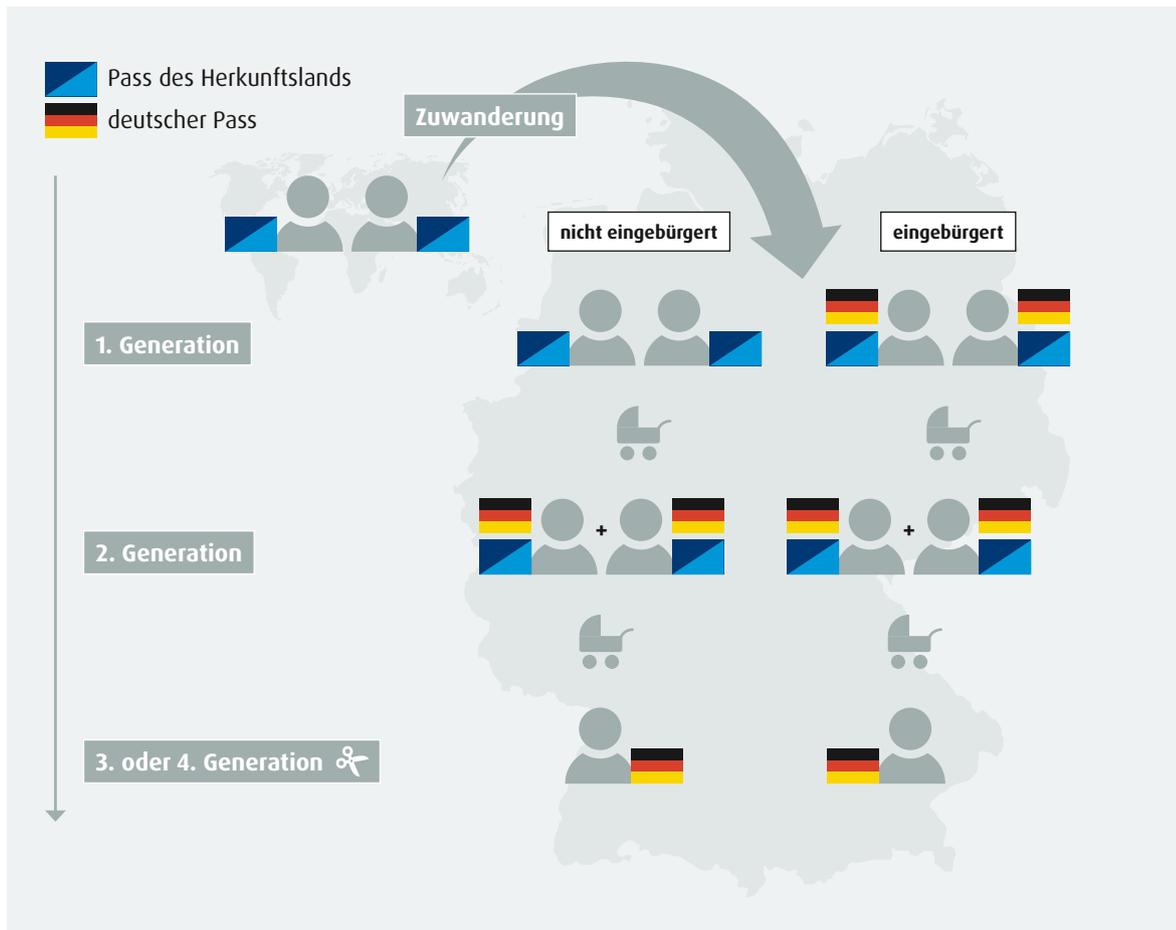
Um diese Hürde abzubauen, hat der SVR bereits im November 2013 das Modell einer doppelten Staatsangehörigkeit mit Generationenschnitt vorgeschlagen (SVR 2014: 149–152).<sup>169</sup> Dabei wird Mehrstaatigkeit zunächst hingenommen. Wenn die Auswanderung schon mehrere Generationen zurückliegt, erhalten die Nachfahren jedoch nicht mehr automatisch die Staatsangehörigkeit des Herkunftslands (Abb. C.4). **Der ‚Doppelpass mit Generationenschnitt‘ ermöglicht aus der Sicht des SVR, das Staatsangehörigkeitsrecht so weiterzuentwickeln, dass es den Anforderungen einer modernen Einwanderungsgesellschaft gerecht wird: Einerseits wird durch die Hinnahme von Mehrstaatigkeit die Hürde für eine Einbürgerung gesenkt und dadurch Integration gefördert; andererseits wird die Staatsangehörigkeit des Herkunftslands nicht unbegrenzt weitergegeben** (vgl. SVR 2017b).<sup>170</sup> Dies umgeht mittelfristig auch das Problem, dass über Generationen hinweg zwei oder mehr Staatsbürgerschaften nebeneinander geführt werden und dadurch Personen in Staaten wahlberechtigt sind, die schon ihre Vorfahren verlassen haben und deren Gesetzgebung sie kaum oder gar nicht betrifft. Dieses Problem haben einige Parteien jüngst in Reaktion auf das Türkei-

168 Der Europarat sprach sich bereits 1992 im Europäischen Übereinkommen über die Beteiligung von Ausländern am kommunalen öffentlichen Leben vom 05.02.1992 (SEV Nr. 144) dafür aus, dass Drittstaatsangehörige das kommunale Wahlrecht erhalten. Allerdings haben bisher nur acht – zumeist kleinere – Staaten dieses Übereinkommen ratifiziert; von den großen europäischen Staaten hat dies nur Italien getan. Deutschland hat dieses Übereinkommen weder unterzeichnet noch ratifiziert.

169 Das Modell geht zurück auf den Staatsrechtler und heutigen Bundesverfassungsrichter Johannes Masing (2001), der es nach der Staatsangehörigkeitsreform von 1999/2000 als Alternative zur Optionspflicht für Deutschland entwickelt hatte. Es denkt konsequent das Geburtsortprinzip (*ius soli*) zu Ende, das im Rahmen der Reform eingeführt wurde. Kritisch hierzu Lämmermann 2017.

170 Außerdem würde damit eine derzeit noch bestehende Ungleichbehandlung behoben: Einbürgerungswillige Drittstaatsangehörige müssen ihre bisherige Staatsangehörigkeit aufgeben, bevor sie die deutsche Staatsbürgerschaft annehmen können. In Deutschland geborene Kinder ausländischer Staatsangehöriger erhalten dagegen in der Regel beide Staatsangehörigkeiten, sofern mindestens ein Elternteil vor der Geburt des Kindes mindestens acht Jahre rechtmäßig in Deutschland gelebt hat und über ein unbefristetes Aufenthaltsrecht verfügt. Diese Ungleichbehandlung geht zurück auf einen politischen Kompromiss, aus wissenschaftlicher Sicht ist sie aber nicht gerechtfertigt (SVR 2014: 149).

Abb. C.4 Das SVR-Modell der doppelten Staatsangehörigkeit mit Generationenschnitt



Quelle: SVR/Ellen Stockmar

Referendum im April 2017 angesprochen und zum Teil als Argument für einen Generationenschnitt angeführt (Bendel 2017a: 5).

#### C.2.2.4 Antidiskriminierungspolitik: Chancengleichheit gewährleisten

Diskriminierung kann in vielen gesellschaftlichen Bereichen chancengleiche Teilhabe verhindern. Dies geschieht etwa dann, wenn Stellenbewerberinnen und -bewerber

mit ausländischen Namen nicht zu Bewerbungsgesprächen eingeladen oder Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund durchgängig schlechter beurteilt werden. Antidiskriminierungspolitik richtet sich zwar grundsätzlich an die gesamte Gesellschaft. Soweit sie sich mit Diskriminierung aufgrund der ‚Rasse‘ oder der ethnischen Herkunft befasst, kann sie jedoch als Integrationspolitik im engeren Sinne gesehen werden, die die besonderen Herausforderungen von Zugewanderten adressiert.<sup>171</sup>

<sup>171</sup> Der SVR-Forschungsbereich (2018) hat die Verbreitung von Diskriminierung in Deutschland untersucht. Auf der Grundlage des SVR-Integrationsbarometers kam er zu dem Ergebnis, dass besonders phänotypisch differente Personen von Diskriminierung berichten, also Personen, bei denen das Aussehen auf einen Migrationshintergrund hinweist.

Auf der Grundlage zahlreicher EU-Richtlinien<sup>172</sup> schützt das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG)<sup>173</sup> vor Benachteiligung wegen der ‚Rasse‘ oder ethnischen Herkunft, des Geschlechts, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Identität (s. auch SVR 2015: 139–140). Es bezieht sich nicht nur auf Beamtinnen und Beamte, Richterinnen und Richter und überhaupt Beschäftigte des Bundes und der Länder (§ 24 AGG). Der arbeitsrechtliche Teil (§§ 6–18 AGG) gilt auch für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, Auszubildende und Stellenbewerberinnen und -bewerber in der Privatwirtschaft. Wenn Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber oder Private gegenüber einer geschützten Person gegen die gesetzlichen Diskriminierungsverbote verstoßen, haben die Betroffenen das Recht, sich zu beschweren oder die Leistung zu verweigern, und können Entschädigungs- oder Schadensersatzansprüche gegen sie geltend machen (§§ 13–15 AGG).

Neben diesen Rechtsansprüchen hat das AGG die Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS) als zentrale Anlauf- und Beratungsstelle geschaffen (§ 25 Abs. 1 AGG). Sie unterstützt betroffene Personen bei der Durchsetzung ihrer Rechte. Darüber hinaus leistet sie Aufklärungsarbeit und finanziert Forschungsvorhaben zu Diskriminierung in Deutschland. Die Kompetenzen der ADS sind jedoch begrenzt: Sie kann im Einzelfall Ratsuchende an geeignete Stellen weitervermitteln und über Öffentlichkeitsarbeit für das Thema sensibilisieren. Ermittlungen beauftragen oder Gerichtsverfahren anstrengen kann sie jedoch nicht; sie verfügt weder über eine Klagebefugnis noch über Auskunftsrechte gegenüber Länder- und Kommunalbehörden oder Unternehmen (Filsinger 2017; Althoff 2017: 256). Auch ihre geringe Ressourcenausstattung wird vielfach kritisiert (Merx/Perabo 2018: 661). Entsprechend haben einige internationale und europäische Institutionen Deutschland dazu aufgefordert, der ADS mehr Mittel zur Verfügung zu stellen und ihre Kompetenzen auszuweiten – zuletzt der Menschenrechtskommissar des Europarats 2015 (vgl. dazu Franke/Schlenzka 2017: 740).

Zudem könnte es die Antidiskriminierungspolitik voranbringen, wenn die ADS und die Beauftragte für Migration, Flüchtlinge und Integration stärker zusammenarbeiten, etwa indem sie der Bundesregierung gemeinsame Empfehlungen vorlegen. Bisher beschränkt sich die Zu-

sammenarbeit dieser beiden Querschnittsakteurinnen darauf, dass sie zusammen mit den anderen zuständigen Stellen alle vier Jahre einen Antidiskriminierungsbericht erarbeiten.

➔ **Das AGG greift, wenn ein Diskriminierungsstatbestand vorliegt. Aber Diskriminierung, Rassismus und gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit muss auch schon vorgebeugt werden, bevor dieser Fall eintritt.** Entsprechende Präventionsmaßnahmen können z. B. an Schulen oder im Rahmen politischer Bildung eingesetzt werden. Sie sind ein wichtiges Instrument, gerade im Hinblick auf die zunehmende Fremden- und Islamfeindlichkeit sowie den zunehmenden Antisemitismus. Wenn der Bund selbst als Arbeitgeber auftritt, muss er zudem sicherstellen, dass er selbst in der Personalpolitik nicht diskriminierend handelt (s. Kap. C.2.2.5). Die Einführung anonymisierter Bewerbungsverfahren könnte helfen, Diskriminierung in der Einstellungspraxis von staatlichen und nichtstaatlichen Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern zu vermeiden (Heckmann 2015: 110; s. dazu auch ADS/KOWA/IZA 2012).

#### C.2.2.5 Weitere Möglichkeiten der Integrationsförderung durch Bundesgesetze

Mit den beschriebenen gesetzlichen Regelungen im Bereich Integration konnten in den letzten Jahren erhebliche Fortschritte erzielt werden. Weitere gesetzliche Maßnahmen sind denkbar: Beispielsweise könnte man die interkulturelle Öffnung der Verwaltung regeln oder ein bundesweites Integrationsmonitoring gesetzlich festschreiben. Als wenig zielführend haben sich hingegen sog. Integrationsvereinbarungen erwiesen, sofern sie sich nicht aus einem beidseitigen Gesprächsprozess ergeben.

**Interkulturelle Öffnung: Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund in der Bundesverwaltung erhöhen**  
Interkulturelle Öffnung bedeutet, Institutionen und Einrichtungen – etwa die Verwaltung, die sozialen Dienste und das Gesundheitswesen – so zu verändern, dass sie Menschen jeder Herkunft die gleichen Chancen auf Teilhabe bieten (vgl. Filsinger 2017). Zu den Maßnahmen einer interkulturellen Öffnung gehört in der Regel,

172 Das sind die Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft (sog. Antirassismusrichtlinie), die Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf (sog. Rahmenrichtlinie Beschäftigung), die Richtlinie 2002/73/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. September 2002 zur Änderung der Richtlinie 76/207/EWG des Rates zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in Bezug auf die Arbeitsbedingungen (sog. Gender-Richtlinie), deren Neufassung durch die Richtlinie 2006/54/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen sowie die Richtlinie 2004/113/EG des Rates vom 13. Dezember 2004 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Frauen und Männern beim Zugang zu und bei der Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen (sog. Richtlinie zur Gleichstellung der Geschlechter auch außerhalb der Arbeitswelt).

173 Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz vom 14. August 2006 (BGBl. I, S. 1897).

(1) die Beschäftigten in Bezug auf interkulturelle Kompetenz aus- und weiterzubilden, (2) Praxis und Angebote der jeweiligen Einrichtungen zu überarbeiten, etwa Informationen mehrsprachig anzubieten, Zugangsbarrieren abzubauen, Instrumente und Angebote für verschiedene Zielgruppen zu entwickeln oder mit Migrant\*innenorganisationen zusammenzuarbeiten, und (3) den Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund zu erhöhen (Filsinger 2017; Gestmann/Hilz 2017: 257–262). Letzteres soll einerseits bewirken, dass in den jeweiligen Bereichen – besonders im öffentlichen Dienst – mehr Menschen mit Migrationshintergrund arbeiten. Andererseits erhöht es in diesen Bereichen die interkulturelle Kompetenz und spezifische Sprachkenntnisse; dadurch können sie besser mit Diversität umgehen und so ihre Aufgaben in Bezug auf Menschen mit Migrationshintergrund besser erfüllen. Nicht zuletzt fungiert der öffentliche Dienst auch als Vorbild für die Privatwirtschaft.

Schon im Rahmen des Nationalen Integrationsplans und des Nationalen Aktionsplans Integration wurde angestrebt, mehr Menschen mit Migrationshintergrund im öffentlichen Dienst zu beschäftigen (Bundesregierung 2007: 17; 2012: 14). Dieses Ziel wird von der Bevölkerung unterstützt: Wie das SVR-Integrationsbarometer 2014 gezeigt hat, ist eine deutliche Mehrheit der Befragten mit und ohne Migrationshintergrund der Ansicht, dass Zuwanderinnen und Zuwanderer im öffentlichen Dienst nicht angemessen vertreten sind und an Schulen, in öffentlichen Behörden, bei der Polizei und an Gerichten mehr Menschen mit Migrationshintergrund eingestellt werden sollten (SVR 2014: 31–33). Trotzdem waren laut Mikrozensus im Jahr 2016 nur 8,5 Prozent der Erwerbstätigen mit Migrationshintergrund im öffentlichen Dienst beschäftigt; bei jenen ohne Migrationshintergrund waren es doppelt so viele (17,8 %). In beiden Gruppen blieben die Anteile in den vergangenen Jahren stabil (Statistisches Bundesamt 2017d).<sup>174</sup>

Eine interkulturelle Öffnung der Bundesverwaltung könnte gesetzlich vorgeschrieben werden. Dies könnte sich konkret auf die drei genannten Aspekte beziehen, wie es in den Landesintegrationsgesetzen von Berlin, Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg der Fall ist (s. Kap. C.3.2): die interkulturelle Kompetenz der Beschäftigten fördern, Verfahren und Angebote anpassen und den Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund erhöhen. Nach dem Vorbild des Berliner Partizipations- und Integrationsgesetzes (PartIntG BE) könnte interkultu-

relle Kompetenz zudem auch im Bundesbeamtengesetz als ein Kriterium verankert werden, nach dem die Eignung und Befähigung von Bewerberinnen und Bewerbern beurteilt wird (vgl. Ziekow 2013: 26–29).

Der Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund in der Bundesverwaltung ließe sich durch aktive Maßnahmen erhöhen. Nach Ansicht des SVR wäre es jedoch nicht sinnvoll, eine Quote festzulegen oder grundsätzlich Zuwanderer und Zuwanderinnen bevorzugt einzustellen. Zum einen wäre es schwierig, die Gruppe abzugrenzen, der diese Regelung zugutekommen soll. Zum anderen lässt sich eine gleiche Vertretung der Menschen mit Migrationshintergrund in der Verwaltung nicht unmittelbar erreichen, schon weil diese Bevölkerungsgruppe im Durchschnitt niedriger qualifiziert ist, während Tätigkeiten in der Bundesverwaltung hohe Qualifikationsanforderungen stellen. Zudem gibt es gegen solche Regelungen auch rechtliche Bedenken (vgl. dazu ausführlich Ziekow 2013: 21–26, 29–36).<sup>175</sup>

➡ **Solange Menschen mit Migrationshintergrund in der Bundesverwaltung deutlich unterrepräsentiert sind, sollte diese Gruppe daher gezielt aufgefordert werden, sich zu bewerben, ohne dass dabei vom Prinzip der Bestenauslese abgewichen wird. So könnte in der Ausschreibung darauf hingewiesen werden, dass Bewerbungen von Menschen mit Migrationshintergrund besonders begrüßt werden** (vgl. Ziekow 2013: 36–43). In die gleiche Richtung gehen Image- und Werbekampagnen: Die Kampagne „wir sind bund.“ etwa soll den „unter Jugendlichen und Berufseinsteigern weit verbreitete[n] Irrtum“ ausräumen, dass „die Bundesverwaltung nur Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit deutscher Staatsangehörigkeit in langweiligen Büroberufen“ beschäftige, und fordert Interessierte „aller Nationalitäten“ auf, sich für eine Ausbildung in der Bundesverwaltung zu bewerben (BAMF 2017b). ➡ **Gleichzeitig muss auch die Verwaltung umdenken: Sie muss Vielfalt als Ressource sehen und Bewerberinnen und Bewerber mit Migrationshintergrund auch über die Stellenausschreibung hinaus Chancen einräumen.** Wenn die Bundesverwaltung gesetzlich verpflichtet würde, sich interkulturell zu öffnen, würde damit auch deutlich signalisiert, dass solche Veränderungen notwendig sind. Langfristig sollte angestrebt werden, dass Menschen mit Migrationshintergrund in der öffentlichen Verwaltung in gleichem Maße vertreten sind wie in der Gesamtbevölkerung.

174 Immerhin steigt bei den Zugewanderten der ersten Generation im Zeitverlauf der Anteil derer, die im öffentlichen Dienst beschäftigt sind und dort sehr anspruchsvolle Tätigkeiten ausüben (SVR 2014: 113–116).

175 Für eine strikte Quotierung müsste der Leistungsgrundsatz in Art. 33 Abs. 2 GG eingeschränkt werden. Das erfordert jedoch einen verfassungskräftigen Belang; ein solcher liegt hier wohl nicht vor. Menschen mit Migrationshintergrund bevorzugt einzustellen wäre schon deshalb problematisch, weil sich je nach Definition von „Migrationshintergrund“ unterscheidet, wer diesem Kreis zuzurechnen ist. Aber auch wenn dies gesetzlich festgelegt würde, wäre eine Bevorzugung dieser Personengruppe nach dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit nicht gerechtfertigt, denn damit würden wiederum Bewerberinnen und Bewerber ohne dieses Merkmal benachteiligt.

### Integration in klaren Zahlen: Integrationsmonitoring gesetzlich verankern

Wenn die Politik die Integration von Menschen mit Migrationshintergrund durch geeignete Maßnahmen verbessern möchte, braucht sie verlässliche Informationen zum Stand der Integration und zu ihrer Entwicklung im Zeitverlauf. Ungleiche Teilhabe lässt sich aber nur beobachten, indem man die Lebensbedingungen von Menschen mit und ohne Migrationshintergrund regelmäßig und systematisch erfasst und vergleicht. Ein solches Integrationsmonitoring erlaubt zwar keine kausalen Rückschlüsse auf Ursachen und Wirkungen von Ungleichheit. Es ermöglicht jedoch, die Lebensbedingungen und Integrationsverläufe der Bevölkerung mit Migrationshintergrund umfassend darzustellen und zu analysieren. Dadurch wird politischer Handlungsbedarf sichtbar, und es können Ansatzpunkte für entsprechende Maßnahmen ausgemacht werden (SVR 2017c: 6–7).

Deshalb hat die Bundesregierung im Nationalen Integrationsplan von 2007 beschlossen, Indikatoren für Integration zu entwickeln, die als „Grundlage einer regelmäßigen Berichterstattung und Evaluation“ dienen (Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration 2007: 15). Ein entsprechendes Monitoring auf Bundesebene wurde 2009 und 2011 im ersten bzw. zweiten Integrationsindikatorenbericht vorgelegt (Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration 2009; 2011). Im Herbst 2017 knüpfte das Statistische Bundesamt daran an und veröffentlichte einen Bericht über die Entwicklung ausgewählter Integrationsindikatoren für den Zeitraum von 2005 bis 2016 (Statistisches Bundesamt 2017d).<sup>176</sup> Daneben hat die Integrationsministerkonferenz der Bundesländer ein gemeinsames Integrationsmonitoring ins Leben gerufen, das zahlreiche strukturelle Merkmale von Integration für alle sechzehn Bundesländer abbildet (Länderoffene Arbeitsgruppe 2017c). Einige Länder veröffentlichen darüber hinaus eigene Indikatorenberichte oder Monitorings (SVR 2017c: 14–19).

➔ **Der SVR empfiehlt, ein bundesweites Integrationsmonitoring gesetzlich zu verankern, das mit demselben (begrenzten) Satz von Indikatoren regelmäßig durchgeführt wird** (wie z. B. in Österreich, Info-Box 10). Derzeit stellt das gemeinsame Integrationsmonitoring der Länder entsprechende Daten für das gesamte Bundesgebiet bereit. Ein zusätzliches Integrationsmonitoring des Bundes muss deshalb einen echten Mehrwert bieten. Beispielsweise stellt das Integrationsmonitoring der Länder die Indikatoren lediglich dar. Ein Bundesmonitoring könnte diese Darstellung durch tiefergehende Analysen

einzelner Aspekte ergänzen. Es könnte nicht nur umfassende und verlässliche statistische Daten zum Stand der Integration bereitstellen, sondern auch als ‚Integrationsmarketing‘ genutzt werden, indem es die Bevölkerung über das Thema informiert und Klischees entgegenwirkt. Entsprechende Veröffentlichungen sollten ansprechend und überschaubar gestaltet werden. Beispielsweise könnten die bisher verwendeten Indikatorenkataloge deutlich verkleinert werden; der Bericht könnte sich auf „[e]inige aussagekräftige Kennzahlen“ (SVR 2017c: 5) beschränken, die die Teilhabe von Personen mit und ohne Migrationshintergrund verlässlich abbilden. Weitere Indikatoren könnten in eine Datenbank eingestellt werden, die allgemein zugänglich gemacht wird. Diese könnte es z. B. auch ermöglichen, nach bestimmten Merkmalen zu unterscheiden. Außerdem sollten neben den strukturellen Merkmalen einzelne Indikatoren zur subjektiven Erfahrung und Wahrnehmung von Integration aufgenommen werden, wie sie etwa das SVR-Integrationsbarometer regelmäßig abfragt (vgl. SVR 2016).

### Integrationsvereinbarungen als Instrument einvernehmlicher Integrationssteuerung

Seit längerem wird in Deutschland erwogen, sog. Integrationsvereinbarungen als neues Instrument der Integrationssteuerung einzuführen. In anderen europäischen Ländern (z. B. Österreich, Schweiz, Frankreich) werden schon seit einigen Jahren solche Vereinbarungen mit unterschiedlichen Inhalten geschlossen.

Österreich hat bereits 2002 Integrationsvereinbarungen eingeführt, ihre Ausgestaltung aber im Laufe der Jahre mehrfach geändert (Pöschl 2012: 60). Solche Vereinbarungen werden von staatlichen Stellen mit Drittstaatsangehörigen abgeschlossen, denen erstmals ein Aufenthaltstitel zur befristeten Niederlassung erteilt wird. Darin verpflichten sich die Zugewanderten, innerhalb von zwei Jahren Sprachkenntnisse auf dem Niveau A2 zu erlangen. Der Abschluss einer solchen Vereinbarung ist zwingend und ihr Inhalt gesetzlich vorgegeben, es gibt keinen Spielraum für individuelle Verhandlungen. Wenn die Zugewanderten die Integrationsvereinbarung nicht erfüllen, drohen Sanktionen; diese reichen von Geldstrafen bis zur Ausweisung.

Integrationsvereinbarungen nach österreichischem Vorbild wurden auch in Deutschland bereits gefordert.<sup>177</sup> Eine etwas andere Ausgestaltung schlug 2015 die CDU Rheinland-Pfalz vor: Migrantinnen und Migranten sollten sich in einer Integrationsvereinbarung u. a. verpflichten, die Gleichberechtigung von Mann und Frau sowie die Rechte Homosexueller zu respektieren und das Exis-

<sup>176</sup> Der Bericht enthält 22 Indikatoren und soll zukünftig jährlich erscheinen.

<sup>177</sup> So hat der CDU-Parteitag im Dezember 2015 beschlossen, „verbindliche Integrationsvereinbarungen“ zu fordern. Diese Formulierung fand sich auch im Wahlprogramm für die Bundestagswahl 2017 (CDU/CSU 2017: 74).

tenzrecht Israels anzuerkennen. Darüber hinaus sollten sie versprechen, das deutsche Gesetz über islamisches Recht zu stellen. Wenn sie das nicht einhielten, sollten Sozialleistungen gekürzt oder der Aufenthaltstitel erneut geprüft werden (RP LT-Drs. 16/6222; s. Zeit Online 2015).

Der SVR sieht die Einführung so verstandener Integrationsvereinbarungen kritisch. Schon der Begriff „Vereinbarung“ ist verfehlt, wenn der Inhalt gesetzlich vorgeschrieben und nicht verhandelbar ist; vielmehr erweist sich die Regelung „bei näherem Hinsehen als eine gesetzliche Spracherwerbspflicht“ (Pöschl 2012: 61). Einvernehmliche Integrationssteuerung entfaltet ihre größte Wirkung, wenn tatsächlich verhandelt wird. Der wesentliche Vorzug von Integrationsvereinbarungen liegt in ihrer Symbolik, dass gleichberechtigte Parteien einen Vertrag schließen. Beim österreichischen Modell ist die Verhandlung „eine Illusion“ (Thym 2012a: 48). Eine Integrationsvereinbarung, die sich im Sinne eines ‚Gesinnungstests‘ vor allem an muslimische Zugewanderte richtet, widerspricht zudem den Grundlagen eines freiheitlichen Staates. Und dass sie die geltenden Gesetze befolgen, wird ohnehin von allen Menschen erwartet, die in Deutschland leben – unabhängig von ihrer Unterschrift unter einer Integrationsvereinbarung.

Sinnvoller erscheint ein flexibleres Modell von Integrationsvereinbarungen: In einem Beratungsprozess werden individuelle Ziele erarbeitet, zu denen sich beide Vertragsparteien freiwillig bekennen. Solche individuellen Integrationsvereinbarungen wurden 2011 bis 2013 in einem Modellprojekt erprobt, das die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration bundesweit an 18 Standorten durchführte. Hier wurden die Vereinbarungen auf freiwilliger Basis geschlossen; Sanktionen waren nicht vorgesehen. Zudem waren die Vertragspartnerinnen keine staatlichen Behörden, sondern die Einrichtungen der Migrationsberatung. Dieses Modell zielte vor allem darauf ab, die Zugewanderten bedarfsorientiert zu beraten und dadurch die Wirksamkeit der Integrationsangebote zu erhöhen (Hank 2012: 58).

📌 **Integrationsvereinbarungen dieser Art können durchaus positiv wirken: Zugewanderte werden individuell beraten und in den Verwaltungsprozess einbezogen, dadurch entwickeln sie Vertrauen in die Verwaltung und akzeptieren eher ihre Pflichten. Zudem kann ein fortgesetzter Dialog Innovation und Lernen auf beiden Seiten fördern** (Thym 2012a: 48). So zieht auch die Evaluation des Modellprojekts ein positives Fazit: Das Projekt habe u. a. die Beratungsinfrastruktur und die Kooperation der verschiedenen Einrichtungen vor Ort verbessert und die Klientinnen und Klienten stärker mo-

tiviert. 59,2 Prozent der befragten Teilnehmenden gaben an, sie hätten sich gleichberechtigt bzw. ernst genommen gefühlt, weil sich die andere Seite mit ihrer Unterschrift verpflichtet hätte, sie in ihrem Integrationsprozess zu unterstützen (Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration 2013: 49). Insofern besitzen Integrationsvereinbarungen durchaus Potenzial: 📌 **Sie können die staatliche Integrationssteuerung unterstützen, wenn zwischen Verwaltung und Zugewanderten eine vertrauensvolle Zusammenarbeit entsteht. Auf der anderen Seite können sie die Grundstrukturen des geltenden Rechts nicht aufheben: Die „gesetzlichen Voraussetzungen für Einreise, Aufenthaltsverfestigung, Einbürgerung oder Ausweisungen entziehen sich *de lege lata* weitestgehend einer Verhandlungslösung“** (Thym 2012a: 50).

Zudem bedeutet die individuelle Aushandlung solcher Vereinbarungen einen enormen Arbeits- und Zeitaufwand. Dies bestätigt auch die Evaluation des Modellprojekts. Gleichzeitig wurden die festgelegten Ziele mit einer Integrationsvereinbarung nicht bedeutend schneller oder häufiger erreicht als bei Beratungen, in denen keine Vereinbarung geschlossen wurde (Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration 2013: 43).<sup>178</sup> 📌 **Angesichts dieser Ergebnisse kann nicht empfohlen werden, Integrationsvereinbarungen in Deutschland flächendeckend einzuführen, auch nicht in der Form des dargestellten Modellprojekts. Wichtiger erscheint eine individuelle Beratung und eine Begleitung des gesamten Integrationsprozesses aus einer Hand.** Dies wird gerade mit Blick auf die neu zugewanderten Flüchtlinge auf kommunaler Ebene derzeit an einigen Stellen erprobt (s. Kap. C.4.3, Info-Box 16).

### C.2.3 Fazit: Fachpolitik wichtiger als Integrationsgesetz

Was kann eine Integrationsgesetzgebung auf Bundesebene leisten? 📌 **Die Rahmenbedingungen für Integration bestimmen sich in erster Linie dadurch, wie die Regelsysteme und die jeweilige Fachpolitik gestaltet sind. Auf Bundesebene erscheinen diesbezüglich vor allem die Arbeitsmarkt- und die Familienpolitik bedeutsam. In diesen Politikbereichen sind Regelungen gefragt, die eine chancengleiche Teilhabe aller Menschen in Deutschland ermöglichen und fördern. Solche Regelungen müssen jedoch im jeweiligen Fachrecht umgesetzt werden; eine eigene Integrationsgesetzgebung ist dafür weder notwendig noch sinnvoll. Zudem besteht Hand-**

178 Hier fehlte allerdings eine echte Vergleichsgruppe. Denn das Modellprojekt bewirkte nicht zuletzt, dass die verschiedenen Integrationsangebote vor Ort insgesamt besser zusammenarbeiten und sich vernetzen. Davon profitierten auch jene Ratsuchenden, die sich gegen eine formelle Integrationsvereinbarung entschieden. Dies könnte dazu beigetragen haben, dass auch bei dieser Gruppe die Erfolgsquote hoch war.

lungsbedarf weniger bei den gesetzlichen Regelungen selbst als darin, wie Maßnahmen konkret ausgestaltet werden und welche Mittel dafür zur Verfügung stehen.

Beispielsweise haben Förderprogramme wie das Bundesprogramm „Sprach-Kitas“ eine große Bedeutung für die Qualität der frühkindlichen Bildung in Kindertagesstätten – unabhängig von der Rechtslage.

Im Bereich der speziellen Maßnahmen gibt es dagegen aus Sicht des SVR durchaus integrationspolitische Handlungsspielräume:

- ➔ **Es muss sichergestellt werden, dass auch in ländlichen Regionen genügend Integrationskurse jeder Art und in ausreichender Qualität angeboten werden.** Zudem sollten Asylsuchende unabhängig von ihrer Bleibeperspektive Zugang zu Integrationskursen erhalten.
- ➔ **Die doppelte Staatsangehörigkeit sollte grundsätzlich akzeptiert werden, sowohl bei in Deutschland Geborenen als auch bei Eingebürgerten.** Gleichzeitig sollte das Staatsangehörigkeitsrecht durch einen Generationenschnitt ergänzt werden.
- ➔ **Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes sollte mehr Ressourcen erhalten.** Vorbeugende Maßnahmen zur Vermeidung von Diskriminierung sollten ausgeweitet werden.
- ➔ **Die Bundesverwaltung sollte sich stärker interkulturell öffnen.** Dieses Ziel könnte auch gesetzlich festgeschrieben werden; dadurch hätte es mehr Durchschlagskraft. Dabei sollte sowohl die Personalentwicklung einbezogen werden als auch Strukturen und Angebote der Verwaltung. Es ist jedoch nicht sinnvoll, eine Quote für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit Migrationshintergrund festzulegen oder entsprechende Bewerberinnen und Bewerber grundsätzlich zu bevorzugen. Dies wäre wohl auch rechtlich problematisch.
- ➔ **Auch ein regelmäßiges bundesweites Integrationsmonitoring könnte gesetzlich vorgeschrieben werden.** Es sollte jedoch einen Mehrwert gegenüber dem Integrationsmonitoring der Länder bieten, das bereits durchgeführt wird.

Insgesamt sollte man im Bereich der Integrationspolitik „keiner Steuerungsillusion erliegen“ (Thym 2017c: 207):

ⓘ **Integration vollzieht sich im Alltag und im Handeln aller Einwohner und Einwohnerinnen eines Landes. Gesetzliche Regelungen bieten dafür einen Rahmen, den Ausgang können sie aber nicht bestimmen** (s. Kap. C.1). Eine zentrale Rolle spielen hierbei die Umsetzung der Gesetze vor Ort sowie die verfügbaren Ressourcen. Das zeigt sich etwa am Beispiel der Integrationskurse.

## Der Spielraum der Länder in der Integrationspolitik: mehr als Gesetze

### Der Inhalt in Kürze

Dieses Kapitel untersucht die Steuerung von Integrationsprozessen auf der Ebene der Bundesländer. Es geht der Frage nach, ob alle Länder ein Integrationskonzept oder -gesetz haben sollten. Dazu werden die schon bestehenden Gesetze und Konzepte auf Länderebene daraufhin analysiert, welche Steuerungswirkung von ihnen ausgeht und welchen Mehrwert sie bieten. Weiterhin wird verglichen, welchen Stellenwert Integrationspolitik in den Ländern jeweils hat und wer daran beteiligt ist. Für die einzelnen Länder wird betrachtet, mit welchen (allgemeinen und speziellen) Maßnahmen sie Integration fördern.

Im deutschen Verwaltungssystem sind die Zuständigkeiten im Bereich der Integrationspolitik auf die verschiedenen Ebenen verteilt. Wissenschaft und Medien konzentrieren sich aber oft entweder auf die Bundesebene oder betonen, dass Integration „vor Ort“ stattfinde, also in den Kommunen.<sup>179</sup> Die Bundesländer dagegen werden als integrationspolitische Akteure häufig übersehen (Bommes/Kolb 2012: 113). Dabei gestalten sie die Rahmenbedingungen von Integration in entscheidenden Bereichen, vor allem in der Bildungspolitik. Aber auch in anderen Bereichen können sie ergänzende Integrationsmaßnahmen finanzieren und Förderprogramme aufsetzen. Zudem können sie Leitlinien erlassen, Kampagnen durchführen und Integration zu einem politischen Schwerpunktthema machen (vgl. Gesemann/Roth 2015; Münch 2016; Thränhardt/Weiss 2016). Durch ihre Verwaltungshoheit haben die Länder außerdem erheblichen Einfluss darauf, wie Gesetze umgesetzt werden und wie das Verhältnis zwischen dem Staat und den Bürgerinnen und Bürgern im Alltag aussieht.

Diese Gestaltungsspielräume nutzen die Länder jeweils für ihre eigenen (integrations-)politischen Anliegen. Zwar ist ihre Integrationspolitik eng mit der entsprechenden Bundespolitik verflochten, sie müssen sich sowohl mit dem Bund als auch mit den anderen Ländern abstimmen, und haushaltspolitisch werden sie erheblich von der

Bundespolitik beeinflusst; dennoch wählen die Länder häufig unterschiedliche integrationspolitische Strategien oder Maßnahmen. Die Integrationspolitik ist ein Feld, auf dem sie sich profilieren und als ‚gestaltende Kraft‘ präsentieren können. Entsprechend unterschiedlich ist dieser Bereich in den Ländern gestaltet, sowohl in Bezug auf die inhaltlichen Schwerpunkte als auch in der institutionellen Organisation. Dies liegt zum Teil an ihren unterschiedlichen Ausgangssituationen: Faktoren wie die Zusammensetzung der Bevölkerung mit Migrationshintergrund, die Wirtschaftsstruktur und die Offenheit der Gesellschaft unterscheiden sich von Bundesland zu Bundesland und erfordern entsprechend unterschiedliche politische Antworten. Auch politische Mehrheiten und Traditionen spielen hier eine Rolle (Blätte/Hohl 2013; Münch 2016).

**⚠ Diese Unterschiede sind nicht per se negativ zu bewerten. Der Föderalismus ermöglicht eine hohe Flexibilität: Als „lebendige[ ] Laboratori[en]“ (Bendel/Borkowski 2016: 111) oder „Experimentierküchen“ (Blätte/Hohl 2013: 207) können die Länder neue Wege gehen, eigene politische Ansätze und Lösungsstrategien erproben und bundespolitische Vorgaben den jeweiligen Rahmenbedingungen und regionalen Bedarfen anpassen. Erfolgreiche Veränderungen in einzelnen Bundesländern können einen allgemeinen Modernisierungsprozess anstoßen (Stoy 2016: 359); bewährte In-**

<sup>179</sup> Der SVR hat sich schon in seinem Jahresgutachten von 2012 mit den Bedingungen von Integrationspolitik auf den verschiedenen Verwaltungsebenen auseinandergesetzt und die entsprechenden Zuständigkeiten skizziert, die je nach Politikfeld unterschiedlich verteilt sind.

strumente werden übernommen, andere verworfen.<sup>180</sup> Insofern hat die Vielfalt im Bundesstaat eine Funktion; die Landesregelungen reagieren auf regionale Unterschiede und bilden Schwerpunkte ab, die die Politik gesetzt hat. Davon unbenommen ist, dass in einigen Bereichen trotzdem das Ziel sein muss, bundeseinheitliche Standards zu erfüllen.

### C.3.1 Wegweiser und Selbstverpflichtung: Integrationskonzepte als Steuerungsinstrument

Seit der Jahrtausendwende haben die Länder ihre Integrationspolitik zunehmend in eine integrationspolitische Strategie überführt. Dazu wurden Konzepte, Programme oder Aktionspläne für Integration entwickelt und veröffentlicht (Tab. C.2).<sup>181</sup> Die Länder folgten damit dem Beispiel einiger Städte, die hier vorangegangen waren (s. dazu ausführlich Kap. C.4.2). Seit 2015 haben einige Länder zudem Konzepte speziell für die Integration von Flüchtlingen verfasst; diese Zielgruppe wird aber auch oft in allgemeinen Integrationskonzepten berücksichtigt.

#### C.3.1.1 Inhalte und Struktur der Integrationskonzepte

Die Integrationskonzepte der Länder enthalten einerseits die Grundsätze und Ziele staatlichen Handelns im Bereich Integration, andererseits beschreiben sie Maßnahmen und Programme, um diese Ziele zu erreichen (vgl. Gesemann/Roth 2015: 57–65). Einige ähneln einer Absichtserklärung der Regierung, bestimmte Maßnahmen zu ergreifen oder Ziele zu erreichen; andere sind eher Bestandsaufnahmen. Einige Länder – etwa Sachsen-Anhalt und Rheinland-Pfalz – verpflichten sich, regelmäßig Bericht zu erstatten, oder setzen sich sogar konkrete Ziele. Hamburg geht dabei besonders weit: Das Integrationskonzept benennt für rund 140 Indikatoren genaue Zielwerte, die zu einem bestimmten Zeitpunkt erreicht sein sollen (Info-Box 12).

Alle Konzepte bekennen sich zu einem Integrationsverständnis, das auf Teilhabe und Chancen ausgerichtet ist. Sie verstehen Integration als eine gesamtgesell-

schaftliche Aufgabe, die sowohl an die Zugewanderten als auch an die Mehrheitsgesellschaft und die Politik Anforderungen stellt. Zuwanderung wird als eine positive Entwicklung gesehen, die Chancen bietet und die politisch gestaltet und begleitet werden muss. Die meisten Konzepte betonen darüber hinaus, dass Integrationspolitik eine Querschnittsaufgabe ist, für die alle Ressorts verantwortlich sind; Bund, Länder und Kommunen müssten hier an einem Strang ziehen.

Inhaltlich benennen alle Konzepte zentrale Handlungsfelder; am häufigsten genannt werden Bildung, Arbeit, Gesundheit und die Integration ins Wohnumfeld. Weitere Handlungsfelder sind die interkulturelle Öffnung der Verwaltung, Sprachförderung für Kinder, Jugendliche und Erwachsene, Religion und religiöse Vielfalt, die Integration von Frauen und Mädchen, Sport, politische Teilhabe und eine Willkommens- und Anerkennungskultur.<sup>182</sup>

#### C.3.1.2 Funktion und Wirkung der Integrationskonzepte

Die Integrationskonzepte senden Botschaften nach innen, d. h. an die unterschiedlichen Stellen in Regierung und Verwaltung, wie auch nach außen, also an die Öffentlichkeit. **📌 Mit der Verabschiedung eines Integrationskonzepts verpflichten sich die Landesregierungen auf die darin festgelegten Inhalte und Ziele.** Die Konzepte sind zwar nicht im rechtlichen Sinne bindend: Sie begründen keine einklagbaren Rechte und Pflichten. Durch die Veröffentlichung binden sie die Politik aber dennoch in gewissem Maß, denn sie können als Bezugspunkt dienen, um die Integrationspolitik zu beurteilen: Die tatsächliche Politik muss sich an den festgeschriebenen Zielen und Grundsätzen messen lassen. **📌 Als Wegweiser geben die Konzepte allen Ressorts eine integrationspolitische Richtung vor.** Dadurch können sie staatliches Handeln vereinheitlichen. Zudem helfen sie, die Integrationspolitik zu koordinieren, indem sie die Maßnahmen bündeln und sichtbar machen, welche Ansätze in den verschiedenen Bereichen umgesetzt werden.

**📌 Ein offizielles Integrationskonzept wertet das Thema Integration auf und stärkt dessen Wahrnehmung als Querschnittsaufgabe. Die Regierung demonstriert damit, dass Integration ein wichtiges politisches**

180 Die politikwissenschaftliche Literatur spricht von *policy transfer* oder *policy learning*, wenn ein politischer Bereich Maßnahmen oder Instrumente aus einem anderen übernimmt (Dolowitz/Marsh 1996). Bei den deutschen Bundesländern ist häufig zu beobachten, dass sie sich zeitversetzt einem Land bzw. einer Ländergruppe anpassen, das oder die in einem bestimmten Feld vorangegangen ist. Dies führt zu Annäherung, gleichzeitig bleiben typische Merkmale der einzelnen Länder dabei durchaus bestehen (vgl. Wolf/Hildebrandt 2008: 366–367).

181 Als erste Bundesländer legten im Jahr 2000 Hessen „Leitlinien der Integrationspolitik“ und Bremen eine „Konzeption zur Integration von Zuwanderern und Zuwanderinnen“ vor. In vielen Ländern wurden die ersten Konzepte seither fortgeschrieben oder weiterentwickelt, so beispielsweise in Rheinland-Pfalz, das im August 2017 die dritte Weiterentwicklung des ersten Konzepts von 2007 vorstellte.

182 Die Handlungsfelder decken sich in etwa mit denen, die im Nationalen Aktionsplan Integration von 2012 genannt wurden: (1) frühkindliche Förderung; (2) Bildung, Ausbildung, Weiterbildung; (3) Arbeitsmarkt und Erwerbsleben; (4) Migranten im öffentlichen Dienst; (5) Gesundheit und Pflege; (6) Integration vor Ort; (7) Sprache – Integrationskurse; (8) Sport; (9) bürgerschaftliches Engagement und Integration; (10) Medien und Integration; (11) Kultur (Bundesregierung 2012).

Tab. C.2 Konzeptionelle Grundlagen der Integrationspolitik in den Ländern

Bundesland	gesetzliche Regelung	Integrationskonzept	Sonderkonzept zur Integration von Flüchtlingen
BW	Partizipations- und Integrationsgesetz (PartIntG BW) (2015)	Integrationsplan Baden-Württemberg „Integration gemeinsam schaffen“ (2008)	
BY	Bayerisches Integrationsgesetz (BayIntG) (2016)	Bayerisches Konzept: Zukunft Integration. Eckpunkte (2015)	Zusammenhalt fördern, Integration stärken. Integrationskonzept (2016) <sup>183</sup>
BE	Partizipations- und Integrationsgesetz (PartIntG BE) (2010)	Vielfalt fördern – Zusammenhalt stärken: Berliner Integrationskonzept (2007)	Masterplan Integration und Sicherheit (2016)
BB		Zuwanderung und Integration als Chance für Brandenburg: Landesintegrationskonzept (2014)	
HB		Entwicklungsplan Partizipation und Integration Land Bremen 2012–2015 (2012)	In Bremen zu Hause – Integration gestalten und sozialen Zusammenhalt sichern. Eckpunkte eines mittelfristig ausgerichteten Integrationskonzepts des Senats (2016)
HH		Wir in Hamburg! Teilhabe, Interkulturelle Öffnung und Zusammenhalt (2017)	
HE		Hessischer Integrationsplan: Für eine Kultur des Miteinander in Respekt und gegenseitiger Anerkennung (2017)	Hessischer Aktionsplan zur Integration von Flüchtlingen und Bewahrung des gesellschaftlichen Zusammenhalts (2015) Fortschreibung (Aktionsplan II) (2016)
MV		Konzeption zur Förderung der Integration von Migrantinnen und Migranten in Mecklenburg-Vorpommern – Erste Fortschreibung (2011) ( <i>Fortschreibung in Arbeit</i> )	
NI		Handlungsprogramm Integration (2008)	Integration in Niedersachsen – Zusammenleben, lernen und arbeiten (2016)
NW	Teilhabe- und Integrationsgesetz (TIntG NW) (2012)	Aktionsplan Integration (2006)	Gelingende Integration von Flüchtlingen. Ein 10-Punkte-Integrationsplan für NRW (2017)
RP		Gemeinsam für Chancengleichheit, Welt-offenheit und Akzeptanz – Integrationskonzept Rheinland-Pfalz (2017)	Integrationskonzept für Flüchtlinge (2015)
SL		Herzlich willkommen im Saarland! Gelebte Integrationspolitik – Gemeinsam das Miteinander gestalten (2015)	
SN		Respekt, Toleranz, Achtung: Sächsisches Zuwanderungs- und Integrationskonzept (2012) ( <i>Fortschreibung in Arbeit</i> )	
ST		Aktionsprogramm Integration (2009) Leitbild zur Entwicklung der Zuwanderung und Integration in Sachsen-Anhalt (2005)	
SH	<i>in Planung</i>	Migrations- und Integrationsstrategie der Landesregierung Schleswig-Holstein (2014)	Unser Flüchtlingspakt: Wir gestalten den Weg! Für Integration, Teilhabe und Zusammenhalt (2016)
TH		Das Thüringer Integrationskonzept – für ein gutes Miteinander! (2017)	

Anmerkung: Es handelt sich jeweils um die jüngsten veröffentlichten Konzepte bzw. Programme.

Quelle: eigene Zusammenstellung; Stand: Januar 2018

183 Hierbei handelt es sich weniger um eine Konzeption als um ein Sonderprogramm für das Haushaltsjahr 2016.

## Info-Box 12 Steuerung durch Indikatoren: das Hamburger Integrationskonzept

Das Hamburger Integrationskonzept „Wir in Hamburg! Teilhabe, Interkulturelle Öffnung und Zusammenhalt“ wurde im September 2017 vorgestellt. Es handelt sich um eine Fortschreibung des Konzepts von 2013 (vgl. SVR-Forschungsbereich 2017b). Vor seiner Erstellung gab es ein Beteiligungsverfahren, in dem verschiedene Institutionen, Expertinnen und Experten sowie Bürgerinnen und Bürger ihre Sichtweisen und Anregungen einbringen konnten.

In dem Konzept bekennt sich der Hamburger Senat sowohl zu einem teilhabeorientierten Verständnis von Integration als auch zu einem Mainstreaming von Integrationspolitik. Diese versteht er als gemeinsame Aufgabe aller Politikfelder, die die einzelnen Fachbehörden in ihrer täglichen Arbeit berücksichtigen und gestalten müssen. Entsprechend wurden die Fachbereiche verpflichtet, für ihren jeweiligen Bereich Maßnahmen zu entwickeln und geeignete Merkmale und Zielwerte zu bestimmen. Statt gesonderte Strukturen oder Angebote für einzelne Herkunftsgruppen zu etablieren, sollen die bestehenden Strukturen an Vielfalt angepasst werden. Interkulturelle Öffnung wird daher nicht als eigenes Handlungsfeld beschrieben, sondern als übergreifende Aufgabe.

Im Hauptteil benennt das Konzept konkrete Maßnahmen und Ziele für sieben Handlungsfelder:

- Einbürgerung und politische Mitgestaltung
- Demokratie und Teilhabe stärken
- Bildung von Anfang an
- Erfolgreich im Beruf
- Ankommen in der Gesellschaft, Zusammenhalt stärken
- Wohnen und Zusammenleben im Quartier
- Gesund leben in Hamburg

Für jedes Handlungsfeld werden übergreifende Ziele und schon bestehende Maßnahmen dargestellt, Indikatoren benannt und Zielwerte für das Jahr 2018 bestimmt. Dabei handelt es sich zum Teil um strukturelle Indikatoren (z. B. die Arbeitslosenquote oder die Abiturquote). Zum Teil beziehen sie sich auch auf geplante Maßnahmen, beispielsweise soll eine bestimmte Zahl von Personen an Sprachkursen oder Fortbildungen teilnehmen. Insgesamt benennt das Integrationskonzept über 140 Indikatoren aus allen Bereichen. Über ihre Entwicklung soll jährlich berichtet werden. So wird nachvollziehbar, inwieweit die selbst gesteckten Ziele erreicht werden; daran will sich die Hamburger Verwaltung messen lassen.

**Handlungsfeld ist und sie dazu von allen Ressorts eigene Beiträge erwartet.** Das kann auch solche Personen und Stellen für diese Querschnittsaufgabe mobilisieren, die Integration nicht als ihre eigentliche Verantwortung betrachten (Blätte 2011). Bereits die gemeinsame Erstellung oder Überarbeitung eines Konzepts kann in den Fachbehörden ein Bewusstsein für das Thema Integration wecken, die Zusammenarbeit zwischen den Ministerien stärken und ein gemeinsames Narrativ hervorbringen.

Gegenüber der Öffentlichkeit demonstriert ein solches Konzept, dass die Landespolitik Integration als wichtiges Handlungsfeld erkannt hat und sich des Themas annimmt. Dies kann dazu dienen, womöglich verunsicherte Teile der Bevölkerung zu beruhigen, und zugleich gegenüber der Bevölkerung mit Migrationshintergrund Anerkennung und Respekt ausdrücken (SVR-Forschungsbereich 2017c: 22–23). Wenn eine Regierung sich in ihrem Inte-

grationskonzept zu Zuwanderung und Vielfalt bekennt, Mehrsprachigkeit als Stärke anerkennt oder hervorhebt, was Zugewanderte zur wirtschaftlichen Entwicklung des Landes beitragen, ist dies auch eine Botschaft, dass man aufeinander zugeht.

**📌 Auf der kommunikativen Ebene geht es darum, in diesem wichtigen Feld Stellung zu beziehen und die öffentliche Diskussion zu prägen. Die Landesregierungen verdeutlichen mit der Verabschiedung eines Integrationskonzepts, in welche Richtung die Reise gehen soll. So kann Integrationspolitik zu einer Angelegenheit werden, die Staat und Gesellschaft gleichermaßen verpflichtet.** Die politische Auseinandersetzung über entsprechende Strategien und die Diskussion ihrer Inhalte setzen einen gesellschaftlichen Diskurs in Gang – besonders, wenn die Bevölkerung aktiv beteiligt wird und mitreden kann. Diese kommunikative Ebene setzt

darauf, die Bürgerinnen und Bürger zu überzeugen. Dies ist ein wichtiger Aspekt, um gesellschaftliche Teilhabe zu fördern, denn der Staat allein kann Integration nur sehr eingeschränkt steuern (s. dazu ausführlich Kap. C.1.3.1).

Die Verabschiedung eines Integrationskonzepts darf jedoch nicht folgenlos bleiben. Wenn die darin formulierten Grundsätze und Selbstverpflichtungen entkräftet werden, indem die Politik gegenläufige Entscheidungen trifft oder die Verwaltung im Alltag gegensätzlich handelt, verliert das Instrument an Glaubwürdigkeit. ➔ **Darum sollten Integrationskonzepte nicht nur möglichst konkrete Ziele benennen; es ist auch regelmäßig zu überprüfen, inwieweit diese Ziele erreicht werden. Die Konzepte müssen fortgeschrieben und bei gesellschaftlichen und politischen Veränderungen entsprechend weiterentwickelt werden. Dies geschieht am besten in einem Beteiligungsprozess, der die verschiedenen Perspektiven von Politik, Verwaltung, Bürgerinnen und Bürgern, Wohlfahrtsverbänden, Nichtregierungsorganisationen – gerade auch Organisationen von Migrantinnen und Migranten – u. a. einbezieht.**

### C.3.2 Die Integrationsgesetze der Länder: zwischen Normierung und Symbolpolitik

Seit 2010 haben vier Länder für ihre Integrationspolitik nicht nur ein Konzept entwickelt, sondern auch versucht, sie mit einem Landesintegrationsgesetz gesetzlich zu normieren: Berlin, Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg und Bayern. Die ersten drei Gesetze haben eine ähnliche Ausrichtung, während sich das Bayerische Integrationsgesetz davon deutlich unterscheidet (Info-Box 13, ausführlich dazu SVR-Forschungsbereich 2017c: 10–16; Eichenhofer 2016: 253–257).<sup>184</sup>

Die Gesetze von Berlin, Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg richten sich in erster Linie an den Staat und seine Behörden. Sie verpflichten diese, sich interkulturell zu öffnen, das Ziel der Integrationsförderung über alle Fachbereiche hinweg zu berücksichtigen, regelmäßig über den Verlauf der Integration zu berichten und Menschen mit Migrationshintergrund in Gremien zu beteiligen. Zudem legen sie Grundsätze für die Integrationspolitik fest und verankern bestehende integrationspolitische Einrichtungen wie Integrationsbeauftragte oder -beiräte (Tab. C.3).

Das bayerische Integrationsgesetz richtet sich dagegen vor allem an Zugewanderte. Es geht weniger darum, die Integrationspolitik des Landes zu steuern, vielmehr versucht das Gesetz, individuelles Verhalten vorzuschreiben. Da die Bereiche Ausländer- und Aufenthaltsrecht unter die konkurrierende Gesetzgebung fallen (zur Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern s. Kap. C.1.3.3), können die Länder Zugewanderten jedoch kaum Integrationspflichten auferlegen, die über das Bundesrecht hinausgehen. Entsprechend sind die Bestimmungen im BayIntG sehr kleinteilig; eine umfassende Regelung von Integration erfolgt nicht.

Besonders die drei ersten Landesintegrationsgesetze verankern Institutionen und Prozesse; sie widmen sich also den Rahmenbedingungen von Integrationspolitik (und nicht von Integration). Je nach Ausgestaltung und Umsetzung können diese Regelungen dazu führen, dass Integration stärker als Querschnittsaufgabe wahrgenommen und berücksichtigt wird (SVR-Forschungsbereich 2017c). Indem sie Grundsätze und Ziele der Integrationspolitik formulieren, können die Gesetze auch behördliches Ermessen leiten.<sup>185</sup> Diese Funktion übernehmen in anderen Ländern Auslegungshinweise oder Verwaltungsvorschriften (s. ausführlicher dazu Kap. C.3.5.4).

Daneben enthalten die Gesetze zum Teil integrationspolitische Maßnahmen. So schreiben sie in unterschiedlichem Ausmaß eine interkulturelle Öffnung der Verwaltung vor. Dies wird zwar auch in anderen Ländern angestrebt, ist dort aber nicht gesetzlich festgeschrieben (s. Kap. C.3.5.3). Das TIntG NW verankert darüber hinaus vier Förderlinien: für Kommunale Integrationszentren, Integrationsmaßnahmen freier Träger, Organisationen von Migrantinnen und Migranten und den Landesintegrationsbeirat (s. dazu auch Kap. C.3.5.2).

⚠ **Auf der symbolischen und kommunikativen Ebene erfüllen die Integrationsgesetze ähnliche Funktionen wie Integrationskonzepte: Sie werten Integration als Thema auf, vermitteln, dass dafür alle Fachbereiche gemeinsam verantwortlich sind, und senden Signale an die Verwaltung und an die Öffentlichkeit.**

All dies erfordert jedoch nicht zwangsläufig ein Integrationsgesetz: Einiges davon kann an anderer Stelle geregelt werden, entweder in einem eigenen Gesetz – wie dem Gesetz über die Beauftragte oder den Beauftragten für Flüchtlings-, Asyl- und Zuwanderungsfragen in Schleswig-Holstein – oder in allgemeinen Regelungen,

184 In den letzten Jahren wurde in einigen weiteren Ländern ein solches Landesgesetz angekündigt oder gefordert. Entsprechende Überlegungen gab es z. B. in Brandenburg (vgl. Parlamentarischer Beratungsdienst des Landtags Brandenburg 2016) und Sachsen. In Schleswig-Holstein brachte die CDU-Fraktion, die damals noch in der Opposition war, im Oktober 2016 einen Entwurf für ein Integrationsgesetz in den Landtag ein, der sich stark am Bayerischen Integrationsgesetz orientierte (vgl. SVR 2017f). Er wurde von den Regierungsfractionen abgelehnt. Nach dem Regierungswechsel im Jahr 2017 haben die neuen Regierungsparteien ein Landesintegrationsgesetz angekündigt (s. CDU/Grüne/FDP 2017: 85).

185 Diese ermessenleitende Funktion tritt an einigen Stellen deutlich zutage. So betonen z. B. das TIntG NW (§ 2 Abs. 9) und das PartIntG BW (§ 3 Abs. 1 Nr. 4), dass es im staatlichen Interesse liegt, Ausländerinnen und Ausländer einzubürgern, die die Voraussetzungen dafür erfüllen.

## Info-Box 13 Landesintegrationsgesetze in Deutschland

### Partizipations- und Integrationsgesetz Berlin (PartIntG BE, 2010)<sup>186</sup>

Das PartIntG BE versteht Integration als Teilhabe an allen gesellschaftlichen Bereichen. Diese Teilhabe muss der Staat ermöglichen und fördern. Das Gesetz verpflichtet die Berliner Verwaltung, sich interkulturell zu öffnen und insbesondere den Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund zu erhöhen. Es schreibt fest, dass auf der Landes- und der Bezirksebene Integrationsbeauftragte benannt werden müssen, und verankert auch den Landesbeirat für Migrations- und Integrationsfragen. Außerdem legt es fest, dass Menschen mit Migrationshintergrund in bestimmten Gremien zu beteiligen sind.

### Teilhabe- und Integrationsgesetz Nordrhein-Westfalen (TIntG NW, 2012)<sup>187</sup>

Auch das TIntG NW zielt darauf, gleichberechtigte Teilhabe zu fördern. Es schreibt ebenfalls eine interkulturelle Öffnung der Verwaltung vor und verankert den schon bestehenden Landesintegrationsrat. Außerdem legt es ein regelmäßiges Zuwanderungs- und Integrationsmonitoring fest. Darüber hinaus schafft das Land mit dem Gesetz eine neue Förderrichtlinie für Kommunale Integrationszentren (KI). Diese sollen als zentrale Struktur in allen Kreisen und kreisfreien Städten eingerichtet werden, um integrationspolitische Angebote zu koordinieren und die Integration vor allem im Bildungsbereich zu unterstützen. Eine Landesweite Koordinierungsstelle (LaKI) berät die KI und unterstützt den Erfahrungsaustausch. Damit werden für die Umsetzung des TIntG NW deutlich mehr Mittel bereitgestellt als für die anderen Landesintegrationsgesetze.

### Partizipations- und Integrationsgesetz Baden-Württemberg (PartIntG BW, 2015)<sup>188</sup>

Das PartIntG BW versteht Integration ebenfalls als gleichberechtigte Teilhabe. Es verlangt, dass die Landesverwaltung sich interkulturell öffnet und Menschen mit Migrationshintergrund in Gremien angemessen beteiligt. Außerdem wird vorgeschrieben, dass die Verwaltung mit dem Landesverband der kommunalen Migrantenvertretungen (LAKA) zusammenarbeitet und ein Landesbeirat für Integration eingerichtet wird. Den Kommunen wird freigestellt, ob sie vor Ort Integrationsbeiräte oder -ausschüsse bilden und Integrationsbeauftragte benennen.

### Bayerisches Integrationsgesetz (BayIntG, 2016)<sup>189</sup>

Das BayIntG spiegelt deutlich die Debatten wider, die die gestiegene Fluchtzuwanderung in den Jahren 2015 und 2016 ausgelöst hat: Es behandelt zum einen sicherheits- und ordnungspolitische Fragen. Zum anderen betont es eine Integrationspflicht der Zugewanderten: Diese müssten sich vor allem in kultureller Hinsicht integrieren und der ‚Leitkultur‘ anpassen. Eine wichtige Rolle spielt die Vermittlung der Rechts- und Werteordnung. Zudem definiert das Gesetz einzelne Tatbestände als Ordnungswidrigkeiten, die mit einem Bußgeld geahndet werden. Dazu gehört etwa die Aufforderung, einer anderen Rechtsordnung zu folgen.<sup>190</sup> Sowohl die Integrationsförderung als auch die Integrationspflicht bleiben im Gesetzestext jedoch eher vage; auch die ‚Leitkultur‘ hat keine klaren inhaltlichen Konturen (vgl. Funke 2017; SVR-Forschungsbereich 2017c: 13–14).<sup>191</sup> Wie die anderen Landesintegrationsgesetze verankert das bayerische Gesetz die Position eines oder einer Integrationsbeauftragten; diese(r) kann zudem einen Integrationsrat als beratendes Gremium hinzuziehen. Außerdem soll die „interkulturelle Sensibilität“ von Verwaltung und Bevölkerung gefördert werden.

186 Partizipations- und Integrationsgesetz des Landes Berlin vom 15. Dezember 2010 (GVBl. BE, S. 560).

187 Gesetz zur Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe und Integration in Nordrhein-Westfalen vom 14. Februar 2012 (GV. NW, S. 97).

188 Partizipations- und Integrationsgesetz für Baden-Württemberg vom 1. Dezember 2015 (GBl. BW, S. 1047).

189 Bayerisches Integrationsgesetz vom 13. Dezember 2016 (Bay. GVBl., S. 335).

190 Diese Regelung gilt für die gesamte Bevölkerung, also auch für Deutsche ohne Migrationshintergrund. Da sie im BayIntG steht, richtet sie sich aber offenbar in erster Linie an Zugewanderte. Dies suggeriert, dass Zugewanderte grundsätzlich andere Wertvorstellungen haben, während die Einheimischen alle in Übereinstimmung mit dem Gesetz leben und die als zentral geltenden Werte verinnerlicht haben (vgl. SVR 2017a: 158).

191 Entsprechend wurde das Gesetz bisher auch kaum angewendet, es hat die bestehende Praxis also nicht verändert (Bay. LT-Drs. 17/18118 und 17/18128).

Tab. C.3 Ausgewählte Inhalte der Landesintegrationsgesetze im Vergleich

		Berlin	Nordrhein-Westfalen	Baden-Württemberg	Bayern
Ziel		gleichberechtigte Teilhabe von Menschen mit und ohne Migrationshintergrund in allen gesellschaftlichen Bereichen			Wahrung der ‚Leitkultur‘ und des gesellschaftlichen Zusammenhalts
Gesetzesziele müssen berücksichtigt werden ...	von	Landes- und Bezirksbehörden, öffentlich-rechtlichen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen;  Unternehmen mit Mehrheitsbeteiligung des Landes*	Landesbehörden	Landesbehörden	Landesbehörden
	bei Regelungs- und Gesetzesvorhaben	ja	nein	ja	nein
Integrationsbeauftragte(r)	auf Landesebene	ja	nein (bestehen auf Bezirksebene)	nein	ja
	auf kommunaler Ebene	ja	nein	ja (optional)	keine Regelung
Integrations-(bei)rat/-ausschuss	auf Landesebene	ja, Fachbeirat mit gewählten Vertretern und Vertreterinnen von Migrantenorganisationen	ja, Verband der Migrantenvertretungen	ja, Verband der Migrantenvertretungen + Expertenbeirat	ja, Expertenbeirat zur Beratung der Integrationsbeauftragten (optional)
	auf kommunaler Ebene	ja (als Ausschuss)	keine Regelung	ja (gewählt oder als Ausschuss) (optional)	keine Regelung
interkulturelle Öffnung	Adressaten und Adressatinnen	Landes- und Bezirksverwaltung; öffentlich-rechtliche Körperschaften, Anstalten und Stiftungen;  Unternehmen mit Mehrheitsbeteiligung des Landes*	Landesverwaltung	Landesverwaltung; öffentlich-rechtliche Körperschaften, Anstalten und Stiftungen;  Kommunen und Gesellschaft**	keine Regelung (interkulturelle Sensibilität der Verwaltung soll gefördert werden)
	Maßnahmen	– Förderung der interkulturellen Kompetenz der Beschäftigten*** – Erhöhung des Anteils der Beschäftigten mit Migrationshintergrund – stärkere Beteiligung von Menschen mit Migrationshintergrund in Gremien			
verpflichtende Berichte über ...	Umsetzung des Gesetzes	alle 2 Jahre	alle 5 Jahre	alle 5 Jahre	nicht vorgesehen
	Stand der Integration	nicht vorgesehen	alle 5 Jahre + jährlicher statistischer Bericht	alle 5 Jahre	nicht vorgesehen

	Berlin	Nordrhein-Westfalen	Baden-Württemberg	Bayern
<b>Förderung kommunaler Integrationsmaßnahmen</b>	keine Regelung	Kommunale Integrationszentren (KI) und Landesweite Koordinierungsstelle (LaKI)	keine Regelung	keine Regelung
<b>weitere Regelungsbereiche</b>	Hochschulen, Feiertage, Bestattungen	Einbürgerung, Beschäftigung, Engagement, Gesundheit, Schule, berufliche Bildung, Jugendarbeit, Förderung freier Träger	Einbürgerung, Hochschulen, Feiertage, frühkindliche Bildung, Schule, berufliche Bildung, Beschäftigung, Justizvollzug	Sprach- und Integrationsförderung, Kulturvermittlung, Vermittlung der Rechts- und Wertordnung, frühkindliche Bildung, Schule, berufliche Bildung, Hochschulen, Medien, Sicherheit, Polizei, Wohnen

Anmerkungen: \* Hier soll das Land auf eine Umsetzung der Gesetzesziele hinwirken. \*\* Hier soll das Land eine interkulturelle Öffnung unterstützen. \*\*\* In Berlin wird interkulturelle Kompetenz nicht nur gefördert, sondern fließt in die dienstrechtliche Beurteilung ein. In Baden-Württemberg wurde sie in sechzehn Ausbildungsverordnungen als Ausbildungsziel verankert.

Quelle: eigene Zusammenstellung

die sich nicht in erster Linie auf Integration beziehen. Beispielsweise schreibt die Gemeinsame Geschäftsordnung des Senats von Berlin unabhängig vom PartIntG BE vor, dass bei der Gesetzesfolgenabschätzung die Frage der Integration zu berücksichtigen ist. Zudem garantieren die Integrationsgesetze in der Sache nicht automatisch eine bessere Politik. Als einfache Gesetze sind sie insofern nur eingeschränkt bindend, als sie die gesetzgebende Instanz nicht für die Zukunft auf bestimmte Ziele verpflichten können (Funke 2017: 52–55). Es geht hier eher um den symbolischen Akt: **Wenn etwas gesetzlich verankert wird, erscheint es verbindlicher, als wenn dasselbe in einem Integrationskonzept steht. Daher erhalten Integrationsgesetze in der Regel schon im Entstehungsprozess mehr Aufmerksamkeit als vermeintlich unverbindlichere Konzepte oder Strategien. Gleichzeitig sind die Landesintegrationsgesetze keine Weiterentwicklung oder Alternative zu einem Integrationskonzept. Denn die Konzepte umfassen deutlich mehr, als in Gesetzen geregelt werden kann** (s. Kap. C.3.1).

### C.3.3 Akteure und Akteurinnen der Integrationspolitik

In den meisten Bundesländern ist für die Integrationspolitik mittlerweile ein Integrationsministerium verantwortlich. Daneben gibt es oft Integrationsbeauftragte, -beiräte oder andere Einrichtungen. An diesen Institutionen lässt sich deutlich die gewachsene Bedeutung dieses Felds ablesen.<sup>192</sup>

#### C.3.3.1 Integration zwischen Fachbereichs- und Querschnittspolitik: Verortung in der Ministerialverwaltung

Seit 2005 wurde die Integrationspolitik in fast allen Bundesländern institutionell aufgewertet (Bogumil/Hafner 2017: 8–17; Reichersdorfer 2017; Schamburek 2016). Nordrhein-Westfalen richtete 2005 als erstes Flächenland ein ‚Integrationsministerium‘ ein: das Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration.<sup>193</sup> Diesem Beispiel sind seither fast alle Länder gefolgt: Derzeit haben elf der sechzehn Länder ein Ministerium mit „Integration“ im Titel (Abb. C.5, Tab. C.4).

192 Die folgende Darstellung stützt sich in weiten Teilen auf Bogumil/Hafner 2017.

193 Allerdings schuf Bremen bereits 1991 das Ressort „Kultur, Ausländerintegration und Jugendarbeit“, das 1995 aber wieder aufgelöst wurde.

Abb. C.5 Für Integration zuständige Ministerien in den Ländern



Quelle: eigene Darstellung, Stand: Februar 2018

Diese Ministerien sind allerdings nicht nur für Integration zuständig: In nahezu allen Ländern ist das Thema mit Sozial-, Arbeits- und/oder Familienpolitik und anderen verwandten Feldern kombiniert (Tab. C.4). Baden-Württemberg erprobte von 2011 bis 2016 das Modell eines Ministeriums, das sich ausschließlich mit Integrationsfragen beschäftigt. Es wurde von den anderen Bundesländern nicht übernommen und 2016 wieder abgeschafft.<sup>194</sup>

Die Ansiedlung von Integration im Arbeits- oder Sozialressort liegt nahe, da Integrationspolitik und (allgemeine) Arbeits- und Sozialpolitik eng miteinander zusammenhängen (s. Kap. C.1).<sup>195</sup> Die meisten Länder wählen damit allerdings einen anderen Zugang als der Bund: Hier liegt Integration zum größten Teil im Geschäftsbereich des Innenministeriums (BMI) (insbesondere das BAMF) – auch wenn das Bundesministerium für Arbeit und So-

<sup>194</sup> Das baden-württembergische Ministerium für Integration war zuständig für Integration, Flüchtlingsaufnahme und Einbürgerung. Es verfügte nur über 60 Stellen (Kostner 2017: 186). Nach dem Regierungswechsel 2016 wurden seine Zuständigkeiten verteilt auf das Ministerium für Soziales und Integration einerseits und das Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration andererseits. Diese Neuverteilung geht aber nicht auf eine systematische Evaluation des Modells zurück. Vielmehr setzten die jeweiligen Regierungsparteien unterschiedliche Schwerpunkte (Bogumil/Hafner 2017: 11).

<sup>195</sup> Die Ansiedlung im Familienressort (wie in Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen) erscheint weniger naheliegend, auch wenn es hier ebenfalls Schnittstellen gibt.

ziales (BMAS) ebenfalls für Integrationspolitik zuständig ist.<sup>196</sup> Gleichzeitig verantwortet das BMI auch migrationspolitische Angelegenheiten, also Zuwanderung, Asyl und Ausländerrecht. In den Ländern sind diese Bereiche dagegen meist getrennt: Während Integration beim Sozial- oder Familienministerium liegt, ist Zuwanderung im Fachbereich Inneres oder (seltener) Justiz verortet.

Vier Ausnahmen stechen hervor: In Thüringen und Schleswig-Holstein ist sowohl für Integration als auch für Migration das Justiz- bzw. das Innenministerium zuständig. Eine solche Zusammenfassung kann vorteilhaft sein, da Migrations- und Integrationspolitik eng zusammenhängen und einige Schnittstellen haben.<sup>197</sup> Die Ansiedlung im Innenministerium birgt allerdings die Gefahr, dass bei der Integrationsförderung eine ordnungsrechtliche Perspektive überwiegt. Im Gegensatz dazu haben sich Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen dafür entschieden, den Bereich Zuwanderung aus dem Innenministerium zu lösen und beim jeweiligen Ministerium für Familie und Integration anzusiedeln.<sup>198</sup> In diesen Fällen ist die zuständige Ministeriumsleitung jedoch nicht mehr Teil der Innenministerkonferenz, die zuwanderungspolitische Fragen zwischen den Bundesländern und mit dem Bund berät (Bogumil/Hafner 2017: 11). Daher sollte genau beobachtet werden, wie sich die derzeitige Verortung in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz bewährt.

**➊ Zusammenfassend ist festzustellen, dass sich aufgrund des Querschnittscharakters der Integrationspolitik keine zwingende oder natürliche Zuordnung zu einem bestimmten Ressort ergibt. Die Bundesländer gehen hier unterschiedliche Wege. Gleichwohl hat sich eine Präferenz dafür herausgebildet, Integration in einem Ressort mit Arbeit und Sozialem (und ggf. Familie) zusammenzufassen. Die meisten dieser Ministerien verstehen sich ausdrücklich als „Integrationsministerien“ (und tragen Integration auch im Titel), auch wenn Integration nur ein Themenbereich unter mehreren in ihrem Portfolio ist.**

### C.3.3.2 Abstimmung und Verhandlung: ressort- und länderübergreifende Zusammenarbeit

Integrationspolitik bewegt sich grundsätzlich in einem Spannungsfeld: Einerseits betrifft sie als Querschnittsaufgabe viele verschiedene Ressorts. In einem Integrationsministerium lässt sich daher nur ein integrationspolitischer ‚Kernbereich‘ zusammenfassen. Wichtige Zuständigkeiten verbleiben dagegen in anderen Ministerien, vor allem den Bereichen Soziales, Arbeit und Bildung. Andererseits erfordert eine strategisch ausgerichtete Integrationspolitik eine gewisse zentrale Steuerung und Abstimmung. Ein Ministerium, das sich ausschließlich mit Integration befasst, hat bzw. hätte nur sehr beschränkte Befugnisse. Damit kann es sich gegen andere, zumeist ungleich größere Ressorts schwer durchsetzen. Wenn eine Querschnittspolitik Erfolg haben soll, braucht sie durchsetzungsstarke Akteurinnen und Akteure, die sie über die Fachbereiche hinweg steuern und koordinieren können (Blätte 2017: 22–24; vgl. Blätte 2011; Bogumil/Hafner 2017: 12). **➋ Es erscheint daher sinnvoller, Integrationspolitik in einem großen Ressort mit guter Verhandlungsposition anzusiedeln. Dies hat sich in den Ländern offenbar auch bewährt.**<sup>199</sup>

Für die bereichsübergreifende Zusammenarbeit und Koordination haben viele Bundesländer interministerielle Arbeitsgruppen oder regelmäßig tagende Runden der Staatssekretärinnen und Staatssekretäre eingerichtet. Diese Gremien behandeln integrationspolitische (und häufig auch asyl- bzw. flüchtlingspolitische) Fragen; ihre Entscheidungen sind verbindlich. In Berlin, Hessen und Nordrhein-Westfalen befasst sich mit dem Thema Integration jeweils eine eigene Staatssekretärin bzw. ein Staatssekretär, in Bayern ein eigener Ministerialdirektor. In Sachsen gibt es eine Staatsministerin für Gleichstellung und Integration.<sup>200</sup> Diese hohe Position dürfte es erleichtern, sich mit anderen Häusern abzustimmen, denn die Staatssekretärinnen und -sekretäre bilden eine Schnittstelle zwischen Politik und Verwaltung und sind eng in die Regierungsarbeit einbezogen.

196 So beschäftigt sich das Referat IIa6 im BMAS mit „Grundsatzfragen der Migrations- und Integrationspolitik“. Eine mögliche Neuordnung im Zuge der Regierungsbildung 2018 konnte für dieses Gutachten nicht mehr berücksichtigt werden.

197 Gleichzeitig stehen Zuwanderungssteuerung und Integrationsförderung häufig in einem Spannungsverhältnis, da sich ihre Ziele und Maßnahmen zum Teil entgegenstehen. Zu diesem „Migrations-Integrations-Dilemma“ s. Blätte 2016.

198 Auch in den meisten anderen Ländern werden einzelne migrationspolitische Fragen im jeweiligen Integrationsministerium behandelt, besonders wenn sie mit der Aufnahme von Flüchtlingen zusammenhängen. Grundsätzlich ist für die Migrationspolitik aber weiterhin das Innenministerium zuständig.

199 Auch auf Bundesebene wird immer wieder über ein eigenes Integrationsministerium diskutiert. Der SVR hat sich aus den genannten Gründen wiederholt dagegen ausgesprochen (s. Info-Box 7 in Kap. C.1.3).

200 Die Konstruktion in Sachsen ist in mehrfacher Hinsicht einzigartig: Die Staatsministerin für Gleichstellung und Integration ist reguläre Ministerin und Mitglied des Kabinetts. Sie hat aber kein eigenes Ministerium, sondern ist dem Ministerium für Soziales und Verbraucherschutz zugeordnet. Dort leitet sie den Geschäftsbereich Gleichstellung und Integration, der außerhalb der regulären Verwaltungsstruktur liegt (vgl. Bogumil/Hafner 2017: 13).

Tab. C.4 Verortung der Integrationspolitik in den Landesregierungen

Bundesland	Ministerium, Abteilungen, Referate	Kombination mit dem Ressort ...		
		Soziales	Arbeit	Familie
BW	Ministerium für Soziales und Integration • Abteilung „Integration“ – fünf Referate	✓	–	✓
BY	Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration • Abteilung „Integration und Migration, Vertriebene, Europapolitik“ – eigener Ministerialdirektor – drei integrationsbezogene Referate – Referatsgruppe „Asyl“	✓	✓	✓
BE	Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales • Abteilung „Integration und Migration“ – eigener Staatssekretär für Integration – Abteilungsleiter ist gleichzeitig „Beauftragter des Berliner Senats für Integration und Migration“ – vier Referate	✓	✓	–
BB	Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie • Abteilung „Frauen, Soziales, Familie, Integration“ – Referat „Zuwanderung, Integration“	✓	✓	✓
HB	Senatorin für Soziales, Jugend, Frauen, Integration und Sport • Referat „Integrationspolitik, Migrations- und Integrationsbeauftragte“ direkt dem Staatsrat zugeordnet	✓	–	✓
HH	Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration • „Amt für Arbeit und Integration“ – Referat „Integration, Zivilgesellschaft, Opferschutz“	✓	✓	✓
HE	Ministerium für Soziales und Integration • Abteilung „Integration“ – eigener Staatssekretär ist gleichzeitig „Bevollmächtigter für Integration und Antidiskriminierung“ – fünf Referate	✓	✓	✓
MV	Ministerium für Soziales, Integration und Gleichstellung • Abteilung „Soziales und Integration“ – Referat „Zuwanderung und Integration“	✓	–	✓
NI	Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung • Abteilung „Migration und Generationen“ – zwei integrationsbezogene Referate	✓	–	✓
NW	Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration • Abteilung „Integration“ – eigene Staatssekretärin – zwei Gruppen, jew. vier Referate • Abteilung „Ausländer- und Flüchtlingsangelegenheiten“ – zwei Gruppen, jew. vier Referate	–	–	✓
RP	Ministerium für Familie, Frauen, Jugend, Integration und Verbraucherschutz • Abteilung „Integration und Migration“ – drei integrationsbezogene Referate – Referat „Ausländerrecht, Asylrecht und Einbürgerung“	–	–	✓
SL	Ministerium für Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie • Stabsstelle „Integration“	✓	–	✓

Bundesland	Ministerium, Abteilungen, Referate	Kombination mit dem Ressort ...		
		Soziales	Arbeit	Familie
SN	Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz • separater Geschäftsbereich „Gleichstellung und Integration“ – eigene Staatsministerin – ein integrationsbezogenes Referat	✓	–	✓
ST	Ministerium für Arbeit, Soziales und Integration • Abteilung „Arbeit und Integration“ – zuständige Staatssekretärin verantwortet noch Abteilung „Familie“ und ist gleichzeitig Integrationsbeauftragte – ein integrationsbezogenes Referat	✓	✓	✓
SH	Ministerium für Inneres, ländliche Räume und Integration • Abteilung „Integration und Zuwanderung“ – zuständiger Staatssekretär „Integration“ verantwortet auch die Abteilungen „Polizei“ und „Verfassungsschutz“ – zwei integrationsbezogene Referate – Referat „Aufenthalts-, Asyl- und Freizügigkeitsrecht“	–	–	–
TH	Ministerium für Migration, Justiz und Verbraucherschutz • Abteilung „Migration und öffentliches Recht“ – ein integrationsbezogenes Referat – Referat „Ausländer- und Asylrecht“	–	–	–

Quelle: Bogumil/Hafner 2017: 9–10, aktualisiert und erweitert; Stand: Februar 2018

Auch für den Austausch zwischen den Bundesländern und mit dem Bund gibt es seit 2007 einen festen Ort: die Konferenz der für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister/Senatorinnen und Senatoren (IntMK). Hier stimmen die Länder untereinander ihre Politik ab, tauschen Erfahrungen aus und formulieren gegenüber dem Bund gemeinsame Positionen.<sup>201</sup> Im Bundesrat wurde 2015 der bisherige Ausschuss für Arbeit und Sozialpolitik umbenannt in „Ausschuss für Arbeit, Integration und Sozialpolitik“. Diese Umbenennung verdeutlicht ebenfalls die gestiegene Bedeutung des Politikfeldes, aber auch den hohen Abstimmungsbedarf zwischen Bund und Ländern.

### C.3.3.3 Die Ausstattung der Ministerien: mit den Aufgaben gewachsen

❗ **Die gestiegene Bedeutung der Integrationspolitik zeigt sich nicht nur darin, dass immer mehr Länder ein Ministerium einrichten, das explizit auch für Integration zuständig ist. In den letzten zehn Jahren sind in den Landesregierungen auch deutlich mehr Referate entstanden, die sich ausdrücklich mit Integrationsthemen befassen:** Waren es im Jahr 2006 deutschlandweit

nur einige wenige, sind es im November 2017 bereits 39 (Reichersdorfer 2017: 80–81; Bogumil/Hafner 2017: 13).

Wie viele Referate sich mit Integrationspolitik beschäftigen und wie sie angeordnet sind, ist in den Bundesländern sehr unterschiedlich. Die wenigsten finden sich in Ostdeutschland (ohne Berlin): Hier wurde jeweils nur ein Referat zu Integration eingerichtet. In Nordrhein-Westfalen sind es dagegen acht, Hessen und Baden-Württemberg haben jeweils fünf Referate zu Integrations-themen. In diesen drei Ländern sind die Referate jeweils zu einer Abteilung zusammengefasst, die sich nur mit Integration beschäftigt. In anderen Ländern sind die integrationsbezogenen Referate Abteilungen zugeordnet, die auch andere Themen bearbeiten. Das sind in Bayern, Berlin, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Thüringen Migrationsthemen, in den anderen Bundesländern Themen aus der Arbeits-, Sozial- oder Gleichstellungspolitik. Bremen, Sachsen und das Saarland behandeln das Thema Integration außerhalb der regulären Abteilungsstruktur in gesonderten Referaten oder in Form einer Stabsstelle (Tab. C.4).

Indem sich das Politikfeld Integration zunehmend verfestigte und verzweigte, wurden auch die jeweiligen

201 Über dieses länderübergreifende Forum können die Länder auch Politiken voneinander übernehmen. Nicht zuletzt die Verbreitung der Integrationsministerien ist wohl auch darauf zurückzuführen, dass die IntMK einen gewissen Anpassungsdruck erzeugte (Blätte 2017: 19).

Referate finanziell besser ausgestattet: Zwischen 2005 und 2015 haben sich ihre Ausgaben verdreifacht, von 23,7 Millionen Euro auf 84,5 Millionen Euro (Reichersdorfer 2017: 81–83). Dabei handelt es sich jedoch nur um diejenigen Mittel, die die jeweiligen Referate selbst verausgabt haben; integrationsbezogene Ausgaben anderer Referate oder Ministerien sind darin nicht enthalten. Wie viel für Integrationspolitik insgesamt ausgegeben wurde, lässt sich kaum beziffern, denn die Haushaltspläne der Länder weisen diese Ausgaben nicht immer gesondert aus. Ein Ländervergleich ist deshalb nicht möglich.<sup>202</sup> Zudem ist die Abgrenzung integrationspolitischer Ausgaben schwierig, denn auch Maßnahmen, die nicht explizit oder ausschließlich der Integrationsförderung zugeordnet werden können, können integrationspolitischen Zielen dienen und eine starke integrationspolitische Wirkung entfalten.

Unterhalb der Ebene der Landesregierung werden migrations- und integrationsbezogene Aufgaben in den Flächenländern auch von den sog. Mittelinstanzen wahrgenommen, also von Bezirksregierungen, Regierungspräsidien, Landesverwaltungsämtern und ähnlichen Institutionen. Auch hier ist die institutionelle Organisation sehr vielfältig: In Nordrhein-Westfalen übernimmt die Bezirksregierung Arnsberg viele integrationsbezogene Aufgaben für das gesamte Bundesland; in anderen Ländern sind die Zuständigkeiten regional verteilt. Bei der Arbeit der Mittelinstanzen liegt der Schwerpunkt in der Migrations- und Ordnungspolitik (Bogumil/Hafner 2017: 13–16).

#### C.3.3.4 Integrationsbeauftragte: vom unabhängigen Korrektiv zu einem Teil der Regierung?

In den 1980er und 1990er Jahren wurden in vielen Bundesländern Integrationsbeauftragte berufen. Sie sollten Ansprechpersonen und Ombudsstellen für Zugewanderte sein und deren Interessen gegenüber der Regierung vertreten. Entsprechend wurden sie außerhalb der regulären Verwaltungsstruktur angesiedelt. Die Integrationsbeauftragten verstanden sich meist als liberaler Gegenpart zu den Innenministerien, die eher ordnungspolitisch ausgerichtet sind (Thränhardt 2012). Seit der Jahrtausendwende werden diese vormals unabhängigen Beauftragten zunehmend in die Verwaltung und das reguläre operative Geschäft eingebunden und bilden die „zuständige Stelle“ für Integration (ausführlich zur Entwicklung der Landesintegrationsbeauftragten Michna 2008; Nick-Magin 2011). Sie sollen weiterhin die Interessen der Bevölkerung mit

Migrationshintergrund vertreten, zugleich aber auch die Regierung beraten und politische Maßnahmen anregen (Bogumil/Hafner 2017: 21). Sie haben dabei meist eine Querschnittsfunktion inne.

Derzeit haben dreizehn Länder eine Integrationsbeauftragte oder einen Integrationsbeauftragten (nur Hamburg, Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg verzichten darauf). Ihr Aufgabenprofil und ihr Einfluss unterscheiden sich von Land zu Land (Bogumil/Hafner 2017: 17–22). Integrationsbeauftragte lassen sich grob in drei Gruppen einteilen (Tab. C.5) (vgl. Reichersdorfer 2017: 75–78):

- (1) Die erste Gruppe bilden jene, die in die Linienorganisation der Verwaltung eingebunden sind und zugleich hohe Ämter in den Ministerien bekleiden. In Berlin übernimmt der für Integration zuständige Abteilungsleiter diese Funktion, in Bremen ist es die Referatsleiterin. In Hessen und Sachsen-Anhalt ist der oder die Integrationsbeauftragte der zuständige Staatssekretär bzw. die Staatssekretärin, im Saarland ist es gar die Ministerin.
- (2) Die zweite Gruppe besteht aus Integrationsbeauftragten, die als Stabsstelle eine Sondereinheit innerhalb der Ministerialverwaltung bilden. Dies ist in den meisten ostdeutschen Bundesländern und in Rheinland-Pfalz der Fall.
- (3) Zur dritten Gruppe gehören die unabhängigen Beauftragten. Eine Besonderheit bilden hier der schleswig-holsteinische Flüchtlingsbeauftragte und der sächsische Ausländerbeauftragte, denn sie werden vom Landtag gewählt und sind dort angesiedelt.<sup>203</sup>

Beauftragte des Typs (3) entsprechen am ehesten dem klassischen Profil von unabhängigen Beauftragten. Sie sollen die Regierung kontrollieren und ggf. auf Mängel hinweisen. Gleichzeitig können sie nur begrenzt Einfluss nehmen, besonders wenn sie kein oder nur sehr wenig Personal zur Verfügung haben.

Beauftragte des Typs (1) haben dagegen meist mehr Gestaltungsmöglichkeiten: „[D]ie Einbindung innerhalb der regulären ministerialen Strukturen eröffnet dem Integrationsbeauftragten einen viel größeren Einfluss in allen Phasen des Politikzyklus, als ihn ein außerhalb dieser Strukturen stehender Akteur ausüben könnte“ (Bogumil/Hafner 2017: 21). Andererseits sind diese Beauftragten Teil der Verwaltungshierarchie und damit weisungsgebunden. Sie können nicht wirklich Kontrolle ausüben oder Kritik üben.

202 Der Diversitätsmonitor der Bertelsmann Stiftung hat versucht, alle integrationsbezogenen Ausgaben der Länder zu erfassen (Bartig/Bosswick/Heckmann 2017: 407–423). Dabei berücksichtigt er in den meisten Ländern auch Ausgaben für die Unterbringung und Versorgung von Flüchtlingen, zum Teil auch Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) oder Mehrausgaben für Verwaltungspersonal. Diese zuwanderungsbezogenen Ausgaben machen in einigen Ländern weit über 90 Prozent der genannten Summe aus. In anderen Ländern wurden sie dagegen nicht oder nur in Teilen einbezogen. Die integrationspolitischen Ausgaben lassen sich somit nicht über die Länder hinweg vergleichen.

203 Der oder die sächsische Ausländerbeauftragte wird aus den Reihen der Landtagsmitglieder gewählt; bei der bzw. dem Flüchtlingsbeauftragten in Schleswig-Holstein handelt es sich hingegen um eine externe Person.

Tab. C.5 Die Integrationsbeauftragten der Länder

Typ 1 Personalunion in der Ministerialbürokratie	Typ 2 separate Einheit (Stabsstelle)	Typ 3 unabhängige Stellung
Berlin Bremen Hessen Saarland Sachsen-Anhalt	Brandenburg Mecklenburg-Vorpommern Rheinland-Pfalz Thüringen	Bayern Niedersachsen Schleswig-Holstein Sachsen

Quelle: eigene Darstellung; Stand: Januar 2018

Nur selten sind die Befugnisse der Beauftragten durch Gesetze oder Verordnungen festgeschrieben.<sup>204</sup> Darum hängt es häufig von der jeweiligen Person ab, wie das Amt ausgefüllt wird: „Gerade das eher unspezifische Aufgabenfeld und die meist geringen formellen Beteiligungsrechte verlangen eine hohe Kommunikations- und Durchsetzungsfähigkeit“ (Bogumil/Hafner 2017: 21).

Einige Bundesländer (Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Hamburg) verzichten ganz auf die Position eines oder einer Integrationsbeauftragten. Zum Teil ist Integration als Querschnittsaufgabe in ihren Ressorts so fest verankert, dass sie diese Konstruktion nicht (mehr) für nötig halten. Dies könnte auf eine Entwicklung hindeuten: **Unabhängige Beauftragte waren in der Vergangenheit erforderlich, um das Thema Integration überhaupt auf die Tagesordnung zu bringen und auszuarbeiten.** Möglicherweise hat sich diese Struktur mittlerweile überlebt. Für Grundsatzfragen und Koordinationsaufgaben sind nun starke Integrationsministerien zuständig, die weitaus mehr Durchsetzungskraft und Ressourcen haben als die Beauftragten; und in allen Ressorts besteht ein Bewusstsein für die Querschnittsaufgabe Integration (vgl. Nick-Magin 2011: 168–175). Mit dem Zuwanderungsgesetz wurden zudem flächendeckend Härtefallkommissionen eingeführt; diese haben zum Teil die Ombudsfunktion der Integrationsbeauftragten übernommen.

### C.3.3.5 Interessenvertretungen und Beiräte: Beratende mit begrenztem Einfluss

Manche Länder haben für den Themenkomplex Integration beratende Gremien oder Beiräte eingerichtet. Dabei lassen sich zwei Typen unterscheiden (Bogumil/Hafner 2017: 24): In einigen Ländern (etwa Hessen, Rheinland-Pfalz, Sachsen oder Bayern) handelt es sich um Fachgremien. Expertinnen und Experten, Vertreterinnen und Vertreter von Verbänden und Nichtregierungsorganisationen sowie Personen des öffentlichen Lebens werden in den Beirat berufen, um die Landesregierung bzw. im Fall Bayerns die Integrationsbeauftragte zu beraten. Die Mitglieder des Bremer Rates für Integration werden dagegen nicht allein von der Regierung benannt, sondern von verschiedenen Akteursgruppen (etwa Wohlfahrtsverbänden, religiösen Gemeinschaften und Elternvertretungen).

In anderen Ländern haben die Beiräte den Charakter von Partizipationsgremien: Sie bieten ein Forum, in dem Menschen mit Migrationshintergrund ihre Interessen vertreten. Dabei stützen sie sich entweder auf gewählte Vertretungen der Bevölkerung mit Migrationshintergrund auf kommunaler Ebene (s. dazu Info-Box 15 in Kap. C.4.1) oder auf Vereine, Verbände und Organisationen. Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg greifen hier auf die Dachverbände der kommunalen Integrations(bei)räte zurück.<sup>205</sup> In anderen Ländern, etwa Sachsen-Anhalt,

204 Die Beauftragten in Sachsen und Schleswig-Holstein haben in dieser Hinsicht eine herausgehobene Stellung: Ihre Funktion und ihre Befugnisse sind gesetzlich festgeschrieben. In beiden Ländern muss die Landesregierung bei Gesetzentwürfen oder Verordnungen zum Zuwanderungs- bzw. Ausländerrecht die Beauftragten anhören; diese können in den zuständigen Ausschüssen Stellung nehmen und Akteneinsicht verlangen. In Thüringen bestimmt die Gemeinsame Geschäftsordnung der Ministerien, dass der oder die Ausländerbeauftragte von der Landesregierung in die Programmentwicklung einbezogen werden muss. In Berlin schreibt das PartIntG BE vor, dass der oder die Integrationsbeauftragte im Gesetzgebungsprozess beteiligt werden muss.

205 Die Dachverbände sind ein Zusammenschluss der gewählten kommunalen Integrations(bei)räte in dem jeweiligen Land. Diese Institutionen können sich damit – anders als die reinen Fachgremien – auf eine gewisse (wenn auch begrenzte) demokratische Legitimation berufen; s. dazu auch Kap. C.4.1, Info-Box 15. Sie verstehen sich als Interessenvertretung für Migrantinnen und Migranten und können insbesondere dazu beitragen, Erfahrungen von der kommunalen Ebene in die Landespolitik einzuspeisen. In beiden genannten Ländern legt das Integrationsgesetz fest, dass das Land den jeweiligen Zusammenschluss fördert und der Beirat als beratendes Gremium in die Politik einbezogen wird.

übernehmen Netzwerke der Migrantenorganisationen auf Landesebene diese Rolle. Die Landesbeiräte in Berlin und Hamburg bestehen zum Teil (Berlin) bzw. vollständig (Hamburg) aus Personen, die von Migrantenorganisationen aufgestellt und gewählt wurden.<sup>206</sup>

❗ **Diese Zusammenarbeit mit Organisationen und Verbänden von Menschen mit Migrationshintergrund soll sicherstellen, dass deren Interessen im politischen Prozess stärker berücksichtigt werden. Gleichzeitig gewinnen die Länder dadurch Ansprech- und Kooperationspartner und -partnerinnen, die einen direkten Zugang zur Zielgruppe haben** (Gesemann/Roth 2015: 99–107). Gesetzlich verankert sind diese Beiräte allerdings nur in den vier Ländern, die ein Integrationsgesetz haben. Damit sind ihre Befugnisse meist kaum oder gar nicht festgelegt. Inwieweit sie die Landespolitik tatsächlich beeinflussen können, ist bisher nicht untersucht.

### C.3.4 Integrationspolitik durch allgemeine Maßnahmen: Bildung und Wohnen

Integrationspolitik erfolgt einerseits über allgemeine politische Maßnahmen, andererseits durch spezielle Maßnahmen, d. h. als Integrationspolitik im engeren Sinne (zur Unterscheidung von allgemeinen und speziellen Maßnahmen s. Kap. C.1.3.2). Das gilt für die Landesebene genauso wie auf Bundesebene. Dabei dürfte die Ausgestaltung der Regelsysteme die gesellschaftlichen Bedingungen für Teilhabe stärker beeinflussen als spezielle Maßnahmen. Ein zentraler Bereich ist hier die Bildungspolitik. Gerade in den letzten Jahren haben aber auch die Wohnungspolitik bzw. Wohnraumförderung und die Stadtentwicklungspolitik an Bedeutung gewonnen.

#### C.3.4.1 Integration im Bildungsföderalismus

❗ **Das Bildungssystem spielt für gelingende Integration eine zentrale Rolle, denn die Bildung einer Person bestimmt maßgeblich deren Chancen auf gesellschaftliche Teilhabe. Gleichzeitig ist die Bildungspolitik der**

**Bereich, den die Länder am stärksten gestalten können; die sog. Kulturhoheit der Länder ist das Kernstück ihrer Eigenstaatlichkeit.**

#### Schulpolitik der Länder

Die Schulpolitik der Länder unterscheidet sich zum einen in strukturellen und organisatorischen Fragen (ausführlich dazu Avenarius/Füssel 2008): Die Primarstufe umfasst in den meisten Ländern vier Jahre, in Berlin und Brandenburg sechs Jahre;<sup>207</sup> in der Sekundarstufe I bieten einige Länder drei oder vier Formen allgemeinbildender Schulen an, andere nur zwei;<sup>208</sup> das Abitur wird (zum Teil je nach Schulart) in der 12. oder in der 13. Klasse abgelegt. Auch Inklusion und Ganztagsangebote werden in den Ländern unterschiedlich umgesetzt. Zum anderen regeln die Länder die Inhalte der Bildung: Die angebotenen Fächer und ihr Umfang unterscheiden sich von Land zu Land, etwa bei Fremdsprachen, Informatik oder dem Religionsunterricht. Die Länder geben Lernziele, Lehrpläne, Stundentafeln und Bewertungskriterien vor und genehmigen die Lehrbücher; außerdem üben sie grundsätzlich die Schulaufsicht aus.<sup>209</sup>

Darüber hinaus regelt das Schulrecht der Länder die Rechte und Pflichten von Schülerinnen und Schülern, Eltern und Lehrkräften; es bestimmt aber auch, wie die Schulen finanziell und personell ausgestattet werden und welchen Entscheidungsspielraum die Schulleitungen haben. Nicht zuletzt regelt es, wie die Lehrkräfte an den Hochschulen ausgebildet werden. Auch für Kindertagesstätten können die Länder u. a. Bildungspläne verabschieden und festlegen, welche Anforderungen pädagogische Fachkräfte erfüllen müssen.<sup>210</sup>

#### Ungleichheit im Bildungssystem

In Sachen Integration richten sich hohe Erwartungen auf das Bildungssystem, denn Bildung gilt als „Schlüssel zur Integration“. Die Schulen als „Integrationsmotor“ sollen nicht nur Kindern, sondern auch ihren Eltern den Weg zu gesellschaftlicher Teilhabe ebnen (vgl. SVR 2017a: 126). Diese Aufgabe erfüllt das Bildungssystem bisher allerdings unzureichend: Kinder mit Migrationshintergrund werden häufiger als Gleichaltrige ohne Migrationshinter-

206 Der Berliner Landesbeirat für Integrations- und Migrationsfragen bildet eine Mischform: Ein Teil seiner Mitglieder wird auf diese Weise gewählt; der andere Teil besteht aus Funktionsträgerinnen und -trägern aus der Politik und verschiedenen Verbänden und Einrichtungen.

207 Internationale Studien deuten darauf hin, dass eine frühe Zuteilung zu weiterführenden Schulen Ungleichheiten verstärkt. Das trifft besonders Schülerinnen und Schüler aus sozioökonomisch benachteiligten Familien und Familien mit Migrationshintergrund (OECD 2011: 56–63).

208 Hinzu kommen Förder- oder Sonderschulen und verschiedene Schularten mit beruflichen Bildungsgängen, die meist zur Fachhochschulreife führen, etwa Fachoberschulen oder berufliche Gymnasien.

209 Die Dienstaufsicht umfasst die Aufsicht über die Lehrkräfte und Schulleitungen; unter die Fachaufsicht fällt die Unterrichts- und Erziehungsarbeit der öffentlichen Schulen, und im Rahmen der Rechtsaufsicht wird die Rechtmäßigkeit der Verwaltung der äußeren Schulangelegenheiten kontrolliert. In einzelnen Ländern wurde die Dienstaufsicht über die Lehrkräfte auf die Schulleitung übertragen.

210 Kindertageseinrichtungen sind Einrichtungen der Jugendhilfe, und diese fällt als Teil der Fürsorge unter die konkurrierende Gesetzgebung. Der Bund kann im Bereich der öffentlichen Fürsorge gesetzgeberisch tätig werden, wenn gesamtstaatliche Interessen dies erfordern, etwa um im Bundesgebiet gleichwertige Lebensverhältnisse herzustellen oder die Rechts- oder Wirtschaftseinheit zu wahren.

grund verspätet eingeschult, und nach Schulleistungsstudien sind ihre Kompetenzen schon am Ende der Grundschule durchschnittlich geringer entwickelt (s. zuletzt Wendt/Schwippert 2017). In der Sekundarstufe werden diese Leistungsunterschiede noch größer. Jugendliche mit Migrationshintergrund besuchen seltener das Gymnasium und häufiger die Haupt- bzw. Mittelschule, sie machen seltener das Abitur und verlassen die Schule häufiger ohne Abschluss (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2016: 170–176).

Diese Unterschiede lassen sich zu einem erheblichen Teil auf den sozioökonomischen Hintergrund der Eltern zurückführen.<sup>211</sup> So verringern sich die Leistungsunterschiede zwischen Kindern mit und ohne Migrationshintergrund, wenn die soziale Herkunft berücksichtigt wird. Viele Kinder mit Migrationshintergrund sind demnach doppelt benachteiligt: einerseits durch den Migrationshintergrund, andererseits durch den sozioökonomischen Status der Eltern, der im Durchschnitt niedriger ist als bei Familien ohne Migrationshintergrund (SVR-Forschungsbereich 2016b: 7–13; Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2016: 168–169; Diehl/Hunkler/Kristen 2016) (s. Kap. C.1.2.1). **➔ Ihre Lernergebnisse und Bildungsabschlüsse könnten sich also verbessern, wenn man den Bildungserfolg von der sozialen Herkunft bzw. dem Elternhaus entkoppeln könnte. Das würde nicht nur Kindern mit Migrationshintergrund nützen, sondern ebenso Kindern aus sozial benachteiligten Familien ohne Zuwanderungsgeschichte.**

#### Ansätze zur Entkopplung von sozialer Herkunft und Bildungserfolg

Die Bundesländer können auf verschiedene Weise dazu beitragen, diese Verbindung von Bildungserfolg und sozialer Herkunft zu lösen und damit auch Integration zu fördern (vgl. SVR-Forschungsbereich 2016b: 33–34):

- **➔ Um Startnachteile frühzeitig auszugleichen, sollten alle Kinder eine hochwertige frühkindliche Bildung erhalten.**<sup>212</sup> Dabei muss in allen Kindertages-

einrichtungen eine qualitätsgesicherte pädagogische Betreuung gewährleistet sein. Dazu sollten die Länder vor allem sicherstellen, dass den Kitas genügend pädagogisches Fachpersonal zur Verfügung steht und dieses entsprechend aus- und weitergebildet wird; außerdem müssen geeignete Konzepte zur frühkindlichen Sprachförderung entwickelt und umgesetzt werden.<sup>213</sup>

- **➔ Die Lehrkräfte müssen in Aus- und Fortbildung besser darauf vorbereitet werden, mit Vielfalt umzugehen und Sprachfähigkeiten gezielt zu fördern** (vgl. Georgi 2015b: 19–20). Einige Länder schreiben vor, dass im Rahmen des Lehramtsstudiums Sprachförderkompetenz in allen Fächern vermittelt werden muss. VIELERORTS entscheiden die Hochschulen jedoch selbst, ob und wie sie ihre Studierenden auf die Vielfalt im Klassenzimmer vorbereiten – mit sehr unterschiedlichen Ergebnissen (vgl. SVR-Forschungsbereich/Mercator-Institut für Sprachförderung und Deutsch als Zweitsprache 2016).<sup>214</sup>
- **➔ Bei den Schulen sollte sich die finanzielle Ausstattung danach richten, welche Herausforderungen sie jeweils bewältigen müssen:** Wenn an einer Schule besonders viele Kinder aus Familien mit Migrationshintergrund oder mit einem niedrigen sozioökonomischen Status beschult werden, benötigt die Schule mehr Lehrpersonal, um Kinder mit Startnachteilen angemessen fördern zu können. Manche Länder setzen das bereits um, indem sie einige (zusätzliche) Stellen nach einem Sozialindex zuweisen (Info-Box 14).
- **➔ Der rhythmisierte Ganztags sollte schneller ausgebaut werden.** Wenn Ganztagschulen entsprechend ausgestattet sind, können sie gute Rahmenbedingungen bieten, um besonders die psychosoziale Entwicklung der Kinder und Jugendlichen zu unterstützen (StEG-Konsortium 2016).<sup>215</sup>
- **➔ Sprachbildung sollte grundsätzlich durchgängig erfolgen: In allen Fächern sollten bildungssprachliche Deutschkenntnisse zum Thema gemacht und vermittelt werden.** Dabei sollten auch gezielt die Stär-

211 Gemeint sind hier sowohl das Haushaltseinkommen als auch der Bildungsstand der Eltern.

212 Mittlerweile besuchen fast alle Drei- bis Sechsjährigen unabhängig von ihrer Herkunft eine Kindertageseinrichtung. Bei den unter Dreijährigen tun dies jedoch noch deutlich mehr Kinder ohne Migrationshintergrund (s. Kap. C.2.1.1).

213 Das Land Niedersachsen beispielsweise fördert Sprachbildung und Sprachförderung im Elementarbereich auf verschiedene Weise: Es unterstützt die Einrichtungen dabei, Konzepte für Sprachförderung zu entwickeln und in den Kita-Alltag einzubauen. Außerdem fördert es die Entwicklung und Durchführung konkreter Fördermaßnahmen oder -projekte und die Qualifizierung der Fachberatung.

214 Das Bund-Länder-Programm „Qualitätsoffensive Lehrerbildung“ hat sich zum Ziel gesetzt, die Lehrkräfteausbildung zu verbessern. Als einen Ansatz dazu benennt es die „Fortentwicklung der Lehrerbildung in Bezug auf die Anforderungen der Heterogenität und Inklusion“, s. [www.qualitaetsoffensive-lehrerbildung.de](http://www.qualitaetsoffensive-lehrerbildung.de) (18.01.2018). Auch viele Stiftungen sind in diesem Bereich aktiv, beispielsweise fördern der Stifterverband und die Schöpflin-Stiftung das Hochschulnetzwerk „Stark durch Diversität: Förderung interkultureller Kompetenzen in der Lehrerbildung“. Die Stiftung Mercator entwickelt im Projekt „ProDaZ“ gemeinsam mit der Universität Duisburg-Essen ein Konzept, um Sprachförderkompetenzen in alle Lehramtsstudiengänge zu integrieren.

215 Ganztagschulen bieten besonders viel Potenzial, wenn sie sich in ihrem Umfeld vernetzen und eng mit Kitas, außerschulischen Bildungsträgern und anderen Einrichtungen zusammenarbeiten. Die Freudenberg Stiftung unterstützt diese Vernetzung bundesweit an zehn Modellstandorten mit ihrem 10-Jahres-Programm „Ein Quadratkilometer Bildung“, dessen Herzstück die wissenschaftlich erforschte Pädagogische Werkstatt ist, s. [www.ein-quadratkilometer-bildung.org](http://www.ein-quadratkilometer-bildung.org) (22.01.2018). Zudem gelingt es Ganztagschulen besser, Eltern durch niedrigschwellige Angebote einzubinden (SVR-Forschungsbereich 2014b).

## Info-Box 14 Bedarfsbezogene Schulfinanzierung mit einem Sozialindex

Wenn eine Schule von vielen Kindern besucht wird, die aus Familien mit Migrationshintergrund oder mit einem niedrigen sozialen Status stammen, ist das eine besondere Herausforderung. Um ihre Schülerinnen und Schüler zu hohen Bildungsabschlüssen zu führen, benötigt eine solche Schule mehr Personal, insbesondere für Sprachförderung. Wie die Länder den Schulen zusätzliche Stellen zuteilen, ist sehr unterschiedlich. Entscheidend ist dafür häufig die Einschätzung der jeweiligen Schulbehörde. Die Kultusbehörden in Bremen, Hamburg, Hessen und Nordrhein-Westfalen vergeben einen (kleinen) Teil ihrer Lehrkraftstellen nach einem Sozialindex. Dieser bildet die Standortbedingungen und die Schülerschaft für jede einzelne Schule ab.

Auch andere Länder nutzen bei der Zuteilung von Mitteln schulbezogene Daten. Doch nicht in allen Bundesländern liegen Daten vor, die so kleinräumig und detailliert sind, dass sie die Standortbedingungen der einzelnen Schulen abbilden. Bevor ein solcher Verteilungsmechanismus eingeführt wird, muss also sichergestellt werden, dass landesweit entsprechende Daten einheitlich erhoben und gepflegt werden (ausführlich dazu SVR-Forschungsbereich 2016c).

ken der Schülerinnen und Schüler berücksichtigt werden, beispielsweise Mehrsprachigkeit oder ein hohes Bildungsstreben in der Familie.

### C.3.4.2 Teilhabe auf dem Wohnungsmarkt

Besonders in beliebten Groß- und Universitätsstädten sind die Mieten in den letzten Jahren deutlich gestiegen. Dadurch fällt es Einzelpersonen und Familien mit niedrigem Einkommen zunehmend schwer, bezahlbare Wohnungen zu finden (Lebuhn et al. 2017; Prognos 2017).<sup>216</sup> Beobachterinnen und Beobachter sprechen von einem „Wohnungsmarkt aus dem Gleichgewicht“, manche gar von „Wohnungsnot“ (Mense et al. 2016; ähnlich von Einem 2016).

#### Ursachen für den Wohnungsmangel

Der Anstieg der Mieten in einigen Städten ist sowohl auf die veränderte Nachfrage am Wohnungsmarkt zurückzuführen als auch auf die Entwicklung des Angebots (Prognos 2017; von Einem 2016; Mense 2016). Einerseits ist seit Mitte der 2000er Jahre die Wohnungsnachfrage in den Städten stark gestiegen. Denn zum einen ziehen immer mehr Menschen aus ländlichen Regionen und dem Aus-

land zu (Braun 2016), zum anderen leben immer mehr Menschen allein. Andererseits ist die Neubautätigkeit zu gering: Seit den 1990er Jahren wurden im Rahmen der Steuer-, Wohnungs- und Städtebaupolitik verschiedene Förderungen gekürzt. Gleichzeitig stiegen die Baukosten immer weiter an, u. a. durch höhere Vorgaben im Bereich der Energieeffizienz. Der Wohnungsmarkt war in den 1990er Jahren zunächst entspannt, zum Teil gab es sogar einen Angebotsüberhang an Wohnungen. Entsprechend wurde in den folgenden Jahren wenig gebaut: Während in den 1990er Jahren im Schnitt rund 500.000 neue Wohnungen pro Jahr fertiggestellt wurden, sank die Zahl bis 2009 auf rund 159.000. Seitdem ist die Neubautätigkeit zwar wieder gestiegen (knapp 280.000 Wohnungen im Jahr 2016), dennoch ist sie immer noch deutlich geringer als früher (Statistisches Bundesamt 2017a).

Der soziale Wohnungsbau soll sicherstellen, dass auch sozial schlechtergestellte und benachteiligte Haushalte angemessenen und bezahlbaren Wohnraum finden können. Durch den Rückgang der staatlichen Förderung wurden in diesem Bereich aber weit weniger Wohnungen gebaut, als in der gleichen Zeit durch das Auslaufen der Belegungsbindung wegfielen.<sup>217</sup> Dadurch hat sich die Zahl der Sozialwohnungen zwischen 1990 und 2016 mehr

<sup>216</sup> Diese Entwicklung ist regional sehr unterschiedlich. 2017 untersuchte die Prognos AG im Auftrag des Verbändebündnisses Wohnungsbau die Wohnungsmärkte in den 402 Kreisen und kreisfreien Städten Deutschlands. In 138 davon (34,3 %) ist der Wohnungsmarkt laut der Studie angespannt oder sehr angespannt; in 171 Kreisen oder kreisfreien Städten (42,5 %) ist die Nachfrage nach Wohnungen hingegen stabil oder geht sogar zurück. Allerdings leben rund 46 Prozent der Gesamtbevölkerung in den Regionen mit angespanntem Wohnungsmarkt (Prognos 2017: 11–18). Besonders dramatisch ist die Situation in den sieben Großstädten Berlin, Hamburg, München, Frankfurt, Düsseldorf, Köln und Stuttgart: Hier sind die durchschnittlichen Preise bei Neuvermietung zum Teil selbst für Haushalte mit mittlerem Einkommen zu hoch (Prognos 2017: 22–26).

<sup>217</sup> Im sozialen Wohnungsbau bzw. in der sozialen Wohnraumförderung zahlen Bund und Länder einen Zuschuss, wenn Mietwohnungen gekauft oder neu gebaut werden. In dem Fall dürfen die Wohnungen für eine bestimmte Zeit nur an Personen mit einem Wohnberechtigungsschein vermietet werden; auch die Miethöhe ist begrenzt. Einen Wohnberechtigungsschein und damit Zugang zu geförderten Mietwohnungen erhalten Haushalte, deren Einkommen unter einer bestimmten Grenze liegt (diese ist je nach Land unterschiedlich). Die Bindung läuft in der Regel nach fünfzehn bis dreißig Jahren aus. Danach können die Wohnungen ohne Einschränkungen vermietet werden.

als halbiert, von ca. 3 Millionen im Jahr 1990 auf rund 1,2 Millionen im Jahr 2016 (BT-Drs. 18/11403, eigene Berechnung).<sup>218</sup>

🔴 **Der starke Anstieg der Mieten trifft Familien mit Migrationshintergrund in besonderem Maße, denn sie haben im Durchschnitt ein geringeres Einkommen und leben häufiger in städtischen Regionen. Besonders problematisch ist die angespannte Lage auf dem Wohnungsmarkt für neu zugewanderte Flüchtlinge.** Spätestens wenn ihnen eine Aufenthaltserlaubnis erteilt wurde, sollen sie die Erstaufnahmeeinrichtungen oder Gemeinschaftsunterkünfte verlassen und in private Wohnungen ziehen. Dies ist nicht zuletzt für ihre soziale Integration wichtig. In einer Situation knappen Wohnraums finden sie jedoch auf dem regulären Wohnungsmarkt nur schwer eine Wohnung (BBSR 2017a; vgl. Foroutan et al. 2017).<sup>219</sup> Maßnahmen zur Wohnraumförderung sind also für Zugewanderte von großer Bedeutung, auch wenn sie sich nicht gezielt auf diese richten.

#### Maßnahmen für mehr Wohnraum

Welche Maßnahmen die Politik angesichts dieser Situation ergreifen soll, ist umstritten. Zumeist wird gefordert, dass deutlich mehr neu gebaut wird, vor allem im preiswerten Bereich und im sozialen Wohnungsbau (vgl. van Suntum et al. 2016; Mense et al. 2016; von Einem 2016). Für Wohnungsbaupolitik und die Gesetzgebung in diesem Bereich sind seit der Föderalismusreform 2006 die Länder zuständig. Im sozialen Wohnungsbau erhalten sie bis 2019 Ausgleichszahlungen vom Bund; diese wurden 2016 deutlich erhöht.<sup>220</sup> 🔴 **Für die Zeit nach 2019 muss eine tragfähige Regelung gefunden werden, damit für soziale Wohnraumförderung dauerhaft ausreichend Mittel zur Verfügung stehen.** Einige Bundesländer berücksichtigen bei der sozialen Wohnraumförderung Flüchtlinge als besondere Zielgruppe: Ein Teil der belegungsgebundenen Wohnungen muss an Personen mit Schutzstatus vermietet werden (BBSR 2017a: 28–31).

🔴 **Neben sozialem Wohnraum muss auch der private Neubau preiswerter Wohnungen gefördert bzw. müssen die Baukosten dafür verringert werden. Dazu eignen sich z. B. Förderprogramme und steuerliche Maßnahmen. Zudem sollten die bestehenden Verord-**

**nungen überprüft werden** (Voigtländer 2015; InWIS 2016: 93–96). Thüringen und Schleswig-Holstein etwa haben die gesetzlichen Bauvorgaben gesenkt, um die Sanierung bzw. den Neubau von Wohnungen für Flüchtlinge zu beschleunigen; Sachsen und Bayern fördern dies mit städtebaulichen Programmen zur Stärkung der innerstädtischen Entwicklung (BBSR 2017a: 28–31). Wenn vor allem neue Wohnungen für Flüchtlinge gebaut werden, könnte dies aber eine wohnräumliche Trennung und Stigmatisierung fördern und Neid schüren. Bauvorhaben sollten daher so geplant werden, dass sie sich in bestehende Nachbarschaften einfügen, eine soziale Durchmischung gewährleisten und mittelfristig allen zugutekommen (vgl. BBSR 2017a: 79).

Eine wesentliche Rolle fällt hier den Kommunen zu: Sie sollten die Vergabe von Bauland beschleunigen und die Erteilung von Baugenehmigungen vereinfachen, insbesondere für die innerstädtische Nachverdichtung. Seit 2015 haben zudem elf Bundesländer versucht, den Anstieg der Mietpreise durch gesetzliche Mietpreisbremsen zu begrenzen. Diese haben jedoch bisher wenig Wirkung gezeigt (Kholodilin/Mense/Michelsen 2016).

### C.3.5 Integrationspolitik durch spezielle Maßnahmen: interkulturelle Öffnung und Verwaltungshandeln

In den Bereich der speziellen Maßnahmen auf Länderebene fallen ergänzende Angebote zur Sprachförderung,<sup>221</sup> die interkulturelle Öffnung der Verwaltung und Regelungen zum Umgang mit Vielfalt. Zudem setzen die Länder Akzente durch ihr Verwaltungshandeln und durch symbolische Politik, z. B. Einbürgerungskampagnen.

#### C.3.5.1 Regelungen zum Umgang mit kultureller Vielfalt

Aufgrund der zunehmend vielfältigen Gesellschaft haben manche Länder eigens geregelt, wie die staatlichen Institutionen mit unterschiedlichen kulturellen und insbesondere religiösen Vorstellungen umgehen sollen.

218 Für einige Länder wurden die Werte für 2016 anhand der Entwicklung in den vorhergehenden Jahren geschätzt.

219 Die Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe (2017) schätzt, dass im Jahr 2016 440.000 anerkannte Flüchtlinge wohnungslos waren, d. h. nicht in einer privaten Wohnung lebten, sondern als sog. Fehlbeleger und Fehlbelegerinnen in einer öffentlichen Unterkunft. Eine Studie in acht Kommunen Anfang des Jahres 2017 ergab, dass etwa 45 Prozent der Bewohnerinnen und Bewohner der Gemeinschaftsunterkünfte eigentlich in eine eigene Wohnung umziehen sollten (BBSR 2017a: 71–72).

220 Von 2007 bis einschließlich 2015 zahlte der Bund den Ländern für die soziale Wohnraumförderung jährlich Ausgleichsleistungen in Höhe von rund 518 Millionen Euro. Für 2016 wurde der Betrag auf 1 Milliarde Euro erhöht und für 2017 und 2018 auf rund 1,5 Milliarden Euro (BMUB 2017). Allerdings sind diese Mittel nicht gesetzlich an einen bestimmten Zweck gebunden. Nach 2019 ist keine weitere Förderung durch den Bund vorgesehen. Ab diesem Zeitpunkt sind die Länder für soziale Wohnraumförderung allein zuständig. Zum Ausgleich sollen sie stattdessen zusätzliche Mittel aus der Umsatzsteuer erhalten (BT-Drs. 18/11403: 3).

221 Ergänzend sind solche Angebote der Länder deshalb, weil für die Integrationskurse als ‚Herzstück‘ der staatlichen Sprach- und Integrationsförderung der Bund verantwortlich ist, s. Info-Box 11 in Kap. C.2.2.1.

### Kopftuchverbot an Schulen

Immer wieder wird vor allem die Frage diskutiert, ob Lehrerinnen an staatlichen Schulen ein Kopftuch als Zeichen ihrer Religiosität tragen dürfen. Einige Länder haben in ihr Schulgesetz ein Neutralitätsgebot eingefügt: Lehrkräfte dürfen grundsätzlich keine religiösen Symbole sichtbar tragen, um die staatliche Neutralität und den Schulfrieden zu wahren. Diese Begründung hat das Bundesverfassungsgericht allerdings 2015 in einer Entscheidung über das Schulgesetz von Nordrhein-Westfalen für verfassungswidrig erklärt (BVerfG, Beschl. v. 27.01.2015, Az. 1 BvR 471/10 u. 1 BvR 1181/10): Das Vorliegen einer abstrakten Gefahr reiche nicht aus, um ein bestimmtes Bekleidungsverhalten generell zu verbieten, das die Betroffenen als Teil ihrer Religionsfreiheit betrachten.<sup>222</sup> Das Gericht erlaubte aber, religiöse Symbole zu verbieten, wenn für die staatliche Neutralität oder den Schulfrieden eine „hinreichend konkrete[ ] Gefährdung oder Störung“ bestehe (BVerfG, Beschl. v. 27.01.2015, Az. 1 BvR 471/10 u. 1 BvR 1181/10, Rn. 114). Diese muss die Schule im Einzelfall nachweisen. Ein allgemeines Verbot durch Landesgesetze ist damit nicht zulässig (hierzu ausführlich SVR 2016: 151–156). Ähnlich entschied das Bundesverfassungsgericht 2016 im Fall einer Erzieherin in einer baden-württembergischen Kindertagesstätte (BVerfG, Beschl. v. 18.10.2016, Az. 1 BvR 354/11): Auch hier befand es, dass die im entsprechenden Kita-Gesetz formulierte abstrakte Gefahr nicht ausreiche, um das Kopftuch generell zu verbieten.

Trotz dieser Entscheidungen sind nach den Schulgesetzen von Baden-Württemberg, Bayern, Bremen, Hessen und dem Saarland religiöse oder weltanschauliche Bekundungen weiterhin generell verboten. Berlin regelt dies in einem eigenen Neutralitätsgesetz, das neben Lehrkräften auch Beamtinnen und Beamte im Bereich der Rechtspflege, des Justizvollzugs und der Polizei betrifft.<sup>223</sup> Niedersachsen verbietet unbestimmt ein Erscheinungsbild, das „Zweifel an der Eignung der Lehrkraft begründe[t], den Bildungsauftrag der Schule [...] überzeugend erfüllen zu können“ (§ 51 Abs. 3 NSchG). Einzig Nordrhein-Westfalen hat sein Schulgesetz im Sinne des Bundesverfassungsgerichts geändert: Religiöse Bekundungen können nur verboten werden, wenn sie konkret den Schulfrieden gefährden oder die weltanschauliche Neutralität stören (§ 2 Abs. 8 SchulG NW). Hamburg, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und alle ostdeutschen Bundesländer verzichten auf eine Regelung.

### Islamischer Religionsunterricht

In Bezug auf islamischen Religionsunterricht an Schulen erproben die Länder unterschiedliche Wege (ausführlich SVR 2016: 105–111). Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Hessen bieten bekenntnisgebundenen islamischen Religionsunterricht als ordentliches Schulfach an. Einige andere Länder erproben islamischen Religionsunterricht in Modellversuchen. Der Unterricht ist hier zum Teil bekenntnisgebunden und wird in Zusammenarbeit mit muslimischen Vereinen und Verbänden durchgeführt (Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Saarland). In Bayern und Schleswig-Holstein wird nichtkonfessioneller islamischer Unterricht bzw. Islamkunde angeboten. Hamburg bietet einen bekenntnisübergreifenden „Religionsunterricht für alle“; die Inhalte werden von evangelischen, jüdischen, muslimischen und alevitischen Religionsgemeinschaften gemeinsam erarbeitet. In Bremen, Berlin und Brandenburg gibt es grundsätzlich keinen bekenntnisgebundenen Religionsunterricht als reguläres Schulfach. Allerdings bieten in Berlin sowohl die Islamische Föderation als auch das Kulturzentrum Anatolischer Aleviten Islamunterricht an, den die Schülerinnen und Schüler freiwillig besuchen können. In den übrigen ostdeutschen Bundesländern gibt es zwar grundsätzlich bekenntnisgebundenen Religionsunterricht, bisher aber nicht für muslimische Schülerinnen und Schüler – auch wegen mangelnder Nachfrage.<sup>224</sup>

### C.3.5.2 Maßnahmen zur Integrationsförderung

Das Kernstück der (speziellen) Integrationsförderung in Deutschland sind die Integrationskurse, die ergänzt werden durch die Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer und Zuwanderinnen und die Jugendmigrationsdienste. Alle drei Maßnahmen werden vom Bund verantwortet und vor Ort von lokalen Einrichtungen umgesetzt (s. Kap. C.2.2.1). **➊ Darüber hinaus haben alle Bundesländer Förderprogramme aufgelegt, die gezielt die Teilhabe von Menschen mit Migrationshintergrund in den verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen unterstützen** (Blätte 2017; Bogumil/Hafner 2017: 29–32; vgl. Bartig/Bosswick/Heckmann 2017).<sup>225</sup>

Zu diesen speziellen Maßnahmen gehören ergänzende Sprachförderangebote, Programme im Bereich der Kinder-, Jugend- und Sozialarbeit, der Antidiskriminierungspolitik und der politischen Bildung, Informationsangebote wie *Welcome Center* sowie Beratungs- und

222 Damit wich das Gericht von einer früheren Entscheidung ab: 2003 hatte es noch als möglich angesehen, religiöse Symbole an Schulen grundsätzlich zu verbieten.

223 Gesetz zu Artikel 29 der Verfassung von Berlin vom 27. Januar 2005 (GVBl. BE, S. 92).

224 Sachsen-Anhalt will jedoch die Voraussetzungen für die Einführung eines islamischen Religionsunterrichts prüfen (CDU/SPD/Grüne 2016: 77).

225 Bartig, Bosswick und Heckmann (2017) untersuchen im sog. Vielfaltsmonitor die Politik der Bundesländer in Bezug auf kulturelle Vielfalt. Für die Jahre 2014/15 listen sie bundesweit 860 integrationspolitische Maßnahmen auf; im Durchschnitt entfallen damit auf jedes Bundesland rund 54 Maßnahmen (2017: 424–494). Ausgeklammert wurden dabei allgemeine Maßnahmen und solche aus dem Bereich der Migrationssozialarbeit. Die Auflistung dürfte jedoch unvollständig sein: Die Überblicksinformationen der Ministerien nennen häufig nicht alle geförderten Maßnahmen und Programme (vgl. Bogumil/Hafner 2017: 31).

Unterstützungsangebote. Auch Angebote zur Berufsförderung für bestimmte Gruppen zählen dazu, z. B. Kurse zur Vorbereitung auf eine Ausbildung, Qualifizierungsprogramme, berufsbezogene Sprachkurse usw. Der Übergang zu allgemeinen Maßnahmen ist hier fließend. Denn viele Programme beschränken sich nicht auf Menschen mit Migrationshintergrund oder bestimmte Herkunftsgruppen; vielmehr richten sie sich auf Gruppen mit besonderen Bedarfen oder in bestimmten benachteiligten Regionen (vgl. Scholten/Collett/Petrovic 2017). Viele Länder unterstützen auch integrationsfördernde kommunale Strukturen, etwa die kommunalen „Koordinierungsstellen Migration und Teilhabe“ in Niedersachsen, die „kommunalen Integrationskoordinatoren“ in Sachsen oder die „Integrationslotsen“, die in Bayern die ehrenamtlich Tätigen unterstützen.

#### Spezielle Maßnahmen für Flüchtlinge

Eine wichtige Rolle spielen besonders seit Sommer 2015 Maßnahmen für Flüchtlinge und Asylsuchende. Fast alle Länder haben mit Blick darauf ihre Fördermittel für den Bereich Integration deutlich erhöht (Bartig/Bosswick/Heckmann 2017: 407–423) und für diese Zielgruppe ein breites Spektrum von Maßnahmen und Angeboten entwickelt: von „Integrationsmanagern“ in Baden-Württemberg (s. Info-Box 16 in Kap. C.4.3) und der Richtlinie zur sozialen Betreuung von Flüchtlingen in Sachsen bis zu Arbeitshilfen für die Wohnungswirtschaft, um Flüchtlinge in Schleswig-Holstein nach dem „Kieler Modell“ unterzubringen. Wie auf Bundesebene liegt auch bei den Ländern ein Schwerpunkt auf den Bereichen Sprachförderung und Integration in den Arbeitsmarkt: Alle Länder finanzieren Sprachkurse bzw. Sprachfördermaßnahmen, die die Integrationskurse des BAMF ergänzen. Zudem existieren in vielen Ländern eigene Maßnahmen zur Arbeits- und Ausbildungsförderung, in Bayern z. B. das Programm „Fit for Work für Geflüchtete“ und die Initiative „Integration durch Ausbildung und Arbeit“.

❶ **Diese Beispiele machen deutlich, dass Integrationspolitik nicht nur aus gesetzlichen Regelungen besteht, sondern zu einem wesentlichen Teil aus distributiver Politik: Sie stellt Dienstleistungen bereit, Qualifizierungs- und Beratungsmöglichkeiten, Angebote der Kinder- und Jugendhilfe usw. (s. Kap. C.1.3.1). Nur selten sind diese Fördermaßnahmen gesetzlich verankert.** Einzig Nordrhein-Westfalen hat im TintG NW festgelegt, dass das Land Kommunale Integrationszentren fördert und Integrationsmaßnahmen von freien Trägern unterstützt (s. Kap. C.3.2). Damit ist aber noch nicht entschieden, in welchem Umfang und in welcher Weise dies geschieht. Integrationsmaßnahmen stehen somit bei

jeder Haushaltsdebatte erneut auf dem Prüfstand; nach einem Regierungswechsel werden die bestehenden Programme hinterfragt und ggf. neue Akzente gesetzt. Andererseits sind die Länder dadurch flexibel: Sie können Programme kurzfristig anpassen oder neue auflegen.

Deutlich wird aber auch: ❶ **Die Politik der Länder ist ungeheuer vielfältig und oft sehr unübersichtlich.** Für Nordrhein-Westfalen listet die Bezirksregierung Arnsberg (2017) in einer Broschüre 60 verschiedene integrationsbezogene Angebote, Fördermöglichkeiten und Maßnahmen auf; Bartig, Bosswick und Heckmann (2017) kommen für 2014/15 auf 73 Maßnahmen. Einen Überblick über diese Angebote zu gewinnen ist kaum möglich. Zudem ist zu fragen, inwieweit die Maßnahmen der verschiedenen Ressorts sinnvoll aufeinander abgestimmt sind: „Auch wenn die einzelnen Fördermaßnahmen im Bereich der Integration, die in den jeweiligen Fachressorts aufgelegt werden, in der Regel sinnvoll sind, so lässt die Koordination und die Transparenz dieses ‚Förderdschungels‘ doch zu wünschen übrig. Zum einen bedarf es deutlich stärkerer Absprachen bei einzelnen Fördermaßnahmen durch die Fachministerien, die durch das für Integration zuständige Ministerium gesteuert werden sollten. Zum anderen sind dringend in den für Integration zuständigen Ministerien oder in den Staatskanzleien übergreifende und aktuelle Förderportale über Fachgrenzen hinaus zu installieren“ (Bogumil/Hafner 2017: 35).<sup>226</sup> Ferner fragt sich, ob diese Maßnahmen jeweils nachhaltig wirken und befristet geförderte Projekte zumindest später oder an anderer Stelle wieder aufgenommen werden können oder ob die Politik sich darin erschöpft, einzelne Projekte zu fördern, deren Ergebnisse und Erfahrungen aber nicht institutionell bewahrt oder genutzt werden.

#### C.3.5.3 Interkulturelle Öffnung der Verwaltung

Interkulturelle Öffnung bezeichnet einen Prozess der Personal-, Qualitäts- und Organisationsentwicklung, der sicherstellen soll, dass Menschen jeder Herkunft den gleichen Zugang zu den jeweiligen Einrichtungen bzw. Leistungen erhalten und ihre jeweiligen Bedürfnisse angemessen berücksichtigt werden (Schröder 2018; Filsinger 2017; Gestmann/Hilz 2017: 257–262; s. auch Kap. C.2.2.5). Er soll die Verwaltung und andere Institutionen und Einrichtungen „in die Lage versetz[en], ihre alten und bewährten Aufgaben unter neuen Bedingungen nach wie vor [zu] erfüllen“ (Lima Curvello 2009: 256).

Berlin, Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg verpflichten sich in den Integrationsgesetzen, ihre Verwaltung interkulturell zu öffnen. Aber auch in den anderen Ländern und auf kommunaler Ebene ist inter-

<sup>226</sup> Bogumil und Hafner (2017: 31) weisen darauf hin, dass eine zentrale Aufgabe kommunaler Integrationsbeauftragter oder -zentren darin bestehe, sich in diesem Dickicht zurechtzufinden und für den Einzelfall jeweils die passenden Programme zu finden. Damit sie dies leisten können, müssen sie selbst den nötigen Überblick haben.

kulturelle Öffnung ein Thema; viele haben dazu eigene Strategien und Projekte entwickelt. Elf Bundesländer haben die Charta der Vielfalt unterzeichnet und sich damit verpflichtet, in ihrer Verwaltung Vielfalt wertzuschätzen und zu fördern.<sup>227</sup>

Die Maßnahmen beziehen sich vor allem auf Personalentwicklung und Einstellungspraxis (vgl. Gestmann/Hilz 2017: 257–262): Zum einen sollen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltung interkulturelle Kompetenzen ausbilden; das wird in der Regel unterstützt durch entsprechende Fortbildungsangebote. Zum anderen soll der Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund in der Landesverwaltung bzw. im öffentlichen Dienst erhöht werden. Damit soll der öffentliche Dienst einerseits die Struktur der jeweiligen Bevölkerung besser abbilden und ein Vorbild für diskriminierungsfreie Personalpolitik geben. Andererseits sollen dadurch unterschiedliche Perspektiven in die Verwaltung eingebracht werden, was wiederum dazu führen soll, dass diese offener und sensibler handelt. Image- und Informationskampagnen, gezielte Werbung an Schulen und auf Jobmessen oder entsprechende Hinweise in der Ausschreibung sollen junge Menschen mit Migrationshintergrund motivieren, sich bei der Verwaltung zu bewerben. Erhebungen deuten darauf hin, dass diese Kampagnen Erfolg haben können: In Berlin z. B. ist der Anteil der Personen mit Migrationshintergrund unter den neu eingestellten Auszubildenden im öffentlichen Dienst zwischen 2006 und 2016 von 8,7 Prozent auf 23,0 Prozent gestiegen (Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales 2017).<sup>228</sup>

Einige Länder versuchen darüber hinaus, die öffentliche Verwaltung als Organisation so weiterzuentwickeln, dass sie die Vielfalt der Bevölkerung in ihrem Handeln stärker berücksichtigt, beispielsweise indem Zugangsbarrieren gesenkt und zielgruppenspezifische Angebote entwickelt werden. Neben der Landesverwaltung richten sich Maßnahmen und Initiativen zu einer interkulturellen Öffnung auf kommunale Behörden mit Kundenkontakt,

vor allem Jobcenter und Ausländerbehörden, Einrichtungen des Gesundheits- und Bildungswesens sowie die Polizei.<sup>229</sup>

Die interkulturelle Öffnung von Behörden und Einrichtungen ist ein langfristiger Prozess. Somit lässt sich schwer untersuchen, ob solche Maßnahmen erfolgreich sind oder wie sie sich längerfristig (direkt und indirekt) auswirken. Wie interkulturelle Öffnung in der Praxis umgesetzt wird, wie sie wirkt und wovon ihr Erfolg abhängt, ist bisher nur in Ansätzen wissenschaftlich untersucht (zu einigen Aspekten s. Marburger/Griese 2012).

#### C.3.5.4 Spielräume bei der Umsetzung von Bundesrecht

Im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland haben die Länder die „Implementationshoheit“ (Gesemann/Roth 2015: 2): Sie sind in der Regel dafür zuständig, das Bundesrecht umzusetzen, entweder als „eigene Angelegenheit“ (Art. 83–84 GG) oder im Auftrag des Bundes (Art. 85 GG).<sup>230</sup> Dies ist „weit mehr [...] als regelgebundenes Handeln – nämlich auch politische Gestaltungsaufgabe“ (Münch 2016: 369; vgl. Blätte 2017: 6; Thränhardt 2012; Süßmuth 2012: 908): Die Länder richten Behörden ein, sie regeln Verfahren und Zuständigkeiten und gestalten Spielräume im Bundesrecht aus.<sup>231</sup>

❗ **So kommt die Politik in den Ländern trotz gleicher gesetzlicher Grundlagen zu recht unterschiedlichen Ergebnissen. Ein Beispiel dafür ist die Einbürgerungspolitik: Obwohl das Staatsangehörigkeitsgesetz bundesweit gilt, liegt die Einbürgerungsrate in Hamburg mehr als doppelt so hoch wie in Bayern.<sup>232</sup> Denn die Bundesländer interpretieren Ermessensspielräume unterschiedlich und ergreifen jeweils eigene Maßnahmen, um Einbürgerung zu erschweren oder zu erleichtern** (Münch 2016: 379–384; vgl. Henkes 2008: 126). In Baden-Württemberg z. B. überprüften die Behörden zwischen 2006 und 2011 die Werte und Normen von Ein-

227 Es handelt sich um Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein. In weiteren Ländern haben einzelne Ministerien die Charta unterzeichnet; s. [www.charta-der-vielfalt.de](http://www.charta-der-vielfalt.de) (18.01.2018).

228 Auch in den Betrieben mit Landesbeteiligung konnte der Anteil zwischen 2010 und 2016 mehr als verdoppelt werden (von 13,3 % auf 28,4 %). Das PartIntG BE von 2010 hat das schon vorher bestehende Ziel der interkulturellen Öffnung gesetzlich festgeschrieben.

229 Die Landesregierung Nordrhein-Westfalen nannte z. B. in ihrem Teilhabe- und Integrationsbericht 2016 dreizehn Handlungsfelder bzw. Maßnahmen für interkulturelle Öffnung. Sieben bezogen sich darauf, den Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund im öffentlichen Dienst, bei den Lehrkräften an Schulen und bei der Polizei zu erhöhen; in dreien ging es um die interkulturelle Kompetenz der dort Beschäftigten und in dreien darum, dass Krankenhäuser, Arbeitsagenturen und Jobcenter sowie (kommunale) Behörden, Verbände und Unternehmen sich auf der institutionellen Ebene interkulturell öffnen sollen (Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales Nordrhein-Westfalen 2016: 192–197).

230 Nur in wenigen Fällen führt der Bund Gesetze selbst aus, beispielsweise durch das BAMF (s. Kap. C.1.3.3).

231 Bisweilen lässt die Bundesgesetzgebung bewusst Freiräume, die die Länder nach ihrem jeweiligen Bedarf ausgestalten können. Beispielsweise ermöglicht das Bundesintegrationsgesetz von 2016, anerkannten Flüchtlingen unter bestimmten Umständen eine befristete Wohnsitzauflage zu erteilen; wann und wie dies konkret angewendet wird, regeln jedoch die Länder in Durchführungsverordnungen.

232 Von den Ausländerinnen und Ausländern, die schon mindestens acht Jahre in Deutschland lebten, haben sich im Jahr 2015 in Hamburg 3,5 Prozent einbürgern lassen, in Bremen und Schleswig-Holstein waren es 3,0 Prozent. In Bayern beantragten dagegen nur 1,6 Prozent die deutsche Staatsbürgerschaft (Länderoffene Arbeitsgruppe 2017a).

bürgerungswilligen mit einem Gesprächsleitfaden, der als ‚Gesinnungstest für Muslime‘ bekannt wurde. Er wurde als Pauschalverdacht gegen Muslime und als diskriminierend kritisiert und nach dem Regierungswechsel 2011 ersatzlos abgeschafft (Kostner 2017: 193–195). Spielräume haben die Länder (bzw. die ausführenden Behörden) auch bei der Ermessenseinbürgerung nach § 8 StAG oder in Bezug darauf, wie sie mit Mehrstaatigkeit umgehen oder ob sie Studienzeiten auf die acht Jahre Mindestaufenthalt anrechnen. Einbürgerungsverfahren können zudem einfach und durchschaubar gestaltet werden oder aber kompliziert, langwierig und damit abschreckend. Einige Länder (und Kommunen) werben mit Informations- oder Werbekampagnen oder persönlichen Anschreiben gezielt für die Einbürgerung. Dadurch erreichen sie, dass sich mehr Zugewanderte einbürgern lassen, die die Voraussetzungen dafür erfüllen (Münch 2016: 382–384; Gesemann/Roth 2015: 69–77).

Zudem können die Länder Verwaltungsvorschriften erlassen und damit den Behörden vorgeben, wie diese das Recht anwenden und bei Ermessensfragen entscheiden sollen. Solche Spielräume kann die Behörde zum einen hinsichtlich der Frage haben, *ob* sie tätig wird oder nicht (Entschließungsermessen), zum anderen bestehen sie immer dort, wo das Gesetz (ausdrücklich oder indirekt) verschiedene Handlungsmöglichkeiten zulässt, zwischen denen die ausführende Behörde wählen kann (Auswahl-ermessen) (Hufen 2010: 603). Beispielsweise sollen nach § 3 des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG) die Leistungen zur Deckung persönlicher Bedürfnisse als Sachleistungen erbracht werden; sie können aber auch „in Form von Wertgutscheinen, von anderen vergleichbaren unbaren Abrechnungen oder von Geldleistungen gewährt werden“, „soweit Sachleistungen nicht mit vertretbarem Verwaltungsaufwand möglich sind“ (§ 3 Abs. 1 S. 7 AsylbLG).<sup>233</sup>

Auslegungsspielräume existieren auch bei ‚unbestimmten Rechtsbegriffen‘, also wenn die Rechtsnormen einen Begriff enthalten, der „vage ist, dessen objektiver Sinn sich also nicht sofort erschließt“ (Hufen 2010: 606). Im Ausländerrecht finden sich viele solcher unbestimmten Rechtsbegriffe. So wird etwa nach § 25 Abs. 5 S. 3 AufenthG eine Aufenthaltserlaubnis nur dann erteilt, wenn eine ausreisepflichtige Person „unverschuldet“

nicht ausreisen kann. Wann ein Ausreisehindernis „unverschuldet“ ist und welche Anforderungen „zumutbar“ sind, um es zu beseitigen (§ 25 Abs. 5 S. 4 AufenthG), muss die jeweilige Behörde im Einzelfall entscheiden.<sup>234</sup>

Die vielen unbestimmten Rechtsbegriffe und Ermessensspielräume im Ausländerrecht sorgen einerseits für eine gewisse Flexibilität. Dadurch können die Behörden vielfältigen Einzelfällen gerecht werden (die die Gesetzgebung nicht alle vorhersehen kann). Andererseits können die Entscheidungspraktiken und ihre Ergebnisse dadurch höchst unterschiedlich werden (vgl. Eule 2014).

➔ **Es müsste gezielt untersucht werden, wie die Behörden Ermessensspielräume nutzen, wie sie Zielkonflikte lösen und ob bzw. wie die Regierungen hier Einfluss nehmen.**<sup>235</sup>

### C.3.6 Fazit: Bedeutungszuwachs von Integrationspolitik auf Länderebene

Die Betrachtung der Integrationspolitik der Länder macht deutlich, dass diese seit der Jahrtausendwende stark an Bedeutung gewonnen hat. Dies schlägt sich nicht nur darin nieder, dass die Länder in diesem Bereich äußerst aktiv sind. Das Politikfeld wurde auch institutionell aufgewertet: Derzeit haben elf der sechzehn Bundesländer ein ‚Integrationsministerium‘; in einigen Fällen sind eigene Staatssekretärinnen und -sekretäre mit dem Thema betraut. Die zuständigen Ministerinnen und Minister tauschen sich in der IntMK regelmäßig aus und die Zahl der mit Integration beschäftigten Referate hat sich seit 2005 vervielfacht.

Von der ‚Ausländerpolitik‘ früherer Jahre hatte sich die Integrationspolitik seit dem ersten Integrationsgipfel 2006 langsam in eine Richtung entwickelt, die auf umfassende Teilhabe abzielt. Um Chancengerechtigkeit und Vielfalt im positiven Sinne zu fördern, nimmt sie die gesamte Gesellschaft in den Blick und strebt an, die Regelsysteme für Zugewanderte zu öffnen. Diese Öffnung der Regelsysteme ist in vielen Bereichen weiterhin zu beobachten. Gleichzeitig sind seit 2015 in der Öffentlichkeit wie in der Politik spezielle Maßnahmen der Integrationsförderung wieder stärker in den Fokus gerückt: „Die Deutung, es stehe nun eine neue, große integrationspo-

233 Zu den Auslegungsspielräumen im AsylbLG und den unterschiedlichen Anwendungen, die sich daraus ergeben, s. Schammann 2015b.

234 Zur unterschiedlichen Rechtsanwendung in den Ausländerbehörden vgl. Eule 2014.

235 Für Aufsehen sorgte kürzlich eine Untersuchung von Riedel und Schneider (2017), die zeigt, dass die BAMF-Außenstellen in Asylverfahren sehr unterschiedlich entscheiden. Danach lag die Anerkennungsquote für Asylsuchende aus Afghanistan zwischen 2010 und 2015 in Bremen, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen über 30 Prozent, in Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern betrug sie dagegen nur 10,0 bzw. 11,4 Prozent. Neuere Zahlen bestätigen diese Unterschiede (BT-Drs. 18/13670). Riedel und Schneider vermuten einen Zusammenhang mit der politischen Stimmung in den jeweiligen Bundesländern. Die Bundesregierung verweist hingegen darauf, dass die einzelnen Fälle unterschiedlich gelagert und deshalb die Quoten nicht vergleichbar seien.

litische Aufgabe an, bei der es (zielgruppenorientiert) um die Integration der Neuzuwanderer gehe, ist wieder vorherrschend“ (Blätte 2017: 17).<sup>236</sup>

Dass sich eine Reihe von Maßnahmen auf die neu Zugewanderten konzentriert, ist sicherlich berechtigt. Denn die Flüchtlinge stehen in den ersten Jahren vor vielen besonderen Herausforderungen, und diese sind zum Teil nur mit speziellen Maßnahmen zu bewältigen, die konkret auf ihre – individuell durchaus unterschiedliche – Situation zugeschnitten sind. Solche Spezialmaßnahmen dürfen jedoch nicht eine Integrationspolitik ersetzen, die auf die Teilhabe aller gerichtet ist und die Gesellschaft insgesamt betrachtet. Auch der Ruf nach Integrationsgesetzen folgt zum Teil dieser zielgruppenorientierten Perspektive.

⚠ **Gleichberechtigte gesellschaftliche Teilhabe lässt sich jedoch nicht mit einem Integrationsgesetz erreichen, das nur für einen bestimmten, abgegrenzten Teil der Bevölkerung regelt, was von ihnen gefordert wird oder wie sie gefördert werden.** Überhaupt machen gesetzliche Regelungen, wie oben dargestellt, nur einen Teil der Integrationspolitik der Länder aus. ➡ **Ein Integrationsgesetz kann ein Baustein der Integrationspolitik sein; diese besteht aber auch in Programmen und Maßnahmen, in der konkreten Umsetzung von Bundesrecht und grundsätzlich darin, wie die Regelsysteme ausgestaltet werden.**

Wie Kap. C.3.4 und C.3.5 gezeigt haben, sind die Länder in diesem Bereich außerordentlich aktiv. Allerdings sind gerade die speziellen Maßnahmen vielfältig und unübersichtlich, selbst erfahrene Praktikerinnen und Praktiker im Bereich Integration finden sich darin kaum zurecht. ➡ **Abhilfe könnte hier ein je landesweites Förderportal schaffen, das die Angebote und Programme aller Mi-**

**nisterien vereint. Außerdem müssten die bestehenden Programme stärker als bisher beobachtet und evaluiert werden, um ihre Wirkungen zu überprüfen und sie ggf. zu verbessern.**

Die Rahmenbedingungen für Integration werden durch die jeweiligen Fachpolitiken gestaltet; diese Aufgabe kann nicht zentralisiert werden. Trotzdem haben Integrationsgesetze oder -konzepte durchaus einen Sinn: ⚠ **Sie können eine verbindende Klammer bilden, die Richtung vorgeben und Maßnahmen bündeln. Denn die verschiedenen beteiligten Stellen müssen sich untereinander abstimmen und koordinieren.** Diese Koordination muss nicht nur zwischen den Ministerien gewährleistet sein, sondern auch Kommunen und nicht-staatliche Akteurinnen und Akteure einbeziehen. Daher ist es sinnvoll, Institutionen wie Beiräte oder interministerielle Arbeitsgruppen einzurichten. Dies kann durch ein Integrationsgesetz geregelt werden, unbedingt notwendig ist das aber nicht. Auch ein Format unterhalb eines Gesetzes kann Steuerungswirkung entfalten, wenn alle Beteiligten es als legitim und verbindlich anerkennen. In beiden Fällen kommt es aber vor allem darauf an, wie die betreffende Regelung inhaltlich ausgestaltet ist und wie sie politisch eingebettet und umgesetzt wird.

⚠ **Unter institutionellen Gesichtspunkten und auf der symbolischen Ebene können Integrationsgesetze ein sinnvoller Baustein einer Landesintegrationspolitik sein. Für die Integrationspolitik eines Bundeslands ist es aber nicht ausschlaggebend, ob das betreffende Land ein solches Gesetz verabschiedet hat oder nicht. Entscheidend ist vielmehr, was über Gesetze hinaus passiert.**

236 Blätte (2017: 17) folgert daraus: „Das Moment, in dem Integrationspolitik von einer allgemeineren Institutionalisierung von Vielfaltsnormen abgelöst werden konnte, ist vorläufig von den politischen Entwicklungen überholt worden.“ Ob er mit dieser Einschätzung Recht behält oder sich der Schwerpunkt nur kurzzeitig verschiebt, wird sich zeigen.

## Integrationsförderung im Alltag: die Rolle der Kommunen

### Der Inhalt in Kürze

Kommunen waren integrationspolitisch schon aktiv, bevor Bund und Länder überhaupt anerkannt hatten, dass Integration notwendig ist. Sie nutzten die Handlungsspielräume, die sie im Verwaltungssystem haben. Insbesondere entwickelten sie Konzepte und Leitbilder, um den verschiedenen Herausforderungen im Handlungsfeld Integration zu begegnen. Die darüber geschaffenen Strukturen in den Kommunen erwiesen sich als sehr effektiv, selbst angesichts der hohen Flüchtlingszahlen in den letzten Jahren. Diese stellten die Kommunen aber auch vor unerwartete Herausforderungen. Viele haben darauf zwar bemerkenswert flexibel und kreativ reagiert. Nach wie vor müssen jedoch Informations- und Beratungsangebote verbessert, Verwaltungsstrukturen besser gebündelt und bürokratische Hürden abgebaut werden. Außerdem sollten die zentralen Instanzen und Handelnden im Bereich Integration besser vernetzt und koordiniert werden.

Studien zur kommunalen Integrationspolitik beobachten in diesem Bereich meist eine große Vielfalt: Kommunale Integrationsmaßnahmen sind sehr unterschiedlich konzipiert und betreffen zahlreiche verschiedene Handlungsfelder (s. beispielhaft Gesemann/Roth/Aumüller 2012; Gesemann 2016; Schammann/Kühn 2016). Die Rahmenbedingungen für kommunale Integrationspolitik sind auf Bundes- und Landesebene vorgegeben und bieten für die Kommunen unterschiedliche Gestaltungsmöglichkeiten. Bis zur Jahrtausendwende waren diese Rahmensetzungen nicht eindeutig oder gar widersprüchlich. Das ließ den Kommunen Handlungsspielraum: Um den jeweiligen Herausforderungen in ihrem Wirkungskreis zu begegnen, entwickelten sie eigene integrationspolitische Konzepte und Leitbilder; diese sind in den letzten zwanzig Jahren zunehmend wichtiger geworden. Allerdings nutzten die Kommunen ihre Handlungsspielräume auf ganz verschiedene Weise. Entsprechend unterschiedlich gestaltet sich die Integrationspolitik vor Ort (vgl. Schammann 2015a; Gesemann 2016: 284). Die hohen Flüchtlingszahlen in den Jahren 2015 und 2016 stellten die kommunale Integrationspolitik schließlich auf eine Bewährungsprobe. Dabei traten bestimmte Schwächen deutlich zutage, und in vielen Kommunen wurden Veränderungen angestoßen.

### C.4.1 Rahmenbedingungen für kommunales integrationspolitisches Handeln

Kommunen haben eine „Schlüsselrolle für die [soziale] Integration von Migranten“ (Bommes 2009: 89), denn sie sind dem wirklichen Leben in der Gesellschaft besonders nah. Dies bedeutet jedoch nicht, dass Integration allein ihre Aufgabe ist. Vielmehr müssen die verschiedenen politischen Ebenen Integrationsprozesse gemeinsam gestalten. Dabei haben sie je nach ihren Zuständigkeiten unterschiedliche Aufgaben. Der Bund und vor allem die Länder geben die Rahmenbedingungen für kommunale Integrationspolitik vor. Sie gestalten z. B. das Aufenthalts- und Staatsangehörigkeitsrecht, das Bildungssystem und die Integrationsförderung. Die Länder geben zudem die Kreis- und Gemeindeordnungen vor. Damit bestimmen sie den gesetzlichen Rahmen für das Handeln der Kommunen und ihre finanziellen Mittel (Gesemann 2016; Krummacher 2017; s. Tab. C.1 in Kap. C.1.3.3). Sie können zudem festlegen, ob die Kommunen Integrations- bzw. Ausländerbeiräte einrichten müssen oder sollen (Info-Box 15).

Die Kommunen haben grundsätzlich eine doppelte Funktion: Zum einen sind sie Teil der Verwaltungsorganisation der Länder; in dieser Eigenschaft handeln sie als deren untere Verwaltungsbehörden. Zum anderen

## Info-Box 15 Politische Partizipation der ausländischen Bevölkerung durch Integrationsbeiräte?

Integrations- bzw. Ausländer(bei)räte sollen die Interessen der ausländischen Bevölkerung (die i. d. R. nicht wahlberechtigt ist; s. Kap. C.1.2.3) artikulieren und in die Kommunalpolitik einbringen. Vier Bundesländer (Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und das Saarland) verpflichten ihre Kommunen, ab einem bestimmten Anteil bzw. einer bestimmten Zahl ausländischer Einwohner und Einwohnerinnen einen Ausländer- bzw. Integrations(bei)rat einzurichten.<sup>237</sup> In vier weiteren Bundesländern (Baden-Württemberg, Brandenburg, Sachsen-Anhalt und Thüringen) ist dies eine Kann-Bestimmung. Die anderen Flächenländer verzichten bislang auf eine ausdrückliche Regelung; möglich ist die freiwillige Einrichtung von Integrations- oder Ausländer(bei)räten aber überall (vgl. Gesemann/Roth 2015: 120–123).

Die lokalen Integrationsräte unterscheiden sich in ihrer Zusammensetzung und Ausstattung, ihrem Wahlmodus und ihren politischen Befugnissen. In der Regel haben sie nur beratende Funktion, ihre Entscheidungen und Empfehlungen sind nicht verbindlich. Nicht zuletzt deshalb genießen sie „nach anfänglicher Euphorie [...] nicht mehr den Ruf eines effektiven und nachhaltigen Beteiligungsinstruments“ (Roth 2018: 644). Bei der ausländischen Bevölkerung stoßen sie häufig nur auf wenig Interesse; entsprechend niedrig ist die Wahlbeteiligung. Zudem entsprechen die Räte in ihrer ethnischen und sozialen Zusammensetzung meist nicht der Vielfalt der eingewanderten Bevölkerung vor Ort, vielmehr überwiegen wenige Nationalitäten und ethnische Gruppen (KGSt 2017a: 14). Der Einbezug in die politische Praxis scheint besser zu gelingen, wenn Integrationsräte oder -ausschüsse als Fachgremium innerhalb des Gemeinderats gebildet werden und ihre Mitglieder zum Teil aus dem Gemeinderat kommen und zum Teil Bürgerinnen und Bürger mit Migrationshintergrund sind, die gewählt oder berufen werden (vgl. Cyrus/Vogel 2008: 30–34; Bausch 2014). Eine zusammenfassende Bilanz zu den Integrationsbeiräten liegt bisher nicht vor. Der SVR (2010: 190–192) hatte sich angesichts ihrer geringen Repräsentativität gegenüber solchen Beiräten eher skeptisch geäußert.

verwalten sie in eigener Verantwortung alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft (Art. 28 Abs. 2 GG). Integrationspolitik betrifft beide Aspekte dieser „hybriden Identität“ (Schammann 2015a: 28). Der politische Gestaltungsspielraum der Kommunen unterscheidet sich entsprechend danach, ob es um die übertragenen Aufgaben geht oder um die der Selbstverwaltung.

Im Bereich der übertragenen Aufgaben handeln die Kommunen im direkten Auftrag und auf Weisung der Länder. Diese können also grundsätzlich sehr eng steuern, wie die Kommunen die Aufgaben ausführen. Zu den übertragenen Aufgaben gehören z. B. die Gewährung sozialer Leistungen (wie Sozialhilfe und Wohngeld) sowie die Gesundheitsversorgung und Unterbringung von Flüchtlingen (Bogumil/Hafner/Kastilan 2017: 38). Selbstverwaltungsaufgaben sind demgegenüber solche Aufgaben, „die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben“ (BVerfG, Beschl. v. 23.11.1988, 2 BvR 1619/83, 2 BvR 1628/83). Diese nehmen die Kommunen in eigener Verantwortung wahr. Hier kann das Land nicht per Weisung in die Umsetzung eingreifen.

Aufgaben der Selbstverwaltung sind unterteilt in pflichtige und freiwillige Aufgaben (Schammann/Kühn 2016: 7): Bei Ersteren ist die Kommune *verpflichtet*, tätig zu werden; frei entscheiden kann sie nur darüber, *wie* sie die Aufgabe erfüllt. Integrationspolitisch besonders bedeutsame pflichtige Selbstverwaltungsangelegenheiten der Kommunen sind die Schulträgerschaft, die Trägerschaft für Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe sowie die Angebote der Volkshochschulen (Bogumil/Hafner/Kastilan 2017: 38).

Bei *freiwilligen* Selbstverwaltungsaufgaben bestimmt die Kommune nicht nur, wie sie sie umsetzt, sondern entscheidet auch selbst, *ob* sie überhaupt aktiv wird. Zu diesen Aufgaben gehört beispielsweise, kommunale Integrationskonzepte und -leitbilder zu entwickeln (s. Kap. C.4.2), zusätzliche Sprachkurse anzubieten (z. B. für Asylsuchende mit unklarer Bleibeperspektive) und das zivilgesellschaftliche Engagement zu koordinieren (Bogumil/Hafner/Kastilan 2017: 38). Art und Umfang solcher freiwilligen Leistungen sind abhängig von der Finanzlage der Kommune und deren politischem Willen, in diesem Feld tätig zu werden (Kronenberg 2017: 4).

237 In Nordrhein-Westfalen soll es zukünftig auch möglich sein, alternativ einen Integrationsausschuss mit umfangreicheren Rechten politischer Beteiligung zu schaffen (NW LT-Drs. 17/1356).

In vielen Kommunen ist der Haushalt sehr angespannt; das beschränkt ihren Entscheidungs- und Handlungsspielraum erheblich. Finanziell unterstützt werden sie durch Fördermittel der Länder, des Bundes und der EU sowie nichtstaatlicher Stellen.

Die Länder haben aktive kommunale Integrationspolitik in den letzten zehn Jahren durch spezielle Programme gefördert (Bogumil/Hafner 2017: 27–29; Gesemann/Roth 2015: 105–106; s. Kap. C.3.5.2). Diese Programme beziehen sich einerseits auf die Förderung kommunaler Strukturen (z. B. Kommunale Integrationszentren, Beauftragte), andererseits auf konkrete Maßnahmen (z. B. Jugendarbeit, Bildungsangebote, Demokratieförderung). Die Bandbreite der Unterstützung reicht von Beratungsleistungen über die Förderung eines Informationsaustauschs zwischen den Kommunen bis zur Einrichtung von Kommunalen Integrationszentren.

Die Kommunen selbst bewerten die Initiativen ihres Bundeslands zum größten Teil als sehr hilfreich oder hilfreich (Gesemann/Roth 2015: 106, 109). Wie effektiv diese Länderprogramme zur Unterstützung kommunaler Integrationspolitik tatsächlich sind, ist jedoch weitgehend unklar, denn sie wurden bisher nicht vergleichend evaluiert (Gesemann 2016: 298). Das Zentrum für Türkei-studien und Integrationsforschung (ZfTI) hat jedoch eine Begleitstudie zu den Kommunalen Integrationszentren in Nordrhein-Westfalen durchgeführt. Danach ist durch die Einrichtung dieser Zentren „eine funktionierende Infrastruktur entstanden, die die Koordinierung der Integrationsarbeit in den Kommunen gewährleistet, zu ihrer konzeptionellen Weiterbildung beiträgt und dabei kommunale wie nicht kommunale Akteure einbezieht“ (Ulusoy et al. 2016: 93).

Den größten Spielraum haben Kommunen im Bereich der freiwilligen Selbstverwaltung. Doch auch in den übrigen Aufgabenbereichen bieten sich Gestaltungsmöglichkeiten. Insbesondere können sie Interpretationsspielräume nutzen, indem sie unbestimmte Rechtsbegriffe<sup>238</sup> und mehrdeutige Regelungen entsprechend ihrer jeweiligen Verwaltungs- und Politikgeschichte auslegen (Bogumil/Hafner/Kastilan 2017: 38; Schammann/Kühn 2016: 4; s. auch Kap. C.3.5.4).<sup>239</sup> Wie die einzelnen Kommunen ihre Handlungsspielräume im Integrationsbereich nutzen und wovon dies jeweils abhängt, muss noch erforscht werden. Zu untersuchen wäre auch, wie der daraus ent-

stehende „Flickenteppich“ kommunaler Integrationsmaßnahmen (Schammann 2015a: 26) zu sehen ist: Bedeutet er eine ‚Lotterie‘ für Zugewanderte oder bietet er die Chance, gute kommunale Praktiken auszumachen und voneinander zu lernen (SVR 2012; Bendel 2014)?

## C.4.2 Kommunale Konzepte und Leitbilder zu Integration: Verbreitung, Funktion und Wirkung

Zu den freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben der Kommunen gehört es, kommunale Leitbilder und Integrationskonzepte zu erarbeiten. Einzelne Kommunen haben dies bereits ab den 1970er Jahren getan. Seitdem ist die Zahl solcher Konzepte und Leitbilder gestiegen; auch qualitativ wurden sie fortentwickelt und aktualisiert. Mittlerweile sind sie als Instrument kommunaler Integrationspolitik weit verbreitet. Die Integrationskonzepte zeigen ähnliche Grundorientierungen; sie unterscheiden sich jedoch darin, auf welche Handlungsfelder sie den Schwerpunkt legen. Zu ihrer Wirksamkeit besteht noch erheblicher Forschungsbedarf.

### C.4.2.1 Entstehung von Integrationsleitbildern und -konzepten

Die kommunale Integrationspolitik blickt auf eine wechselvolle Entwicklung zurück (vgl. Filsinger 2018; Gesemann 2016; Krummacher 2017). Bis in die 1970er Jahre hinein boten in den Kommunen nur die Wohlfahrtsverbände Beratung und Betreuung für zugewanderte Personen an. Ab Mitte der 1970er Jahre entstanden erste Ansätze einer kommunalen ‚Ausländerpolitik‘, die jedoch vornehmlich defizitorientiert ausgestaltet war.<sup>240</sup> In dieser Zeit wurden auch erstmals gezielt Leitbilder und Konzepte für die Integration von Ausländerinnen und Ausländern<sup>241</sup> entwickelt, beispielsweise in Hamburg (1976), Köln (1978) und Leverkusen (1979). Ob eine Kommune ein Integrationskonzept entwickelte, war insbesondere abhängig von der Gemeindegröße, vom Anteil der Zugewanderten, von sozialen Problemlagen und vom Einfluss lokaler Akteurinnen und Akteure (Filsinger/Gesemann 2017: 9).

Diese ersten kommunalen Konzepte wurden nur selten fortgeschrieben. Vielmehr wurden in einer ‚Abwehr-

238 Unbestimmte Rechtsbegriffe sind Begriffe, deren Inhalt und genaue Definition nicht selbstverständlich feststehen, sondern die unterschiedlich interpretiert werden können und daher der Auslegung bedürfen.

239 Selbst einzelne Sachbearbeiter und Sachbearbeiterinnen haben hier durchaus erheblichen Einfluss. So können Entscheidungen im lokalen Kontext sehr unterschiedlich ausfallen, z. B. in Bezug auf die Rückführung von Asylsuchenden, deren Antrag abgelehnt wurde (vgl. Ellermann 2009; Eule 2014; Schammann 2017: 95).

240 Eine solche Politik folgt der Grundhaltung, dass Zuwanderer und Zuwanderinnen Defizite haben, die ausgeglichen werden müssen, und bezieht sich ausschließlich auf diese. Potenziale oder Chancen von Zuwanderung werden dagegen nicht in den Blick genommen.

241 In Integrationskonzepten und Leitbildern der Kommunen war lange Zeit von Ausländerinnen und Ausländern die Rede, später von Migrantinnen und Migranten, bis 2005 der Begriff „Personen mit Migrationshintergrund“ eingeführt wurde. Auch diesen haben einige Kommunen bereits wieder verworfen, sie sprechen stattdessen z. B. von Personen oder Menschen mit Zuwanderungsgeschichte (Filsinger/Gesemann 2017: 10).

phase' ab Mitte der 1980er Jahre integrationspolitische Aktivitäten wieder weitgehend zurückgefahren.<sup>242</sup> Erst ab Mitte der 1990er Jahre begann eine neue Phase: Nun entstanden zunehmend integrationspolitische Gesamtkonzepte, die man heute als Integrationskonzept bezeichnen würde. Ein solches hatten Ende der 1990er Jahre etwa 20 Prozent der Städte. Die meisten davon waren Großstädte; es gab darunter aber auch einige wenige Mittelstädte mit einem relativ hohen Anteil von Ausländerinnen und Ausländern (Filsinger/Gesemann 2017: 10).<sup>243</sup>

Auch jenseits der Entwicklung solcher Integrationskonzepte nahmen die kommunalen Aktivitäten im Feld der Integrationspolitik in den 1990er Jahren insgesamt zu.<sup>244</sup> Dies ist vor allem deshalb beachtlich, weil zu dieser Zeit auf Bundesebene mit der Aussage „Deutschland ist kein Einwanderungsland“ noch eine symbolische Integrationsverweigerung stattfand. Anders als die nationale Ebene hatten die Kommunen früh erkannt, dass Integration notwendig war; sie wurden damit zu Vorreiterinnen in der Integrationspolitik (Aumüller/Bretl 2008: 8).

Nach der Jahrtausendwende änderten sich die Grundhaltungen: Bund und Länder erkannten Integration zunehmend als notwendige staatliche Aufgabe an und zeigten sich integrationspolitisch handlungsbereit. Diese Neuausrichtung auf Bundes- und Länderebene führte auch in den Städten, Kreisen und Gemeinden zu einer „bemerkenswerte[n] Aufwertung und Vitalisierung der Anstrengungen zur Integration von Migranten“ (Gesemann 2016: 282). Zugleich stieg das wissenschaftliche Interesse an diesem Thema. Kommunale Integrationspolitiken entwickelten sich rasant, integrationspolitische Gesamtkonzepte wurden verankert. Dabei wurden auch Städte, Gemeinden und Landkreise aktiv, die sich bis dahin integrationspolitisch kaum oder gar nicht betätigt hatten (Filsinger/Gesemann 2017: 13).

**📌 Im letzten Jahrzehnt wurde Integrationspolitik immer mehr als kommunale Querschnittsaufgabe begriffen und institutionell entsprechend verankert** (Krummacher 2017: 87). Unter den Kommunen entwickelte sich ein fester Austausch zu Integrationspolitik und entsprechenden Maßnahmen. Dieser läuft heute vor al-

lem über die kommunalen Spitzenverbände und eigens dafür gegründete Netzwerke, z. B. den Kommunalen Qualitätszirkel zur Integrationspolitik und über die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) (Bendel/Borkowski 2016).<sup>245</sup> Zunehmend schließen sich Kommunen auch in europäischen oder internationalen Netzwerken zusammen (z. B. *Eurocities*, *Intercultural Cities*; s. dazu ausführlich Penninx/Garcés-Mascreñas 2018: 847–854).<sup>246</sup>

#### C.4.2.2 Verbreitung von Leitbildern und Konzepten in der kommunalen Integrationspolitik

2016 lebten in Deutschland ca. 43 Prozent der Bevölkerung mit Migrationshintergrund in Großstädten; Menschen mit Migrationshintergrund stellten dort ca. 30 Prozent der Gesamtbevölkerung (Statistisches Bundesamt 2017b). Damit spielen gerade deutsche Großstädte bei der kommunalen Integrationspolitik eine zentrale Rolle. Dieser Verantwortung sind sie sich durchaus bewusst: 69 der 79 deutschen Großstädte (87,3 %) verfügen über ein Leitbild oder ein Konzept zur Integration von Zuwanderinnen und Zuwanderern. 2007 waren es erst 33 der damals 82 Großstädte (40,2 %);<sup>247</sup> der Anteil hat sich in den letzten zehn Jahren also mehr als verdoppelt. Von den aktuellen Leitbildern sind 77 Prozent zwischen 2005 und 2012 entstanden, die meisten davon in den Jahren 2005 bis 2008.<sup>248</sup> Von den aktuellen Konzepten wurden 20 bereits einmal oder mehrmals weiterentwickelt oder fortgeschrieben. Solche Aktualisierungen erfolgten nicht zuletzt infolge der hohen Zuwanderungszahlen in den letzten Jahren (Filsinger/Gesemann 2017: 17–18).

Neben den Großstädten spielen bei der Integration von Zugewanderten auch mittelgroße Städte eine bedeutende Rolle. Auch in diesen sog. Mittelstädten haben Menschen mit Migrationshintergrund zum Teil durchaus hohe Anteile; beispielhaft genannt seien hier Worms (33 % im Jahr 2015) und Schwäbisch Gmünd (37 % im Jahr 2016). Derzeit verfügen 103 von 576 Mittelstädten<sup>249</sup> (17,9 %) über ein offizielles Integrationskonzept (das auch als solches bezeichnet wird). Berücksichtigt

242 In dieser Zeit professionalisierten jedoch die Wohlfahrtsverbände ihre Integrationsarbeit.

243 Als Großstädte gelten Städte mit mehr als 100.000 Einwohnerinnen und Einwohnern, Mittelstädte haben eine Bevölkerung von 20.000 bis unter 100.000 (BBSR 2017b).

244 Besonders die Großstädte Berlin, Frankfurt am Main, München und Stuttgart waren in dieser Zeit sehr aktiv.

245 In der KGSt besteht seit 2015 ein eigenes Kompetenzteam Flüchtlings- und Integrationsmanagement, das Kommunen berät und Erfahrungen aufbereitet. 2017 veröffentlichte die KGSt in Kooperation mit der Bertelsmann Stiftung und der Robert Bosch Stiftung zwei Berichte zum Kommunalen Integrationsmanagement (KGSt 2017a; 2017b).

246 Neu ist, dass einige so vernetzte Kommunen sich nicht mehr nur im Bereich der Integration engagieren, sondern auch im Bereich der Migrationssteuerung. Beispielsweise bieten sie eigene *Relocation*- oder *Resettlement*-Plätze an (z. B. über die „Save me“-Kampagne); vgl. auch ten Feld et al. 2017: 78–79.

247 Weitere elf Städte hatten bereits geplant, Konzepte, Grundsätze oder Handlungsempfehlungen zu entwickeln.

248 Ein wichtiger Grund dafür war die Neuausrichtung der Integrationspolitik von Bund und Ländern (Einführung von Integrationskursen im Rahmen des Zuwanderungsgesetzes 2005, Organisation nationaler Integrationsgipfel seit 2006, Nationaler Integrationsplan 2007).

249 Als Grundlage für die Einteilung dienten die Einwohnerzahlen im Gemeindeverzeichnis zum Stichtag 31.12.2015, die auf Grundlage des Zensus 2011 berechnet wurden (Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2016).

man auch Leitbilder, Integrationsberichte und Ähnliches, sind es 151 (26,2 %), die sich in dieser Weise integrationspolitisch betätigen. Dabei haben größere Mittelstädte eher ein Integrationskonzept: Zwei Drittel der 103 Konzepte wurden von Städten verabschiedet, in denen mehr als 40.000 Menschen leben (Filsinger/Gesemann 2017: 21–22). Dies könnte damit zusammenhängen, dass diese Städte mehr Ressourcen haben; möglicherweise leben dort auch mehr Menschen mit Migrationshintergrund. Ein weiterer Erklärungsansatz könnte sein, dass bei vielen kreisangehörigen Mittelstädten der jeweilige Landkreis bereits ein Integrationskonzept erstellt hat und sich gerade kleinere Städte mit weniger Ressourcen an diesem orientieren oder es übernehmen, anstatt ein eigenes Konzept zu erarbeiten (Filsinger/Gesemann 2017: 22–23).<sup>250</sup>

Auf der Ebene der Mittelstädte wurden besonders viele Konzepte in den Jahren 2009 bis 2011 verabschiedet. Dies könnte damit zusammenhängen, dass in diesem Zeitraum entsprechende Aktivitäten durch Landesprogramme gefördert wurden, beispielsweise durch „KOMM-IN NRW“ („Innovationen in der kommunalen Integrationsarbeit – eine Förderung durch das Land Nordrhein-Westfalen“, 2005 bis 2012). Auch in den Jahren 2016 und 2017 entstanden besonders viele kommunale Integrationskonzepte. Dies lässt sich auf den starken Flüchtlingszuzug im Jahr 2015 zurückführen: Viele Kommunen hielten es danach für notwendig, ihre Integrationspolitik umfassend zu koordinieren und auf eine konzeptionelle Grundlage zu stellen. Einige Kommunen dürften auch dem Vorbild der Städte gefolgt sein, die als Erste ihre lokale Integrationspolitik strategisch ausgerichtet hatten und gezeigt haben, dass dies Früchte trägt (Filsinger/Gesemann 2017: 24).

Auch von den Landkreisen verfügt schätzungsweise etwa ein Drittel über ein Integrationskonzept (Filsinger/Gesemann 2017: 23). In Kleinstädten und Gemeinden sind Integrationskonzepte dagegen weniger verbreitet. Wenn Gemeinden einen hohen Bevölkerungsanteil mit Migrationshintergrund haben, werden sie aber zum Teil ebenfalls integrationspolitisch aktiv (Filsinger/Gesemann 2017: 27). Insgesamt zeigt sich: Je größer die Kommune, desto wahrscheinlicher ist es, dass sie ein integrationspolitisches Gesamtkonzept verfolgt. Unabhängig davon bewertet die Hälfte der Kleinstädte und Gemeinden kommunale Integrationskonzepte als sehr wichtig oder wichtig (Filsinger/Gesemann 2017: 34).

#### C.4.2.3 Inhaltliche Dimensionen der Integrationskonzepte und -leitbilder

In ihren inhaltlichen Grundorientierungen sind die Integrationskonzepte einander auffallend ähnlich (Filsinger/Gesemann 2017: 26). Dies ist zum einen damit zu erklä-

ren, dass die Kommunen bei der Erstellung ihrer Konzepte die Unterstützung einschlägiger Institute und Stiftungen nutzen. Zum anderen vernetzen sie sich untereinander, z. B. in Arbeitskreisen wie dem Kommunalen Qualitätszirkel Integration (vgl. Özbabacan/Pavkovic 2018), und orientieren sich an Vorbildern.

In den Integrationskonzepten kommt zunehmend ein Integrationsbegriff zum Ausdruck, der darauf abzielt, dass alle Bürgerinnen und Bürger am sozialen, kulturellen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben gleichberechtigt teilhaben. Integration wird als wechselseitiger Prozess verstanden, der sowohl aufseiten der Zugewanderten als auch aufseiten der Einwanderungsgesellschaft Anstrengungen erfordert. Gegenüber früheren Konzepten findet sich vermehrt die Vorstellung von einer vielfältigen Gesellschaft; der Begriff der Integration wird mit einem Verständnis von Diversität und Interkulturalität verknüpft. Von den Zugewanderten wird anders als in älteren Konzepten nicht verlangt, dass sie sich einseitig anpassen oder ihre kulturelle Identität aufgeben (s. den Begriff der Assimilation, Info-Box 6 in Kap. C.1.1), sondern, dass sie sich aktiv um Integration bemühen und die Rechts- und Werteordnung in Deutschland respektieren. Als übergeordnetes Ziel wird genannt, dass Menschen unterschiedlicher Herkunft friedlich und gleichberechtigt zusammenleben. Diskriminierung und Fremdenfeindlichkeit sollen abgebaut werden (Filsinger/Gesemann 2017: 26).

Angesichts des demografischen Wandels und des zunehmenden Fachkräftemangels betrachten viele Kommunen Zuwanderinnen und Zuwanderer als einen wirtschaftlichen und kulturellen Gewinn für die Gesellschaft. Entsprechend beziehen sich ihre Ansätze nicht mehr nur auf Defizite, sondern fragen vor allem nach den Chancen und Potenzialen von Zuwanderung. Migrant\*innenorganisationen werden zunehmend als wichtige Akteurinnen im Integrationsprozess gesehen und in diesen einbezogen (Filsinger/Gesemann 2017: 26).

Die Integrationskonzepte nehmen besonders die dauerhaft in Deutschland ansässige Bevölkerung mit Migrationshintergrund in den Blick. Auch Asylsuchende und Flüchtlinge werden berücksichtigt; wenn die Kommunen hier tätig werden, hat dies jedoch häufig andere Gründe. Durch den starken Zuzug von Flüchtlingen seit dem Sommer 2015 hatten und haben die Kommunen erhebliche Herausforderungen und Aufgaben zu bewältigen. Dadurch wurden die Hoffnungen, die sich mit einem Bevölkerungszuwachs verbanden, zum Teil überlagert von der Sorge, dass mangelnde Integration sich negativ auswirken könnte (Filsinger/Gesemann 2017: 33). Kommunen, die der Integrationspolitik in einer Umfrage Anfang 2016 eine sehr hohe oder hohe Bedeutung zuschrieben, begründeten dies am häufigsten damit, dass es nö-

250 Bei etwa 56 Prozent der Mittelstädte verfügt der jeweilige Landkreis über ein Integrationskonzept (Filsinger/Gesemann 2017: 23).

tig sei, Konflikten vorzubeugen und hohe Kosten durch mangelnde Integration zu vermeiden (Gesemann/Roth 2016: 25). Gleichzeitig sahen jedoch nach einer Studie von 2016 mehr als die Hälfte der befragten Kommunen in der Flüchtlingszuwanderung mehr Chancen als Risiken; drei Viertel der Kommunen betonten die Möglichkeit, „in Zukunft vielfältiger und weltoffener zu werden“ (Höcke/Schnur 2016: 9). Zudem hat der Flüchtlingszuzug auch die Entwicklung weiterer Konzepte in den Kommunen ange-regt (Filsinger/Gesemann 2017: 27).<sup>251</sup>

Unterschiede zwischen den Integrationskonzepten zeigen sich teilweise bei der Gewichtung der Handlungsfelder. Sowohl in Groß- als auch in Mittelstädten spielt das Thema Bildung in den Konzepten die bedeutendste Rolle; ihm wird häufig ein eigenes Kapitel gewidmet. Auch das Thema Arbeit kommt in den Konzepten der Groß- und Mittelstädte fast immer vor. Bei den Mittelstädten spielen die Bereiche Sprache und Teilhabe am gesellschaftlichen, politischen und kulturellen Leben allerdings (noch) häufiger eine Rolle als das Thema Arbeit. In den Konzepten der Großstädte ist die Bedeutung dieser beiden Bereiche etwas geringer; auch darin sind sie jedoch häufig zu finden. Ähnlich verhält es sich mit dem Bereich Gesundheit: Auch ihm messen die Großstädte etwas weniger Bedeutung bei als die Mittelstädte. Das Thema Wohnen spielt sowohl bei Groß- als auch bei Mittelstädten nur in etwas mehr als der Hälfte der Konzepte eine prominente Rolle (Filsinger/Gesemann 2017: 23–25).

Weniger Bedeutung haben bei den Mittelstädten auch die Themen Evaluation und Monitoring sowie die Fortschreibung von entwickelten Konzepten und Programmen; sie tauchen nur in etwa der Hälfte ihrer Konzepte auf. Die Großstädte hingegen beschäftigen sich fast alle mit der Frage, wie die kommunale Integrationspolitik durch systematische Wirkungsanalysen verbessert werden kann (Filsinger/Gesemann 2017: 23–25).

#### C.4.2.4 Auswirkungen kommunaler Integrationskonzepte

Um die Wirksamkeit von Integrationspolitik zu beurteilen, wird im Allgemeinen auf die Ergebnisse von Integrationsmonitorings zurückgegriffen.<sup>252</sup> Wie bei der Integrationspolitik insgesamt waren auch bei der Messung von Integration einzelne Kommunen Vorreiterinnen.<sup>253</sup> Mittlerweile beobachten die meisten Großstädte relativ systematisch das Integrationsgeschehen und berichten über die Ergebnisse. In Mittel- und Kleinstädten ist dies deutlich weniger verbreitet. Insgesamt zeigt sich eine große Heterogenität,<sup>254</sup> eine systematische Bestandsaufnahme und Analyse von kommunalen Monitorings und Evaluationen steht noch aus (Filsinger/Gesemann 2017: 29).

🔴 **Die Wirksamkeit von Integrationskonzepten und -leitbildern lässt sich jedoch nur schwer messen und insbesondere nicht allein an den Indikatoren eines Integrationsmonitorings. Denn wenn der Einsatz von Leitbildern und Konzepten Veränderungen bewirkt, schlägt sich das in einem Monitoring meist erst langfristig nieder.** Zudem ist ein Wirkungszusammenhang schwer zu belegen. Dies hängt u. a. damit zusammen, dass Leitbilder, aber auch Konzepte – anders als konkrete Programme und Maßnahmen – häufig symbolische Aspekte beinhalten. Wenn ein Leitbild z. B. Wertschätzung von Vielfalt und Weltoffenheit zum Ausdruck bringt, wirbt es für diese Werte und kann damit ein friedliches und tolerantes Miteinander fördern. Es kann ein neues Bewusstsein in der Verwaltung schaffen, den gesellschaftlichen Diskurs anregen und mittelfristig eine Neuausrichtung der kommunalen Politik bewirken. Solche langfristigen Effekte lassen sich häufig nur schwer quantifizieren oder eindeutig auf das Leitbild zurückführen.

Daneben können Leitbilder und Konzepte jedoch auch als interne Selbstverpflichtung fungieren, eine Aufgabe anzunehmen und zu gestalten.<sup>255</sup> 🔴 **Um die Wirkungen zu beurteilen, die die Erarbeitung von Leitbildern und**

251 In den Jahren 2016 und 2017 wurden vor allem in den Mittelstädten viele neue Integrationskonzepte entwickelt (Filsinger/Gesemann 2017: 24). Nach einer Befragung der Kommunen aus dem Jahr 2016 gibt es zudem in 91,4 Prozent der Großstädte, 71,6 Prozent der Mittelstädte und 37,5 Prozent der Kleinstädte Vorüberlegungen dazu, wie Integrationsprozesse künftig gestaltet werden sollen (Höcke/Schnur 2016: 5).

252 Integrationsmonitorings gibt es auf allen Ebenen des politischen Systems: von regelmäßig publizierten Daten auf europäischer Ebene über die unregelmäßige Integrationsberichterstattung auf Bundesebene und das gemeinsame Integrationsmonitoring der Länder bis hin zu zahlreichen kommunalen Formaten. Da sie unterschiedliche Datengrundlagen, Definitionen und Bezugsgruppen nutzen, sind diese Berichte allerdings nur bedingt vergleichbar. Zudem beschränken sie sich i. d. R. auf strukturelle Aspekte, sie erfassen also nur einen Teilbereich von Integration, wenn auch einen wichtigen (ausführlich dazu SVR 2017c).

253 Die Stadt Wiesbaden legte 2003/2004 das erste umfassende Integrationsmonitoring vor. In den Folgejahren erarbeitete der Innovationszirkel „Wirkungsmessung in der Integrationsarbeit“ der KGSt einen Katalog von Indikatoren. Dieser wurde seither weiterentwickelt und ausdifferenziert und dient als Grundlage für die meisten kommunalen Integrationsmonitorings.

254 Nach einer Studie aus dem Jahr 2012 nutzen die Kommunen sehr unterschiedliche Formate der Wirkungskontrolle. Zudem unterscheiden sich diese in ihrer Reichweite und Stetigkeit. Die häufigsten Formate waren Integrationsberichte und die interne Evaluation von Projekten und Maßnahmen, dann folgten Erhebungen zur Entwicklung von Bedarfen, Integrationsmonitorings und externe Evaluationen (Gesemann/Roth/Aumüller 2012).

255 Einige Städte wie z. B. Frankfurt am Main und Hamburg setzen sich in ihren Integrationskonzepten sehr konkrete Ziele, für die sie zum Teil sogar genaue Zielwerte nennen.

Konzepten haben kann, ist daher die Frage interessant, welche konkreten Schritte die Kommunen zur Umsetzung dieser selbst gestellten Aufgaben unternehmen: Sind die Leitbilder reine Worthülsen oder werden konkrete Prozesse eingeleitet, um die gesetzten Ziele zu erreichen? Wird institutionell etwas verändert und neues Personal eingestellt, um den zusätzlichen Arbeitsaufwand abzudecken? Werden Strukturen oder Abläufe angepasst, indem z. B. Migrantenorganisationen stärker einbezogen werden? Wie nachhaltig gestalten sich die jeweiligen Bemühungen? Hierzu liegen bisher kaum empirische Erkenntnisse vor.

➔ **Festzustellen ist damit ein weitgehender Forschungsbedarf hinsichtlich der Frage, welche Auswirkungen die in den letzten Jahren entwickelten Integrationskonzepte und -leitbilder gezeitigt haben und noch zeitigen werden.** Dieses Forschungsfeld wird sich zudem künftig noch erweitern: Gerade in den letzten Jahren haben viele Kommunen neue Konzepte und Leitbilder entwickelt oder bestehende angepasst. Hier wird bedeutend sein, welche Schritte die Kommunen unternehmen, um die Nachhaltigkeit dieser neuen Konzepte sicherzustellen. Entwickeln sie Mechanismen, um zu beurteilen, ob die Leitbilder in der Öffentlichkeit ‚angekommen‘ sind und seitens der Verwaltung eingehalten wurden? Und werden z. B. Beteiligungsverfahren eingerichtet, um die Konzepte neuen Herausforderungen anzupassen und sie so gezielt weiterzuentwickeln?

### C.4.3 Flüchtlingsintegration als Bewährungsprobe

Kommunen sind in der Integrationspolitik erfahrene und wichtige Akteurinnen. In den letzten dreißig Jahren haben sie ihre Integrationsarbeit stetig professionalisiert und ausgeweitet. Der gestiegene Flüchtlingszuzug in den Jahren 2015 und 2016 war für die entstandenen kommunalen Strukturen eine Art Lackmустest: Als unterste staatliche Ebene waren die Kommunen mit der Ankunft der Flüchtlinge unmittelbar konfrontiert. Sie mussten sie in kürzester Zeit aufnehmen und versorgen, aber auch ihre rasche Integration ermöglichen und fördern. Diese Herausforderung hat gezeigt, dass viele Kommunen bereits belastbare Strukturen geschaffen hatten, die sich als durchaus ‚krisenfest‘ erwiesen. Gleichzeitig brachte dieser ‚Stresstest‘ auch einige strukturelle Mängel zutage. Im Folgenden wird auf Bedarfe eingegangen, die dabei deutlich geworden sind. Zum Teil wurden diese schon von einigen Kommunen erkannt und adressiert.

#### C.4.3.1 Information und Beratung verbessern

❗ **Ein Problem, das sich durch zahlreiche integrationspolitische Handlungsfelder zieht, ist die mangelnde Information der Betroffenen über die ihnen zustehenden Rechte und über passende Integrationsangebote** (vgl. Riemer 2016; SVR-Forschungsbereich 2017d). Ein Beispiel dafür ist das Feld der Sprachförderung: Die Integrationskurse des Bundes und die sonstigen Angebote von Ländern, Kommunen, Wohlfahrtsverbänden und Ehrenamtlichen ergeben bislang ein „Bild eines weitgehend unkoordinierten und intransparenten Nebeneinanders von Sprachkursen unterschiedlichster privater und öffentlicher Anbieter“ (Bogumil/Hafner/Kastilan 2017: 46). Zudem informiert jede Einrichtung in erster Linie über die eigenen Maßnahmen. Es fehlt eine umfassende und übersichtliche Information über das Gesamtangebot (Bogumil/Hafner/Kastilan 2017: 46; KGSt 2017b: 13). Sinnvoll wären hier zentralisierte oder zumindest koordinierte Beratungsstrukturen vor Ort, die alle entsprechenden Informationen bündeln. So könnten die Betroffenen Kurse suchen, die ihren jeweiligen Bedarfen und Kompetenzen entsprechen. Dabei sollte möglichst umfassend über alle verfügbaren Sprachprogramme des Bundes, der Länder, der Kommunen und insbesondere auch privater Einrichtungen informiert werden, um die ganze Breite der Sprachfördermöglichkeiten zu nutzen (KGSt 2017b: 14).<sup>256</sup>

Solche Beratungsstellen sollten je nach Handlungsfeld nicht nur ansprechbar sein, wenn jemand Fragen hat, sondern bei Bedarf auch aktiv auf die Betroffenen zugehen. Notwendig ist dies beispielsweise im Bereich der frühkindlichen Bildung: In vielen Herkunftsländern ist es nicht üblich, dass kleine Kinder außerhalb der Familie betreut werden, und gerade in der ersten Phase des Ankommens haben Eltern oft Angst, ihre Kinder ‚aus der Hand zu geben‘. Außerdem wissen sie oft gar nicht, dass sie auf frühkindliche Betreuung einen Rechtsanspruch haben. Da es ohnehin häufig nicht genug Betreuungsplätze gibt, nehmen einige Kommunen dies hin und werben bei Zugewanderten nicht gesondert dafür (Schammann/Kühn 2016: 19; Bogumil/Hafner/Kastilan 2017: 60). Das ist insofern problematisch, als der frühe Besuch einer Kinderbetreuungseinrichtung für die Integration der Kinder wie auch ihrer Eltern sehr wichtig sein kann (s. dazu auch Kap. C.2.1.1). Wie im Bereich der Sprachförderung muss auch hier die Information und Beratung verbessert werden. Zudem sollten die betroffenen Eltern frühzeitig proaktiv auf das Angebot der Kindertagesbetreuung hingewiesen werden (KGSt 2017b: 19; Bogumil/Hafner/Kastilan 2017: 83).

<sup>256</sup> Neben der Beratung könnten solche Stellen auch qualifizierte Einstufungstests durchführen, um frühzeitig die Sprachfähigkeiten der Zugewanderten festzustellen (Bogumil/Hafner/Kastilan 2017: 46) und zu prüfen, ob die jeweiligen Personen durch kommunal finanzierte Spezialkurse (z. B. zu beruflichen Fachthemen) schneller in den Arbeitsmarkt eintreten können (KGSt 2017b: 17).

## Info-Box 16 Kommunal koordiniertes Fallmanagement

Im Rahmen eines systematischen Fallmanagements können die Kommunen Flüchtlingen persönliche Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner zur Seite stellen, die sie individuell beraten und betreuen und gemeinsam mit ihnen einen Integrationsplan entwickeln. Damit erhalten die Betroffenen eine Begleitung im Integrationsprozess, die auf ihre besonderen Voraussetzungen und ihre Bedürfnisse abgestimmt ist. Im Idealfall werden sie nicht nur bei einzelnen Integrationsschritten begleitet, sondern über alle Institutionen und Politikfelder hinweg. Die Ansprechpersonen fungieren als Lotse bzw. Lotsin und als Wegweisende für den gesamten Integrationsprozess; im besten Fall sind sie für die Flüchtlinge Vertrauenspersonen. Eine solche individuelle Beratung bietet das Potenzial, die Integration von Flüchtlingen deutlich zu beschleunigen und effektiver zu gestalten.

In einigen Kommunen (z. B. Hamm) wird ein individuelles Fallmanagement bereits umgesetzt. Baden-Württemberg finanziert im Rahmen des „Pakts für Integration“ seit April 2017 1.000 „Integrationsmanager“ in Städten und Gemeinden. Diese sollen für Flüchtlinge in der Anschlussunterbringung „eine direkte und einzel-fallbezogene Sozialbegleitung mit Hilfe eines individuellen Integrationsplanes“ gewährleisten (Ministerium für Soziales und Integration Baden-Württemberg 2017: 1). Damit wird erstmals versucht, systematisch und flächendeckend ein kommunal abgestimmtes Fallmanagement aufzubauen. Das Programm wird wissenschaftlich begleitet; die Ergebnisse können Kommunen wichtige Einblicke in die Wirksamkeit eines solchen Fallmanagements geben und ggf. die Länder motivieren, dieses Instrument auch andernorts flächendeckend zu fördern (Bogumil/Hafner 2017: 29).<sup>257</sup>

In anderen Bereichen existieren bereits grundlegende Strukturen, beispielsweise Migrationsberatungsstellen und Jugendmigrationsberatung. Hinzu kommen weitere Beratungsstellen für bestimmte Gruppen (z. B. besonders vulnerable Gruppen, wie Frauen und unbegleitete Minderjährige) oder zu bestimmten Themen (z. B. Wohnraumvermittlung). Solche Beratungsleistungen werden von Kommunen, Vereinen, Wohlfahrtsorganisationen und Ehrenamtlichen angeboten. Die verschiedenen Stellen stimmen sich untereinander jedoch oft nicht genügend ab; dadurch bestehen vor allem in größeren Städten häufig gleiche Beratungsangebote nebeneinander. ➔ **Durch eine bessere Koordination und Kooperation könnten solche Doppelstrukturen vermieden und das Angebot übersichtlicher gestaltet und verbessert werden** (Bogumil/Hafner/Kastilan 2017: 79). **Eine innovative – wenn auch wohl sehr teure<sup>258</sup> – Möglichkeit, dem Bedürfnis der Betroffenen nach einer umfassenden Information und Beratung zu entsprechen, ist die Einrichtung eines kommunal koordinierten Fallmanagements** (Info-Box 16).

### C.4.3.2 Verwaltungstätigkeiten bündeln

⚠ **Eine wichtige Hürde für Integration besteht in der komplexen Verteilung von Zuständigkeiten in der Ver-**

**waltung. Dadurch werden Prozessschritte, die eigentlich eng zusammengehören, von unterschiedlichen Verwaltungsstellen bearbeitet. Dabei mangelt es oft an Abstimmung und Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Stellen** (Bogumil/Hafner/Kastilan 2017: 77).

Wie solche zersplitterten Verwaltungszuständigkeiten die Integration beeinflussen können, zeigt sich vor allem beim Statuswechsel vor und nach der Anerkennung im Asylverfahren: Für Asylsuchende gilt über die Dauer des Asylverfahrens das Asylbewerberleistungsgesetz; zuständig sind die Arbeitsagenturen. Wird ein Schutzstatus zuerkannt, gilt fortan das SGB II, und die Zuständigkeit geht über auf die kommunalen Jobcenter. Dieser sog. Rechtskreiswechsel ist für eine effektive Arbeitsmarktintegration „massiv hinderlich[ ]“ (Aumüller 2016: 41): Kompetenzfeststellungsverfahren und Fördermaßnahmen, die die Arbeitsagentur während des Asylverfahrens eingeleitet hat, müssen zum Teil abgebrochen und im Jobcenter neu begonnen werden; angefangene Maßnahmen können nach dem Wechsel teilweise nicht weitergeführt werden, weil das Jobcenter die Kosten nicht übernimmt. Zudem ist ein Datenaustausch zwischen Arbeitsagenturen und Jobcentern nur unter bestimmten Voraussetzungen möglich; dadurch können wichtige Informationen verloren gehen.

Die umständliche Verfahrensweise verzögert nicht nur den Einstieg in den Arbeitsmarkt, sie kann die Be-

257 Die bisherigen Versuche beziehen sich auf Flüchtlinge. Grundsätzlich ist auch denkbar, ein kommunales Fallmanagement für alle Zugewanderten zu öffnen.

258 Eine individuelle Begleitung des Integrationsprozesses kann mit hohen Kosten einhergehen. Andererseits bietet sie das Potenzial, Doppelstrukturen zu identifizieren und abzubauen und Integrationsvorgänge insgesamt zu straffen – dadurch können wiederum Kosten eingespart werden.

troffenen auch demotivieren (Aumüller 2018: 193; 2016: 41). Einige Kommunen richten deshalb spezielle Stellen ein, die für Asylsuchende, Geduldete und anerkannte Flüchtlinge eine Beratung und Vermittlung über die verschiedenen Rechtskreise hinweg anbieten. Diese Anlaufstellen bündeln die Dienstleistungen von Arbeitsagentur, Jobcenter, Ausländerbehörde und Sozialamt an einer zentralen Stelle. Dadurch können institutionenübergreifend individuell abgestimmte Maßnahmenpläne zur Arbeitsmarktintegration erarbeitet werden (Aumüller 2018: 193; Ohliger/Mesghena 2017: 36).<sup>259</sup> Andere Kommunen versuchen die Integrationsprozesse zu digitalisieren, um den Versorgungsgrad und die Nachhaltigkeit der von ihnen bereitgestellten Angebote festzustellen. So könnten die Informationen über Bedarfe in zentralen Flüchtlingsdatenbanken, an denen viele Institutionen beteiligt sind, gespeichert und damit über den Rechtskreiswechsel hinweg weitergegeben werden.<sup>260</sup>

#### C.4.3.3 Zentrale Akteurinnen und Akteure koordinieren und vernetzen

❗ **Eine weitere zentrale Aufgabe der Kommunen besteht darin, die diversen Akteurinnen und Akteure im Bereich Integration zu vernetzen und ihre entsprechenden Angebote und Maßnahmen zu koordinieren** (vgl. Ritgen 2018: 35–37). Auch dies kann über einen Ausbau der beschriebenen zentralen Anlaufstellen gefördert werden. Wenn dort die Angebote verschiedener Verwaltungsstellen unter einem Dach zusammengefasst werden, können und sollten dabei auch freie Träger sowie Akteurinnen und Akteure aus der Wirtschaft einbezogen werden (KGSt 2017b: 29–30).

Aber auch außerhalb von speziellen Stellen können die Kommunen eine bessere Vernetzung fördern. Beispielsweise können ihre Behörden mit Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern zusammenarbeiten, sie können diese über den Arbeitsmarktzugang von Flüchtlingen informieren oder gemeinsam mit ihnen Jobmessen organisieren (Schammann/Kühn 2016: 25). In Zusammenarbeit mit Unternehmen, den Industrie- und Handelskammern und den Handwerkskammern können sie zudem das Angebot zur beruflichen Sprachförderung verbessern. Sinnvoll wäre weiterhin, den Bereich Spracherwerb mit Praktika, Ausbildung und beruflicher Qualifizierung zu verbinden (KGSt 2017b: 14).

❗ **Besonders wichtig ist eine Koordinierung der beteiligten Personen und Institutionen auch im Bereich des zivilgesellschaftlichen Engagements.** Mit der hohen Flüchtlingszuwanderung in den letzten Jahren haben sich auch ehrenamtliche Initiativen sprunghaft vermehrt. Dadurch ist bürgerschaftliches Engagement auch im politischen Diskurs zu einem zentralen Thema geworden (Bergmann 2016: 1). Für die Kommunen ist es auf der einen Seite unverzichtbar, denn es unterstützt sie bei den vielfältigen Aufgaben, die mit der Neuaufnahme von Flüchtlingen verbunden sind (Aumüller 2018: 191). Auf der anderen Seite stellt es sie vor neue Aufgaben, denn sie müssen die vielen parallel entstandenen Initiativen und Angebote koordinieren und das bestehende Engagement durch geeignete Maßnahmen nachhaltig fördern (Aumüller/Daphi/Biesenkamp 2015: 88). Besonders schwierig gestaltet sich dies in Kommunen, in denen das Verhältnis zwischen Ehrenamtlichen und Behörden von Misstrauen geprägt ist. In Berlin etwa sehen sich Unterstützungsgruppen zum Teil als „Wächter und Warner beim Umgang der Behörden mit den Geflüchteten“ (Speth/Becker 2016: 19). In solchen Fällen ist die Zusammenarbeit oft konflikthaft und für alle Beteiligten eine große Herausforderung.

In anderen Kommunen arbeiten staatliche und zivilgesellschaftliche Handelnde dagegen produktiv zusammen. Dies eröffnet weite Handlungsspielräume, um das immense bürgerschaftliche Engagement zu bündeln und in geordnete Bahnen zu lenken. Dafür haben viele Kommunen zentrale Koordinierungsstellen geschaffen (Hamann et al. 2016: 19). Dort werden den Ehrenamtlichen hauptamtliche Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner zur Seite gestellt, um das Engagement vonseiten der Verwaltung zu begleiten. An runden Tischen, in gemeinsamen Arbeitsgruppen oder anderen Formen des Austauschs können Haupt- und Ehrenamtliche auf Augenhöhe konstruktiv zusammenarbeiten (KGSt 2017b: 48). Zudem können die Ehrenamtlichen durch Qualifizierungsprogramme und Supervision gezielt unterstützt werden (Schammann/Kühn 2016: 26; Aumüller 2018: 191; Kronenberg 2017: 10).

Dabei sollte jedoch darauf geachtet werden, dass keine Doppelstrukturen entstehen, z. B. wenn Netzwerke von Ehrenamtlichen, Wohlfahrtsverbände oder Kirchen bereits die Koordination übernommen haben (Schammann/Kühn 2016: 26). Die Einrichtung kommunaler

259 Der Rechtskreiswechsel behindert aber nicht nur die Integration der betroffenen Flüchtlinge. Der damit verbundene zusätzliche Verwaltungsaufwand übersteigt auch beträchtlich die Kosten, die damit eingespart werden sollen. Bogumil, Hafner und Kastilan (2017: 78) empfehlen daher, die Unterscheidung nach Rechtskreisen aufzugeben und auch Asylsuchende dem SGB II zu unterstellen.

260 Dahmen (2017) empfiehlt in diesem Zusammenhang, das Ausländerzentralregister (AZR) umzubauen und auch als „Integrations-Datenbank“ zu nutzen, indem die darin gespeicherten Daten verwendet werden, um die individuellen Integrationsverläufe der Zuwanderer und Zuwanderinnen zu unterstützen.

Koordinierungsstellen ist somit nur dann sinnvoll, wenn sie auf die jeweils schon bestehenden Strukturen abgestimmt wird.

#### C.4.3.4 Bürokratische Hindernisse abbauen

**⚠️ Flüchtlinge stehen oft vor zahlreichen bürokratischen Hürden, wenn sie z. B. Förderangebote und staatliche Unterstützung nutzen oder auch grundlegende Rechte wie Gesundheitsversorgung in Anspruch nehmen wollen.** Ein Beispiel dafür ist die Beantragung eines Wohnberechtigungsscheins. Dieser ist erforderlich, um eine Wohnung anzumieten, die mit öffentlichen Mitteln gefördert wird. Um einen Wohnberechtigungsschein zu erhalten, müssen anerkannte Flüchtlinge beim örtlichen Wohnungsamt eine Aufenthaltserlaubnis in Form eines sog. elektronischen Aufenthaltstitels vorlegen. Dieser wiederum muss von der Bundesdruckerei angefertigt werden. Deshalb dauert es zum Teil mehrere Wochen, bis er zugestellt wird, was den Zugang zu Wohnraum entsprechend verzögert. Dies könnte leicht vermieden werden: Die kommunalen Wohnungsämter, die den Wohnberechtigungsschein ausstellen, könnten als Nachweis auch einen Bescheid des BAMF akzeptieren, dass die betreffende Person als asylberechtigt anerkannt wurde (Bogumil/Hafner/Kastilan 2017: 50–51).

Auch die langen Bearbeitungszeiten der Jobcenter behindern den Zugang zu Wohnraum. Um eine Wohnung anzumieten, benötigen Flüchtlinge einen Bescheid, dass die Kosten übernommen werden. Dieser Bescheid wird zwar i. d. R. relativ schnell erteilt; ausgezahlt wird das Geld aber häufig mit Verzögerung. Dies „verringert [...] die Akzeptanz potenzieller Vermieter, Geflüchteten Wohnraum anzubieten“ (BBSR 2017a: 80). Solche Vorgänge müssten die Jobcenter effektiver und zügiger bearbeiten.

Im Bereich Gesundheit entscheiden in den meisten Bundesländern die Kommunen selbst, wie die Versorgung der Asylsuchenden ausgestaltet wird. So wird z. B. sehr unterschiedlich geprüft, ob eine ärztliche Behandlung notwendig ist. Manche Verfahren sind sehr aufwendig und erschweren den Zugang zu Gesundheitsversorgung erheblich (vgl. Scholz 2016). Dies verdeutlicht das Beispiel einer bayerischen Kommune: Dort benötigen Flüchtlinge für einen Arztbesuch zunächst einmal einen Behandlungsberechtigungsschein vom Sozialamt. Für die konkrete Behandlung muss dann der Arzt oder die Ärztin zusätzlich einen Behandlungsschein einholen. Die Verwaltungskräfte beim Sozialamt haben normalerweise nicht genug medizinisches Wissen, um die Notwendigkeit einer konkreten Behandlung einzuschätzen. Darum wird der Behandlungsvorschlag i. d. R. an das Gesundheitsamt weitergeleitet, das seinerseits die Notwendigkeit abschätzt und die Patientinnen und Patienten dazu ggf. auch selbst untersucht. Erst wenn das Gesundheitsamt zustimmt, genehmigt das Sozialamt die Behandlung.

Werden in der Folge zusätzlich Rezepte für Medikamente ausgestellt, muss die Behörde diese wiederum genehmigen (Schammann/Kühn 2016: 17–18).

Ein Gegenmodell zu diesem sehr komplexen und langwierigen Verfahren bilden elektronische Gesundheitskarten, die manche Kommunen den Betroffenen ausstellen. Damit können sie direkt in eine ärztliche Praxis gehen, was die bürokratischen Hürden erheblich senkt (Scholz 2016: 189). Die Einführung einer elektronischen Gesundheitskarte ist jedoch nicht der einzige Weg, um Hindernisse in der Verwaltung abzubauen – manche Kommunen gewährleisten auch ohne sie eine effektive gesundheitliche Versorgung (Schammann/Kühn 2016: 18). Alle Kommunen sollten jedoch ihre Verfahren prüfen und ggf. überarbeiten, um einen möglichst ungehinderten Zugang zu Gesundheitsleistungen sicherzustellen. Dies kommt nicht nur den Flüchtlingen zugute, sondern entlastet auch die Verwaltung.

#### C.4.4 Fazit: Kommunen als Katalysatoren der Integration

Die Kommunen sind in der Geschichte der deutschen Integrationspolitik vergleichsweise früh tätig geworden und wurden damit im Verhältnis zu Bund und Ländern vielerorts zu Vorreiterinnen. Ihr Handeln wird im föderalen System zwar teilweise von Bund und Ländern mitbestimmt oder beeinflusst. Trotzdem haben sie in vielen Handlungsfeldern erhebliche Gestaltungsspielräume, von denen sie oft recht weitgehenden Gebrauch machen.

**⚠️ Die hohen Flüchtlingszahlen in den letzten Jahren stellten die Verwaltung auf allen staatlichen Ebenen vor erhebliche neue Herausforderungen. Darauf haben insbesondere die Kommunen bemerkenswert flexibel und kreativ reagiert.** Zudem wurden nun auch Kommunen aktiv, die sich vorher integrationspolitisch kaum betätigt hatten. So wurden neue integrationspolitische Gesamtkonzepte erarbeitet und verfestigt, und Integration wurde zunehmend als Querschnittsaufgabe verankert. Hinsichtlich der Frage, welche (insbesondere auch langfristigen) Wirkungen die teilweise aus der Not geborenen Konzepte und Strategien zeitigen, besteht jedoch noch erheblicher Forschungsbedarf.

Die Kommunen haben in Bezug auf Integration große Erfolge zu verzeichnen. Die enormen Herausforderungen der letzten Jahre haben aber auch sichtbar gemacht, dass im Vollzug und in der Koordination auch auf dieser Ebene noch deutliche Mängel bestehen. Probleme zeigen sich in verschiedensten Handlungsfeldern. **⚠️ Ein verbreiteter struktureller Mangel besteht in der Komplexität der Verwaltungsprozesse. Diese ergibt sich zum einen daraus, dass sich in vielen Handlungsfeldern die Zuständigkeit auf mehrere Stellen verteilt. So werden einzelne Prozessschritte, die eigentlich thematisch zu-**

sammenhängen, von unterschiedlichen Verwaltungsstellen bearbeitet. Dadurch nimmt häufig keine Stelle systematisch den Gesamtprozess in den Blick, und Koordinierungsprobleme werden nicht behoben.

Mittel- und langfristig ist das Problem des zersplitterten Verwaltungshandelns nur zu lösen, indem die Zuständigkeiten gesetzlich neu geregelt und damit die Aufgaben anders verteilt werden. Das liegt jedoch nicht in der Hand der Kommunen. ➔ **Innerhalb der Kommunalverwaltung können aber Verbesserungen erreicht werden, indem Gesamtprozesse gebündelt bearbeitet und vereinfacht werden. Dies kann dadurch geschehen, dass sich die verschiedenen Verwaltungsstellen politikfeldübergreifend abstimmen und Verwaltungstätigkeiten nach Zielgruppen zusammengefasst werden.** Dann müssten die Betroffenen nicht mehr selbst herausfinden, wer in dem komplexen System für ihre Anliegen zuständig und ansprechbar ist. Damit kann auch dem vielerorts bestehenden Problem begegnet werden, dass Verfahren sehr aufwendig sind: Bürokratische Hürden machen sie zum einen für die Betroffenen schwer verständlich, zum anderen sind sie sehr langwierig und behindern dadurch die Integration.

➔ **Erheblich verbessert werden könnte auch die Zusammenarbeit mit Handelnden und Institutionen außerhalb der Verwaltung, z. B. Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern, Migrantenorganisationen, Wohlfahrtsverbänden und Ehrenamtlichen.** Eine stärkere Vernetzung und Abstimmung könnte Doppelstrukturen vermeiden, und in der Zusammenarbeit der verschiedenen Stellen können kreative neue Konzepte entwickelt werden. ➔ **Zugleich sollten zentralisierte Beratungsangebote geschaffen oder schon bestehende besser aufeinander abgestimmt werden. Dadurch könnten die Angebote der verschiedenen staatlichen und nichtstaatlichen Einrichtungen besser genutzt werden.**

Die Kommunen reagieren auf den deutlich gewordenen Handlungsbedarf höchst unterschiedlich. Einige haben dazu bereits gute Ideen entwickelt und umgesetzt. Wenn sich die Kommunen untereinander austauschen – wie sie es vielerorts bereits tun –, können sie voneinander Konzepte übernehmen, die sich als wirksam erwiesen haben, sie den örtlichen Gegebenheiten anpassen und weiterentwickeln.

# Anhang I: Verzeichnisse

## Abbildungen

Abb. B.1	Struktur des Erwerbsmigrationsrechts in Deutschland.....	48
Abb. B.2	Entwicklung des Anteils der über 65-Jährigen in Deutschland zwischen 2015 und 2035 nach Regionen.....	61
Abb. B.3	PNP in den einzelnen kanadischen Provinzen/Territorien.....	62
Abb. C.1	Steuerungsformen der Integrationspolitik und Beispiele.....	79
Abb. C.2	Betreuung von Kindern in Kindertageseinrichtungen nach Migrationshintergrund, 2009 und 2015.....	85
Abb. C.3	Erwerbstätigenquote in der Bevölkerung von 25 bis 64 Jahren nach Migrationshintergrund und Staatsangehörigkeit, 2012–2016.....	88
Abb. C.4	Das SVR-Modell der doppelten Staatsangehörigkeit mit Generationenschnitt.....	98
Abb. C.5	Für Integration zuständige Ministerien in den Ländern.....	112

## Tabellen

Tab. B.1	Deutschland: Zuzüge und Fortzüge von EU-Staatsangehörigen (ohne Deutsche) sowie Migrationssaldo.....	30
Tab. B.2	Analysematrix zur Kombination von Kriterien in verschiedenen arbeitsmigrationspolitischen Modellen.....	40
Tab. B.3	Zuzüge von Fachkräften aus Drittstaaten 2009 bis 2016.....	44
Tab. B.4	Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit für Fachkräfte aus Drittstaaten nach Verordnungsgrundlagen 2013 bis 2017.....	46
Tab. B.5	Entwicklung und Ausdifferenzierung erwerbsmigrationspolitischer Normen in Deutschland.....	47
Tab. B.6	Verortung der erwerbsmigrationspolitischen Optionen in der Analysematrix.....	49
Tab. B.7	Erwerbszuwanderung nach Kanada insgesamt, Zuwanderung über PNP und ihr Anteil am gesamten Erwerbszuzug.....	63
Tab. C.1	Zuständigkeit für Integration auf den verschiedenen Verwaltungsebenen.....	82
Tab. C.2	Konzeptionelle Grundlagen der Integrationspolitik in den Ländern.....	106
Tab. C.3	Ausgewählte Inhalte der Landesintegrationsgesetze im Vergleich.....	110
Tab. C.4	Verortung der Integrationspolitik in den Landesregierungen.....	114
Tab. C.5	Die Integrationsbeauftragten der Länder.....	117

## Info-Boxen

Info-Box 1	Migration und koloniale Vergangenheit.....	25
Info-Box 2	EU-Richtlinien im Bereich der Erwerbsmigration.....	35
Info-Box 3	Zuwanderungsmöglichkeiten für Selbständige aus Drittstaaten.....	45
Info-Box 4	Zum Konzept der reglementierten und nicht reglementierten Berufe.....	54
Info-Box 5	Verkauf, Auktion, Gebühr: marktwirtschaftliche Verfahren der Einwanderungssteuerung.....	56
Info-Box 6	Begrifflichkeiten: Assimilation vs. Integration.....	71
Info-Box 7	Braucht Deutschland ein Integrationsministerium?.....	81
Info-Box 8	Das Betreuungsgeld als Beispiel für einen integrationspolitischen Fehlanreiz.....	86
Info-Box 9	Ein Integrationsgesetz, das keines ist: zum ‚Asylpaket III‘.....	90
Info-Box 10	Das Integrationsgesetz in Österreich.....	91
Info-Box 11	Die Integrationskurse: Kernstück der staatlichen Integrationsangebote.....	93
Info-Box 12	Steuerung durch Indikatoren: das Hamburger Integrationskonzept.....	107
Info-Box 13	Landesintegrationsgesetze in Deutschland.....	109
Info-Box 14	Bedarfsbezogene Schulfinanzierung mit einem Sozialindex.....	120
Info-Box 15	Politische Partizipation der ausländischen Bevölkerung durch Integrationsbeiräte?.....	128
Info-Box 16	Kommunal koordiniertes Fallmanagement.....	134

## Abkürzungen

a. F.	alte Fassung
ABl.	Amtsblatt der Europäischen Union
Abs.	Absatz
ADS	Antidiskriminierungsstelle des Bundes
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AGG	Gesetz zur Umsetzung europäischer Richtlinien zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung (Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz)
AMigRLUmsG	Gesetz zur Umsetzung aufenthaltsrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union zur Arbeitsmigration
ArbMigrStG	Gesetz zur arbeitsmarkadäquaten Steuerung der Zuwanderung Hochqualifizierter und zur Änderung weiterer aufenthaltsrechtlicher Regelungen (Arbeitsmigrationssteuerungsgesetz)
Art.	Artikel
AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz
AsylG	Asylgesetz
AsylRLUmsG	Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union
AufenthG	Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz)
AZR	Ausländerzentralregister
BA	Bundesagentur für Arbeit
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
Bay. GVBl.	Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt
BayIntG	Bayerisches Integrationsgesetz
Bay. LT-Drs.	Drucksache des bayerischen Landtags
BB	Brandenburg
BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
BE	Berlin
BEEG	Gesetz zum Elterngeld und zur Elternzeit (Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz)
BeschV	Verordnung über die Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern (Beschäftigungsverordnung)
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BIBB	Bundesinstitut für Berufsbildung
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMEIA	Bundesministerium für Europa, Integration und Äußeres (Österreich)
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMI	Bundesministerium des Innern
BMUB	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
BQFG	Gesetz über die Feststellung der Gleichwertigkeit von Berufsqualifikationen (Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz)
BR-Drs.	Drucksache des Bundesrats (Bundesratsdrucksache)
BT-Drs.	Drucksache des Deutschen Bundestags (Bundestagsdrucksache)
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BW	Baden-Württemberg
BY	Bayern
CIC	Citizenship and Immigration Canada
DAAD	Deutscher Akademischer Austauschdienst
Delmi	Migration Studies Delegation/Delegation für Migrationsstudien (Schweden)
EG	Europäische Gemeinschaft
EGB	Einwanderungsgesetzbuch
EinwG-E	Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Einwanderungsgesetzes
ErwG	Erwägungsgrund
ESF	Europäischer Sozialfonds
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
Eurodac	European Dactyloscopy (zentrales europäisches automatisiertes Fingerabdruck-Identifizierungssystem für Asylsuchende und unerlaubt eingereiste bzw. aufhältige Ausländerinnen und Ausländer)
Eurostat	Statistisches Amt der Europäischen Union

FreizügG/EU	Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern (Freizügigkeitsgesetz/EU)
GBL. BW	Gesetzblatt Baden-Württemberg
GEAS	Gemeinsames Europäisches Asylsystem
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GV. NW	Gesetz- und Verordnungsblatt Nordrhein-Westfalen
GVBl. BE	Gesetz- und Verordnungsblatt Berlin
HB	Bremen
HH	Hamburg
HE	Hessen
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
IAW	Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung e. V.
ICT	Intra-Corporate Transferee/unternehmensintern transferierte Arbeitnehmer
IntMK	Konferenz der für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister/Senatorinnen und Senatoren der Länder (Integrationsministerkonferenz)
InWIS	Institut für Wohnungswesen, Immobilienwirtschaft, Stadt- und Regionalentwicklung an der EBZ Business School und der Ruhr-Universität Bochum
IOM	International Organization for Migration/Internationale Organisation für Migration
IRCC	Immigration, Refugees and Citizenship Canada
i. V. m.	in Verbindung mit
IZA	Institut zur Zukunft der Arbeit
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement
KOWA	Kooperationsstelle Wissenschaft und Arbeitswelt an der Europa-Universität Viadrina
LaKI	Landesweite Koordinierungsstelle Kommunale Integrationszentren
MV	Mecklenburg-Vorpommern
NI	Niedersachsen
NSchG	Niedersächsisches Schulgesetz
NW	Nordrhein-Westfalen
NW LT-Drs.	Drucksache des Landtags Nordrhein-Westfalen
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development/Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
PartIntG BE	Partizipations- und Integrationsgesetz Berlin
PartIntG BW	Partizipations- und Integrationsgesetz Baden-Württemberg
PNP	Provincial Nominee Program (Kanada)
PuMa	Punktebasiertes Modellprojekt für ausländische Fachkräfte (Baden-Württemberg)
REST-Richtlinie	Richtlinie 2016/801/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2016 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zu Forschungs- oder Studienzwecken, zur Absolvierung eines Praktikums, zur Teilnahme an einem Freiwilligendienst, Schüleraustauschprogrammen oder Bildungsvorhaben und zur Ausübung einer Au-pair-Tätigkeit
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer
RP	Rheinland-Pfalz
RP LT-Drs.	Drucksache des Landtags Rheinland-Pfalz
SchulG NW	Schulgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen
SGB	Sozialgesetzbuch
SH	Schleswig-Holstein
SL	Saarland
SN	Sachsen
SOEP	Sozio-oekonomisches Panel
ST	Sachsen-Anhalt
StAG	Staatsangehörigkeitsgesetz
StEG	Studie zur Entwicklung von Ganztagschulen
SVR	Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration
TH	Thüringen
TIntG NW	Teilhabe- und Integrationsgesetz Nordrhein-Westfalen
VereinsG	Gesetz zur Regelung des öffentlichen Vereinsrechts (Vereinsgesetz)
VO	Verordnung
ZuwG	Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz)

## Literatur

## A

*Achilles, Harald* 2014: Schulbesuchspflicht als Strukturprinzip des Schulsystems in Deutschland, in: *Recht der Jugend und des Bildungswesens*, 62: 2, 151–160.

*ADS/KOWA/IZA* 2012: Pilotprojekt „Anonymisierte Bewerbungsverfahren“. Abschlussbericht, Berlin/Bonn/Frankfurt am Main.

*Adsera, Alicia/Pytlikova, Mariola* 2012: The Role of Language in Shaping International Migration. IZA Discussion Paper 6333, Bonn.

*Alba, Richard/Nee, Victor* 1997: Rethinking Assimilation Theory for a New Era of Immigration, in: *International Migration Review*, 31: 4, 826–874.

*Althoff, Nina* 2017: Das Diskriminierungsverbot im nationalen deutschen Recht, in: Scherr, Albert/El-Mafaalani, Aladin/Yüksel, Gökçen (Hrsg.): *Handbuch Diskriminierung*, Wiesbaden, 239–262.

*Amnesty International Deutschland/Arbeiterwohlfahrt Bundesverband e. V./Bundesweite Arbeitsgemeinschaft der psychosozialen Zentren für Flüchtlinge und Folteropfer e. V./Arbeitsgemeinschaft Migrationsrecht im Deutschen Anwaltverein/Deutscher Caritasverband e. V./Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband/Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband/Neue Richtervereinigung e. V./Jesuiten-Flüchtlingsdienst Deutschland/PRO ASYL e. V./Republikanischer Anwältinnen- und Anwälteverein e. V./Die Rechtsberaterkonferenz* (Hrsg.) 2016: Memorandum für faire und sorgfältige Asylverfahren in Deutschland. Standards zur Gewährleistung der asylrechtlichen Verfahrensgarantien, o. O.

*Anderson, Philip* 2013: Integration aus komparativer Sicht, in: Uslucan, Hacı Halil/Brinkmann, Heinz Ulrich (Hrsg.): *Dabeisein und Dazugehören – Integration in Deutschland*, Wiesbaden, 25–45.

*Angenendt, Steffen* 2017: Öffentliche Anhörung des Integrationsausschusses des Landtags Nordrhein-Westfalen zum Antrag der Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen „Für ein modernes Einwanderungsgesetz“ und zu den Entschließungsanträgen der Fraktion der PIRATEN und der FDP; hier: persönliche Stellungnahme, Berlin.

*Angenendt, Steffen/Bendel, Petra* 2017: Internationale und nationale Aspekte des Whole of Government. Elemente einer kohärenten deutschen Flüchtlings- und Migrationsaußenpolitik, in: Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.): *Einwanderungsland Deutschland. Bericht der Kommission „Perspektiven für eine zukunftsgerichtete und nachhaltige Flüchtlings- und Einwanderungspolitik“*, Berlin, 40–57.

*Articus, Stephan* 2010: Herausforderungen kommunaler Integrationspolitik, in: Luft, Stefan/Schimany, Peter (Hrsg.): *Integration von Zuwanderern. Erfahrungen, Konzepte, Perspektiven*, Bielefeld, 159–186.

*Aumüller, Jutta* 2016: Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen: bestehende Praxisansätze und weiterführende Empfehlungen. Studie für die Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

*Aumüller, Jutta* 2018: Die kommunale Integration von Flüchtlingen, in: Gesemann, Frank/Roth, Roland (Hrsg.): *Handbuch Lokale Integrationspolitik*, Wiesbaden, 173–198.

*Aumüller, Jutta/Bretl, Carolin* 2008: Lokale Gesellschaften und Flüchtlinge: Förderung von sozialer Integration. Die kommunale Integration von Flüchtlingen in Deutschland, Berlin.

*Aumüller, Jutta/Daphi, Priska/Biesenkamp, Celine* 2015: Die Aufnahme von Flüchtlingen in den Bundesländern und Kommunen. Behördliche Praxis und zivilgesellschaftliches Engagement. Expertise, gefördert und herausgegeben von der Robert Bosch Stiftung, Stuttgart.

*Autorengruppe Bildungsberichterstattung* 2016: *Bildung in Deutschland 2016*. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration, Bielefeld.

*Avenarius, Hermann/Füssel, Hans-Peter* 2008: *Schulrecht im Überblick*, Darmstadt.

## B

*BA* 2014: *Arbeitsmarkt in Zahlen. Arbeitsgenehmigungen und Zustimmungen*. Berichtsjahr 2013, Nürnberg.

*BA* 2015: *Arbeitsmarkt in Zahlen. Arbeitsgenehmigungen und Zustimmungen*. Berichtsjahr 2014, Nürnberg.

*BA* 2016: *Arbeitsmarkt in Zahlen. Arbeitsgenehmigungen und Zustimmungen*. Berichtsjahr 2015, Nürnberg.

*BA* 2017a: *Arbeitsmarkt in Zahlen. Arbeitsgenehmigungen und Zustimmungen*. Berichtsjahr 2016, Nürnberg.

*BA* 2017b: *Auswirkungen der Migration auf den deutschen Arbeitsmarkt*. Berichte: *Arbeitsmarkt kompakt*, Juli 2017, Nürnberg.

*BA* 2017c: *Berechnung der Arbeitslosenquote für Ausländer in der Arbeitsmarktstatistik*. Grundlagen: Hintergrundinfo, Januar 2017, Nürnberg.

*BA* 2018: *Zustimmungen und Ablehnungen zur Arbeitsaufnahme von Drittstaatsangehörigen*. Berichtsjahr 2017, Nürnberg.

- Bade, Klaus J.* 1983: Vom Auswanderungsland zum Einwanderungsland? Deutschland 1880–1980, Berlin.
- BAMF* 2015a: Ausländerbehörden – Willkommensbehörden. Arbeitswerkzeuge für eine Entwicklung zur Willkommensbehörde. Modellprojekt, Nürnberg.
- BAMF* 2015b: Konzept für einen bundesweiten Integrationskurs. Überarbeitete Neuauflage, Nürnberg.
- BAMF* 2017a: Das Bundesamt in Zahlen 2016. Asyl, Migration, Integration, Nürnberg.
- BAMF* 2017b: Wir sind bund. Über uns. Mach mit – gestalte Zukunft! Das ist das Motto einer innovativen Bundesverwaltung. (<http://www.wir-sind-bund.de/WSB/DE/Service/Top/UeberUns/ueberuns-node.html>, 18.01.2018)
- BAMF* 2018a: Asylgeschäftsbericht für den Monat Dezember 2017, Nürnberg.
- BAMF* 2018b: Bericht zur Integrationskursgeschäftsstatistik für den Zeitraum vom 01.01. bis 30.09.2017, Nürnberg.
- Banting, Keith* 2012: Canada, in: Joppke, Christian/Seidle, F. Leslie (Hrsg.): Immigrant Integration in Federal Countries, Montreal u. a., 79–111.
- Bartig, Susanne/Bosswick, Wolfgang/Heckmann, Friedrich* 2017: Vielfaltsmonitor. Studie zum Umgang mit ethnischer und religiöser Vielfalt in Deutschland. Bericht an die Bertelsmann Stiftung, Bamberg.
- Bauder, Harald/Lenard, Patti Tamara/Straehle, Christine* 2014: Introduction to the Special Issue: Lessons from Canada and Germany – Immigration and Integration Experiences Compared, in: Comparative Migration Studies, 2: 1, 1–7.
- Bauer, Thomas K.* 1998: Arbeitsmarkteffekte der Migration und Einwanderungspolitik. Eine Analyse für die Bundesrepublik Deutschland, Heidelberg.
- Bauer, Thomas K.* 2002: Migration, Sozialstaat und Zuwanderungspolitik. IZA Discussion Paper 505, Bonn.
- Bauer, Thomas K.* 2017a: „Ach, der Bierdeckel“. Gastbeitrag in der Welt vom 11.05.2017, 2.
- Bauer, Thomas K.* 2017b: Herausforderungen und Chancen der Fachkräftezuwanderung nach Deutschland, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Faire Fachkräftezuwanderung nach Deutschland: Grundlagen und Handlungsbedarf im Kontext eines Einwanderungsgesetzes, Gütersloh, 13–26.
- Bauer, Thomas K.* 2017c: Holt das Punktesystem aus dem Abseits. Gastbeitrag in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 17.10.2017, 7.
- Bauer, Thomas K./Epstein, Gil S./Gang, Ira N.* 2002: Enclaves, Language and the Location Choice of Migrants. IZA Discussion Paper 558, Bonn.
- Bauer, Thomas K./Flake, Regina/Sinning, Mathias G.* 2011: Labor Market Effects of Immigration – Evidence from Neighborhood Data. Ruhr Economic Papers 257, Bochum.
- Bauer, Thomas K./Haisken-DeNew, John P./Schmidt, Christoph M.* 2004: International Labor Migration, Economic Growth and Labor Markets: The Current State of Affairs. RWI Discussion Papers 20, Essen.
- Baumer, Andreas/Haussmann, Sybille/Holzberger, Mark* 2017: Ein Einwanderungsgesetz allein macht noch keinen Sommer. Empfehlungen für eine kohärente Einwanderungspolitik, in: Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.): Einwanderungsland Deutschland. Bericht der Kommission „Perspektiven für eine zukunftsgerichtete und nachhaltige Flüchtlings- und Einwanderungspolitik“, Berlin, 110–130.
- Bausch, Christiane* 2014: Inklusion durch politische Selbstvertretung? Die Repräsentationsleistung von Ausländer- und Integrations(bei)räten, Baden-Baden.
- Baxter, Jamie* 2010: Precarious Pathways: Evaluating the Provincial Nominee Programs in Canada. A Research Paper for the Law Commission of Ontario, Toronto.
- BBSR* 2017a: Integration von Flüchtlingen in den regulären Wohnungsmarkt. BBSR-Online-Publikation 21/2017, Bonn.
- BBSR* 2017b: Laufende Stadtbeobachtung – Raumabgrenzungen. Stadt- und Gemeindetypen in Deutschland. ([http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumbeobachtung/Raumabgrenzungen/StadtGemeindetyp/StadtGemeindetyp\\_node.html](http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumbeobachtung/Raumabgrenzungen/StadtGemeindetyp/StadtGemeindetyp_node.html), 18.01.2018)
- Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration* 2007: 7. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland, Berlin.
- Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration* 2009: Erster Integrationsindikatorbericht, Köln/Berlin.
- Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration* 2011: Zweiter Integrationsindikatorbericht, Köln/Berlin.
- Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration* 2013: Endbericht der wissenschaftlichen Begleitung des Modellprojekts „Integration verbindlicher machen – Integrationsvereinbarungen erproben“, Berlin.

- Beck, Marieluise* 2004: Die integrationspolitische Debatte in Deutschland, in: Barwig, Klaus/Davy, Ulrike (Hrsg.): Auf dem Weg zur Rechtsgleichheit? Konzepte und Grenzen einer Politik der Integration von Einwanderern. Hohenheimer Tage zum Ausländerrecht 2003 und 2004, Baden-Baden, 25–34.
- Becker, Rolf/Tremel, Patricia* 2006: Auswirkungen vorschulischer Kinderbetreuung auf die Bildungschancen von Migrant\*innenkindern, in: Soziale Welt, 57: 4, 397–418.
- Beicht, Ursula* 2017: Ausbildungschancen von Ausbildungsstellenbewerbern und -bewerberinnen mit Migrationshintergrund. Aktuelle Situation 2016 und Entwicklung seit 2004. Studie im Auftrag des BIBB, Bonn.
- Beine, Michel/Docquier, Frédéric/Özden, Çağlar* 2011: Diasporas, in: Journal of Development Economics, 95: 1, 30–41.
- Bendel, Petra* 2006: Migrations- und Integrationspolitik der Europäischen Union: Widersprüchliche Trends und ihre Hintergründe, in: Baringhorst, Sigrid/Hunger, Uwe/Schönwälder, Karen (Hrsg.): Politische Steuerung von Integrationsprozessen, Wiesbaden, 95–120.
- Bendel, Petra* 2009: Die Migrationspolitik der Europäischen Union, in: Butterwegge, Christoph/Hentges, Gudrun (Hrsg.): Zuwanderung im Zeichen der Globalisierung, Wiesbaden, 123–135.
- Bendel, Petra* 2014: Coordinating Immigrant Integration in Germany: Mainstreaming at the Federal and Local Levels. Studie im Auftrag des MPI Europe, Brüssel.
- Bendel, Petra* 2017a: Alter Wein in neuen Schläuchen? Integrationskonzepte vor der Bundestagswahl, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 67: 27–29, 4–9.
- Bendel, Petra* 2017b: One Size Fits All? Learning from a Concentrated, but Flexible Policy Measure for Competence Checks. Peer Country Comments Paper – Germany. Peer Review on „Competence Check for the Labour Market Integration of Female Refugees“, Austria, 26–27 June 2017.
- Bendel, Petra/Borkowski, Andrea* 2016: Entwicklung der Integrationspolitik, in: Brinkmann, Heinz Ulrich/Sauer, Martina (Hrsg.): Einwanderungsgesellschaft Deutschland, Wiesbaden, 99–116.
- Beninger, Denis/Bonin, Holger/Horstschräer, Julia/Mühler, Grit* 2010: Wirkungen eines Betreuungsgeldes bei bedarfsgerechtem Ausbau frühkindlicher Kindertagesbetreuung: Eine Mikrosimulationsstudie, Berlin.
- Bergmann, Knut* 2016: Bürgerschaftliches Engagement: Mehr Ehrungen, mehr Engagement? IW-Kurzbericht 59/2016, Köln.
- Bertoli, Simone/Ruyssen, Ilse* 2016: Networks and Migrants' Intended Destination. IZA Discussion Paper 10213, Bonn.
- Bezirksregierung Arnsberg* 2017: Integration ist unsere Mission. Bereiche und Aufgaben der Bezirksregierung Arnsberg, Arnsberg.
- BIBB* 2016: Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2016. Informationen und Analysen zur Entwicklung der beruflichen Bildung, Bonn.
- BIBB* 2017: Wichtige Ergebnisse des Anerkennungsmonitorings. Fact Sheet zum Anerkennungsbericht 2017 im Auftrag des BMBF, Bonn.
- Biedinger, Nicole/Becker, Birgit* 2010: Frühe ethnische Bildungsungleichheit: Der Einfluss des Kindergartenbesuchs auf die deutsche Sprachfähigkeit und die allgemeine Entwicklung, in: Becker, Birgit/Reimer, David (Hrsg.): Vom Kindergarten bis zur Hochschule. Die Generierung von ethnischen und sozialen Disparitäten in der Bildungsbiographie, Wiesbaden, 49–79.
- Blätke, Andreas* 2011: Akteure, seht die Signale! Mobilisierungsprobleme und Symbolpolitik in Politikbereichen mit Querschnittscharakter, in: Florack, Martin/Grunden, Timo (Hrsg.): Regierungszentralen. Organisation, Steuerung und Politikformulierung zwischen Formalität und Informalität, Wiesbaden, 311–332.
- Blätke, Andreas* 2016: Politische Steuerung im Migrations-Integrations-Dilemma, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft, 26: 1, 79–86.
- Blätke, Andreas* 2017: Regelungen der Bundesländer in Bezug auf Integration. Expertise im Auftrag des SVR, Duisburg.
- Blätke, Andreas/Hohl, Karina* 2013: Gestaltungsspielräume des Regierens in den Ländern. Landespolitik zwischen Marginalisierung, Blockade und Innovation, in: Korte, Karl-Rudolf/Grunden, Timo (Hrsg.): Handbuch Regierungsforschung, Wiesbaden, 207–215.
- Blinde, Scott* 2016: Naturalisation as a British Citizen: Concepts and Trends. Migration Observatory Briefing, Oxford.
- BMAS* 2016: Erleichterter Arbeitsmarktzugang für Flüchtlinge. Vorrangprüfung wird in 133 von insgesamt 156 Agenturbezirken der Bundesagentur für Arbeit für drei Jahre ausgesetzt. Pressemitteilung vom 05.08.2016. (<http://www.bmas.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2016/erleichterter-arbeitsmarktzugang-fluechtlige.html>, 18.01.2018)
- BMBF* 2017: Bericht zum Anerkennungsbericht 2017, Berlin.

- BMEIA* 2017: Integration in Österreich. (<https://www.bmeia.gv.at/integration>, 18.01.2018)
- BMF/SFJ* 2006: Erziehungsgeld, Elternzeit. Das Bundeselterngeldgesetz, Berlin.
- BMI* 2012: Hinweise des Bundesministeriums des Innern zu wesentlichen Änderungen durch das Gesetz zur Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie, Berlin.
- BMI/BAMF* 2016: Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung. Migrationsbericht 2015, Nürnberg.
- BMUB* 2017: Hendricks: „25.000 neue Sozialwohnungen sind gut, aber wir brauchen noch viel mehr.“ Pressemitteilung vom 28.06.2017. (<http://www.bmub.bund.de/pressemitteilung/hendricks-25000-neue-sozialwohnungen-sind-gut-aber-wir-brauchen-noch-viel-mehr>, 18.01.2018)
- Bogumil, Jörg/Hafner, Jonas* 2017: Integrationspolitische Akteure und Institutionen in den Bundesländern. Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des SVR, Bochum.
- Bogumil, Jörg/Hafner, Jonas/Kastilan, André* 2017: Städte und Gemeinden in der Flüchtlingspolitik. Welche Probleme gibt es – und wie kann man sie lösen? Studie im Auftrag der Stiftung Mercator, Essen.
- Bommes, Michael* 2004: Erarbeitung eines operationalen Konzepts zur Einschätzung von Integrationsprozessen und Integrationsmaßnahmen. Expertise, Osnabrück.
- Bommes, Michael* 2008: „Integration findet vor Ort statt“ – Über die Neugestaltung kommunaler Integrationspolitik, in: Bommes, Michael/Krüger-Potratz, Marianne (Hrsg.): Migrationsreport 2008. Fakten – Analysen – Perspektiven, Frankfurt am Main/New York, 159–194.
- Bommes, Michael* 2009: Die Rolle der Kommunen in der bundesdeutschen Migrations- und Integrationspolitik, in: Gesemann, Frank/Roth, Roland (Hrsg.): Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft. Migration und Integration als Herausforderung von Kommunen, Wiesbaden, 89–109.
- Bommes, Michael/Kolb, Holger* 2012: Germany, in: Joppke, Christian/Seidle, F. Leslie (Hrsg.): Immigrant Integration in Federal Countries, Montreal/Kingston, 110–133.
- Borjas, George J.* 1987: Self-Selection and the Earnings of Immigrants, in: American Economic Review, 77: 4, 531–553.
- Bos, Wilfried/Lankes, Eva-Maria/Prenzel, Manfred/Schwippert, Knut/Valtin, Renate/Walther, Gerd* 2004: IGLU. Einige Länder der Bundesrepublik Deutschland im nationalen und internationalen Vergleich, Münster.
- Bradley, Robert H./Corwyn, Robert F.* 2002: Socioeconomic Status and Child Development, in: Annual Review of Psychology, 53: 1, 371–399.
- Braun, Reiner* 2016: Wir buddeln mit den falschen Werkzeugen die falschen Löcher, in: ifo Schnelldienst, 69: 16, 16–19.
- Brochmann, Grete/Hagelund, Anniken* 2012: Immigration Policy and the Scandinavian Welfare State 1945–2010, London.
- Brücker, Herbert* 2017: Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Integrationsausschusses des Landtags Nordrhein-Westfalen „Für ein modernes Einwanderungsgesetz“ am 08.03.2016, Nürnberg.
- Brücker, Herbert/Bertoli, Simone/Facchini, Giovanni/Mayda, Anna M./Peri, Giovanni* 2012: Understanding Highly Skilled Migration in Developed Countries: The Upcoming Battle for Brains, in: Boeri, Tito/Brücker, Herbert/Docquier, Frédéric/Rapoport, Hillel (Hrsg.): Brain Drain and Brain Gain: The Global Competition to Attract Highly Skilled Migrants, Oxford, 66–105.
- Brücker, Herbert/Liebau, Elisabeth/Romiti, Agnese/Vallizadeh, Ehsan* 2014: Anerkannte Abschlüsse und Deutschkenntnisse lohnen sich. IAB-Kurzbericht 21.3/2014, Nürnberg.
- Brücker, Herbert/Rother, Nina/Schupp, Jürgen* (Hrsg.) 2016: IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten: Überblick und erste Ergebnisse. IAB-Forschungsbericht 14/2016, Nürnberg.
- Brüning, Christoph* 2017: Chancen und Voraussetzungen für ein Integrationsministerium auf Bundesebene. Eine Studie des Lorenz-von-Stein-Instituts für Verwaltungswissenschaften an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel im Auftrag der Vodafone Stiftung Deutschland, Düsseldorf.
- Bund der Verwaltungsrichterrinnen und Verwaltungsrichter* 2017: Einheit des Ausländerrechts wahren! Fachliche Stellungnahme zu dem von der SPD-Bundestagsfraktion vorgestellten Entwurf eines Einwanderungsgesetzes, Berlin.
- Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe* 2017: BAG Wohnungslosenhilfe: 860.000 Menschen in 2016 ohne Wohnung. Prognose: 1,2 Millionen Wohnungslose bis 2018. Pressemitteilung vom 14.11.2017. (<http://bagw.de/de/neues~147.html>, 07.12.2017)
- Bundesregierung* 2007: Nationaler Integrationsplan. Neue Wege – Neue Chancen, Berlin.
- Bundesregierung* 2012: Nationaler Aktionsplan Integration. Zusammenhalt stärken – Teilhabe verwirklichen, Berlin.

*Bundesregierung* 2016a: Abschluss der Kabinettsklausur. Merkel: Integrationsgesetz ist Meilenstein. Beitrag vom 25.05.2016. (<https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2016/05/2016-05-25-meseberg-gabriel-merkel-mittwoch.html>, 18.01.2018)

*Bundesregierung* 2016b: Koalitionsausschuss. Merkel: Erstmals Bundesgesetz zur Integration. Beitrag vom 14.04.2016. (<https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2016/04/2016-04-14-pressekonzern-merkel.html>, 18.01.2018)

*Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände* 2017: Fachkräftezuwanderung erleichtern – Zuwanderungsrecht systematisieren und weiterentwickeln, Umsetzungsprobleme lösen. Vier-Punkte-Plan für eine gezielte Stärkung der Fachkräftezuwanderung – ein Beitrag im Rahmen der Diskussion über ein „Einwanderungsgesetz“, Berlin.

*Bündnis 90/Die Grünen* 2017: Zukunft wird aus Mut gemacht. Bundestagswahlprogramm 2017, Berlin.

*Burgi, Martin* 2016: Das werdende Integrationsverwaltungsrecht und die Rolle der Kommunen, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 131: 16, 1015-1022.

*Burkert, Carola/Dercks, Achim* 2017: Ausbildungs- und Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten – Zeit, darin zu investieren, in: Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.): Einwanderungsland Deutschland. Bericht der Kommission „Perspektiven für eine zukunftsgerichtete und nachhaltige Flüchtlings- und Einwanderungspolitik“, Berlin, 185-192.

*Burkert, Carola/Haase, Marianne* 2017: Westbalkanregelung: Ein neues Modell für die Migrationssteuerung? WISO direkt 02/2017, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

## C

*Castles, Stephen/de Haas, Hein/Miller, Mark* 2014: The Age of Migration – International Population Movements in the Modern World. 5. Aufl., Houndmills.

*CDU/CSU* 2017: Für ein Deutschland, in dem wir gut und gerne leben. Regierungsprogramm 2017-2021, o. O.

*CDU/CSU/SPD* 2013: Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 18. Legislaturperiode. Fassung vom 27.11.2013, Berlin.

*CDU/CSU/SPD* 2018: Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag für die 19. Legislaturperiode. Fassung vom 07.02.2018, Berlin.

*CDU/Grüne/FDP* 2017: Das Ziel verbindet. Weltoffen – wirtschaftlich wie ökologisch stark – menschlich. Koalitionsvertrag für die 19. Wahlperiode des Schleswig-Holsteinischen Landtags (2017-2022), Kiel.

*CDU/SPD/Grüne* 2016: Zukunftschancen für Sachsen-Anhalt – verlässlich, gerecht und nachhaltig. Koalitionsvertrag 2016-2021, Magdeburg.

*Chin, Aimee/Cortes, Kalena E.* 2016: The Refugee/Asylum Seeker, in: Chiswick, Barry R./Miller, Paul W. (Hrsg.): Handbook of the Economics of International Migration, Volume 1A, Amsterdam, 585-658.

*Chiswick, Barry R./Miller, Paul W.* 2014: International Migration and the Economics of Language. IZA Discussion Paper 7880, Bonn.

*CIC* 2011: Evaluation of the Provincial Nominee Program, Ottawa.

*Clemens, Michael* 2015: Global Skill Partnerships: A Proposal for Technical Training in a Mobile World, in: IZA Journal of Labor Policy, 4: 2. (<https://izajolp.springeropen.com/articles/10.1186/s40173-014-0028-z>, 07.12.2017)

*Clodius, Anke* 2016: § 43 AufenthG. Integrationskurs, in: Hofmann, Rainer M. (Hrsg.): Ausländerrecht. Kommentar. 2. Aufl., Baden-Baden, 704-709.

*Cohen, Yinon/Haberfeld, Yitchak/Kogan, Irena* 2008: Jüdische Immigration aus der ehemaligen Sowjetunion: Ein natürliches Experiment zur Migrationsentscheidung, in: Kalter, Frank (Hrsg.): Migration und Integration. Sonderheft der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Wiesbaden, 185-201.

*Collett, Elizabeth/Petrovic, Milica* 2014: The Future of Migrant Integration in Europe: Mainstreaming Approaches for Inclusion. Studie im Auftrag des MPI Europe, Brüssel.

*Cyrus, Norbert/Vogel, Dita* 2008: Förderung politischer Integration von Migrantinnen und Migranten. Gründungszusammenhänge und Handlungsmöglichkeiten, Oldenburg.

*Czaika, Mathias/de Haas, Hein* 2013: The Effectiveness of Immigration Policies, in: Population and Development Review, 39: 3, 487-508.

*Czaika, Mathias/Parsons, Christopher* 2016: The Gravity of High-Skilled Migration Policies. KNOMAD Working Paper 13, Oxford.

## D

*D'Amato, Gianni* 2008: Integration – das große Alles! Migrationspolitische Begriffe zwischen Theorie und Praxis am Beispiel der Schweiz, in: *Wirtschaftspolitische Blätter*, 55: 2, 335–346.

*Dahmen, Dagmar* 2017: Vom Ausländerzentralregister zur Datenbank für Integration: Willkommenskultur politisch-administrativ gestalten, in: Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.): *Einwanderungsland Deutschland. Bericht der Kommission „Perspektiven für eine zukunftsgerichtete und nachhaltige Flüchtlings- und Einwanderungspolitik“* der Heinrich-Böll-Stiftung, Berlin, 144–155.

*Dahmen, Dagmar/Koch, Miriam/Lede Abal, Daniel/Polat, Filiz* 2017: „Gut“, „schlecht“, „unklar“ – Die „Bleibeperspektive“ und ihre Folgen für die Integration von Geflüchteten, in: Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.): *Einwanderungsland Deutschland. Bericht der Kommission „Perspektiven für eine zukunftsgerichtete und nachhaltige Flüchtlings- und Einwanderungspolitik“*, Berlin, 131–143.

*Desmet, Klaus/Ortuño-Ortín, Ignacio/Wacziarg, Romain* 2012: The Political Economy of Ethnolinguistic Cleavages, in: *Journal of Development Economics*, 97: 2, 322–338.

*Deutscher Anwaltverein* 2017: Stellungnahme durch den Ausschuss Migrationsrecht zum Entwurf eines Einwanderungsgesetzes der SPD-Bundestagsfraktion, Berlin.

*Diehl, Claudia/Hunkler, Christian/Kristen, Cornelia* 2016: Ethnische Ungleichheit im Bildungsweg. Eine Einführung, in: Diehl, Claudia/Hunkler, Christian/Kristen, Cornelia (Hrsg.): *Ethnische Ungleichheiten im Bildungsweg. Mechanismen, Befunde, Debatten*, Wiesbaden, 3–32.

*Diehl, Claudia/Schnell, Rainer* 2006: „Reactive Ethnicity“ or „Assimilation“? Statements, Arguments, and First Empirical Evidence for Labor Migrants in Germany, in: *International Migration Review*, 40: 4, 786–816.

*von Diest, Antoinette* 2017: Neue Regelungen zur regulären Migration – das Gesetz zur Umsetzung aufenthaltsrechtlicher Richtlinien der EU zur Arbeitsmigration im Überblick, in: *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, 37: 7, 251–257.

*Dietz, Barbara* 2002: Die Integration von Zuwanderern in Deutschland: Aspekte der Politik und des Arbeitsmarktes, in: *forst Arbeitspapier* 2, 7–28.

*Dolowitz, David/Marsh, David* 1996: Who Learns What from Whom: A Review of the Policy Transfer Literature, in: *Political Studies*, 44: 2, 343–357.

*Döring, Harald* 2016: Fachkräftegewinnung mit Blue Card oder Punktesystem, in: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 35: 15, 1031–1039.

*Dustmann, Christian* 1993: Earnings Adjustment of Temporary Migrants, in: *Journal of Population Economics*, 6: 2, 153–168.

## E

*Eichenhofer, Johannes* 2013: Begriff und Konzept der Integration im Aufenthaltsgesetz, Baden-Baden.

*Eichenhofer, Johannes* 2016: Integrationsgesetzgebung, in: *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, 36: 8, 251–261.

*Eichenhofer, Johannes/Dilmaghani, Farhad* 2017: Mehr Integration und Teilhabe. Zwei Vorschläge für rechtliche Neuregelungen. Gutachten im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

*von Einem, Eberhard* (Hrsg.) 2016: Wohnen. Markt in Schieflage – Politik in Not, Wiesbaden.

*Ellermann, Antje* 2009: States Against Migrants: Deportation in Germany and the United States, Cambridge.

*Esipova, Neli/Ray, Julie/Pugliese, Anita* 2011: Gallup World Poll: The Many Faces of Global Migration. IOM Migration Research Series 43, Genf.

*Esser, Hartmut* 1980: Aspekte der Wanderungssoziologie: Assimilation und Integration von Wanderern, ethnischen Gruppen und Minderheiten, Darmstadt/Neuwied.

*Esser, Hartmut* 2004: Welche Alternativen zur >Assimilation< gibt es eigentlich?, in: *IMIS-Beiträge*, 23/2004, 41–59.

*Ette, Andreas/Rühl, Stefan/Sauer, Lenore* 2012: Die Entwicklung der Zuwanderung hochqualifizierter Drittstaatsangehöriger nach Deutschland, in: *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, 32: 1–2, 14–20.

*Eule, Tobias G.* 2014: Inside Immigration Law. Migration Management and Policy Application in Germany, Farnham/Burlington.

*European Commission* 2012: Europeans and Their Languages. Special Eurobarometer 386, Brüssel.

*Eurostat* 2017: Erwerbstätigenquoten nach Geschlecht, Alter und Staatsangehörigkeit (%) [lfsa\_ergan] (Stand: 09.08.2017), Brüssel.

## F

*ten Feld, Hans/Burkhardt, Günter/Grehl-Schmitt, Norbert/Schnatsmeyer, Melanie/Baumer, Andreas/Holzberger, Mark* 2017: Die aktive Aufnahme von Schutzsuchenden als Gestaltungsinstrument in der Flüchtlingspolitik, in: Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.): Einwanderungsland Deutschland. Bericht der Kommission „Perspektiven für eine zukunftsgerichtete und nachhaltige Flüchtlings- und Einwanderungspolitik“, Berlin, 58–82.

*Feldgen, Dagmar* 2003: Zugang zum Arbeitsmarkt nach dem Zuwanderungsgesetz, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 23: 4, 132–139.

*Fellmer, Simon* 2013: Vergemeinschaftung von Zuwanderungspolitik in der Europäischen Union, Münster.

*Fick, Patrick* 2016: Does Naturalization Facilitate Integration? A Longitudinal Study on the Consequences of Citizenship Acquisition for Immigrants' Identification with Germany, in: Zeitschrift für Soziologie, 45: 2, 107–121.

*Filsinger, Dieter* 2017: Interkulturelle Öffnung von Kommunen, in: Scherr, Albert/El-Mafaalani, Aladin/Yüksel, Gökçen (Hrsg.): Handbuch Diskriminierung, Wiesbaden, 639–655.

*Filsinger, Dieter* 2018: Entwicklung, Konzepte und Strategien der kommunalen Integrationspolitik, in: Gesemann, Frank/Roth, Roland (Hrsg.): Handbuch Lokale Integrationspolitik, Wiesbaden, 315–343.

*Filsinger, Dieter/Gesemann, Frank* 2017: Kommunale Integrationsleitbilder: Verbreitung, Funktion und Wirksamkeit. Expertise im Auftrag des SVR, Berlin/Saarbrücken.

*Foroutan, Naika/Hamann, Ulrike/El-Kayed, Nihad/Jorek, Susanna* 2017: Berlin und Dresden: Welchen Zugang haben Geflüchtete zum Wohnungsmarkt? Expertise für den Mediendienst Integration, Berlin.

*Franke, Bernhard/Schlenzka, Nathalie* 2017: Die Antidiskriminierungsstelle des Bundes, in: Scherr, Albert/El-Mafaalani, Aladin/Yüksel, Gökçen (Hrsg.): Handbuch Diskriminierung, Wiesbaden, 723–745.

*Freeman, Gary P.* 2004: Immigrant Incorporation in Western Democracies, in: International Migration Review, 38: 3, 945–969.

*Freeman, Gary P.* 2006: National Models, Policy Types, and the Politics of Immigration in Liberal Democracies, in: West European Politics, 29: 2, 227–247.

*Fuchs, Johann/Kubis, Alexander* 2017: Demografie und Fachkräftemangel: Warum Deutschland qualifizierte Zuwanderung braucht, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Faire Fachkräftezuwanderung nach Deutschland: Grundlagen und Handlungsbedarf im Kontext eines Einwanderungsgesetzes, Gütersloh, 27–44.

*Fuchs, Johann/Kubis, Alexander/Schneider, Lutz* 2015: Die Effekte der Zuwanderung auf das langfristige Erwerbspersonenpotential, in: Wirtschaftsdienst, 95: 12, 845–850.

*Funke, Andreas* 2017: Integratives Verwaltungsrecht? Analyse und Kritik des Bayerischen Integrationsgesetzes, Erlangen.

## G

*Gathmann, Christina/Keller, Nicolas* 2017: Access to Citizenship and the Economic Assimilation of Immigrants, in: The Economic Journal. (<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/econj.12546/abstract>, 07.12.2017)

*Geis, Wido/Uebelmesser, Silke/Werding, Martin* 2013: How Do Migrants Choose Their Destination Country? An Analysis of Institutional Determinants, in: Review of International Economics, 21: 5, 825–840.

*Georgi, Viola B.* 2015a: Integration, Diversity, Inklusion. Anmerkungen zu aktuellen Debatten in der deutschen Migrationsgesellschaft, in: DIE Zeitschrift für Erwachsenenbildung, 2/2015, 25–27.

*Georgi, Viola B.* 2015b: Vielfalt lernen und leben, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Klasse Vielfalt – Chancen und Herausforderungen der interkulturellen Öffnung von Schulen, Gütersloh, 7–31.

*Gesemann, Frank* 2016: Kommunale Integrationspolitik, in: Brinkmann, Heinz Ulrich/Sauer, Martina (Hrsg.): Einwanderungsgesellschaft Deutschland, Wiesbaden, 281–309.

*Gesemann, Frank/Roth, Roland* 2015: Integration ist (auch) Ländersache! Schritte zur politischen Inklusion von Migrantinnen und Migranten in den Bundesländern. Studie des Instituts für Demokratische Entwicklung und Soziale Integration (DESI) für die Friedrich-Ebert-Stiftung. 2., überarb. Aufl., Berlin.

*Gesemann, Frank/Roth, Roland* 2016: Kommunale Flüchtlings- und Integrationspolitik. Ergebnisse einer Umfrage in Städten, Landkreisen und Gemeinden, Berlin.

*Gesemann, Frank/Roth, Roland/Aumüller, Jutta* 2012: Stand der kommunalen Integrationspolitik in Deutschland. Studie, erstellt für das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration, Berlin.

*Gestmann, Margarita/Hilz, Markus* 2017: Das Politikfeld Migrations- und Integrationspolitik, in: Grunow, Dieter (Hrsg.): Implementation in Politikfeldern, Wiesbaden, 217–285.

*Giulietti, Corrado/Guzi, Martin/Kahanec, Martin/Zimmermann, Klaus F.* 2011: Unemployment Benefits and Immigration: Evidence from the EU. IZA Discussion Paper 6075, Bonn.

*Government of Canada* 2016: Notice – Supplementary Information 2016 Immigration Levels Plan. Beitrag vom 08.03.2016. (<http://www.cic.gc.ca/english/department/media/notices/2016-03-08.asp>, 18.01.2018)

*Grabitz, Eberhard* 1970: Europäisches Bürgerrecht zwischen Marktbürgerschaft und Staatsbürgerschaft, Köln.

*Grogger, Jeffrey/Hanson, Gordon H.* 2008: Income Maximization and the Selection and Sorting of International Migrants. NBER Working Paper 13821, Cambridge.

*Groh, Kathrin/Weinbach, Christine* 2005: Zur Genealogie des politischen Raums. Politische Strukturen im Wandel, Wiesbaden.

*Groß, Thomas* 2007: Das deutsche Integrationskonzept – Vom Fördern zum Fordern?, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 27: 9, 315–320.

*Groß, Thomas* 2016: Einwanderungspolitiken im Vergleich – Erwartungen an ein Einwanderungsgesetz in Deutschland, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 36: 8, 262–268.

*Gusy, Christoph/Müller, Sebastian* 2013: Leitbilder im Migrationsrecht, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 33: 8, 265–272.

## H

*Haag, Nicole/Kocaj, Aleksander/Jansen, Malte/Kuhl, Poldi* 2017: Soziale Disparitäten, in: Stanat, Petra/Schippolowski, Stefan/Rjosk, Camilla/Weirich, Sebastian/Haag, Nicole (Hrsg.): IQB-Bildungstrend 2016. Kompetenzen in den Fächern Deutsch und Mathematik am Ende der 4. Jahrgangsstufe im zweiten Ländervergleich, Münster/New York, 213–235.

*Hailbronner, Kay* 2014: Asyl- und Ausländerrecht. 3. Aufl., Stuttgart.

*Hailbronner, Kay/Thym, Daniel* 2016: Constitutional Framework and Principles for Interpretation, in: Hailbronner, Kay/Thym, Daniel (Hrsg.): EU Immigration and Asylum Law. A Commentary. 2. Aufl., München, 1–129.

*Hamann, Ulrike/Karakayali, Serhat/Wallis, Mira/Höfler, Leif Jannis* 2016: Koordinationsmodelle und Herausforderungen ehrenamtlicher Flüchtlingshilfe in den Kommunen. Qualitative Studie des Berliner Instituts für empirische Integrations- und Migrationsforschung im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

*Han, Petrus* 2005: Soziologie der Migration: Erklärungsmodelle, Fakten, politische Konsequenzen, Perspektiven. 2., überarb. Aufl., Stuttgart.

*Hank, Stefan* 2012: Integrationsvereinbarungen als Instrument individueller Zielplanung und einzelfallübergreifender Zusammenarbeit – Überblick über das Modellvorhaben in Deutschland, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 32: 3, 57–60.

*Hansen, Randall* 2000: Citizenship and Immigration in Post-War Britain: The Institutional Origins of a Multicultural Nation, Oxford.

*von Harbou, Frederik* 2015: § 17a AufenthG, Schattengewächs der Bleiberechtsreform. Die neue Aufenthaltserlaubnis für die Absolvierung von Bildungsmaßnahmen zur Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 35: 10, 343–347.

*Hausner, Karl Heinz/Söhnlein, Doris/Weber, Brigitte/Weber, Enzo* 2015: Qualifikation und Arbeitsmarkt: Bessere Chancen mit mehr Bildung. IAB-Kurzbericht 11/2015, Nürnberg.

*Häußermann, Hartmut* 2009: Behindern ‚Migrantenviertel‘ die Integration?, in: Gesemann, Frank/Roth, Roland (Hrsg.): Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft. Migration und Integration als Herausforderung von Kommunen, Wiesbaden, 235–246.

*Heckmann, Friedrich* 1981: Die Bundesrepublik: ein Einwanderungsland? Zur Soziologie der Gastarbeiterbevölkerung als Einwandererminorität, Stuttgart.

*Heckmann, Friedrich* 2015: Integration von Migranten. Einwanderung und neue Nationenbildung, Wiesbaden.

*Henkel, Melanie/Steidle, Hanna/Braukmann, Jan* 2016: Familien mit Migrationshintergrund. Analysen zur Lebenssituation, Erwerbsbeteiligung und Vereinbarkeit von Familie und Beruf, Berlin.

*Henkes, Christian* 2008: Integrationspolitik in den Bundesländern, in: Wolf, Frieder/Hildebrandt, Achim (Hrsg.): Die Politik der Bundesländer: Staatstätigkeit im Vergleich, Wiesbaden, 113–135.

*Herbert, Ulrich* 2001: Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland, München.

*Herzog-Schmidt, Julia* 2014: Zuwanderung Hochqualifizierter. Die Blue-Card-Richtlinie 2009/50/EG und ihre Umsetzung in Deutschland, Baden-Baden.

*Hinte, Holger/Rinne, Ulf* 2017: Fachkräfte gewinnen. Konzept für eine aktive deutsche Zuwanderungspolitik. Gutachten im Auftrag der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit. IZA Research Report 77, Bonn.

*Höcke, Christian/Schnur, Olaf* 2016: Integration von Geflüchteten – quo vadis? Diskussionen und Positionen im Spiegel der vhw-Kommunalbefragung. vhw werkSTADT 6, Berlin.

*Hoesch, Kirsten* 2018: Migration und Integration. Eine Einführung, Wiesbaden.

*Hollifield, James F.* 2004: The Emerging Migration State, in: *International Migration Review*, 38: 3, 885–912.

*Hufen, Christian* 2010: Ermessen und unbestimmter Rechtsbegriff, in: *Zeitschrift für das juristische Studium*, 3: 5, 603–607.

*Hunger, Uwe/Krannich, Sascha* 2017: Einwanderung neu gestalten – transparent, attraktiv, einfach. Expertise im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

*Hußmann, Anke/Stubbe, Tobias C./Kasper, Daniel* 2017: Soziale Herkunft und Lesekompetenzen von Schülerinnen und Schülern, in: *Hußmann, Anke/Wendt, Heike/Bos, Wilfried/Bremerich-Vos, Albert/Kasper, Daniel/Lankes, Eva-Maria/McElvany, Nele/Stubbe, Tobias C./Valtin, Renate* (Hrsg.): IGLU 2016. Lesekompetenzen von Grundschulkindern in Deutschland im internationalen Vergleich, Münster/New York, 195–217.

*Hüther, Michael/Scharnagel, Benjamin* 2005: Die Agenda 2010 – Eine wirtschaftspolitische Bilanz, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 55: 32–33, 23–30.

*Hüther, Otto/Jacob, Anna Katharina/Seidler, Hanns H./Wilke, Karsten* 2011: Hochschulautonomie in Gesetz und Praxis. Eine Analyse von Rahmenbedingungen und Modellprojekten, Speyer.

## I

*IAB* 2018: Zuwanderungsmonitor. Aktuelle Daten und Indikatoren. Januar 2018, Nürnberg.

*IAW* 2017: Wie kann eine gesamtwirtschaftlich erfolgreiche Integration der Flüchtlinge gelingen? Abschlussbericht an das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Tübingen/Bielefeld/Kiel.

*InWIS* 2016: Instrumentenkasten für wichtige Handlungsfelder der Wohnungsbaupolitik. Studie im Auftrag des Verbändebündnisses Wohnungsbau, Bochum.

*IOM* 2015: How the World Views Migration. Forthcoming IOM Report Based on Data from the Gallup World Poll, Genf.

*IRCC* 2015: Facts & Figures 2015: Immigration Overview – Permanent Residents – Annual IRCC Updates. (<http://open.canada.ca/data/en/dataset/2fbb56bd-eae7-4582-af7d-a197d185fc93>, 07.12.2017)

*Ispording, Ingo Eduard/Otten, Sebastian* 2014: Linguistic Barriers in the Destination Language Acquisition of Immigrants. IZA Discussion Paper 8090, Bonn.

## J

*Joppke, Christian* 2007: Beyond National Models: Civic Integration Policies for Immigrants in Western Europe, in: *West European Politics*, 30: 1, 1–22.

*Joppke, Christian* 2010: *Citizenship and Immigration*, Cambridge.

## K

*Kaeding, Michael/Breidenbach, Philipp/Schaffner, Sandra* i. E.: Population Projection for Germany 2015–2050 on Grid Level (RWI-GEO-GRID-POP-Forecast), in: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*.

*Kahanec, Martin/Zaiceva, Anzelika/Zimmermann, Klaus F.* 2009: Lessons from Migration after EU Enlargement. IZA Discussion Paper 4230, Bonn.

*Kersting, Norbert* 2008: Beiräte und Kommissionen. Integration von Partikularinteressen, in: *Kersting, Norbert* (Hrsg.): *Politische Beteiligung: Einführung in dialogorientierte Instrumente politischer und gesellschaftlicher Partizipation*, Wiesbaden, 107–122.

*KGSt* 2017a: Kommunales Integrationsmanagement. Teil 1: Managementansätze und strategische Konzeptionierung. KGSt-Bericht 7/2017 in Kooperation mit der Bertelsmann Stiftung und der Robert Bosch Stiftung, Köln.

*KGSt* 2017b: Kommunales Integrationsmanagement. Teil 2: Handlungsfelder und Erfolgsfaktoren gestalten. KGSt-Bericht 15/2017 in Kooperation mit der Bertelsmann Stiftung und der Robert Bosch Stiftung, Köln.

*Kholodilin, Konstantin A./Mense, Andreas/Michelsen, Claus* 2016: Die Mietpreislösung wirkt bisher nicht, in: *DIW Wochenbericht*, 83: 22, 491–499.

*Klaus, Sebastian* 2017: Die Hochqualifizierten-Richtlinie 2.0: Geplante Novellierung der europarechtlichen Vorgaben zur Blauen Karte EU, in: *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, 37: 2, 60–72.

*Knuth, Matthias* 2010: Arbeitsmarktintegration und Integrationspolitik – zur notwendigen Verknüpfung zweier Politikfelder. Eine Untersuchung über SGB II-Leistungsbeziehende mit Migrationshintergrund, Baden-Baden.

- Kogan, Irena* 2016: Arbeitsmarktintegration von Zuwanderern, in: Brinkmann, Heinz Ulrich/Sauer, Martina (Hrsg.): Einwanderungsgesellschaft Deutschland. Entwicklung und Stand der Integration, Wiesbaden, 177–200.
- Kolb, Holger* 2015: Zuwanderungssteuerung und Arbeitsmarktintegration: Das Beispiel Kanada unter besonderer Berücksichtigung der Anerkennung im Ausland erworbener Qualifikationen, in: Recht der Jugend und des Bildungswesens, 63: 3, 337–348.
- Kolb, Holger* 2016: Ein PUMA in Baden-Württemberg: Zur steuerungssystematischen Einordnung des „Punktorientierten Modells für ausländische Fachkräfte“, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 36: 4, 136–139.
- Kolb, Holger* 2017a: From Brakeman to Booster: Policy Change in Germany’s EU Labour Migration Policy, in: International Migration. (<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/imig.12368/abstract>, 07.12.2017)
- Kolb, Holger* 2017b: Perspektiven der Weiterentwicklung erwerbsmigrationspolitischer Normen in Deutschland, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 37: 4, 145–148.
- Kolb, Holger* 2017c: Wie könnte ein Punktesystem das deutsche Erwerbsmigrationsrecht sinnvoll ergänzen?, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Faire Fachkräftezuwanderung nach Deutschland: Grundlagen und Handlungsbedarf im Kontext eines Einwanderungsgesetzes, Gütersloh, 251–262.
- Kolb, Holger/Lehner, Roman* 2017: Radikale Moderne? Zum Entwurf eines Einwanderungsgesetzes (EinwG-E) der Bundestagsfraktion von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 37: 7, 270–277.
- Köllner, Angela/Broens, Kristina* 2016: Ist-Stand und Kapazitäten der Integrationskurse. Management Summary. Studie im Auftrag des BAMF, Berlin.
- Koopmans, Ruud* 2016: Does Assimilation Work? Socio-cultural Determinants of Labour Market Participation of European Muslims, in: Journal of Ethnic and Migration Studies, 42: 2, 197–216.
- Kostner, Sandra* 2017: Asyl und Integration: Aufbrüche in stürmischen Zeiten, in: Hörisch, Felix/Wurster, Stefan (Hrsg.): Das grün-rote Experiment in Baden-Württemberg: Eine Bilanz der Landesregierung Kretschmann 2011–2016, Wiesbaden, 185–222.
- Krennerich, Michael* 2017: Das Wahlrecht als Bürger- und Menschenrecht – Standards und Eigenarten, in: Zeitschrift für Menschenrechte, 11: 1, 107–130.
- Kronenberg, Volker* 2017: Integration auf kommunaler Ebene. Handlungsempfehlungen für eine gelingende Integration vor Ort. Analysen & Argumente 286 der Konrad-Adenauer-Stiftung, Berlin.
- Krummacker, Michael* 2017: Kommunale Integrationspolitik in Deutschland – Fakten, Entwicklungstrends, Widersprüche, Perspektiven, in: Geisen, Thomas/Riegel, Christine/Yildiz, Erol (Hrsg.): Migration, Stadt und Urbanität. Perspektiven auf die Heterogenität migrantischer Lebenswelten, Wiesbaden, 79–96.
- Kuczynski, Alexandra/Solka, Simone* 2009: Die Hochqualifiziertenrichtlinie, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 29: 7, 219–229.
- L**
- Lämmermann, Falk* 2017: Reformbedarf bei Mehrstaatigkeit und Generationenschnitt?, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 37: 9, 352–361.
- Lampert, Thomas/Kroll, Lars Eric/von der Lippe, Elena/Müters, Stephan/Stolzenberg, Heribert* 2013: Sozioökonomischer Status und Gesundheit, in: Bundesgesundheitsblatt – Gesundheitsforschung – Gesundheitsschutz, 56: 5, 814–821.
- Länderoffene Arbeitsgruppe „Indikatorenentwicklung und Monitoring“ der IntMK* 2017a: B2 Einbürgerungsquoten 2005–2015 nach Aufenthaltsdauer und Geschlecht der Eingebürgerten. ([www.integrationsmonitoring-laender.de/sites/default/files/b2\\_tab.xls](http://www.integrationsmonitoring-laender.de/sites/default/files/b2_tab.xls), 18.01.2018)
- Länderoffene Arbeitsgruppe „Indikatorenentwicklung und Monitoring“ der IntMK* 2017b: C1–C3 Kinder in Kindertageseinrichtungen nach vorrangig in der Familie gesprochener Sprache bzw. Migrationsstatus, Altersgruppen und Geschlecht sowie Betreuungsquoten. ([http://www.integrationsmonitoring-laender.de/sites/default/files/c1\\_c3\\_tab.xls](http://www.integrationsmonitoring-laender.de/sites/default/files/c1_c3_tab.xls), 18.01.2018)
- Länderoffene Arbeitsgruppe „Indikatorenentwicklung und Monitoring“ der IntMK* 2017c: Vierter Bericht zum Integrationsmonitoring der Länder 2013–2015, Düsseldorf/Berlin.
- Langenfeld, Christine* 2013: Gute Gesetze – schlechtes Marketing. Gastbeitrag in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 02.07.2013, 10.
- Langenfeld, Christine* 2015: Tausche Arbeit gegen Asyl – Ein integrations- und arbeitsmarktpolitisch riskanter Weg, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, 48: 7, 193.
- Langenfeld, Christine/Kolb, Holger* 2016: Der Kommissionsvorschlag einer neuen EU-Hochqualifiziertenrichtlinie, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 28: 14, 527–532.

- Langenfeld, Christine/Mohsen, Sarah* 2003: Die neue EG-Richtlinie zum Familiennachzug und ihre Einordnung in das Völkerrecht, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 23: 11–12, 398–404.
- Lebuhn, Henrik/Holm, Andrej/Junker, Stephan/Neitzel, Kevin* 2017: Wohnverhältnisse in Deutschland – eine Analyse der sozialen Lage in 77 Großstädten. Bericht aus dem Forschungsprojekt „Sozialer Wohnversorgungsbedarf“, Berlin/Düsseldorf.
- Lehner, Roman/Kolb, Holger* 2017: Vorschlag zu einem Einwanderungsgesetz – Viel Lärm um wenig, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, 50: 2, 32–37.
- Lima Curvello, Tatiana* 2009: Für einen Paradigmenwechsel in der Praxis der interkulturellen Öffnung, in: Gesemann, Frank/Roth, Roland (Hrsg.): Lokale Integrationspolitik in der Einwanderungsgesellschaft. Migration und Integration als Herausforderung von Kommunen, Wiesbaden, 247–263.
- Lowi, Theodore J.* 1964: American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory, in: World Politics, 16: 4, 677–715.
- Lutz, Anna/Heckmann, Friedrich* 2010: Die Bevölkerung mit Migrationshintergrund in Bayern: Stand der Integration und integrationspolitische Maßnahmen. Expertise für das Bayerische Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen, München.
- Lutz, Anne Katrin* 2016a: § 26 Beschäftigung bestimmter Staatsangehöriger, in: Offer, Bettina/Mävers, Gunther (Hrsg.): Beschäftigungsverordnung. Kommentar, München, 220–223.
- Lutz, Anne Katrin* 2016b: § 6 Ausbildungsberufe, in: Offer, Bettina/Mävers, Gunther (Hrsg.): Beschäftigungsverordnung. Kommentar, München, 60–69.
- Lynch, John W./Kaplan, George A./Shema, Sarah J.* 1997: Cumulative Impact of Sustained Economic Hardship on Physical, Cognitive, Psychological, and Social Functioning, in: New England Journal of Medicine, 337: 26, 1889–1895.
- M**
- Marburger, Helga/Griese, Christiane* (Hrsg.) 2012: Interkulturelle Öffnung. Ein Lehrbuch, München.
- Masing, Johannes* 2001: Wandel im Staatsangehörigkeitsrecht vor den Herausforderungen moderner Migration, Tübingen.
- Massey, Douglas S./Arango, Joaquin/Hugo, Graeme/Kouaouci, Ali/Pellegrino, Adela/Taylor, J. Edward* 1998: Worlds in Motion: Understanding International Migration at the End of the Millennium, Oxford.
- Mastmann, Gabriele* 2016: Vorwort, in: Offer, Bettina/Mävers, Gunther (Hrsg.): Beschäftigungsverordnung. Kommentar, München, V–VII.
- Mayda, Anna M.* 2010: International Migration: A Panel Data Analysis of the Determinants of Bilateral Flows, in: Journal of Population Economics, 23: 4, 1249–1274.
- Mayer, Matthias M.* 2017: Fachkräftezuwanderung aus Drittstaaten im Jahr 2015: Erwerbstätigkeit, Arbeitsplatzsuche und Statuswechsel, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Faire Fachkräftezuwanderung nach Deutschland: Grundlagen und Handlungsbedarf im Kontext eines Einwanderungsgesetzes, Gütersloh, 13–129.
- McKenzie, David J./Rapoport, Hillel* 2010: Self-Selection Patterns in Mexico–U. S. Migration: The Role of Migration Networks, in: The Review of Economics and Statistics, 92: 4, 811–821.
- Meier-Braun, Karl-Heinz* 2017: Integrationsgesetz, in: Meier-Braun, Karl-Heinz/Weber, Reinhold (Hrsg.): Deutschland Einwanderungsland: Begriffe – Fakten – Kontroversen. 3. Aufl., Stuttgart, 161–163.
- Mense, Andreas* 2016: Wohnungsnot: Wer baut, gewinnt, in: ifo Schnelldienst, 69: 16, 3–6.
- Mense, Andreas/Lohse, Eva/Mutl, Jan/Kirchhain, Heiko/Braun, Reiner/Dombret, Andreas* 2016: Steigende Immobilienpreise und steigende Wohnungsnot: Wohnungsmarkt aus dem Gleichgewicht?, in: ifo Schnelldienst, 69: 16, 3–25.
- Merx, Andreas/Perabo, Timon* 2018: Kommunale Antidiskriminierungspolitik. Wege zu mehr Gleichbehandlung, Vielfalt und Inklusion in Kommunen, in: Gesemann, Frank/Roth, Roland (Hrsg.): Handbuch Lokale Integrationspolitik, Wiesbaden, 659–690.
- Michalowski, Ines* 2007: Integration als Staatsprogramm. Deutschland, Frankreich und die Niederlande im Vergleich, Berlin.
- Michna, Hans-Achim* 2008: Landesausländerbeauftragte im Föderalismus: Stellung und Bedeutung in der Integrationspolitik. Dissertation an der Philipps-Universität Marburg.
- Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales Nordrhein-Westfalen* 2016: Teilhabe- und Integrationsbericht Nordrhein-Westfalen. 1. Bericht nach § 15 des Teilhabe- und Integrationsgesetzes, Düsseldorf.

*Ministerium für Soziales und Integration Baden-Württemberg* 2017: Vorläufige Hinweise zum Integrationsmanagement, 18. Juli 2017. ([https://rp.baden-wuerttemberg.de/Themen/International/Fluechtlinge/Integration/Documents/IGM\\_VwV\\_PIK.pdf](https://rp.baden-wuerttemberg.de/Themen/International/Fluechtlinge/Integration/Documents/IGM_VwV_PIK.pdf), 07.12.2017)

*Münch, Ursula* 2016: Integrationspolitik der Länder – dringliche Zukunftsaufgabe im Umbruch, in: Hildebrandt, Achim/Wolf, Frieder (Hrsg.): Die Politik der Bundesländer: Zwischen Föderalismusreform und Schuldenbremse, Wiesbaden, 365–390.

## N

*Nick-Magin, Stefanie* 2011: Ausländer- und Integrationsbeauftragte in Deutschland. Verwaltungsgeschichtliche sowie Verwaltungswissenschaftliche Erfahrungen und Perspektiven, Frankfurt am Main.

*Niklas, Frank/Schmiedeler, Sandra/Pröstler, Nina/Schneider, Wolfgang* 2011: Die Bedeutung des Migrationshintergrunds, des Kindergartenbesuchs sowie der Zusammensetzung der Kindergartengruppe für sprachliche Leistungen von Vorschulkindern, in: Zeitschrift für Pädagogische Psychologie, 25: 2, 115–130.

## O

*Obergfell, Johannes* 2016: Abwanderung von Deutschland in die Türkei – Absichten, Ursachen, (Hinter-)Gründe, Erlangen.

*OECD* 2011: Equity and Quality in Education. Supporting Disadvantaged Students and Schools, Paris.

*OECD* 2012: Jobs for Immigrants (Vol. 3): Labour Market Integration in Austria, Norway and Switzerland, Paris.

*OECD* 2013: Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte, Paris.

*OECD* 2017a: Bildung auf einen Blick. OECD-Indikatoren, Berlin/Paris.

*OECD* 2017b: International Migration Outlook 2017, Paris.

*Offer, Bettina* 2017: Der Entwurf der SPD-Bundestagsfraktion für ein Einwanderungsgesetz – Analyse und kritische Stellungnahme, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 37: 1, 29–33.

*Offer, Bettina/Ewald, Anja* 2016: § 2 Hochqualifizierte, Blaue Karte EU, Hochschulabsolventinnen und Hochschulabsolventen, in: Offer, Bettina/Mävers, Gunther (Hrsg.): Beschäftigungsverordnung. Kommentar, München, 18–36.

*Office for National Statistics* 2013: Immigration Patterns of Non-UK Born Populations in England and Wales in 2011, London.

*Ohliger, Rainer/Mesghena, Mekonnen* 2017: „Whole of Government“ als migrationspolitische Perspektive: Durch Kommunikation, Koordination und Kooperation zu mehr politischer Kohärenz!?, in: Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.): Einwanderungsland Deutschland. Bericht der Kommission „Perspektiven für eine zukunftsgerichtete und nachhaltige Flüchtlings- und Einwanderungspolitik“, Berlin, 24–38.

*Ohliger, Rainer/Polat, Filiz/Schammann, Hannes/Thranhardt, Dietrich* 2017: Integrationskurse reformieren. Steuerung neu koordinieren: Schritte zu einer verbesserten Sprachvermittlung. E-Paper 3 der Kommission „Perspektiven für eine zukunftsgerichtete und nachhaltige Flüchtlings- und Einwanderungspolitik“ der Heinrich-Böll-Stiftung, Berlin.

*Ortega, Francesc/Peri, Giovanni* 2013: The Effect of Income and Immigration Policies on International Migration, in: Migration Studies, 1: 1, 47–74.

*Özbabacan, Ayşe/Pavkovic, Gari* 2018: Der Kommunale Qualitätszirkel zur Integrationspolitik, in: Gesemann, Frank/Roth, Roland (Hrsg.): Handbuch Lokale Integrationspolitik, Wiesbaden, 805–822.

## P

*Parlamentarischer Beratungsdienst des Landtags Brandenburg* 2016: Rechtliche Vorüberlegungen zu einem Integrationsgesetz für das Land Brandenburg, Potsdam.

*Parusel, Bernd* 2010: Nachfrageorientierte Arbeitsmigration nach Schweden: Geringer Zuwachs trotz Liberalisierung, in: Zeitschrift für Sozialreform, 56: 4, 477–488.

*Pedersen, Peder/Pytlikova, Mariola/Smith, Nina* 2008: Selection and Network Effects – Migration Flows into OECD Countries 1990–2000, in: European Economic Review, 52: 7, 1160–1186.

*Penninx, Rinus/Garcés-Masareñas, Blanca* 2018: Integrationspolitik in europäischen Städten: strukturelle Konvergenz und substanzielle Differenzierung, in: Gesemann, Frank/Roth, Roland (Hrsg.): Handbuch Lokale Integrationspolitik, Wiesbaden, 837–868.

*Piopiunik, Marc/Wößmann, Ludger* 2010: Volkswirtschaftliche Folgekosten unzureichender Bildung: Eine makroökonomische Projektion, in: Quenzel, Gudrun/Hurrelmann, Klaus (Hrsg.): Bildungsverlierer, Wiesbaden, 463–473.

*Pöschl, Magdalena* 2012: Die österreichische „Integrationsvereinbarung“ – Rechtswissenschaftliche Einordnung und Beurteilung, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 32: 3, 60–65.

*PRO ASYL e. V.* 2016: Geplantes „Integrationsgesetz“ ist in Wahrheit Desintegrationsgesetz. Beitrag vom 25.05.2016. (<https://www.proasyl.de/news/geplantes-integrationsgesetz-ist-in-wahrheit-desintegrationsgesetz>, 18.01.2018)

*Prognos* 2017: Wohnraumbedarf in Deutschland und den regionalen Wohnungsmärkten. Studie Wohnungsbautag 2017. Endbericht, Berlin.

## R

*Radtke, Frank-Olaf* 2004: Die Illusion der meritokratischen Schule. Lokale Konstellationen der Produktion von Ungleichheit im Erziehungssystem, in: IMIS-Beiträge, 23/2004, 143–178.

*Rat der Europäischen Union* 2004: Mitteilung an die Presse vom 19. November 2004. 2618. Tagung des Rates „Justiz und Inneres“, Brüssel.

*Reichersdorfer, Johannes* 2017: Die Organisation der Integration. Zehn Jahre Integrationsministerien der Bundesländer im Vergleich, in: der moderne staat, 10: 1, 69–88.

*Riedel, Lisa/Schneider, Gerald* 2017: Dezentraler Asylvollzug diskriminiert: Anerkennungsquoten von Flüchtlingen im bundesdeutschen Vergleich, 2010–2015, in: Politische Vierteljahresschrift, 58: 1, 21–48.

*Riemer, Daniel* 2016: Information und Beratung, in: Bendel, Petra (Hrsg.): Was Flüchtlinge brauchen – ein Win-Win-Projekt. Ergebnisse aus einer Befragung in Erlangen, Erlangen, 313–328.

*Ritgen, Klaus* 2018: Kommunale Steuerungsstrukturen und Koordination – Zusammenarbeit unterschiedlicher Ressorts und Verwaltungsebenen, in: Floeting, Holger/Kirchhoff, Gudrun/Scheller, Henrik/Schneider, Jessica (Hrsg.): Zuwanderung und Integration von Geflüchteten in Kommunen. Der lange Weg vom Ankommen zum Bleiben, Berlin, 31–37.

*Rossi, Matthias* 2007: Verwaltungsrechtliche Steuerung von Migration und Integration, in: Die Verwaltung, 40: 3, 383–417.

*Roth, Roland* 2018: Integration durch politische Partizipation, in: Gesemann, Frank/Roth, Roland (Hrsg.): Handbuch Lokale Integrationspolitik, Wiesbaden, 629–658.

## S

*Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung* 2017: Für eine zukunftsorientierte Wirtschaftspolitik. Jahresgutachten 2017, Wiesbaden.

*Sauer, Martina* 2016: Politische und zivilgesellschaftliche Partizipation von Migranten, in: Brinkmann, Heinz Ulrich/Sauer, Martina (Hrsg.): Einwanderungsgesellschaft Deutschland. Entwicklung und Stand der Integration, Wiesbaden, 255–279.

*Sauer, Martina/Brinkmann, Heinz Ulrich* 2016: Einführung: Integration in Deutschland, in: Brinkmann, Heinz Ulrich/Sauer, Martina (Hrsg.): Einwanderungsgesellschaft Deutschland. Entwicklung und Stand der Integration, Wiesbaden, 1–21.

*Schamburek, Daniel* 2016: Die Ansiedlung von Aufgaben in der Aufbauorganisation deutscher Landesministerialverwaltungen. Eine handlungstheoretische Erklärung von Organisationsentscheidungen über aufbauorganisatorische Arrangements am Beispiel der Migrations- und Integrationspolitik, Bamberg.

*Schammann, Hannes* 2015a: Rette sich, wer kann? Flüchtlingspolitik im Föderalismus, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 65: 25, 26–31.

*Schammann, Hannes* 2015b: Wenn Variationen den Alltag bestimmen. Unterschiede lokaler Politikgestaltung in der Leistungsgewährung für Asylsuchende, in: Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft, 9: 3, 161–182.

*Schammann, Hannes* 2017: Stadt, Land, Flucht. Konzeptionelle Überlegungen zum Vergleich städtischer Flüchtlingspolitik in Deutschland, in: Barbehön, Marlon/Münch, Sybille (Hrsg.): Variationen des Städtischen – Variationen lokaler Politik, Wiesbaden, 91–117.

*Schammann, Hannes/Kühn, Boris* 2016: Kommunale Flüchtlingspolitik in Deutschland. Gutachten im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

*Schmidt, Peter/Weick, Stefan* 2017: Kontakte und die Wahrnehmung von Bedrohungen besonders wichtig für die Einschätzung von Migranten: Einstellungen der deutschen Bevölkerung zu Zuwanderern von 1980 bis 2016, in: Informationsdienst Soziale Indikatoren, 57, 1–7.

*Scholten, Peter/Collett, Elizabeth/Petrovic, Milica* 2017: Mainstreaming Migrant Integration? A Critical Analysis of a New Trend in Integration Governance, in: International Review of Administrative Sciences, 83: 2, 283–302.

*Scholz, Antonia* 2012: Migrationspolitik zwischen moralischem Anspruch und strategischem Kalkül: Der Einfluss politischer Ideen in Deutschland und Frankreich, Wiesbaden.

- Scholz, Johanna* 2016: Gesundheit, in: Bendel, Petra (Hrsg.): Was Flüchtlinge brauchen – ein Win-Win-Projekt. Ergebnisse aus einer Befragung in Erlangen, Erlangen, 183–202.
- Schroeder, Christoph/Zakharova, Natalia* 2015: Sind die Integrationskurse ein Erfolgsmodell? Kritische Bilanz und Ausblick, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 35: 8, 257–262.
- Schröer, Hubertus* 2018: Vielfalt als kommunale Gestaltungsaufgabe. Interkulturelle Öffnung und Diversity Management als strategische Antworten, in: Gesemann, Frank/Roth, Roland (Hrsg.): Handbuch Lokale Integrationspolitik, Wiesbaden, 227–260.
- Schuller, Karin/Lochner, Susanne/Rother, Nina* 2011: Das Integrationspanel. Ergebnisse einer Längsschnittstudie zur Wirksamkeit und Nachhaltigkeit von Integrationskursen. Forschungsbericht 11 des BAMF, Nürnberg.
- Schulte, Axel* 2006: Integrationspolitik – ein Beitrag zu mehr Freiheit und Gleichheit in der Einwanderungsgesellschaft?, in: Baringhorst, Sigrid/Hunger, Uwe/Schönwälder, Karen (Hrsg.): Politische Steuerung von Integrationsprozessen. Intention und Wirkungen, Wiesbaden, 27–58.
- Seidle, F. Leslie* 2013: Canada's Provincial Nominee Immigration Programs: Securing Greater Policy Alignment. IRPP Study 43, Montreal.
- Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales* 2017: Vielfalt in der Ausbildung: Der Durchbruch muss jetzt kommen. Pressemitteilung vom 13.06.2017. ([http://www.berlin-braucht-dich.de/fileadmin/user\\_upload/PDFs/20170613\\_PM\\_IntMig\\_Statistik2016.pdf](http://www.berlin-braucht-dich.de/fileadmin/user_upload/PDFs/20170613_PM_IntMig_Statistik2016.pdf), 18.01.2018)
- Shachar, Ayelet/Bauböck, Rainer* 2014: Should Citizenship Be for Sale? EUI Working Paper RSCAS 2014/01, Florenz.
- Speth, Rudolf/Becker, Elke* 2016: Zivilgesellschaftliche Akteure und die Betreuung geflüchteter Menschen in deutschen Kommunen. Opusculum 92, Studie im Auftrag des Maecenata Instituts für Philanthropie und Zivilgesellschaft, Berlin.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder* 2016: Städte in Deutschland nach Fläche und Bevölkerung auf Grundlage des Zensus 2011 und Bevölkerungsdichte. Gebietsstand: 31.12.2015. Daten aus dem Gemeindeverzeichnis. Im Juli 2017 revidiert wegen korrigierter Fläche in Niedersachsen, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt* 2012: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Wanderungen 2010. Fachserie 1 Reihe 1.2, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt* 2013a: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund. Ergebnisse des Mikrozensus 2012. Fachserie 1 Reihe 2.2, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt* 2013b: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Wanderungen 2011. Fachserie 1 Reihe 1.2, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt* 2014: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Wanderungen 2012. Fachserie 1 Reihe 1.2, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt* 2015a: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund. Ergebnisse des Mikrozensus 2014. Fachserie 1 Reihe 2.2, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt* 2015b: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Wanderungen 2013. Fachserie 1 Reihe 1.2, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt* 2016a: Alterung der Bevölkerung durch aktuell hohe Zuwanderung nicht umkehrbar. Pressemitteilung vom 20.01.2016. ([https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilunggen/2016/01/PD16\\_021\\_12421.html](https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilunggen/2016/01/PD16_021_12421.html), 18.01.2018)
- Statistisches Bundesamt* 2016b: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Wanderungen 2014. Fachserie 1 Reihe 1.2, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt* 2017a: Bauen und Wohnen. Baugenehmigungen/Baufertigstellungen 2016. Lange Reihen z. T. ab 1949, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt* 2017b: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund. Ergebnisse des Mikrozensus 2016. Fachserie 1 Reihe 2.2, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt* 2017c: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Wanderungen 2015. Fachserie 1 Reihe 1.2, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt* 2017d: Migration und Integration. Integrationsindikatoren 2005–2016, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt* 2018: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Wanderungsergebnisse – Übersichtstabellen 2016, Wiesbaden.
- StEG-Konsortium* 2016: Ganztagschule: Bildungsqualität und Wirkungen außerunterrichtlicher Angebote. Ergebnisse der Studie zur Entwicklung von Ganztagschulen 2012–2015, Frankfurt am Main.
- Stiegeler, Klaus Peter* 2016: § 19a AufenthG. Blaue Karte EU, in: Hofmann, Rainer M. (Hrsg.): Ausländerrecht. Kommentar, 2. Aufl., Baden-Baden, 435–442.

- Stoy, Volquart* 2016: Sozial- und Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer, in: Hildebrandt, Achim/Wolf, Frieder (Hrsg.): Die Politik der Bundesländer: Zwischen Föderalismusreform und Schuldenbremse, Wiesbaden, 339–363.
- Straubhaar, Thomas* 2003: Wird die Staatsangehörigkeit zu einer Klubmitgliedschaft?, in: Thränhardt, Dietrich/Hunger, Uwe (Hrsg.): Migration im Spannungsfeld von Globalisierung und Nationalstaat. Leviathan Sonderheft 22/2003, Opladen, 76–87.
- Strik, Tineke/de Hart, Betty/Nissen, Ellen* 2013: Family Reunification: A Barrier or Facilitator of Integration? A Comparative Study, Brüssel.
- Strunden, Martin/Schubert, Michaela* 2012: Deutschland gibt sich ‚Blue Card Plus‘ – EU-Richtlinie genutzt für Meilenstein der Arbeitsmigration, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 32: 8, 270–275.
- Stubbe, Tobias C./Schwippert, Knut/Wendt, Heike* 2016: Soziale Disparitäten der Schülerleistungen in Mathematik und Naturwissenschaften, in: Wendt, Heike/Bos, Wilfried/Selter, Christoph/Köller, Olaf/Schwippert, Knut/Kasper, Daniel (Hrsg.): TIMSS 2015. Mathematische und naturwissenschaftliche Kompetenzen von Grundschulkindern in Deutschland im internationalen Vergleich, Münster/New York, 299–316.
- Stüber, Heiko* 2016: Berufsspezifische Lebensentgelte: Qualifikation zahlt sich aus. IAB-Kurzbericht 17/2016, Nürnberg.
- van Suntum, Ulrich/Gedaschko, Axel/Voigtländer, Michael/Schrooten, Mechthild/Theurl, Theresia* 2016: Öffentliche Wohnraumförderung – auf dem richtigen Weg?, in: Wirtschaftsdienst, 96: 5, 307–325.
- Süssmuth, Rita* 2012: Migration und Integration. Licht- und Schattenseiten des Föderalismus, in: Härtel, Ines (Hrsg.): Handbuch Föderalismus – Föderalismus als demokratische Rechtsordnung und Rechtskultur in Deutschland, Europa und der Welt. Band III: Entfaltungsbereiche des Föderalismus, Berlin/Heidelberg, 905–919.
- SVR* 2010: Einwanderungsgesellschaft 2010. Jahresgutachten 2010 mit Integrationsbarometer, Berlin.
- SVR* 2011: Migrationsland 2011. Jahresgutachten 2011 mit Migrationsbarometer, Berlin.
- SVR* 2012: Integration im föderalen System: Bund, Länder und die Rolle der Kommunen. Jahresgutachten 2012 mit Integrationsbarometer, Berlin.
- SVR* 2013: Erfolgsfall Europa? Folgen und Herausforderungen der EU-Freizügigkeit für Deutschland. Jahresgutachten 2013 mit Migrationsbarometer, Berlin.
- SVR* 2014: Deutschlands Wandel zum modernen Einwanderungsland. Jahresgutachten 2014 mit Integrationsbarometer, Berlin.
- SVR* 2015: Unter Einwanderungsländern: Deutschland im internationalen Vergleich. Jahresgutachten 2015, Berlin.
- SVR* 2016: Viele Götter, ein Staat: Religiöse Vielfalt und Teilhabe im Einwanderungsland. Jahresgutachten 2016 mit Integrationsbarometer, Berlin.
- SVR* 2017a: Chancen in der Krise. Zur Zukunft der Flüchtlingspolitik in Deutschland und Europa. Jahresgutachten 2017, Berlin.
- SVR* 2017b: Der Doppelpass mit Generationenschnitt. Perspektiven für ein modernes Staatsangehörigkeitsrecht. Positionspapier, Berlin.
- SVR* 2017c: Die Messung von Integration in Deutschland und Europa. Möglichkeiten und Grenzen bestehender Integrationsmonitorings, Berlin.
- SVR* 2017d: Neuordnung der Einwanderungspolitik. Ein Einwanderungsgesetzbuch für Deutschland. Positionspapier, Berlin.
- SVR* 2017e: Stellungnahme zum Entwurf für ein Einwanderungsgesetz der SPD-Bundestagsfraktion, Berlin.
- SVR* 2018: SVR: Familiennachzug fördert Integration von Schutzberechtigten. Pressestatement vom 29.01.2018. (<https://www.svr-migration.de/presse/presse-svr/familiennachzug>, 28.02.2018)
- SVR-Forschungsbereich* 2012: Deutsche Integrationsmaßnahmen aus der Sicht von Nicht-EU-Bürgern. Die Ergebnisse des Immigrant Citizens Survey für Deutschland, Berlin.
- SVR-Forschungsbereich* 2013: Hürdenlauf zur Kita: Warum Eltern mit Migrationshintergrund ihr Kind seltener in die frühkindliche Tagesbetreuung schicken, Berlin.
- SVR-Forschungsbereich* 2014a: Diskriminierung am Ausbildungsmarkt. Ausmaß, Ursachen und Handlungsempfehlungen, Berlin.
- SVR-Forschungsbereich* 2014b: Eltern als Bildungspartner: Wie Beteiligung an Grundschulen gelingen kann, Berlin.
- SVR-Forschungsbereich* 2016a: Ankommen und Bleiben – Wohnsitzauflagen als integrationsfördernde Maßnahme?, Berlin.
- SVR-Forschungsbereich* 2016b: Doppelt benachteiligt? Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund im deutschen Bildungssystem. Expertise im Auftrag der Stiftung Mercator, Berlin.

*SVR-Forschungsbereich* 2016c: Ungleiches ungleich behandeln. Wege zu einer bedarfsorientierten Schulfinanzierung, Berlin.

*SVR-Forschungsbereich* 2017a: Allein durch den Hochschuldschungel. Hürden zum Studienerfolg für internationale Studierende und Studierende mit Migrationshintergrund, Berlin.

*SVR-Forschungsbereich* 2017b: Die Weiterentwicklung des Hamburger Integrationskonzeptes 2016/17. Gutachterliche Stellungnahme des SVR-Forschungsbereichs im Auftrag der BASFI, Berlin.

*SVR-Forschungsbereich* 2017c: Papiertiger oder Meilensteine? Die Integrationsgesetze der Bundesländer im Vergleich, Berlin.

*SVR-Forschungsbereich* 2017d: Wie gelingt Integration? Asylsuchende über ihre Lebenslagen und Teilhabeperspektiven in Deutschland. Eine Studie des SVR-Forschungsbereichs und der Robert Bosch Stiftung, Berlin.

*SVR-Forschungsbereich* 2018: „Wo kommen Sie eigentlich ursprünglich her?“ Phänotypische Differenz und Diskriminierungserfahrungen in Deutschland, Berlin.

*SVR-Forschungsbereich/Delmi* 2017: Reform der europäischen Asylpolitik: Verantwortung teilen, Schutzquoten harmonisieren, Berlin.

*SVR-Forschungsbereich/Mercator-Institut für Sprachförderung und Deutsch als Zweitsprache* 2016: Lehrerbildung in der Einwanderungsgesellschaft. Qualifizierung für den Normalfall Vielfalt, Berlin.

## T

*Tewocht, Hannah* 2012: Auf dem Weg zur Gleichstellung von Drittstaatsangehörigen und Unionsbürgern? – Zu Inhalt und Reichweite der sogenannten ‚Rahmenrichtlinie‘, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 32: 7, 217–224.

*Thränhardt, Dietrich* 1988: Die Bundesrepublik Deutschland – ein unerklärtes Einwanderungsland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 24/1988, 3–13.

*Thränhardt, Dietrich* 2012: Zur Bedeutung der Länder im Konzept einer nachhaltigen Integrationspolitik. Vortrag auf der Konferenz „Integrationspolitik in Nordrhein-Westfalen“ am 10.03.2012 in Bonn.

*Thränhardt, Dietrich/Weiss, Karin* 2016: Flüchtlingspolitik im deutschen Föderalismus. Gutachten im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.

*Thym, Daniel* 2008: Europäische Einwanderungspolitik: Grundlagen, Gegenstand und Grenzen, in: Hoffmann, Rainer/Löhr, Tillmann (Hrsg.): Europäisches Flüchtlings- und Migrationsrecht. Eine kritische Zwischenbilanz, Baden-Baden, 183–204.

*Thym, Daniel* 2010: Migrationsverwaltungsrecht, Tübingen.

*Thym, Daniel* 2012a: Integration per Unterschrift? Vorzüge einer konsensualen Integrationssteuerung durch den Abschluss von Integrationsvereinbarungen, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 32: 3, 46–51.

*Thym, Daniel* 2012b: Stellungnahme für die Öffentliche Anhörung des Innenausschusses des deutschen Bundestages am Montag, den 23. April 2012, zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung zur Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie der Europäischen Union (BT-Drs. 17/8682 v. 15.02.2012), Berlin.

*Thym, Daniel* 2016: Integration kraft Gesetzes? Grenzen und Inhalte des „Integrationsgesetzes“ des Bundes, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 36: 8, 241–251.

*Thym, Daniel* 2017a: Einwanderungsgesetzgebung: Chancen und Illusionen (Teil 1), in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 37: 8, 297–328.

*Thym, Daniel* 2017b: Einwanderungsgesetzgebung: Chancen und Illusionen (Teil 2), in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 37: 9, 361–370.

*Thym, Daniel* 2017c: Migrationsfolgenrecht, in: Grenzüberschreitungen. Migration. Entterritorialisierung des öffentlichen Rechts. Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, 76, 169–216.

*Thym, Daniel* 2017d: Was kann ein Einwanderungsgesetz leisten?, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Faire Fachkräftezuwanderung nach Deutschland: Grundlagen und Handlungsbedarf im Kontext eines Einwanderungsgesetzes, Gütersloh, 197–214.

*Tryfonidou, Alina* 2009: Reverse Discrimination in EC Law, Alphen aan den Rijn.

## U

*Ulusoy, Yunus/Halm, Dirk/Sauer, Martina/Kersting, Norbert* 2016: Wissenschaftliche Begleitung der kommunalen Integrationszentren und der Landesweiten Koordinierungsstelle NRW. Ergebnisbericht, Essen.

*Uslucan, Haci Halil/Yalcin, Cem Serkan* 2012: Wechselwirkung zwischen Diskriminierung und Integration – Analyse bestehender Forschungsstände. Expertise des ZfTI im Auftrag der Antidiskriminierungsstelle des Bundes, Essen.

## V

*Vezzoli, Simona/Flahaux, Marie-Laurence* 2017: How Do Post-Colonial Ties and Migration Regimes Shape Travel Visa Requirements? The Case of Caribbean Nationals, in: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 43: 7, 1141–1163.

*Voigtländer, Michael* 2015: Optionen für bezahlbaren Wohnraum. Policy Paper 14/2015 des Instituts der deutschen Wirtschaft in Kooperation mit dem ZIA Deutschland, Köln.

## W

*Walby, Sylvia* 2005: Gender Mainstreaming: Productive Tensions in Theory and Practice, in: *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 12: 3, 321–343.

*Wallrabenstein, Astrid* 2016: Die Gleichheit der Freiheit, in: *Zeitschrift für Europäisches Sozial- und Arbeitsrecht*, 15: 9, 349–457.

*Weinbach, Christine* 2005: Europäische Konvergenzen: Zur Restitution von Staatsangehörigkeit in Deutschland, Frankreich und Großbritannien, in: *Berliner Journal für Soziologie*, 15: 2, 199–218.

*Weinmann, Martin/Becher, Inna/Babka von Gostomski, Christian* 2012: Einbürgerungsverhalten von Ausländerinnen und Ausländern in Deutschland sowie Erkenntnisse zu Optionspflichtigen. Ergebnisse der BAMF-Einbürgerungsstudie 2011. Forschungsbericht 15 des BAMF, Nürnberg.

*Weizsäcker, Esther/Neundorf, Kathleen* 2017: Vorschläge zur Neuregelung der Bildungs- und Arbeitsmigration im deutschen Einwanderungsrecht, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): *Faire Fachkräftezuwanderung nach Deutschland: Grundlagen und Handlungsbedarf im Kontext eines Einwanderungsgesetzes*, Gütersloh, 289–313.

*Wendt, Heike/Schwippert, Knut* 2017: Lesekompetenzen von Schülerinnen und Schülern mit und ohne Migrationshintergrund, in: *Hußmann, Anke/Wendt, Heike/Bos, Wilfried/Bremerich-Vos, Albert/Kasper, Daniel/Lankes, Eva-Maria/McElvany, Nele/Stubbe, Tobias C./Valtin, Renate* (Hrsg.): *IGLU 2016. Lesekompetenzen von Grundschulkindern in Deutschland im internationalen Vergleich*, Münster/New York, 219–234.

*West, Joel/Graham, John* 2004: A Linguistic-Based Measure of Cultural Distance and Its Relationship to Managerial Values, in: *Management International Review*, 44: 3, 239–260.

*Wilson, James Q.* 1980: *The Politics of Regulation*, New York.

*Wolf, Frieder/Hildebrandt, Achim* 2008: Sechzehn Länder, sechzehn Felder: Erträge des Vergleichs, in: *Hildebrandt, Achim/Wolf, Frieder* (Hrsg.): *Die Politik der Bundesländer: Staatstätigkeit im Vergleich*, Wiesbaden, 363–370.

*Wolters Kluwer Deutschland* 2016: *Trotz mangelnder Ressourcen – Führungskräfte als Motor für Integration?* BeWAK Studie, Köln/Koblenz.

*Wrohlich, Katharina/Berger, Eva/Geyer, Johannes/Haan, Peter/Sengül, Denise/Spieß, C. Katharina/Thiemann, Andreas* 2012: *Elterngeld-Monitor. Politikberatung kompakt 61*. Studie des DIW im Auftrag des BMFSFJ, Berlin.

## Z

*Zeit Online* 2015: Bitte unterschreiben Sie hier. Beitrag vom 02.12.2015. (<http://www.zeit.de/politik/deutschland/2015-12/integrationsvereinbarung-fluechtlinge-werte-gleichberechtigung-homosexualitaet-israel>, 18.01.2018)

*Zeit Online* 2016: „Dieses Gesetz spaltet“. Beitrag vom 05.05.2016. (<http://www.zeit.de/politik/deutschland/2016-05/integrationsgesetz-offener-brief-kuenstler-protest>, 18.01.2018)

*Zentralverband des deutschen Handwerks* 2017: *Erwartungen des Handwerks an eine gesteuerte und mittelstandsorientierte Zuwanderungspolitik*. Positionspapier, Berlin.

*Ziekow, Jan* 2013: Möglichkeiten zur Verbesserung der Chancen von Personen mit Migrationshintergrund im öffentlichen Dienst. Rechtswissenschaftliche Stellungnahme für das Ministerium für Integration Baden-Württemberg, Freisbach.

*Zimmermann, Klaus F.* 2005: *European Migration: What Do We Know?*, Oxford/New York.



## Anhang II: Der Sachverständigenrat

## Die Stiftungsinitiative

Der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) geht auf eine Initiative der Stiftung Mercator und der VolkswagenStiftung zurück. Ihn gehören sieben Mitgliedsstiftungen an. Neben der Stiftung Mercator und der VolkswagenStiftung sind dies: Bertelsmann Stiftung, Freudenberg Stiftung, Robert Bosch Stiftung, Stifterverband und Vodafone Stiftung Deutschland.

Für die beteiligten Stiftungen sind Integration und Migration wichtige Bereiche ihrer Stiftungsarbeit. Gemeinsam tragen sie den Sachverständigenrat, der 2008 als unabhängiges, wissenschaftliches Gremium gegründet wurde. Der Initiative lag der Befund zugrunde, dass es einer unabhängigen Institution der wissenschaftlichen Politikberatung in diesem komplexen und emotionalisierten Themenfeld bedarf.

Der Sachverständigenrat analysiert wissenschaftlich fundiert und methodensicher; aktuelle Entwicklungen und Problemstellungen bewertet er politisch neutral. Der SVR legt jährlich ein Gutachten zu Integration und Migration vor und bezieht Stellung zu aktuellen Debatten. Damit stellt er der Öffentlichkeit fundierte Informationen zur Verfügung und liefert Handlungsoptionen für politische Entscheiderinnen und Entscheider in Bund, Ländern und Kommunen und für Akteurinnen und Akteure der Zivilgesellschaft. So leistet er einen Beitrag zur Versachlichung öffentlicher Debatten und gibt der integrations- und migrationspolitischen Debatte neue Impulse.

## Die Mitglieder des Sachverständigenrats

Die Mitglieder des Sachverständigenrats wurden unter beratender Begleitung einer unabhängigen Findungskommission von den Stiftungen für drei Jahre berufen. Eine Wiederberufung ist möglich.



**PROF. DR. THOMAS K. BAUER**

**Vorsitzender**

**Fakultät für Wirtschaftswissenschaften an der Ruhr-Universität Bochum**

Thomas Bauer ist Professor für Empirische Wirtschaftsforschung an der Ruhr-Universität Bochum und Vizepräsident des RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung. Seine Arbeitsschwerpunkte liegen in der ökonomischen Migrationsforschung sowie der empirischen Bevölkerungs- und Arbeitsmarktökonomik.



**PROF. DR. HACI HALIL USLUCAN**

**Stellvertretender Vorsitzender**

**Zentrum für Türkeistudien und Integrationsforschung an der Universität Duisburg-Essen**

Hacı Halil Uslucan ist Professor für Moderne Türkeistudien und wissenschaftlicher Leiter des Zentrums für Türkeistudien und Integrationsforschung an der Universität Duisburg-Essen. Seine Arbeitsschwerpunkte sind Entwicklungs- und Bildungspsychologie, kulturvergleichende Psychologie, Migration und psychische Gesundheit, religiöse Erziehung und Religionsunterricht sowie Jugendentwicklung und Erziehung in interkulturellen Kontexten.



**PROF. DR. GIANNI D'AMATO**

**Geistes- und sozialwissenschaftliche Fakultät an der Universität Neuchâtel, Schweiz**

Gianni D'Amato ist Professor für Migration und Staatsbürgerschaft an der Universität Neuchâtel, Direktor des Schweizerischen Forums für Migrations- und Bevölkerungsstudien (SFM) und des Nationalen Forschungsschwerpunkts „On the Move: The Migration-Mobility Nexus“. Er ist außerdem Direktionsmitglied des Schweizerischen Kompetenzzentrums für Menschenrechte. Zu den Arbeitsschwerpunkten des Politologen zählen Migration, Bürgergesellschaft, nationale Identitäten und soziale Bewegungen. Zum 31. Dezember 2017 ist Prof. D'Amato als Ratsmitglied aus dem SVR ausgeschieden.



**PROF. DR. PETRA BENDEL**

**Zentralinstitut für Regionenforschung an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg**

Petra Bendel ist Professorin für Politische Wissenschaft und Geschäftsführerin des Zentralinstituts für Regionenforschung an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg. Zu den Schwerpunkten der Politikwissenschaftlerin zählen das europäische und deutsche Flüchtlings- und Asylsystem sowie die Integrationspolitik auf verschiedenen politischen Ebenen. Petra Bendel ist Vorsitzende des Wissenschaftlichen Beirats des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) und Beraterin verschiedener Expertenkommissionen.



**PROF. DR. WILFRIED BOS**

**Institut für Schulentwicklungsforschung an der Technischen Universität Dortmund**

Wilfried Bos ist Professor für Bildungsforschung und Qualitätssicherung an der Technischen Universität Dortmund und Direktor des Arbeitsbereichs Bildungsmonitoring und Schulentwicklungsforschung am Institut für Schulentwicklungsforschung. Seine Arbeitsschwerpunkte sind die international vergleichende empirische Bildungsforschung und die Schulentwicklungsforschung. Er ist zudem Leiter der IGLU-, der TIMSS- und der ICILS-Studie für Deutschland.

Zum 31. Dezember 2017 ist Prof. Bos als Ratsmitglied aus dem SVR ausgeschieden.

**PROF. DR. CLAUDIA DIEHL**

Fachbereich Geschichte und Soziologie an der Universität Konstanz

Claudia Diehl ist Professorin für Soziologie mit Schwerpunkt Mikrosoziologie an der Universität Konstanz. Die Forschungsschwerpunkte der überwiegend quantitativ arbeitenden Sozialwissenschaftlerin sind internationale Wanderungsbewegungen, soziokulturelle und identifikative Integrationsprozesse von Zuwanderern und Zuwanderinnen sowie ethnische Grenzziehungsprozesse wie Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung. Sie ist Mitglied im Wissenschaftlichen Beirat für Familienfragen beim Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

**PROF. DR. VIOLA B. GEORGI**

Zentrum für Bildungsintegration an der Stiftung Universität Hildesheim

Viola B. Georgi ist Professorin für Diversity Education und Direktorin des Zentrums für Bildungsintegration: Diversity und Demokratie in Migrationsgesellschaften an der Stiftung Universität Hildesheim. Zu ihren Schwerpunkten zählen Diversity Education, Heterogenität in der Schule, Bildungsmedien, historisch-politische Bildung in der Migrationsgesellschaft, Demokratiepädagogik und Citizenship Education. Sie wirkt als Beraterin in verschiedenen Expertenkommissionen und zivilgesellschaftlichen Organisationen.

**PROF. DR. CHRISTIAN JOPPKE**

Institut für Soziologie an der Universität Bern

Christian Joppke ist Professor für Allgemeine Soziologie an der Universität Bern. Zu seinen Forschungsschwerpunkten gehören der Islam in der westlichen Einwanderungsgesellschaft, Immigrationspolitik im internationalen Vergleich, Staatsbürgerschaft und Multikulturalismus.

**PROF. DR. SIEGLINDE ROSENBERGER**

Institut für Politikwissenschaft an der Universität Wien

Sieglinde Rosenberger ist Professorin für Politikwissenschaft an der Universität Wien. Zu ihren Forschungsschwerpunkten zählen Integrations-, Migrations- und Asylpolitik, Politik im Schnittpunkt von Religion und Geschlecht, Politisierung von Migration und Proteste gegen Asyl- und Abschiebepolitik. Zum 1. Januar 2018 wurde Sieglinde Rosenberger als neues SVR-Mitglied berufen.

**PROF. DR. DANIEL THYM**

Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Europa- und Völkerrecht an der Universität Konstanz

Daniel Thym ist Professor für Öffentliches Recht, Europa- und Völkerrecht an der Universität Konstanz und Direktor des dortigen Forschungszentrums Ausländer- & Asylrecht (FZAA). Seine Arbeitsschwerpunkte umfassen deutsches, europäisches und internationales Migrations- und Flüchtlingsrecht, Fragen von Staatsangehörigkeit und Integration, die Entwicklung der Europäischen Union sowie den Grundrechtsschutz in Deutschland und Europa. Er ist maßgeblich beteiligt am Exzellenzcluster „Kulturelle Grundlagen von Integration“ an der Universität Konstanz.

**PROF. DR. HANS VORLÄNDER**

Institut für Politikwissenschaft an der TU Dresden

Hans Vorländer ist Inhaber des Lehrstuhls für Politische Theorie und Ideengeschichte, Direktor des 2017 neugegründeten Mercator Forum Migration und Demokratie (MIDEM) sowie des Zentrums für Verfassungs- und Demokratieforschung (ZVD) an der TU Dresden. Außerdem ist er u. a. Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats „Zivile Sicherheitsforschung“ des Bundesministeriums für Bildung und Forschung. Zu seinen Arbeitsbereichen zählen Politische Theorie, Ideengeschichte, Konstitutionalismus und Verfassung, Demokratie, Liberalismus. Zum 1. Januar 2018 wurde Hans Vorländer als neues SVR-Mitglied berufen.



**Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der SVR GmbH:**

**Vordere Reihe v. l. n. r.:** Dr. Henriette Litta, Leonie Stamm, Lena Falkenberg, Dr. Mohini Lokhande, Dr. Cornelia Schu, Sabine Schwebel, Sandra Hartmann, Canan Dursun, Charlotte Wohlfarth, Zhim-xun Ho.

**Hintere Reihe v. l. n. r.:** Dr. Holger Kolb, Dr. Margret Karsch, Simon Morris-Lange, Dr. Timo Tonassi, Dr. Jan Schneider, Katrin Dölle, Alex Wittlif, Dr. David Schiefer.

## Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Geschäftsstelle

**Dr. Cornelia Schu** Geschäftsführerin SVR GmbH und Direktorin des SVR-Forschungsbereichs

Cornelia Schu ist Germanistin und verfügt über langjährige Erfahrung an den Schnittstellen von Wissenschaft, Politik und dem Stiftungssektor. Eine breite integrationspolitische Expertise hat sie als Leiterin des Themenschwerpunkts Integration bei der Stiftung Mercator gewonnen. Zuvor war sie in der Geschäftsstelle des Wissenschaftsrates tätig.

**Dr. Holger Kolb** Leiter des Arbeitsbereichs Jahresgutachten und Stellvertreter der Geschäftsführung

Holger Kolb ist Politikologe. Er war als wissenschaftlicher Mitarbeiter in Freiburg und Osnabrück tätig und publiziert regelmäßig in Fachzeitschriften, vor allem zu migrationspolitischen Fragestellungen.

**Dr. Henriette Litta** Leiterin Bereich Geschäftsführung und Stabsstelle Organisationsentwicklung

Henriette Litta ist Politikwissenschaftlerin. Sie studierte und forschte in Berlin, Philadelphia und Singapur. Bevor sie zum SVR kam, arbeitete sie an der Hertie School of Governance im Stab des Dekans.

**Dr. Jan Schneider** Leiter des SVR-Forschungsbereichs

Jan Schneider ist Politikwissenschaftler und arbeitete u. a. für das Hamburgische WeltWirtschaftsinstitut (HWWI), das Kulturwissenschaftliche Institut Essen (KWI) und das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF). Er war außerdem Lehrbeauftragter für Migrationspolitik an den Universitäten Halle-Wittenberg und Erlangen-Nürnberg.

**Anna-Lucia Graff** Wissenschaftliche Mitarbeiterin (bis 12/2017)

Anna-Lucia Graff ist Sozialwissenschaftlerin. Berufliche Erfahrung sammelte sie beim Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS in Bern. Schwerpunkte ihrer wissenschaftlichen Arbeit sind Asylpolitik und Rückkehrpolitik.

**Saskia Kollbach** Wissenschaftliche Mitarbeiterin

Saskia Kollbach ist Volljuristin. Sie war bei einer Rechtsanwältin für Asyl- und Aufenthaltsrecht und beim Bundesministerium des Innern im Referat für Grundsatzangelegenheiten der Migrations- und Flüchtlingspolitik tätig.

**Dr. Mohini Lokhande** Wissenschaftliche Mitarbeiterin

Mohini Lokhande ist Psychologin. Sie war als wissenschaftliche Mitarbeiterin im Konsortium „Migration and Societal Integration“ an der Universität Jena tätig. Nach ihrer Promotion koordinierte sie einen lokalen Bildungsverbund in Berlin. Sie ist zudem Lehrbeauftragte an der Pädagogischen Hochschule Ludwigsburg.

**Simon Morris-Lange** Stellvertretender Leiter des SVR-Forschungsbereichs

Simon Morris-Lange ist Sozialwissenschaftler mit Schwerpunkt Public Policy. Er war beim Bildungsunternehmen iversity sowie als Analyst bei der Wissenschaftsberatung Illuminate Consulting Group in den USA tätig.

**Karoline Popp** Wissenschaftliche Mitarbeiterin

Karoline Popp ist Geografin. Nach dem Studium arbeitete sie für die Internationale Organisation für Migration (IOM) in Genf und Kairo. Schwerpunkte ihrer Expertise sind Migrationspolitik und internationale Zusammenarbeit im Bereich Migration und Flucht.

**Dr. David Schiefer** Wissenschaftlicher Mitarbeiter

David Schiefer ist Psychologe. Nach dem Studium promovierte und arbeitete er als wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Jacobs University Bremen. Daneben war er Postdoctoral Fellow an der Bremen International Graduate School of Social Sciences.

**Dr. Timo Tonassi** Wissenschaftlicher Mitarbeiter

Timo Tonassi ist Kulturwissenschaftler und hat seine Dissertation zum Thema Mediendarstellung von Migration an der Freien Universität Berlin verfasst. Unter anderem arbeitete er als Projektleiter beim Mediendienst Integration und als Migration Research Fellow beim German Marshall Fund of the United States.

**Alex Wittlif** Wissenschaftlicher Mitarbeiter

Alex Wittlif ist Historiker und Soziologe. Schwerpunkt seiner wissenschaftlichen Arbeit ist empirische Sozialforschung mit einem Fokus auf Integrationsmessung.

**Charlotte Wohlfarth** Stellvertretende Leiterin des Arbeitsbereichs Jahrgutachten

Charlotte Wohlfarth ist Sozialanthropologin mit den Schwerpunkten Migration und Entwicklung. Sie war für das Goethe-Institut und den Deutschen Akademischen Austauschdienst (DAAD) in Russland und der Ukraine tätig.

**Sandra Hartmann** Kommunikationsmanagerin

Sandra Hartmann ist Politikwissenschaftlerin. Sie war als Projektreferentin für die Vereinigung Deutscher Wissenschaftler in Berlin tätig und hat ein Volontariat in der Kommunikation des SVR absolviert.

**Dr. Margret Karsch** Kommunikationsmanagerin

Margret Karsch ist Germanistin, Politologin und Kommunikationswissenschaftlerin. Nach Stationen als wissenschaftliche Mitarbeiterin verschiedener Universitäten hat sie als freie Journalistin und Kommunikationsverantwortliche eines Thinktanks zu Migration, Integration und Entwicklungszusammenarbeit gearbeitet.

**Sabine Schwebel** Kommunikationsmanagerin

Sabine Schwebel ist Literaturwissenschaftlerin und Historikerin und hat eine Journalistenausbildung. Sie arbeitete im Hochschulmarketing der ZEIT und bei der Stiftung Mercator im Bereich Presse- und Öffentlichkeitsarbeit.

**Katrin Dölle** Office- und Veranstaltungsmanagerin

Katrin Dölle ist Kulturwissenschaftlerin mit den Schwerpunkten Kunst- und Bildwissenschaften und Kulturmanagement. Sie war in verschiedenen Kultureinrichtungen als Projektmanagerin tätig.

**Canan Dursun** Sekretariat

Canan Dursun hat eine Ausbildung als Kauffrau für Bürokommunikation. Sie war u. a. für eine Kanzlei und ein Kfz-Sachverständigenbüro und am Flughafen Berlin-Schönefeld tätig.

**Heidi Standt** Kaufmännische Assistentin der Geschäftsführung

Heidi Standt ist Diplomökonomin. Sie war als Buchhalterin, Prokuristin und kaufmännische Geschäftsführerin in mehreren Unternehmen der Bauindustrie tätig.

**Lena Falkenberg, Zhim-xun Ho, Marta Misiulaityte, Leonie Stamm** Studentische Hilfskräfte**Weitere Mitarbeit:**

Carolin Schlüter, Caroline Schultz, Martin Weinmann

## Die beteiligten Stiftungen



### Stiftung Mercator

Die Stiftung Mercator ist eine private, unabhängige Stiftung. Sie strebt mit ihrer Arbeit eine Gesellschaft an, die sich durch Weltoffenheit, Solidarität und Chancengleichheit auszeichnet. Dabei konzentriert sie sich darauf, Europa zu stärken, den Bildungserfolg benachteiligter Kinder und Jugendlicher insbesondere mit Migrationshintergrund zu erhöhen, Qualität und Wirkung kultureller Bildung zu verbessern, Klimaschutz voranzutreiben und Wissenschaft zu fördern. Die Stiftung Mercator steht für die Verbindung von wissenschaftlicher Expertise und praktischer Projekterfahrung. Als eine führende Stiftung in Deutschland ist sie national wie international tätig. Dem Ruhrgebiet, der Heimat der Stifterfamilie und dem Sitz der Stiftung, fühlt sie sich besonders verpflichtet.

[www.stiftung-mercator.de](http://www.stiftung-mercator.de)



### VolkswagenStiftung

Anders als ihr Name vermuten lässt, ist die VolkswagenStiftung keine Unternehmensstiftung, sondern eine eigenständige, gemeinnützige Stiftung privaten Rechts mit Sitz in Hannover. Sie fördert Wissenschaft und Technik in Forschung und Lehre und vergibt Mittel für die Geistes- und Sozialwissenschaften ebenso wie für die Natur- und Ingenieurwissenschaften und die Medizin. Seit der Aufnahme ihrer Tätigkeit 1962 wurden mehr als 30.000 Projekte mit rund 4,2 Milliarden Euro unterstützt.

Mit einem Fördervolumen von etwa 150 Millionen Euro jährlich ist sie eine der größten Stiftungen hierzulande und die größte private wissenschaftsfördernde Stiftung in Deutschland. Die Fördermittel werden aus dem Stiftungskapital – derzeit etwa 3,1 Milliarden Euro – erwirtschaftet; hinzu kommen die Gewinnansprüche auf die vom Land Niedersachsen gehaltenen Volkswagenaktien (v. a. Dividende). Besondere Aufmerksamkeit widmet die VolkswagenStiftung dem wissenschaftlichen Nachwuchs sowie der Zusammenarbeit von Forscherinnen und Forschern auch über wissenschaftliche, kulturelle und staatliche Grenzen hinweg.

[www.volkswagenstiftung.de](http://www.volkswagenstiftung.de)



### Bertelsmann Stiftung

Die Bertelsmann Stiftung setzt sich für eine gerechte Teilhabe aller am gesellschaftlichen Leben ein. Sie engagiert sich in den Bereichen Bildung, Demokratie, Gesellschaft, Gesundheit, Kultur und Wirtschaft. Durch ihr Engagement will sie alle Bürgerinnen und Bürger ermutigen, sich für das Gemeinwohl einzusetzen. Die 1977 von Reinhard Mohn gegründete, gemeinnützige Einrichtung hält die Mehrheit der Kapitalanteile der Bertelsmann SE & Co. KGaA. Die Bertelsmann Stiftung arbeitet operativ und ist unabhängig vom Unternehmen sowie parteipolitisch neutral.

[www.bertelsmann-stiftung.de](http://www.bertelsmann-stiftung.de)



### Freudenberg Stiftung

Die Freudenberg Stiftung ist 1984 von Mitgliedern der Unternehmerfamilie Freudenberg gegründet worden und ist operativ tätig. Die Freudenberg Stiftung engagiert sich in langfristiger Zusammenarbeit mit NGOs und staatlichen Partner\*innen für soziale Inklusion und demokratische Kultur in einer vielfältigen Einwanderungsgesellschaft. Ihre Aktivitäten im Themenfeld soziale Inklusion zielen auf die Verbesserung des Zugangs zu Bildung und Ausbildung in belasteten Sozialräumen und für ausgrenzunggefährdete Gruppen. Gemeinsam mit ihren Partner\*innen setzt die Freudenberg Stiftung zugleich auf die Sensibilisierung für Demokratiegefährdungen, auf die Stärkung des Vertrauens in demokratische Institutionen und deren Konfliktfähigkeit sowie auf den Erwerb demokratischer Handlungskompetenzen, damit Heranwachsende ermutigt und herausgefordert werden, sich verantwortungsvoll und wirksam für ein demokratisches Gemeinwesen zu engagieren. In den vergangenen drei Jahren stand insbesondere die Umsetzung des unaufschiebbaren und unteilbaren Bildungsrechts für Kinder mit Fluchterfahrung im Fokus. Durch kleinräumige und langfristig angelegte Praxisentwicklungsprogramme wie „Ein Quadratkilometer Bildung“ soll in armutsbelasteten Quartieren das Potenzial von Kommune und lokaler Bürgergesellschaft besser ausgeschöpft werden. Aktuell arbeitet die Stiftung insbesondere an Ansätzen, um neuen demokratiefeindlichen gesellschaftlichen Entwicklungen auf lokaler Ebene entgegenzuwirken.

[www.freudenbergstiftung.de](http://www.freudenbergstiftung.de)



**Robert Bosch  
Stiftung**

### Robert Bosch Stiftung

Die Robert Bosch Stiftung GmbH gehört zu den großen, unternehmensverbundenen Stiftungen in Europa. In ihrer gemeinnützigen Arbeit greift sie gesellschaftliche Themen frühzeitig auf und erarbeitet exemplarische Lösungen. Dazu entwickelt sie eigene Projekte und führt sie durch. Außerdem fördert sie Initiativen Dritter, die zu ihren Zielen passen.

Die Robert Bosch Stiftung ist auf den Gebieten Gesundheit, Wissenschaft, Gesellschaft, Bildung und Völkerverständigung tätig. In den kommenden Jahren wird sie darüber hinaus ihre Aktivitäten verstärkt auf drei Schwerpunkte ausrichten:

- Migration, Integration und Teilhabe
- Gesellschaftlicher Zusammenhalt in Deutschland und Europa
- Zukunftsfähige Lebensräume

Seit ihrer Gründung 1964 hat die Robert Bosch Stiftung mehr als 1,4 Milliarden Euro für ihre gemeinnützige Arbeit ausgegeben.

[www.bosch-stiftung.de](http://www.bosch-stiftung.de)



**STIFTERVERBAND**  
Bildung. Wissenschaft. Innovation.

### Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft e. V.

Der Stifterverband verkörpert seit 1920 die gemeinsame Verantwortung der deutschen Unternehmen für eine zukunftsfähige und lebenswerte Gesellschaft. Seine Kernthemen und Aktionsfelder sind Bildung, Wissenschaft und Innovation. Der Stifterverband setzt sich für eine starke und chancengerechte Bildung ein, für exzellente Hochschulen und international wettbewerbsfähige Forschungseinrichtungen. Seine Instrumente reichen von der Förderung junger Talente über Strukturprogramme im Hochschulbereich bis hin zu Analysen des Innovationssystems, die als Grundlage für politische Handlungsempfehlungen dienen. Der Stifterverband verbindet Wirtschaft, Wissenschaft, Politik und Zivilgesellschaft. Er betreut rund 660 Stiftungen mit einem Gesamtvermögen von über 3 Milliarden Euro.

[www.stifterverband.org](http://www.stifterverband.org)



**Vodafone  
Stiftung  
Deutschland**

### Vodafone Stiftung Deutschland

Wir sind eine gemeinnützige Unternehmensstiftung, die Teil des internationalen Vodafone Stiftungsnetzwerkes ist. Ziel unserer Arbeit ist es, Bildungschancen in Deutschland zu verbessern, um zur positiven Gestaltung des digitalen Wandels beizutragen. Hierfür initiieren und fördern wir Praxisprojekte, wissenschaftliche Studien sowie den Dialog in Politik und Gesellschaft.

[www.vodafone-stiftung.de](http://www.vodafone-stiftung.de)

## Impressum

### Herausgeber

Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR) GmbH  
Neue Promenade 6  
10178 Berlin  
Tel.: 030/288 86 59-0  
Fax: 030/288 86 59-11  
info@svr-migration.de  
www.svr-migration.de

### Verantwortlich

Dr. Cornelia Schu

### Bildnachweise

David Ausserhofer 3, 162  
Dennis Börsch 3  
Wolfgang Borrs 162  
Phil Dera 162, 163  
Michael Setzpfandt 162, 163, 164

### Gestaltung

KALUZA + SCHMID Studio GmbH  
Richard-Sorge-Straße 11  
10249 Berlin

### Druck

Königsdruck Printmedien und digitale Dienste GmbH

ISSN 2199-5621

© SVR GmbH, Berlin 2018





## Über den Sachverständigenrat

Der Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration geht auf eine Initiative der Stiftung Mercator und der VolkswagenStiftung zurück. Ihr gehören sieben Stiftungen an. Neben der Stiftung Mercator und der VolkswagenStiftung sind dies: Bertelsmann Stiftung, Freudenberg Stiftung, Robert Bosch Stiftung, Stifterverband und Vodafone Stiftung Deutschland.

Der Sachverständigenrat ist ein unabhängiges und interdisziplinär besetztes Expertengremium, das zu integrations- und migrationspolitischen Themen Stellung bezieht und handlungsorientierte Politikberatung anbietet.

Die Ergebnisse seiner Arbeit werden in diesem Jahresgutachten veröffentlicht.

Dem SVR gehören neun Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aus verschiedenen Disziplinen und Forschungsrichtungen an: Prof. Dr. Thomas K. Bauer (Vorsitzender), Prof. Dr. Hacı Halil Uslucan (Stellvertretender Vorsitzender), Prof. Dr. Petra Bendel, Prof. Dr. Claudia Diehl, Prof. Dr. Viola B. Georgi, Prof. Dr. Christian Joppke, Prof. Dr. Sieglinde Rosenberger, Prof. Dr. Daniel Thym und Prof. Dr. Hans Vorländer.

Weitere Informationen unter: [www.svr-migration.de](http://www.svr-migration.de)