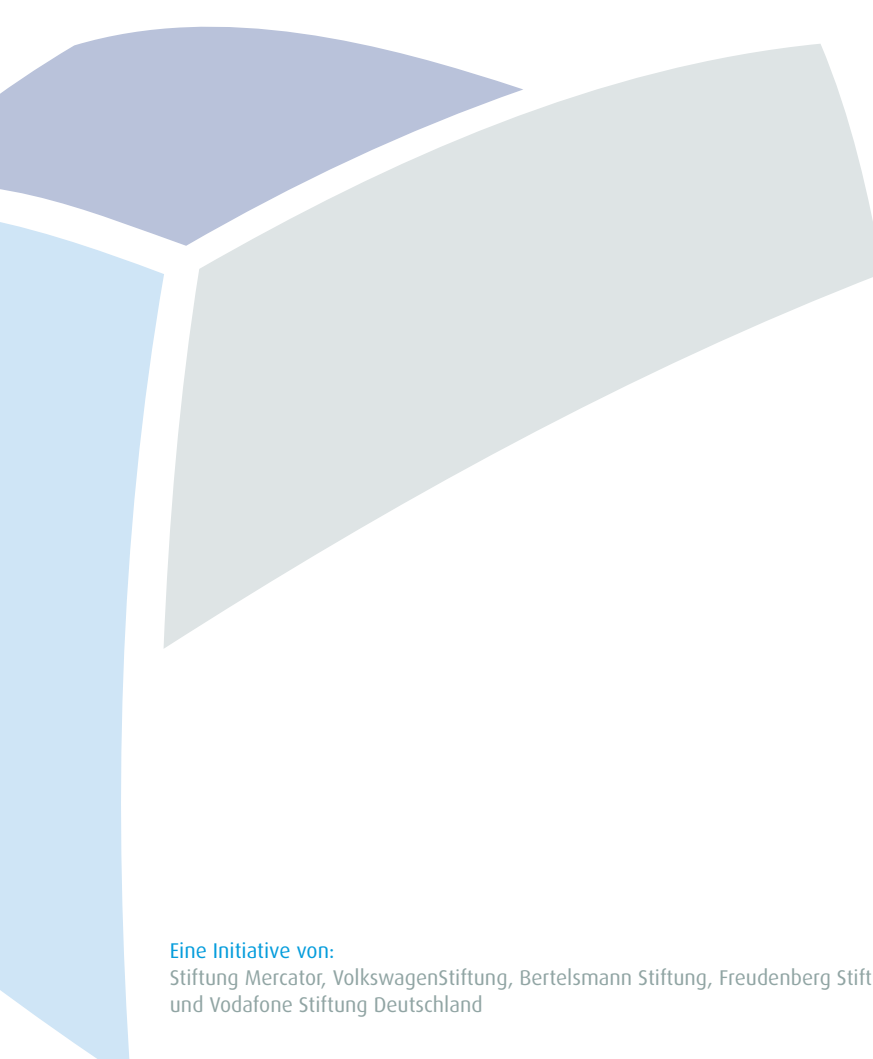




Bewegte Zeiten: Rückblick auf die Integrations- und Migrationspolitik der letzten Jahre

Jahresgutachten 2019



Eine Initiative von:

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



Bewegte Zeiten: Rückblick auf die Integrations- und Migrationspolitik der letzten Jahre

Jahresgutachten 2019

Geleitwort



Rüdiger Frohn



Dr. Wilhelm Krull

Heute erscheint das zehnte Jahresgutachten des Sachverständigenrats. Dazu gratulieren wir dem Rat. Zu diesem aktuellen Gutachten, aber auch dazu, dass er seit gut zehn Jahren mit nüchterner und sachorientierter Analyse wichtige Fragen der Integration und Migration in Deutschland bearbeitet und dabei auch immer wieder neue Schwerpunkte setzt zur Rolle der Kommunen, der EU-Freizügigkeit, zur internationalen Einordnung von Entwicklungen in Deutschland, zu religiöser Pluralität oder zur Flüchtlingspolitik – um nur einige zu nennen.

Der Sachverständigenrat hat sich für sein Jubiläumsgutachten nach eher turbulenten Jahren in der Migrations- und Integrationspolitik einen Rückblick auf das letzte Jahrzehnt vorgenommen: Was hat sich in den letzten Jahren verändert? Wo steht Deutschland momentan auf seinem Weg zum modernen Einwanderungsland?

Die Sachverständigen bilanzieren im Bereich der Migrations- und Flüchtlingspolitik eine deutliche Asymmetrie zwischen nationalen und europäischen Reformansätzen. Während auf der nationalen Ebene in Deutschland viele rechtliche Veränderungen in kurzer Folge angestoßen wurden, kommen Versuche, das Gemeinsame Europäische Asylsystem neu aufzustellen, kaum voran. Das gilt vor allem für die Verantwortungsteilung bei der Aufnahme von Asylsuchenden. Die Flüchtlings- und Migrationspolitik der EU muss von Solidarität und partnerschaftlicher Zusammenarbeit geprägt sein. Sie muss ihrer humanitären Verantwortung gerecht werden und zugleich Migration besser als bisher steuern und ordnen.

Die zentrale Baustelle der Integrationspolitik ist und bleibt die Bildungspolitik. Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene mit Migrationshintergrund weisen nach wie vor eine geringere Bildungsbeteiligung auf als Gleichaltrige ohne eine Zuwanderungsgeschichte. Der Bildungserfolg ist leider nach wie vor zu stark an die soziale Herkunft gekoppelt. Besorgniserregend ist zudem in den letzten fünf Jahren die Verdopplung der Zahl der Jugendlichen ohne Schulabschluss in der ersten Zuwanderergeneration. Damit dürfen wir uns nicht abfinden.

Die Sachverständigen beschreiben in diesem Gutachten nicht nur die strukturellen Erfolge und Misserfolge, sondern setzen sich auch mit der öffentlichen Debatte um Integration und Migration auseinander: Wie wir über Integration sprechen, was wir darunter verstehen, hat Folgen für die Integration an sich. Die Ratsmitglieder ordnen die Wiederkehr des Begriffs der ‚Leitkultur‘ ein und analysieren die Rolle des Staates bei der Vermittlung von Werten.

Die Hoffnung, dass das Jahresgutachten Gehör findet und die politische Diskussion bereichert, die wir bei der Gründung des SVR hegten, hat sich in den vergangenen Jahren als berechtigt erwiesen. Auch dem neuen Gutachten wünschen wir, dass seine Analysen und seine Überlegungen Aufnahme in Politik, Medien und Zivilgesellschaft finden. Unser Dank gilt den neun Sachverständigen, die unter dem besonnenen Vorsitz von Professor Dr. Thomas K. Bauer in vielen Sitzungen um die Aussagen und Interpretationen gerungen und es erneut geschafft haben, ein Gutachten voller interessanter Befunde, Analysen und Empfehlungen im Konsens vorzulegen.

Rüdiger Frohn, Staatssekretär a. D.
Vorsitzender des Kuratoriums
Essen, im Februar 2019

Dr. Wilhelm Krull
Generalsekretär der VolkswagenStiftung
Hannover, im Februar 2019

Vorwort

In den Jahren 2013 bis 2017 wanderten mehr als 8,2 Millionen Menschen nach Deutschland, davon stellten knapp über 1,6 Millionen einen Asylerstantrag. Zugleich wanderten auch Menschen ab. Die Nettozuwanderung erreichte mit mehr als 3 Millionen Personen ein Niveau, das in der neueren Geschichte Deutschlands nur vom Zustrom der Vertriebenen nach dem Zweiten Weltkrieg übertroffen wurde. Vor allem infolge des verstärkten Flüchtlingszuzugs in den Jahren 2015 und 2016 entwickelte die Migrations- und Integrationspolitik eine außerordentliche Dynamik. Migrations- und integrationspolitische Themen dominieren nach wie vor die öffentliche Debatte. Eine Vielzahl von Gesetzen wurde erlassen, einige davon in Rekordzeit. Auf allen politischen Ebenen wurden Maßnahmen gestartet, die helfen sollen, Zuwanderer und Zuwanderinnen schnell in die Gesellschaft und den Arbeitsmarkt zu integrieren.

Dabei ist sowohl in der Migrations- als auch in der Integrationspolitik eine gewisse Dichotomie zu beobachten. Die Migrationspolitik zielt nach der teils chaotischen Situation von 2015 und 2016 einerseits darauf, über gesetzliche Regelungen den Zuzug von Flüchtlingen besser zu steuern und zu begrenzen. Andererseits wird intensiv darüber diskutiert, wie Deutschland für ausländische Arbeitskräfte attraktiver werden kann, um dem Fachkräftemangel infolge des demografischen Wandels zu begegnen, der sich immer stärker abzeichnet. Ergebnis dieser Bedarfslage ist nicht zuletzt das Fachkräfteeinwanderungsgesetz, das am 19. Dezember 2018 im Bundeskabinett beschlossen und zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieses Gutachtens im Bundestag beraten wurde.

Die Integrationspolitik wiederum konzentriert sich derzeit auf die gesellschaftliche und wirtschaftliche Integration derjenigen Flüchtlinge, von denen man annimmt, dass sie eine Bleibeperspektive haben – diejenigen ohne eine solche Perspektive sind von Integrationsförderung ausgeschlossen. Die Integration von Personen, die im Rahmen der EU-Freizügigkeit von ihren Mobilitätsrechten Gebrauch machen, und von Erwerbsmigrantinnen und -migranten aus Drittstaaten trat hingegen fast vollkommen in den Hintergrund.

Das hier vorgelegte zehnte Jahresgutachten „Bewegte Zeiten: Rückblick auf die Integrations- und Migrationspolitik der letzten Jahre“ dokumentiert die migrations- und integrationspolitische Dynamik und versucht, sie einzuordnen und zu bewerten sowie eventuelle Defizite zu identifizieren. Damit steht es in der zehnjährigen Geschichte des SVR in einer gewissen Tradition: Bereits in seinem fünften Jahresgutachten „Deutschlands Wandel zum modernen Einwanderungsland“ von 2014 zog der SVR eine Bilanz der deutschen Migrations- und Integrationspolitik für den Zeitraum seines Bestehens. Das Jahresgutachten 2019 setzt diesen Rückblick fort. Obwohl der Schwerpunkt dabei – der öffentlichen und politischen Debatte folgend – auf der Flüchtlingsmigrations- und Flüchtlingsintegrationspolitik liegt, strebt das Gutachten einen umfassenden Blick auf das Migrations- und Integrationsgeschehen in diesem Zeitraum an. Im Bereich der Migrationspolitik werden neben der Fluchtzuwanderung und der Rückkehrpolitik auch die Entwicklungen und gesetzlichen Veränderungen in den Bereichen Erwerbs-, Bildungs- und Familienmigration diskutiert. Auch bei der Integration von Zuwanderern und Zuwanderinnen behandelt das Jahresgutachten zwar schwerpunktmäßig die Integrationspolitik für Flüchtlinge. Es analysiert jedoch auch die allgemeinen Fortschritte und politischen Maßnahmen in den Integrationsdimensionen Bildung, Arbeitsmarkt und soziale Integration, die Einstellung der Bevölkerung zu Zuwanderung sowie die Entwicklung der Kriminalität von und gegen Migranten und Migrantinnen. Schließlich beschäftigt sich dieser Teil auch mit der Rolle der (Leit-)Kulturdebatte in der deutschen Integrationspolitik.

Im Namen aller Mitglieder des Sachverständigenrats danke ich den Stiftungen, die unsere Arbeit tragen – vertreten durch den Vorsitzenden des Stiftungskuratoriums, Herrn Staatssekretär a. D. Rüdiger Frohn, und seinen Vertreter Dr. Jörg Dräger. Ich danke den Stiftungen für ihre nun über zehn Jahre währende Unterstützung, ihr Vertrauen in unsere Arbeit und dafür, dass für sie die Unabhängigkeit des Gremiums eine selbstverständliche Voraussetzung seiner Wirkung ist. Insbesondere danke ich allen Stiftungsvertreterinnen und -vertretern, vor allem Herrn Dr. Wilhelm Krull und Herrn Winfried Kneip, sowie einer Vielzahl weiterer

Fürsprecherinnen und Fürsprecher für ihr außerordentliches und inzwischen erfolgreiches Bemühen, die Arbeit des SVR als Beratungsgremium der Bundesregierung zu verstetigen. Für uns ist das Engagement der Stiftungen ebenso wie die breite Fürsprache aus Politik und Gesellschaft 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 und freundschaftliche Zusammenarbeit und ihre hervorragende Unterstützung. Dr. Holger Kolb, dem langjährigen Leiter des Arbeitsbereichs Jahresgutachten, Charlotte Wohlfarth, der stellvertretenden Leiterin des Arbeitsbereichs Jahresgutachten, sowie den wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Arbeitsbereichs Saskia Kollbach, Dr. Mohini Lokhande, Dr. Timo Tonassi und Alex Wittlif gilt mein besonderer Dank für ihr qualifiziertes und kritisches Engagement sowie ihre Leistungsbereitschaft und Einsatzfreude bei der Erstellung des Jahresgutachtens. 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 an Sabine Schwebel, die die redaktionelle Erstellung begleitet hat, Dr. Margret Karsch, 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. Uwe Backes, Prof. Dr. Thomas Bliesener, Michael Blohm, Dr. Sebastian Gräfe, PD Dr. Steffen Kailitz, Dr. Elisabeth Liebau, Prof. Dr. Gert Pickel, Kathrin Schulze und Dr. Alexander Yendell, die unsere Arbeit an diesem Gutachten mit ihren Expertisen unterstützt haben.

Den Mitgliedern des Sachverständigenrats danke ich für das mir entgegengebrachte Vertrauen und für ihr Engage-

ment, ihre Offenheit und ihre Bereitschaft, im Rahmen sachlicher, teilweise kontroverser, aber immer kollegialer Diskussionen ein gemeinsames Ergebnis zu erarbeiten. Mein Dank gilt schließlich meiner Stellvertreterin Prof. Dr. Petra Bendel und meinem Stellvertreter Prof. Dr. Hacı Halil Uslucan für ihre Unterstützung bei der Vertretung des Rats. Ein besonderer Dank geht an unsere langjährigen Wegbegleiter Prof. Dr. Wilfried Bos und Prof. Dr. Gianni D'Amato, die den SVR Ende 2017 verlassen 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, Verbänden, Religionsgemeinschaften und Migrantenorganisationen, 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. Ein besonderer Dank gilt den Vertreterinnen und Vertretern von Politik, Verwaltung und sonstigen Einrichtungen, die dem SVR im Rahmen von Anhörungen zu bestimmten Fragen ihre Expertise zur Verfügung gestellt haben. Wir hoffen, dass wir auch mit diesem Gutachten dazu beitragen können, die häufig doch sehr emotional geführte Debatte um die Migrations- und Integrationspolitik zu versachlichen, und Anregungen zu deren Ausgestaltung geben können.



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

Berlin, im Februar 2019

Inhaltsverzeichnis

Das Wichtigste in Kürze	8
Neun Kernbotschaften	9
A. Migration und Migrationspolitik	14
A.1 Zu den empirischen Migrationsverhältnissen in Deutschland	15
A.1.1 Erwerbsmigration: EU-Zuwanderung wird unterschätzt; Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen nimmt zu.....	16
A.1.2 Bildungs- und Ausbildungsmigration: Deutschland als Boomland für internationale Studierende.....	22
A.1.3 Familiennach- und -mitzug: Flüchtlingszuzug in anderem rechtlichen Gewand.....	27
A.1.4 Fluchtzuwanderung: außergewöhnliche Jahre	31
A.2 Weichenstellungen in der Ausbildungs- und Erwerbsmigration	39
A.2.1 Umsetzung von EU-Richtlinien: leichter Zuzug für Ausbildung und Forschung	39
A.2.2 Das „Punktebasierte Modell für ausländische Fachkräfte“ (PuMa): wertvolle Erkenntnisse aus einem gescheiterten Experiment.....	41
A.2.3 Die Westbalkan-Regelung: kleine Rechtsänderung mit enormer Wirkung?	42
A.2.4 Was ist das „aber“ bei „Nein, aber ...“? Kopplung von strikterer Asylpolitik und Arbeitsmarktöffnung.....	43
A.2.5 Abschied von der ‚akademischen Arroganz‘ und stärkere ‚Eigenproduktion‘ von Fachkräften: das Fachkräfteeinwanderungsgesetz.....	45
A.3 Familienmigrationspolitik: wenige, aber wichtige Änderungen	48
A.3.1 Arbeitsmarktzugang für Familienangehörige unabhängig vom Status der Stammberechtigten	48
A.3.2 Härtefallregelung für die ‚Deutsch vor Zuzug‘-Regel	49
A.3.3 Neuregelung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten: die Pool-Lösung	50
A.3.4 Fazit: Weg von ‚alles oder nichts‘?	54
A.4 Asyl- und Flüchtlingspolitik: Balanceakt zwischen Migrationskontrolle und Integrationsförderung	55
A.4.1 Rückblick: Die Entwicklung der deutschen Flüchtlingspolitik	55
A.4.2 Maßnahmen in Deutschland: Reform als Dauerzustand	57
A.4.3 Die Europäische Union: Grenzschutz als kleinster gemeinsamer Nenner	72
A.4.4 Fazit: Politik zwischen Lähmung und Reformeifer.....	83
A.5 Rückkehrpolitik: das notwendige Übel	85
A.5.1 Die Gruppe der Ausreisepflichtigen.....	87
A.5.2 Entwicklung der Ausreisenzahlen	88
A.5.3 Neue Entwicklungen im Bereich der Abschiebung	91
A.5.4 Änderungen bei der staatlichen Förderung freiwilliger Rückkehr	93
A.5.5 Barrieren der Rückkehrpolitik.....	95
A.5.6 ‚Spurwechsel‘ bei nicht erfolgter Rückkehr?.....	97
A.5.7 Fazit.....	99

B. Integration und Integrationspolitik	102
B.1 Kleine Schritte auf dem Weg zu chancengleicher Teilhabe	103
B.1.1 Bildung: gleichberechtigte Teilhabe als dauerhafte Herausforderung	103
B.1.2 Arbeitsmarkt: Verbesserungen, aber Unterschiede bleiben	112
B.1.3 Soziale Integration: Normalität im Alltag	122
B.1.4 Einstellungen zu Zuwanderung: Stabilität statt Stimmungsumschwung	131
B.1.5 Kriminalität von und gegen Migranten und Migrantinnen	141
B.2 Flüchtlinge im Fokus der deutschen Integrationspolitik	157
B.2.1 Sprachförderung: viele Verbesserungen, viel zu tun	158
B.2.2 Frühkindliche und allgemeine schulische Bildung: das große Engagement zeigt erste Fortschritte	160
B.2.3 Berufsbildung: großes Interesse trotz bestehender Hürden	165
B.2.4 Hochschulbildung: erste Erfolge bei der Integration von Flüchtlingen	169
B.2.5 Arbeitsmarkt: Anerkennung, Qualifizierung, Begleitung	170
B.2.6 Beratung und Begleitung: weiterhin hoher Informationsbedarf	174
B.2.7 Ausblick: Regelsysteme weiterentwickeln	175
B.3 Die deutsche Integrationspolitik und die (Leit-)Kulturdebatte	176
B.3.1 Der Begriff der (Leit-)Kultur	177
B.3.2 Die ‚Leitkultur‘ im öffentlichen Diskurs	178
B.3.3 Wertevermittlung in Integrationsmaßnahmen	179
B.3.4 Wertevermittlung in Erstorientierungsmaßnahmen	183
B.3.5 Fazit: Aufgeregte Debatte – pragmatische Politik	185
Anhang I: Verzeichnisse	187
Abbildungen	187
Tabellen	188
Info-Boxen	189
Abkürzungen	190
Literatur	193
Anhang II: Der Sachverständigenrat	217
Die Stiftungsinitiative	217
Die Mitglieder des Sachverständigenrats	218
Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Geschäftsstelle	220
Die beteiligten Stiftungen	222
Impressum	224

Das Wichtigste in Kürze

Neun Kernbotschaften

Das SVR-Jahresgutachten 2019 zieht für die Bereiche Migration und Integration eine Bilanz der letzten Jahre. Die Veränderungen hier waren beträchtlich und rasant. Ob das staatliche Handeln immer und an jeder Stelle problemorientiert und -lösend war, ist sicher fraglich. Vor allem der hohe Flüchtlingszuzug ab Herbst 2015 bedeutete eine Herausforderung, auf die die staatlichen Institutionen in Bund, Ländern und Kommunen zu Beginn kaum vorbereitet waren. Dennoch haben die verschiedenen Akteure und Akteurinnen der verschiedenen Ebenen dafür – nicht zuletzt dank der tatkräftigen Unterstützung aus Zivilgesellschaft und Wirtschaft – in einem beispiellosen Kraftakt Lösungen gefunden, sowohl im Bereich der Migrationspolitik als auch in der Integrationsförderung. Das verdient durchaus Anerkennung – auch in Form von Anregungen, Kritik und Empfehlungen.

1 Reformen der deutschen Asyl- und Flüchtlingspolitik: ein Balanceakt zwischen Integrationsförderung und Zuzugskontrolle

2015 kamen 890.000 Flüchtlinge nach Deutschland – mehr als doppelt so viele wie 1992, das in der Asylzuwanderung nach Deutschland bis dahin den Rekord hielt. Dieser Zuzug kam weitgehend unvorhergesehen und war für die Verwaltungen und die rechtlichen Rahmenbedingungen ein Stress- und Belastungstest. Diesen Test haben die Behörden und Aufnahmeinstitutionen zumindest in den ersten Monaten nicht bestanden. Sie arbeiteten monatelang weit über ihren Kapazitätsgrenzen. Um diese Phase zu überwinden, wurden ressortübergreifende Maßnahmen und Strukturen entwickelt, die Personalkapazitäten beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) ausgebaut und die Verwaltungsabläufe im Asylverfahren angepasst.

Neben solchen administrativen Maßnahmen gab es zahlreiche rechtliche Änderungen: Die Liste der sicheren Herkunftsländer wurde erweitert, Abschiebehemmnisse wurden beseitigt, Integrationsangebote für Asylsuchende geöffnet und für Geduldete die Bleibemöglichkeiten verbessert. Insgesamt verbindet die Asyl- und Flüchtlings-

politik also Elemente der Verschärfung mit Aspekten von Liberalisierung. Die Maßnahmen zeugen von dem Versuch, verschiedene Anliegen in Ausgleich zu bringen: einerseits das ordnungspolitische Interesse, Migration zu kontrollieren und wirksam zu steuern, andererseits das Interesse, die in Deutschland lebenden Flüchtlinge rasch und erfolgreich zu integrieren. Dieser Balanceakt war das Leitmotiv der Asyl- und Flüchtlingspolitik im letzten Jahr. Ein zentrales Merkmal der Maßnahmen war eine stärkere Unterteilung nach der Bleibeperspektive. Flüchtlinge mit einer guten Bleibeperspektive erhalten schon während des Verfahrens Integrationsmaßnahmen. Asylsuchende aus Ländern mit einer geringeren Schutzquote werden dagegen bei der Integration zunächst nachrangig behandelt, weil sie nach einer Ablehnung im Asylverfahren in ihre Heimatländer zurückkehren sollen.

Ein großer innenpolitischer Streitpunkt war zuletzt die Einführung von Ankunfts-, Entscheidungs- und Rückkehrzentren (Ankerzentren). Diese Zentren sollen alle Prozessschritte des Asylverfahrens unter einem Dach bündeln. Die Idee als solche ist schon älter; darauf stützen sich auch anders benannte Einrichtungen (Ankunftszentren, Transitzentren). Der SVR unterstützt grundsätzlich das Ziel, die Asylverfahren zu bündeln und zu beschleunigen, sofern dabei menschenrechtliche Standards gewahrt bleiben. Das ist sowohl im Interesse des Aufnahmelandes als auch in dem der Schutzsuchenden. Damit könnten auch Integrations- bzw. Rückführungsmaßnahmen eher beginnen. Eine Beschleunigung birgt aber auch Gefahren. So ist sicherzustellen, dass die Verfahren dadurch nicht fehleranfälliger werden und die Schutzsuchenden ihre Rechte wahrnehmen können. Besonders auf die Anhörung müssen sie sich vorbereiten können und dabei fachkundig und unabhängig beraten werden, denn sie ist das wichtigste Element im Asylverfahren. Für die Aufnahme und Unterbringung von Flüchtlingen haben die Bundesländer unterschiedliche Modelle. Das ist in einem föderalen Land nicht ungewöhnlich und hat den Vorteil, dass verschiedene Modelle und Verfahren erprobt werden. Dennoch sollten Bund und Länder anhand von Beispielen guter Praxis gemeinsame Standards dafür entwickeln.

Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. Kap. A.1.4, A.4, A.5.

2 Europäische Migrationspolitik: zu wenig Angleichung

Anders als in Deutschland steht die Gesetzgebung zu Flucht und Asyl auf der EU-Ebene praktisch still. Nicht nur die Reform der Dublin-Verordnung kommt nicht voran. Damit die Regelungen des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) einheitlicher angewendet werden, wollte die EU zudem asylpolitische Richtlinien durch Verordnungen ersetzen, weil diese unmittelbar rechtswirksam sind und nicht erst in nationales Recht umgesetzt werden müssen. Das ist bisher aber ebenfalls nicht geschehen, auch wenn die Verhandlungen auf der Arbeitsebene fortschreiten. Der SVR bedauert, dass die Europäisierung der Asylpolitik derzeit nicht vorankommt. Er bekräftigt sein Plädoyer für ein Europa der geteilten Verantwortung, das vor allem im SVR-Jahresgutachten 2017 detailliert ausgeführt wurde. Europäische Migrationspolitik ist jedoch mehr als EU-weit bindende rechtliche Regelungen. Auch in den Herkunfts- und Transitländern und den außereuropäischen Aufnahmелändern müssen die Schutzstrukturen verbessert werden. Zunehmend wichtiger wird die Zusammenarbeit mit migrationspolitisch bedeutenden Drittstaaten. Dazu muss sich die EU mit den je unterschiedlichen Interessen und Voraussetzungen dieser Länder auseinandersetzen. Zudem muss sie die gewachsenen – zirkulären oder regionalen – Wanderungsdynamiken dort umfassend verstehen. Ein ‚One size fits all‘-Ansatz ist zum Scheitern verurteilt. Die EU darf nicht einfach versuchen, ihre eigenen Überlegungen dazu durchzusetzen, wie die Zuwanderung nach Europa reduziert werden kann. Vielmehr muss sie eine Form der Kooperation suchen, die die vielfältigen Interessen aller Seiten – der EU-Mitgliedstaaten wie der außereuropäischen Herkunfts-, Transit- und Aufnahmелänder – ausgleicht und Schutzsuchende wie auch andere Migrantinnen und Migranten wirksam schützt.

Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. Kap. A.4.3.

3 Weg von ‚alles oder nichts‘: zum Wandel in der Familienmigrationspolitik

Der Familiennachzug war über viele Jahre der wichtigste Zuzugsweg nach Deutschland. Auch hier gab es rechtliche Änderungen. Sie betreffen vor allem den Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten, der politisch hoch umstritten war. Seit 2018 ist er auf 1.000 Personen monatlich beschränkt. In einem zweistufigen Verfahren werden zunächst Familienangehörige bestimmt, die grundsätzlich nachzugsberechtigt sind. Aus diesem Pool wird dann nach Integrationsaspekten ausgewählt,

wer tatsächlich zuziehen darf. Dieser Steuerungsansatz ist in Deutschland neu; in ähnlicher Form wird er (bei einer anderen Gruppe) auch in Kanada eingesetzt. Ob er beim Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten eine angemessene Auswahl ermöglicht und sicherstellt, dass die Quote ausgeschöpft wird, muss sich zeigen. Der SVR empfiehlt, diese Regelung im nächsten Jahr zu evaluieren. Geprüft werden sollte auch, ob der bürokratische Aufwand gerechtfertigt ist, denn die davon betroffene Gruppe ist vergleichsweise klein.

In dieser Neuregelung zeigt sich ein Ansatz, der die Familiennachzugspolitik auch an anderen Stellen prägt: eine Abkehr von ‚Alles oder nichts‘-Modellen hin zu flexibleren Lösungen. Eine ähnliche Strategie zeigt sich bei der Frage, ob als Voraussetzung für den Familiennachzug einfache Deutschkenntnisse gefordert werden dürfen. Hier wurde ebenfalls ein – höchsttrichterlich bestätigter – Mittelweg beschritten: Für den Familiennachzug sind grundsätzlich einfache Deutschkenntnisse nachzuweisen. Ausnahmen sind aber möglich, etwa wenn der Erwerb von Sprachkenntnissen aufgrund besonderer Umstände nicht möglich oder nicht zumutbar ist. Die Integrationsperspektive und die Interessen der Nachziehenden einerseits werden also abgewogen gegen Zuwanderungskontrolle und die Aufnahmebereitschaft der Gesellschaft andererseits. Dabei erhält keine der beiden Seiten grundsätzlich Vorrang. Die Folge ist, dass solche Mittelwege alle politischen Akteure und Akteurinnen teilweise enttäuschen. Das Ringen um eine Balance der verschiedenen Anliegen könnte aber mittelfristig dazu führen, dass die Bevölkerung die Migrationspolitik stärker akzeptiert.

Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. Kap. A.1.3, A.3.

4 Kleine Ursache, große Wirkung? Neues in der Erwerbsmigrationspolitik

Seit 2015 richtet sich das öffentliche und politische Interesse vor allem auf Flucht und Asyl. Das hat die Fragen der Erwerbsmigrationspolitik in den Hintergrund gedrängt, die vorher mit Blick auf den Fachkräftemangel diskutiert wurden. Zuletzt hat sich der Schwerpunkt wieder verlagert, seit über das geplante Fachkräfteeinwanderungsgesetz (FEG) debattiert wird. Zuvor hatte die sog. Westbalkan-Regelung die Möglichkeiten erweitert, zum Arbeiten zuzuziehen: Der Arbeitsmarkt wurde nun – für bestimmte Herkunftsländer – auch für Personen ohne formale Ausbildung geöffnet. Dies ist eine grundlegende Änderung in der Erwerbsmigrationspolitik, die vorher stark an Qualifikationen ausgerichtet war. Die Westbalkan-Regelung hat sich binnen Kurzem zum quantitativ wichtigsten Zuzugsweg für Erwerbsmigranten und -migrantinnen aus Drittstaaten entwickelt. Aus der Sicht des

SVR zeigt sie die Möglichkeit auf, die Migrationspolitik stärker auf einzelne Länder oder Regionen auszurichten. Ein ganzheitlicher Ansatz könnte helfen, Arbeitskräfte zu gewinnen, und dabei zugleich asyl- und entwicklungspolitische Aspekte berücksichtigen.

Allerdings kann dafür nach Ansicht des SVR nicht einfach die Westbalkan-Regelung auf andere Regionen übertragen werden. Der SVR bevorzugt vielmehr einen Weg, der sich im Entwurf für ein Fachkräfteeinwanderungsgesetz vom Dezember 2018 abzeichnet: Ein Kernelement darin ist, dass Drittstaatsangehörige, die im Ausland bereits eine Ausbildung durchlaufen haben, die nicht deutschen Standards entspricht, leichter zum Zweck der Nachqualifizierung nach Deutschland kommen können als bisher. Länderspezifische Nachqualifizierungsprogramme wie „Triple Win“ werden dabei ausdrücklich auf eine neue rechtliche Grundlage gestellt. Als Instrumente einer Migrationspolitik, die verschiedene Ziele einbezieht, eignen sich solche Programme nach Ansicht des SVR besser als Maßnahmen wie die Westbalkan-Regelung, die auf Qualifikationsvorgaben ganz verzichten.

Zu begrüßen ist, dass das FEG keinen grundlegenden Paradigmenwechsel im Recht vorsieht. Dieses ist jetzt schon für akademische Fachkräfte viel liberaler als sein Ruf. Das FEG will Bewährtes erhalten und zugleich für beruflich qualifizierte Fachkräfte den Zuzug erheblich erleichtern, vor allem wenn die Betroffenen einen Arbeitsplatz vorweisen können. Gerade in diesem Bereich war Deutschland bislang wenig erfolgreich. Allerdings hält das FEG im Grundsatz daran fest, dass die Gleichwertigkeit der ausländischen Berufsausbildung nachzuweisen ist. Dies hatte der SVR bereits 2018 als zentrale Hürde erkannt. Somit bleibt abzuwarten, ob die Zuwanderung in diesem Bereich erheblich steigen wird. Eine weitere Änderung wirkt eher rechtstechnisch, könnte aber eine starke Signalwirkung haben: Das geplante FEG macht die Erwerbstätigkeit von in Deutschland lebenden Ausländerinnen und Ausländern zum Normalfall, indem es das Verhältnis von Regel und Ausnahme umkehrt: Aus einem Verbot mit Erlaubnisvorbehalt wird eine Erlaubnis mit Verbotsvorbehalt.

Insgesamt beendet das geplante FEG die bisherige Bevorzugung von akademisch gegenüber beruflich qualifizierten Fachkräften. Das gilt gleich in mehrfacher Hinsicht: Zum einen ermöglicht das FEG nun auch beruflich Qualifizierten, nach Deutschland zu kommen und erst hier einen Arbeitsplatz zu suchen. Zum anderen überträgt es eine bewährte Strategie auf beruflich qualifizierte Fachkräfte: das ‚Selbermachen‘. Bei akademisch Gebildeten funktioniert das schon seit vielen Jahren sehr gut. Deutsche Universitäten gehören zu den beliebtesten Hochschulen weltweit, und viele ausländische Studierende bleiben nach ihrem Studienabschluss im Land. Bei ihnen müssen keine ausländischen Zertifikate anerkannt werden, die meisten von ihnen sprechen gut Deutsch, zudem sind sie

mit den wichtigsten kulturellen Praktiken in Deutschland vertraut. Diese bewährte Strategie soll nun auch bei der beruflichen Qualifizierung stärker zum Tragen kommen. Beispielsweise sollen junge Menschen nun zuwandern können, um einen Ausbildungsplatz zu suchen oder an einem ausbildungsvorbereitenden Deutschkurs teilzunehmen. Interessierte müssen allerdings nachweisen, dass sie ihren Lebensunterhalt in der Suchphase aus eigenen Mitteln bestreiten können. Insofern bleibt abzuwarten, wie stark diese Option genutzt wird. Im Bedarfsfall sollte erwogen werden, dafür spezielle Stipendienprogramme einzuführen wie die für ausländische Studierende.

Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. Kap. A.1.1, A.1.2, A.2.

5 Wo noch Nachholbedarf besteht: zur Umsetzung des Rechts

Ebenso wichtig wie die Rechtsetzung ist die Rechtssetzung. So wertvoll die im FEG geplante Erweiterung der rechtlichen Zuzugsmöglichkeiten auch ist, allein wird sie nach Ansicht des SVR nicht ausreichen, um den zunehmenden Fachkräftemangel effektiv zu beheben. Begleitend muss auch die behördliche Infrastruktur ausgebaut werden (z. B. in Auslandsvertretungen und Ausländerbehörden). Sonst laufen rechtliche Neuerungen ins Leere. Denn es ist zu bezweifeln, dass die Verwaltungsstrukturen deutscher Behörden im In- und Ausland darauf bereits hinreichend eingestellt sind: Berichten zufolge bemessen sich Wartezeiten für Termine zur Erstvorsprache in manchen Auslandsvertretungen eher in Monaten als in Tagen oder Wochen; Antragstellende kampieren vor lokalen Ausländerbehörden, um sicherzustellen, dass sie am nächsten Morgen eine Wartemarke erhalten. Von einem Wandel im Bereich der Umsetzung kann demnach noch nicht die Rede sein. Die administrativ-institutionelle Anpassung braucht Zeit. Auch der Gesetzgeber nimmt die Umsetzung mittlerweile stärker in den Blick. Künftig sollen z. B. in jedem Bundesland nur noch wenige Ausländerbehörden dafür zuständig sein, neu einreisenden Fachkräften eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen. Damit könnten zumindest die Klagen über einen behördlichen Wirrwarr von mehreren Hundert Ausländerbehörden bald ein Ende haben.

Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. Kap. A.2.

6 Flüchtlinge in Bildung und Arbeit: viel geschafft, noch viel zu tun

Der hohe Flüchtlingszuzug war für die staatlichen Behörden ein Stresstest – nicht nur in den Bereichen Erst-

aufnahme und Unterbringung oder Asylentscheidungen, sondern auch für das Bildungssystem und den Arbeitsmarkt. Für die betreffenden Akteurinnen und Akteure haben sich die Bedingungen ihrer täglichen Arbeit massiv verändert. Nach drei Jahren kann man nun sagen, dass Bildungssystem und Arbeitsmarkt diesen Test grundsätzlich bestanden haben – wenn auch mit unterschiedlichen Ergebnissen. Die Herausforderungen für den Bildungsbereich waren ungleich größer, denn die geflüchteten Kinder mussten ohne Vorlaufzeit in den schulischen Alltag integriert werden. Die organisatorische Leistung und das große Engagement, die dies in der ganzen Bundesrepublik ermöglicht haben, verdienen höchste Anerkennung. Von den sechs- bis zwölfjährigen Flüchtlingen, die zwischen 2013 und 2016 eingereist waren, gingen im Jahr 2016 bereits 95 Prozent zur Schule. Ein Erfolg ist auch, dass einige zentrale Bildungskennziffern stabil geblieben sind oder sich sogar verbessert haben. So hat z. B. der Anteil der Jugendlichen der ersten Zuwanderergeneration, die eine Gesamtschule besuchen, weiter zugenommen. Hier haben Jugendliche einen besseren Zugang zum Abitur, als wenn sie eine Haupt- oder Realschule besuchen.

Allerdings gibt es auch Entwicklungen, die Sorge bereiten. So hat sich der Anteil der selbst zugewanderten Jugendlichen, die keinen Schulabschluss haben, mehr als verdoppelt. Auch die frühkindliche Betreuung bei unter dreijährigen Kindern mit Migrationshintergrund ist leicht rückläufig. Der SVR empfiehlt vor allem, die Angebote frühkindlicher Betreuung weiter auszubauen und Zuwandererfamilien gezielt darauf anzusprechen; so können Startnachteile ausgeglichen werden. Für ältere zugewanderte Jugendliche sollte der Zugang zu Bildungseinrichtungen flexibler gestaltet werden, damit sie Bildungsabschlüsse nachholen können.

Die Integration in den Arbeitsmarkt ist insgesamt besser gelungen als vielfach erwartet. Etwa ein Drittel der erwachsenen Personen, die seit 2015 aus den Hauptherkunftsländern von Flüchtlingen nach Deutschland gekommen sind, war im Herbst 2018 in ‚Lohn und Brot‘. Allerdings waren die Bedingungen dafür auch besonders günstig, nicht zuletzt durch die boomende Wirtschaft. Man kann jedoch nicht davon ausgehen, dass die derzeitige Wirtschafts- und Arbeitsmarktsituation andauern wird. Der SVR empfiehlt daher, die Angebote zur Arbeitsmarktintegration systematisch zu erfassen und zu evaluieren. Denn hier ist mittlerweile eine Vielfalt entstanden, die z. T. Reibungsverluste und erheblichen Koordinationsaufwand verursacht. Dies gilt auch für Verfahren zur Erfassung und Anerkennung beruflicher Kompetenzen. So könnte es gelingen, nur noch mit bewährten und effizienten Programmen zu arbeiten, gerade wenn Wirtschaft und Arbeitsmarkt an Dynamik verlieren sollten. Ergänzend könnten Ausbildungsstrukturen stärker modularisiert und Verfahren zur Kompetenzfeststellung gebündelt und beschleunigt werden. Noch zu verbessern ist allgemein

die Arbeitsmarktintegration zugewanderter Frauen, gerade bei den Geflüchteten. Dazu sollten u. a. die Teilnahme an Maßnahmen in Teilzeit erleichtert und Kinderbetreuung ausgebaut werden.

Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. Kap. B.1.1, B.1.2, B.2.

7 Anstieg der Kriminalität gegen und von Migranten und Migrantinnen

Im Bereich der Kriminalität zeigt sich in zweierlei Hinsicht eine negative Entwicklung: Zum einen haben fremdenfeindliche Übergriffe in den Jahren 2015 und 2016 deutlich zugenommen. Dazu gehören auch An- und Übergriffe auf Asylunterkünfte. Als 2017 wieder deutlich weniger Schutzsuchende zuzogen, ging auch die ausländerfeindliche Gewalt zurück. Allerdings liegt sie immer noch deutlich höher als vor 2015. Zum anderen ist auch die Kriminalität von Ausländerinnen und Ausländern (einschließlich Flüchtlingen) deutlich gestiegen – nicht nur bei Bagatelldelikten. Sie sind somit nicht nur häufiger Opfer, sondern auch häufiger Täter bzw. (deutlich seltener) Täterin. Dies gilt auch, wenn man z. B. berücksichtigt, dass die ausländische Bevölkerung insgesamt gewachsen ist und dass bestimmte Straftaten (konkret: Verstöße gegen das Aufenthaltsrecht) nur von Nichtdeutschen begangen werden können. Ein großer Teil der gestiegenen Kriminalität ist durch soziodemografische Faktoren zu erklären, vor allem Alter und Geschlecht: Die meisten Straftaten begehen seit jeher und in allen Herkunftsgruppen junge Männer, und diese Gruppe ist unter Flüchtlingen deutlich überrepräsentiert. Aber auch dies kann nicht vollständig erklären, dass der Anteil von Nichtdeutschen an allen Tatverdächtigen deutlich höher ist als ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung.

Eine politische Zaubерlösung, um die Kriminalität gegen bzw. von Ausländerinnen und Ausländern zu senken, gibt es nicht. Allerdings lassen sich grundsätzliche Empfehlungen aussprechen. Zum einen zeigt die Forschung, dass ausländerfeindliche Taten nicht mehr nur von jungen Männern begangen werden. Präventionsstrategien dürfen also nicht nur Jugendliche in den Blick nehmen. Zum anderen könnten auch schnelle Asylverfahren Kriminalität vorbeugen. Denn sie schaffen schneller Klarheit über Verbleib oder Rückkehr und begrenzen lähmende Wartezeiten und die damit verbundene Unsicherheit und Frustration, die Kriminalität zumindest fördern dürfte.

Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. Kap. B.1.5.

8 (Keine) Renaissance von Kulturalisierungen in der Integrationspolitik

Kulturelle Fragen haben in der Integrationspolitik lange Zeit kaum eine Rolle gespielt. Mittlerweile wird z. B. wieder darüber diskutiert, ob Flüchtlinge (die hauptsächlich aus muslimisch geprägten Ländern stammen) mit ihren Wertvorstellungen und Traditionen überhaupt integrierbar sind und ob es einer ausdrücklich formulierten ‚Leitkultur‘ bedarf. Dieser kulturalistische Integrationsdiskurs war auch populistisch und manchmal rassistisch. Der SVR begrüßt es sehr, dass die Regierung darauf nicht mit einer kulturalistischen Integrationspolitik reagiert hat. Zwar wurde in den Integrationskursen – dem institutionellen Rückgrat der Integrationspolitik – der Orientierungsteil ausgeweitet und in den Sprachkursen werden stärker Fragen des alltäglichen Zusammenlebens in Deutschland behandelt. Dies geschieht aber in der Form, dass Alltagswissen und grundlegende liberal-demokratische Prinzipien vermittelt werden. Die Übernahme einer ‚deutschen Leitkultur‘ wird hier nicht gefordert. Dies ist auch deshalb zu begrüßen, weil staatliche Bildungsmaßnahmen die Übernahme von Werten nur begrenzt beeinflussen können. Wichtiger ist hier der alltägliche Kontakt zur Mehrheitsbevölkerung.

Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. Kap. B.3.

9 Trotz ständiger Präsenz in Medien und Politik: Einstellungen sind vergleichsweise stabil

In den letzten Jahren waren die Themen Migration und Integration in den Medien und der politischen Debatte Dauerbrenner. Entsprechend bewertet die Bevölkerung sie auch als sehr wichtig. Davon zu unterscheiden sind aber die Einstellungen dazu. Hier zeigen Studien: Die Bevölkerung sieht Zuwanderung nicht grundsätzlich viel negativer. Einstellungen sind deutlich ‚träger‘, als die mediale Aufgeregtheit bisweilen erwarten lässt. Die Politik sollte ihr Augenmerk daher stärker auf diese grundsätzlichen Einstellungen richten, will sie die Bürgerinnen und Bürger erreichen. Wichtige Ansatzpunkte wären hier nach allen Erkenntnissen, räumliche und wirtschaftliche Segregation zu vermeiden und Möglichkeiten der Begegnung im öffentlichen Raum zu schaffen – besonders in Schule, Arbeitsmarkt und Nachbarschaft.

Für weitere Informationen und Handlungsempfehlungen s. Kap. B.1.4.

A. Migration und Migrationspolitik

Migration war politisch das bestimmende Thema der letzten Jahre – und dies auch nicht zu Unrecht. Denn im Zeitraum, der in diesem Jahresgutachten betrachtet wird, haben sich die empirischen Migrationsverhältnisse so stark geändert, wie dies kaum jemand – und dies schließt, wenn man einen Blick in das letzte Rückblicksgutachten (SVR 2014) wirft, den SVR ein – erwartet hatte. Medial prominent berichtet wurde dabei vor allem über die Flüchtlingszuwanderung, die 2015 und 2016 ein bislang unbekanntes Level erreicht hatte. Änderungen, die vielfach unter dem öffentlichen und medialen Radar verblieben, gab es aber auch in anderen Bereichen der Migration, wie z.B. dem Familiennachzug oder der Erwerbsmigration. Hier sind die Zahlen sicher weniger spektakulär als im Bereich des Asylzuzugs; nichtsdestoweniger haben auch in diesen Bereichen erhebliche Veränderungen stattgefunden (s. Kap. A.1).

Für die Steuerung der Migration sind Gesetze wichtig. Ohne rechtliche Regelungen wäre Willkür Tür und Tor geöffnet. Vor diesem Hintergrund ist es auch grundsätzlich verständlich, dass sich migrationspolitische Diskussionen oftmals um Gesetze drehen. Gefragt wird dann nach der Wirkung eines neuen Fachkräfteeinwanderungsgesetzes (FEG) auf die Attraktivität des Landes für international umworbene Fachkräfte, nach einem angemessenen rechtlichen Umgang mit dem Familiennachzug oder – und dies stellt einen Schwerpunkt in diesem Gutachten dar – nach zielführenden und ausgewogenen rechtlichen Antworten auf eine international steigende Zahl von Schutzsuchenden. All diese Fragen lassen sich ohne Bezugnahme auf die rechtlichen Rahmenbedingungen nicht beantworten. Jede Analyse von Migrationspolitik muss sich also der Entwicklung des Rechts in den einzelnen Kategorien von Zuwanderung widmen. Vor diesem Hintergrund bildet auch die Auseinandersetzung mit rechtlichen Fragen einen Schwerpunkt dieses Rückblicks auf das Feld der Migrationspolitik.

Gleichwohl darf das Recht nicht überschätzt werden. Zum einen entziehen sich wichtige Determinanten von Mi-

grationsbewegungen einer rechtlichen Regulierung oder befinden sich außerhalb des Politikfeldes der Migrationspolitik im engeren Sinne (SVR 2018c: 23–28). Zum anderen ist neben der Rechtsetzung auch die Rechtsumsetzung zu beachten. Dies heißt konkret, dass neben der rechtlichen Entwicklung in den einzelnen Bereichen der Migrationspolitik immer auch in den Blick genommen werden muss, wie neue Regelungsideen in der Praxis umgesetzt werden. Dies gilt für die Erwerbs- und Ausbildungsmigrationspolitik (s. Kap. A.2) gleichermaßen wie für die Familienmigrationspolitik (s. Kap. A.3), die Asyl- und Flüchtlingspolitik (s. Kap. A.4) und die als Form einer ‚Rückseite der Migrationspolitik‘ zu verstehenden staatlichen Anstrengungen einer Rückführung von nicht bleibeberechtigten Ausländerinnen und Ausländern (s. Kap. A.5). In das Zentrum des Interesses rückt dann beispielsweise die Frage nach der kapazitären Ausstattung der für die Umsetzung verantwortlichen staatlichen Behörden. Dass personelle Unterausstattungen hierbei Probleme verursachen können, ist in der Phase eines deutlich gestiegenen Zuzugs von Flüchtlingen in den Jahren 2015 und 2016 auch einer breiten Öffentlichkeit deutlich geworden. Die Frage nach der Umsetzung stellt sich aber auch beim Familiennachzug, wenn z. B. fraglich ist, ob eine an sich mit Blick auf die Rechtstechnik interessante Steuerungsidee von den vorhandenen behördlichen Strukturen überhaupt so umgesetzt werden kann, dass der damit intendierte Steuerungszweck erreicht wird. Sie stellt sich weiterhin im Bereich der Erwerbsmigration, wenn es zumindest möglich erscheint, dass liberalisierte Zuzugsoptionen zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit vor Ort unterlaufen werden – d. h. konkret in den Auslandsvertretungen, die ihre neue Rolle als zentrale Anlaufstelle für Erwerbsmigrantinnen und -migranten in spe erst noch finden müssen.

Der Hinweis auf die Bedeutung der Umsetzung gilt bereichsübergreifend, er wird daher hier vor der Analyse der Entwicklung in den einzelnen Bereichen ‚vor die Klammer‘ gezogen. Gleichwohl wird die Umsetzungsperspektive auch in den einzelnen Unterkapiteln eingebracht.

Zu den empirischen Migrationsverhältnissen in Deutschland

Der Inhalt in Kürze

Dieses Kapitel zeigt die Zuwanderung nach und die Abwanderung aus Deutschland in den letzten fünf Jahren. Zum Arbeiten kamen weiterhin vor allem Menschen aus anderen EU-Staaten nach Deutschland. Aus anderen Ländern wanderten in den letzten Jahren einerseits mehr Hochqualifizierte zu und andererseits mehr Personen, die ihre Ausbildung nicht nachweisen mussten. Auch die Zahl der internationalen Studierenden wächst stetig. Dagegen wandern nur wenige für eine betriebliche Ausbildung zu. Der Familiennachzug steigt ebenfalls. Hier ziehen vor allem mehr Frauen und Kinder zu Drittstaatsangehörigen. Dies ist eine Folge der starken Fluchtzuwanderung. Der Zuzug von Schutzsuchenden ist seit der Hochphase 2015/16 deutlich gesunken. Auch die Herkunftsländer der Schutzsuchenden und die Anerkennungsquoten haben sich verschoben.

Deutschland ist ein Einwanderungsland. In der Öffentlichkeit wird das Migrationsgeschehen zwar erst stärker diskutiert, seit 2015 und 2016 so viele Flüchtlinge zugezogen sind. Dass mehr Menschen nach Deutschland zuwandern, als das Land verlassen, war jedoch schon vorher zu beobachten. Faktisch ist Deutschland bereits seit 1957 überwiegend ein ‚Nettoeinwanderungsland‘; seit 1985 ist der sog. Migrationssaldo durchgängig positiv.¹ Die Migrationsgewinne in den einzelnen Jahren reichen von 23.000 – die demografisch eher unbedeutend sind – bis zu 1,14 Millionen Menschen (Abb. A.1).

Der Wanderungssaldo fasst Personen unterschiedlicher Kategorien zusammen: Er enthält zu- und abwandernde Deutsche ebenso wie ausländische Migrantinnen und Migranten, und er umfasst unterschiedliche Wandermotive und auch unterschiedliche Rechtsgrundlagen, die eine Zuwanderung ermöglichen oder begrenzen. Um das Wanderungsgeschehen in Deutschland genauer zu beschreiben, betrachtet dieses Kapitel die Zu- und Fortzüge getrennt nach verschiedenen Wandermotiven und den damit verbundenen Rechtsgrundlagen.

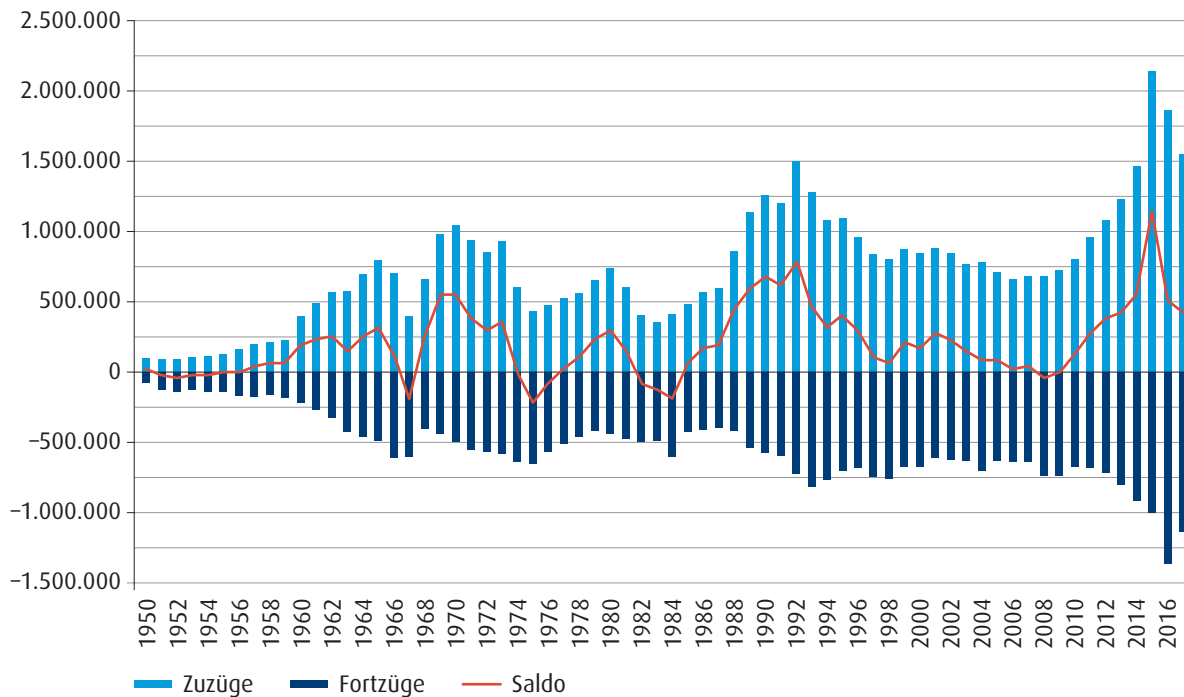
Dabei gibt es zwar gewisse Unsicherheiten und analytische Grenzen. So lässt sich etwa der Hauptgrund der Wanderung nicht für alle Zuwanderergruppen gleichermaßen verlässlich feststellen. Eine Einteilung nach den Motiven berücksichtigt aber am besten, dass Wanderung immer mit persönlichen Entscheidungen und Risiken verbunden ist. Denn sie ist kein Selbstzweck, sondern hat stets ein bestimmtes Ziel. Das deutsche Aufenthaltsgesetz (AufenthG)² wie auch das europäische Migrationsrecht unterscheiden daher ebenfalls nach Wandermotiven.

Die Anlage von Kap. A.1 stützt sich damit auf eine Annahme, die durchaus voraussetzungsreich ist: Es wird angenommen, dass die betreffenden Personen tatsächlich aus dem Grund zuwandern wollen, den sie gegenüber den Zuwanderungsbehörden angeben. Dies mag in vielen Fällen zutreffen, aber sicher nicht in allen. Gerade diejenigen, die in Deutschland Asyl beantragt haben (s. dazu Kap. A.1.4), wollten zum Teil vermutlich vor allem der Armut oder den desolaten Lebensbedingungen im Herkunftsland entfliehen (die oft durchaus lebensbedrohlich sind). Dies ist ein wirtschaftliches Motiv und fällt somit

¹ Eine Ausnahme bilden die Jahre 2008 und 2009. In dieser Zeit wurde die individuelle Steueridentifikationsnummer eingeführt. Damit konnten die Melderegister bereinigt werden: Das Amt meldete alle Personen ab, die nicht mehr in Deutschland ansässig waren. Dadurch sind die Abwanderungszahlen nach oben verzerrt. Welche Größenordnung diese Bereinigung hatte, lässt sich nicht genau angeben (BMI/BAMF 2015: 13). Insofern lassen sich die Abwanderungszahlen und damit auch die Saldenwerte dieser beiden Jahre nicht mit denen der anderen vergleichen.

² Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet vom 30.07.2004 (BGBl. I, S. 1950).

Abb. A.1 Deutschland: Zu- und Fortzüge seit 1950



Anmerkung: Da 2016 die Datenerfassung geändert wurde, sind die Werte ab 2016 mit denen der Vorjahre nur eingeschränkt vergleichbar.
 Quelle: Wanderungsstatistik, Statistisches Bundesamt 2018e; 2018l; eigene Darstellung

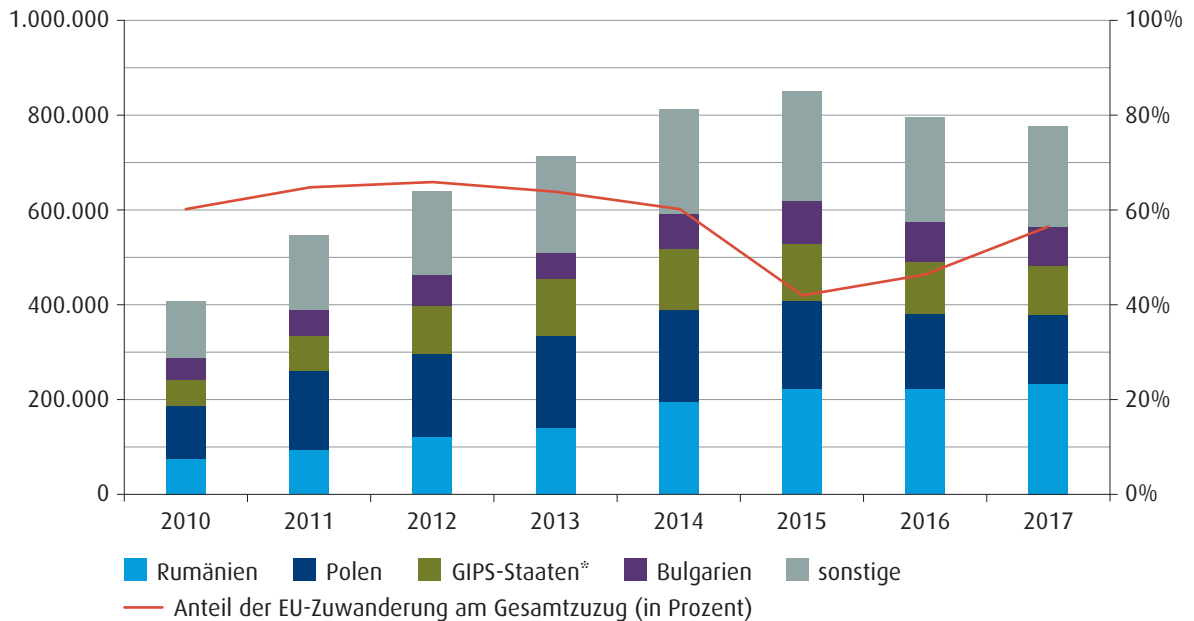
in den Bereich der Erwerbsmigration. In der Darstellung gegenüber den Behörden tritt es jedoch in den Hintergrund. Ähnliches gilt für die Familienmigration, die neben Arbeits- und Fluchtmigration die dritte große Zuwanderungskategorie ist (s. dazu Kap. A.1.3). Auch hier können andere Motive eine Rolle spielen, etwa die eigenen Lebensumstände zu verbessern. Dies mag in einigen Fällen sogar der Grund für die Eheschließung gewesen sein (vgl. SVR 2011: 113–114). **Die Einteilung der Migration nach Wanderungsmotiven ist also mehr oder weniger eine künstliche. Sie wurde als Unterscheidungshilfe für Politik und Recht entwickelt, und als solche ist sie unerlässlich. Sie erlaubt aber nicht, die Gründe für eine Wanderung klar zu trennen. Außerdem berücksichtigt sie zu wenig, dass sich diese Motive mit der Zeit auch ändern können.**

A.1.1 Erwerbsmigration: EU-Zuwanderung wird unterschätzt; Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen nimmt zu

Die hohe Fluchtzuwanderung in den Jahren 2015 und 2016 hat eine Ansicht verstärkt, die in öffentlichen Diskussionen schon vorher bestand: Deutschland ist zwar ein Einwanderungsland; für Arbeitsmigrantinnen und Arbeitsmigranten ist es jedoch seit dem Anwerbestopp von 1973 kaum ein Zielland (abgesehen von zeitlich befristeten Sonderprogrammen, z. B. für Werkvertragsarbeit oder Saisonarbeit).³ Diese Wahrnehmung lässt sich allerdings empirisch nicht bestätigen. Sie rührt u. a. daher, dass als Erwerbszuwandernde oft nur Personen angesehen werden, die einen Aufenthaltstitel mit diesem Zweck beantragen. Und das sind nach Lage der Dinge nur Drittstaatsangehörige, denn einreisende Unionsbürgerinnen und -bürger benötigen keinen Aufenthaltstitel. Viele von ihnen kommen aber zum Arbeiten ins Land. Bei der Betrachtung der Erwerbsmigration nach Deutschland müssen sie daher berücksichtigt werden.

3 Vgl. beispielhaft Brücker 2017b; Angenendt 2017; Hunger/Krannich 2018; Poutvaara et al. 2018: 11; s. auch die verschiedenen parlamentarischen Initiativen, die sich dem Thema Erwerbsmigration widmen (z. B. BT-Drs. 19/44 und BT-Drs. 18/11854).

Abb. A.2 Zuzug aus EU-Mitgliedstaaten 2010–2017 nach Staatsangehörigkeit und Anteil am Gesamtzuzug



Anmerkung: *Griechenland, Italien, Portugal, Spanien. EU-Zuwanderung einschließlich Kroatien; ohne Deutsche. Da 2016 die Datenerfassung geändert wurde, sind die Werte ab 2016 mit denen der Vorjahre nur eingeschränkt vergleichbar.

Quelle: Wanderungsstatistik, Statistisches Bundesamt 2018; eigene Berechnung; eigene Darstellung

A.1.1.1 Unionsbürgerinnen und -bürger

Durch die Erweiterungen der Jahre 2004, 2007 und 2013 ist die Europäische Union (EU) als Wanderungsraum deutlich gewachsen.⁴ Wanderungen innerhalb Europas sind schon allein dadurch wichtiger geworden, dass mehr Menschen Anspruch auf innereuropäische Mobilität haben. Entsprechend sind in den letzten Jahren erheblich mehr Menschen aus anderen EU-Mitgliedsländern zugewandert. Wichtige Herkunftsstaaten sind besonders Rumänien, Polen und Bulgarien. Aber auch für Staatsangehörige der südeuropäischen Länder, die ab 2008 von der Wirtschaftskrise betroffen waren (die sog. GIPS-Staaten), war Deutschland ein attraktives Wanderungsziel. So kamen in den letzten fünf Jahren sehr viele Unionsbürgerinnen und -bürger nach Deutschland: Ihr Anteil an allen Zuwandernden lag – abgesehen von den Jahren 2015 und 2016 – stets deutlich über der 50-Prozent-Marke (Abb. A.2).

Zu den zentralen Privilegien von Unionsbürgerinnen und -bürgern gehört, dass sie den Behörden keinen

Zweck für ihren Aufenthalt angeben müssen (zu den Voraussetzungen s. Info-Box 1). Für die Wanderungsstatistiken ist die EU-Binnenmigration somit eine Blackbox. Bürgerinnen und Bürger aus EU-Staaten kommen jedoch nicht einfach nach Deutschland, weil sie dazu das Recht haben. Vielmehr nutzen sie dieses Recht für bestimmte Zwecke. Diese Tatsache wird in zahlreichen Statistiken ausgeblendet, die die EU-Zuwanderung unter Hilfsbegriffen wie „Free Movement“ (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, OECD) oder „Freizügigkeit“ (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, BAMF) zusammenfassen.

Um die Zuwanderungsmotive von Unionsbürgern und Unionsbürgerinnen zumindest ansatzweise zu beleuchten, bietet sich der Mikrozensus an: Er erfragt zu bestimmten Zeitpunkten den Hauptgrund der Zuwanderung nach Deutschland. Im Jahr 2014 nannte etwa die Hälfte der Personen, die in den fünf Jahren zuvor aus der EU nach Deutschland zugewandert waren, Erwerbstätigkeit als Grund des Zuzugs (Statistisches Bundesamt 2017). **Daraus lässt sich ableiten, dass der Anteil der**

⁴ 2004 wurden neben Zypern und Malta auch Ungarn, Polen, die Tschechische Republik, die Slowakei, die drei baltischen Länder und Slowenien Mitglied der EU. 2007 traten Rumänien und Bulgarien der EU bei, 2013 schließlich Kroatien. Allerdings wurde für die neuen Mitgliedstaaten meist die Arbeitnehmerfreizügigkeit ihrer Staatsangehörigen zunächst beschränkt.

Info-Box 1 Voraussetzungen der EU-Freizügigkeit

Das Recht auf Arbeitnehmerfreizügigkeit wurde in Art. 45 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) als ein wichtiges Element des EU-Binnenmarkts festgeschrieben; es ist bereits im Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft von 1957 verankert. Am 1. November 1993 trat der Maastrichter Vertrag über die Europäische Union in Kraft. Damit erhielten Unionsbürgerinnen und -bürger auch ein allgemeines Freizügigkeitsrecht. Sie dürfen sich nun ohne einen besonderen Zweck innerhalb der EU frei bewegen und aufhalten; vor allem müssen sie dafür nicht erwerbstätig sein (Art. 21 AEUV). Sekundärrechtliche Normen zur Freizügigkeit auf europäischer Ebene sind die Verordnung über die Arbeitnehmerfreizügigkeit (VO (EU) Nr. 492/2011) und die Freizügigkeitsrichtlinie (RL 2004/38/EG).

Dennoch gelten für innereuropäische Freizügigkeit bestimmte Voraussetzungen: Wer sich länger als drei Monate in einem anderen EU-Mitgliedstaat aufhalten möchte, muss nachweisen, dass er oder sie ausreichende Mittel zur Verfügung hat, um den Lebensunterhalt zu sichern. 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*).

Erwerbsmigration an der gesamten EU-Zuwanderung (mindestens) 50 Prozent beträgt. Zudem dürfte auch von denen, die für ein Studium oder eine Aus- oder Weiterbildung einreisen (etwa 5 %), nach dem Abschluss ein Teil in Deutschland bleiben und eine Arbeit aufnehmen.

Legt man den oben angenommenen Anteil von 50 Prozent Erwerbsmigration zugrunde, hat die EU-Zuwanderung an der Erwerbsmigration nach Deutschland einen wichtigen Anteil (Tab. A.1). Die Zahl der zugewanderten Erwerbsmigrantinnen und -migranten aus EU-Staaten ist zwischen 2012 und 2015 von knapp 320.000 auf über 420.000 gestiegen; auch 2017 erreichte sie knapp 390.000. Damit bildete allein die Erwerbszuwanderung aus den EU-Staaten bis 2014 einen Anteil von 30 Prozent am Gesamtzuzug. Dieser Anteil sank in den Jahren 2015 und 2016 auf etwas über 20 Prozent, weil die Flüchtlingszuwanderung sprunghaft anstieg; 2017 stieg er wieder

auf rund 28 Prozent. **❗ „Wirtschaftsmigration“ findet also „derzeit vorrangig über die Unionsbürgerfreizügigkeit“ (Thym 2017: 298) statt – aber sie findet statt.**

Betrachtet man die EU-Zuwanderung nach der Qualifikation, zeigt sich ein gespaltenes Bild (vgl. Baas 2017): Einerseits ist der Anteil der akademisch Gebildeten bei den Zugewanderten aus der EU mit knapp 18 Prozent höher als in der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund (15,8 %; Statistisches Bundesamt 2018d; eigene Berechnung). Andererseits haben viele Zuwanderer und Zuwanderinnen aus der EU keinen berufsqualifizierenden Abschluss. Dies legt nahe, dass die EU-Binnenmigration eine Doppelaufgabe erfüllen könnte: Zum Ersten deckt sie einen Teil des steigenden Bedarfs an Fachkräften, den das einheimische Angebot an Arbeitskräften nicht mehr befriedigen kann. So müssen die Unternehmen ihre personalpolitischen Aktivitäten nicht über den Raum der EU

Tab. A.1 Zuwanderung von EU-Staatsangehörigen insgesamt und zum Zweck der Erwerbstätigkeit bei einer angenommenen Erwerbsmigrationsquote von 50 Prozent 2012–2017

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Zuwanderung von EU-Staatsangehörigen gesamt	636.294	707.771	809.807	846.039	796.522	777.750
davon: Erwerbsmigrantinnen und -migranten	318.147	353.886	404.904	423.020	398.261	388.875
Anteil der Erwerbsmigration aus EU-Staaten am Gesamtzuzug	32,9 %	31,9 %	30,2 %	21,0 %	23,2 %	28,1 %

Anmerkung: Zuwanderung aus EU-Staaten einschließlich Kroatien; ohne Deutsche. 2016 wurde die Datenerfassung geändert; dadurch sind die Werte ab 2016 mit denen der Vorjahre nur eingeschränkt vergleichbar.

Quelle: Wanderungsstatistik, Statistisches Bundesamt 2018; eigene Berechnung

Tab. A.2 Erwerbsmigration und allgemeiner Zuzug von Drittstaatsangehörigen 2012–2017

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Zuzüge von Drittstaatsangehörigen gesamt	305.595	362.984	518.802	1.125.419	673.217	544.757
davon: zum Zweck der Erwerbstätigkeit	38.745	33.648	37.283	38.836	50.964	60.882
Anteil der Erwerbsmigration	12,7 %	9,3 %	7,2 %	3,4 %	7,6 %	11,2 %

Anmerkung: Berücksichtigt sind nur Personen, die im jeweiligen Jahr eingereist sind und eine entsprechende Aufenthaltserlaubnis erhalten haben.

Quelle: AZR, BAMF 2013b: 75; 2014a: 77; 2015a: 79; 2016d: 80; 2017f: 81; 2018e: 83, 86

hinaus erweitern. Zum Zweiten scheinen Unionsbürger und -bürgerinnen Tätigkeiten im niedriger qualifizierten Sektor zu übernehmen, die einheimische Arbeitskräfte nur noch eingeschränkt annehmen, weil sie durch den anhaltend robusten Arbeitsmarkt attraktivere berufliche Möglichkeiten gefunden haben (s. dazu auch Kap. B.1.2).

Die Bilanz der EU-Binnenmigration nach Deutschland ist also insgesamt positiv. Trotzdem leben in einzelnen Regionen viele Menschen vor allem aus den neueren Beitrittsländern, die keine unmittelbar verwertbare berufliche Ausbildung haben. Das betrifft in der Regel Gebiete mit preiswertem Wohnraum. Besonders Kommunen im Ruhrgebiet, aber auch Städte mit einem angespannten Arbeitsmarkt wie München weisen wiederkehrend darauf hin, dass die Zuwanderung aus der Europäischen Union für sie vor allem eine Armutszuwanderung ist, die eine enorme sozialpolitische Herausforderung bedeutet.

A.1.1.2 Drittstaatsangehörige

Für Drittstaatsangehörige ist die Datenlage zu den Wanderungsmotiven deutlich besser, weil Personen aus dem außereuropäischen Ausland ein ausländerrechtliches Genehmigungsverfahren durchlaufen müssen, wenn sie nach Deutschland zuwandern wollen. Dadurch lässt sich vergleichsweise einfach ein Aufenthaltswert zuordnen. Als Arbeitskräfte sind Drittstaatsangehörige für die aufnehmenden Unternehmen deshalb weniger attraktiv als Unionsbürgerinnen und Unionsbürger, denn bei diesen entfallen solche Genehmigungsverfahren. Da die Verfahren mit Kosten verbunden sind und derzeit noch viele Unionsbürgerinnen und -bürger zuziehen, sind Erwerbsmigrantinnen und -migranten aus Drittstaaten weniger nachgefragt. In vielen EU-Staaten, die in den letzten Jahren als Herkunftsländer für Deutschland besonders wichtig waren, erholt sich die Wirtschaft aber zunehmend. Zudem steigt auch dort aufgrund der demografischen Entwicklung die Nachfrage nach Arbeitskräften.

❗ **Deutschland wird also stärker auf die Zuwanderung von Drittstaatsangehörigen angewiesen sein, um den**

eigenen Bedarf an Arbeitskräften zu decken, der durch die wirtschaftliche und demografische Entwicklung steigt (s. dazu auch Oesingmann 2017). In den einschlägigen Datenquellen zeigt sich ansatzweise jetzt schon, dass Drittstaatsangehörige in der Erwerbsmigration wichtiger werden: In absoluten Zahlen hat sich der Erwerbszuzug aus Drittstaaten erhöht. Sein Anteil am Gesamtzuzug von Drittstaatsangehörigen ist aber bis 2015 gesunken (Tab. A.2). Dies geht vor allem auf die starke Fluchtzuwanderung ab 2014 zurück. Seit 2016 steigt er wieder an.

Im Folgenden werden drei Gruppen von Erwerbsmigranten und -migrantinnen unterschieden: Personen mit akademischem Abschluss, Personen mit beruflicher Ausbildung und Personen ohne nachgewiesene formale Qualifikation. Hier ergeben sich einige methodische Schwierigkeiten, denn je nach Qualifikationsebene werden unterschiedliche Daten zugrunde gelegt: Zustimmungen der Bundesagentur für Arbeit (BA) einerseits und das Ausländerzentralregister (AZR) andererseits (Info-Box 2). In Bezug auf das Ausmaß der Migration sind die präsentierten Daten daher nur eingeschränkt miteinander vergleichbar. Denn das AZR erfasst die tatsächlich zugewanderten Personen; eine Zustimmung der BA mündet dagegen nicht immer in eine Einreise. Betrachtet man mehrere Jahre, können aber Trendverläufe erfasst werden. Damit lässt sich im Überblick darstellen, wie sich die Zuwanderung bei den verschiedenen Qualifikationsstufen im Zeitverlauf entwickelt hat.

Personen mit akademischem Abschluss/ Hochqualifizierte

Personen mit einem akademischen Abschluss haben – besonders seit der Umsetzung der Hochqualifiziertenrichtlinie (RL 2009/50/EG) im Jahr 2012 – zahlreiche Möglichkeiten der Zuwanderung. Die Regelungen sind im internationalen Vergleich sehr liberal (s. dazu u. a. Cerna 2016; SVR 2015; 2018c: 41–50). Hochqualifizierte können über die Blaue Karte EU (§ 19a AufenthG), als Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler (§ 19 AufenthG), als Forschende (§ 20 AufenthG) und als Selbständige bzw.

Info-Box 2 Datenquellen zur Erwerbsmigration von Drittstaatsangehörigen

Eine der wichtigsten Datenquellen zur Erwerbsmigration ist die **Wanderungsstatistik**. Sie basiert auf den Meldedaten der Länder, die vom Statistischen Bundesamt zusammengeführt werden, und berücksichtigt auch kurzfristige Aufenthalte. Die Statistik basiert auf Fällen, die kann also zu ein und derselben Person mehrere Einträge beinhalten. Zudem enthält sie keinerlei Angaben zu den Motiven und Zwecken der Zuwanderung. Für die Frage der Arbeitsmigration ist sie damit nur bedingt aufschlussreich.

Das **Ausländerzentralregister (AZR)** wird vom BAMF verwaltet. Es enthält genaue Angaben zur Dauer des Aufenthalts sowie zu Wanderungsbewegungen und -motiven. Beispielsweise erfasst es den Aufenthaltszweck – allerdings nur bei Drittstaatsangehörigen, nicht bei EU-Bürgern und EU-Bürgerinnen. Im AZR werden Personen erst registriert, wenn sie sich nicht nur vorübergehend in Deutschland aufhalten, d. h. in der Regel länger als drei Monate.

Daten über Zustimmungen der Bundesagentur für Arbeit (BA) fallen bei sog. internen Zustimmungsverfahren an, d. h. in Fällen, in denen eine Arbeitserlaubnis für einen Drittstaatsangehörigen oder eine Drittstaatsangehörige nur mit Zustimmung der BA erteilt werden kann. Dabei ist zu berücksichtigen, dass nicht jede Zustimmung der BA zu einer Einreise führt. Die Fälle, in denen die Aufnahme einer Beschäftigung gesondert erlaubt werden muss, finden sich in der Beschäftigungsverordnung (BeschV).⁵

freiberuflich Tätige (§ 21 AufenthG) einreisen.⁶ Daneben gibt es Regelungen für Personen mit einem akademischen Abschluss, die das für eine Blaue Karte EU erforderliche Mindestgehalt⁷ nicht erreichen und als Ausgleich dafür eine Vorrangprüfung durchlaufen müssen (§ 18 Abs. 4 AufenthG i. V. m. § 2 Abs. 3 BeschV), und für „leitende Angestellte und Spezialisten“, die über „unternehmensspezifische Spezialkenntnisse“ verfügen oder in einem „auf der Grundlage zwischenstaatlicher Vereinbarungen gegründeten deutsch-ausländischen Gemeinschaftsunternehmen“ beschäftigt sind (§ 18 Abs. 4 AufenthG i. V. m. § 4 BeschV).

2013 ist das erste Kalenderjahr, in dem die genannten Rechtsgrundlagen durchgängig in Kraft waren. Seither hat sich die Erwerbsmigration nach Deutschland im Bereich der Hochqualifizierten in absoluten Zahlen deutlich erhöht (Tab. A.3).

Beruflich qualifizierte Personen

Das deutsche Erwerbsmigrationsrecht war lange Zeit von einer „akademischen Arroganz“ (SVR 2011: 81; 2015: 37) geprägt. In den letzten Jahren wurde aber zunehmend

auch beruflich qualifizierten Fachkräften der Zuzug ermöglicht (s. dazu Kap. A.2). 2004 wurde das Zuwanderungsgesetz (ZuwG)⁸ verabschiedet. Schon vorher gab es Spezialnormen für bestimmte Berufe (z. B. § 11 Abs. 2 BeschV für Spezialitätenköchinnen und Spezialitätenköche). Seither können auch beruflich qualifizierte Fachkräfte nach Deutschland kommen und eine Erwerbstätigkeit aufnehmen, die die BA mit der Arbeitsverwaltung des Herkunftslands vereinbart hat (§ 30 BeschV a. F.; § 6 Abs. 2 Nr. 1 BeschV). Seit 2013 können zudem Personen, die ihre Berufsqualifikation im Ausland erworben haben, zum Arbeiten zuwandern, wenn sie in einem Mangelberuf ausgebildet sind (§ 6 Abs. 2 Nr. 2 BeschV). Diese Option war eine der zentralen Neuerungen bei der Neufassung der Beschäftigungsverordnung (so auch Lutz 2016: 66). Hier werden Berufe oder Berufsgruppen bestimmt, bei denen es arbeitsmarkt- und integrationspolitisch verantwortet werden kann, Stellen mit ausländischen Fachkräften zu besetzen. Überprüft wird dies mithilfe der Positivliste, die die BA halbjährlich aktualisiert.

Seit der Reform der BeschV hat die BA der Zuwanderung von beruflich qualifizierten Fachkräften deutlich

⁵ Verordnung über die Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern vom 06.06.2013 (BGBl. I, S. 1499).

⁶ §§ 19, 19a und 20 AufenthG betreffen ausschließlich akademisch Gebildete. § 21 AufenthG richtet sich dagegen an Selbständige und freiberuflich Tätige. Das entscheidende Zulassungskriterium ist hier nicht die Qualifikation der Antragstellenden, sondern die „Tragfähigkeit der zu Grunde liegenden Geschäftsidee, [die] unternehmerischen Erfahrungen des Ausländers, [die] Höhe des Kapitaleinsatzes, [die] Auswirkungen auf die Beschäftigungs- und Ausbildungssituation und [der] Beitrag für Innovation und Forschung“ (§ 21 Abs. 1 S. 2 AufenthG).

⁷ Dieses betrug 2018 allgemein 50.800 Euro bzw. 40.560 Euro in einem als Mangelberuf definierten Beruf aus den ISCO-Gruppen 21, 221 oder 25 (§ 2 Abs. 1 Nr. 2a bzw. § 2 Abs. 2 BeschV).

⁸ Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern vom 20.07.2004 (BGBl. I, S. 1950).

Tab. A.3 Erwerbsmigration bzw. Zustimmungen zur Erwerbsmigration aus Drittstaaten 2013–2017 nach beruflicher Qualifikation

	2013	2014	2015	2016	2017
Personen mit akademischem Abschluss					
§ 19 AufenthG: Hochqualifizierte*	27	31	31	25	33
§ 19a AufenthG: Blaue Karte EU – Regelberufe*	2.786	3.099	3.786	4.729	5.725
§ 19a AufenthG: Blaue Karte EU – Mangelberufe*	1.865	2.279	3.006	3.309	3.927
§ 18 Abs. 4 AufenthG i. V. m. § 2 Abs. 3 BeschV: ‚Ersatzpfad‘ für Blaue Karte EU**	3.669	4.182	4.962	5.456	5.733
§ 18 Abs. 4 AufenthG i. V. m. § 4 BeschV: leitende Angestellte**	2.435	1.515	1.205	1.342	1.769
§ 20 AufenthG: Forschende*	444	397	409	422	877
§ 21 AufenthG: Selbständige*	1.690	1.781	1.782	1.733	1.788
gesamt	12.916	13.284	15.181	17.016	19.852
Personen mit beruflicher Qualifikation**					
§ 11 Abs. 2 BeschV: Spezialitätenköchinnen und -köche	2.621	3.600	3.436	3.181	3.030
§ 6 Abs. 2 Nr. 1 BeschV: Vermittlungsabsprachen	365	1.136	2.263	3.315	3.618
§ 6 Abs. 2 Nr. 2 BeschV: Positivliste	51	311	658	1.305	1.982
gesamt	3.037	5.047	6.357	7.801	8.630
Personen ohne Qualifikationsnachweis**					
§ 13 BeschV: Hausangestellte	25	29	34	23	21
§ 12 BeschV: Au-pair	6.736	7.289	7.701	8.374	8.794
§ 26 Abs. 1 BeschV: bestimmte Länder	5.593	6.902	7.885	8.653	9.320
§ 26 Abs. 2 BeschV: Westbalkan	–	–	377	42.546	74.577
gesamt	12.354	14.220	15.997	59.596	92.712

Anmerkung: *Erteilte Aufenthaltserlaubnisse und Einreisen im jeweiligen Jahr laut AZR. **Zustimmungen der BA im jeweiligen Jahr. 2013 wurde die BeschV geändert. Für 2013 wurden daher zu den Werten für § 4 BeschV die für § 28 BeschV a. F. addiert, zu denen für § 2 Abs. 3 BeschV die für § 27 Abs. 1 Nr. 1 BeschV a. F., zu denen für § 11 Abs. 2 BeschV die für § 26 Abs. 2 BeschV a. F., zu denen für § 6 Abs. 1 BeschV die für § 30 BeschV a. F., zu denen für § 13 BeschV die für § 22 BeschV, zu denen für § 12 BeschV die für § 20 BeschV a. F. und zu denen für § 26 BeschV die für § 34 BeschV a. F. In den Fällen des § 4 S. 1 Nr. 1 BeschV ist ein Hochschulabschluss nicht zwingend erforderlich.

Quelle: BA 2014; 2015; 2018d; AZR, BAMF 2017f: 84; 2018e: 86, 91

häufiger zugestimmt.⁹ Im Vergleich zu den Hochqualifizierten sind die absoluten Zahlen aber weiterhin niedrig (Tab. A.3). Eine zentrale Hürde für berufliche qualifizierte Fachkräfte ist der geforderte Nachweis, dass eine im Ausland erworbene berufliche Qualifikation einer deutschen gleichwertig ist. Der SVR (2018c: 41–59) hat sich in seinem Jahresgutachten 2018 eingehend mit diesem Problem beschäftigt und Lösungsansätze skizziert (s. hierzu auch Kap. A.2.5).

Personen ohne (nachgewiesene) berufliche Qualifikation

Erwerbsmigrantinnen und -migranten ohne formalen Qualifikationsnachweis spielten auf dem deutschen Arbeitsmarkt lange Zeit eine wichtige Rolle. Ohne ausländische Arbeitskräfte, die über Werkverträge und Saisonarbeit zeitlich befristet in Deutschland arbeiten, hätten nach der Wiedervereinigung und um die Jahrtausendwende besonders die Bauwirtschaft und einige Bereiche der Landwirtschaft erhebliche Personalprobleme gehabt (Hunger 2000; Dietz 2004). 2004 erweiterte sich die Europäische Union um zahlreiche mittel- und osteuropäische Staaten. Nach einer Übergangszeit galt für die Staatsangehörigen der Beitrittsländer ab 2011 die Arbeitnehmerfreizügigkeit. Damit wurde diese Form der Arbeitsmigration quasi über Nacht Teil der EU-Binnenmigration (s. Kap. A.1.1.1). Aus Drittstaaten wanderten danach kaum noch Personen ohne Qualifikationsnachweis zum Arbeiten nach Deutschland.¹⁰ Einzelne kamen für eine begrenzte Zeit, etwa als „Hausangestellte von Entsandten“ (§ 13 BeschV) oder als Au-pair-Beschäftigte (§ 12 BeschV). Zahlenmäßig wichtiger war die allgemein gefasste Möglichkeit der „Beschäftigung bestimmter Staatsangehöriger“ (§ 26 BeschV bzw. § 34 BeschV a. F.); diese war jedoch der Öffentlichkeit lange Zeit kaum bekannt. Bis Oktober 2015 galt sie nur für Staatsangehörige weniger Länder (USA, Südkorea, Australien, Neuseeland, Kanada, Andorra, Monaco, Japan, Israel, San Marino). Dies hat sich durch die Einführung der sog. Westbalkan-Regelung (§ 26 Abs. 2 BeschV) nachhaltig geändert (s. dazu Kap. A.2.3). Um zum Arbeiten nach Deutschland einreisen zu können, müssen Angehörige dieser Staaten lediglich einen Arbeitsplatz vorweisen und eine Vorrangprüfung durchlaufen; ihre Qualifikationen werden nicht überprüft.

Wie Tab. A.3 zeigt, ist die Erwerbsmigration von Personen ohne nachgewiesene formale Ausbildung seit Einführung der sog. Westbalkan-Regelung 2016 geradezu

explodiert.¹¹ Dies gilt auch, wenn man berücksichtigt, dass die genannten Zahlen lediglich die Zustimmungen der BA zu entsprechenden Anträgen angeben und nichts über die tatsächlich erfolgten Einreisen aussagen.¹²

A.1.1.3 Fazit zur Erwerbsmigration: von der umgedrehten Pyramide zur Sanduhr

📌 Über die letzten fünf Jahre zeigen sich im Bereich der Erwerbsmigration vor allem zwei Tendenzen: Zum einen steigt diese stetig an. Dieser Trend wurde bis 2015 vor allem von Zuwandernden aus anderen EU-Mitgliedstaaten getragen. Doch auch die Zuwanderung von Arbeitskräften aus Drittstaaten nimmt zu, wenn sie auch bislang noch deutlich niedriger liegt. Zum anderen hat sich bei der Erwerbszuwanderung insgesamt der Schwerpunkt bei den Qualifikationen verlagert: Lange Zeit wanderten vor allem Hochqualifizierte zu; das Bild der Erwerbsmigration nach Deutschland ähnelte damit einer umgedrehten Pyramide. 📌 In den letzten Jahren ist jedoch die Zuwanderung von Personen ohne formale Ausbildung erheblich stärker gestiegen als die von höher qualifizierten Personen. Dadurch sieht die Erwerbsmigration nach Deutschland derzeit eher aus wie eine Sanduhr: Besonders hoch ist sie am oberen Ende (bei den Hochqualifizierten) und am unteren Ende (bei Personen ohne berufliche Qualifikation).

A.1.2 Bildungs- und Ausbildungsmigration: Deutschland als Boomland für internationale Studierende

Kap. A.1.1 beschäftigt sich überwiegend mit der Zuwanderung von Arbeitskräften, die im Ausland eine Berufsausbildung abgeschlossen oder schon Berufserfahrungen gesammelt haben. Personen anzuwerben, die im Ausland ‚fertig‘ ausgebildet wurden, ist aber nur eine Möglichkeit, Fachkräfte zu gewinnen. Eine andere ist, diese selbst auszubilden (s. dazu auch Kap. A.2). Die Ausbildung ausländischer Fachkräfte im eigenen Land hat dabei erhebliche Vorteile. Zum einen müssen die betreffenden Personen nicht anerkennen lassen, dass ihre Qualifikation deutschen Standards entspricht. Diese Anerkennung ist eine große Herausforderung; gerade für Fachkräfte, die im Ausland beruflich ausgebildet wurden, kann sie eine Wanderung erheblich erschweren oder gar verhindern (dazu

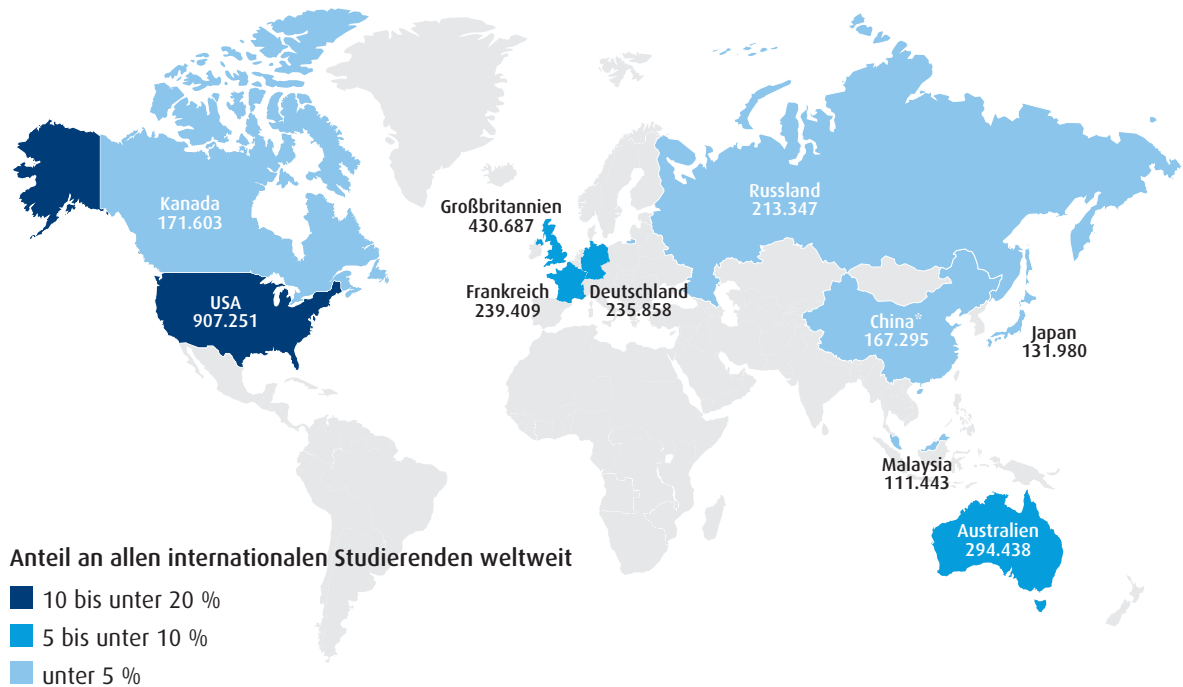
9 Für 2018 berichtet die BA (2019d) weitere Steigerungen. Auf der Basis von § 6 Abs. 2 Nr. 1 BeschV (Vermittlungsabsprachen) wurden 4.285 Zustimmungen erteilt, auf der Basis von § 6 Abs. 2 Nr. 2 (Positivliste) 3.320 Zustimmungen.

10 Nicht berücksichtigt sind hier die Fälle nach § 32 BeschV, der den Arbeitsmarktzugang von Flüchtlingen regelt. Diese – empirisch durchaus bedeutsamen – Fälle zählen nicht zur Arbeitsmigration im engeren Sinne, denn das ursprüngliche Motiv der Einreise ist hier Schutzsuche (s. dazu Kap. A.1.4).

11 Für 2018 berichtet die BA (2019d) allerdings von einem deutlichen Rückgang der Zustimmungen zur Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis auf der Basis von § 26 Abs. 2 BeschV im Vergleich zum Vorjahr. Danach wurden im Jahr 2018 46.118 Zustimmungen erteilt.

12 Es ist bekannt, dass bei der sog. Westbalkan-Regelung Zustimmungen und Einreisen sehr weit auseinanderliegen (s. dazu ausführlich Kap. A.2.3).

Abb. A.3 Wichtigste Gastländer von internationalen Studierenden 2015 (in Anzahl Personen)



Anmerkung: *Einschließlich Hongkong und Macau.

Quelle: DAAD/DZHW 2018g: 22; eigene Darstellung

ausführlich SVR 2018c: 51–59). Zum anderen mildert die Strategie der Selbstausbildung das Braindrain-Problem, das sich bei wirtschaftlich motivierter Migration stellt. Denn in diesem Fall tragen die Zielländer, die von internationaler Migration profitieren, selbst die Kosten der Ausbildung.¹³ Grundlegend zu unterscheiden ist im Bereich der Ausbildungsmigration zwischen ausländischen Studierenden, die in Deutschland eine akademische Ausbildung durchlaufen, und ausländischen Jugendlichen, die für eine berufliche Ausbildung nach Deutschland kommen.

A.1.2.1 Ausländische Studierende: stabiles Wachstum

Um die Zuwanderung von Studierenden zu betrachten, sind die Bildungsausländerinnen und -ausländer entscheidend. Das sind Personen, die im Ausland einen Schulabschluss erworben haben, der sie zum Besuch einer deutschen Hochschule berechtigt. Sie sind in der Regel nach Deutschland gekommen, um hier ein Studium zu

absolvieren.¹⁴ Diese Gruppe wird in Anlehnung an den englischsprachigen Begriff *international students* auch als „internationale Studierende“ bezeichnet. Bildungsinländerinnen und -inländer sind demgegenüber ausländische Staatsangehörige, die ihre Hochschulzugangsberechtigung in Deutschland erworben haben. Sie werden im Folgenden nicht berücksichtigt, da sie i. d. R. schon länger in Deutschland leben und nicht eigens für das Studium zugewandert sind.

Deutschland ist ein beliebtes Zielland für internationale Studierende: Rund 5 Prozent aller internationalen Studierenden weltweit studierten 2015 an einer deutschen Hochschule, insgesamt über 230.000 Personen. Deutschland liegt damit auf dem fünften Platz hinter den USA, Großbritannien, Australien und Frankreich (Abb. A.3). Dabei ist Deutschland als Hochschulstandort für internationale Studierende in den letzten Jahren immer wichtiger geworden. Deren Anteil an der gesamten Studierendenschaft hat sich im Berichtszeitraum stetig erhöht: von 8,2 auf 9,5 Prozent. Die überwiegende Mehr-

¹³ Dies gilt, sofern sie von internationalen Studierenden keine kostendeckenden Studiengebühren erheben.

¹⁴ Bildungsausländer und -ausländerinnen sind zum weitaus größten Teil auch ‚Passausländer und -ausländerinnen‘. Es gibt auch deutsche Jugendliche, die im Ausland leben, dort die Hochschulzugangsberechtigung erwerben und dann zum Studium nach Deutschland kommen. Das dürften aber sehr wenige sein.

Tab. A.4 Bildungsausländer und -ausländerinnen in Deutschland 2012–2016 nach Hochschulart, Geschlecht und Staatsangehörigkeit

	Wintersemester 2012/2013	Wintersemester 2013/2014	Wintersemester 2014/2015	Wintersemester 2015/2016	Wintersemester 2016/2017
Studierende gesamt	2.499.409	2.616.881	2.698.910	2.757.799	2.807.010
Bildungsausländerinnen und -ausländer	204.644	218.848	235.858	251.542	265.484
an Universitäten*	156.901	167.134	177.949	188.101	197.516
davon weiblich	52,3 %	51,6 %	51,2 %	50,6 %	50,0 %
an Fachhochschulen	47.743	51.714	57.909	63.441	67.968
davon weiblich	42,8 %	42,5 %	42,4 %	42,3 %	42,1 %
Anteil der internationalen Studierenden an allen Studierenden	8,2 %	8,4 %	8,7 %	9,1 %	9,5 %
wichtigste Staatsangehörigkeiten**					
China	23.793	26.293	27.992	30.054	32.512
Indien	6.927	9.009	11.251	13.093	14.877
Russische Föderation	10.084	10.296	10.695	10.725	10.531
Österreich	8.493	9.142	9.709	9.943	10.414
Kamerun	5.781	6.121	6.614	7.045	7.367
Iran	4.821	5.340	5.798	6.321	6.939

Anmerkung: *Einschließlich Kunst- und Musikhochschulen, Pädagogischer und Theologischer Hochschulen. **Nur Personen, die in Deutschland einen Abschluss anstreben.

Quelle: DAAD/DZHW 2018b; 2018c; 2018f

heit der internationalen Studierenden ist an Universitäten eingeschrieben (Tab. A.4).¹⁵

Die internationalen Studierenden kommen in den letzten Jahren vor allem aus Drittstaaten nach Deutschland (Tab. A.4; vgl. DAAD/DZHW 2018d). Dabei überwiegen einige wenige Herkunftsländer: Ein Fünftel derjenigen, die in Deutschland einen Abschluss anstreben, kommt entweder aus China oder aus Indien. Die Unterscheidung zwischen Unionsbürgern und -bürgerinnen einerseits und Drittstaatsangehörigen andererseits hat im Fall der ausländischen Studierenden weniger Bedeutung als sonst. Denn durch die Umsetzung der REST-Richtlinie

(RL 2016/801/EU) (s. dazu ausführlich Kap. A.2.1 sowie SVR 2018c: 43–45) haben Studienbewerberinnen und -bewerber aus Drittstaaten einen Rechtsanspruch auf die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis, wenn sie von der betreffenden Ausbildungseinrichtung zugelassen wurden. Damit haben sie eine ähnliche Rechtsposition wie Studieninteressierte aus dem EU-Ausland.¹⁶

Wie die Zahlen in Tab. A.4 verdeutlichen, ist die Beliebtheit deutscher Hochschulen bei internationalen Studierenden ungebrochen und nimmt weiter zu. Diesen Trend bestätigen auch die Zahlen der ausländischen Studienanfängerinnen und -anfänger (Tab. A.5). Mittlerweile

15 Der Frauenanteil ist an den Fachhochschulen etwas niedriger als an den Universitäten. Dies erklärt sich vermutlich damit, dass an Fachhochschulen technische Fächer überwiegen.

16 Trotz dieser Annäherung gelten für Drittstaatsangehörige mit einem Aufenthaltstitel zu Studienzwecken deutlich mehr Auflagen als für studierende Unionsbürgerinnen und -bürger. Sie dürfen z. B. neben dem Studium nur begrenzt arbeiten und müssen (bezahlte) Praktika genehmigen lassen. Um ein Visum zu erhalten, müssen sie zudem 8.000 Euro auf einem Sperrkonto nachweisen.

Tab. A.5 Bildungsausländerinnen und -ausländer, die ein Studium aufnehmen bzw. abschließen, 2012–2016 nach Geschlecht

	2012	2013	2014	2015	2016
Bildungsausländerinnen und -ausländer, die ein Studium aufnehmen	79.537	86.170	92.916	99.087	101.294
davon weiblich	52,2 %	51,2 %	51,1 %	50,8 %	50,4 %
Anteil an allen Studienanfängerinnen und -anfängern	16,1 %	16,9 %	18,4 %	19,6 %	19,9 %
Bildungsausländerinnen und -ausländer, die ein Studium abschließen	30.806	32.137	34.012	36.370	38.593
davon weiblich	51,4 %	50,0 %	50,3 %	49,1 %	48,5 %
Anteil an allen Absolventinnen und Absolventen	7,5 %	7,4 %	7,4 %	7,6 %	7,8 %

Anmerkung: In den Jahreswerten sind jeweils die Zahlen des Sommer- und des Wintersemesters zusammengefasst.

Quelle: DAAD/DZHW 2018a; 2018e

hat eine bzw. einer von fünf die Zugangsberechtigung im Ausland erworben. Auch hier steigen die Zahlen stetig.

Aus der steigenden Zahl internationaler Studierender folgt, dass auch immer mehr internationale Studierende ihr Studium in Deutschland erfolgreich abschließen (Tab. A.5). Der Anteil der internationalen Studierenden an allen Hochschulabsolventen und -absolventinnen liegt allerdings deutlich unter ihrem Anteil an der Studierendenschaft insgesamt. Dies hat verschiedene Gründe. So bleibt ein Teil der ausländischen Studierenden nur für begrenzte Zeit in Deutschland und setzt das Studium anschließend im Herkunftsland oder einem anderen Land fort.¹⁷ Außerdem dauert das Studium bei ausländischen Studierenden insgesamt länger als im Durchschnitt, und sie brechen ihr Studium häufiger ab (s. Kap. B.1.1.4; zu den Abbruchzahlen bei internationalen Studierenden Heublein et al. 2017: 264–269, 270–271; vgl. SVR-Forschungsbereich 2017a: 21–27).

Mit der zunehmenden Anzahl internationaler Studierender ist das Thema der Bleibequoten in den Vordergrund gerückt: Wie gut gelingt es Deutschland, die ausländischen Absolventinnen und Absolventen im Land zu halten, die hier (mit Steuermitteln) ausgebildet wurden? Zu dieser Frage gibt es bisher kaum verlässliche Informationen. Eine Studie des SVR-Forschungsbereichs (2015: 20) gibt einen Überblick über einschlägige Unter-

suchungen. Hervorzuheben ist hier die Studie von Hanganu (2015), die auf Daten des Ausländerzentralregisters zurückgreift: Sie ermittelt den Anteil der Drittstaatsangehörigen, die zwischen Januar 2005 und Oktober 2013 einen Aufenthaltstitel zu Studienzwecken hatten und im Oktober 2014 weiterhin in Deutschland lebten, aber nun mit einem anderen Aufenthaltstitel. So nähert sie sich dem Anteil der ausländischen Studierenden an, die ihr Studium abschließen und danach in Deutschland bleiben. Im Verhältnis zu den ehemaligen Studierenden, die in der Zwischenzeit ausgereist sind, ergibt sich eine Bleibequote von 54 Prozent. Es gibt aber kaum vergleichbare Studien, mit denen dieser Wert international eingeordnet werden könnte. **❗ Damit bleibt auch die wichtige Frage offen, inwieweit Deutschlands Bleibepolitik in Bezug auf diese Gruppe erfolgreich ist.**¹⁸

A.1.2.2 Ausländische Auszubildende: Anstieg auf niedrigem Niveau

❗ Die politische und öffentliche Diskussion um Fachkräftezuwanderung richtete sich lange Zeit vor allem auf Fachkräfte mit akademischem Abschluss. Beruflich qualifizierte Fachkräfte hatte man deutlich weniger im Blick. Diese ‚Ungleichbehandlung‘ setzt sich auch bei der Ausbildung fort. Daher ist es richtig und wichtig, dass das

17 Im Wintersemester 2016/17 strebten 10,2 Prozent aller eingeschriebenen internationalen Studierenden keinen Abschluss in Deutschland an (DAAD/DZHW 2018d).

18 Studierende aus Drittstaaten, die ihr Studium in Deutschland abschließen, dürfen danach bis zu 18 Monate im Land bleiben, um eine Arbeitsstelle zu suchen, die ihrer Ausbildung entspricht. In dieser Zeit können sie jede Beschäftigung aufnehmen, um ihren Lebensunterhalt zu bestreiten. Dadurch können ausländische Hochschulabsolventen und -absolventinnen zunächst auch unter ihrem Qualifikationsniveau beschäftigt sein.

Tab. A.6 Zahlen zur Zuwanderung in Ausbildung (§ 17 Abs. 1 AufenthG) 2013–2017

	2013	2014	2015	2016	2017
Zustimmungen der BA zu betrieblicher Ausbildung					
Zustimmungen	*	2.870	5.185	7.902	9.740
Ablehnungen	*	195	268	310	338
Verhältnis Zustimmungen zu Ablehnungen	*	15 : 1	19 : 1	25 : 1	29 : 1
erteilte Aufenthaltserlaubnisse zum Zweck der Ausbildung**					
Einreise im Berichtsjahr	3.517	3.274	3.700	3.095	3.194
Einreise davor	2.292	2.707	3.265	4.126	5.214
gesamt	5.809	5.981	6.965	7.221	8.408

Anmerkung: *Erst ab Juli 2013 kann zwischen Zustimmungen zu Ausbildung und zu Weiterbildung unterschieden werden. Aus Gründen der Vergleichbarkeit sind daher keine Daten für 2013 angegeben. **Einschließlich Aufenthaltserlaubnissen zu betrieblicher Weiterbildung.

Quelle: BA 2015; 2018d; AZR, BAMF 2014b: 9; 2015b: 13; 2016g: 14; 2017j: 13; 2018j: 12

neue Fachkräfteeinwanderungsgesetz an dieser Stelle ansetzt (s. Kap. A.2.5). Denn zum einen gibt es Arbeitsmarktengpässe längst nicht mehr nur in Berufen, die in Deutschland eine akademische Ausbildung vorsehen. Vielmehr betreffen sie immer stärker auch Tätigkeitsfelder, die eine berufliche Ausbildung erfordern. **➊ Zum anderen ist es im Bereich der beruflichen Bildung besonders schwierig, die Gleichwertigkeit von Qualifikationen zu messen und zu bewerten.** Bei einer akademischen Ausbildung haben sich internationale Standards etabliert; dadurch lässt sich recht unproblematisch feststellen, ob ein im Ausland erworbener Hochschulabschluss einem deutschen gleichwertig ist. Die deutsche Berufsausbildung ist dagegen in vielen Herkunftsländern weitgehend unbekannt. Sie ist maßgeblich durch das duale System geprägt, also durch die Zusammenarbeit von Staat und Unternehmen. Vergleichsmaßstäbe wie die Abstufung der Hochschulausbildung in Bachelor und Master gibt es hier nicht. **➋ Mit Blick auf die Anerkennung ist es also sinnvoll, beruflich qualifizierte Fachkräfte selbst auszubilden.**

Wie viele Personen für eine Ausbildung nach Deutschland kommen, ist schwer festzustellen. Denn für die Einwanderung in die berufliche Ausbildung gibt es keine einheitliche Rechtsgrundlage (dies soll das Fachkräfteeinwanderungsgesetz allerdings ändern). Einschlägig dafür ist sowohl § 16b AufenthG, der eine „Teilnahme

an Sprachkursen und Schulbesuch“ erlaubt, wie auch § 17 AufenthG („Sonstige Ausbildungszwecke“) (Weizsäcker 2018: Rn. 30). § 16b AufenthG ist wiederum eine Sammelkategorie: Er betrifft zum einen den Besuch von Schulen, an denen eine fachtheoretische Ausbildung absolviert wird, die nach Bundes- oder Landesrecht zu einem staatlichen Berufsabschluss führt, etwa im Krankenpflegebereich. Zum anderen bezieht er sich aber auch auf Schüleraustausch und Sprachkurse, die nicht der Studienvorbereitung dienen. Wenn also über diesen Passus 2017 etwas mehr als 3.600 Personen nach Deutschland eingereist sind (BAMF 2018j: 12), lässt sich daraus nicht ableiten, wie viele in eine Ausbildung zugewandert sind. Entsprechend können dafür nur die Zahlen für § 17 Abs. 1 AufenthG herangezogen werden. Dieser bildet die Rechtsgrundlage für die Einwanderung in eine betriebliche – und das heißt in Deutschland: eine duale – Ausbildung.¹⁹

Wie viele Personen über § 17 AufenthG für eine Ausbildung zuwandern, verraten zwei unterschiedliche Quellen: das AZR und die Zustimmungstatistik der BA (Info-Box 2). Hier ist zu berücksichtigen, dass nicht jede Zustimmung der BA auch in eine Einreise mündet.

Die Zahl der Fälle, in denen die BA der Erteilung einer Arbeitserlaubnis nach dem einschlägigen ‚Ausbildungsparagrafen‘ (§ 17 AufenthG) zugestimmt hat, ist in den letzten Jahren erheblich gestiegen (Tab. A.6). Verglichen mit den Zahlen der internationalen Studierenden kom-

19 Für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 17 AufenthG muss neben der Sicherung des Lebensunterhalts (allgemeine Erteilungsvoraussetzungen) auch gewährleistet sein, dass die BA nach § 39 AufenthG zustimmt. Neben der Gleichwertigkeitsprüfung, bei der die Arbeitsbedingungen und vor allem die Entlohnung überprüft werden, ist also durch eine Vorrangprüfung sicherzustellen, dass keine bevorrechtigten Auszubildenden zur Verfügung stehen. Davon befreit sind nur Absolventinnen und Absolventen deutscher Auslandsschulen (§ 7 Nr. 3 BeschV).

men über diesen Weg allerdings immer noch sehr wenige in eine Ausbildung. Gestiegen ist auch die Zahl der Drittstaatsangehörigen, die auf der Basis dieses Paragraphen nach Deutschland zuwandern. Von denjenigen, die einen Aufenthaltstitel nach § 17 AufenthG erhalten haben, ist jedoch ein steigender Anteil nicht im entsprechenden Berichtsjahr eingereist, sondern vorher.

A.1.2.3 Fazit: Ein Jahr fünf der zwei Dynamiken

Insgesamt entwickelt sich die Ausbildungsmigration in Deutschland ‚eindeutig mehrdeutig‘. Zwar sind in beiden zentralen Kategorien, der akademischen wie der beruflichen Ausbildung, die Zuzugszahlen in den letzten fünf Jahren stetig gestiegen. **Deutschland ist derzeit nicht nur als Zielland für Arbeitskräfte beliebt, sondern auch als Ausbildungsland.** Die beiden Ausbildungsformen unterscheiden sich aber deutlich in den Größenordnungen und der Wanderungsdynamik: **Im Bereich der akademischen Ausbildung liegen die Zahlen bereits seit Jahren auf einem hohen Niveau und steigen weiter deutlich an. Der Bereich der beruflichen Ausbildung hingegen wächst weiterhin nur auf einem bescheidenen Niveau.**

A.1.3 Familiennach- und -mitzug: Flüchtlingszuzug in anderem rechtlichen Gewand

Familienmigration war in der Politik und den Medien viele Jahre kaum ein Thema. 2007 hatte sich die erste Große Koalition nach langen Debatten darauf verständigt, dass nachziehende Ehefrauen und -männer einfache Deutschkenntnisse nachweisen müssen (s. Kap. A.3.2). Danach wurde das Thema Familienmigration erst im Frühjahr 2018 wieder intensiver öffentlich diskutiert. Hier ging es allerdings nur um einen kleinen Ausschnitt des Familiennachzugs, nämlich den zu subsidiär schutzberechtigten Flüchtlingen (s. dazu Kap. A.3.3).

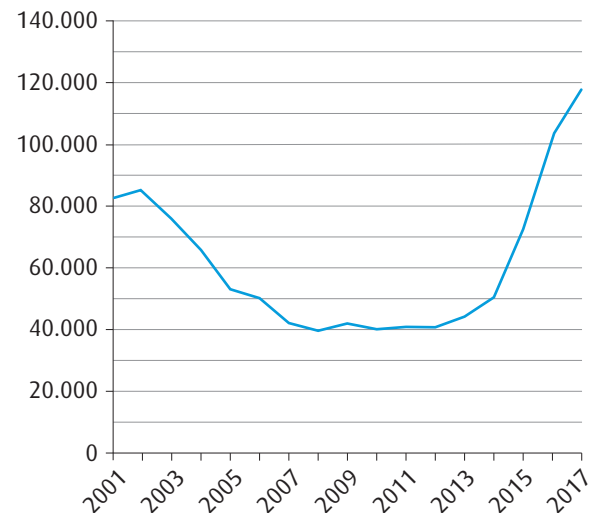
Der Begriff des Familiennachzugs wird hier in derselben Bedeutung verwendet wie in den Gesetzestexten: Er umfasst sowohl den Nach- bzw. Mitzug zur Zusammenführung bestehender Familien als auch den zur Bildung neuer Familien. Dabei ist unerheblich, ob die Familienmitglieder zeitlich nach der stammberechtigten Person einreisen oder ob sie zum gleichen Zeitpunkt (mit) einreisen. Die Aufenthaltserlaubnis leitet sich in beiden Fällen aus der des bzw. der Stammberechtigten ab. Dabei sind verschiedene Konstellationen möglich: der Nachzug von Ehemännern oder -frauen zu ihren Partnerinnen bzw.

Partnern; der Nachzug von Kindern zu ihren Eltern bzw. zu einem Elternteil; in Ausnahmefällen auch der Nachzug von Eltern oder anderen Familienangehörigen. Zudem können Angehörige einerseits zu Deutschen nachziehen, andererseits zu in Deutschland lebenden Drittstaatsangehörigen.²⁰

A.1.3.1 Entwicklung des Familiennachzugs: nach EU-Osterweiterung zurückgegangen, mit der Flüchtlingsmigration wieder gestiegen

Vom Umfang her gehört der Familiennachzug in Deutschland seit vielen Jahren zu den wichtigsten Zuwanderungsformen. 2017 kamen über 20 Prozent der Drittstaatsangehörigen aus familiären Gründen nach Deutschland – fast doppelt so viele wie zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit (BAMF 2018e: 82). Betrachtet man die ausgestellten Visa zum Familiennachzug über die letzten sechzehn Jahre (Abb. A.4), lassen sich drei Phasen unterscheiden: Ab dem Beginn des Jahrtausends ging der Familiennachzug lange Zeit zurück. Ein Grund hierfür war die Erweiterung der Europäischen Union: Dadurch wurden Staatsangehörige der mittel- und osteuropäischen Beitrittsländer zu Unionsbürgern und Unionsbürgerinnen; entsprechend brauchten sie keine Visa und Aufenthaltstitel mehr, um zu Angehörigen in Deutschland nachzuziehen. Zwar zogen nicht unbe-

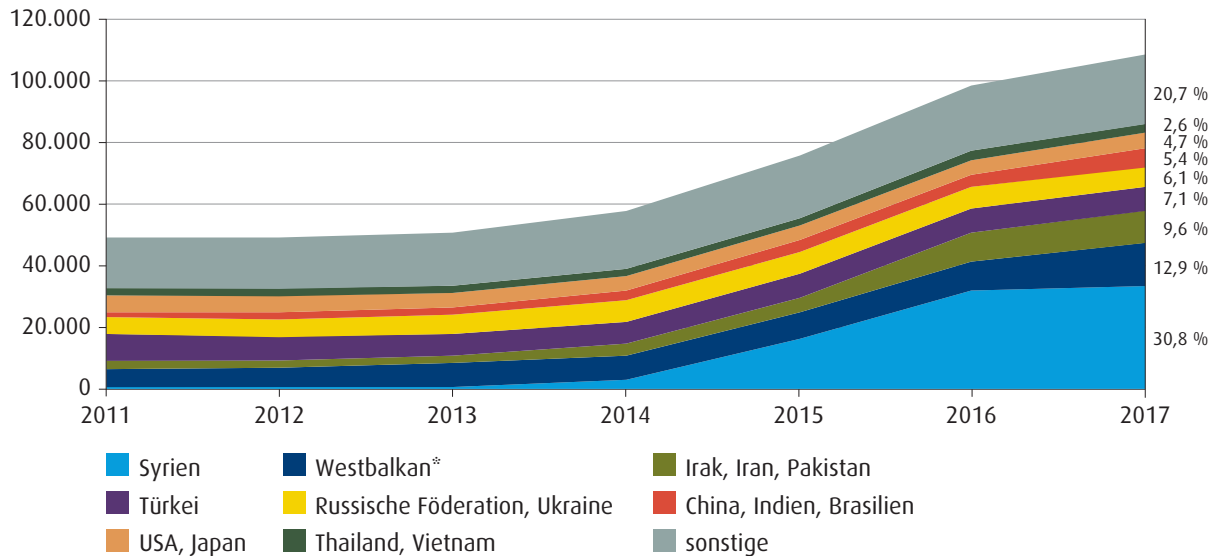
Abb. A.4 Erteilte Visa zum Familiennachzug von Drittstaatsangehörigen nach Deutschland 2001–2017



Quelle: Visastatistik des Auswärtigen Amts, BMI/BAMF 2016: 109; 2019: 316; eigene Darstellung

20 Auch zu EU-Bürgerinnen und -Bürgern können im Rahmen der Freizügigkeit Familienangehörige nachziehen. Dies gilt sowohl für Angehörige, die selbst EU-Bürgerinnen und -Bürger sind, als auch für Angehörige aus Drittstaaten. Diese Form des Nachzugs unterliegt jedoch nicht deutschem, sondern europäischem Recht (s. SVR 2018c: 33).

Abb. A.5 Familiennachzug 2011–2017 nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten



Anmerkung: *Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Mazedonien, Serbien. Aufgrund von Rundungen können die Gesamtsummen von 100 Prozent abweichen.

Quelle: AZR, BAMF 2018e: 96; eigene Berechnung; eigene Darstellung

dingt weniger Familienangehörige aus diesen Staaten nach Deutschland, dieser Zuzug wird aber nicht mehr als Familiennachzug erfasst. Unionsbürgerinnen und -bürger sind statistisch (weitgehend) unsichtbar (s. dazu auch Kap. A.1.1); dadurch lässt sich der tatsächliche Umfang des Familiennachzugs insgesamt nicht verlässlich ermitteln.²¹

Zwischen 2007 und 2012 stagnierte der Familiennachzug. Das änderte sich erst wieder, als mehr Flüchtlinge nach Deutschland kamen. **Seitdem ist Familiennachzug auch eine Form der Flüchtlingszuwanderung, die nur juristisch und statistisch anders ‚verpackt‘ ist.** Beispielhaft zeigt sich dies an der Einreise syrischer Staatsangehöriger, der mit Abstand wichtigsten Gruppe von Flüchtlingen (s. Kap. A.1.4.1): Bis 2013 spielten sie in der Familienmigration keine große Rolle; ihre Zahl belief sich auf einige Hundert pro Jahr. Mit den starken Fluchtbewegungen aus Syrien nach Deutschland stieg ihre Zahl auf über 30.000 im Jahr 2017. 2016 und 2017 kam fast ein Drittel aller Menschen, die im Rahmen des Familiennachzugs aus Drittstaaten nach Deutschland zogen, aus Syrien (Abb. A.5).

A.1.3.2 Muster des Familiennachzugs nach Deutschland

Innerhalb des Gesamtblocks Familiennachzug lassen sich verschiedene Aspekte untersuchen. Dabei sind drei Per-

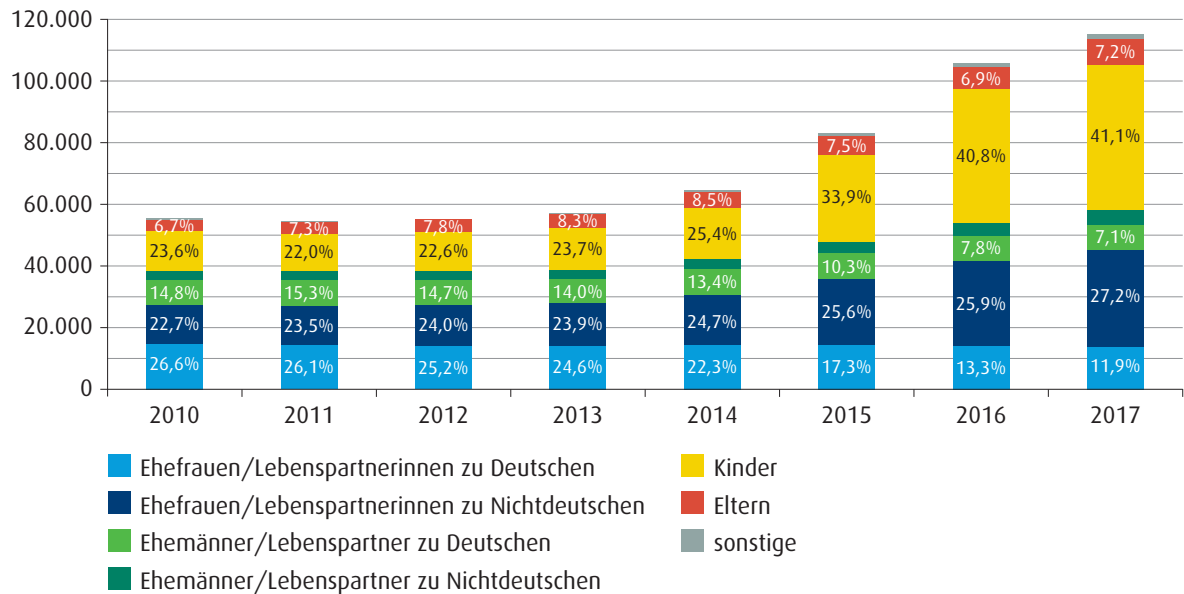
spektiven relevant. Die erste ist die Staatsangehörigkeit der sog. stammberechtigten Person, zu der Familienangehörige nachziehen: Hier wird unterschieden zwischen dem Nachzug zu Drittstaatsangehörigen, die in Deutschland leben, und dem Nachzug zu Deutschen.

Bis 2014 waren die Muster hier weitgehend konstant: Die nachziehenden Familienmitglieder zogen jeweils etwa zur Hälfte zu Deutschen und zu in Deutschland lebenden Drittstaatsangehörigen (Grote 2017: 18). Mittlerweile hat sich das Verhältnis verschoben: Inzwischen ziehen rund drei Viertel zu Drittstaatsangehörigen und nur noch ein Viertel zu Deutschen (BAMF 2018e: 98). Denn durch die Flüchtlingszuwanderung leben in Deutschland nun mehr Drittstaatsangehörige, die als stammbererechtigte ihr Recht auf Familiennachzug nutzen. Die Zahl der zu Deutschen nachziehenden Familienangehörigen ist in dieser Zeit zwar auch etwas gestiegen, aber deutlich weniger als beim Zuzug zu Drittstaatsangehörigen. Der allgemeine Anstieg der Familienmigration, der in Abb. A.4 sichtbar wird, geht also vor allem auf den höheren Zuzug zu Drittstaatsangehörigen zurück.

Eine zweite Perspektive auf den Familiennachzug sind geschlechtsspezifische Muster, denn die verfügbaren Statistiken erlauben eine Unterscheidung zwischen Männern und Frauen. Drittens kann der Familiennachzug auch nach Generationen betrachtet werden. Denn nachziehen können nicht nur die Ehemänner bzw. -frauen der

21 Gleiches gilt für den Nachzug von Drittstaatsangehörigen zu EU-Bürgerinnen und -Bürgern.

Abb. A.6 Familiennachzug 2010–2017 nach Verwandtschaftsbeziehung und Nationalität der Stamberechtigten



Anmerkung: Werte unter 6 Prozent sind nicht ausgewiesen.

Quelle: AZR, BAMF 2011: 92; 2012: 88; 2013b: 89; 2014a: 91; 2015a: 94; 2016d: 95; 2017f: 96; 2018e: 98; eigene Berechnung; eigene Darstellung

Stamberechtigten, sondern auch minderjährige Kinder, unter besonderen Umständen auch die Eltern und weitere Familienangehörige (§ 36 AufenthG).

Beim Familiennachzug liegt der Schwerpunkt traditionell auf Ehefrauen bzw. Lebenspartnerinnen. Diese Tendenz hat sich zwischen 2013 und 2017 noch einmal verstärkt: Das Verhältnis von nachziehenden Frauen zu nachziehenden Männern betrug vor 2015 etwa 2,5 zu 1; im Jahr 2017 lag es bei 3,4 zu 1. Gestiegen ist vor allem die Zahl der Frauen, die zu Nichtdeutschen nachziehen (Abb. A.6). Auch hier ist unschwer der Einfluss der Flüchtlingszuwanderung zu erkennen, denn bei den neu zugezogenen Flüchtlingen gibt es einen deutlichen Männerüberhang (s. Kap. A.1.4.1).

Deutlich gestiegen ist auch der Nachzug von Kindern. Bis 2013 zogen etwa dreimal so viele Ehepartner und Ehepartnerinnen zu wie Kinder. Seither nähern sich die Zahlen an; im Jahr 2017 waren über 40 Prozent der Nachziehenden Kinder. Auch dies hängt mit der Flüchtlingszuwanderung zusammen: Bei den nachziehenden syrischen und irakischen Staatsangehörigen hatten Kinder 2017 jeweils einen Anteil von fast 60 Prozent (BAMF 2018e: 98).

A.1.3.3 Deutsch vor Zuzug: kaum Veränderungen im Bereich der Deutschprüfungen

Bereits 2007 hat die damalige Große Koalition die Regelung eingeführt, dass nachzugswillige Ehepartnerinnen und -partner vor dem Zuzug einfache Deutschkenntnisse nachweisen müssen (Niveau A1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen).²² Dies war noch vor fünf Jahren ein rechtspolitisch brisantes Thema (s. dazu SVR 2014: 61). Mittlerweile sind Diskussionen über die Vor- und Nachteile dieser Regelung weitgehend verstummt; auch aus den migrationspolitischen Debatten ist das Thema fast gänzlich verschwunden. Dazu haben auch einige klärende Urteile von deutschen und europäischen Obergerichten beigetragen (s. dazu ausführlich Kap. A.3.2). Eine wichtige Frage ist aber weiterhin, ob bzw. inwieweit die gesetzliche Pflicht zum Nachweis einfacher Deutschkenntnisse den Ehegattennachzug beeinflusst. Besonders aufschlussreich sind hier die Prüfungsstatistiken der Goethe-Institute. Diese bieten Kurse und Prüfungen an, über die die geforderten einfachen Deutschkenntnisse nachgewiesen werden können.

22 Hiervon ausgenommen sind u. a. nachziehende Ehepartnerinnen und -partner von Asylberechtigten, Flüchtlingen oder subsidiär Schutzberechtigten, von Hochqualifizierten, die eine Aufenthaltserlaubnis nach §§ 19–21 AufenthG besitzen, und von Angehörigen bestimmter Staaten.

Tab. A.7 Prüfungsteilnahmen und Bestehensquoten für den Deutsch-A1-Test im Rahmen des Ehegattennachzugs 2013–2017 nach Hauptherkunftsländern

	2013		2014		2015	
	Prüfungsteilnehmende gesamt	Bestehens- quote	Prüfungsteilnehmende gesamt	Bestehens- quote	Prüfungsteilnehmende gesamt	Bestehens- quote
Türkei	6.699	65,6 %	5.836	66,3 %	7.302	67,7 %
Russische Föderation	1.909	80,3 %	1.727	80,8 %	1.411	79,7 %
Thailand	1.788	73,3 %	2.104	69,8 %	2.211	71,1 %
Ukraine	1.345	80,8 %	1.394	79,6 %	1.323	83,4 %
Marokko	1.451	82,6 %	1.529	76,8 %	815	72,0 %
Serbien	680	61,9 %	1.013	71,1 %	772	69,7 %
Indien	834	74,7 %	1.192	76,1 %	1.296	77,4 %
China	1.403	81,4 %	1.334	82,5 %	1.029	81,6 %
	2016		2017			
	Prüfungsteilnehmende gesamt	Bestehens- quote	Prüfungsteilnehmende gesamt	Bestehens- quote		
Türkei	7.447	64,0 %	7.200	61,6 %		
Russische Föderation	1.188	79,0 %	2.328	82,8 %		
Thailand	2.162	68,5 %	2.189	76,7 %		
Ukraine	1.280	86,0 %	1.198	85,0 %		
Marokko	721	79,5 %	1.116	75,5 %		
Serbien	732	74,6 %	912	73,1 %		
Indien	879	79,2 %	817	82,0 %		
China	963	80,5 %	632	76,7 %		

Anmerkung: Die Statistik des Goethe-Instituts ist fallbezogen. Wenn also eine Person mehrmals teilnimmt, wird sie mehrmals erfasst. Personenbezogene Daten hierzu sind nicht verfügbar.

Quelle: Goethe-Institut 2018; eigene Berechnung

Das SVR-Jahresgutachten 2014 hat dazu die Jahre von 2009 bis 2012 analysiert und u. a. ermittelt, wie viele der Teilnehmenden den entsprechenden Test bestehen (SVR 2014: 62). Diese Quoten haben sich in den wichtigsten Herkunftsländern von Familienmigration gegenüber der dort betrachteten Periode kaum verändert (Tab. A.7). Vor allem in China, der Ukraine und der Russischen Föderation

sind sie sehr hoch. Die Türkei liegt dagegen unverändert auf den hinteren Plätzen. Mittlerweile kommen zwar weniger türkische Staatsangehörige auf diesem Weg nach Deutschland. Bei der Zahl der Personen, die an den Kursen und Prüfungen teilnehmen, liegt die Türkei aber immer noch an der Spitze (zumindest bei den Ländern, deren Staatsangehörige Sprachkenntnisse nachweisen müssen).

A.1.3.4 Fazit: Muster des Familiennachzugs haben sich seit 2014 deutlich verändert

Als 2007 die Pflicht zum Nachweis einfacher Deutschkenntnisse eingeführt wurde, zählte sie zu den wichtigsten familienmigrationspolitischen Reformprojekten jener Zeit (s. dazu Kap. A.3.2). Das SVR-Jahresgutachten 2014 zeigte jedoch, dass sie auf den Umfang und die Zusammensetzung der Familienmigration nach Deutschland weniger Einfluss hatte, als die „Befürworter des Gesetzes hofften und seine Gegner befürchteten“ (SVR 2014: 61). **❗ Auch die deutlichen Veränderungen der Familienmigration, die das vorliegende Kapitel beschrieben hat, sind kein Resultat politischen Handelns. Vielmehr sind sie eine erwartbare Folge der Flüchtlingsmigration.** Sie belegen die in der Migrationsforschung vielfach dokumentierte Beobachtung, dass Zuwanderung weitere Zuwanderung nach sich zieht. Dass ab 2014 deutlich mehr Flüchtlinge vor allem aus Syrien zugezogen sind, hat im Bereich des Familiennachzugs zu einer Trendwende geführt: Die Zahl der Nachziehenden ist in den letzten fünf Jahren deutlich gestiegen und liegt mittlerweile über dem Stand des Jahres 2000. Zugleich haben sich die Nachzugsmuster verändert. Bereits vor 2014 war Familienmigration vor allem eine Migration von Frauen. Dies hat sich seither noch einmal verstärkt, da die Flüchtlinge überwiegend Männer sind. Zudem ziehen heute erheblich mehr Kinder nach; früher lag ihr Anteil immer deutlich unter dem der nachziehenden Ehegatten.

Im Übrigen verdeutlicht die Betrachtung des Familiennachzugs und seiner Entwicklung erneut ein grundsätzliches Problem der Migrationsstatistik: **❗ Im Recht und in den Statistiken wird üblicherweise nach Migrationsmotiven unterschieden. Dies erweckt den Eindruck, dass diese Motive klar voneinander abzugrenzen sind.** Fluchtmigration ist aber häufig als Familienprojekt angelegt: Die Flüchtlinge machen sich auf den Weg in eine bestimmte Region mit der festen Absicht, die engen Familienangehörigen nachzuholen. **❗ Die Zuwanderungsmotive von nachziehenden Familienangehörigen dürften sich von denen der geflüchteten Person also kaum unterscheiden. Trotzdem gelten für diese ‚Anschlussmigration‘ andere rechtliche Bedingungen, und sie wird statistisch anders erfasst. ➡ Dies sollte stets berücksichtigt werden, wenn Zuzugszahlen analysiert und daraus politische Schlüsse gezogen werden. Beispielsweise haben Frauen, die über den Familiennachzug zu Schutzberechtigten nachziehen, vermutlich häu-**

fig ähnliche Voraussetzungen und Bedarfe wie jene, die selbst als Schutzberechtigte anerkannt wurden.

A.1.4 Fluchtzuwanderung: außergewöhnliche Jahre

Von 2013 bis 2018 haben in Deutschland über 1,8 Millionen Menschen einen Asylersantrag gestellt (BAMF 2019a: 4). Entsprechend hat das Thema Migration und hier vor allem die Flüchtlings- und Asylpolitik in den letzten Jahren den politischen und öffentlichen Diskurs beherrscht (s. auch Kap. A.4, B.1.4 und B.2).

A.1.4.1 Zuzug von Flüchtlingen nach Deutschland

Die Zahl der Flüchtlinge, die in der Bundesrepublik Deutschland Schutz suchen, hat in den letzten Jahrzehnten stark geschwankt. Anfang der 1990er Jahre kamen schon einmal sehr viele Menschen nach Deutschland.²³ Von 2005 bis 2009 bewegte sich die Zahl der Erstanträge dann unter 30.000 pro Jahr (Abb. A.7). Ab 2009 stieg sie wieder an, blieb aber bis 2012 unter 100.000 Erstanträgen pro Jahr. Ab 2014 nahm die Fluchtzuwanderung nach Deutschland dann erheblich zu. Im Jahr 2016 stellten über 700.000 Personen einen Asylersantrag. In den ersten drei Quartalen gingen monatlich über 50.000 Anträge ein, das waren mehr als vorher manchmal im ganzen Kalenderjahr (BAMF 2017f: 13). Tatsächlich eingereist waren viele dieser Asylsuchenden allerdings schon 2015. Sie konnten ihren Antrag aber erst später stellen, weil die Verwaltung überlastet war (s. Kap. A.4.2.1).²⁴ Ende 2016 und vor allem 2017 gingen die Zahlen dann rapide zurück. Im Jahr 2018 stellten nur noch 161.000 Personen einen Asylersantrag (BAMF 2019a: 4). Das ist deutlich weniger als in den Vorjahren, aber weiterhin mehr als vor 2014.

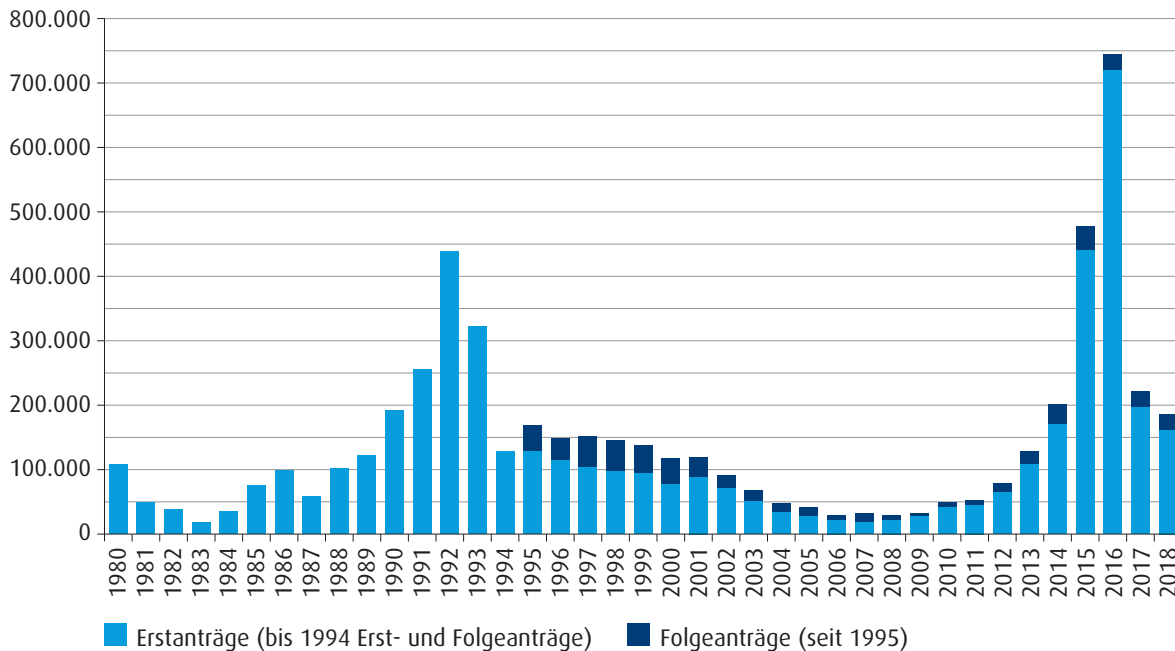
Herkunftsländer der Schutzsuchenden werden wieder vielfältiger

Seit 2014 ist Syrien das mit Abstand wichtigste Herkunftsland von Asylsuchenden. Ein Drittel aller Asylersanträge zwischen 2013 und 2018 (knapp 570.000) wurde von syrischen Staatsangehörigen gestellt. An zweiter und dritter Stelle stehen Afghanistan und der Irak mit rund 200.000 und 170.000 Anträgen (Eurostat 2018; BAMF 2019b). Aus diesen drei Staaten zusammen stammten 2015 rund 52 Prozent aller Schutzsuchenden und 2016 über 70 Pro-

23 Damals kamen Asylsuchende vor allem aus dem zerfallenden Jugoslawien, anderen osteuropäischen Ländern und der Türkei (BMI/Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration/BAMF 2004: 92).

24 Im Jahr 2015 wurden im sog. EASY-System (System zur Erstverteilung von Asylbegehrenden) knapp 1,1 Millionen Asylsuchende registriert; im gleichen Zeitraum wurden nur 440.000 Asylersanträge gestellt (BAMF 2016d: 10). 2016 wurden demgegenüber nur ca. 280.000 Einreisen erfasst, aber 720.000 Erstanträge gestellt (BAMF 2017f: 10). Das EASY-System verzeichnet mehr Personen, als tatsächlich eingereist sind, weil einige mehrfach oder falsch erfasst werden. Zudem ist ein Teil der registrierten Personen in andere Staaten weitergereist. Daher liegt die Gesamtzahl der Asylanträge unter der der registrierten Personen.

Abb. A.7 Asylstanträge und Folgeanträge seit 1980



Quelle: BAMF 2019a: 3–4; eigene Darstellung

zent (Abb. A.8). In den Jahren 2013 bis 2015 beantragten zudem viele Personen aus den Westbalkanstaaten Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Mazedonien²⁵ und Serbien in Deutschland Asyl. Ihre Anträge wurden fast immer abgelehnt. Seit 2016 kommt aus diesen Ländern nur noch ein kleiner Teil der Asylsuchenden. Dies dürfte auch daran liegen, dass sie inzwischen als „sichere Herkunftsstaaten“ eingestuft wurden (s. Kap. A.4.2.2). Parallel wurden für Staatsangehörige dieser Länder neue Möglichkeiten geschaffen, um zum Arbeiten nach Deutschland einzureisen (sog. Westbalkan-Regelung; s. dazu Kap. A.2.3). In den letzten Jahren sind die Herkunftsländer der Schutzsuchenden wieder vielfältiger geworden. Mehr Asylsuchende kommen vor allem aus dem Iran, Nigeria (seit 2016) und der Türkei (seit 2017).

Demografische Zusammensetzung: mehr Frauen und Kinder

Gut dokumentiert ist für den Asylzug ein Ungleichgewicht der Geschlechter: Besonders in den Jahren 2015 und 2016 kamen deutlich mehr Männer als Frauen als Asylsuchende nach Deutschland. Zu erklären ist dies damit, dass Flucht oftmals als Familienprojekt angelegt ist: Eine Person aus der Familie (in der Regel ein Mann) wird auf den

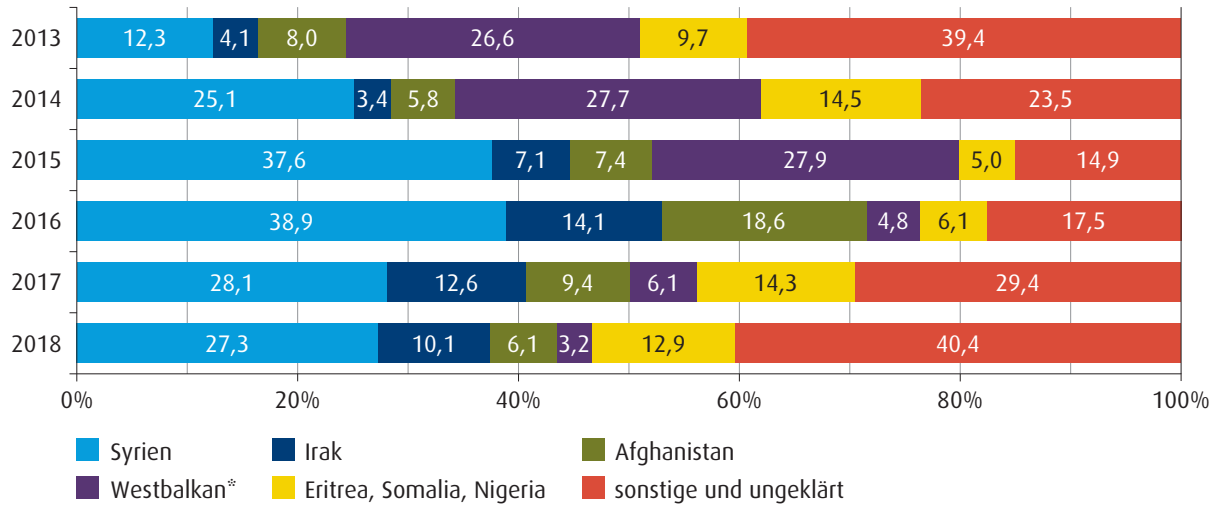
oft gefährlichen Weg geschickt; er soll später den Rest der Familie auf sicherem Wege nachholen (vgl. Kap. A.1.3). In den letzten Jahren ist jedoch der Frauenanteil gestiegen: 2014 bis 2016 war nur rund ein Drittel der Asylsuchenden weiblich; 2018 waren es 43 Prozent (Abb. A.9).

Auch die Altersstruktur hat sich verändert: Von 2014 bis 2016 war mehr als die Hälfte aller Asylsuchenden zwischen 18 und 40 Jahre alt. Seit 2016 sinkt der Anteil dieser Altersgruppe. Dafür ist der Anteil der Kinder und Jugendlichen gestiegen: von knapp einem Drittel im Jahr 2015 auf fast die Hälfte im Jahr 2018 (Abb. A.9). Besonders der Anteil der Kleinkinder unter vier Jahren hat sich mehr als verdoppelt: 2015 betrug er noch 9,3 Prozent,²⁶ 2018 waren es 23,2 Prozent. Dies dürfte damit zusammenhängen, dass mehr Frauen und auch mehr ganze Familien in Deutschland Schutz suchen. Besonders aus Syrien kamen anfangs vor allem Männer nach Deutschland (2015 fast drei Viertel; BAMF 2016d: 22). Seit 2016 wird syrischen Schutzsuchenden häufiger subsidiärer Schutz zugesprochen; für diese Gruppe wurde der Familiennachzug erst ausgesetzt und dann eingeschränkt (s. Kap. A.3.3). Mittlerweile ist das Verhältnis von Männern und Frauen bei den syrischen Asylsuchenden ausgeglichen (BAMF 2018e: 24).

²⁵ Die Republik Mazedonien hat sich zum 12.02.2019 in Republik Nordmazedonien umbenannt. Da der Betrachtungszeitraum des vorliegenden Gutachtens sich auf die Jahre 2013 bis 2018 konzentriert, wird hier weiterhin der damalige Name verwendet.

²⁶ In den Vorjahren wurden die unter Vierjährigen noch nicht gesondert erfasst.

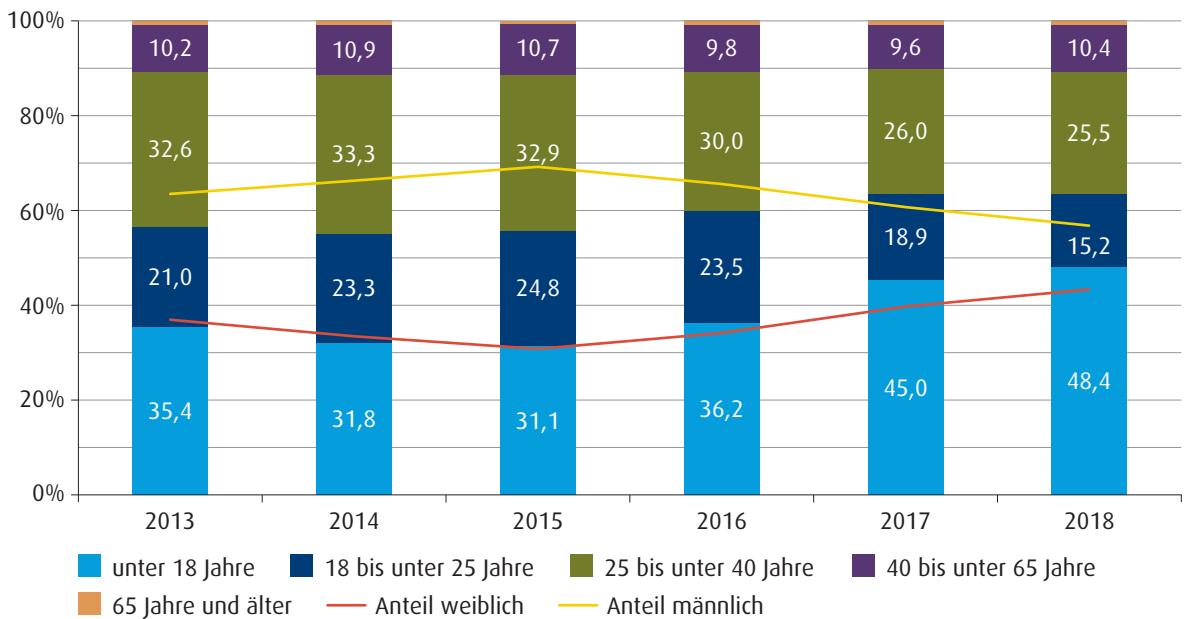
Abb. A.8 Asylsanträge 2013–2018 nach Herkunftsland



Anmerkung: *Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Mazedonien, Serbien. Aufgrund von Rundungen können die Gesamtsummen von 100 Prozent abweichen.

Quelle: Eurostat 2018; BAMF 2019b; eigene Berechnung; eigene Darstellung

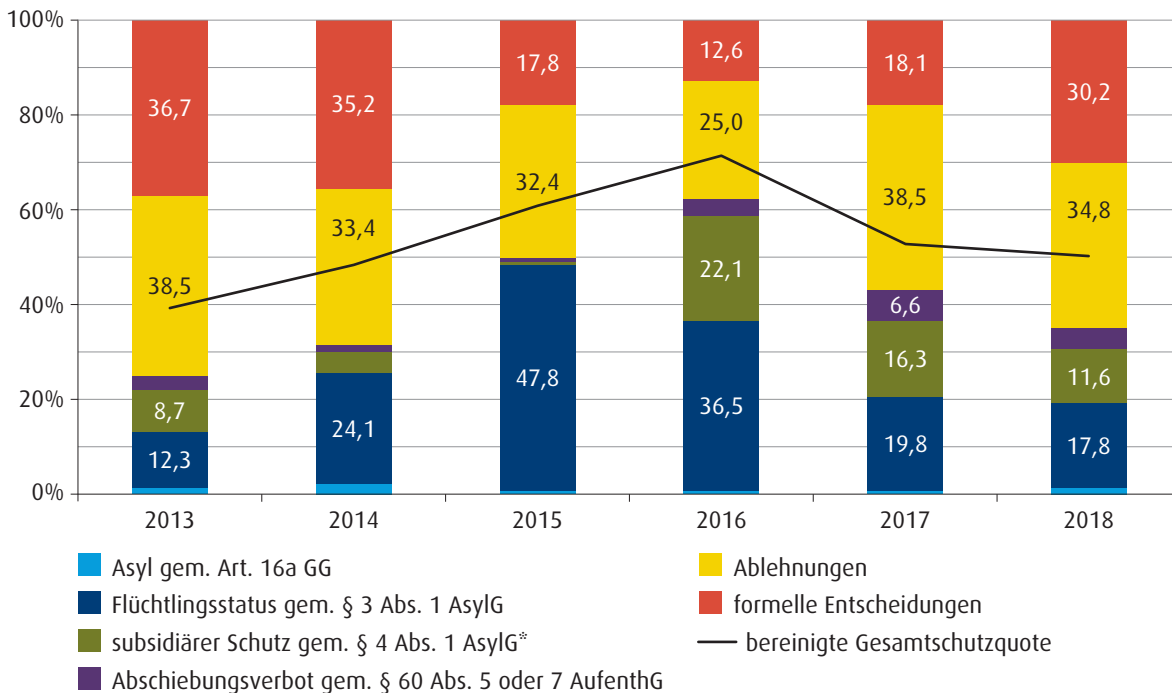
Abb. A.9 Asylsuchende (Erstanträge) 2013–2018 nach Altersgruppen und Geschlecht



Anmerkung: Werte unter 1 Prozent sind nicht ausgewiesen. Aufgrund von Rundungen können die Gesamtsummen von 100 Prozent abweichen.

Quelle: BAMF 2014a: 22; 2015a: 22; 2016d: 22; 2017f: 22; 2018e: 24; 2019a: 7; eigene Berechnung; eigene Darstellung

Abb. A.10 Entscheidungen des BAMF 2013–2018 nach Schutzstatus und Schutzquoten



Anmerkung: *Bis zum 31.11.2013 gemäß § 60 Abs. 2, 3 u. 7 S. 2 AufenthG. Die formellen Entscheidungen beinhalten auch Dublin-Entscheidungen. Die bereinigte Gesamtzuschutzquote bezeichnet den Anteil der positiven Entscheidungen an allen Entscheidungen abzüglich der formellen Entscheidungen. Werte unter 5 Prozent sind nicht ausgewiesen. Aufgrund von Rundungen können die Gesamtsummen von 100 Prozent abweichen.

Quelle: BAMF 2019a: 11; eigene Berechnung; eigene Darstellung

A.1.4.2 Verbleib der Asylsuchenden in Deutschland

Wichtig ist nicht nur, wer als Flüchtling nach Deutschland kommt, sondern vor allem, wer in Deutschland bleiben darf. In den Jahren 2013 und 2014 wurden 20 bis 30 Prozent der Asylanträge positiv beschieden: Die Antragstellenden wurden als asylberechtigt anerkannt, erhielten den Flüchtlingsstatus, ihnen wurde subsidiärer Schutz zuerkannt oder es wurde ein Abschiebungsverbot erteilt. Ab 2015 sind die Anerkennungsquoten deutlich gestiegen: 2015 erhielt fast die Hälfte aller Schutzsuchenden einen Schutzstatus, 2016 waren es sogar über 60 Prozent (Abb. A.10). Seit die Zuzugszahlen zurückgegangen sind, sinkt auch die Schutzquote wieder. 2018 lag sie bei 35,0 Prozent und damit etwas über dem Niveau von 2014.

Ein beträchtlicher Anteil der Verfahren – in den letzten Jahren zwischen 13 und 37 Prozent – endet mit sog. formellen Entscheidungen. Das bedeutet, dass über den Asylantrag nicht inhaltlich entschieden wird, etwa weil er zurückgezogen wurde oder Deutschland nach der Dublin-Verordnung für die Bearbeitung nicht zuständig ist. Zieht man diese Fälle von der Gesamtzahl der Entscheidungen ab und betrachtet nur die Verfahren, in denen eine inhaltliche Entscheidung getroffen wurde, erhält man die

sog. bereinigte Gesamtzuschutzquote. Diese lag 2015 über 60 Prozent und 2016 über 70 Prozent. 2017 und 2018 erhielt etwa die Hälfte der Schutzsuchenden, deren Anträge inhaltlich geprüft wurden, einen Schutzstatus (Abb. A.10).

Die unterschiedlichen Anerkennungsquoten hängen vor allem mit den Herkunftsländern zusammen: 2015 und 2016 beantragten besonders viele Menschen aus Syrien Asyl (Abb. A.8). Wenn ihre Schutzgründe inhaltlich geprüft wurden, erhielten sie fast immer einen Schutzstatus (Tab. A.8). Auch aus anderen Ländern mit überdurchschnittlich hohen Anerkennungsquoten kamen in diesen Jahren viele Schutzsuchende, z. B. Eritrea und Irak. Bei eritreischen Flüchtlingen wurden Asylgesuche fast so häufig anerkannt wie bei jenen aus Syrien. Asylsuchenden aus der Russischen Föderation, Nigeria und Pakistan wurde dagegen eher selten Schutz gewährt. Bei den Ländern des Westbalkans, die mittlerweile zu sicheren Herkunftsländern erklärt wurden, geschieht das nur in Ausnahmefällen.

Schutz ist nicht gleich Schutz: verschiedene ‚Qualitäten‘ des Bleibens

Wird einer Person ein Schutzstatus zugesprochen, erhält sie einen befristeten Aufenthaltstitel. Wie lange sich eine Person in Deutschland aufhalten darf und welche Rechte

Tab. A.8 Bereinigte Gesamtschutzquoten wichtiger Herkunftsländer 2013–2018

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Syrien	99,7 %	99,9 %	100,0 %	99,9 %	99,9 %	99,8 %
Eritrea	95,5 %	98,4 %	99,6 %	99,3 %	97,6 %	94,1 %
Somalia	72,4 %	74,1 %	81,6 %	89,2 %	82,9 %	65,8 %
Afghanistan	56,6 %	68,4 %	77,6 %	60,5 %	47,4 %	52,1 %
Irak	60,9 %	88,7 %	99,1 %	77,2 %	64,5 %	45,9 %
Iran	65,8 %	73,7 %	85,1 %	60,6 %	57,1 %	34,3 %
Nigeria	18,2 %	31,0 %	29,5 %	17,3 %	24,2 %	23,7 %
Russische Föderation	17,0 %	23,9 %	30,5 %	10,4 %	13,9 %	18,2 %
Pakistan	41,2 %	28,4 %	18,9 %	5,0 %	5,7 %	7,4 %
Kosovo	2,1 %	2,2 %	0,5 %	1,0 %	3,6 %	4,3 %
Albanien	*	2,6 %	0,2 %	0,6 %	2,2 %	2,2 %
Serbien	0,3 %	0,3 %	0,2 %	0,5 %	1,2 %	1,5 %
alle Herkunftsländer	39,3 %	48,5 %	60,6 %	71,4 %	53,0 %	50,2 %

Anmerkung: *Keine Daten vorhanden. Aufgeführt sind die zwölf zahlenmäßig wichtigsten Herkunftsländer der Jahre 2013–2018. Die bereinigte Gesamt-schutzquote bezeichnet den Anteil der positiven Entscheidungen an allen Entscheidungen abzüglich der formellen Entscheidungen.

Quelle: BT-Drs. 18/3850: 5; BT-Drs. 18/7625: 4–6; BT-Drs. 19/1371: 5, 7; BAMF 2019b; eigene Berechnung

damit verbunden sind, unterscheidet sich je nach Status. Die meisten Rechte haben Personen, die als Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention nach § 3 Abs. 1 Asylgesetz (AsylG)²⁷ oder als Asylberechtigte nach Art. 16a Grundgesetz (GG) anerkannt sind. Den Rechtsstatus als Flüchtling erhalten Personen, wenn sie mit gutem Grund befürchten, dass sie im Herkunftsland wegen ihrer Rasse, Religion oder Nationalität, der Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder ihrer politischen Überzeugung verfolgt werden, und deshalb nicht dort Schutz in Anspruch nehmen können oder wollen. Asylberechtigt sind nach dem Grundgesetz politisch Verfolgte.

Die Anerkennung als Flüchtling ist die häufigste Form der Anerkennung im Asylverfahren (Abb. A.10). Asylberechtigungen nach dem Grundgesetz sind dagegen deutlich seltener: Diesen Schutzstatus erhält jährlich nur etwa ein Prozent der Schutzsuchenden. Im Ergebnis spielt es jedoch für die Schutzberechtigten keine Rolle, ob sie als

Asylberechtigte oder als Flüchtlinge anerkannt werden, denn die beiden Status verleihen ihnen dieselben Rechte. Sie erhalten zunächst eine Aufenthaltserlaubnis für drei Jahre. Liegen die Asyl- oder Fluchtgründe dann immer noch vor, wird der Aufenthaltstitel verlängert. Innerhalb von drei Monaten nach der Anerkennung können sie beantragen, dass enge Familienangehörige nachziehen dürfen; das betrifft Ehegatten und minderjährige Kinder bzw. bei minderjährigen Schutzberechtigten die Eltern.²⁸ Wenn sie fünf Jahre rechtmäßig in Deutschland gelebt haben, können sie unter vereinfachten Voraussetzungen²⁹ eine Niederlassungserlaubnis beantragen und damit ein unbefristetes Aufenthaltsrecht erlangen. Besonders gut integrierte Personen können bereits nach drei Jahren eine Niederlassungserlaubnis erhalten.³⁰ Schutzberechtigten sind damit rechtlich bessergestellt als Zuwanderer und Zuwanderinnen, die über andere Wege nach Deutschland kommen.

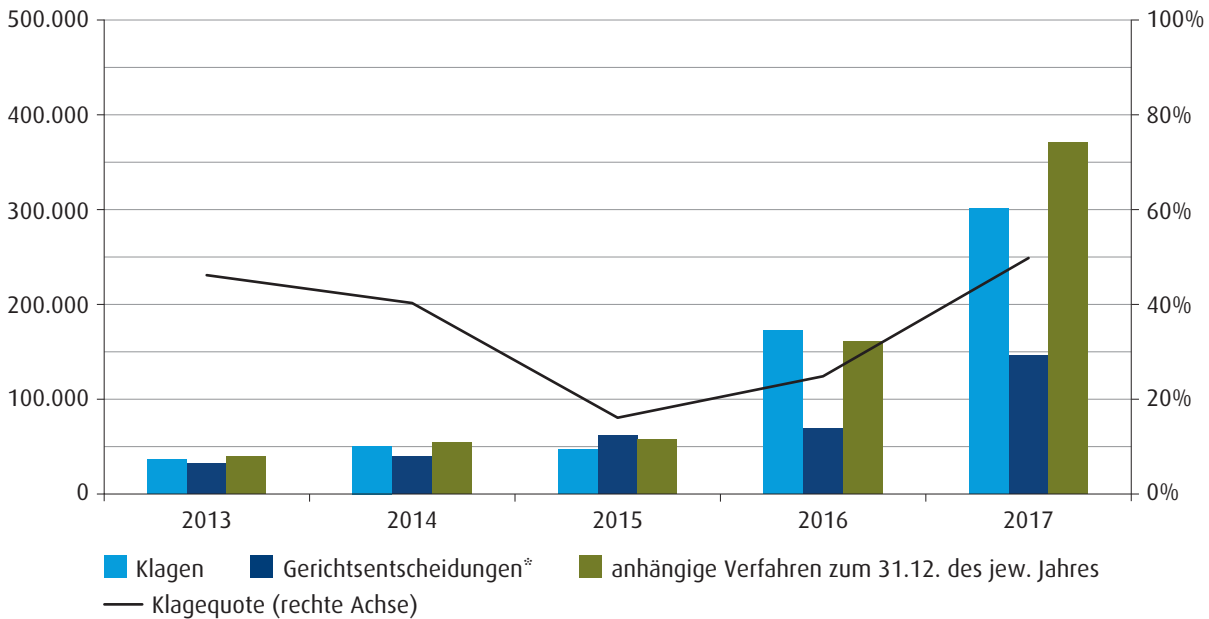
27 Asylgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 02.09.2008 (BGBl. I, S. 1798).

28 Einen Anspruch auf Familiennachzug haben die Betroffenen nur, wenn die Familie nicht in einem anderen Drittstaat zusammengeführt werden kann, zu dem sie selbst oder ihre Familienangehörigen eine persönliche Bindung haben.

29 Dazu gehört beispielsweise, dass die betreffende Person nicht straffällig geworden ist, über einfache Deutschkenntnisse verfügt und ihren Lebensunterhalt mindestens zur Hälfte eigenständig sichern kann (§ 26 Abs. 3 S. 1 AufenthG).

30 Dazu müssen sie u. a. Deutschkenntnisse auf dem Niveau C1 nachweisen und ihren Lebensunterhalt mindestens zu 75 Prozent selbst bestreiten (§ 26 Abs. 3 S. 3 AufenthG).

Abb. A.11 Asylverfahren: Klagen, Gerichtsentscheidungen und anhängige Gerichtsverfahren sowie Klagequoten 2013–2017



Anmerkung: Betrachtet werden Gerichtsverfahren zu Entscheidungen über Asylerst- und -folgeanträge. *Nur erstinstanzliche Entscheidungen.

Quelle: BAMF 2014a: 56; 2015a: 58; 2016d: 58; 2017f: 59; 2018e: 59, 61, 63; eigene Berechnung; eigene Darstellung

Sog. subsidiären Schutz (§ 4 Abs. 1 AsylG) erhalten Personen, wenn ihnen im Herkunftsland – von staatlicher oder nichtstaatlicher Seite – ernsthafter Schaden³¹ droht und sie den Schutz ihres Herkunftslands nicht in Anspruch nehmen können oder wollen. Subsidiär Schutzberechtigte erhalten eine kürzere Aufenthaltserlaubnis als anerkannte Flüchtlinge und Asylberechtigte: Sie gilt nur ein Jahr und kann um jeweils zwei Jahre verlängert werden. Eine Niederlassungserlaubnis können die betreffenden Personen erst nach fünf Jahren beantragen, und zwar unter den allgemein üblichen Voraussetzungen.³² Zudem ist der Familiennachzug für sie eingeschränkt (s. dazu ausführlich Kap. A.3.3). Subsidiärer Schutz wird seit 2016 häufiger vergeben, vor allem an Schutzsuchende aus Syrien, Eritrea und dem Irak. 2015 erhielten diese meist den Flücht-

lingsstatus, weil das BAMF ihre Asylanträge in einem beschleunigten schriftlichen Verfahren anerkannte. Ab 2016 wurden die Anträge wieder jeweils im Einzelfall geprüft.³³

Wenn diese drei Schutzformen – Asylberechtigung, Flüchtlingsschutz und subsidiärer Schutz – nicht greifen, kann in bestimmten Fällen ein Abschiebungsverbot erteilt werden (§ 60 Abs. 5 oder 7 AufenthG).³⁴ Die betreffende Person erhält einen Aufenthaltstitel für ein Jahr; dieser wird verlängert, wenn die Schutzgründe fortbestehen. Zahlenmäßig spielt der Abschiebeschutz kaum eine Rolle: Einen solchen erhalten in der Regel weniger als 5 Prozent der Schutzsuchenden (Abb. A.10). Bei einigen Herkunftsländern wird diese Form des Schutzes jedoch vergleichsweise häufig erteilt, beispielsweise bei Afghanistan (2018: 20,8 %) (BAMF 2019b).

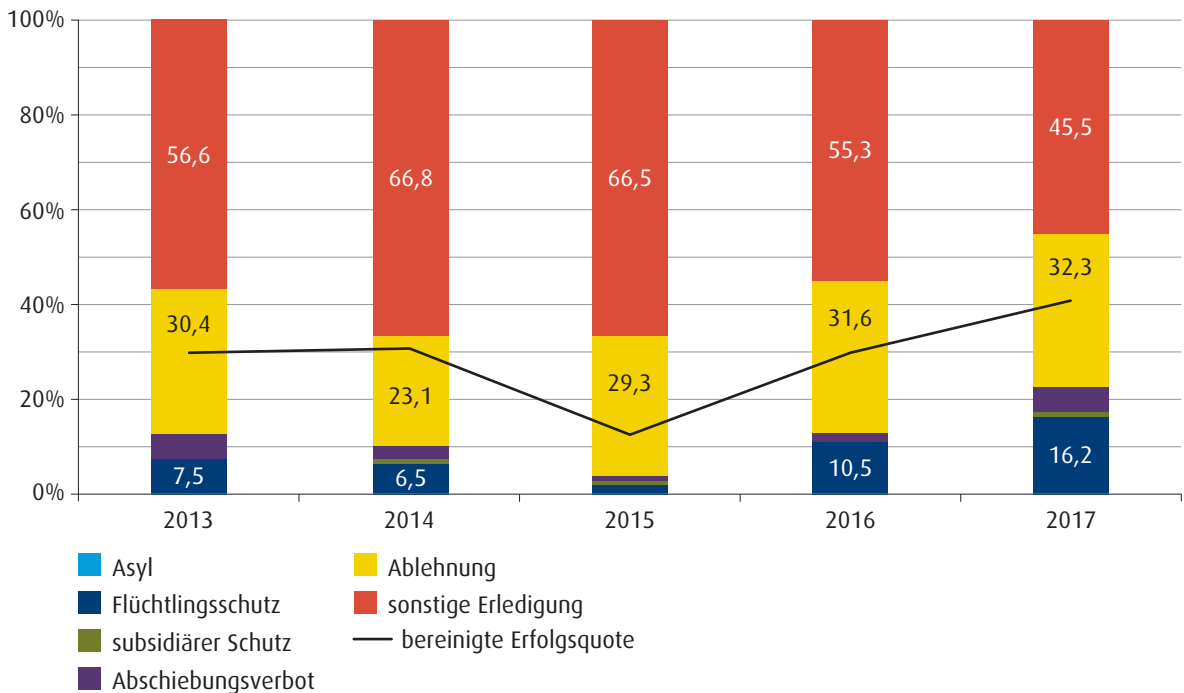
31 Als ernsthafter Schaden gelten die Verhängung oder Vollstreckung der Todesstrafe, Folter sowie unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Bestrafung. Subsidiären Schutz erhalten Menschen auch, wenn durch willkürliche Gewalt im Rahmen eines internationalen oder innerstaatlichen bewaffneten Konflikts ihr Leben oder ihre körperliche Unversehrtheit ernsthaft bedroht ist.

32 Dazu gehört u. a., dass sie ihren Lebensunterhalt eigenständig sichern können und dass sie mindestens 60 Monate lang Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung oder einer vergleichbaren Vorsorgeleistung gezahlt haben (§ 9 AufenthG).

33 Am stärksten wirkte sich dies bei Asylsuchenden aus Syrien aus: Diese erhielten 2015 noch zu 95,8 Prozent den Flüchtlingsstatus (BAMF 2016d: 50). 2016 sank der Anteil auf 56,4 Prozent, im Jahr 2017 waren es nur noch 35,0 Prozent. Zugleich stieg der Anteil derer, die subsidiären Schutz erhielten, auf 41,2 bzw. 56,0 Prozent (BAMF 2017f: 50; 2018e: 52).

34 Ein solcher Fall liegt vor, wenn eine Rückführung in den Herkunftsstaat die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) verletzt oder wenn dort Leib, Leben oder Freiheit der betreffenden Person erheblich gefährdet sind.

Abb. A.12 Gerichtsentscheidungen in Verfahren zu Asylverfahren (Erst- und Folgeanträge) 2013–2017



Anmerkung: Werte unter 5 Prozent sind nicht ausgewiesen. Aufgrund von Rundungen können die Gesamtsummen von 100 Prozent abweichen.

Quelle: BAMF 2014a: 56; 2015a: 58; 2016d: 58; 2017f: 59; 2018e: 61; eigene Berechnung; eigene Darstellung

Gerichtliche Überprüfung

Wenn das BAMF über den Asylantrag entschieden hat, kann die betreffende Person die Entscheidung gerichtlich überprüfen lassen. Zuständig dafür sind die Verwaltungsgerichte. Diese Möglichkeit wird häufig genutzt: Im Jahr 2017 wurde gegen knapp die Hälfte aller Entscheidungen des Bundesamts geklagt (Abb. A.11). Wie das BAMF in den Jahren zuvor waren auch die Verwaltungsgerichte auf den starken Anstieg der Verfahren nicht vorbereitet. Die Zahl der Gerichtsentscheidungen zu Asylverfahren (Erst- und Folgeanträge) stieg zwar zwischen 2013 und 2017 von 30.000 auf fast 150.000 pro Jahr. Dies reichte jedoch an den Anstieg der Klagen nicht heran. So waren bei den Gerichten Ende 2017 über 370.000 Verfahren anhängig (Abb. A.11).

Eine Klage kann unterschiedliche Ziele haben: Wenn der Asylantrag abgelehnt wurde, können die Betroffenen auf dem Rechtsweg versuchen, doch noch einen Schutzstatus zu erlangen oder den Zeitpunkt aufzuschieben, zu dem sie ausreisepflichtig werden. In diesen Fällen ist die Klagebereitschaft besonders hoch: 2017 wurde gegen fast drei Viertel aller ablehnenden Asylbescheide geklagt (BAMF 2018e: 59). In den Jahren 2015 und 2016 wurden sehr viele Asylanträge positiv beschieden, daher war in diesen Jahren die Klagequote deutlich niedriger als in den Jahren davor und danach.

Eine Klage kann aber auch darauf abzielen, einen besseren rechtlichen Status zu erlangen als den, der im Asylverfahren zugestanden wurde. Solche Aufstockungsklagen haben in den letzten Jahren vor allem Personen mit subsidiärem Schutz angestrengt: 2017 klagten fast 40 Prozent derjenigen, denen subsidiärer Schutz zugesprochen wurde, gegen diese Entscheidung; bei den syrischen Staatsangehörigen war es sogar fast die Hälfte (BAMF 2018e: 59).

Insgesamt wird nur ein recht kleiner Teil der angestrengten Klagen positiv beschieden. 2015 hatten 4,2 Prozent der Klagen Erfolg; 2016 waren es 13,1 Prozent. Im Jahr 2017 gaben die Gerichte allerdings mehr als jeder fünften Klage statt (22,2 %; Abb. A.12). Die meisten Verfahren werden aus formalen Gründen beendet oder eingestellt, etwa weil die Klägerinnen und Kläger sie nicht betreiben (z. B. angeforderte Unterlagen nicht vorlegen) oder weil sie ausgereist sind. Betrachtet man nur diejenigen Verfahren, die inhaltlich entschieden wurden, liegt die Erfolgsquote höher: Die sog. bereinigte Erfolgsquote betrug im Jahr 2016 29,4 Prozent und im Jahr 2017 40,4 Prozent.

Besonders erfolgreich waren 2017 Klagen von Personen aus Syrien (47,5 %) und Afghanistan (37,3 %). Klagen von Schutzsuchenden aus sicheren Herkunftsländern (zwischen 0,7 und 3,4 %), aber z. B. auch aus der Rus-

sischen Föderation (2,9 %) oder Nigeria (3,6 %) hatten dagegen sehr selten Erfolg (BT-Drs. 19/1371: 38; eigene Berechnung).

Mehr als 60 Prozent der positiv beschiedenen Klagen im Jahr 2017 waren Aufstockungsklagen gegen den subsidiären Schutzstatus; die meisten davon hatten Schutzsuchende aus Syrien gestellt. Rund die Hälfte aller Aufstockungsklagen war erfolgreich: Den Betroffenen wurde im Ergebnis die Asylberechtigung oder der Flüchtlingsstatus zugesprochen. Die gestiegene Erfolgsquote geht also zum Teil auf die Aufstockungsklagen zurück. Die anderen Verfahren bezogen sich größtenteils auf Klagen gegen ablehnende Entscheidungen. Hier wurden nur rund 12 Prozent zugunsten der Asylsuchenden entschieden (BT-Drs. 19/1371: 38, 45; eigene Berechnung). Auch das ist eine Steigerung im Vergleich zum Vorjahr: Im Jahr 2016 wurden nur 5,0 Prozent aller sonstigen Verfahren (ohne Klagen gegen subsidiären Schutz) positiv beschiedenen (BT-Drs. 18/12623: 58, 64; eigene Berechnung).

A.1.4.3 Fazit und Ausblick: Herausforderungen verlagern sich

Die verfügbaren Daten zum Asylzuzug nach Deutschland erlauben zwei Schlussfolgerungen: **⚠️ Zum einen zeigen die Zahlen, wie groß die Herausforderung war, die die starke und insgesamt unerwartete Flüchtlingszuwanderung für Deutschland bedeutete.** In den Jahren 2015 und 2016 kamen so viele Flüchtlinge ins Land wie nie zuvor; das stellte den Zuzug der frühen 1990er Jahre deutlich in

den Schatten. **⚠️ Zum anderen machen die Zahlen deutlich, dass die Ausnahmesituation im Bereich des Zuzugs und der Bearbeitung von Asylanträgen mittlerweile beendet ist:** Die Zuzugszahlen bewegen sich auf einem mittleren Niveau, und das sollten die Behörden problemlos bearbeiten können. 2015 und 2016 lagen beim BAMF mehrere Hunderttausend unentschiedene Verfahren, doch dieser Verfahrensstau ist weitgehend abgebaut. In den letzten Jahren ist nicht nur die Zahl der Asylanträge insgesamt zurückgegangen. Auch die Herkunftsländer haben sich zum Teil verschoben und die Anerkennungsquote ist gesunken. In den nächsten Jahren muss das BAMF allerdings sehr viele Widerrufsprüfungen durchführen, denn spätestens nach drei Jahren muss geprüft werden, ob die Schutzgründe weiterhin bestehen. Bis 2020 stehen rund 770.000 solcher Verfahren an (Stand: Dezember 2018; BAMF 2018h).³⁵

⚠️ Während der Krisenmodus in der Verwaltung beendet ist, haben die Gerichte mit dem hohen Zuzug der letzten Jahre noch zu tun: Allein durch die schiere Zahl der Asylentscheidungen des BAMF sind auch die Klagen gegen diese Entscheidungen sprunghaft gestiegen. Die Zahl der anhängigen Gerichtsverfahren hat sich zwischen Ende 2013 und Ende 2017 verzehnfacht (Abb. A.11). **⚠️ Die Verwaltungsgerichte waren auf diesen Anstieg ebenso wenig vorbereitet wie zuvor das BAMF.** **➡️ Hier sind Maßnahmen gefragt, die eine rasche Bearbeitung von Klagen gewährleisten und so die Zahl der anhängigen Verfahren zügig reduzieren** (s. dazu Kap. A.4.2.1).

35 Die Frist für die Überprüfung soll daher vorübergehend von drei auf vier oder fünf Jahre verlängert werden.

Weichenstellungen in der Ausbildungs- und Erwerbsmigration

Der Inhalt in Kürze

Im Zentrum des Kapitels steht die Erwerbsmigration. Dieser Bereich der Migrationspolitik wurde von der Öffentlichkeit in den letzten Jahren kaum beachtet, weil die Flüchtlingsmigration sehr stark im Vordergrund stand. Trotzdem gab es auch in diesem Bereich zahlreiche Änderungen. Besonders wichtig war die Einführung der sog. Westbalkan-Regelung. Damit können nun viele Menschen auch ohne Ausbildungsnachweis zuwandern. Dies hat die Anlage der deutschen Erwerbsmigrationspolitik deutlich verändert. Ende 2018 hat das Bundeskabinett zudem nach langer Diskussion ein Fachkräfteeinwanderungsgesetz verabschiedet. Es soll vor allem erleichtern, dass beruflich qualifizierte Fachkräfte zuwandern und Menschen zur Nachqualifikation nach Deutschland kommen können.

Die Hochphase der Gesetzgebung zur Ausbildungs-³⁶ und Erwerbsmigration liegt schon einige Jahre zurück. Rechtliche Änderungen in diesen Bereichen erfolgten vor allem zu Beginn dieses Jahrzehnts. Mit diesen Änderungen hat Deutschland sich in beiden Bereichen stark geöffnet und ist im internationalen Vergleich sogar zu einem der liberalsten Länder für Bildungs- und Erwerbsmigration aufgerückt (s. dazu u. a. OECD 2013; SVR 2015). Ende 2018 wurde nun im Kabinett ein neues Fachkräfteeinwanderungsgesetz (FEG) beschlossen, das den Rahmen der Erwerbsmigration zumindest in einigen Punkten noch zusätzlich erweitert. Sollte das FEG verabschiedet werden, wird das im zweiten und dritten Abschnitt des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) zu Umstrukturierung und einer neuen Systematisierung führen. Es ist absehbar, dass sich dadurch die Paragraphenstruktur verschieben wird. Da das FEG bei Redaktionsschluss zwar vom Kabinett beschlossen, aber noch nicht final verabschiedet war, sind Änderungen der Paragraphennummern, die sich daraus ergeben, in diesem Gutachten nicht berücksichtigt.

A.2.1 Umsetzung von EU-Richtlinien: leichter Zuzug für Ausbildung und Forschung

In den letzten Jahren hat Deutschland seine Bildungs- und Erwerbsmigrationspolitik erheblich gelockert. Dies hängt eng mit der zunehmenden Bedeutung der Europäischen Union für die Rechtsetzung in diesem Bereich zusammen. 2009 wurde die Hochqualifiziertenrichtlinie (RL 2009/50/EG) verabschiedet, die in der Öffentlichkeit vor allem als Blaue Karte EU bekannt ist. Damit begann eine allgemeine Europäisierung der Erwerbsmigrationspolitik, die bis heute anhält und sich mit dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz (s. Kap. A.2.5) noch einmal fortsetzt. Die deutsche Gesetzgebung hatte die Umsetzung der Hochqualifiziertenrichtlinie zudem zum Anlass genommen, das deutsche Recht grundlegend zu erneuern – die Reform ging weit über die rechtlichen Anpassungen hinaus, die die Richtlinie forderte (ausführlich dazu u. a. Thym 2012; 2017; Laubenthal 2014; Bunte/Knödler 2012; Kolb 2017; SVR 2018c).³⁷ Mittlerweile wurden für die Bereiche Erwerbs- und Ausbildungsmigration weitere EU-Richtlinien verab-

36 Als Ausbildungsmigration werden hier alle Formen der Zuwanderung zum Zweck der Ausbildung verstanden. Der Begriff wird also in der gleichen Weise verwendet wie Bildungsmigration: Er umfasst sowohl schulische als auch berufliche und akademische Ausbildung.

37 Gesetz zur Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie der Europäischen Union vom 01.06.2012 (BGBl. I, S. 1224).

schiedet und umgesetzt.³⁸ Zwar haben sie bei Weitem nicht so grundlegende Auswirkungen wie die Hochqualifiziertenrichtlinie. Sie führen aber sowohl im Bereich der Ausbildung wie in dem der Erwerbstätigkeit zu einer weiteren Öffnung, die teilweise auf Vorgaben der EU zurückgeht.

Ausbildung: Rechtsanspruch auf Studium, ‚Spurwechsel‘ bei Studienabbruch

Bei der Ausbildungsmigration ist zu unterscheiden zwischen Hochschulausbildung und beruflicher Ausbildung. Im Bereich der universitären Ausbildung ist Deutschland im internationalen Vergleich sehr offen für Studierende sowie Hochschulabsolventen und -absolventinnen aus Drittstaaten (s. dazu u. a. SVR 2015: 44–49). Zuziehen können aber auch Jugendliche aus Drittstaaten, die sich für eine berufliche Ausbildung interessieren (§ 16b Abs. 1 sowie § 17 AufenthG). Dafür gibt es allerdings weniger Möglichkeiten als für Studierende (s. dazu SVR 2018c: 57–59; Weizsäcker/Neundorff 2017). Die Richtlinie 2016/801/EU, die unter dem Akronym REST-Richtlinie bekannt ist, bezieht sich nur auf den Bereich der tertiären Ausbildung.³⁹ Anlässlich der Umsetzung der Richtlinie wurden aber auch im Bereich der beruflichen Ausbildung die rechtlichen Regelungen geändert.⁴⁰

Für internationale Studierende ändert sich durch die Richtlinienumsetzung wenig (so auch Weizsäcker 2018: 50). Allerdings haben sie unter bestimmten Voraussetzungen nun einen Rechtsanspruch darauf, dass ihnen eine Aufenthaltserlaubnis zu Studienzwecken erteilt wird, etwa wenn die Ausbildungseinrichtung sie zulässt (§ 16 Abs. 1 AufenthG). Zuvor war dies eine Ermessensfrage.⁴¹ Auch der ‚Spurwechsel‘ nach dem Studienabschluss wurde in einen Anspruch umgewandelt (§ 16 Abs. 4 AufenthG a. F. bzw. § 16 Abs. 5 AufenthG): Ausländische Studierende haben nun einen Rechtsanspruch darauf, dass nach Abschluss des Studiums ihre Aufenthaltserlaubnis bis zu 18 Monaten verlängert wird. In dieser Zeit können sie einen Arbeitsplatz suchen, der ihrer Qualifikation entspricht. Schließlich regelt das Umsetzungsgesetz umfas-

send, inwieweit Studierende aus Drittstaaten sich innerhalb der EU bewegen können (§ 16a AufenthG, s. auch Art. 27 u. 31 RL 2016/801/EU). Im Zentrum steht dabei ein neuartiges Mitteilungs- bzw. Meldeverfahren, das vom BAMF koordiniert wird. Studierende aus Drittstaaten, die an einer Hochschule im EU-Ausland zugelassen sind, benötigen nun keinen Aufenthaltstitel mehr, wenn sie für höchstens 360 Tage nach Deutschland kommen wollen.

Möglich ist nun noch ein anderer ‚Spurwechsel‘, den die Richtlinie nicht vorgeschrieben hatte: Nach dem neu gefassten § 16 Abs. 4 AufenthG können Personen aus Drittstaaten nun von einem nicht abgeschlossenen Hochschulstudium in eine berufliche Ausbildung wechseln. Dafür müssen die Bedingungen nach § 16b Abs. 2 AufenthG oder § 17 AufenthG erfüllt sein, und die Ausbildung muss sich auf einen Beruf richten, den die BA auf der Positivliste als Engpassberuf führt (§ 39 Abs. 2 Nr. 2 AufenthG).

❗ **Die neue Möglichkeit des ‚Spurwechsels‘ beschränkt sich auf bestimmte Berufsgruppen. Trotzdem ist sie aus der Sicht des SVR ein wichtiger Schritt, denn sie erweitert für Drittstaatsangehörige die Möglichkeiten einer beruflichen Ausbildung und gleicht sie denen der tertiären Bildung an.** Im Jahresgutachten 2018 hat der SVR (2018c: 51–59) noch weitere Vorschläge diskutiert, um die Einwanderung in eine berufliche Ausbildung zu erleichtern. Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz sieht dazu an verschiedenen Stellen Verbesserungen vor. An der Vorrangprüfung als Voraussetzung für die Einwanderung in eine Ausbildung hält es allerdings fest.⁴²

Erwerbstätigkeit: mehr Möglichkeiten für Forschende, Änderungen durch die Umsetzung von Saisonarbeitnehmer- und ICT-Richtlinie

Die Umsetzung der REST-Richtlinie hat die Rechtsposition einer bestimmten Gruppe von Forschenden gestärkt. Nach § 20 AufenthG hatten zuvor Forschende in bestimmten Einrichtungen unter bestimmten Voraussetzungen einen Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis. Diese Einrichtungen mussten vom BAMF nach § 38a AufenthV zertifiziert sein. Mit der Umsetzung der REST-

38 Im Einzelnen sind das die REST-Richtlinie, die ICT-Richtlinie und die Saisonarbeitnehmerrichtlinie; alle drei wurden durch das Gesetz zur Umsetzung aufenthaltsrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union zur Arbeitsmigration vom 12.05.2017 (BGBl. I, S. 1106) umgesetzt.

39 Die REST-Richtlinie ersetzt die bisherigen EU-Richtlinien zu Studierenden und Forschenden. Sie enthält Bestimmungen zum Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zu Forschungs- oder Studienzwecken, für ein Praktikum, zur Teilnahme an einem Freiwilligendienst, einem Schüleraustauschprogramm oder Bildungsvorhaben und für eine Au-pair-Tätigkeit.

40 Im Rahmen der Umsetzung der Hochqualifiziertenrichtlinie wurde ähnlich verfahren: Hier wurden nicht nur die Bestimmungen der Richtlinie umgesetzt, die sich allesamt auf die nachfrageorientierte Erwerbsmigration beziehen. Vielmehr wurde bei der Gelegenheit z. B. auch § 18c ins Aufenthaltsgesetz eingefügt. Damit können akademisch ausgebildete Fachkräfte einen Arbeitsplatz suchen; er fällt also in den Bereich der anbotsorientierten Steuerung.

41 Weiterhin als Ermessensnormen gefasst sind § 16 Abs. 6 AufenthG, der den Aufenthalt für studienvorbereitende Maßnahmen, Studienkollegs, ein Teilzeitstudium, einen Sprachkurs zur Studienvorbereitung oder ein studienvorbereitendes Praktikum regelt, sowie Abs. 7 (Studienbewerbung) und Abs. 9 (Studium für anerkannte Flüchtlinge). Diese Fälle werden von der REST-Richtlinie nicht erfasst. Anders als beim ‚klassischen‘ Vollzeitstudium (§ 16 Abs. 1 AufenthG) sind innereuropäische Mobilitätsrechte hierfür nicht vorgesehen.

42 Berichte und Einschätzungen aus der Praxis weisen aber darauf hin, dass man nicht zu viel erwarten sollte, auch wenn die rechtlichen Bedingungen für Einwanderung in eine Ausbildung weiter gelockert werden. Frühere Pilotprojekte dazu haben gezeigt, dass solche Projekte äußerst betreuungsintensiv sind, nicht zuletzt, weil die Auszubildenden in der Regel noch minderjährig sind.

Richtlinie wurde diese Regelung auf Beschäftigte in nicht entsprechend zertifizierten Einrichtungen erweitert (§ 20 Abs. 1 Nr. 1b AufenthG). Damit können nun auch kleinere Start-up-Unternehmen, die Forschung betreiben, den ‚Forscherparagrafen‘ personalpolitisch nutzen. Außerdem wurden die Vorschriften zum Nachweis der Sicherung des Lebensunterhalts angepasst und eine spezielle Regelung eingeführt, wonach die betreffenden Personen nach Abschluss des Forschungsprojekts für eine begrenzte Zeit im Land bleiben können, um eine neue Anstellung zu suchen (§ 20 Abs. 7 AufenthG).⁴³

Zu dem Richtlinienpaket, das im Sommer 2017 umgesetzt wurde, gehörte auch die ICT-Richtlinie (RL 2014/66/EU) über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen im Rahmen eines unternehmensinternen Transfers. Diese Richtlinie und ihre Umsetzung sind ein Musterbeispiel dafür, wie rechtliche Regelungen durch EU-Recht komplizierter werden: Es mussten u. a. zwei neue Aufenthaltstitel eingeführt werden, die ICT-Karte und die ICT-Karte mobil (§ 4 Abs. 1 S. 2 Nr. 2b u. 2c AufenthG).⁴⁴ Diese beziehen sich auf unterschiedliche Personenkreise: Die ICT-Karte gilt für Drittstaatsangehörige, die innerhalb eines Unternehmens aus einem Drittstaat nach Deutschland kommen, die ICT-Karte mobil für Drittstaatsangehörige, die in einem anderen EU-Mitgliedstaat beschäftigt sind und von dort nach Deutschland kommen. Die vorgenommenen Änderungen ergänzen die vorher schon bestehenden Regelungen dazu im Aufenthaltsgesetz und in der Beschäftigungsverordnung (s. dazu ausführlich Klaus 2015).

Umgesetzt wurde im Sommer 2017 schließlich auch die Saisonarbeitnehmerrichtlinie (RL 2014/36/EU). Die Beschäftigung von Saisonarbeitskräften aus Drittstaaten setzt u. a. voraus, dass die BA sich mit der Arbeitsverwaltung des Herkunftsstaats abspricht (§ 15a Abs. 1 BeschV). Solche Vermittlungsabsprachen gibt es derzeit nicht; insofern besteht diese Möglichkeit aktuell nur auf dem Papier.⁴⁵ Sie könnte allerdings in derselben Funktion aktiviert werden wie die sog. Westbalkan-Regelung, die derzeit quantitativ wichtigste Zuzugsoption im Bereich der Erwerbsmigration (s. zur Inanspruchnahme dieser Regelung Kap. A.1.1.2). Diese Möglichkeit der Beschäftigung von Saisonarbeitskräften wird in Kap. A.2.4 ausführlich behandelt.

A.2.2 Das „Punktebasierte Modell für ausländische Fachkräfte“ (PuMa): wertvolle Erkenntnisse aus einem gescheiterten Experiment

Im Frühjahr 2016 kündigte die baden-württembergische Landesregierung an, dass sie in Absprache mit dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) für Baden-Württemberg ein „Punktebasiertes Modell für ausländische Fachkräfte“ (PuMa) einführen wolle. Das kam für viele vollkommen überraschend, denn das Instrument des Punktesystems war aus der politischen Diskussion lange Jahre fast völlig verschwunden, nachdem die Verabschiedung des Zuwanderungsgesetzes in seiner ersten Fassung gescheitert war.⁴⁶ Der Landesminister für Finanzen und Wirtschaft, Nils Schmid, der 2016 für die Durchführung von PuMa verantwortlich war, bezeichnete das Programm sogar als „Probelauf für ein Einwanderungsgesetz“ (zitiert nach Kolb 2016: 137).

Das Programm startete im Oktober 2016. Ein Blick auf seine Anlage macht allerdings schnell die Grenzen von PuMa deutlich. Denn es handelt sich mitnichten um ein umfassendes Punktesystem, das unter bestimmten Umständen auch Personen ohne Arbeitsvertrag die Einreise ermöglicht, wie es die Vorbilder in Kanada, Neuseeland oder Australien vorsehen.⁴⁷ Vielmehr erweitert PuMa eher kleinteilig die Möglichkeiten für Fachkräfte, mit einer im Ausland absolvierten Berufsausbildung in Deutschland zu arbeiten, die 2013 mit der Reform der Beschäftigungsverordnung geschaffen wurden. Bislang – dies soll aber mit dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz geändert werden – können das nur Personen, die drei Bedingungen erfüllen:

- (1) Sie können einen Arbeitsplatz vorweisen, der ihrer Qualifikation entspricht (bzw. ein entsprechendes Angebot).
- (2) Es wurde anerkannt, dass ihre im Ausland erworbene berufliche Qualifikation deutschen Ausbildungsstandards entspricht.
- (3) Die Bundesagentur für Arbeit hat festgestellt, dass es bei dem betreffenden Beruf arbeitsmarkt- und integrationspolitisch vertretbar ist, Stellen mit ausländischen Bewerbern und Bewerberinnen zu besetzen.

43 Vgl. hierzu ausführlich SVR 2018c: 43–45; des Weiteren von Diest 2017.

44 Damit steigt die Zahl der Aufenthaltstitel auf sieben. Im Einzelnen sind dies das Visum, die Aufenthaltserlaubnis, die Niederlassungserlaubnis, die Niederlassungserlaubnis EU, die Blaue Karte EU und die beiden ICT-Karten.

45 Frühere entsprechende Absprachen bezogen sich ab 1993 auf Staaten, die mittlerweile Mitgliedstaaten der EU sind. Deren Staatsangehörige können nun im Zuge der Arbeitnehmerfreizügigkeit nach Deutschland kommen.

46 Diese erste Fassung (§ 20 AufenthG a. F.) war 2002 beschlossen worden, doch dann erklärte das Bundesverfassungsgericht ihr Zustandekommen für verfassungswidrig (BVerfG, Urt. v. 18.12.2002, Az. 2 BvF 1/02).

47 Für die Einführung eines klassischen Punktesystems hätte das Aufenthaltsgesetz geändert werden müssen. PuMa dagegen kann nach Auffassung des BMAS auch bei der bestehenden Rechtslage durchgeführt werden.

zen (§ 6 Abs. 2 Nr. 2 BeschV). Die Berufe, für die das zutrifft, sind auf der Positivliste aufgeführt.⁴⁸

PuMa setzt bei Bedingung (3) an und lockert die bisherige Beschränkung auf Engpassberufe: Rechtlich muss weiterhin nachgewiesen werden, „dass die Besetzung der offenen Stellen mit ausländischen Bewerbern arbeitsmarkt- und integrationspolitisch verantwortbar ist“ (§ 6 Abs. 2 Nr. 2 BeschV). Wenn im Ausland ausgebildete Fachkräfte keinen Engpassberuf haben, können sie diesen Nachweis aber im Rahmen von PuMa auch dadurch erbringen, dass sie Deutschkenntnisse auf einem bestimmten Niveau nachweisen oder andere Kriterien erfüllen, die als wichtig für Integration gelten.⁴⁹

Bezogen auf Fachkräftegewinnung ist PuMa eindeutig ein Fehlschlag, denn seine Effekte sind kaum nachweisbar: Vom Projektbeginn im Herbst 2016 bis zum Oktober 2018 wurden auf dieser Basis fünfzehn (!) Aufenthaltserlaubnisse erteilt.⁵⁰ **Das Programm hat jedoch wichtige Erkenntnisse über die Erfolgsfaktoren von Zuwanderungspolitik geliefert. Denn als (misslungenes) Experiment zeigt es sehr klar, wo die Schwächen der deutschen Erwerbsmigrationspolitik im Bereich beruflich qualifizierter Fachkräfte nicht liegen: PuMa soll die Beschränkung auf Mangelberufe ausgleichen, die den Zuzug beruflich ausgebildeter Fachkräfte behindert (Bedingung 3). Die eigentliche Barriere für diese Fachkräfte besteht aber in dem Nachweis, dass ihre im Ausland erworbene Qualifikation einer deutschen Ausbildung gleichwertig ist (Bedingung 2). Der PuMa-Ansatz läuft damit faktisch ins Leere. Diese Erkenntnis wurde bereits im SVR-Jahresgutachten 2018 detailliert dargestellt (SVR 2018c: 51–80; für eine rechtspolitische Einordnung des Programms insgesamt s. Bunte/Knödler 2018; Lehner/Kolb 2018: 181–187). Auf dieser Basis hat der SVR in dem Gutachten einen Reformvorschlag entwickelt: Im Rahmen des „Nimm 2+“-Programms sollte es künftig möglich sein, einen fehlenden Gleichwertigkeitsnachweis durch andere Kriterien auszugleichen (z. B. Sprachkenntnisse).**

A.2.3 Die Westbalkan-Regelung: kleine Rechtsänderung mit enormer Wirkung?

In den hier betrachteten Zeitraum der letzten fünf Jahre fällt auch eine Regelung, die empirisch das genaue Gegenteil zu PuMa war: die sog. Westbalkan-Regelung (§ 26 Abs. 2 BeschV). Sie wurde in Deutschland binnen Kurzem zu der am meisten nachgefragten Möglichkeit der Erwerbszuwanderung (s. Kap. A.1.1.2). Die Regelung privilegiert Personen mit bestimmten Staatsangehörigkeiten. Damit wird ein Steuerungsinstrument genutzt, das im deutschen Recht seit Langem bekannt ist, aber die meiste Zeit nur eine Nebenrolle gespielt hat.⁵¹ Eine solche Privilegierung in Form einer „Best Friends“-Regel“ (Ponert 2018: Rn. 69) gab es bereits in den 1990er Jahren zu Zeiten der Anwerbestoppausnahmereverordnung (§ 9 ASAV). Als diese von der Beschäftigungsverordnung abgelöst wurde, übernahm man diese Regelung in § 34 BeschV a. F.; von dort ‚migrierte‘ sie bei der Reform der Beschäftigungsverordnung 2013 schließlich in § 26 BeschV. Danach können Staatsangehörige bestimmter Länder nach Deutschland einreisen, um jede Art von Beschäftigung aufzunehmen. Diese Länder haben zum einen besonders stabile außen- und wirtschaftspolitische Beziehungen zu Deutschland, zum anderen kommen von dort traditionell wenig Migranten und Migrantinnen.⁵² Eine bestimmte Qualifikation wird von Staatsangehörigen dieser Länder nicht verlangt. Die einzige Voraussetzung ist eine Zustimmung der BA nach § 39 AufenthG. Die BA prüft also nicht nur die Arbeitsbedingungen, sie führt auch eine Vorrangprüfung durch. Damit stellt sie sicher, dass keine bevorzugten Arbeitskräfte zur Verfügung stehen, die sich bereits in Deutschland aufhalten.

Die sog. Westbalkan-Regelung lehnt sich rechtstechnisch an diese seit vielen Jahren bestehende Option an: Danach können (befristet bis Ende 2020) Personen aus Albanien, Bosnien und Herzegowina, dem Kosovo, Mazedonien, Montenegro und Serbien unabhängig von ihrem Qualifikationsniveau einreisen und eine Erwerbstätigkeit aufnehmen, sofern sie einen Arbeitsvertrag haben und die genannten Voraussetzungen erfüllt sind.

48 Beruflich qualifizierte Fachkräfte können außerdem zuwandern, wenn die BA entsprechende Absprachen mit den Arbeitsverwaltungen der Herkunftsländer getroffen hat (§ 6 Abs. 2 Nr. 1 BeschV).

49 Deutschkenntnisse auf dem Niveau B2 können die Ausbildung in einem Mangelberuf vollständig ausgleichen. Grundsätzlich kommen für PuMa auch Personen mit Deutschkenntnissen auf dem Niveau A2 oder B1 in Frage. Dann müssen sie allerdings zusätzliche Bedingungen erfüllen, z. B. Englisch oder Französisch sprechen oder Verwandte in Deutschland haben. Für Details s. www.regional-skilled-workers-initiative.de (30.01.2019).

50 Das Institut für angewandte Wirtschaftsforschung (IAW) führt derzeit im Auftrag des BMAS eine Evaluation durch, um die Ursachen für diese enttäuschenden Zahlen zu ermitteln. Die BA führt die geringe Anzahl der über PuMa zugewanderten Personen in einem Sachstandsvermerk darauf zurück, dass das Programm im Ausland zu wenig bekannt gewesen sei, zudem sei die Anerkennung der im Ausland erworbenen Qualifikationen für viele zu teuer.

51 Eine Form einer solchen Privilegierung mit negativem Vorzeichen ist § 38 BeschV: Bei Staatsangehörigen bestimmter Länder (die in einer Anlage zu dieser Norm benannt werden) darf im Bereich der Gesundheits- und Pflegeberufe nur die BA Stellen vermitteln. Dies soll verhindern, dass aus Ländern, in denen Personal im Gesundheitssektor besonders knapp ist, aktiv und unkontrolliert Fachkräfte abgeworben werden.

52 Im Einzelnen sind dies Andorra, Australien, Israel, Japan, Kanada, Südkorea, Monaco, Neuseeland, San Marino und die USA.

Das Vorbild wurde hier allerdings um einen besonderen Passus ergänzt: Danach erhalten Staatsangehörige der Westbalkanländer keinen Aufenthaltstitel zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit, wenn sie „in den letzten 24 Monaten vor Antragstellung Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz bezogen ha[ben]“ (§ 26 Abs. 2 S. 3 BeschV).⁵³ Hier zeigt sich die politische Motivation der sog. Westbalkan-Regelung: Sie soll Menschen aus den Westbalkanstaaten signalisieren, dass ein Asylverfahren wenig Aussicht auf Erfolg hat und ein Zuzug über andere Regelungen für sie besser geeignet ist. Diese Regelung ist also gewissermaßen die Rückseite dessen, dass zeitgleich beschlossen wurde, die Liste der sicheren Herkunftsländer um genau diese Staaten zu erweitern (s. dazu ausführlich Kap. A.4.2). Ob der beabsichtigte „Tausch von Arbeit gegen Asyl“ (Langenfeld 2015: 193) und damit die teilweise Entflechtung der *mixed migration flows* gelingt, ist allerdings unsicher (s. dazu Kap. A.1 sowie SVR 2017a: 77; s. auch Thym 2017: 299). Genauereres könnte die Evaluation der Maßnahme zeigen, die das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) derzeit durchführt; sie soll Ende 2019 vorliegen.

➔ **Der SVR unterstützt grundsätzlich die Idee, bei einer Neuordnung der Migrationspolitik Fehlanreize zu korrigieren und dabei Beschränkung mit Öffnung zu verbinden.** Zudem ist die Einführung der sog. Westbalkan-Regelung politisch interessant. Denn sie konnte die Blockade dagegen durchbrechen, dass bestimmte Herkunftsländer für sicher im Sinne des § 29a AsylG erklärt werden. Die Liste sicherer Herkunftsstaaten ist ein asylpolitisches Steuerungsinstrument, dem besonders Bündnis 90/Die Grünen traditionell kritisch gegenüberstehen. Die Einführung der ‚Westbalkan-Regelung‘ war ein nicht unwesentlicher Teil in einem Paket von Leistungen,⁵⁴ das Landesregierungen mit Beteiligung von Bündnis 90/Die Grünen ermöglichte, dieser Erweiterung der Liste sicherer Herkunftsstaaten im Bundesrat zuzustimmen. Die Mehrheitsverhältnisse in Bundestag und Bundesrat sind weiterhin unterschiedlich.⁵⁵ Damit stellt sich zwangsläufig die Frage, inwieweit es empfehlenswert ist, die ‚Westbalkan-Regelung‘ auf andere Länder auszudehnen, um einen politischen Kompromiss zu finden und die *mixed migration flows* weiter zu entflechten. Die technische Umsetzung wäre einfach. So müssten etwa für eine Maghreb-Rege-

lung nur die betreffenden Staaten in § 26 Abs. 2 BeschV ergänzt werden.

A.2.4 Was ist das „aber“ bei „Nein, aber ...“? Kopplung von strikterer Asylpolitik und Arbeitsmarktöffnung

➔ **Der SVR unterstützt grundsätzlich die Idee, Asyl- und Erwerbsmigration zu entkoppeln.** Das Asylsystem sollte Personen vorbehalten bleiben, bei denen zumindest die Möglichkeit besteht, dass sie als schutzbedürftig anerkannt werden. Entsprechend sollte Menschen aus Ländern mit sehr niedrigen Anerkennungsquoten signalisiert werden, dass ein Antrag auf Schutz nahezu aussichtslos ist (das geschieht z. B. durch die Liste der sicheren Herkunftsländer, s. Kap. A.4.2). Es ist dann nur konsequent, Menschen aus Ländern mit niedrigen Anerkennungsquoten von Integrationsmaßnahmen auszuschließen, die anerkannten Flüchtlingen eröffnet werden.

➔ **Wenn Personen mit geringen Bleibechancen für den Weg des Asyls ein schlichtes „Nein“ signalisiert wird, greift das als migrationspolitisches Programm aber nach Ansicht des SVR zu kurz.** Vielversprechender ist eine Politik des „Nein, aber ...“ wie die sog. Westbalkan-Regelung in Kombination mit der Erklärung zu sicheren Herkunftsländern. Zugleich warnt der SVR davor, die ‚Westbalkan-Regelung‘ als Blaupause zu betrachten, die sich einfach auf weitere migrationspolitische Reformen übertragen lässt. So kann man z. B. nicht einfach nach demselben Muster eine ‚Maghreb-Lösung‘ einführen, falls die Länder Nordafrikas ebenfalls zu sicheren Herkunftsländern erklärt werden. Darauf verweisen auch Fachleute aus der Praxis, die der SVR im Rahmen einer Anhörung zu dieser Regelung zurate gezogen hat.

❗ **Denn die ‚Westbalkan-Regelung‘ beruht auf zwei sehr speziellen Voraussetzungen, die für den Westbalkan erfüllt sein mögen, aber nicht notwendigerweise auch für den Maghreb (und andere Staaten):** Zum einen ist § 26 Abs. 2 BeschV ein reines Arbeitgeberprogramm. Die entscheidenden Akteurinnen der Erwerbsmigration sind hier die Unternehmen. Der Staat spielt kaum eine Rolle. Er führt nur noch die Vorrangprüfung durch, die aber durch die Genehmigungsfiktion in § 36 Abs. 2 BeschV

53 Eine Ausnahmeregelung gilt für „Antragsteller, die nach dem 1. Januar 2015 und vor dem 24. Oktober 2015 einen Asylantrag gestellt haben, sich am 24. Oktober 2015 gestattet, mit einer Duldung oder als Ausreisepflichtige im Bundesgebiet aufgehalten haben und unverzüglich ausreisen“ (§ 26 Abs. 2 S. 4 BeschV).

54 Darüber hinaus versprach der Bund weitere Hilfen, um die Flüchtlingsbetreuung zu finanzieren und zusätzliche Deutschkurse anzubieten.

55 Die Regierungsparteien CDU, CSU und SPD, die in der aktuellen Legislaturperiode im Bundestag die Mehrheit stellen, haben im Bundesrat selbst dann keine Mehrheit, wenn man die FDP mitrechnet, die an einigen Landesregierungen beteiligt ist und eine Erweiterung der Liste sicherer Herkunftsstaaten (z. B. um die Länder des Maghreb sowie Georgien) unterstützen würde. Die baden-württembergische Landesregierung aus Grünen und CDU hat bereits signalisiert, dass sie einer geplanten Erweiterung zustimmen wird (s. Kap. A.4.2.2). Für eine Mehrheit im Bundesrat müsste sich also nur noch eine weitere Landesregierung anschließen, an der entweder die Grünen oder die Linkspartei beteiligt sind.

eingeschränkt ist.⁵⁶ Speziell für die Westbalkanländer mag diese De-facto-Privatisierung der Erwerbsmigrationspolitik funktionieren, weil es gerade in Süddeutschland ethnische Netzwerke gibt, die den Staat und die BA als Vermittlungsinstanz ersetzen können. Denn Staatsbürgerinnen und Staatsbürger aus dem Westbalkan sind nicht nur ab den 1960er Jahren als ‚Gastarbeiter‘ eingereist, sondern auch Anfang der 1990er Jahre nach dem Zerfall Jugoslawiens. **❶ Für andere Staaten und vor allem die Maghreb-Länder bestehen solche dichten Netzwerke bislang nicht. Sie sind aber für das Job-matching im Bereich der niedrig qualifizierten Tätigkeiten erfahrungsgemäß wichtig. Damit stellt sich die Frage, wie Beschäftigungsverhältnisse zwischen deutschen Unternehmen und Arbeitskräften aus dem Maghreb ohne diese Netzwerke zustande kommen könnten.** Man kann für diese Länder kaum davon ausgehen, dass sich das allein durch den Markt bzw. die Arbeitgeber und Arbeitgeberinnen reguliert.

Dass über die sog. Westbalkan-Regelung so viele Menschen als Arbeitskräfte nach Deutschland kommen wollen, dürfte zudem direkt damit zusammenhängen, dass abgelehnte Asylbewerber und -bewerberinnen in diese Länder weitgehend problemlos zurückgeführt werden können.⁵⁷ Das macht es für Personen, die nicht im asylrechtlichen Sinne schutzbedürftig sind, wenig attraktiv, über den Asylkanal nach Deutschland zu kommen. Die bereitwillige Rücknahme eigener Staatsangehöriger hängt wiederum zum Teil damit zusammen, dass die Westbalkanstaaten EU-Beitrittskandidaten sind. Die Länder des Maghreb sind in dieser Hinsicht sehr viel weniger kooperativ, auch wenn hier in letzter Zeit Fortschritte erzielt wurden (s. Kap. A.5.2). **❷ Solange eine Rückführung nicht regelmäßig erfolgt, bleibt insbesondere die Einreise über den Weg des Asyls attraktiv. Damit ist fraglich, ob ein neuer legaler Migrationskanal, der immerhin eine Arbeitsplatzzusage voraussetzt, gemischte Wanderungen wirklich entflechten könnte.**

Die ‚Westbalkan-Regelung‘ lässt sich somit nicht unmittelbar übertragen. Zugleich erfordern die vorhandene Nachfrage und das Interesse der Herkunftstaaten an Zuwanderungsoptionen aber eine migrationspolitische Antwort. **❸ Hier ist nach Ansicht des SVR ein Ansatz mit mehreren Komponenten zu erwägen. Dabei sollte nach Qualifikationsgruppen unterschieden werden. Möglich**

wären z. B. Stipendienprogramme für Studierende aus den betroffenen Ländern. Für bestimmte Länder könnte zudem die Einwanderung in eine betriebliche Ausbildung erleichtert werden. So ließen sich Fehlanreize für Migration vermeiden und zugleich die Zuwanderung von Fachkräften verbessern. Diese Optionen richten sich an qualifizierte Personen. **❹ Daneben sollte das Paket auch niedrig qualifizierten Personen Zuwanderung ermöglichen. Dafür kann zwar nicht einfach die Westbalkan-Lösung übertragen werden. Man könnte aber eine andere Option der Erwerbsmigrationspolitik anwenden, die derzeit nicht genutzt wird: Angehörige solcher Staaten könnten als Saisonarbeitskräfte angeworben werden** (§ 18 Abs. 3 AufenthG i. V. m. § 15a BeschV). Vor allem Unternehmerverbände äußern immer wieder einen entsprechenden Bedarf, denn Saisonarbeitskräfte kommen derzeit besonders aus mittel- und osteuropäischen Ländern. Dort hat sich aber die Arbeitsmarktsituation erheblich verbessert; dadurch wird eine Saisontätigkeit in Deutschland immer weniger attraktiv. Diese Option setzt voraus, dass die BA und die Arbeitsverwaltung der Herkunftstaaten sich über die Auswahl und das Vermittlungsverfahren verständigen (§ 15a Abs. 1 BeschV). Zudem kann die BA eine Obergrenze festlegen (§ 39 Abs. 6 S. 3 AufenthG). Solche Vermittlungsabsprachen gibt es derzeit nicht. Sie könnten jedoch als Teil einer „Nein, aber ...“-Politik (neu) aufgelegt werden. Über solche Programme könnten z. B. Staatsangehörige aus dem Maghreb als Saisonarbeitskräfte nach Deutschland kommen; zugleich würden ihre Herkunftsländer als sicher im Sinne von § 29a AsylG gelistet und damit der Zuzugskanal über das Asyl ‚verengt‘.

❺ Diese Lösung hätte den Vorteil, dass der Staat bei der Erwerbszuwanderung nicht – wie bei der ‚Westbalkan-Regelung‘ – nur als Statist fungiert (§ 26 Abs. 2 BeschV). Das Job-matching würde in diesem Fall vor allem die BA übernehmen, während es bei Staatsangehörigen der Westbalkanländer offenbar über die bestehenden Netzwerke funktioniert. Dadurch könnte der Staat auch besser als bei reinen Arbeitgeberlösungen kontrollieren, wer über diese Regelung einreist. Die Rolle der Arbeitgeber und Arbeitgeberinnen wie auch die Anbindung an den Arbeitsmarkt blieben dennoch gewahrt. Denn die Voraussetzung für den Zuzug wäre weiterhin ein Arbeitsvertrag bzw. ein Betrieb, der eine bestimmte Person als Saisonarbeitskraft beschäftigen will.

56 Wie Berichte aus der Praxis zeigen, kann die Prüfung gleichwertiger Arbeitsbedingungen allerdings durchaus ein Problem sein. Dies ist etwa der Fall, wenn die BA Abweichungen in der Lohnhöhe feststellt und deshalb die Zustimmung verweigert. Konkret setzen die Behörden bei der „ortsüblichen Bezahlung“ mitunter die unterste Stufe des Tariflohns als entscheidende Untergrenze an und übertragen diesen Maßstab auch auf nicht tarifgebundene Unternehmen. Das kann für Unternehmen problematisch sein, denn sowohl Flüchtlinge wie auch Arbeitskräfte, die über die ‚Westbalkan-Regelung‘ angeworben werden, sind in der ersten Zeit ihrer Tätigkeit üblicherweise deutlich weniger produktiv als Beschäftigte, die schon länger zum Betrieb gehören. Eine gleiche Lohneinstufung, die für die Gleichwertigkeitsprüfung entscheidend ist, kann also in den Betrieben für Unmut sorgen.

57 Die Bundesregierung (2017c) schrieb dazu bereits im April 2017: „Hauptherkunftsländer der Ausreisepflichtigen bleiben die Länder des Westbalkans (Serbien, Albanien, Kosovo). Die Zusammenarbeit mit diesen Staaten bei Rückführungen verläuft weitgehend reibungslos.“

A.2.5 Abschied von der ‚akademischen Arroganz‘ und stärkere ‚Eigenproduktion‘ von Fachkräften: das Fachkräfteeinwanderungsgesetz

Die bisher beschriebenen politischen Maßnahmen (Umsetzung verschiedener Richtlinien, PuMa, ‚Westbalkan-Regelung‘) ändern das Normengefüge der Erwerbsmigration nur an bestimmten Punkten. Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz (FEG), das nach langer Diskussion Ende 2018 im Kabinett beschlossen wurde, sieht dagegen umfassende Änderungen vor. Diese sollen vor allem die Zuwanderung beruflich qualifizierter Fachkräfte aus Drittstaaten deutlich erleichtern, um den Fachkräftemangel in Deutschland zu lindern.⁵⁸

Inhaltlich sind in dem Gesetzesentwurf vor allem zwei Aspekte wichtig: Zum einen vermindert er erheblich die ‚akademische Arroganz‘, die das deutsche Erwerbsmigrationsrecht seit einiger Zeit prägt (s. bereits SVR 2015: 37). So sind die Regelungen für akademisch ausgebildete Fachkräfte schon seit Jahren auch im internationalen Vergleich sehr weitreichend und voraussetzungsarm; für beruflich Qualifizierte waren sie dagegen bislang deutlich strenger. Das FEG schlägt nun Erleichterungen für Fachkräfte mit beruflicher Ausbildung vor, die die Einwanderungsmöglichkeiten für akademisch und nichtakademisch ausgebildete Fachkräfte angleichen. Zum anderen stärkt das FEG das Prinzip der ‚Eigenproduktion‘, das bei den akademisch ausgebildeten Fachkräften schon seit vielen Jahren erfolgreich praktiziert wird: Es erleichtert Jugendlichen und jungen Erwachsenen aus Drittstaaten, für eine berufliche Ausbildung einzuwandern. Zudem werden Möglichkeiten der Nachqualifizierung in Deutschland verbessert und ausgebaut.

Begrenzung auf Mangelberufe entfällt; Gleichwertigkeitsnachweis bleibt eine Hürde

Die Zuwanderung beruflich qualifizierter Fachkräfte soll künftig vor allem dadurch erleichtert werden, dass sie sich nicht mehr auf Berufsgruppen beschränkt, die die BA als Mangelberufe klassifiziert hat. **➊ Beruflich qualifizierte Fachkräfte könnten damit prinzipiell unabhängig vom erlernten Beruf zuwandern, sofern ein Arbeitsvertrag mit einem in Deutschland ansässigen Unternehmen vorliegt. ➋ Diese Angleichung der Regelungen für akademisch und beruflich Qualifizierte befürwortet der SVR** (vgl. SVR 2018c: 41–59). Da die Zuwanderung wei-

terhin einen Arbeitsvertrag voraussetzt, ist gewährleistet, dass sie sich flexibel der Arbeitsmarktlage anpasst.

➌ Allerdings sollen beruflich qualifizierte Fachkräfte weiterhin nachweisen müssen, dass die im Ausland erworbene Qualifikation deutschen Standards gleichwertig ist. Hier hätte sich der SVR mehr Mut gewünscht. Der Referentenentwurf, der der Kabinettsfassung vorausging (s. hierzu ausführlich SVR 2018b), hatte hier noch eine ansatzweise Öffnung vorgesehen, die der SVR begrüßt hätte: Danach hätte der Gleichwertigkeitsnachweis entfallen können, wenn die Arbeitskraft besondere berufspraktische Kenntnisse nachweist und der Arbeitgeber oder die Arbeitgeberin zusagt, die Kosten zu übernehmen, die durch eine Beendigung des Arbeitsverhältnisses entstehen würden. Nach derzeitigem Stand bleibt nun die Pflicht zum Nachweis der gleichwertigen Qualifikation erhalten, die im SVR-Jahresgutachten 2018 als zentraler Hemmschuh der Zuwanderung beruflich qualifizierter Fachkräfte ausgemacht wurde (SVR 2018c: 53–54).⁵⁹ Damit wird die Option der ‚Eigenproduktion‘ immer wichtiger, auf die gleich ausführlicher eingegangen wird.

Erleichtert werden soll auch der Zugang zur Arbeitsplatzsuche. Künftig sollen beruflich Qualifizierte für sechs Monate einreisen können, um in Deutschland einen Arbeitsplatz zu suchen. Dies war bislang Personen mit akademischem Abschluss vorbehalten. Beide Gruppen müssen dafür nachweisen, dass sie in der Suchphase ihren Lebensunterhalt eigenständig sichern können. Der SVR (2018c: 52) hat diese Erweiterung in seinem Jahresgutachten 2018 ausdrücklich angeregt. Im Unterschied zu akademisch ausgebildeten Fachkräften sollen beruflich Qualifizierte für diese Aufenthaltserlaubnis aber Deutschkenntnisse nachweisen, die der angestrebten Tätigkeit entsprechen. Ein Sprachniveau legt das Gesetz nicht fest. Die Gesetzesbegründung (§ 120) führt aber aus, dass in der Regel mindestens B1 erforderlich sein dürfte; besonders in medizinischen Berufen könnten die Anforderungen aber auch höher sein.

Eine leichte Verbesserung zeigt sich bei dem grundsätzlichen Arbeitsverbot in der Suchphase. Dieses wurde von vielen wiederkehrend kritisiert (u. a. SVR 2018c: 52), denn es macht die – zu Recht verlangte – eigenständige Sicherung des Lebensunterhalts zu einer höheren Hürde. Künftig sollen für Fachkräfte mit beruflicher wie mit akademischer Ausbildung während der Arbeitsplatzsuche „Probefbeschäftigungen“ möglich sein (§ 20 Abs. 1 AufenthG-E). Inwieweit es gestattet werden sollte, in der Suchphase zu arbeiten, war in der Bundesregierung

58 Bis Redaktionsschluss lag nur die Kabinettsfassung des Gesetzesentwurfs vom 19.12.2018 vor. Änderungen, die durch das parlamentarische Verfahren in das Gesetz eingebracht werden, können hier deshalb nicht berücksichtigt werden.

59 Auch bei Fachkräften mit akademischer Qualifikation erfordert ein Zuzug die Anerkennung der Gleichwertigkeit der im Ausland erworbenen Ausbildung. Für sie ist der Gleichwertigkeitsnachweis aber viel leichter zu erbringen, weil die Ausbildungssysteme vereinheitlicht sind, z. B. in Form von Bachelor- und Masterabschlüssen.

umstritten. Die verschiedenen Referentenentwürfe hatten eine (entlohnte) Erwerbstätigkeit noch ausgeschlossen und lediglich „Probearbeiten“ gestattet, die es dem Arbeitgeber oder der Arbeitgeberin ermöglichen, die potenzielle neue Arbeitskraft näher kennenzulernen. Die Kabinettsfassung geht nun einen Schritt weiter und gestattet Probebeschäftigungen bis zu zehn Stunden je Woche. Die Gesetzesbegründung dazu erläutert zudem, dass Arbeitgeber und Arbeitgeberinnen eine ausländische Fachkraft „in dem Betrieb im Rahmen eines auf zehn Wochenstunden begrenzten Beschäftigungsverhältnisses nach § 7 des Vierten Buches Sozialgesetzbuch erproben“ können (Gesetzesentwurf der Bundesregierung, S. 120). Die Bezugnahme auf das SGB IV macht deutlich, dass es sich damit um ein vergütetes Beschäftigungsverhältnis handelt. Arbeitssuchende können also künftig durch eine solche Probebeschäftigung zu der geforderten Sicherung ihres Lebensunterhalts beitragen. Einschränkend ist allerdings vorgesehen, dass solche Probearbeiten nur in Beschäftigungen möglich sein sollen, deren Ausübung die erworbene Qualifikation der Fachkraft erfordert. Nicht möglich sind damit Überbrückungstätigkeiten, bei denen die Anforderungen unter dem Qualifikationsniveau liegen, für das die Einreise erlaubt wurde.

Stärkung der ‚Eigenproduktion‘ von Fachkräften; mehr Verantwortung für Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber

Da das FEG den Nachweis der Gleichwertigkeit als Einreisevoraussetzung grundsätzlich unangetastet lassen will, ist sein zweiter zentraler Aspekt mindestens ebenso wichtig: **❶ Nicht nur akademische, sondern auch berufliche Fachkräfte sollen stärker selbst ausgebildet werden.** Dies geschieht über zwei Mechanismen. Zum einen soll die Einwanderung in eine berufliche Ausbildung erleichtert werden. Nach dem Kabinettsentwurf soll eine künftige Fachkraft z. B. nach Deutschland einreisen können, um hier berufsbezogene Deutschkurse zu absolvieren, die die Aufnahme einer Ausbildung vorbereiten. Für künftige Studierende ist es bereits möglich, in Deutschland einen Deutschkurs zur Studienvorbereitung zu besuchen (§ 16d Abs. 1 AufenthG-E). Neu ist zudem, dass es Jugendlichen und jungen Erwachsenen ermöglicht werden soll, nach Deutschland zu kommen, um einen Ausbildungsplatz zu suchen (§ 17 Abs. 1 AufenthG-E).⁶⁰

❷ Darüber hinaus soll der Bereich der Nachqualifizierung gestärkt werden. Das betrifft Personen, die im Ausland bereits eine Ausbildung absolviert haben, die nicht als deutschen Standards gleichwertig anerkannt werden kann. Es geht hier also nicht um eine vollständige

ge ‚Selbstausbildung‘, sondern um eine anteilige ‚Fertigausbildung‘. § 17a AufenthG bietet schon seit 2015 eine Rechtsgrundlage, um zur Nachqualifizierung einzureisen. Diese will das FEG erheblich stärken. Nennenswert sind hier besonders drei Aspekte:

Erstens wird die maximale Aufenthaltsdauer zur Nachqualifikation in Deutschland von 18 auf 24 Monate erhöht (§ 16d Abs. 1 AufenthG-E). Zweitens sind bei nicht reglementierten Berufen Erleichterungen für Personen vorgesehen, die sich zur Feststellung der Gleichwertigkeit ihrer ausländischen Berufsqualifikation in Deutschland aufhalten. Wenn die Qualifikation zwar nur als teilweise gleichwertig anerkannt wird, zu ihrer Anerkennung aber vor allem berufspraktische Teile fehlen und nur wenig theoretische Kenntnisse, sollen sie parallel schon in dem betreffenden Beruf arbeiten können. Hier kommen nun die Arbeitgeber und Arbeitgeberinnen ins Spiel, denn sie erhalten in Bezug auf Erwerbsmigration mehr Mitverantwortung. Denn eine Beschäftigung der betreffenden Personen setzt außerdem voraus, dass die festgestellten Unterschiede innerhalb von zwei Jahren ausgeglichen werden. Dies muss das beschäftigende Unternehmen arbeitsvertraglich zusichern (§ 16d Abs. 3 Nr. 4 AufenthG-E). Strukturell erfolgt damit eine zeitliche Flexibilisierung des Gleichwertigkeitsnachweises über die Option einer später erfolgenden Anerkennung.

Drittens schließlich wird die stärkere ‚Eigenproduktion‘ ausländischer Fachkräfte dadurch abgerundet, dass die Möglichkeit der Nachqualifizierung für bilaterale Abkommen genutzt werden soll: Die BA kann künftig auch außerhalb des Gesundheits- und Pflegebereichs unter Berücksichtigung der Ausbildungsstrukturen des Herkunftslandes in Vermittlungsabsprachen mit Drittstaaten festlegen, unter welchen Voraussetzungen Staatsangehörige dieser Länder, die über hinreichende Deutschkenntnisse verfügen, nach Deutschland kommen können, um ihre im Ausland erworbene Berufsqualifikation anerkennen zu lassen und eine ggf. erforderliche Anpassungsqualifizierung zu absolvieren. Für solche Abkommen ist künftig vorgesehen, dass eine Nachqualifizierung drei Jahre dauern darf. § 16 Abs. 4 Nr. 1 AufenthG-E verschafft z. B. dem Programm „Triple Win“ eine eigene Rechtsgrundlage. Diese erweitert auch das Potenzial, Programme aufzulegen, die Verschärfungen im Bereich der Asylpolitik begleiten bzw. abfedern. Solche Programme für Nachqualifizierungen könnten damit der oben beschriebenen ‚Westbalkan-Regelung‘ entsprechen.

Insgesamt gesehen ist das FEG in seiner bisherigen Fassung sicherlich keine erwerbsmigrationspolitische Re-

⁶⁰ Die genannten Voraussetzungen dafür (§ 17 Abs. 1 Nr. 1–5 AufenthG-E) sind allerdings erheblich. Vor allem soll der Kreis der Zugangsberechtigten auf Personen beschränkt werden, die über einen Abschluss einer deutschen Auslandsschule oder einen anderen Schulabschluss verfügen, der zum Hochschulzugang in Deutschland berechtigt (Nr. 3). Diese Regelung erfordert grundsätzlich einen Balanceakt: Auf der einen Seite dürfen die Voraussetzungen nicht zu hoch sein, wenn sie quantitativ bedeutsam sein soll. Auf der anderen Seite muss sie eine missbräuchliche Nutzung vermeiden, da sie Personen ohne jegliche berufliche Ausbildung den Zugang ermöglicht.

volution. Dies ist nach Ansicht des SVR aber auch weder nötig noch möglich, da die rechtlichen Rahmenbedingungen in diesem Bereich zunehmend durch europarechtliche Vorgaben geprägt sind (s. dazu ausführlich SVR 2018c: 41–59). Allerdings beschränkt sich das FEG auch nicht darauf, den bestehenden rechtlichen Rahmen rein kosmetisch zu verändern. Vielmehr würde es erheblich erleichtern, beruflich qualifizierte Fachkräfte zu gewinnen – und dies gleich doppelt: Es erweitert zum einen die Möglichkeiten, im Ausland ausgebildete Fachkräfte nach Deutschland anzuwerben, und zum anderen die, Drittstaatsangehörige in Deutschland beruflich zu qualifizieren.

➡ Wie eingangs betont, sind rechtliche Möglichkeiten der Zuwanderung eine notwendige, aber keines-

wegs eine hinreichende Voraussetzung, um erfolgreich Fachkräfte anzuwerben. Darum ist es aus der Sicht des SVR zentral, dass begleitend zur Verabschiedung des FEG auch mit Nachdruck die Maßnahmen verfolgt werden, die die Bundesregierung im Rahmen ihrer Fachkräftestrategie geplant hat, um diese besser umzusetzen (z. B. schnellere Visumverfahren, schnellere und verbesserte Anerkennung ausländischer Bildungsabschlüsse). Erforderlich sind zudem ein gutes Marketing und ergänzend eine gezielte Anwerbestrategie, die z. B. regional verankert ist und mit der (Landes-)Politik, Arbeitsverwaltung und Unternehmen in geeigneten Zielländern (künftige) Fachkräfte passgenau anwerben können.

Kapitel **A.3**

Familienmigrationspolitik: wenige, aber wichtige Änderungen

Der Inhalt in Kürze

Der Familiennachzug war für Deutschland über viele Jahre der wichtigste Zuzugskanal. Vor wenigen Jahren wurde für nachziehende Familienangehörige der Arbeitsmarktzugang grundsätzlich geöffnet; vorher war dies jeweils an den rechtlichen Status der Stammberechtigten gekoppelt. Diese Änderung hat die Rechtsposition von Familienmigranten und -migrantinnen nachhaltig verbessert. In der Öffentlichkeit wurde sie aber kaum beachtet. Intensiv(er) diskutiert wurde – zumindest in der Rechtspolitik – die innerstaatliche Reaktion auf ein Urteil des Europäischen Gerichtshofs (EuGH). Darin ging es um die Frage, ob es zulässig ist, den Familiennachzug von nachgewiesenen Integrationsleistungen abhängig zu machen. Schließlich behandelt das Kapitel ein zentrales innenpolitisches Streitthema: den Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten, die in Deutschland leben.

Im Bereich der Familienmigration gab es in den letzten fünf Jahren wenig rechtliche Änderungen. Dies hat vor allem zwei Gründe: Zum einen gelten für diesen Bereich mittlerweile umfassende europa-, verfassungs- und völkerrechtliche Vorgaben. Bei Familienangehörigen von Unionsbürgern und -bürgerinnen z. B. kann der Staat den Zuzug überhaupt nicht steuern: Sie sind ihren in Deutschland lebenden Familienangehörigen in diesem Punkt rechtlich gleichgestellt, d. h. sie dürfen grundsätzlich zuziehen (§ 2 Abs. 1 u. 3 FreizügG/EU). Den Familiennachzug zu Drittstaatsangehörigen regelt die Familienzusammenführungsrichtlinie (RL 2003/86/EG). Diese gewährt den Mitgliedstaaten jedoch bei der Umsetzung gewisse Spielräume (s. dazu u. a. Langenfeld/Mohsen 2003; Walter 2003; Bendel 2006; ausführlich Hailbronner/Arévalo/Klarmann 2016). Für den Nachzug zu deutschen Staatsangehörigen schließlich gelten verfassungsrechtliche (Art. 6 GG) und völkerrechtliche Vorgaben (Art. 8 EMRK).

Wie international vergleichende Untersuchungen zeigen, entspricht die deutsche Familienmigrationspolitik in ihrer strukturellen Anlage mittlerweile im Wesentlichen der in anderen europäischen Ländern (s. dazu z. B. SVR 2015: 52–60; Bonjour/Block 2016: 779–794).⁶¹ Diese Übereinstimmung ist durchaus beabsichtigt. Es erscheint

daher nicht dringlich, die Praxis zu ändern – selbst wenn das möglich ist –, solange andere EU-Staaten hier keinen Handlungsbedarf sehen. Entsprechend gab es in der halben Dekade, über die dieses Gutachten berichtet, nur drei nennenswerte Maßnahmen. Diese haben die Rahmenbedingungen für den Familiennachzug zwar nicht völlig neu ausgerichtet, aber doch erheblich verändert.

A.3.1 Arbeitsmarktzugang für Familienangehörige unabhängig vom Status der Stammberechtigten

Es entbehrt nicht einer gewissen Ironie, dass die wohl gravierendste rechtliche Änderung zum Familiennachzug von den Medien und der Öffentlichkeit kaum beachtet wurde. Mit dem Gesetz zur Verbesserung der Rechte von international Schutzberechtigten und ausländischen Arbeitnehmern vom 29.08.2013 (BGBl. I, S. 3484) wurde vor gut fünf Jahren § 27 AufenthG um einen Abs. 5 ergänzt. Dieser stellt kurz und bündig fest, dass ein „Aufenthaltstitel nach diesem Abschnitt [ein Aufenthaltstitel aus familiären Gründen] [...] zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit“ berechtigt. Vor dieser Ergänzung war der Arbeitsmarktzugang

⁶¹ Diese innereuropäischen Angleichungen im Bereich der Familienmigrationspolitik erklären sich in erster Linie durch einen Politiktransfer zwischen den Staaten. Das zeigen Bonjour und Block (2013: 203–224) beispielhaft an der Pflicht zum Nachweis von Sprachkenntnissen, die viele Mitgliedstaaten der EU inzwischen als Einreisevoraussetzung festgelegt haben (s. Kap. A.3.2).

gang der Nachziehenden direkt an den aufenthaltsrechtlichen Status der Stambberechtigten gekoppelt. Daraus ergaben sich teilweise skurrile Situationen bzw. Asymmetrien. So erhielten Ehepartner oder Ehepartnerinnen ausländischer Studierender in den ersten zwei Jahren ihres Aufenthalts nur einen nachrangigen Zugang zum Arbeitsmarkt, selbst wenn sie hoch qualifiziert waren, einen akademischen Abschluss hatten und ihre Fähigkeiten auf dem Arbeitsmarkt stark nachgefragt waren. Ehepartner und Ehepartnerinnen von Personen mit einer Blauen Karte dagegen durften sofort und uneingeschränkt arbeiten, und zwar unabhängig von ihrer Qualifikation – also auch ohne eine abgeschlossene Ausbildung. **Die angesprochene Neuerung nach dem Grundsatz „Gleiche Rechte für alle“ förderte also erheblich die rechtliche Gleichstellung.** Zudem vereinfachte sie die Rechtslage: Das ursprüngliche Wirrwarr verschiedener Konstellationen, das nur auf die Stambberechtigten blickte und die Qualifikationen der Familienangehörigen vollkommen ausblendete, wurde mit der Neuordnung reduziert auf die einfache Formel „Einreisende Familienangehörige dürfen arbeiten“. **Wichtiger als die Vereinfachung selbst ist aber, dass diese Änderung faktisch den Familiennachzug erleichtert.** Denn für die Erteilung eines entsprechenden Visums ist in der Regel nachzuweisen, dass der Lebensunterhalt der Familie gesichert ist (§ 2 Abs. 3 u. § 5 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG). Dieser Nachweis ist deutlich leichter, wenn nicht nur die Stambberechtigten, sondern auch die nachziehenden Partner und Partnerinnen uneingeschränkt arbeiten und damit Einkommen erzielen können.

Mit dem zum Jahreswechsel 2018/19 diskutierten und in der letzten Kabinettsitzung vor Weihnachten verabschiedeten Fachkräfteeinwanderungsgesetz wurde § 27 Abs. 5 AufenthG vollends überflüssig. Denn das neue Gesetz gestattet Drittstaatsangehörigen generell die Erwerbstätigkeit, sofern nicht ausdrücklich ein Verbot vorgesehen ist (sog. Erlaubnis mit Verbotsvorbehalt) (s. zum Gesetz ausführlich Kap. A.2.5).

A.3.2 Härtefallregelung für die ‚Deutsch vor Zuzug‘-Regel

In deutlichem Kontrast zu der kaum diskutierten Öffnung des Arbeitsmarktzugangs für nachziehende Familienangehörige steht ein ‚migrationspolitischer Dauerbrenner‘: die Frage, ob es zulässig ist, den Familiennachzug von Integrationsnachweisen (der Zuziehenden) abhängig zu machen. Streitig war dabei vor allem die Pflicht, vor dem Zuzug einfache Deutschkenntnisse nachzuweisen, die in der Öffentlichkeit als ‚Deutsch vor Zuzug‘-Regel diskutiert wurde. Die damalige Große Koalition hatte dies 2007 als Voraussetzung für die Erteilung eines Nachzugsvisums eingeführt, als sie das erste Richtlinienumsetzungsge-⁶² setz verabschiedete.⁶³ Dazu wurden zwar mittlerweile zahlreiche Ausnahmen formuliert (§ 30 Abs. 1 S. 3 Nr. 1–6 AufenthG). Bestehen bleibt die Nachweispflicht aber vor allem für Ehepartner und Ehepartnerinnen, die zu nicht hoch qualifizierten Stambberechtigten nachziehen.

Auf die Verabschiedung des Gesetzes folgten seinerzeit unmittelbar zahlreiche juristische Auseinandersetzungen vor nationalen Gerichten. Diese bestätigten allerdings, dass die Regelung grundsätzlich zulässig ist (vgl. etwa BVerwG, Urt. v. 30.03.2010, Az. 1 C 8.09, Rn. 32ff. sowie BVerfG, Beschl. v. 25.03.2011, Az. 2 BvR 1413/10). Herausgefordert wurde sie dann aber auch auf europäischer Ebene durch ein Urteil des Europäischen Gerichtshofs (EuGH, Urt. v. 10.07.2014, Rs. C-138/13, *Dogan*). Gegenstand des Streits war ein Sonderfall des Familiennachzugs: Es ging um den Nachzug zu türkischen Staatsangehörigen bzw. konkret um die Frage, ob die Voraussetzung in § 30 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG gegen die Stillhalteklausele des Assoziierungsabkommens⁶⁴ mit der Türkei verstößt. Der EuGH sah in der damaligen deutschen Regelung tatsächlich einen solchen Verstoß. Zum Zeitpunkt des Urteils enthielt § 30 Abs. 1 S. 3 AufenthG noch nicht die Ausnahmeklausel Nr. 6, die aufgrund besonderer Umstände des Einzelfalls eine Ausnahme von der Nachweispflicht

62 Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union vom 19.08.2007 (BGBl. I, S. 1970).

63 Erforderlich sind Sprachkenntnisse der Stufe A1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen (GER). In Nr. 30.1.21 der Verwaltungsvorschriften zum Aufenthaltsgesetz (VwV AufenthG) wird beispielhaft ausgeführt, welche Fähigkeiten bei diesem Sprachniveau erwartet werden: „Die Stufe A1 GER (Globalskala) beinhaltet als unterstes Sprachstandsniveau die folgenden sprachlichen Fähigkeiten: ‚Kann vertraute, alltägliche Ausdrücke und ganz einfache Sätze verstehen und verwenden, die auf die Befriedigung konkreter Bedürfnisse zielen. Kann sich und andere vorstellen und anderen Leuten Fragen zu ihrer Person stellen – z. B. wo sie wohnen, was für Leute sie kennen oder was für Dinge sie haben – und kann auf Fragen dieser Art Antwort geben. Kann sich auf einfache Art verständigen, wenn die Gesprächspartnerinnen oder Gesprächspartner langsam und deutlich sprechen und bereit sind zu helfen.‘ Das Sprachniveau A1 GER muss dabei in allen vier Sprachfertigkeiten (Hören, Sprechen, Lesen, Schreiben) erreicht werden. Die schriftlichen Kenntnisse umfassen dabei folgendes: ‚Kann eine kurze einfache Postkarte schreiben, z. B. Begrüßung. Kann auf Formularen, z. B. in Hotels, Namen, Adresse, Nationalität usw. eintragen.‘“

64 Das Assoziierungsabkommen (AssAbk) wurde 1963 zwischen der Türkei und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) geschlossen, die damals aus Deutschland, Frankreich, Italien und den Benelux-Staaten bestand. Sein Ziel war, „die Freizügigkeit der Arbeitnehmer schrittweise herzustellen“ (Art. 12 AssAbk). Es gewährt keinerlei Recht auf erstmalige Einreise. Allerdings wurde darin eine Stillhalteklausele vereinbart, die die Rechtslage ‚einfriert‘: Wenn die Vertragsländer dort aufhaltigen türkischen Selbständigen und Arbeitnehmern bzw. Arbeitnehmerinnen einmal bestimmte rechtliche Privilegien gewährt haben, dürfen sie diese nicht mehr zurücknehmen. Konkret heißt das: Es ist unzulässig, den Arbeitsmarktzugang von türkischen Selbständigen oder Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern zu beschränken. Der Kläger Dogan ist türkischer Staatsangehöriger, er hat eine Niederlassungserlaubnis für Deutschland und ist dort als Mehrheitsgesellschafter einer Kapitalgesellschaft wirtschaftlich aktiv. In den Anwendungsbereich der Stillhalteklausele fällt er nach Auffassung des EuGH deshalb, weil die neu eingeführte Regel in § 30 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG

normiert. Allerdings erklärte der EuGH damit keineswegs eine Pflicht zum Nachweis von Sprachkenntnissen allgemein für unzulässig, wie die Medien damals vielfach berichteten. Vielmehr erkannte er ausdrücklich an, dass der Gesetzgeber mit der Maßnahme Integration fördern und Zwangsheiraten bekämpfen wollte. Er störte sich lediglich daran, dass „der fehlende Nachweis des Erwerbs hinreichender Sprachkenntnisse *automatisch* zur Ablehnung des Antrags auf Familienzusammenführung führt, ohne dass *besondere Umstände des Einzelfalls* berücksichtigt werden“ (EuGH, Urt. v. 10.07.2014, Rs. C-138/13, *Dogan*, Rn. 38; Hervorh. d. SVR). Zudem spricht viel dafür, dass der EuGH die deutsche Rechtslage damals falsch gedeutet hat. Denn bereits vor dem *Dogan*-Urteil hatte das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG, Urt. v. 30.03.2010, Az. 1 C 8.09) gefordert, ein Visum zum Spracherwerb zu erteilen, wenn Grundrechte den Familiennachzug einfordern, auch wenn nicht vorab einfache Deutschkenntnisse nachgewiesen werden können (Thym 2014: 306).

Die Bundesregierung reagierte auf das Urteil: Mit dem Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung vom 27.07.2015 (BGBl. I, S. 1386) ergänzte sie eine allgemeine Öffnungsklausel (§ 30 Abs. 1 S. 3 Nr. 6 AufenthG). Danach kann eine Aufenthaltserlaubnis auch ohne Sprachnachweis erteilt werden, 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“. Diese Ergänzung wäre vielleicht nicht notwendig gewesen, denn das Bundesverwaltungsgericht hatte bereits vor dem EuGH-Urteil einen Weg aufgezeigt (Erteilung eines Visums zum Spracherwerb). Sie verbessert aber definitiv die Rechtssicherheit.

In seinem Urteil in der Rechtssache *Dogan* bezog sich der EuGH lediglich auf assoziationsrechtliche Vereinbarungen. Damit vermied er eine Stellungnahme dazu, ob die ‚Deutsch vor Zuzug‘-Regel mit den Vorgaben von Art. 7 Abs. 2 der Familiennachzugsrichtlinie vereinbar ist; auch diese Frage war jahrelang umstritten.⁶⁵ Hierzu äußerte sich der EuGH aber wenig später, als er eine niederländische Vorlage zu entscheiden hatte (Urt. v. 09.05.2015, Rs. C-153/14, *K&A*). Dabei bestätigte er die schon in der Rechtssache *Dogan* aufgezeigte Linie: Danach können die Mitgliedstaaten den Familiennachzug prinzipiell davon abhängig machen, dass die Nachziehenden einfache Sprachkenntnisse nachweisen. Der deutsche Gesetzgeber

musste auf die Rechtssache *K&A* nicht erneut reagieren, da er bereits nach der Rechtssache *Dogan* § 30 AufenthG entsprechend ergänzt hatte.

Mit dem Urteil in der Rechtssache *K&A* ist ein zentraler migrationspolitischer Streitpunkt der letzten Jahre nun endgültig geklärt – zumindest in Bezug auf die rechtliche Zulässigkeit. Ob der geforderte Nachweis von Deutschkenntnissen integrationspolitisch sinnvoll ist, lässt sich aus guten Gründen bejahen oder verneinen (zum Pro und Kontra mit tendenziell bejahendem Fazit s. SVR 2011: 103–130). Man kann darüber aber seitdem (wieder) politisch diskutieren und muss nicht mehr auf das Recht ausweichen. Bemerkenswert ist die genannte Rechtsprechung auf jeden Fall deshalb, weil sie in gewisser Weise als ‚versöhnlich‘ bzw. ‚ausgleichend‘ angesehen werden kann. Sie legt nahe, hier keinen unauflösbaren Gegensatz (mehr) zu sehen: **Das legitime Interesse des Staates, Migration effektiv zu steuern (und dazu kann eben auch gehören, für den Familiennachzug bestimmte Sprachkenntnisse zu fordern, z. B. um Zwangsehen zu vermeiden), ist durchaus vereinbar mit dem ebenso legitimen Interesse, dass in Deutschland lebende Personen hier mit ihren ausländischen Ehepartnern und Ehepartnerinnen zusammenleben wollen.** Dies macht deutlich, dass „das europäisierte Aufenthaltsrecht auf einem beständigen Ausgleich zwischen Gemeinwohlbelangen und Migranteninteressen“ (Thym 2014: 306) beruhen muss, es ist nicht als einseitig angelegt zu begreifen.

A.3.3 Neuregelung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten: die Pool-Lösung

Wie soll der Familiennachzug zu Personen geregelt werden, die sich in Deutschland aufhalten und subsidiären Schutz genießen? Diese Frage klingt eher nach Rechtstechnik als nach einer politischen Grundsatzentscheidung. Im Bundestagswahlkampf 2017 und den daran anschließenden langwierigen Verhandlungen im Rahmen der Regierungsbildung war sie eine der zentralen (partei-)politischen Streitfragen. Dass die ursprünglich angestrebte ‚Jamaika-Koalition‘ aus Unionsparteien, Liberalen und Grünen scheiterte, lag nach Aussagen von Beteiligten auch an unüberwindbaren Meinungsverschiedenheiten in diesem Punkt. Auch in den – letztlich erfolgreichen – Verhandlungen zu einer Regierungsbildung von CDU/CSU und SPD war

den Familiennachzug begrenzt bzw. auf dieser Basis der Nachzug seiner Ehefrau verweigert wurde (die nicht in den Anwendungsbereich des Assoziationsrechts fällt). Das beeinflusst die Qualität seines Aufenthalts.

⁶⁵ Teile des deutschen Schrifttums zum Ausländerrecht nahmen einige Zeit mit großer Gewissheit an, dass die Regelung mit Art. 7 Abs. 2 RL 2003/86/EG nicht vereinbar sei. Nach der Richtlinie könnten die Staaten von nachziehenden Ehegatten lediglich verlangen, dass sie „Integrationsmaßnahmen nachkommen“, meint beispielsweise Hoffmann (2008: Rn. 29; Hervorh. d. SVR). Die ‚Deutsch vor Zuzug‘-Regel sei aber nicht als *Maßnahme* konzipiert, sondern als „Integrationsbedingung“ oder „Integrationskriterium“; damit werde sie von der Richtlinie nicht abgedeckt. Diese Rechtsauffassung stütze sich also sehr – und wohl zu – stark auf den Bedeutungsunterschied von „Maßnahme“ und „Bedingung“; sie hat sich nicht bestätigt. S. dazu ausführlich Hailbronner/Arévalo/Klarmann 2016: 376–380.

Info-Box 3 Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten: eine häufig geänderte Rechtslage

Zum 1. August 2018 ist eine Neuregelung zum Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten in Kraft getreten. Damit hat sich die Rechtslage in dieser Frage erneut verändert. Bis Juli 2015 war der Familiennachzug für diese Gruppe auf die wenigen Fälle beschränkt, in denen er „aus völkerrechtlichen oder humanitären Gründen oder zur Wahrung politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland“ gestattet werden konnte (§ 29 Abs. 3 S. 1 AufenthG, der zum damaligen Zeitpunkt subsidiär Schutzberechtigte einschloss). Der Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten war also in der Vergangenheit eher die Ausnahme als die Regel. Von Juli 2015 bis März 2016 wurde er dann zunächst ohne Einschränkungen zugelassen. In der Hochphase des Flüchtlingszuzugs wurde der eben erst allgemein ermöglichte Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten jedoch für zwei Jahre ausgesetzt, und zwar mit dem Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren vom 11.03.2015 (BGBl. I, S. 390), das als sog. Asylpaket II bekannt geworden ist (§ 104 Abs. 13 AufenthG a. F.; s. dazu auch ausführlich Kap. A.4.2). Diese Aussetzung wurde verlängert, um genügend Zeit für eine nicht nur vorläufige Neuregelung zu gewinnen.⁶⁶ Seit August 2018 gilt nun das Familiennachzugsneuregelungsgesetz. Es soll die Frage des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten dauerhaft lösen.

dieser Aspekt besonders umstritten. Dabei sind die Personen, die zu bereits Eingereisten nachziehen wollen, zumindest nach Schätzungen des IAB eine eher kleine Gruppe.⁶⁷

❗ **Dieser Widerspruch zwischen der Sache selbst und ihrer politischen Aufladung deutet darauf hin, dass der Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten in der Flüchtlings- und Asylpolitik zu einer klassischen Stellvertreterfrage geworden ist:** Wer dafür eintritt, den Familiennachzug zu begrenzen, zeigt damit an, dass dieser Bereich künftig insgesamt strenger geregelt werden soll. Wer hingegen den Familiennachzug für Flüchtlinge mit subsidiärem Schutzstatus ohne Einschränkungen wieder zulassen will, wie es ursprünglich geplant war (diese Möglichkeit wurde erst Mitte 2015 eingeführt; Info-Box 3), macht damit deutlich, dass humanitäre bzw. integrationspolitische Aspekte grundsätzlich Vorrang vor ordnungs- und steuerungspolitischen Fragen haben sollten.

Nach langen Diskussionen und zahlreichen Auseinandersetzungen ist zum 1. August 2018 mit dem Familiennachzugsneuregelungsgesetz⁶⁸ eine neue Regelung in Kraft getreten. Danach dürfen monatlich bis zu 1.000 Familienangehörige zu subsidiär Schutzberechtigten nachziehen. Die Auswahl erfolgt nach verschiedenen Kriterien. Mittlerweile gibt es erste Erfahrungen mit der gefundenen Lösung.

Die Regelung ist im neu eingeführten § 36a AufenthG festgelegt. Systematisch gesehen ist sie insofern interes-

sant, als sie in ihren Grundzügen einer Steuerungsidee folgt, die im deutschen Recht (bislang) nicht verankert ist: Welche Familienangehörigen zur Einwanderung zugelassen werden, wird in einem aufeinander aufbauenden zweistufigen Prozess bestimmt. Im ersten Schritt wird ein Pool von Personen gebildet, die möglicherweise zuzugsberechtigt sind (Thym 2018b: 1346). Die ‚Mitgliedschaft‘ in diesem Pool ist eine notwendige, jedoch keine hinreichende Bedingung. In einem zweiten Schritt wird dann nach festgelegten Kriterien bestimmt, wer aus dieser Gruppe zu welchem Zeitpunkt zuwandern kann.

Schritt 1: Kriterien für den Poolzugang

Im ersten Schritt ist zu klären, ob zuzugswillige Familienangehörige zum Personenkreis derer gehören, die möglicherweise zuziehen dürfen. Diese Frage beantwortet das Familiennachzugsneuregelungsgesetz über eine Kombination von Negativ- und Positivkriterien: Wenn bestimmte Merkmale vorliegen, erhalten die Betroffenen keinen Zugang zum Pool; andere Merkmale müssen dagegen zwingend vorliegen (Thym 2018b). So schließt das Familiennachzugsneuregelungsgesetz bestimmte Gruppen von Stammberechtigten generell vom Familiennachzug aus (z. B. Gefährderinnen und Gefährder). Die Ausschlussgründe sind in § 27 Abs. 3a Nr. 1–4 AufenthG detailliert festgelegt.⁶⁹ Sie schließen den Familiennachzug nicht nur für entsprechende Personen mit subsidiärem Schutzstatus

66 Gesetz zur Verlängerung der Aussetzung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten vom 08.03.2018 (BGBl. I, S. 342).

67 Es gibt kaum verlässliche Einschätzungen dazu, welcher Zuzug zu erwarten ist, wenn der Familiennachzug ohne Einschränkungen wieder zugelassen wird. Am zuverlässigsten erscheint die Schätzung des IAB. Sie nennt eine Größenordnung von ca. 60.000 Personen (Brücker 2017a).

68 Gesetz zur Neuregelung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten vom 12.07.2018 (BGBl. I, S. 1147).

69 Im Einzelnen sind dies Gefährderinnen und Gefährder (Nr. 1), Leiterinnen und Leiter von verbotenen Vereinen (Nr. 2), Personen, die an Gewalttätigkeiten zur Verfolgung politischer oder religiöser Ziele beteiligt sind oder öffentlich zu Gewalt aufrufen (Nr. 3), und Personen, die zu Hass gegen Teile der Bevölkerung aufrufen (Nr. 4).

aus, sondern gelten unabhängig vom aufenthaltsrechtlichen Status der Stammberechtigten. Weiterhin wird der Zugang zum Nachzugspool versagt, wenn

- die stammberechtigte Person wegen einer Straftat rechtskräftig verurteilt wurde (§ 36a Abs. 3 Nr. 2a–d AufenthG),⁷⁰
- ihre Aufenthaltserlaubnis voraussichtlich nicht verlängert wird (§ 36a Abs. 3 Nr. 3 AufenthG),
- sie eine Grenzübertrittsbescheinigung beantragt hat, denn daraus lässt sich schließen, dass sie Deutschland verlassen will (§ 36a Abs. 3 Nr. 4 AufenthG), oder
- die Ehe zwischen der stammberechtigten und der nachzugswilligen Person nicht bereits vor der Flucht bestand (§ 36a Abs. 3 Nr. 1 AufenthG).⁷¹

Wenn eine Person aufgrund dieser Kriterien nicht zu einer in Deutschland lebenden subsidiär geschützten Person nachziehen kann, bleibt ihr allerdings der Weg über die Härtefallklausel in § 22 Abs. 1 bzw. § 23 AufenthG.

Nachdem die Ausschlussgründe abgeprüft sind, richtet sich der Blick auf die Positivkriterien. Entscheidend sind hier „humanitäre Gründe“ nach § 36a Abs. 1 S. 1 AufenthG; diese werden in Abs. 2 weiter konkretisiert. Solche Gründe können sich sowohl auf die Stammberechtigten wie auch auf die Nachzugswilligen beziehen. Humanitäre Gründe in diesem Sinne liegen beispielsweise vor, wenn

- die Trennung schon lange andauert bzw. es unmöglich ist, die Familie in einem Drittland wieder zusammenzuführen (§ 36a Abs. 2 Nr. 1 AufenthG),
- die Trennungssituation ein minderjähriges lediges Kind betrifft (§ 36a Abs. 2 Nr. 2 AufenthG) oder
- die nachzugswillige Person in dem Land, wo sie sich aufhält, in besonderer Weise gefährdet ist (§ 36a Abs. 2 Nr. 3 AufenthG).

Eine besondere Stellung hat auf dieser Auswahlstufe das Kindeswohl. Wenn minderjährige Kinder betroffen sind, liegt nach § 36 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 AufenthG immer zwingend ein humanitärer Grund vor. Zu begrüßen ist, dass auch eine schwerwiegende Erkrankung, Behinderung oder Pflegebedürftigkeit der nachziehenden Person (§ 36a Abs. 2 Nr. 4 AufenthG) als humanitärer Grund betrachtet wird. Hier stellt sich allerdings die Frage, wie das umzusetzen ist: Wie und mit welchen Dokumenten können im Ausland lebende Familienangehörige von in Deutschland lebenden subsidiär Schutzberechtigten eine Erkrankung oder Behinderung nachweisen? Gesicherte Erkenntnisse aus der Praxis lagen zu dieser Frage bis Redaktionsschluss nicht vor.

Schritt 2: Prinzipien der Auswahl aus dem Pool

Nach Schritt 1 steht die deutsche Familiennachzugspolitik – genauer: die das Recht umsetzenden Behörden – vor einer Herausforderung. Denn die Zahl der Personen, die zu subsidiär Schutzberechtigten nachziehen wollen, könnte die politisch vereinbarte Obergrenze von 12.000 Personen pro Jahr für diesen Bereich übersteigen. Insofern stellt sich die Frage, nach welchen Prinzipien ausgewählt werden soll, wer von den grundsätzlich nachzugsberechtigten Personen tatsächlich zu einem bestimmten Zeitpunkt zuziehen darf. Hierfür soll ein kriteriengestütztes Auswahlssystem angewendet werden. Maßgebliche Kriterien sind dabei zum einen das Kindeswohl, das sich vor allem nach dem Alter der betroffenen Kinder bemisst, zum anderen Integrationsaspekte. Das Kindeswohl spielt in diesem Zusammenhang also eine Doppelrolle: Zum einen begründet es die „humanitären Kriterien“ (§ 36a Abs. 2 S. 1 Nr. 2 AufenthG), die für die Aufnahme in die Gruppe der Zuzugsberechtigten erfüllt sein müssen. Zum anderen ist es bei der Auswahlentscheidung besonders zu berücksichtigen; davon betroffene Personen haben Vorrang.

Daneben berücksichtigt die Auswahlentscheidung auch Integrationsleistungen der Stammberechtigten. Dass solche in diesem Rahmen honoriert werden, verstärkt einen Gedanken, der das Ausländerrecht seit einiger Zeit immer stärker durchzieht (s. dazu auch Schammann 2017). Im Recht bereits etabliert sind beispielsweise das vorgesehene ‚Upgrade‘ des Aufenthaltsstatus bei Nachweis entsprechender Leistungen (s. exemplarisch § 25b AufenthG oder auch § 60a i. V. m. § 18a AufenthG) oder Verkürzungen der Frist zur Erlangung einer Niederlassungserlaubnis (§ 19a Abs. 6 S. 3 AufenthG) oder der deutschen Staatsangehörigkeit (§ 10 Abs. 3 Staatsangehörigkeitsgesetz). Auch beim Familiennachzug ist es nicht neu, dass die Gestattung an Integrationsleistungen gekoppelt wird. Kap. A.3.2 geht etwa auf die ‚Deutsch vor Zuzug‘-Regelung ein, die in Deutschland seit 2007 gilt. Nachziehende zu subsidiär Schutzberechtigten fallen allerdings nicht unter diese Regelung (§ 30 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 AufenthG).

Integrationsaspekte sind ein unbestimmter Rechtsbegriff. Obwohl sie für die Auswahl der Nachzugsberechtigten eine Rolle spielen, hat der Gesetzgeber darauf verzichtet, den Begriff näher zu bestimmen. Trotzdem besteht bei den Behörden und vor allem beim Bundesverwaltungsamt (BVA), das als neuer Akteur und Koordinierungsstelle zur Auswahl der nachziehenden Familien-

⁷⁰ Hierzu sind im Wesentlichen die Straftaten aufgeführt, die nach § 54 Abs. 2 Nr. 1–3 AufenthG ein schwerwiegendes Interesse an einer Ausweisung begründen.

⁷¹ Dieses Kriterium soll laut dem Gesetzgeber Anreize für strategische Eheschließungen („Scheinehen“) vermindern.

mitglieder etabliert wird, nicht zwangsläufig Unklarheit darüber, wie die Maßnahme umzusetzen ist. Es ist durchaus möglich, den Begriff „aus einer Gesamtschau des Aufenthaltrechts“ (Thym 2018b: 1346) zu konkretisieren. Aus dieser lassen sich drei Kernaspekte ableiten:

- (1) Sprachkenntnisse; diese können sowohl die Stammberechtigten haben wie auch die nachzugswilligen Familienmitglieder.
- (2) Sicherung des Lebensunterhalts, konkret: die Frage, ob die stammberechtigte Person aktuell Transferleistungen erhält oder solche nach dem (bzw. durch den) Familiennachzug nötig werden.
- (3) Straffreiheit: Schwere Straftaten sind bereits in Stufe 1 – der Auswahl für den Pool der potenziell Zugangsberechtigten – eines der Kriterien, die den Poolzugang ausschließen (§ 36 Abs. 3 Nr. 2 AufenthG). In Stufe 2 des Auswahlprozesses dürften nun auch weniger schwerwiegende Straftaten ein Grund sein, Nachzugsbegehren zurückzustufen.

❗ **Bei der Umsetzung der skizzierten Regelung müssen drei administrative Stellen koordiniert werden: Auslandsvertretungen, Ausländerbehörden und BVA.** Die Auslandsvertretungen prüfen die Visagesuche; sie sind außerdem zuständig für die Auswahlaspekte, die sich auf die Nachzugswilligen beziehen. ➡ **Nach den bisherigen Erfahrungen sind die Auslandsvertretungen das Nadelöhr für die Vergabe von Terminen; darum sollte hier dringend das entsprechende Personal aufgestockt werden.** Für inlandsbezogene Aspekte, also jene, die die Stammberechtigten betreffen, sind dagegen die Ausländerbehörden zuständig. Die Entscheidung fällt schließlich das BVA als eine Art migrationspolitische Clearingstelle. Als neuer Akteur ist das BVA davon abhängig, dass kommunale Ausländerbehörden und Auslandsvertretungen schnell und zuverlässig die nötigen Informationen bereitstellen.

❗ **Es ist kaum verwunderlich, dass dieses Zusammenspiel zumindest in den ersten Monaten nicht perfekt funktioniert hat.** Dies zeigt sich vor allem darin, dass in der ersten Zeit deutlich weniger Nachzugsvisa erteilt wurden als die vereinbarten 1.000 pro Monat.⁷² Bis zum 31. Dezember 2018 konnten nicht ausgeschöpfte Monatskontingente zwar übertragen werden, trotzdem wurden von August bis Dezember 2018 insgesamt nur 2.612 (statt 5.000) Visa erteilt. Mittlerweile ist die Kooperation der beteiligten Stellen aber offenbar so gut eingespielt, dass pro Monat auch tatsächlich 1.000 Personen nachziehen können: Im Januar 2019 wurden etwas über 1.000 Visa erteilt (BT-Pl.Pr. 19/82: 9611). Es wird weiter zu prüfen sein, wie sich die Zusammenarbeit der zum Teil

neuen Akteure und Akteurinnen entwickelt und ob das Verfahren verlässlich und unbürokratisch zu angemessenen Auswahlentscheidungen führt.

Für die Antragstellerinnen und Antragsteller ist außerdem zu bedenken, dass viele aus Krisengebieten kommen, auf der Flucht sind oder sich in Transitstaaten mit schlechter medizinischer Versorgung aufhalten. Ihnen dürfte es kaum möglich sein, für eine Erkrankung, Pflegebedürftigkeit oder Behinderung Nachweise zu erbringen, die den deutschen Behörden genügen. Die Stammberechtigten wiederum können Integrationsleistungen nicht leicht erbringen, denn nur wenige Personen mit subsidiärem Schutz konnten in der kurzen Zeit ihres Aufenthalts ihren Lebensunterhalt sichern.

Wie die genannten Kriterien gewichtet werden, war bei Redaktionsschluss noch nicht bekannt. So ist etwa noch nicht klar, ob beispielsweise eine stammberechtigte Person mit subsidiärem Schutzstatus, die wegen einer Straftat unterhalb der Ausschlusschwelle (etwa Ladendiebstahl) verurteilt wurde und gut Deutsch spricht, eher zum Zug kommt als eine straffrei gebliebene Person ohne Deutschkenntnisse. ❗ **Die fehlende Gewichtung der Kriterien kann dazu führen, dass diese in der Praxis unterschiedlich angewendet werden. Die damit verbundene Unsicherheit könnte wiederum das Vertrauen der Betroffenen in den Auswahlprozess schwächen und zu mehr Klagen führen.** Neben diesem Risiko hat das Verfahren aber einen möglichen Vorteil: Es lässt der Verwaltung Spielraum, in die Umsetzung der politischen Vorgaben ihre eigenen Erfahrungen einzuspeisen. So kann sich ein lernendes, anpassungsfähiges System der Zuwanderungssteuerung entwickeln. Sofern die Verwaltung diese Möglichkeit nutzt und zugleich die Auswahlentscheidungen hinreichend vereinheitlicht, kann das neue Verfahren aus der Sicht des SVR sogar positiv wirken. ➡ **Sollte sich ein solches ‚lernendes System‘ allerdings nicht entwickeln, müsste nachgesteuert werden. Um dies zu prüfen, müssen das neue Gesetz und seine Umsetzung wissenschaftlich evaluiert werden. Zunächst ist aber vor allem wichtig, dass Auslandsvertretungen und Ausländerbehörden zügig die Informationen ‚liefern‘, die für die Auswahlentscheidung wichtig sind, damit das BVA auf dieser Grundlage den Auswahlvorgang weiterentwickeln kann.**

Kleiner Personenkreis, großer Aufwand: zum potenziellen Missverhältnis von Steuerungsaufwand und Umfang Das Familiennachzugsneuregelungsgesetz soll die Steuerungsinteressen des Staates in Einklang bringen mit dem Interesse der in Deutschland lebenden Flüchtlinge mit

72 Nach mündlicher Auskunft der Bundesregierung wurden bis zum 17.09.2018 lediglich 112 Visa erteilt (BT-Pl.Pr. 19/51: 5384).

subsidiärem Schutzstatus, ihre Familie wieder zu vereinen. Der Wunsch nach einem solchen Ausgleich ist nach Ansicht des SVR grundsätzlich legitim. Die gefundene Lösung trägt politisch und rechtlich dem Spannungsverhältnis zwischen Migrationskontrolle und Integrationsförderung Rechnung, das strukturell unauflösbar ist und sich in zahlreichen Einzelaspekten der Flucht- und Asylpolitik abbildet (s. dazu Kap. A.4.2).⁷³ Wie man diese beiden Ziele vereinbart, muss letztlich die Politik entscheiden und verantworten; dies ist keine wissenschaftliche Frage. Aus der Sicht des SVR ist der Familiennachzug integrationspolitisch zweifellos geboten, auch wenn das Grundrecht auf Familie kein Individualrecht auf Familiennachzug begründet. Denn familiäre Nähe und Solidarität steigert nicht nur das psychische Wohlbefinden der Einzelnen. Sie kann prinzipiell auch die gesellschaftliche Teilhabe stärken. Allerdings ist zu bedenken, dass ein großzügiger Familiennachzug das künftige Migrationsgeschehen beeinflussen und als Pull-Faktor wirken kann und dass subsidiär Schutzberechtigte nicht von Anfang an einen unbefristeten Bleibanspruch haben. Auch das Europarecht erlaubt, den Familiennachzug für subsidiär Schutzberechtigte stärker einzuschränken als für Personen, die einen Schutzstatus auf der Grundlage der Genfer Flüchtlingskonvention erhalten haben.⁷⁴

Wie man den Familiennachzug im Spannungsfeld von Migrationssteuerung und Integrationsförderung regelt, ist eine politische Grundsatzfrage. Davon zu trennen ist die rechts- bzw. steuerungstechnische Frage, wie ein gefundener Kompromiss umgesetzt wird. **Die hier gewählte Lösung, ein festes Kontingent nach qualitativen Kriterien zu bestimmen, ist regelungstechnisch innovativ. Ihre Umsetzung erfordert jedoch einen hohen administrativen Aufwand; dabei betrifft die Regelung höchstens 12.000 Personen pro Jahr** (vgl. auch Kluth 2018: 375). Nicht nur für Ausländerbehörden und Auslandsvertretungen entsteht zusätzlicher Prüfaufwand. Mit dem BVA wird zudem ein Akteur in den Prozess eingebunden, der im Bereich der Migrationssteuerung bislang keine Rolle spielte. **Insofern kann durchaus bezweifelt werden, ob Aufwand und Ertrag hier in einem angemessenen Verhältnis stehen. Wenn das Modell Erfolg hat, könnten daraus aber Ideen für andere Segmente der Migrationssteuerung gewonnen werden.**

A.3.4 Fazit: Weg von ‚alles oder nichts‘?

Die Gesetzgebung im Bereich des Familiennachzugs mag in den letzten Jahren verglichen mit anderen Bereichen (vor allem der Flucht- und Asylpolitik, s. Kap. A.4.2) wenig dynamisch gewesen sein. Das gilt zumindest für die Zahl der verabschiedeten Gesetze. Die drei Neuregelungen, die in diesem Kapitel behandelt wurden, sind aber in anderer Hinsicht interessant: Sie zeigen und verstärken einen neuen migrationspolitischen Trend, nämlich eine Abkehr von starren ‚Alles oder nichts‘-Modellen, die Nachzug entweder grundsätzlich ermöglichen oder vollständig ausschließen. So lässt sich vor allem die ‚Deutsch vor Zuzug‘-Regel deuten, die für einen Zuzug gewisse Sprachkenntnisse verlangt; ebenso die Neuregelung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten. **Diese neuen Ansätze zeigen, dass abgestufte Regelungsmodelle möglich sind. Sie beachten das staatliche Ziel der Migrationssteuerung, das auch die Rechtsprechung verschiedener Obergerichte (einschließlich des EuGH) zum Familiennachzug bestätigt; zugleich berücksichtigen sie aber den je konkreten Einzelfall und akzeptieren es damit auch, wenn bestimmte Anforderungen aufgrund der Umstände nicht erfüllt werden können. Der Preis für diese Strategie ist allerdings, dass das Recht komplexer wird, denn um die je besonderen Umstände des Einzelfalls zu berücksichtigen, sind mehr Regelungen nötig.** Die politischen ‚Alles oder nichts‘-Varianten stellen aber entweder grundsätzlich die Integrationsperspektive und die Interessen der ausländischen Nachziehenden bzw. der Stammberechtigten über Migrationskontrolle und die Aufnahmebereitschaft der Gesellschaft, oder sie geben umgekehrt ordnungspolitischen Überlegungen generell Vorrang vor Integrationsaspekten. Das wiederum bedeutet, dass solche Modelle (mit jeweils umgekehrten politischen Vorzeichen) automatisch spalten. **Ein Mittelweg in der Familienmigrationspolitik wie in der Migrationspolitik allgemein könnte demgegenüber den Vorteil bieten, dass die einheimische Bevölkerung ihn stärker akzeptiert.**

⁷³ Dieses Spannungsverhältnis zeigt sich z. B. auch im Umgang mit Personen mit einem Duldungsstatus bzw. in der daran anschließenden Diskussion über einen sog. Spurwechsel. S. dazu SVR 2017b.

⁷⁴ Selbst in Schweden, dem (vormaligen) Musterland fortschrittlicher Einwanderungspolitik, ist der Familiennachzug für subsidiär Schutzberechtigte in der Regel nicht möglich.

Asyl- und Flüchtlingspolitik: Balanceakt zwischen Migrationskontrolle und Integrationsförderung

Der Inhalt in Kürze

In den letzten fünf Jahren stand das Thema Flucht und Asyl sowohl in Deutschland als auch in der EU im Mittelpunkt der politischen Diskurse. In Deutschland hat sich dies in zahlreichen rechtlichen Änderungen niedergeschlagen, mit denen die Fluchtzuwanderung begrenzt und gesteuert werden sollte. Zudem wurden die Verwaltungsabläufe im Asylsystem angepasst, um den gestiegenen Zuzug von Asylsuchenden zu bewältigen. Auf der europäischen Ebene finden die Mitgliedstaaten dagegen in wichtigen Punkten keine einheitliche Position. Das betrifft vor allem die Frage, wie die Verantwortung für die Aufnahme von Asylsuchenden geteilt werden soll. Über die Kooperation mit Drittstaaten zur Verhinderung irregulärer Migration nach Europa und einen verstärkten Schutz der EU-Außengrenzen ließen sich hingegen Einigungen erzielen.

Zwischen Ende 2013 und Mitte 2018 stieg die Zahl der geflüchteten Menschen weltweit von 51,2 auf 68,8 Millionen (UNHCR 2014: 2; 2019). Ein Großteil dieser Menschen floh innerhalb ihres Herkunftslands oder in die unmittelbaren Nachbarländer. Dennoch berührte diese Fluchtmigration in den letzten Jahren auch europäische Staaten. Deutschland entwickelte sich dabei zu einem zentralen Aufnahmeland: Seit 2013 haben über 1,8 Millionen Schutzsuchende in der Bundesrepublik erstmals Asyl beantragt (BAMF 2019a: 4; zu den Zahlen s. Kap. A.1.4). Ein Großteil der Einreisen erfolgte dabei zwischen Juli 2015 und Februar 2016. Im Mittelpunkt eines Rückblicks auf die Asyl- und Flüchtlingspolitik der letzten Jahre stehen daher unweigerlich die sog. Flüchtlingskrise – wie der deutlich gestiegene Flüchtlingszuzug und seine Folgen häufig kurz betitelt werden – und die Reaktionen von Politik und Gesetzgebung darauf. Nicht nur in Deutschland, sondern in ganz Europa wurde die Flüchtlingszuwanderung zu einem politisch kontrovers diskutierten und polarisierenden Thema, welches seine politische Brisanz trotz mittlerweile wieder deutlich gesunkener Asylzahlen nicht verloren hat.

A.4.1 Rückblick: Die Entwicklung der deutschen Flüchtlingspolitik

Seit 1953 haben in Deutschland rund 5,7 Millionen Menschen Asyl beantragt (Erst- und Folgeanträge). Rund ein Drittel der Anträge wurde zwischen 2013 und 2018 ge-

stellt, also in dem Zeitraum, den dieses Gutachten behandelt (BAMF 2019a: 4). Anders als bei der Arbeits- und Bildungsmigration (s. Kap. A.2) ist dies allerdings nicht das Ergebnis einer fortschreitenden Liberalisierung des Politikfeldes. **❗ Betrachtet man die Entwicklung der deutschen Asylpolitik seit der Gründung der Bundesrepublik, lässt sich keine klare Entwicklungstendenz erkennen: Sie hat sich nicht zunehmend liberalisiert in dem Sinne, dass sich das Asylsystem schrittweise für mehr Schutzsuchende geöffnet und ihnen mehr Rechte zugestanden hätte. Umgekehrt kann auch keine durchgängig restriktiver werdende Politik konstatiert werden, die das Ziel verfolgte, den Zugang für Asylsuchende generell zu erschweren und ihre Rechte einzuschränken. Welche Tendenz in der Asylpolitik gerade vorherrscht, hängt vielmehr von zahlreichen Faktoren ab, die sich wechselseitig bedingen.**

Wie Politik und Öffentlichkeit über die Ausgestaltung des Asylrechts diskutieren, hängt zum Beispiel mit der Entwicklung der Asylantragszahlen zusammen: Wenn viele Asylsuchende zuwandern, werden menschen- und flüchtlingsrechtliche Regelungen (soweit sie über die Mindestverpflichtungen des Völkerrechts hinausgehen) tendenziell abgebaut; ordnungsrechtliche Perspektiven gewinnen in solchen Phasen an Gewicht. Erweitert werden die Rechte von Asylsuchenden vor allem dann, wenn wenig Flüchtlinge zuziehen und das Themenfeld Flucht und Asyl öffentlich kaum präsent ist. Im Bereich Flucht und Asyl gibt es also offenbar ein Spannungsverhältnis

von „Numbers vs. Rights“, wie Ruhs und Martin (2008) es bereits für die Erwerbsmigration festgestellt haben.

Die Richtung politischer Änderungen wird aber nicht einfach vom Umfang des Zuzugs bestimmt. Politische Reaktionen im Sinne von *policies* können auch zeitversetzt erfolgen und/oder erst dann, wenn neben einem bestimmten Umfang des Zuzugs noch weitere Faktoren eintreten. Eine Rolle kann etwa spielen, wie sich die Anerkennungsquoten entwickeln, insgesamt oder für einzelne Herkunftsländer. Niedrige Anerkennungsquoten können ein Hinweis darauf sein, dass vermehrt sog. gemischte Wanderungen auftreten, d. h. eine Vermischung von Migration aus humanitären und wirtschaftlichen Gründen. Die Reaktion kann eine Intensivierung von Steuerungsversuchen sein, damit das Asylsystem nicht zu einem allgemeinen Zuzugspfad für Menschen wird, die ihr Herkunftsland z. B. aus wirtschaftlichen Gründen verlassen.

Ob asylrechtliche Regelungen eher gelockert oder eher verschärft werden, kann auch von Widerstand oder Unterstützung der örtlichen Bevölkerung und anderer Akteure und Akteurinnen vor Ort abhängen. Dies beeinflusst vor allem die Haltung der Kommunen. Wichtig erscheint außerdem, wie häufig und intensiv die Medien über das Thema Flucht und Asyl berichten. Die Art der Berichterstattung kann die öffentliche Debatte emotionalisieren und bewirken, dass die Bevölkerung dem Thema mehr Bedeutung beimisst (s. dazu Kap. B.1.4). Dies kann wiederum die Bereitschaft der etablierten Parteien beeinflussen, das Thema Flucht und Asyl zu politisieren. Umgekehrt kann eine Politisierung des Themas seine öffentliche und mediale Bedeutung erhöhen. Zwischen *politics* (und damit politischen Prozessen von Willensbildung und Interessenartikulation) und *policies* im Sinne der Herstellung politischer Ergebnisse besteht ein enges Wechselspiel.

Entsprechend den vielfältigen Einflussfaktoren in diesem Politikfeld hat die Asyl- und Flüchtlingspolitik in Deutschland eine wechselvolle Geschichte. Ihr Ausgangspunkt war die historische Antwort der Bundesrepublik auf die Flüchtlingsdramen im Zweiten Weltkrieg (s. Poutrus 2009). Das auf den Satz „Politisch Verfolgte genießen

Asyl“ komprimierte Grundprinzip gewährte einen subjektiven, uneingeschränkten und einklagbaren Rechtsanspruch auf Asyl. Es bildete die Grundlage für das damals liberalste Asylrecht der Welt (s. etwa Joppke 1999: 85). Indem sie das Asylrecht in das Grundgesetz aufnahm, distanzierte sich die Bundesrepublik auch symbolisch von ihrer nationalsozialistischen Vergangenheit. Allerdings ergingen ab der zweiten Hälfte der 1970er Jahre, in denen nicht nur die Asylantragszahlen, sondern auch der Anteil der Asylanträge von Personen ohne Schutzbedarf kontinuierlich anstiegen (Coles 1989: 373–410), legislative Änderungen, die auf eine Beschränkung des Zuzugs abzielten (Münch 1993: 10). In den 1980er Jahren stieg die Zahl der Asylanträge weiter, die Anerkennungsquoten gingen jedoch zurück, woraufhin die Politik versuchte, den Flüchtlingszuzug weiter zu verringern. Den politischen Diskurs beherrschte das Schlagwort ‚Asylmissbrauch‘ (Bade/Oltmer 2005).

Anfang der 1990er Jahre wurde die Einwanderungssituation vielschichtiger: Die Zahl der Asylanträge erreichte einen historischen Höhepunkt, unter anderem infolge der Jugoslawienkriege. Außerdem reiste nach den politischen Umbrüchen in Osteuropa eine große Zahl an Spät-/Aussiedlerinnen und Spät-/Aussiedlern ein. Diese Entwicklungen setzten eine hitzige und emotionale Debatte über Asyl in Gang. Rechtsextremistische Parteien erhielten Zulauf, und in Hoyerswerda, Rostock-Lichtenhagen, Mölln und Solingen verübten Bürgerinnen und Bürger ausländerfeindliche Brandanschläge. In diesem aufgeladenen politischen Klima beschloss die Regierung den sog. Asylkompromiss, der das deutsche Asylrecht erheblich einschränkte (Bade 2015: 5; Münch 2014: 78, 80).⁷⁵

Anschließend gingen die Flüchtlingszahlen zurück, und das Thema verlor in der öffentlichen und politischen Debatte an Bedeutung. Mit dem Zuwanderungsgesetz von 2004 und verschiedenen Gesetzen zur Umsetzung europäischer Richtlinien von 2007 bis 2013 wurden die Rechte von Asylsuchenden in einigen Bereichen wieder gestärkt.⁷⁶ In den Jahren 2012 und 2013 stieg die Zahl der Flüchtlinge langsam wieder an. Das nahmen einige Politiker und Politikerinnen zum Anlass, die Debatte

75 Die beiden Konzepte der sicheren Herkunftsstaaten und der sicheren Drittstaaten wurden eingeführt, die das deutsche Grundrecht auf Asyl einschränkten. Weiterhin wurde das Flughafenverfahren geschaffen, das nur kurze Fristen für Rechtsmittel einräumt. Mit dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG vom 30.06.1993 (BGBl. I, S. 1074)) wurde schließlich ein besonderes Sozialrecht für Asylsuchende eingeführt (Cremer 2013: 7). Um den Asylkompromiss überstaatlich abzusichern, drängte Deutschland gleichzeitig darauf, die Asylpolitik stärker europäisch zu regeln. So wurde Art. 16a Abs. 5 ins Grundgesetz eingefügt und damit die „Grundlage geschaffen, um durch völkerrechtliche Vereinbarung der Zuständigkeit für die Prüfung von Asylbegehren [...] eine europäische Gesamtregelung der Schutzgewährung für Flüchtlinge [...] zu erreichen“ (BVerfG, Urt. v. 14.05.1996, Az. 2 BvR 1938/93, Rn. 153). Konkret ermöglichte diese Änderung, die Übereinkommen von Schengen und Dublin zu ratifizieren.

76 Das Zuwanderungsgesetz erweiterte den Flüchtlingsbegriff auf nichtstaatliche und geschlechtsspezifische Verfolgung. Das Richtlinienumsetzungsgesetz von 2013 stärkte entsprechend der EU-Aufnahmerichtlinie die Rechte subsidiär schutzberechtigter Personen, indem es den Schutzzumfang dieser Personengruppe in weiten Teilen dem der Asylberechtigten und Flüchtlinge im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention anglich (Möglichkeit des Familienasyls, Recht auf Ausübung einer Beschäftigung, Anspruch auf Teilnahme an Integrationskursen etc.). Zum Teil wurden Regelungen jedoch auch verschärft. Das Zuwanderungsgesetz etwa führte die Befristung von Aufenthaltserlaubnissen ein und ermöglichte es, Ausreiseeinrichtungen zu schaffen (vgl. auch PRO ASYL e. V. 2006).

über ‚Asylmissbrauch‘ neu zu beleben (Münch 2014: 82; Cremer 2013: 23). Zunächst wurde das Asylrecht jedoch nicht wieder eingeschränkt. Vielmehr erfolgten noch Ende 2014 einige weitere Liberalisierungen für Asylsuchende und Geduldete (s. Tab. A.9 in Kap. A.4.2.2).⁷⁷ Selbst Mitte 2015, als die Flüchtlingszahlen schon merklich angestiegen waren und die Bundesrepublik wenige Wochen vor den später als ‚Flüchtlingskrise‘ betitelten Ereignissen stand, verbesserte der Gesetzgeber die Rechtsstellung von Schutzsuchenden in einigen Punkten (zugleich wurden vor allem im Bereich der Rückführung die Regelungen verschärft, s. Kap. A.5.3).⁷⁸

2015 wurde die deutsche und internationale Öffentlichkeit von verschiedenen Ereignissen erschüttert, die das Thema Flucht und Asyl zunehmend politisierten: Im Mittelmeer starben Tausende von Schutzsuchenden auf ihrem Weg nach Europa; die Bilder des ertrunkenen zweijährigen Aylan Kurdi erregten weltweit Aufsehen. Die Länder an den Außengrenzen Europas waren von der Zahl der Ankommenden zunehmend überfordert und ließen die Flüchtlinge in andere europäische Länder weiterreisen. In Deutschland wurden die Prognosen, wie viele Flüchtlinge 2015 zu erwarten wären, mehrfach stark nach oben korrigiert (FAZ 2015). Besonders über Ungarn und Österreich kamen immer mehr Flüchtlinge in die Bundesrepublik. In den ungarischen Unterkünften wurden die Zustände zunehmend unhaltbar.

Vor diesem Hintergrund beschloss die Bundesregierung Ende August 2015, die Dublin-Verfahren für syrische Asylsuchende vorübergehend auszusetzen (Grote 2018: 22).⁷⁹ Der mittlerweile legendäre Satz „Wir schaffen das“ von Bundeskanzlerin Angela Merkel erntete in dieser Situation ebenso viel Beifall wie Kritik. Anfang September 2015 erlaubten Deutschland und Österreich die Einreise von mehreren Tausend Schutzsuchenden, die zunächst in Ungarn festgesessen und sich von dort auf den Weg nach Deutschland gemacht hatten. Einige Tage später führte Deutschland Binnengrenzkontrollen an der Grenze zu Österreich ein, um den „Zustrom nach Deutschland zu begrenzen und wieder zu einem geordneten Verfahren bei der Einreise zurückzukehren“ (BMI 2015b). Noch im selben Monat begann der Gesetzgeber, in relativ rascher Folge eine Reihe von Asylrechtsänderungen auf den Weg zu bringen (s. Kap. A.4.2).

Die asylpolitische Diskussion hat seither einige Elemente wieder aufgenommen, die schon aus der Asyl-

debatte der 1980er und 1990er Jahre bekannt sind, aber auch eigene Akzente gesetzt. Dabei ist die öffentliche und politische Debatte in einer Weise emotionalisiert und polarisiert, die das schon sehr erhitzte Klima der frühen 1990er Jahre noch zu übersteigen scheint. Erneut ist vom ‚Missbrauch‘ des Asylrechts die Rede, auch wenn heute eher von ‚Wirtschaftsflüchtlings‘ gesprochen wird. Weitere Schlagwörter in der Diskussion sind der ‚fortwährende Rechtsbruch‘ an der Grenze und die ‚Herrschaft des Unrechts‘; sie beziehen sich auf innereuropäische Bewegungen im Dublin-System und eventuelle Grenzschiebungen. Diese Themen erhalten mehr Aufmerksamkeit, weil die europäische Dimension heute viel zentraler ist als noch in den 1990er Jahren (s. Kap. A.4.3).

A.4.2 Maßnahmen in Deutschland: Reform als Dauerzustand

Nachdem über viele Jahre hinweg der Asylzuzug nach Deutschland eher moderat ausgefallen war (s. Kap. A.1.4), war das Verwaltungsvollzugssystem im Bereich Asyl auf den extrem hohen Flüchtlingszuzug vor allem Ende 2015 und 2016 nicht ausreichend vorbereitet: Aufgrund der entspannten Asylsituation der Vorjahre waren die Verwaltungsstrukturen in diesem Bereich zurückgebaut und das System des Verwaltungsvollzugs nicht modernisiert worden (Bogumil/Hafner/Kuhlmann 2016: 295). Als sich ein Anstieg der Flüchtlingszahlen abzeichnete, reagierte das Bundesministerium des Innern auf Vorabwarnungen des BAMF und Hinweise aus der Wissenschaft nicht frühzeitig mit administrativen Anpassungen (Erler/Gottstein 2017: 161). Infolgedessen kam es vor allem im Laufe des Jahres 2015 zu einer zeitweisen Überlastung der Verwaltungsstrukturen beim BAMF wie auch in den Ländern und Kommunen, die die Ausmaße eines administrativen Notstands annahm.

Dies führte dazu, dass die asylpolitisch wichtigen Verwaltungsstrukturen und -verfahren in kurzer Zeit massiv ausgebaut und zugleich neu gestaltet wurden. Die verschiedenen föderalen Ebenen beriefen Krisenstäbe ein. Im August 2015 wurde ein Bund-Länder-Koordinierungstab gebildet, um die Arbeit der verschiedenen Ebenen abzustimmen (BMI 2015a; Grote 2018: 27). Im September 2015 richtete der Bund eine zentrale Koordinierungsstelle ein, die die Ankommenden auf die Bundesländer vertei-

77 Mit dem Gesetz zur Verbesserung der Rechtsstellung von Asylsuchenden und geduldeten Ausländern wurde z. B. Ende 2014 die Residenzpflicht weitgehend aufgehoben und das Sachleistungsprinzip nach dem AsylbLG auf Erstaufnahmeeinrichtungen beschränkt (s. Kap. A.4.2.2).

78 Das Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung vom 27.07.2015 schuf neue Bleibemöglichkeiten für gut integrierte Jugendliche und Langzeitgeduldete. Außerdem wurden subsidiär Schutzberechtigte beim Familiennachzug Flüchtlingen gleichgestellt. Zudem ist es für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis seither nicht mehr nötig, dass das BAMF den positiven Ausgang des Widerrufsverfahrens mitteilt. Begleitend zu diesen Regelungen wurden der Ausreisegewahrsam ausgeweitet und die Rechte von Menschen aus sicheren Herkunftsländern eingeschränkt.

79 Die Verfahren blieben bis Ende Oktober 2015 ausgesetzt.

len und den Transport zu den Erstaufnahmeeinrichtungen organisieren sollte. Nach Wochen unklarer Kompetenzverteilung wurde im Oktober 2015 im Kanzleramt eine neue Stabsstelle „Flüchtlinge“ gebildet, um die Flüchtlingspolitik zentral zu steuern (Roth 2017: 5f.; Bundesregierung 2015).

Parallel zu diesen Ansätzen einer politischen Gesamtkoordinierung reagierte die Bundesregierung auf den stark gestiegenen Flüchtlingszuzug mit zahlreichen Gesetzesänderungen (s. dazu im Überblick Tab. A.9 in Kap. A.4.2.2). Die erste legislative Reaktion war das sog. Asylpaket I vom 20. Oktober 2015. Es folgten das Datenaustauschverbesserungsgesetz vom 2. Februar 2016, das sog. Asylpaket II vom 11. März 2016, das Gesetz zur erleichterten Ausweisung straffälliger Ausländer und zum erweiterten Ausschluss der Flüchtlingsanerkennung bei straffälligen Asylbewerbern vom 11. März 2016, das Integrationsgesetz vom 31. Juli 2016, das Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht vom 29. Juli 2017, das Familiennachzugsneuregelungsgesetz vom 12. Juli 2018 und das Dritte Gesetz zur Änderung des Asylgesetzes vom 4. Dezember 2018. Mit den Gesetzesänderungen wurden frühere Liberalisierungen zurückgenommen sowie neue Einschränkungen mit dem Ziel beschlossen, die Fluchtmigration zu verringern und stärker zu steuern. Damit einher gingen zahlreiche weitere Maßnahmen in Reaktion auf die veränderte Fluchtmigration. **❶ Insgesamt ergibt sich das Bild einer weitreichenden Transformation: So betreffen die Änderungen nicht nur zahlreiche Rechtsgebiete, wie beispielsweise das Aufenthaltsrecht, das Asyl(verfahrens)recht, das Sozialrecht und sogar das Abstammungsrecht. Es wurden zudem sowohl materielle Rechtspositionen von Asylsuchenden und Schutzberechtigten (s. Kap. A.4.2.2) als auch prozedurale Fragen der Asylverfahren (s. Kap. A.4.2.1) neu geordnet.**

Dennoch hat die Politik nicht durchgängig die Regelungen verschärft und die Rechte von Flüchtlingen abgebaut, wie es vor allem Flüchtlingsorganisationen häufig darstellen. Denn Verschärfungen z. B. in der Ausgestaltung der Asylverfahren wurden begleitet von einer grundsätzlichen integrationspolitischen Öffnung. So wurden die bestehenden Integrationsangebote unter bestimmten Voraussetzungen auch für Flüchtlinge geöffnet, deren Verfahren noch nicht abgeschlossen sind (s. dazu

ausführlich Kap. B.2.1). Zudem wurde mit der sog. Westbalkan-Regelung eine neue legale Zuzugsmöglichkeit für Menschen aus den Westbalkanländern geschaffen (s. dazu Kap. A.2.3), die intensiv genutzt wird. Aus diesen Ländern hatten in den Jahren zuvor besonders viele Menschen (größtenteils erfolglos) in Deutschland Asyl beantragt (s. Kap. A.1.4). Überdies hat die Bundesrepublik in den letzten Jahren mehr als 30.000 Personen über Resettlement- und humanitäre Aufnahmeprogramme aufgenommen.⁸⁰ Diese Zuzugswege waren in Deutschland vorher weitestgehend unbekannt und wurden kaum gefördert.

A.4.2.1 Administrative Maßnahmen zur Anpassung des Asylsystems

Besonders deutlich zeigte sich die oben angesprochene Überlastung der Verwaltung in der Organisation der Asylverfahren. In der Hochphase der Flüchtlingszuwanderung war bereits die bundesweite Verteilung der Asylsuchenden ein Problem: Bayern, das sich aufgrund der Grenzlage zu Österreich mit der höchsten Anzahl neu ankommender Asylsuchender konfrontiert sah, war enormen Problemen bei der Erstaufnahme und Organisation der Weiterverteilung ausgesetzt (Roth 2017: 10). In den zuständigen Bundesländern konnten die Außenstellen des BAMF aufgrund der vorher zurückgefahrenen Kapazitäten nicht gewährleisten, dass Asylanträge zeitnah angenommen werden. Die Folge waren Wartezeiten von mehreren Monaten, bis überhaupt ein Asylantrag gestellt werden konnte.⁸¹ Anfang 2016 hatten ca. 300.000 Schutzsuchende, die nach ihrer Ankunft in Deutschland im sog. EASY-System registriert worden waren, noch keinen Asylantrag stellen können (Grote 2018: 17).

Bei der Bearbeitung der Asylanträge gab es weitere Probleme: Schon ab 2008 hatte das BAMF jedes Jahr weniger Fälle bearbeitet, als Neuanträge eingingen (Thürhardt 2014: 179). Mit der steigenden Zahl von Asylanträgen vergrößerte sich der Rückstau um ein Vielfaches. Dem BAMF fehlten Tausende Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen. Die IT-Infrastruktur und das zentrale Asyl-IT-System (MARiS) waren nur auf 40.000 bis 50.000 Anträge pro Jahr ausgelegt und hielten der zusätzlichen Belastung nicht stand. Der postalische Versand innerhalb des BAMF und

⁸⁰ Über das Resettlement-Programm des Bundes hat die Bundesrepublik ab 2012 jährlich 300 und seit 2015 jährlich 500 Personen aufgenommen. Zudem erklärte sie sich bereit, über das EU-Resettlement-Programm für die Jahre 2016 und 2017 jeweils 1.600 Personen aufzunehmen (wobei die jährliche Quote von 500 Personen im deutschen Programm angerechnet wurde). Im Rahmen des EU-Programms für 2018 und 2019 sollen insgesamt 10.200 besonders schutzbedürftige Personen nach Deutschland kommen können. 2013 und 2014 gab es zudem drei humanitäre Aufnahmeprogramme des Bundes, über die insgesamt 20.000 syrische Schutzbedürftige aufgenommen wurden (BMI 2018b). Und im Rahmen eines Aufnahmeverfahrens für afghanische Ortskräfte reisten von 2013 bis 2015 insgesamt 2.038 Personen (Ortskräfte und Familienangehörige) in die Bundesrepublik Deutschland ein (Grote/Bitterwolf/Baraulina 2016: 6).

⁸¹ Besonders lange mussten Asylsuchende im Sommer 2016 auf die Antragstellung warten: Im dritten Quartal 2016 dauerte es von der Einreise bis zur Stellung des Asylantrags im Schnitt acht Monate (BT-Drs. 18/10575: 29).

an externe Stellen war ebenfalls überlastet, was die Verfahren zusätzlich verzögerte. Auch der steigende Bedarf an Übersetzungen bei den Asylanörungen konnte durch die vorhandenen Dolmetscherinnen und Dolmetscher nicht gedeckt werden (Grote 2018: 34).

All dies führte dazu, dass die beim BAMF anhängigen Verfahren Ende September 2016 mit mehr als 579.000 ihren Höchststand erreichten und die Verfahren von der Einreise bis zur Asylentscheidung im Durchschnitt 14,6 Monate dauerten (BT-Drs. 18/10575: 11, 28, 29).⁸² Viele der Maßnahmen im Bereich der Asylpolitik, die in den letzten Jahren getroffen wurden, zielten entsprechend darauf, die Verfahren schneller und effizienter zu gestalten.

Ausbau der Kapazitäten beim BAMF

Um die Verzögerungen vor allem bei der Aufnahme und Bearbeitung der Asylanträge abzubauen, wurden schrittweise in allen Bundesländern neue Dienststellen eröffnet und ihre Struktur angepasst. Zudem wurde der Personalbestand des BAMF stark erweitert: Aus anderen Ministerien und Behörden, der Bundeswehr, der BA und ehemaligen Staatsunternehmen wurden mehrere Tausend Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen ins BAMF abgeordnet (BMI/BAMF 2016: 17). Zusätzlich wurden Tausende von Arbeitskräften neu eingestellt.⁸³

Dabei stand das BAMF unter dem Druck, dass es in kurzer Zeit eine große Menge an qualifiziertem Personal gewinnen musste. Die Personalvertretungen im BAMF kritisierten bereits im November 2015 in einem offenen Brief an den damaligen Leiter des Bundesamts, dass die „ursprünglich vom Bundesamt angesetzt[] Einarbeitungszeit von drei Monaten auf einen Zeitraum von unterhalb einer Woche“ gesenkt worden war. Das könne fachfremde Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter „unmöglich in die Lage versetzen [...], im rechtsstaatlichen Sinne individuelle und sachlich/juristisch fundierte (Grund-) Rechtsprüfungen vorzunehmen mit möglicherweise existenziellen Folgen für die Antragsteller“ (Gesamtpersonalrat des BAMF/Örtlicher Personalrat des BAMF 2015). Im Juni 2017 wurde die Qualifizierungspraxis des BAMF dann auch öffentlich kritisiert, nachdem ein interner Bericht

des BAMF bekannt geworden war. Dieser dokumentierte die fehlende Qualifikation von Teilen des neu eingestellten Personals (vgl. u. a. Zeit Online 2017b).⁸⁴

Die Maßnahmen zeigten Wirkung: Die Zahl der anhängigen Verfahren konnte von September 2016 bis April 2017 um mehr als die Hälfte verringert werden, von über 579.000 auf ca. 278.000 Verfahren (BT-Drs. 18/12623: 28). Für Kritik sorgte aber, dass viele Stellen beim BAMF 2017 bereits wieder abgebaut wurden, obwohl die Verfahren weiterhin sehr lange dauerten: Von Ende 2016 bis Ende 2017 reduzierte sich der Personalkörper des BAMF um mehr als 2.000 Stellen. Im gleichen Zeitraum sank die Zahl der Asylentscheidungen um mehr als die Hälfte.⁸⁵

Seit 2017 arbeitet das BAMF daran, eine „atmende Behörde“ zu werden, um auf steigende oder fallende Flüchtlingszahlen flexibler reagieren zu können (Grote 2018: 60). Dafür soll ein Teil der Beschäftigten fortgebildet werden, damit sie in Zeiten geringer Arbeitsbelastung in einem zweiten Tätigkeitsfeld eingesetzt werden können. Außerdem soll ein Teil des Unterstützungspersonals weiterqualifiziert werden, das in den letzten Jahren zeitweilig zum BAMF abgeordnet wurde. Das soll es erleichtern, im Bedarfsfall vorerfahrene und qualifizierte Kräfte erneut ans BAMF zu entsenden. **Es erscheint sinnvoll, die Personalauslastung beim BAMF im Blick zu behalten. Denn es ist zu bedenken, dass in Fällen der Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft eine regelmäßige Überprüfung dieses Status spätestens nach drei Jahren zu erfolgen hat** (§ 73 Abs. 2a AsylG). Bei vielen Entscheidungen, die seit 2015 getroffen wurden, steht also nun die Überprüfung an. Daher ist es positiv zu bewerten, dass 2018 mehr als 2.500 befristet eingestellte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in ein unbefristetes Arbeitsverhältnis übernommen wurden (BT-Drs. 19/6786: 86).

Beschleunigung der Verfahren für bestimmte Personengruppen

Um den Rückstau der Asylanträge und die Dauer der Asylverfahren zu verringern, wurden zunächst die Anträge bestimmter Gruppen von Antragstellenden priorisiert und beschleunigt bearbeitet. Als 2014 die Asylanträge

82 Das behördliche Asylverfahren von der Antragstellung bis zur Entscheidung dauerte im dritten Quartal 2016 durchschnittlich 6,6 Monate. Bis eine asylsuchende Person überhaupt einen Antrag stellen konnte, dauerte es ab der Einreise im Durchschnitt zusätzliche 8 Monate (BT-Drs. 18/10575: 11, 29). Dies lag auch daran, dass wegen der hohen Arbeitsbelastung im BAMF in den Jahren 2015 und 2016 komplexere Fälle aufgeschoben wurden. So entstand ein „Berg“ von Altfällen, der die durchschnittliche Verfahrensdauer erhöhte. Neuere Verfahren konnten hingegen oft deutlich schneller entschieden werden (BT-Drs. 18/10575: 19–20).

83 Dadurch stieg der Personalbestand des BAMF von ca. 3.000 Beschäftigten Ende 2015 auf einen Höchststand von rund 10.100 Beschäftigten im Oktober 2016 (BT-Drs. 19/609: 2).

84 Nach dem Bericht waren von den 3.033 Entscheiderinnen und Entscheidern, die das BAMF zwischen August 2015 und Februar 2017 eingestellt hatte, etwa 15 Prozent nicht entsprechend qualifiziert. Diese 454 Personen hatten keine entsprechende Schulung absolviert, in der normalerweise Asylrechtsgrundlagen und Anhörungstechniken vermittelt werden.

85 Im vierten Quartal 2016 wurden mit fast 235.000 Asylentscheidungen am meisten Verfahren abgebaut. In dieser Zeit hatte das Bundesamt auch die meisten Beschäftigten (BAMF 2016c: 6; BAMF 2016b: 6; BAMF 2017d: 6; eigene Berechnung). Im vierten Quartal 2017 wurden nur noch ca. 92.200 Verfahren entschieden (BAMF 2017c: 6; BAMF 2017b: 6; BAMF 2018b: 6; eigene Berechnung).

u. a. von syrischen, eritreischen und irakischen Staatsangehörigen stark anstiegen, führte das BAMF noch im selben Jahr vereinfachte Asylverfahren ein: zunächst für Personen aus Syrien sowie jesidische, mandäische und christliche Iraker und Irakerinnen, Mitte 2015 dann auch für Personen aus Eritrea (Bogumil/Hafner/Kuhlmann 2016: 294). Diesen Gruppen war gemeinsam, dass Asylsuchende in den meisten Fällen als Flüchtlinge nach der Genfer Flüchtlingskonvention anerkannt wurden. Das BAMF ersetzte die persönliche Anhörung für diese Fälle durch einen schriftlichen Fragebogen.⁸⁶ So wurde die Bearbeitung zwar zunächst deutlich beschleunigt. Die rückwirkend durchgeführte erkenntnisdienliche Behandlung und die Prüfung der Passdokumente stellten die Behörden jedoch später vor neue Probleme. Um die Identität der Antragstellenden sicher festzustellen und so einen Missbrauch des Asylrechts zu verhindern, kehrte das Bundesamt im Januar 2016 wieder zurück zur Einzelfallprüfung (Bogumil/Hafner/Kuhlmann 2016: 294).

Ab Ende 2014 wurden die Verfahren von Antragstellenden aus dem Westbalkan beschleunigt bearbeitet.⁸⁷ Bei ihnen waren die Anerkennungsquoten in den Vorjahren niedrig gewesen, deshalb wurden die Westbalkanstaaten im Herbst 2014 und Herbst 2015 schrittweise zu sicheren Herkunftsländern erklärt (s. Kap. A.4.2.2). Anträge von Menschen aus diesen Ländern wurden in bestimmten Außenstellen zentralisiert und priorisiert behandelt, um die Verfahren innerhalb von vierzehn Tagen abschließen zu können. Die Kombination von schnellen Asylverfahren und zeitnaher Rückführung sollte bewirken, dass Angehörige dieser Gruppe sich nur sehr kurz in Deutschland aufhalten. Dies sollte als Signal wirken, um Asylanträge aus diesen Ländern zu verringern (Grote 2018: 40).

Im Rahmen des sog. Asylpakets II schuf der Gesetzgeber schließlich mit § 30a AsylG ein beschleunigtes Asylverfahren für bestimmte Gruppen von Antragstellenden, besonders für Menschen aus sicheren Herkunftsstaaten und solche, die einen Folgeantrag stellen. Dieses beschleunigte Verfahren soll laut Gesetz von der Antragstellung bis zur Entscheidung höchstens eine Woche dauern. In dieser Zeit werden die Antragstellenden in besonderen Aufnahmeeinrichtungen untergebracht. In der Praxis kommt diese Verfahrensform jedoch nur selten zur Anwendung: In den hierfür zuständigen Stellen Bamberg und Manching

wurden im ersten Halbjahr 2018 nur ca. 4 Prozent aller Verfahren von Menschen aus sicheren Herkunftsländern beschleunigt behandelt. Zudem wird die gesetzliche Frist nur selten eingehalten: Lediglich ca. 12 Prozent der beschleunigten Verfahren konnten binnen einer Woche abgeschlossen werden, fast die Hälfte der Verfahren dauerte zwischen einem und sechs Monaten oder noch länger (BT-Drs. 19/3861: 20–23; eigene Berechnungen).

Optimierung der Verfahrensabläufe

Neben der beschleunigten Bearbeitung von Asylanträgen wurden auch institutionelle Abläufe umstrukturiert, um die Verfahren zu verbessern. Ab Mitte 2015 richtete das BAMF neue Standorte mit besonderen Zuständigkeiten ein (Info-Box 4). So entstanden in Bayern sog. Bearbeitungsstraßen⁸⁸ und Warteräume⁸⁹ zur Erstregistrierung und Weiterverteilung sowie bundesweit vier Entscheidungszentren, die entscheidungsreife Fälle abarbeiten. Das sollte die Außenstellen entlasten, damit diese den Rückstau der Asylanträge schneller abbauen könnten (BMI/BAMF 2016: 17).

Ab März 2016 wurde ein sog. integriertes Flüchtlingsmanagement etabliert, um das „Gesamtverfahren durch Prozesseffizienz und optimale Zusammenarbeit“ zu beschleunigen (BAMF 2017g). Es gliedert sich in drei Phasen: die Ankunft und Registrierung, das eigentliche Asylverfahren und die Integration oder Rückkehr/Rückführung. Das integrierte Flüchtlingsmanagement soll die Prozesse und die Akteure und Akteurinnen dieser drei Phasen eng verzahnen. Sein Kernstück war die Einführung von sog. Ankunftszentren (Info-Box 4). Dort werden die Schritte des Asylverfahrens gebündelt, die vorher auf mehrere Stellen verteilt waren. Nach Möglichkeit findet nun das gesamte Verfahren im Ankunftszentrum statt (BAMF 2016a: 28).

Erklärtes Ziel der Ankunftszentren war, bei Asylsuchenden mit einer sehr guten oder aber einer sehr schlechten Bleibeperspektive die Verfahren innerhalb von zwei bis drei Tagen abzuschließen.⁹⁰ Dafür wurden die Asylanträge in vier Gruppen eingeteilt, die unterschiedlich behandelt wurden: Bei Menschen aus Herkunftsstaaten mit hoher Schutzquote (Cluster A) und mit niedriger Schutzquote (Cluster B) wurden die Anträge in den Ankunftszentren bearbeitet. Komplexere Verfahren (Cluster C) wurden an die Außenstellen weitergeleitet. Dublin-Fälle (Cluster D)

86 Anders als teilweise dargestellt (vgl. z. B. Grote 2018: 51) handelte es sich hier nicht um einen ausführlichen Fragenkatalog zu den Fluchtgründen. Vielmehr mussten die Betroffenen lediglich ankreuzen, dass sie in ihrem Herkunftsland verfolgt werden; den Grund der Verfolgung mussten sie nicht angeben (Flüchtlingsrat Baden-Württemberg 2014).

87 Dies betraf ab Oktober 2014 Anträge von Menschen aus Serbien, Mazedonien und Bosnien und Herzegowina. Im Februar 2015 wurde es auf Asylsuchende aus dem Kosovo ausgeweitet; ab Juli 2015 folgten weitere Länder (u. a. Albanien) (Grote 2018: 40; BMI/BAMF 2016: 16).

88 Diese wurden Ende 2015 an der Grenze zu Österreich eingerichtet. Dort werden die Asylsuchenden registriert und ärztlich untersucht und ihre Fingerabdrücke mit den polizeilichen Datenbanken abgeglichen.

89 ‚Warteräume‘ wurden in Feldkirchen und Erding als kurzfristige Übergangslösung geschaffen, um Asylsuchende dort mithilfe der Bundeswehr und des Zolls zu registrieren und die Verteilung der neu Ankommenden auf die Bundesländer zu erleichtern.

90 Dabei handelt es sich rechtlich um ein reguläres Verfahren, also nicht um ein Sonderverfahren nach § 30a AsylG.

Info-Box 4 Die verschiedenen Einrichtungen im Asylsystem

Das BAMF hat in allen Bundesländern **Außenstellen**. Diese waren bereits vor der Eröffnung speziellerer Stellen für die Durchführung von Asylverfahren zuständig.

2015 wurden bundesweit vier **Entscheidungszentren** eingerichtet. Dort sollten keine Anhörungen durchgeführt, sondern entscheidungsreife Fälle aus anderen Einrichtungen bearbeitet werden. Ein Entscheidungszentrum wurde mittlerweile wieder aufgelöst, die übrigen werden – neben der Bearbeitung bereits länger andauernder Asylverfahren – sukzessive auf andere Aufgaben etwa im Bereich der Widerrufsprüfungen ausgerichtet.

Ankunftszentren sollen die Asylverfahren beschleunigen und effizienter machen, indem sie Verfahrensschritte bündeln, die vorher auf mehrere Stationen verteilt waren.⁹¹ Nach Möglichkeit findet so das gesamte Asylverfahren unter einem Dach statt. Insgesamt gibt es in Deutschland derzeit 23 Ankunftszentren.

Transitzentren wurden 2017 nur in Bayern eingeführt. Dort wurden Asylsuchende untergebracht, die keine gute Bleibeperspektive haben,⁹² Mitwirkungspflichten nicht erfüllen, falsche Angaben zu ihrer Identität gemacht haben oder unter die Dublin-Verordnung fallen. Diese Zentren sollten ein schnelles Verfahren und eine effektive Rückführung ermöglichen. Im August 2018 wurden sie in Ankerzentren umgewandelt. Ebenfalls unter dem Namen Transitzentren wurde 2018 die Einführung neuer Einrichtungen diskutiert, aus denen heraus Asylsuchende, die vor der Einreise nach Deutschland bereits in einem anderen EU-Land registriert wurden, in dieses rücküberstellt werden sollen.

In **besonderen Aufnahmeeinrichtungen** i. S. v. § 5 Abs. 5 AsylG werden Ausländerinnen und Ausländer untergebracht, für die das beschleunigte Asylverfahren nach § 30a AsylG Anwendung findet. Dazu zählen insbesondere Menschen aus sicheren Herkunftsstaaten. Diese Aufnahmeeinrichtungen sollen ein schnelles Verfahren und ggf. eine effektive Rückführung ermöglichen.

Anfang 2017 richtete das BAMF in Berlin, Dortmund und Bayreuth drei sog. **Dublinzentren** ein. Diese sind nun für Dublin-Ersuchen an andere Mitgliedstaaten zuständig, die vorher in den Außenstellen bearbeitet wurden.

Im August 2018 wurden **Ankerzentren** (Ankunfts-, Entscheidungs- und Rückkehrzentren) neu eingeführt (Info-Box 5).

gingen zunächst ebenfalls an die Außenstellen; seit 2017 werden sie an drei spezielle ‚Dublinzentren‘ weitergeleitet und dort bearbeitet. Das Clusterverfahren wurde jedoch im März 2017 wieder aufgegeben (Grote 2018: 51; BAMF 2017g). Das ist überraschend, denn es war zuvor als zentrale Neuerung der Verfahrenssteuerung eingeführt worden. Die Gründe für die schnelle Abkehr von diesem Verfahren sind nicht bekannt. Ebenso wenig ist bekannt, wie die Prozessabläufe seitdem konzipiert sind.

Unklar ist auch, in welchen Fällen die Ankunftszentren tatsächlich eine Beschleunigung bewirkt haben.

Im Schnitt liegt die Bearbeitungsdauer hier bislang nur wenig unter der durchschnittlichen Dauer aller Verfahren (BT-Drs. 19/7552: 4,12).⁹³ Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass diese Stellen auch sog. Altverfahren bearbeiten, d. h. Anträge, die im vorletzten Kalenderjahr oder früher eingingen und die deshalb die durchschnittliche Verfahrensdauer anheben. **Da das Clusterverfahren aufgegeben wurde und alle Stellen des BAMF mit der Bearbeitung solcher Altverfahren betraut wurden, lässt sich schwer beurteilen, ob die Neuerungen die Dauer und Qualität der Verfahren verbessert haben und ggf. welche. Evaluert wurden die Ankunftszentren bisher nicht**

91 Dies umfasst alle Schritte von der ärztlichen Untersuchung, der Erfassung der persönlichen Daten und der Identitätsprüfung über die Antragstellung, die Anhörung und die Entscheidung über den Asylantrag durch das BAMF bis hin zur Erstberatung zum Arbeitsmarktzugang durch die örtliche Arbeitsagentur.

92 Das sind Antragstellende aus Ländern, bei denen die durchschnittliche Anerkennungsquote unter 50 Prozent liegt, s. Fn. 108.

93 Bei Verfahren, die in einem Ankunftszentrum entschieden wurden, dauerte es 2018 (1.–3. Quartal) bis zu einer behördlichen Entscheidung durchschnittlich 7 Monate. Die durchschnittliche Bearbeitungsdauer aller Verfahren lag im gleichen Zeitraum bei 7,9 Monaten (BT-Drs. 19/7552: 4, 12). 2017 dauerten Verfahren insgesamt im Durchschnitt 10,7 Monate, in Ankunftszentren 9,6 Monate (BT-Drs. 19/1931: 4, 11).

Info-Box 5 Ankerzentren

Das Akronym AnKER steht für Ankunfts-, Entscheidungs- und Rückkehrzentren. Es handelt sich um ein – politisch umstrittenes – Unterbringungskonzept für Asylsuchende, das im Koalitionsvertrag der Großen Koalition von März 2018 angekündigt wurde. Im August 2018 nahmen die ersten Ankerzentren in Dresden und an sieben bayerischen Standorten⁹⁴ ihre Arbeit auf; ein weiteres folgte im September im Saarland. In einer Pilotphase von 12 bis 18 Monaten werden dort verschiedene Arbeitsprozesse auf ihre Umsetzbarkeit und ihren Nutzen getestet (BAMF 2018a: 1). Wie die Zentren genau ausgestaltet werden sollen, hat der Bund nicht im Einzelnen vorgegeben; die Länder können hier eigene Schwerpunkte setzen.

Ziel der Ankerzentren ist es, die „Asylverfahren effizienter zu gestalten, bei Menschen mit Bleibeperspektive früh mit Integrationsangeboten zu beginnen und im Falle ablehnender Entscheidungen den Prozess der Rückkehr zügig einzuleiten“ (BAMF 2018i). Wie schon die Ankunftscentren (Info-Box 4) vereinen sie dafür alle Schritte des Asylverfahrens und alle beteiligten Behörden unter einem Dach. Die bestehenden Strukturen sollen um eine Asylverfahrensberatung, herkunftssprachliche Wertevermittlung und Erstorientierung, Rückkehrberatung und Rechtsantragstellen erweitert werden (BT-Drs. 19/4284: 2). Mit Ausnahme von unbegleiteten Minderjährigen sollen alle Asylsuchenden für die gesamte Dauer des Asylverfahrens in solchen Zentren untergebracht werden. Die Größe der Ankerzentren können die Länder selbst bestimmen. Die Kapazität sollte nach Ansicht des BMI bei höchstens 1.500 Plätzen liegen, dies ist aber für die Länder nicht verbindlich (BT-Drs. 19/4284: 3). Gemäß Koalitionsvertrag sollen Asylsuchende in der Regel nicht länger als 18 Monate in einem Ankerzentrum leben (CDU/CSU/SPD 2018: 107),⁹⁵ Familien mit Kindern nicht länger als 6 Monate. Für die Ankerzentren wurden aber (vorerst) keine gesetzlichen Regelungen geändert. Nach geltendem Recht können Asylsuchende – wenn sie nicht aus einem sicheren Herkunftsland stammen – dort höchstens 6 Monate untergebracht werden bzw. in Bundesländern, die eine entsprechende abweichende Regelung gesetzlich verankert haben, bis zu 24 Monaten (s. Kap. A.4.2.2).

Wenn das Verfahren positiv ausgeht, sollen bereits in den Zentren erste Schritte zur Arbeitsmarktintegration erfolgen (also bevor die anerkannten Asylbewerber und -bewerberinnen auf die Kommunen verteilt werden). Dies schließt eine Erfassung der Sprachkenntnisse der Betroffenen sowie die Zuteilung zu einem passenden Integrationskurs ebenso ein wie eine erste Kontaktaufnahme mit der BA (BAMF 2018a: 5). Wird der Asylantrag negativ beschieden, sollen die betreffenden Personen bis zur freiwilligen Ausreise oder zwangsweisen Rückführung weiterhin in den Ankerzentren untergebracht werden.

(BT-Drs. 19/4284: 4). ➡ **Es wäre wünschenswert, die Abläufe transparenter zu gestalten und neue Konzepte systematisch zu evaluieren.** Dies ist umso wichtiger, als die im August 2018 neu geschaffenen Ankerzentren das Grundkonzept der Ankunftscentren fortführen sollen.

⚠ **Die Ankerzentren verfolgen die Ziele, die Asylverfahren effizienter und zügiger zu gestalten und die Rückführung abgelehnter Asylsuchender zu fördern (Info-Box 5). Dies unterstützt der SVR grundsätzlich. Aus seiner Sicht ist es für alle Seiten wichtig, dass möglichst schnell klar ist, ob ein Asylantrag angenommen oder abgelehnt wird und ob darauf Integrationsmaßnahmen folgen sollten oder eine Rückführung. Diese Politikziele**

bestehen allerdings schon seit mehreren Jahren; insofern erscheinen die Ankerzentren eher als symbolische Zuspitzung einer politischen Debatte, die seit Langem geführt wird. Um die Verfahren zu beschleunigen, sollen nach dem Konzept für die Ankerzentren vor allem die Prozesse weiterentwickelt werden, die schon in den Ankunftscentren eingerichtet waren.⁹⁶ Diese Änderungen hätten wohl auch in die bereits bestehenden Verfahren integriert werden können und keiner neuen Einrichtungsform bedurft. Entsprechend scheinen die Übergänge zwischen den fortbestehenden Ankunfts- und den neuen Ankerzentren bisher fließend zu sein. Die meisten Länder verweisen darauf, dass sie Einrichtungen mit

⁹⁴ Im Einzelnen sind das Bamberg, Regensburg, Schweinfurt, Deggendorf, Zirndorf, Manching und Donauwörth.

⁹⁵ § 47 Abs. 1b AsylG soll allerdings unangetastet bleiben. Danach können die Länder verfügen, dass Asylsuchende bis zu 24 Monate in einer Aufnahmeeinrichtung leben.

⁹⁶ Konkret soll nun gleich bei der Registrierung die Identität festgestellt werden. Außerdem sollen Verfahrens- und Rückkehrberatungen sowie Rechtsantragstellen eingeführt werden (BAMF 2018a).

vergleichbaren Strukturen bereits haben (Spiegel Online 2019). Politisch brisant sind die Ankerzentren vor allem deshalb, weil alle Asylsuchenden bis zum Abschluss ihres Asylverfahrens dort untergebracht werden sollen, bei einer Ablehnung des Asylantrags sogar bis zur Ausreise. Das soll vor allem die Rückführung abgelehnter Asylbewerberinnen und Asylbewerber erleichtern. **❗ Ob die Ankerzentren ihre erklärten Ziele erreichen können, ist schwer zu beurteilen, denn noch ist nicht abzusehen, wie die Prozesse genau umgesetzt werden.** Aber auch dort, wo es bereits Vorgaben gibt, sieht der SVR etliche offene Fragen.

Im Zentrum steht dabei die Gefahr, dass zu viele Menschen zu lange in diesen Einrichtungen verweilen könnten. Außerdem könnten in der Praxis Mindeststandards für die räumliche Unterbringung unterlaufen werden – die sich, sofern sie überhaupt vorhanden sind, je nach Bundesland erheblich unterscheiden. In großen Sammelunterkünften kommen räumliche Enge, eingeschränkte Privatsphäre und eine lange Liste von Regeln mit Unstimmigkeiten zusammen, die zwischen Menschen unterschiedlicher Ethnien oder aus unterschiedlichen Regionen erwartbar sind. Zudem treffen hier Menschen mit unterschiedlich guten Bleibeperspektiven aufeinander. **❗ Das macht solche Formen der Unterkunft anfällig für strukturelle Konflikte und womöglich gewalttätige Auseinandersetzungen.**

Zudem werden solche Zentren bevorzugt an abgelegenen Orten eingerichtet. Das kann die beschriebenen Probleme noch verschärfen und zudem die Integration behindern. Denn zum einen erschweren räumlich gesonderte Großzentren allgemein den Kontakt zwischen Einheimischen und Flüchtlingen. Dadurch können sich Vorurteile (auf beiden Seiten) nicht auflösen. Zudem wird die Arbeit gewachsener lokaler Unterstützergruppen erschwert; dadurch entfällt eine gewisse Kontrolle durch die Zivilgesellschaft. Zum anderen hat die Verpflichtung zum Verbleib in einer Aufnahmeeinrichtung bestimmte Folgen, die für Kinder den Zugang zu Bildung⁹⁷ und für Erwachsene den Zugang zu Beschäftigung⁹⁸ einschränken können. **❗ Diese Probleme werden umso gravierender, je länger die Menschen in solchen Zentren bleiben.**

Für Personen, die Deutschland nach einem abgelehnten Asylantrag wieder verlassen sollen, sind fehlende Kontakt- und Integrationsmöglichkeiten ausdrücklich

gewollt. Hier steht im Fokus, die Verfahren schnell durchzuführen und den Aufenthalt zügig zu beenden. **❗ Angesichts zahlreicher Hindernisse im Bereich der Rückführung (s. Kap. A.5.5) ist es grundsätzlich ein legitimes Anliegen des Staates, dafür Sorge zu tragen, dass eine spezifische Form der Unterbringung die Rückführung nicht erschwert.** In den Ankerzentren sollen dafür u. a. Beratungsstrukturen eingeführt werden, die die freiwillige Rückkehr fördern sollen (s. Kap. A.5.4). Eine solche ist wahrscheinlicher, wenn die Betroffenen sich noch nicht in die Gesellschaft des Gastlands integriert haben. Im Bereich der zwangsweisen Rückführung sind allerdings zahlreiche Fragen offen. Dazu gehört, wie verhindert werden soll, dass sich die Betroffenen innerhalb der Einrichtungen einem Zugriff zur zwangsweisen Rückkehr entziehen. Nach Erfahrungen mit anderen Einrichtungen ist zudem damit zu rechnen, dass besonders nach einer Ablehnung viele Personen untertauchen.⁹⁹ Es ist zudem zu bedenken, dass Abschiebungen aus einer Gruppenunterkunft die übrigen Bewohner und Bewohnerinnen psychisch belasten und teilweise sogar retraumatisieren können, zumal der Zugriff der Polizei meist nachts erfolgt. Es ist nach Ansicht des SVR jedoch auch nicht zu empfehlen, Asylsuchende je nach Bleibeperspektive oder Ausweisungswahrscheinlichkeit räumlich getrennt unterzubringen. Denn dann ballen sich an manchen Orten die ‚Hoffnungslosen‘, die mit einer Ablehnung ihres Asylantrags rechnen müssen und bei denen aufgrund von Arbeitsbeschränkungen das tatenlose Warten auf den Ausgang des Asylverfahrens den Alltag dominiert. Dies birgt ein hohes Potenzial für Konflikte untereinander und aufkeimende Kriminalität.

➡ Angesichts dieser Erfahrungswerte und offenen Fragen ist es aus der Sicht des SVR unerlässlich, dass unabhängige Stellen die derzeitige Pilotphase evaluieren, bevor Ankerzentren bundesweit eingerichtet werden. Dass die Bundesländer in dieser Phase flexibel sind, birgt die Gefahr, dass die Zuweisung für die Asylsuchenden eine Art Lotterie wird. Es kann aber andererseits durchaus positiv wirken, wenn die Länder kreative und innovative Ansätze entwickeln, um die (möglichen) Probleme zu bewältigen, und Best-Practice-Beispiele dann in die Breite getragen werden. Im Föderalismus ist es zudem nicht unbedingt ein Nachteil, wenn die Länder die Aufnahme auch dauerhaft eigenständig und in einem gewissen Rahmen flexibel gestalten können. **➡ In jedem Fall sollten sich**

97 Einige Bundesländer knüpfen den Schulbesuch daran, dass die Familie die Erstaufnahmeeinrichtung verlassen hat. Manche Einrichtungen (z. B. Bamberg) bieten zwar vor Ort Unterricht an. Wenn die Kinder aber nicht die Regelschule besuchen können, kommen sie auch nicht mit einheimischen Kindern in Kontakt, was ebenfalls problematisch ist (s. hierzu auch Kap. B.2.2).

98 Asylsuchende dürfen grundsätzlich nach drei Monaten eine Beschäftigung aufnehmen. Solange eine Person verpflichtet ist, in einer Erstaufnahmeeinrichtung zu verbleiben, darf sie nach dem Gesetz aber nicht arbeiten (s. Info-Box 19 in Kap. B.2.5). Die Unterbringung in den Ankerzentren kann also den Zugang zum Arbeitsmarkt verzögern. Nach europarechtlichen Vorgaben muss aber ein Zugang zu Beschäftigung spätestens nach neun Monaten gewährt werden.

99 In der Schweiz gibt es erste Erfahrungen mit einem System, das den Ankerzentren ähnelt: In einem sog. Ausreisezentrum sind Dublin-Fälle zusammen mit Asylsuchenden untergebracht, deren Anträge abgelehnt wurden. 60 Prozent dieser Personen sind untergetaucht (Focus 2018).

die Länder untereinander eng austauschen, anhand der Evaluationsergebnisse verbindliche Mindeststandards für die Unterbringung entwickeln und für die maximale Größe der Ankerzentren und die Aufenthaltsdauer von Geflüchteten dort verbindliche Höchstwerte festlegen. Dabei sollten vor allem Schutzkonzepte für vulnerable Gruppen entwickelt werden.

Unverlässlich ist es, die Dauer der Asyl- und vor allem der Gerichtsverfahren deutlich zu reduzieren. Wenn die Betroffenen wie geplant bis zu 18 Monate in den Ankerzentren bleiben und dort so lange in Unsicherheit und Passivität verharren müssen, bedeutet das eine hohe psychische Belastung und kann die Integration erheblich verzögern. **➊ Nur wenn der Aufenthalt in den Ankerzentren auf wenige Wochen oder Monate reduziert wird, kann diese Form der Unterbringung den erstrebten Zweck erfüllen: eine schnelle Integration von Schutzberechtigten auf der einen Seite und eine zügige Rückkehr von Menschen ohne Bleibeperspektive auf der anderen Seite.** Es bleibt abzuwarten, ob die Ankerzentren in der Erprobungsphase einen gangbaren Weg finden werden, um den aufgezeigten Problemen wirksam zu begegnen.

Sicherung von qualitativem Asylverfahren und Zugang zum Recht

Der SVR befürwortet die Ziele, die mit den beschriebenen administrativen Anpassungen angestrebt werden: die Asylverfahren zu beschleunigen und effizienter zu machen. Das bringt sowohl für das Aufnahmeland als auch für die Antragstellenden schneller Klarheit darüber, ob es eine Bleibe- und Integrationsperspektive gibt. Eine Beschleunigung der Verfahren birgt jedoch auch Gefahren. So führte die enge Taktung der Verfahrensschritte in den Ankunftscentren¹⁰⁰ bisher häufig zur faktischen Unerreichbarkeit einer Verfahrensberatung (zu diesem Ergebnis kommt auch eine Evaluation des Pilotprojekts Asylverfahrensberatung; s. BAMF 2018f: 7). Für ein faires Asylverfahren ist es jedoch unverlässlich, dass die Betroffenen sich auf das Asylverfahren vorbereiten können und die wichtigsten Anforderungen erfassen.¹⁰¹ Besonders auf die Anhörung müssen sie sich vorbereiten können und dabei fachkundig und unabhängig beraten werden, denn sie ist das wichtigste Element im Asylverfahren. Entsprechend ist es zu begrüßen, dass nach dem

Koalitionsvertrag von März 2018 flächendeckend eine unabhängige Beratung zum Asylverfahren eingerichtet werden soll (CDU/CSU/SPD 2018: 107) und dass mit den im August 2018 geschaffenen Ankerzentren eine Asylverfahrensberatung und eine verbindliche Erstinformation für Asylsuchende eingeführt wurde (BAMF 2018a). Problematisch ist jedoch, dass die Unabhängigkeit der Beratung nach Auffassung des BMI durch „im BAMF zuständige Stellen, die unabhängig von den Entscheidern arbeiten, sichergestellt werden“ kann (BT-Drs. 19/3861: 29). Nach Ansicht des SVR kann die Beratung nur unabhängig sein, wenn sie nicht von derselben Einrichtung getragen wird, die später die Anhörung durchführt. Nur so kann eine ergebnisoffene Beratung gewährleistet werden, in die Schutzsuchende das nötige Vertrauen setzen. **➋ Die Beratung sollte frühzeitig stattfinden, nämlich vor der Anhörung, und sie sollte in allen Phasen des Verfahrens zur Verfügung stehen, auch wenn der Behördenbescheid ergeht. Geleistet werden sollte sie von Wohlfahrtsverbänden, Kirchen und Nichtregierungsorganisationen unter juristischer Anleitung, und sie sollte für die Betroffenen grundsätzlich kostenlos sein. Wünschenswert zur Vereinheitlichung ist eine Bundesfinanzierung der Asylverfahrensberatung, da die derzeitigen Beratungsstrukturen in den Bundesländern stark variieren. Um eine gute Qualität und Zuverlässigkeit der Beratung sicherzustellen, sollten die nichtstaatlichen Beratungsstellen (unbürokratisch) kontrolliert werden.**

Das – legitime – Anliegen, die Verfahren schneller und effizienter zu machen, darf nicht dazu führen, dass sie fehleranfälliger werden. Mediale und öffentliche Kritik an der Qualität der Asylentscheidungen des BAMF wurde in den letzten Jahren zahlreich geäußert: Weiter oben wurde bereits der Vorwurf behandelt, das BAMF habe seine Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen nicht ausreichend qualifiziert. Hohe Wellen schlug auch der Bericht über den Bundeswehrsoldaten Franco A., der es geschafft hatte, sich als syrischer Flüchtling auszugeben und im Asylverfahren einen Schutzstatus zu erlangen (Deutsche Welle 2018b). Ab April 2018 beschäftigten sich die Medien mit dem sog. Bremen-Skandal (s. dazu BT-Drs. 19/3880): Der Bremer Außenstelle des BAMF wurde vorgeworfen, sie habe unrechtmäßig positive Bescheide zu Asylverfahren

100 Nach dem vorgesehenen Ablauf in den Ankunftscentren werden die Asylsuchenden „am Ende der Antragstellung wenn möglich direkt zur Anhörung weitergeleitet oder die Anhörung im Ankunftscentrum innerhalb der 48-Stunden-Frist geplant“ (Arbeitsstab Integriertes Flüchtlingsmanagement 2016: 7).

101 Für die Menschen sind unterschiedliche Gründe Auslöser für die Flucht. Ohne Beratung ist ihnen häufig nicht klar, worauf es ankommt, wenn sie die Gründe für ihren Asylantrag darlegen; dafür muss man die Voraussetzungen der unterschiedlichen Schutzformen kennen. Die Beratung muss zudem die Gelegenheit bieten, ein gewisses Vertrauensverhältnis aufzubauen. Viele Asylsuchende stammen aus Ländern, in denen staatlichen Strukturen aus guten Gründen misstraut wird. Der Rechtsbeistand muss ihnen somit die Angst davor nehmen, vor den Angestellten des BAMF über ihre Erfahrungen zu berichten. Entsprechend sieht Art. 22 der Asylverfahrensrichtlinie in allen Phasen des Verfahrens einen Anspruch auf Rechtsberatung und -vertretung vor. Der Zugang zur Rechtsberatung muss zudem „effektiv“ sein, d. h. die Unterstützung muss tatsächlich erreichbar sein.

ausgestellt.¹⁰² Wiederkehrend wurde auch kritisiert, dass die Anerkennungsquoten in den Bundesländern sich erheblich unterscheiden, obwohl die rechtlichen Vorgaben dieselben sind (vgl. Riedel/Schneider 2017).¹⁰³ Dass Klagen gegen die Bescheide des BAMF zunehmend Erfolg hatten (s. Kap. A.1.4.2), wurde ebenfalls als Beleg für Fehler in den Asylverfahren gesehen.

Um eine hohe Qualität der Asylverfahren zu gewährleisten, sollten die Prozesse in einigen Punkten verändert werden. ➔ **Wichtig ist etwa, dass die Anhörung und die Sachbearbeitung einschließlich der Entscheidung von derselben Person durchgeführt werden.**¹⁰⁴ Es sollte unbedingt sichergestellt werden, dass alle Asylverfahren regelmäßig diesem Prinzip folgen.¹⁰⁵ ➔ **Zudem sollte die Sachentscheidung möglichst bald nach der Anhörung fallen. Außerdem sollte dafür gesorgt werden, dass die gesetzliche Pflicht des BAMF zur Aufklärung des Sachverhalts und zur Erhebung der erforderlichen Beweise (§ 24 Abs. 1 AsylG) in der Praxis tatsächlich umgesetzt wird.** Es gibt zahlreiche Berichte darüber, dass bei Zweifeln und Widersprüchen in der Anhörung nicht nachgefragt wird, eine spätere Ablehnung des Asylantrags sich jedoch darauf stützt (s. u. a. Rechtsberaterkonferenz 2017: 17). Außerdem muss im Asylverfahren eine hochwertige Sprachmittlung gewährleistet sein. Die Antragstellenden müssen ihre Fluchtgründe für die Anhörenden sprachlich verständlich darstellen können; das ist eine Grundvoraussetzung für ein faires Verfahren. Häufig sind die Sprachmittler und Sprachmittlerinnen jedoch sprachlich und fachlich nicht hinreichend ausgebildet (Amnesty International Deutschland et al. 2016: 9). ➔ **In den Verfahren sollten nur qualifizierte und speziell ausgebildete Übersetzungskräfte eingesetzt werden. Auch die Sachbearbeiter und Sachbearbeiterinnen, die Anhörungen durchführen, sollten dafür besonders geschult wer-**

den. Beispielsweise sollten sie grundlegende Kenntnisse darüber haben, wie Stresssituationen das Aussageverhalten beeinflussen können. Ein wichtiger Bestandteil qualitätsvoller Asylverfahren ist auch die Feststellung der Identität. Es ist zu begrüßen, dass diese in den Ankerzentren nun bereits zu Beginn des Asylverfahrens durchgeführt wird, zeitgleich mit der Registrierung (BAMF 2018a: 2).

Als ein Resultat der zahlreichen Unsicherheiten mit Blick auf die Qualität von Asylverfahren in den letzten Jahren kann es gesehen werden, dass immer mehr Klagen gegen die Asylbescheide des BAMF eingereicht wurden (s. Kap. A.1.4.2). Wenn viele Menschen von ihrem Klage-recht Gebrauch machen, werden damit naturgemäß die Verwaltungsgerichte stark belastet. Dies ist gegenwärtig der Fall: Die Zahl der anhängigen Asylgerichtsverfahren lag Ende September 2018 bei 323.320. Dadurch dauern die Klageverfahren sehr lange; in den ersten drei Quartalen 2018 lag der Durchschnitt bei fast zwölf Monaten (BT-Drs. 19/6786: 38, 43). ➔ **Aus der Sicht des SVR muss die Dauer der Klageverfahren dringend verkürzt werden.** Dies ist besonders für die Kläger und Klägerinnen sehr wichtig, denn es bedeutet auch schnellere Klarheit über Bleibe- und Integrationsperspektiven. Zugleich darf nicht aus den Augen verloren werden, dass eine Klage gegen einen ablehnenden Asylbescheid unter bestimmten Umständen aufschiebende Wirkung hat, d. h. die Abschiebung während der Dauer des Gerichtsverfahrens nicht möglich ist.¹⁰⁶ ➔ **Ebenso wichtig wie den effektiven Zugang zum Rechtsschutz zu gewährleisten, ist es daher auch, diesen so auszugestalten, dass er in Fällen fehlender Erfolgsaussichten nicht dazu genutzt wird, über seine aufschiebende Wirkung länger in Deutschland bleiben zu können.**

➔ **Um die Gerichtsverfahren zu verkürzen, muss in erster Linie die Zahl der Stellen bei den Verwaltungsge-**

102 In der Folge wurden die positiven Asylbescheide der Bremer Außenstelle umfassend überprüft. Zeitweise ging man von mehr als 1.200 Betrugs-fällen aus; die Überprüfung zeigte dann, dass die meisten Bescheide korrekt ausgestellt waren. Im Fokus standen zunächst knapp 4.600 (nicht nur in Bremen bearbeitete) Asylverfahren, die von zwei in Verdacht geratenen Anwaltskanzleien betreut wurden. In einem Großteil der Verfahren wurde nach der Vorprüfung durch die Interne Revision des BAMF ein förmliches Widerrufs- oder Rücknahmeverfahren empfohlen. Im Rahmen dieses Verfahrens waren bis zum 24.08.2018 1.095 Akten abschließend bearbeitet worden; in 19 dieser Fälle wurde die Anerkennung widerrufen oder zurückgenommen. Bei einer weiteren Prüfung aller positiven Entscheidungen der Bremer Außenstelle zu ca. 18.000 Antragstellern und Antragstellerinnen aus dem Zeitraum ab 2006 bis Ende März 2018 wurden in der Internen Revision 145 Verfahren mit besonders schwerwiegenden Fehlern oder manipulativen Einflussnahmen auf die Asylentscheidung festgestellt sowie ca. 2.700 Verfahren mit Mängeln aufgrund einer nicht mit der gebotenen Sorgfalt vorgenommenen Bearbeitungsweise. Zu den daran anschließenden förmlichen Widerrufs- und Rücknahmeprüfungen in diesen Verfahren liegen bisher keine Ergebnisse vor (BT-Drs. 19/3880).

103 Dies war schon länger kritisiert worden. Doch erst nach den Ereignissen in Bremen entschloss sich das BAMF, die Asylbescheide auch bei zehn weiteren Außenstellen zu überprüfen, wo die Schutzquoten nach unten oder nach oben von den Durchschnittswerten abwichen. Ergebnisse hierzu liegen bislang nicht vor.

104 Im Asylverfahren kommt es grundlegend darauf an, wie glaubhaft die Angaben der Asylsuchenden sind. Für eine sachgerechte Entscheidung ist deshalb der persönliche Eindruck sehr wichtig. Diesen vermag ein Anhörungsprotokoll nicht zu ersetzen. Wenn die einzelnen Schritte von verschiedenen Personen durchgeführt werden, steigt die Gefahr von Fehlentscheidungen.

105 Nach Angaben der Bundesregierung wurde dieses Prinzip zwar bereits wieder eingeführt; inwieweit es tatsächlich angewendet wird, sei aber nicht sicher einzuschätzen (BT-Drs. 19/1371: 70).

106 Wenn ein Asylantrag als „unzulässig“ abgelehnt wird (wie in aller Regel bei Dublin-Fällen und Folgeanträgen) oder als „offensichtlich unbegründet“ (wie in aller Regel bei Menschen aus sicheren Herkunftsländern), hat eine Klage dagegen keine aufschiebende Wirkung, d. h. eine Abschiebung ist während des Gerichtsverfahrens möglich.

richten erhöht werden. Wichtig ist es darüber hinaus, eine stärkere Vereinheitlichung der Rechtsprechung zu ermöglichen. Dies scheitert häufig daran, dass es rechtlich nur eingeschränkt möglich ist, eine höhere Instanz oder das Bundesverwaltungsgericht anzurufen. Ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung war deshalb, dass der Gesetzgeber im Sommer 2017 die Sprungrevision ermöglicht und so die Anrufung des Bundesverwaltungsgerichts erleichtert hat.¹⁰⁷ **Es sollten aber darüber hinaus noch weitere Möglichkeiten geschaffen werden, asylgerichtliche Verfahren von grundsätzlicher Bedeutung von einer höheren Instanz oder höchststrichterlich klären zu lassen** (s. dazu die Forderungen des Bundes Deutscher Verwaltungsrichter 2018). Eine vereinheitlichte Rechtsprechung kann die Arbeit der Verwaltungsgerichte insgesamt deutlich vereinfachen und beschleunigen. Zudem kann sie dem BAMF bei der Entscheidung im Asylverfahren als Orientierung dienen, ebenso wie den Antragstellenden, wenn sie Klage erheben wollen.

A.4.2.2 Änderungen in der Rechtsposition von Flüchtlingen

Im Betrachtungszeitraum dieses Gutachtens wurden neben den beschriebenen administrativen Anpassungen im Bereich Flucht und Asyl auch zahlreiche rechtliche Änderungen vorgenommen (s. Überblick in Tab. A.9). Viele der Neuregelungen wirkten sich direkt auf die Rechte von Schutzsuchenden aus. Adressiert wurden damit vor allem noch im Verfahren befindliche oder bereits abgelehnte Asylsuchende, zum Teil aber auch anerkannte Flüchtlinge. Ein genauerer Blick zeigt, dass bis Ende 2015 zahlreiche Neuregelungen darauf abzielten, die Rechtsposition der Ankommenden zu verbessern (z. B. im Bereich des Bleiberechts, der Integration und des Familiennachzugs); im gleichen Zeitraum ergingen aber vor allem für Menschen aus sicheren Herkunftsländern und im Bereich der Aufenthaltssbeendigung auch verschiedene Einschränkungen. Ab 2016 zeigt sich dann eine deutliche Tendenz, die Regelungen zu verschärfen und frühere Liberalisierungen zurückzunehmen. Dennoch kann auch in diesem Zeitraum nicht von einer durchgängigen Linie der Verschärfung gesprochen werden, denn mit dem Integrationsgesetz von 2016 wurde wiederum manchen Asylsuchenden und Geduldeten der Zugang zu Ausbildung und Beschäftigung

erleichtert. **Insgesamt erscheinen die gesetzgeberischen Maßnahmen der letzten fünf Jahre so als Balanceakt, der versucht, in dem strukturell unauflösbaren Spannungsverhältnis zwischen Migrationssteuerung und Integrationsförderung einen politisch gangbaren Weg zu finden.**

Als ein Leitmotiv in den gesetzgeberischen Tätigkeiten lässt sich dabei eine stärkere Differenzierung zwischen verschiedenen Gruppen von Schutzsuchenden ausmachen. Dies geschah vor allem durch eine Kategorisierung von Personen mit unterschiedlicher sog. Bleibeperspektive: Es erfolgte eine Abstufung der Rechte von Menschen mit ‚guter‘, mit ‚unklarer‘ und mit ‚geringer‘ Bleibeperspektive.¹⁰⁸ Für Erstere wurden mehr Teilhabemöglichkeiten geschaffen, beispielsweise haben sie nun schon während des Asylverfahrens Zugang zu den Integrationskursen. Zudem wurde für alle Asylsuchenden der Arbeitsmarktzugang erleichtert (s. dazu ausführlich Kap. B.2.5). Personen mit geringer Bleibeperspektive – d. h. Personen aus sicheren Herkunftstaaten – sind von diesen Regelungen dagegen ausgeschlossen. Durch zahlreiche sonderrechtliche Bestimmungen wurden ihre Rechte in vielen Rechtsgebieten deutlich eingeschränkt.

Wenn in den folgenden Abschnitten also die verschiedenen Verschärfungen im Bereich der Asylpolitik behandelt werden, darf dabei nicht vergessen werden, dass der Gesetzgeber im gleichen Zeitraum für bestimmte Gruppen die Integrationsmaßnahmen erweitert und den Zugang zum Arbeitsmarkt geöffnet hat. Auf diese Entwicklungen geht Kap. B.2 ausführlicher ein.

Sichere Herkunftstaaten

Seit dem Asylkompromiss von 1993 können Herkunftsländer bestimmt werden, „bei denen auf Grund der Rechtslage, der Rechtsanwendung und der allgemeinen politischen Verhältnisse gewährleistet erscheint, dass dort weder politische Verfolgung noch unmenschliche oder erniedrigende Bestrafung oder Behandlung stattfindet“ (Art. 16a Abs. 3 GG; vgl. dazu ausführlich SVR 2017a: 80–85). Bei diesen sicheren Herkunftstaaten wird kraft Grundgesetzes „vermutet, dass ein Ausländer aus einem solchen Staat nicht verfolgt wird“. Es wird jedoch weiterhin ein individuelles Asylverfahren durchgeführt, in dessen Rahmen die Antragstellenden vortragen können,

¹⁰⁷ Die Sprungrevision ist ein Rechtsmittel gegen Gerichtsentscheidungen der ersten Instanz: Unter bestimmten Voraussetzungen kann die zweite Instanz übersprungen werden, stattdessen kommt der Rechtsstreit direkt vor das Gericht der letzten Instanz (§ 134 VwGO). Im Asylverfahren war die Sprungrevision bis Sommer 2017 ausgeschlossen. Seither ist sie zulässig, es sei denn, das Gericht der ersten Instanz hat die Klage als offensichtlich unzulässig oder offensichtlich unbegründet abgewiesen (§ 78 Abs. 6 AsylG).

¹⁰⁸ Die Einteilung erfolgt auf der Grundlage des Herkunftslands. Welche Länder eine ‚gute‘ Bleibeperspektive haben, wird vom BAMF halbjährlich festgelegt. Es handelt sich um Länder, aus denen eine erhebliche Zahl von Staatsangehörigen einen Asylantrag stellt und bei denen die Anerkennungsquote über 50 Prozent liegt. Das galt zunächst für Syrien, Eritrea, Irak und Iran; am 01.08.2016 kam Somalia hinzu. Schutzsuchende aus sicheren Herkunftstaaten haben demgegenüber eine ‚geringe‘ Bleibeperspektive. Alle anderen Herkunftsländer fallen in die mittlere Kategorie.

Tab. A.9 Überblick über rechtliche Änderungen im Bereich Flucht/Asyl seit Ende 2014

„Restriktivierung“	nicht eindeutig einzuordnen	Liberalisierung
31.10.2014 Gesetz zur Einstufung weiterer Staaten als sichere Herkunftsstaaten und zur Erleichterung des Arbeitsmarktzugangs für Asylbewerber und geduldete Ausländer (BGBl. I, S. 1649)		
• Serbien, Mazedonien und Bosnien und Herzegowina werden sichere Herkunftsstaaten (Anlage II zu § 29a AsylG)		• Arbeitserlaubnis für Asylsuchende und Geduldete nach drei Monaten (§ 61 Abs. 2 S. 1 AsylG, § 32 Abs. 1 S. 1 BeschV)
23.12.2014 Gesetz zur Verbesserung der Rechtsstellung von asylsuchenden und geduldeten Ausländern (BGBl. I, S. 2439)		
		• Verkürzung der Residenzpflicht auf drei Monate (Ersetzung durch Wohnsitzauflage) (§ 59a AsylG, § 61 AufenthG) • Beschränkung des Vorrangs des Sachleistungsprinzips auf Erstaufnahmeeinrichtungen (§ 3 AsylbLG)
27.07.2015 Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung (BGBl. I, S. 1386)		
• Einführung des Ausreisegewahrsams (§ 62b AufenthG) • Einreise- und Aufenthaltsverbote für abgelehnte Asylbewerber und Asylbewerberinnen aus sicheren Herkunftsstaaten (§ 11 Abs. 7 AufenthG)	• Konkretisierungen bei der Abschiebungshaft (§ 2 Abs. 14 AufenthG) und der Abschiebung nach Dublin III (§ 2 Abs. 15 AufenthG)¹⁰⁹	• Bleibemöglichkeiten für gut integrierte Jugendliche (§ 25a AufenthG) und für langjährig Geduldete (§ 25b AufenthG) • Duldungsmöglichkeit während der Ausbildung (jeweils für ein Jahr, § 60a Abs. 2 AufenthG) • Gleichstellung von subsidiär Schutzberechtigten mit anerkannten Flüchtlingen beim Familiennachzug (§ 29 Abs. 2 AufenthG)
20.10.2015 Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz (sog. Asylpaket I) (BGBl. I, S. 1722)		
• längerer Verbleib in Erstaufnahmeeinrichtungen (sechs Monate statt drei Monate, § 47 Abs. 1 AsylG); während dieser Zeit können die Länder ausschließlich Sachleistungen vergeben (§ 3 AsylbLG) • Albanien, Kosovo und Montenegro werden sichere Herkunftsstaaten (Anlage II zu § 29a AsylG) • für sichere Herkunftsstaaten: Verbleib in Erstaufnahmeeinrichtungen bis zur Ausreise (§ 47 Abs. 1a AsylG) und Arbeitsverbot für die gesamte Dauer des Asylverfahrens (§ 61 Abs. 2 S. 4 AsylG) • Abschiebungen werden nicht mehr angekündigt (§ 59 Abs. 1 S. 8 AufenthG) • Möglichkeit, statt „Taschengeld“ Sachleistungen zu gewähren (§ 3 AsylbLG), Kürzung der Leistungen für bestimmte ausreisepflichtige Personen (§ 1a Abs. 2–3 AsylbLG) und Zahlung von Geldbeträgen maximal einen Monat im Voraus		• Öffnung der Integrationskurse für Asylsuchende mit guter Bleibeperspektive (§ 44 AufenthG) • gleichzeitig Einführung der sog. Westbalkan-Regelung für Arbeitsmigranten und Arbeitsmigrantinnen aus Balkanstaaten (s. Kap. A.2.3) • Anhebung des Mindestalters zur Handlungsfähigkeit im asylrechtlichen Verfahren von 16 auf 18 Jahre (§ 12 AsylG)
28.10.2015 Gesetz zur Verbesserung der Unterbringung, Versorgung und Betreuung ausländischer Kinder und Jugendlicher (BGBl. I, S. 1802)		
		• Umverteilung von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen im Rahmen der Inobhutnahme (§§ 42a–f SGB VIII) • Anhebung des Mindestalters zur Handlungsfähigkeit im aufenthaltsrechtlichen Verfahren von 16 auf 18 Jahre (§ 80 AufenthG)

109 Dabei wurden diese Institute nicht ausgeweitet. Vielmehr wurde inhaltlich die der Gesetzesänderung vorangegangene Rechtsprechung kodifiziert. Die Rechtslage wurde dadurch also nicht verschärft.

„Restriktivierung“	nicht eindeutig einzuordnen	Liberalisierung
02.02.2016 Gesetz zur Verbesserung der Registrierung und des Datenaustausches zu aufenthalts- und asylrechtlichen Zwecken (Datenaustauschverbesserungsgesetz) (BGBl. I, S. 130)		
	• Schaffung eines sog. Kerndaten-systems: einheitliche Erfassung der Daten von Asylsuchenden für schnellen Datenabgleich (§ 3 Abs. 1–3 AZRG) • Einführung des Ankunftsnachweises (§ 63a AsylG)	
11.03.2016 Gesetz zur Einführung beschleunigter Asylverfahren (sog. Asylpaket II) (BGBl. I, S. 390)		
• Aussetzung des Familiennachzugs für subsidiär Schutzberechtigte für zunächst zwei Jahre (§ 140 Abs. 13 AufenthG) • Einführung beschleunigter Verfahren u. a. für Menschen aus sicheren Herkunftsstaaten und Folgeantragstellende (§§ 30a u. 5 Abs. 5 AsylG) • Aussetzung der Abschiebung nur bei schwerwiegender oder lebensbedrohlicher Erkrankung (§ 60 Abs. 7 AufenthG) und Regelungen zum Nachweis einer solchen (§ 60a Abs. 2c u. 2d AufenthG) • Kürzung der Leistungen für den persönlichen Bedarf („Taschengeld“) (§ 3 Abs. 1 S. 8 AsylbLG) • Neufassung der Nichtbetreibensregelungen: bei Verletzung der Residenzpflicht, Untertauchen oder unkooperativem Verhalten gilt der Asylantrag als zurückgenommen (§ 33 AsylG)		
11.03.2016 Gesetz zur erleichterten Ausweisung straffälliger Ausländer und Ausschluss der Flüchtlingsanerkennung bei straffälligen Asylbewerbern (BGBl. I, S. 394)		
• Erleichterung der Ausweisung straffälliger Ausländer und Ausländerinnen durch Ausweitung des Katalogs des sog. schwerwiegenden bzw. besonders schwerwiegenden Ausweisungsinteresses (§ 54 Abs. 1 Nr. 1a u. Abs. 2 Nr. 1a AufenthG) • erweiterter Ausschluss der Flüchtlingsanerkennung bei Straffälligkeit (§ 3 Abs. 4 AsylG i. V. m. § 60 Abs. 8 S. 3 AufenthG)		
31.07.2016 Integrationsgesetz (BGBl. I, S. 1939)		
• auf drei Jahre befristete Wohnsitzzuweisung für anerkannte Flüchtlinge (§ 12a AufenthG) • Verlängerung der Frist für Niederlassungserlaubnis für anerkannte Flüchtlinge von drei auf fünf Jahre und Knüpfung an weitere Voraussetzungen (§ 26 Abs. 3 AufenthG) • Kürzung des Existenzminimums für Personen, die in einem anderen EU-Mitgliedstaat internationalen Schutz erhalten haben, oder bei Nichterfüllung von Mitwirkungspflichten (§ 1a Abs. 4 u. 5 AsylbLG)		• Ausbildungsförderung für Asylsuchende mit guter Bleibeperspektive und Geduldete je nach Aufenthaltsdauer (§ 132 Abs. 1 u. 2 SGB III) • sog. 3+2-Regelung für geduldete Auszubildende: Anspruch auf Duldung für die Dauer der Ausbildung und anschließendes Aufenthaltsrecht zur Beschäftigung für zwei Jahre (§§ 60a Abs. 2 S. 4 u. 18a Abs. 1a AufenthG) • gleichzeitig Aussetzung der Vorrangprüfung für Asylsuchende und Geduldete in den meisten Arbeitsagenturbezirken für drei Jahre (§ 32 Abs. 5 Nr. 3 BeschV)

„Restriktivierung“	nicht eindeutig einzuordnen	Liberalisierung
20.07.2017 Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht (BGBl. I, S. 2780)		
• Länder können alle Asylsuchenden für die gesamte Dauer des Asylverfahrens (max. 24 Monate) in Erstaufnahmeeinrichtungen unterbringen (§ 47 Abs. 1b AsylG) • Erleichterung der Abschiebung von Langzeitgeduldeten (§ 60a Abs. 5 AufenthG), zeitliche Erweiterung des Ausreisegewahrsams (§ 62b AufenthG), Erweiterung der Abschiebungshaft und der aufenthaltsrechtlichen Überwachung auf „Gefährder“ (§§ 62 u. 56 AufenthG) und Einführung der elektronischen Fußfessel (§ 56a AufenthG) • Herkunft von Vater/Mutter/Kind aus sicherem Herkunftsstaat als Anhaltspunkt für eine missbräuchliche Vaterschaftsanerkennung (§ 1597a BGB)		
12.07.2018 Gesetz zur Neuregelung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten (Familiennachzugsneuregelungsgesetz) (BGBl. I, S. 1147)		
	• kein Rechtsanspruch subsidiär Schutzberechtigter auf Familiennachzug, aber Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten aus humanitären Gründen möglich; Benennung wichtiger Fallgruppen (§ 36a AufenthG) • Begrenzung des Familiennachzugs auf Angehörige der Kernfamilie und auf 1.000 Personen im Monat (§ 36a AufenthG) (s. Kap. A.3.3)¹¹⁰	
04.12.2018 Drittes Gesetz zur Änderung des Asylgesetzes (BGBl. I, S. 2250)		
• Einführung von Mitwirkungspflichten für Schutzberechtigte in Widerrufs- und Rücknahmeverfahren in Asylsachen (§ 73 Abs. 3a AsylG)		

Quelle: eigene Zusammenstellung

dass sie entgegen dieser Vermutung doch politisch verfolgt werden.¹¹¹

Von den Ländern, die 1993 entsprechend eingestuft wurden, galten 2014 außer den Mitgliedstaaten der EU nur noch Ghana und der Senegal als sichere Herkunftsstaaten.¹¹² Seitdem wurde die Liste sukzessive ausgeweitet: Ende 2014 wurden Bosnien und Herzegowina, Mazedonien und Serbien zu sicheren Herkunftsstaaten erklärt.

Im Oktober 2015 kamen mit Inkrafttreten des sog. Asylpakets I Albanien, Kosovo und Montenegro hinzu – seither gelten alle Westbalkanstaaten als sicher.¹¹³ Mit dem sog. Asylpaket II sollten dann Algerien, Marokko und Tunesien zu sicheren Herkunftsstaaten erklärt werden. Dies scheiterte jedoch am Widerstand des Bundesrats. Im März

110 Vergleicht man die Regelung mit der zeitlich vorangegangenen kompletten Aussetzung des Familiennachzugs für subsidiär Schutzberechtigte, stellt sie eine Liberalisierung dar. Die Aussetzung war aber von vornherein zeitlich begrenzt vorgesehen. Ohne die Einführung der Kontingentlösung wäre also ein für die Schutzsuchenden besserer Zustand eingetreten, nämlich dass der Zuzug unbeschränkt möglich gewesen wäre. Auch dieses Recht wurde jedoch erst Ende 2015 überhaupt geschaffen, als subsidiär Schutzberechtigte hinsichtlich des Familiennachzugs anerkannten Flüchtlingen gleichgestellt wurden. Es bestand also erst wenige Monate, bevor es ausgesetzt wurde (Info-Box 3 in Kap. A.3.3).

111 Verschiedene Organisationen kritisieren dagegen, diese Regelung trage zur Praxis der Stereotypisierung bestimmter Anträge aufgrund der Nationalität bei, sodass die Gefahr bestehe, dass solche Anträge keiner eingehenden individuellen Prüfung unterzogen würden (vgl. PRO ASYL e. V. 2015).

112 1993 waren Bulgarien, Gambia, Ghana, Polen, Rumänien, der Senegal, die Slowakei, Tschechien und Ungarn zu sicheren Herkunftsstaaten erklärt worden. 1995 wurde nach einem Militärputsch Gambia von der Liste gestrichen. Ebenso verhielt es sich mit dem Senegal, der jedoch 1996 wieder auf die Liste zurückkehrte. Die übrigen Länder wurden 2004 bzw. 2008 Teil der Europäischen Union.

113 Kroatien gilt als Mitglied der Europäischen Union ebenfalls als sicheres Herkunftsland.

2018 brachte die Fraktion der FDP erneut einen entsprechenden Gesetzesentwurf ein, der im Oktober 2018 im Bundestag abgelehnt wurde. Auch der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD (2018: 108) sieht vor, Algerien, Marokko und Tunesien zu sicheren Herkunftsstaaten zu erklären. Danach sollen zudem „weitere Staaten mit einer regelmäßigen Anerkennungsquote unter fünf Prozent zu sicheren Herkunftsstaaten bestimmt“ werden. Ein Gesetzesentwurf der Bundesregierung, der die Maghreb-Länder und Georgien als sicher einstufen soll, wurde im Januar 2019 vom Bundestag beschlossen. Die Zustimmung des Bundesrats hierzu stand jedoch bei Redaktionsschluss noch aus und ist aufgrund der ablehnenden Haltung von Bündnis 90/Die Grünen erneut alles andere als sicher.

Für Menschen aus sicheren Herkunftsstaaten wurden in den letzten Jahren zahlreiche Verschärfungen im Asyl-, Aufenthalts-, Sozial- und Abstammungsrecht verabschiedet: Zunächst wurde 2015 das BAMF ermächtigt, für abgelehnte Asylbewerber und Asylbewerberinnen aus diesen Ländern Einreise- und Aufenthaltsverbote anzukündigen.¹¹⁴ Im gleichen Jahr verpflichtete das sog. Asylpaket I Asylsuchende aus diesen Ländern, während des gesamten Asylverfahrens in einer Erstaufnahmeeinrichtung zu wohnen, im Fall einer Ablehnung auch darüber hinaus. Dies hat weitreichende Folgen, denn mit dieser Verpflichtung sind zahlreiche weitere Einschränkungen verknüpft: Die Betroffenen dürfen sich grundsätzlich nur in dem Bezirk der Ausländerbehörde bewegen, in dem die Aufnahmeeinrichtung liegt (sog. Residenzpflicht, s. dazu ausführlich das nächste Unterkapitel). Außerdem sollen statt Geldleistungen überwiegend Sachleistungen gewährt werden. Schließlich können Kinder, die dort leben, zum Teil nicht zur Schule gehen, denn einige Bundesländer knüpfen den Schulbesuch daran, dass die Familie die Erstaufnahmeeinrichtung verlassen hat (s. Kap. B.2.2).

Mit dieser Verpflichtung ist zudem ein absolutes Beschäftigungsverbot verbunden. Selbst bei einer vorzeitigen Entlassung aus den Erstaufnahmeeinrichtungen dürfen Menschen aus sicheren Herkunftsländern für die Dauer des gesamten Asylverfahrens und in der Zeit nach einer Ablehnung des Asylantrags keine Beschäftigung aufnehmen; dafür wurde ein zusätzliches Verbot eingeführt. Auch beim Zugang zu Ausbildung wird diese Gruppe anders behandelt als andere Schutzsuchende: Die mit dem Integrationsgesetz eingeführte sog. Ausbildungsduldung (s. Kap. B.2.3) ist ihr verwehrt, und zu Ausbildungsförderung nach dem SGB III hat sie kaum Zugang. Von Integrationskursen, Sprachförderung und Arbeitsförderung sind Asylsuchende aus sicheren Herkunftsstaaten ebenfalls ausgeschlossen. Mit dem sog.

Asylpaket II wurden für diese Gruppe zudem beschleunigte Asylverfahren eingeführt (s. Kap. A.4.2.1). Schließlich prüft die Ausländerbehörde seit 2017 regelmäßig, ob eine Vaterschaftsanerkennung missbräuchlich erfolgt, wenn der Anerkennende, die Mutter oder das Kind einen Asylantrag gestellt hat und aus einem sicheren Herkunftsstaat stammt.

Diese Rechtsänderungen basieren auf der Annahme, dass bei Menschen aus diesen Herkunftsländern in aller Regel keine Fluchtgründe vorliegen. Damit soll der „missbräuchliche[n] Inanspruchnahme des Asylverfahrens“ durch „offensichtlich nicht schutzbedürftige Personen“ entgegengewirkt werden (BT-Drs. 18/4097: 38). Wie bereits festgestellt wurde, ist diese Diskussion nicht neu. Vielmehr wird hier die Debatte um einen ‚Missbrauch‘ des Asylrechts durch ‚Wirtschaftsasylanten‘ aus der Zeit vor dem Asylkompromiss 1992/93 wiederbelebt. Durch die beschriebenen Rechtsänderungen hat der sonderrechtliche Status aber eine neue Qualität erreicht:¹¹⁵ Vorher wirkte sich die Einstufung als „sicher“ nur auf die Gestaltung des Asylverfahrens aus. Doch in den letzten Jahren wurden zusätzlich die Rückführung erleichtert, sozialrechtliche Einschränkungen erlassen und die Betroffenen von allen Bereichen der Integration gänzlich ausgeschlossen. Teilweise – etwa bei der Vaterschaftsanerkennung – stehen die gesetzlichen Neuregelungen sogar überhaupt nicht mehr im Zusammenhang mit dem Asylverfahren. Diese Maßnahmen sollen Fehlanreize zur Stellung eines Asylantrags beseitigen und den Aufenthalt so kurz wie möglich gestalten. Auf diese Weise soll der betreffenden Personengruppe deutlich signalisiert werden, dass ein Asylantrag in Deutschland für sie keine Aussicht auf Erfolg hat (Werdermann 2018: 16).

❗ **Für Asylsuchende aus sicheren Herkunftsländern wurde die Rechtslage also eindeutig verschärft. Dies bedeutet aber nicht, dass Staatsangehörige dieser Länder nun grundsätzlich schlechtere Möglichkeiten haben, nach Deutschland zu kommen. Tatsächlich trifft eher das Gegenteil zu. Denn Staatsangehörige der Westbalkanstaaten, die neu auf die Liste der sicheren Herkunftsländer gesetzt wurden, können nach dem neu eingeführten § 26 Abs. 2 BeschV nun zum Arbeiten zuwandern.** Faktisch müssen sie dafür nur ein verbindliches Arbeitsplatzangebot vorweisen (s. dazu ausführlich Kap. A.2.3). Dies war ein politischer Kompromiss, denn vor allem Bündnis 90/Die Grünen hatten im Bundesrat eine ‚Gegenleistung‘ gefordert, um die Verschärfung abzufedern. ❗ **Dies zeigt, wie wichtig es ist, einzelne Maßnahmen nicht isoliert zu betrachten. Sie sollten immer in den Gesamtkontext der Migrationspolitik gestellt werden.** Die hier skizzierten Änderungen erscheinen für sich be-

¹¹⁴ Das geschah mit dem Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung.

¹¹⁵ Werdermann (2018) kommt daher nach einer Prüfung der Vereinbarkeit dieser Regelungen mit dem Gleichheitssatz in Art. 3 GG zu dem Ergebnis, dass die neuen Gesetze zumindest zum Teil verfassungswidrig seien.

trachtet als erhebliche Verschärfung der Rechtslage. Deren Brisanz relativiert sich aber mit Blick auf die neuen erwerbsmigrationspolitischen Möglichkeiten.

Beschränkungen der Freizügigkeit

Einschränkungen haben die Rechte von Asylsuchenden und anerkannten Schutzberechtigten auch im Bereich der Freizügigkeit erfahren. Seit 1982 besteht für Asylsuchende¹¹⁶ eine sog. Residenzpflicht: Sie dürfen sich nur im Bezirk der für sie zuständigen Ausländerbehörde bewegen.¹¹⁷ Diese Residenzpflicht galt ursprünglich für die gesamte Dauer des Asylverfahrens. Im Januar 2015 wurde sie zunächst auf höchstens drei Monate begrenzt.¹¹⁸ Dies sollte ausdrücklich „die Rechtsstellung von asylsuchenden [...] Ausländern [...] verbesser[n]“, indem diese sich „weniger eingeschränkt im Bundesgebiet bewegen können“ (BT-Drs. 18/3144: 9).

Diese Vergünstigung wurde aber noch im gleichen Jahr wieder zurückgenommen und in der Folge die Freizügigkeit sukzessive eingeschränkt: Zunächst erhöhte das sog. Asylpaket I im November 2015 die Zeit, die Asylsuchende maximal in Erstaufnahmeeinrichtungen bleiben müssen, von drei auf sechs Monate. Damit wurde die zeitliche Begrenzung der Residenzpflicht auf drei Monate faktisch wieder aufgehoben. Denn nach dem Gesetz besteht sie weiter, solange die Betroffenen verpflichtet sind, in einer Erstaufnahmeeinrichtung zu leben (§ 59a Abs. 1 S. 2 u. Abs. 2 AsylG). Für Menschen aus sicheren Herkunftsländern gilt sie deshalb i. d. R. bis zu ihrer Ausreise. Seit 2017 können die Bundesländer zudem auch für alle anderen Asylsuchenden eine längere Wohnverpflichtung vorsehen – längstens jedoch für 24 Monate. In den Ankerzentren, in denen langfristig bundesweit für alle Asylsuchenden die Verfahren zusammengefasst werden sollen, soll eine Pflicht zur Wohnsitznahme dort und eine Residenzpflicht bis zu 18 Monaten (bzw. 6 Monate für Familien) bestehen (Info-Box 5).

Neben diesen Einschränkungen für Asylsuchende im Asylverfahren wurde eine Wohnsitzauflage für anerkannte Schutzberechtigte eingeführt. Im Bereich Flucht und Asyl ist das eine Neuheit. Allerdings wurde eine ähnliche Regelung schon für die Gruppe der Spät-/Aussiedler und Spät-/Aussiedlerinnen erlassen, die Anfang der 1990er Jahre in großer Zahl nach Deutschland kamen. Danach müssen Geflüchtete in den ersten drei Jahren ab der Anerkennung oder der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis ihren Wohnsitz in dem Bundesland nehmen, dem sie für die Durchführung des Asylverfahrens zugewiesen wur-

den, zumindest solange sie Sozialleistungen beziehen. Darüber hinaus können die Bundesländer ihnen für bis zu drei Jahre einen Wohnort zuweisen oder ihnen untersagen, an einen bestimmten Ort zu ziehen (s. dazu auch Kap. B.2.5). **❶ Der SVR hat sich mit der Wohnsitzauflage bereits in seinem Jahresgutachten 2017 auseinandergesetzt. Als ein zeitlich befristetes Instrument in Zeiten starken Zuzugs befand er sie für vertretbar. Allerdings betonte er auch, dass Einschränkungen der Bewegungsfreiheit eigentlich vermieden werden sollten. ❷ Dass anerkannte Flüchtlinge in bestimmte Kommunen ziehen bzw. dort bleiben, sollte vielmehr durch attraktive Lebensbedingungen gesteuert werden (SVR 2017a: 118).** Der SVR hat es daher begrüßt, dass dieses Instrument nach dem Koalitionsvertrag von März 2018 evaluiert werden sollte. Nach Kenntnis des SVR ist eine wissenschaftliche Evaluation, die die Auswirkungen der Wohnsitzauflage auf die Integration der Betroffenen umfassend untersucht, bisher nicht erfolgt. **❸ Der SVR empfiehlt, eine solche umfassende externe Evaluation nachzuholen und eine Entfristung der Wohnsitzregelung nur in Abhängigkeit von den Ergebnissen zu erwägen. Die am 8. August 2019 außer Kraft tretende Regelung sollte daher allenfalls mit einer erneuten Auslaufklausel versehen werden, bis erste wissenschaftlich fundierte Bewertungen dieses Instruments vorliegen.**

Sozialrechtliche Einschränkungen

Auch im Bereich des Sozialrechts ist ein Wechselspiel von Erleichterung und Verschärfung zu beobachten. Und auch hier war es der hohe Zuzug von Flüchtlingen, der eine vorherige Ausweitung sozialer Rechte stoppte. Erst Anfang 2015 waren die Regelungen zur Grundversorgung gelockert worden: Bei Asylsuchenden außerhalb von Erstaufnahmeeinrichtungen war man von dem geltenden Prinzip, vorrangig Sachleistungen zu gewähren, übergegangen zu einem Vorrang von Geldleistungen.¹¹⁹ Dadurch sollten „die Selbstbestimmungsmöglichkeiten der Leistungsberechtigten [...] gestärkt“ werden (BT-Drs. 18/3144: 10).

Ende 2015 erfolgte hier eine politische 180-Grad-Wendung: Die Neuregelungen hatten nun zum Ziel, „mögliche Fehlanreize zu beseitigen, die zu ungerechtfertigten Asylanträgen führen können“ (BT-Drs. 18/6185: 1). Damit fügten sie sich wiederum in das Narrativ des ‚Asylmissbrauchs‘ ein. Die Beschränkung der Leistungen sollte abschreckend wirken, so das politische Ziel. Konkret legte der Gesetzgeber fest, dass für die Zeit in der Erst-

116 Auch für Geduldete besteht eine Residenzpflicht. Diese bezieht sich aber in den meisten Ländern auf das gesamte Bundesland.

117 In einigen Bundesländern wurde diese Pflicht in den Jahren 2010 und 2011 (und teilweise auch schon davor) gelockert und die Bewegungsfreiheit auf das gesamte Bundesland oder einen Teil davon erweitert (s. Wendel 2013).

118 Wenn Asylverfahren länger dauerten, unterlagen Asylsuchende, die von Sozialleistungen abhängig waren, nur noch einer Wohnsitzauflage. Diese beschränkt nicht den Bereich, in dem die Betroffenen sich aufhalten dürfen, sondern nur, wo sie ihren Wohnsitz nehmen dürfen.

119 Für Asylsuchende in Erstaufnahmeeinrichtungen galt dagegen vor und nach der Neuregelung ein Sachleistungszwang.

aufnahmeeinrichtung der notwendige persönliche Bedarf (sog. Taschengeld) durch Sachleistungen zu gewähren ist, wenn dies mit vertretbarem Verwaltungsaufwand möglich ist (sog. Asylpaket I). Für den Fall, dass er ausnahmsweise doch durch Geldleistungen gedeckt wird, wurden diese im Umfang gekürzt (sog. Asylpaket II). Auch wurden „leistungsrechtliche Sanktionsnormen“ eingeführt, die für bestimmte Personengruppen die Leistungen einschränkten (Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags 2016: 8): Dies betraf zunächst bestimmte ausreisepflichtige Personen (sog. Asylpaket I), später auch Personen, die bereits in einem anderen Dublin-Staat internationalen Schutz erhalten hatten oder die bestimmte Mitwirkungspflichten im Asylverfahren nicht erfüllten (Integrationsgesetz).¹²⁰

Begleitend zu diesen Änderungen wurde intensiv darüber diskutiert, ob sie mit dem Grundrecht auf Gewährung eines menschenwürdigen Existenzminimums nach Art. 1 Abs. 1 und Art. 20 Abs. 1 GG und mit der EU-Aufnahmerichtlinie vereinbar sind. Hintergrund dieser Diskussion ist ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 2012: Darin hatte das Gericht die damaligen Leistungssätze des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG) für verfassungswidrig erklärt mit der Begründung, sie reichten nicht aus, um ein menschenwürdiges Existenzminimum zu gewährleisten. Die Menschenwürde, so das Gericht, sei „migrationspolitisch nicht zu relativieren“ (BVerfG, Urt. v. 18.07.2012, Az. 1 BvL 10/10, 1 BvL 2/11). Ob sich daraus ableiten lässt, dass auch andere Leistungskürzungen verfassungswidrig sind, ist aber umstritten (vgl. u. a. Thym 2016a: 411; Kluth 2016: 128). Bisher ist kein erneutes Bundesverfassungsgerichtsurteil ergangen, das diese Frage klärt.

A.4.3 Die Europäische Union: Grenzschutz als kleinster gemeinsamer Nenner

Auch auf europäischer Ebene hat die Fluchtzuwanderung die migrationspolitische Debatte befeuert. Das Politikfeld Flucht und Asyl ist dadurch 2015 auf der europäischen Agenda ganz nach oben gerückt; seitdem steht es im Mittelpunkt der politischen Diskussion (Bendel 2017b). Während auf der nationalen Ebene in Deutschland in kurzer Folge viele (rechtliche) Veränderungen angestoßen wurden (s. Kap. A.4.2), drohen aber Versuche, das Gemeinsame Europäische Asylsystem (GEAS) den neuen Entwicklungen anzupassen, an Verhandlungsblockaden zwischen den europäischen Institutionen und den Mit-

gliedstaaten zu scheitern. Speziell bei der internen flüchtlings- und migrationspolitischen Zusammenarbeit der EU-Staaten wurden kaum Fortschritte erzielt (Kipp 2018). Das betrifft vor allem die geteilte Verantwortung für die Aufnahme von Asylsuchenden nach der Dublin-Verordnung (s. Kap. A.4.3.1). Parallel dazu gewann die externe Dimension der europäischen Asylpolitik – d. h. die stärkere Zusammenarbeit mit migrationspolitisch wichtigen Drittstaaten – mehr und mehr an Bedeutung (s. Kap. A.4.3.2). Zudem wurde eine Verstärkung des Außengrenzschutzes des EU-Raums angestrebt (s. Kap. A.4.3.3). Über einen Ausbau der EU-Grenzschutzagentur, Rückübernahmevereinbarungen und die Bekämpfung irregulärer Migration in Kooperation mit wichtigen Herkunfts-, Transit- und Aufnahmeländern ließen sich zwischen den Mitgliedstaaten Einigungen erzielen, ebenso darüber, ein Programm zur EU-Neuansiedlung zu entwickeln und die Rolle der Europäischen Asylagentur (*European Union Agency for Asylum*, EUAA) auszubauen.

A.4.3.1 „Außer Spesen ...?“ Reformen des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS)

Seit 2016 verhandeln die EU-Mitgliedstaaten über eine Neuauflage des GEAS. Man ist sich einig, dass das GEAS und vor allem sein Herzstück, das Dublin-System, gravierende Konstruktions- und Funktionsmängel hat (s. zu den Strukturproblemen ausführlich Thym 2016c). Die Europäische Kommission hat für verschiedene Bereiche des GEAS Reformen vorgeschlagen. Diskutiert wird seither vor allem über neue Regeln für die Aufnahme und Verteilung von Flüchtlingen und über deren Rechte und Pflichten.

❗ Grundsätzlich begrüßt der SVR die Reformbemühungen hin zu einer stärkeren Vereinheitlichung des europäischen Asylsystems und einer geteilten Verantwortung und Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten bei der Flüchtlingsaufnahme – und damit in Richtung ‚mehr Europa‘ (vgl. hierzu SVR 2017a). Zugleich hat angesichts von politischen Entscheidungsproblemen und Vollzugsmängeln auf europäischer Ebene auch die 2017 artikulierte Forderung, dass zu ‚mehr Europa‘ auch ein ‚anderes Europa‘ mit einer effektiveren und flexibleren Kooperation treten müsse, nichts an Aktualität eingebüßt.

Dublin-Reform

2016 hatte die EU-Kommission einen Reformvorschlag für das Dublin-System vorgelegt, der die Verantwortung besser verteilen sollte (COM(2016)270, vgl. hierzu SVR 2017a: 36–39).¹²¹ Im November 2017 beschloss dann

¹²⁰ Unklar ist allerdings, ob die eingeführten Sanktionsmöglichkeiten tatsächlich flächendeckend genutzt werden.

¹²¹ Nach dem Vorschlag der Kommission sollen zunächst die Zuständigkeitskriterien des Dublin-Systems geändert werden: Grundsätzlich soll für das Verfahren zwar weiterhin der Staat der Ersteinreise zuständig sein. Daneben sollen aber z. B. familiäre Bindungen in neuer Weise berücksichtigt werden. Insbesondere soll der Begriff „Familienangehörige“ so ausgeweitet werden, dass er auch Geschwister einbezieht und verwandtschaftliche Beziehungen, die erst entstanden sind, nachdem die Menschen ihr Herkunftsland verlassen haben. Zudem soll ein Korrekturmechanismus

Info-Box 6 Das regulierte *free choice*-Modell des SVR

Der Vorschlag des SVR verbindet das Dublin-Prinzip mit der als *free choice* bekannten Idee, dass Flüchtlinge ihren Aufenthaltsort frei wählen können. Für die Durchführung der Asylverfahren und die Unterbringung und Versorgung der Asylsuchenden wäre nach dem SVR-Modell weiterhin der Staat der Ersteinreise zuständig.¹²² Dies würde aber zunehmend unter europäischer (Mit-)Verantwortung geschehen. Um die Staaten an den EU-Außengrenzen zu entlasten, schlägt der SVR vor, die Weiterwanderungsabsichten von anerkannten Flüchtlingen für eine korrigierende Umverteilung zu nutzen. Das wäre weniger aufwendig, als die Flüchtlinge zentral umzuverteilen oder zu kontrollieren, dass sie alle im zugewiesenen Staat bleiben, und sie ggf. dorthin zurückzuführen. Dafür würden anerkannten Flüchtlingen schrittweise Freizügigkeitsrechte gewährt. Diese wären aber an bestimmte Bedingungen geknüpft. Eine Voraussetzung dafür könnte z. B. eine erfolgreiche Arbeitsmarktintegration sein (das würde zugleich die Zahl der Weiterwandernden beschränken).¹²³ Außerdem wäre denkbar, dass anerkannte Asylsuchende, die innerhalb Europas weiterwandern, nur eingeschränkte Sozialleistungen erhalten. Nach dem Vorbild der Unionsbürgerfreizügigkeit könnten z. B. die Karenzzeiten für den Zugang zu Sozialleistungen abgestuft werden; das würde eine ‚Einwanderung in die Sozialsysteme‘ begrenzen. Dadurch wiederum könnte die Bevölkerung im Zielland vermutlich leichter akzeptieren, dass anerkannte Flüchtlinge Freizügigkeit genießen. Zusätzlich zu diesem regulierten *free choice*-Modell könnte ein Mechanismus des finanziellen Ausgleichs eingeführt werden: Wenn Länder z. B. überdurchschnittlich viele Flüchtlinge aufnehmen, würden die Kosten dafür zumindest teilweise durch zusätzliche EU-Zuweisungen ausgeglichen. Diese würden entsprechend von EU-Ländern getragen, bei denen die Zahl der Flüchtlinge unter dem Durchschnitt liegt.

auch das Europäische Parlament einen Reformvorschlag (Plenarsitzungsdokument A8-0345/2017). Danach soll das Prinzip aufgegeben werden, dass in den meisten Fällen der Staat der Erstankunft für die Unterbringung und die Durchführung der Asylverfahren zuständig ist. Alle Länder sollen einen fairen Anteil der Verantwortung für die Aufnahme von Asylsuchenden übernehmen; Länder, die dies nicht akzeptieren, sollen nur noch eingeschränkt auf EU-Mittel zugreifen können. Diese Vorschläge sind mit denen der Kommission weitgehend vereinbar. Nur über die Verfahrenszuständigkeit des Ersteinreisestaats ist man sich uneinig: Nach dem Vorschlag der Kommission soll sie beibehalten werden, das Parlament will dieses Prinzip weitgehend abschaffen.

Im Rat der Europäischen Union konnten die Mitgliedstaaten dagegen bisher keine einheitliche Position finden, weil ihre Ziele und Interessen sich je nach wirtschaftlicher Situation, demografischer Struktur und nationalem Selbstverständnis grundlegend unterscheiden. Wie diese unterschiedlichen Vorstellungen in Einklang gebracht werden könnten, ist derzeit nicht absehbar. Einige Länder fordern eine Solidarität aller Mitgliedstaaten bei der

Aufnahme von Flüchtlingen (insbesondere Deutschland, Griechenland und Italien), während andere die Aufnahme von Flüchtlingen bzw. ein verpflichtendes System zur Verteilung ablehnen (besonders Österreich, Polen, Tschechien, die Slowakei und Ungarn) (s. ausführlich Bendel 2018). Mögliche Kompromisslinien, wie eine abgestufte oder geteilte Solidarität, die die Aufnahme von Flüchtlingen durch andere Beiträge zu ersetzen erlauben, halfen bisher nicht, den ‚gordischen Knoten‘ der Verteilungsfrage zu lösen.

➡ Der SVR (2017a: 41–45) hat dafür bereits in seinem Jahresgutachten 2017 ein reguliertes *free choice*-Modell vorgeschlagen (Info-Box 6). Damit bekämen anerkannte Flüchtlinge unter bestimmten Voraussetzungen Freizügigkeitsrechte; am Prinzip der grundsätzlichen Zuständigkeit des Ersteinreisestaats würde aber festgehalten. Die Verteilung würde erst nach der Anerkennung im Asylverfahren erfolgen und wäre vor allem an den Arbeitsmarkt und die Initiative der Flüchtlinge gekoppelt. Angesichts der derzeitigen Debattenlage auf europäischer Ebene und der kategorischen Weigerung mancher Mitgliedstaaten, überhaupt Flüchtlinge aufzu-

eingeführt werden, der die Lasten gerechter verteilt, wenn einzelne Mitgliedstaaten sich einer „unverhältnismäßig hohen Zahl von Asylbewerbern“ gegenübersehen: Es wird ermittelt, für wie viele Asylsuchende ein Land bei einer gerechten Verteilung zuständig wäre. Liegt die Zahl der tatsächlichen Asylanträge 50 Prozent über diesem Wert, werden alle weiteren Anträge anderen Mitgliedstaaten zugewiesen. Lehnen Mitgliedstaaten die Teilnahme am Korrekturmekanismus (befristet) ab, müssen sie für jede abgelehnte Person 250.000 Euro an den Partnerstaat zahlen, der das Asylverfahren durchführt.

122 Hier würden dieselben Ausnahmen gelten, die schon in der Dublin-III-Verordnung festgelegt sind und die auch der Entwurf zur Dublin-IV-Verordnung vorschlägt.

123 Wenn anerkannte Flüchtlinge im Zielland der Weiterwanderung keine Arbeit finden, würden sie wieder auf das Land verwiesen, in dem ihr Asylantrag geprüft und bewilligt wurde. Sie würden damit genauso behandelt wie Zuwanderer und Zuwanderinnen aus der EU.

nehmen, ist allerdings derzeit nicht anzunehmen, dass ein solcher Vorschlag aufgegriffen wird.

Angesichts der anhaltenden Verhandlungsblockaden werden zunehmend Ansätze diskutiert, die sich von der Idee einer EU-weiten Einigung verabschieden und – um überhaupt eine Verhandlungsbasis zu schaffen – ein „Europa der zwei (oder mehr) Geschwindigkeiten“ in den Blick nehmen (Bendel 2017b: 7). Ein solches Modell wird in anderen Bereichen der Europäischen Union bereits praktiziert; es könnte auf die Frage der Flüchtlingsverteilung übertragen werden. Konkret würde dies bedeuten, dass die Länder, die eine solidarische Lastenteilung in der EU befürworten, als ‚Koalition der Willigen‘ vorgehen und für die drängenden Fragen der Verteilung und Aufnahme von Flüchtlingen gemeinsam Lösungen entwickeln. Die Flüchtlinge würden dann auch nur auf die EU-Staaten verteilt, die diesem Abkommen beitreten. Den übrigen Staaten könnten finanzielle Anreize geboten werden, sich an der Verteilung zu beteiligen.

❶ Solche und ähnliche Vorschläge sind zwar kein Idealfall eines solidarischen Zusammenhalts in der EU. Die komplexen und widersprüchlichen Interessen der einzelnen Mitgliedstaaten stellen jedoch die Handlungsfähigkeit der EU derzeit massiv in Frage und schaden zugleich ihrer Glaubwürdigkeit und Reputation. Solche Ansätze könnten daher zumindest dazu beitragen, in der aktuell festgefahrenen Situation die Bremsen zu lösen, damit die Verhandlungen wieder Fahrt aufnehmen können.

Neue Verordnungen und Richtlinien

Nach dem Reformvorschlag der Kommission sollen auch die Asylverfahrensrichtlinie und die Anerkennungsrichtlinie in Verordnungen umgewandelt werden. Diese wären dann im nationalen Recht unmittelbar anwendbar. Zudem soll die Aufnahmeleitlinie angepasst werden.

Die neue Anerkennungsverordnung (COM(2016)466) soll die Kriterien für die Anerkennung als Flüchtling und die Zuerkennung von subsidiärem Schutz und die Rechte und Pflichten, die damit jeweils verbunden sind, harmonisieren. Dadurch sollen die Anerkennungsquoten angehört und Anreize zu Sekundärmigration innerhalb der EU verringert werden. Die Mitgliedstaaten sollen außerdem regelmäßig überprüfen, ob ein gewährter Schutzstatus überholt ist, weil sich die Bedingungen im Herkunftsland geändert haben. Die vorgeschlagene Asylverfahrensverordnung (COM(2016)467) soll die Asylverfahren einfacher, klarer und kürzer machen. Im Kern geht es darum,

Registrierungsprozesse zu vereinheitlichen, die Verfahren effektiver zu gestalten, die Verfahrensgarantien für Asylsuchende anzugleichen und einen Missbrauch des Asylrechts strenger zu ahnden. In manchen Bereichen sollen die Nationalstaaten aber noch beträchtlichen Spielraum behalten, z. B. bei den Rechtsbehelfen.

Die Neufassung der Aufnahmeleitlinie (COM(2016)465) soll die Aufnahmebedingungen für Schutzsuchende vereinheitlichen. Die Sanktionsmöglichkeiten sollen ebenfalls angeglichen werden, um Sekundärmigration zu verhindern. Dafür soll u. a. das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (*European Asylum Support Office*, EASO) bzw. die daraus entstehende neue Asylagentur Leitlinien entwickeln. Ob der sehr allgemein formulierte Änderungsvorschlag und unverbindliche Leitlinien ausreichen werden, um das selbst gesetzte Ziel zu erreichen, bleibt allerdings fraglich. Somit dürfte es auch in Zukunft erhebliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten geben (Thym 2016c). Die Verhandlungen über die Anerkennungsverordnung und die Änderungen der Aufnahmeleitlinie laufen seit September bzw. Dezember 2017. In beiden Fällen wurden seitdem in und zwischen den EU-Organen Fortschritte erzielt, aber noch keine endgültige Einigung. Weniger weit fortgeschritten sind bisher die Diskussionen zur geplanten Asylverfahrensverordnung.

Aufwertung der Agenturen EASO und FRONTEX

In den oben beschriebenen Bereichen ringen die europäischen Institutionen noch um Kompromisse. Einig ist man sich hingegen darüber, dass EASO zu einer ‚vollwertigen‘ Asylagentur ausgebaut werden soll (s. dazu ausführlich SVR-Forschungsbereich 2018c).¹²⁴ Bereits am 28. Juni 2017 einigten sich das Europäische Parlament und der Rat auf die zentralen Inhalte der Verordnung, die die neue Asylagentur der Europäischen Union ins Leben rufen soll (COM(2016)271). Formal verabschiedet ist die Verordnung jedoch noch nicht. Denn vor allem das Europäische Parlament strebt eine Paketlösung an, die auch die noch nicht ‚ausverhandelten‘ Rechtsakte des GEAS enthalten soll.

Im September 2018 schlug die EU-Kommission zu ihrem Verordnungsvorschlag von 2016 eine Änderung vor (COM(2018)633): Danach soll die neue Asylagentur die Mitgliedstaaten im gesamten Asylverfahren operativ und technisch unterstützen können.¹²⁵ Dabei kann sie entweder auf Ersuchen eines Mitgliedstaats tätig werden oder von sich aus im Einvernehmen mit dem Mitgliedstaat. Die Kommission schlägt vor, dafür das Budget der Asylagen-

¹²⁴ Die neue Asylagentur soll mehr Aufgaben übernehmen, größeren Handlungsspielraum haben und mehr Ressourcen erhalten. Sie soll u. a. in die Asylsysteme der Mitgliedstaaten eingreifen können. Allerdings erhält sie keine echten Vollzugskompetenzen; dem steht der Exekutivföderalismus entgegen, der im EU-Recht verankert ist.

¹²⁵ Konkret soll es zu den Aufgaben der Agentur gehören, die Identität von Asylsuchenden festzustellen und sie zu registrieren; bei Befragungen zu unterstützen oder die Asylsuchenden selbst zu befragen, um festzustellen, ob Asylanträge zulässig oder begründet sind; für die zuständigen nationalen Behörden Verwaltungsentscheidungen über Anträge auf internationalen Schutz vorzubereiten; unabhängige Rechtsmittelinstanzen logistisch und anderweitig zu unterstützen; Dolmetsch- und Übersetzungsdienste bereitzustellen; Asyl-Unterstützungsteams zu entsenden. Im Rahmen

tur und ihrer Unterstützungsteams aufzustocken. EU-Parlament und Rat haben darüber bisher nicht abgestimmt. Der neue Vorschlag soll ausdrücklich nicht hinauszögern, dass man sich auf den ersten Reformschritt verständigt. Vielmehr macht die EU-Kommission deutlich, dass EASO langfristig noch stärker ausgebaut werden soll. Dieses schrittweise Vorgehen überzeugt.

Die ehemalige Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten (gemeinhin als Frontex bekannt) wurde bereits im Oktober 2016 zu einer eigenständigen Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache ausgebaut (*European Border and Coast Guard*, EBCG). Das geschah in Rekordzeit: Zwischen dem entsprechenden Vorschlag der Kommission und dem Erlass der Verordnung (VO (EU) 2016/1624) lagen nur neun Monate. Die neue Agentur wurde personell und materiell besser ausgestattet; es wurde eine Kerntuppe von 1.500 Einsatzkräften gebildet, die innerhalb von wenigen Tagen mobilisiert werden kann (sog. ständige Reserve). Die Agentur erhielt u. a. den Auftrag, nach Schwachstellen an den EU-Außengrenzen zu suchen. Vorgeschlagen wurde zudem, dass Frontex Grenzsicherungsmaßnahmen auch gegen den Willen eines betroffenen Mitgliedstaats ergreifen kann. Dieser Vorschlag fand jedoch keine ausreichende Zustimmung.

Im Laufe des Jahres 2018 verhandelte die Europäische Union mit Ländern des Westbalkans darüber, dass sie beim Schutz der EU-Außengrenzen stärker mit Frontex zusammenarbeiten (Vertretung des Freistaates Bayern bei der EU 2019: 14). Im Oktober 2018 unterzeichnete sie mit Albanien eine erste entsprechende Vereinbarung. Entwürfe für ähnliche Abkommen mit Serbien, Mazedonien, Montenegro und Bosnien und Herzegowina liegen bereits vor. Die operative Zusammenarbeit zwischen Frontex und diesen Ländern soll die EU-Außengrenzen effektiver sichern und helfen, irreguläre Zuwanderung besser zu steuern.

Im September 2018 hat die Europäische Kommission zudem einen neuen Verordnungsvorschlag zu Frontex vorgelegt (COM(2018)631). Dieser zielt darauf, die EU-Außengrenzen besser zu kontrollieren und abgelehnte Asylbewerberinnen und Asylbewerber effektiver abzuschicken. Dafür sollen die Grenzschutzeinheiten bis 2020 von 1.500 auf 10.000 Personen erweitert werden. Zudem soll Frontex eigene Schiffe, Flugzeuge und Fahrzeuge erhalten, die für Einsätze jederzeit zur Verfügung stehen. Außerdem sollen die Befugnisse der Grenzschutzkräfte erweitert werden: Mitglieder der ständigen Reserve sol-

len unter Aufsicht und Kontrolle der Mitgliedstaaten, für die sie abgestellt werden, auch sog. Exekutivbefugnisse ausüben können.¹²⁶ In ihrem neuen Vorschlag sieht die EU-Kommission erneut vor, dass Frontex künftig auch gegen den Willen von Mitgliedstaaten Einsätze durchführen darf.¹²⁷ Zudem soll die Agentur auch gemeinsame Einsätze mit Nicht-EU-Ländern durchführen können. Außerdem soll sie bei Abschiebungen aus EU-Ländern stärker aktiv werden, indem sie beispielsweise Drittstaatsangehörige ermittelt, die keine Aufenthaltserlaubnis haben, Reisedokumente beschafft und Rückführungsentscheidungen der nationalen Behörden vorbereitet. Für die Entscheidung selbst bleiben jedoch die nationalen Behörden zuständig.

Dass Frontex umgebaut werden soll, darüber sind sich die Staats- und Regierungschefs der EU einig. Umstritten ist aber noch, wie das neue Mandat genau aussehen soll. Eine Aufstockung des Personals würde bedeuten, dass die Mitgliedstaaten mehr Polizistinnen und Polizisten abordnen müssen. Das könnte praktisch schwierig werden, denn Frontex hat jetzt schon immer wieder Probleme, genügend Personal aus den Mitgliedstaaten zu rekrutieren. Zweifelhaft ist, ob die EU sich darauf einigen kann, das Mandat von Frontex in Richtung einer „echten europäischen Grenzschutzpolizei“ auszuweiten (so sieht es der Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD (2018) vor). Denn die Mitgliedstaaten sind zurzeit besonders darauf bedacht, ihre Souveränität zu wahren. Beim informellen Gipfel der EU-Staats- und Regierungschefs in Salzburg im September und auf der Tagung des Rates für Justiz und Inneres im Oktober 2018 äußerten vor allem Ungarn, die Tschechische Republik und die Slowakei Bedenken hinsichtlich der Souveränitätsrechte der Mitgliedstaaten und der geplanten Größe von Frontex (Bamberg/Sundberg Diez/De Somer 2018: 6).¹²⁸

A.4.3.2 Kooperation mit Herkunfts- und Transitstaaten

Die migrationspolitische Kooperation von EU-Mitgliedstaaten mit Drittstaaten war lange Zeit überwiegend bilateral ausgerichtet. Seit Anfang der 2000er Jahre ist die externe Dimension der europäischen Migrationspolitik jedoch immer vielschichtiger geworden. Ab 2005 entwickelte die EU schrittweise einen politischen Rahmen – den Gesamtansatz Migration (GAM), ab 2011: Gesamtansatz Migration und Mobilität (GAMM) (KOM(2011)743) –, der als Basis für eine ausgewogene und partnerschaftliche externe Migrationspolitik dienen sollte. Als immer mehr

des Dublin-Verfahrens soll sie dabei unterstützen, den zuständigen Mitgliedstaat zu bestimmen, und Asylsuchende innerhalb der Union zuweisen bzw. überstellen oder dies koordinieren.

126 Dazu gehört etwa, Identitätskontrollen durchzuführen und an den EU-Außengrenzen eine Einreise zu genehmigen oder abzulehnen.

127 Dies soll die Ultima Ratio sein, die nur in Betracht gezogen wird, wenn gravierende Gefahren für den Schengen-Raum bestehen.

128 Außerdem hat die österreichische Ratspräsidentschaft angeregt, Frontex bereits in Drittstaaten einzusetzen, damit Boote gar nicht erst nach Europa kommen und Schutzsuchende unverzüglich in die Herkunfts- bzw. Transitstaaten zurückgeschickt werden. Die rechtliche Zulässigkeit dieses Vorschlags ist allerdings u. a. vor dem Hintergrund des *non refoulement*-Grundsatzes zweifelhaft.

Menschen nach Europa kamen, formulierte die Europäische Kommission 2015 einen neuen politischen Rahmen: die Europäische Migrationsagenda (COM(2015)240), die inzwischen durch einen „Neuen Partnerschaftsrahmen“ für die Zusammenarbeit mit Drittländern konkretisiert wurde (COM(2016)385). Inhaltlich übernimmt die neue Agenda viele Elemente aus dem GAMM, setzt aber neue Schwerpunkte. Vor allem will sie die irreguläre Migration kurzfristig verringern. Innerhalb dieser migrationspolitischen Rahmenwerke entstanden zahlreiche verschiedene Kooperationsformen, etwa Rückübernahmeabkommen, Mobilitätspartnerschaften und Migrationspartnerschaften (Info-Box 7).

Insgesamt ist bei den verschiedenen Kooperationsformen zu beobachten, dass sich die Verhandlungen im Laufe der Zeit vom direkten Nachbarschaftsraum der EU zu weiter entfernten Staaten verschieben, nämlich den zentralen Herkunfts- und Transitstaaten von Flüchtlingen bzw. Migranten und Migrantinnen aus Westafrika und dem Nahen Osten (Kipp/Koch 2018: 9; Collett/Ahad 2017: 6). Thematisch ist immer stärker ins Zentrum gerückt, irreguläre Migration nach Europa zu vermindern (Collett/Ahad 2017: 4). Früher hatte die EU zudem als Anreiz für eine Zusammenarbeit häufiger angeboten, legale Zugangswege zu eröffnen. Das tut sie bei den maßgeschneiderten Migrationspartnerschaften nur noch selten (Kipp 2018: 20).¹²⁹ Stattdessen stellt sie häufiger eine Zusammenarbeit in anderen Politikfeldern in Aussicht, etwa in den Bereichen Entwicklung, Handel, Sicherheit, Mobilität, Energie und Digitalisierung, Bildung, Umwelt oder Landwirtschaft (Kipp/Koch 2018: 12). Besonders in der Entwicklungspolitik werden immer häufiger finanzielle Anreize mit migrationspolitischen Interessen verbunden. Zudem zeigt sich eine Tendenz der ‚Deformalisierung‘: Statt förmlicher Abkommen werden zunehmend informelle, nicht bindende politische Vereinbarungen geschlossen (Kipp/Koch 2018: 19).

In der Kooperation mit den Transit- und Herkunftsländern sind also gewisse Tendenzen und Muster zu erkennen. Trotzdem sind die einzelnen Partnerschaften und informellen Absprachen immer das Ergebnis individueller Verhandlungen. Die dabei verfolgten Interessen sind höchst unterschiedlich: Der EU geht es (mittlerweile) insbesondere darum, irreguläre Migration nach Europa zu verringern. Je nach Partnerland können die programmatische Ausgestaltung und die erwogenen Migrationsprojekte zur Erreichung dieses Ziels sehr unterschiedlich ausfallen: Bei Ländern, die hauptsächlich als Transitländer wichtig sind, gehen die Maßnahmen dahin, die Grenzen zu schützen, Wanderungsrouten zu kontrollieren bzw. zu schließen und Schleuserkriminalität und Menschenhandel zu bekämpfen. Bei Ländern, die vorrangig Her-

kunftsländer sind, kommt es eher in Frage, die Fluchtursachen zu bekämpfen und die Lebensbedingungen vor Ort zu verbessern. Ein weiteres wichtiges Ziel der EU ist, dass die Herkunftsstaaten abgelehnte Asylsuchende zurücknehmen (s. dazu Kap. A.5.3). Daneben verfolgt sie humanitäre und menschenrechtliche Ziele: Sie will für Asylsuchende und Flüchtlinge in den Erstaufnahme- und Transitstaaten menschenwürdige Bedingungen schaffen und sicherstellen, dass die völker- und europarechtlich garantierten Menschen- und Flüchtlingsrechte gewahrt werden.

Die politischen Interessen der Partnerländer überschneiden sich zum Teil mit denen der EU, manchmal sind sie damit aber auch schwer zu vereinbaren (s. dazu ausführlich Koch/Weber/Werenfels 2018). Inwieweit die gewünschten Partnerländer bereit sind zu kooperieren, hängt nicht zuletzt von ihrer wirtschaftlichen Situation ab. Bei wirtschaftlich schwachen Ländern können finanzielle Anreize aus Entwicklungsgeldern den Ausschlag geben. Oft geht es aber nicht in erster Linie um finanzielle Zuwendungen, sondern um strategische Interessen, etwa die Aufhebung von Sanktionen oder internationale Anerkennung. Auch Interessen wie Machterhaltung und Legitimation der Eliten spielen eine bedeutende Rolle. Viele Länder profitieren von Wanderungsbewegungen und haben daher wenig Interesse daran, sie zu verringern. So haben sich im Zusammenhang mit Migration häufig lokale Ökonomien gebildet, die gerade in ärmeren Ländern für die wirtschaftliche Entwicklung wichtig sein können. Zudem sind Rücküberweisungen von Migranten und Migrantinnen für manche Herkunftsländer ein wichtiger Wirtschaftsfaktor. Entsprechend haben diese Staaten ein geringes Interesse daran, die Situation grundlegend zu ändern, und sind wenig empfänglich für finanzielle Anreize, wenn diese weit unter den Rücküberweisungen aus Europa liegen. Diese Länder sind vielmehr an einer Ausweitung legaler Zuwanderungswege interessiert.

Die dadurch entstehende Komplexität der externen EU-Migrationspolitik und die Tatsache, dass ihre Auswirkungen auf konkrete Wanderungsdynamiken schwer zu messen sind, führen dazu, dass eine Gesamtbewertung der verschiedenen Kooperationsformen schwierig ist. **❗ Im Grundsatz ist es sowohl normativ als auch realpolitisch richtig, im Bereich der Migrations- und Flüchtlingspolitik die Zusammenarbeit mit anderen Staaten zu suchen (vgl. hierzu SVR 2017a). Die beschriebenen individuellen Verhandlungen bieten dabei das Potenzial, sich auf Augenhöhe zu begegnen und zu Ergebnissen zu kommen, die für beide Seiten vorteilhaft sind.** Allerdings verhalten sich die einzelnen Partnerländer in den Verhandlungen sehr unterschiedlich. Einige versuchen, die Migrationspolitik mitzugestalten, und bringen eige-

129 Dies hängt wohl auch damit zusammen, dass die EU-Kommission nur beschränkte Möglichkeiten hat, legale Zugangswege zu eröffnen; das erfordert die Bereitschaft der Mitgliedstaaten. Im Bereich der Visaerleichterung kann sie lediglich die Verfahren vereinfachen (Kipp/Koch 2018: 12).

Info-Box 7 Kooperationsformen der Europäischen Union im Bereich Migration

Seit dem Vertrag von Amsterdam 1999 ist die EU befugt, Migrationsabkommen mit Drittstaaten abzuschließen. Bereits ab den frühen 2000er Jahren schloss sie (ebenso wie einzelne Mitgliedstaaten) zahlreiche **Rückübernahmeabkommen** mit Herkunftsländern. Mittlerweile gibt es siebzehn Rückübernahmeabkommen der EU¹³⁰ und zahlreiche weitere Abkommen einzelner EU-Mitgliedstaaten. Diese Abkommen sind von anderen Kooperationsformen im Bereich Migration nicht immer scharf zu trennen: Teilweise wurden Abmachungen zur Rückübernahme auch im Rahmen anderer Partnerschaften getroffen. Zudem verfolgen die EU und ihre Mitgliedstaaten zunehmend einen flexiblen Ansatz: Anstelle förmlicher Abkommen setzen sie auf Rahmenverträge und Absichtserklärungen. Insgesamt ist so weltweit ein dichtes Netz von Rückübernahmevereinbarungen verschiedener Art entstanden (Schultz 2018).

Vor allem im letzten Jahrzehnt hat die EU im Handlungsfeld Migration verstärkt bilaterale und regionale Kooperationen gesucht. Dabei strebt sie zwar an, mit allen migrationspolitisch wichtigen Regionen zusammenzuarbeiten. Bislang liegt der Schwerpunkt entsprechender Bemühungen jedoch auf dem afrikanischen Kontinent (Koch 2017). Im Rahmen des Gesamtansatzes Migration und Mobilität (GAMM) schloss die EU mit Ländern in ihrer Nachbarschaft **Mobilitätspartnerschaften**; mit weiter entfernten Ländern vereinbarte sie sog. **Gemeinsame Agenden zu Migration und Mobilität** (*Common Agendas on Migration and Mobility*, CAMM) (Kipp 2018: 8). Mobilitätspartnerschaften wurden mit insgesamt neun Staaten entwickelt,¹³¹ CAMMs mit Indien, Äthiopien und Nigeria. Beide Instrumente beinhalten Unterstützungsangebote für die Partnerländer durch die EU und einzelne Mitgliedstaaten und formulieren Ziele, die aber rechtlich nicht verbindlich sind. Als roter Faden zieht sich durch die Mobilitätspartnerschaften, dass die Partnerländer belohnt werden, wenn sie bei der Rückübernahme eigener Staatsangehöriger kooperieren. Die EU kommt ihnen dann bei legaler Zuwanderung und Visaerleichterungen entgegen.

2016 wurden auf der Grundlage der Europäischen Migrationsagenda **Migrationspartnerschaften** als neues Instrument eingeführt (s. dazu Bauloz 2017). Die EU vereinbarte solche Partnerschaften mit fünf afrikanischen Herkunfts- und Transitländern.¹³² Sie ähneln den Mobilitätspartnerschaften insofern, als sie die Partnerländer bewegen sollen, im Bereich Migration stärker zusammenzuarbeiten, vor allem bei der Bekämpfung von Schleuserkriminalität und der Rückübernahme eigener Staatsangehöriger. Inhaltlich sind sie jedoch deutlich weniger formalisiert. Stattdessen hat die EU-Kommission eine Toolbox von Kooperationsformen entwickelt, die landesspezifisch angewandt und ggf. kurzfristig angepasst werden. Bei den Migrationspartnerschaften rücken legale Zuwanderungswege in den Hintergrund, stattdessen fließt viel Geld in die operative Zusammenarbeit beim Grenzschutz. Außerdem beinhalten sie erstmals Sanktionen für den Fall, dass die Länder nicht genügend kooperieren. Dann können z. B. Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit ausgesetzt werden (Kipp 2018: 20).¹³³

Neben Abkommen und informellen Absprachen mit einzelnen Ländern beteiligt sich die EU auch an **regionalen migrationspolitischen Dialogformaten** (s. dazu García Andrade/Martín 2015: 23). Zwei dieser Formate sind besonders wichtig: Der eine ist der Rabat-Prozess; er wurde 2006 ins Leben gerufen und bringt die Herkunfts-, Transit- und Zielländer entlang der west- und zentralafrikanischen Migrationsrouten zusammen. Der andere ist der 2014 eingerichtete Khartum-Prozess. Er soll bewirken, dass die europäischen Staaten und die Länder am Horn von Afrika enger zusammenarbeiten, um z. B. Menschenhandel effektiver zu bekämpfen. Unterstützt wird der Khartum-Prozess von dem Regionalvorhaben **Better Migration Management** (BMM) (s. zum BMM Angenendt/Kipp 2017). Dieses EU-Programm ist ein Element der Migrationsagenda; es wurde im April 2016 für zunächst drei Jahre eingerichtet und wird von der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) koordiniert. Es soll die migrationspolitischen Kapazitäten der Partnerstaaten am Horn von Afrika stärken, Menschenhandel und -schmuggel bekämpfen und die Menschen besser vor Gewalt und Ausbeutung schützen.

130 Im Einzelnen mit Albanien, Armenien, Aserbaidschan, Bosnien und Herzegowina, Kap Verde, Georgien, Hongkong, Macao, Mazedonien, Republik Moldau, Montenegro, Pakistan, der Russischen Föderation, Serbien, Sri Lanka, der Türkei und der Ukraine (s. für eine Übersicht BMI 2018a).

131 Dies sind Kap Verde, Marokko, Tunesien, Belarus, Republik Moldau, Georgien, Armenien, Aserbaidschan und Jordanien.

132 Dies sind Äthiopien, Mali, Niger, Nigeria und Senegal.

133 Die Migrationspartnerschaften basieren auf dem Neuen Partnerschaftsrahmen für die Zusammenarbeit mit Drittstaaten. Darin heißt es z. B. erstmals: „Ein Mix aus positiven und negativen Anreizen wird insbesondere in die Entwicklungs- und Handelspolitik der EU integriert, um die Anstrengungen derjenigen Länder zu honorieren, die bereit sind, mit der EU bei der Migrationssteuerung wirksam zusammenzuarbeiten, und um für Konsequenzen für diejenigen zu sorgen, die nicht kooperieren“ (COM(2016)385: 21).

ne Vorstellungen dazu ein. Andere haben keine eigene Agenda, nutzen aber die Gelegenheiten, die sich in den Verhandlungen mit der EU bieten, strategisch zu ihrem Vorteil. Wieder andere Länder wehren Verhandlungsversuche eher ab oder überlassen es ganz der EU, die Inhalte der Kooperation zu bestimmen (s. dazu ausführlich Koch/Weber/Werenfels 2018). Insofern ist die an sich wünschenswerte Verhandlungssituation auf Augenhöhe wohl eher die Ausnahme als die Regel.

In den Verhandlungen können zudem Zielkonflikte entstehen. So widerspricht etwa das Anliegen der EU, irreguläre Wanderungsbewegungen einzudämmen, dem Wunsch vieler afrikanischer Staaten nach regionaler Freizügigkeit, um die wirtschaftliche Entwicklung zu fördern.¹³⁴ In vielen afrikanischen Regionen haben Wanderung und zirkuläre Migration eine lange Tradition. Wenn solche gewachsenen Wanderungsdynamiken durchbrochen werden sollen, stößt dies bei den afrikanischen Partnerländern und ihren Bevölkerungen auf Unverständnis und Abwehr.

Aber auch die Interessen einer einzelnen Partei können widersprüchlich sein. So kann etwa das Anliegen der EU, in der Migrationspolitik schnelle Ergebnisse zu erzielen, ihren langfristigen entwicklungspolitischen Zielen entgegenstehen. Am offensichtlichsten wird dies, wenn Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit ausgesetzt werden, um fehlende Kooperation im Bereich der Migrationspolitik zu sanktionieren. Das Problem stellt sich aber auch – oder gerade – bei der Zusammenarbeit mit autoritären Regimen. Hier besteht die Gefahr, dass für migrationspolitische Ziele bereitgestellte Mittel und Ausrüstungen zweckentfremdet werden oder die gewünschte Migrationskontrolle durch repressive Maßnahmen gegenüber Migranten und Migrantinnen umgesetzt wird. Rechtlich ist es zwar eine schwierige Frage, inwieweit die EU außerhalb ihres Territoriums an ihre eigenen Standards gebunden ist. Kooperiert die EU aber mit autoritären Regimen, ist sie auf jeden Fall ethisch-moralisch mitverantwortlich für Menschenrechtsverletzungen, die im Rahmen der Kooperation begangen werden (Bendel 2018: 191). Außerdem macht sie sich unglaubwürdig, wenn sie mit Staaten kooperiert, die Menschenrechte verletzen. Zudem kann eine solche Zusammenarbeit Machtstrukturen festigen und damit Unterdrückung fördern und sogar zusätzliche Fluchtursachen schaffen.

➔ **Um mit Herkunfts-, Transit- und Aufnahmeländern erfolgreich zusammenzuarbeiten, muss sich die**

EU daher mit den jeweiligen Interessen und Voraussetzungen eines Landes umfassend auseinandersetzen. Ein ‚One size fits all‘-Ansatz ist zum Scheitern verurteilt. Zudem muss sie die jeweiligen gewachsenen Dynamiken zirkulärer oder regionaler Wanderung verstehen. Sie kann nicht einfach ihre eigenen strategischen Überlegungen dazu durchsetzen, wie die Zuwanderung nach Europa verringert werden kann. Vielmehr muss sie aus einer entwicklungspolitischen Perspektive abwägen, welche Instrumente langfristig zielführend sind, und einberechnen, wie sich kurzfristige Interventionen gesellschaftlich auswirken können. ➔ **Wenn die EU versucht, in ‚neokolonialer‘ Manier Gefolgschaft einzufordern, wird sie scheitern. Stattdessen müssen Kooperationen auf Augenhöhe gesucht werden, die die vielfältigen Interessen beider Seiten in Einklang bringen. Dabei sollten zudem in Bezug auf die Menschenrechte klare Linien gezogen werden, die nicht zu übertreten sind.**

A.4.3.3 Schutz der EU-Außengrenzen und Kooperation mit Anrainerstaaten

Seit 2015 wird zunehmend darüber debattiert, wie die EU ihre Außengrenzen besser kontrollieren kann. Besonders prominent wurde die stärkere Vergemeinschaftung des europäischen Grenzschutzes durch die EU-Grenzschutzbehörde Frontex diskutiert (s. Kap. A.4.3.1). Hier wurden in kurzer Zeit Beschlüsse gefasst und umgesetzt. Die Grenz- und Personenkontrollen wurden zudem durch technische Neuerungen und einen erleichterten Datenzugriff modernisiert.¹³⁵ Zudem haben die EU wie auch einzelne Mitgliedstaaten zahlreiche Anstrengungen unternommen, um die verschiedenen Wanderungsrouten nach Europa möglichst effektiv zu schließen und so die irreguläre Einreise von Migrantinnen und Migranten zu verhindern.

Schließung der Wanderungsrouten

Bereits ab 2007 waren – mit Ausnahme der Jahre 2011, 2013 und 2014 – die meisten Flüchtlinge bzw. Migranten und Migrantinnen über die östliche Mittelmeerroute in die EU gekommen, also über die Türkei und dann auf dem Seeweg bis zu den griechischen Ägäisinseln (ein kleinerer Teil kam auch auf dem Landweg nach Nordgriechenland und Bulgarien, Abb. A.13). 2015 stieg ihre Zahl dramatisch an (auf 885.000 gegenüber 51.000 im Vorjahr; Etzold 2017). Damit rückte dieser Zuwanderungsweg ver-

134 Die 54 Staaten der Afrikanischen Union wollten schon bis 2018 einen Plan umsetzen, nach dem alle Afrikanerinnen und Afrikaner sich auf dem gesamten Kontinent frei bewegen dürfen (EurActiv.de 2016).

135 Im März 2017 beschloss der Rat, einschlägige Datenbanken zu nutzen, um die Kontrollen an den Außengrenzen zu verschärfen. Dazu gehören u. a. das Schengener Informationssystem (SIS) und die Interpol-Datenbank für gestohlene und verlorene Reisedokumente (SLTD). Die Mitgliedstaaten müssen seither mithilfe der Datenbanken systematisch alle Personen kontrollieren, die die Außengrenzen überschreiten. Diese Kontrollpflicht gilt an allen Außengrenzen bei der Einreise wie der Ausreise. Ende 2017 wurde schließlich ein sog. Einreise-/Ausreise-System eingeführt. Damit werden seither für alle Drittstaatsangehörigen, die die Außengrenzen des Schengen-Raums überschreiten, systematisch und zentral die Daten der Ein- und Ausreise erfasst, ebenso die Daten zu Einreiseverweigerungen.

Abb. A.13 Die wichtigsten Wanderungsrouten nach Europa



Quelle: IOM 2018; UNHCR 2018; Frontex 2019; eigene Darstellung

stärkt ins Zentrum der öffentlichen Aufmerksamkeit. Viele Schutzsuchende versuchten, von Griechenland aus über die Balkanroute weiterzuziehen, um die mitteleuropäischen Länder zu erreichen.

Daraufhin schloss die ungarische Regierung im Herbst 2015 die Grenzen zu Serbien und Kroatien mit Grenzzäunen. Auch andere Länder auf der Balkanroute verschärfen ihre Grenzkontrollen, etwa Mazedonien, Serbien, Kroatien und Slowenien.¹³⁶ Der 9. März 2016 gilt als der Tag, an dem die Balkanroute schließlich ‚ganz geschlossen‘ wurde (Grote 2018: 23).¹³⁷ Gleichzeitig verstärkte die EU ihre Zusammenarbeit mit der Türkei. Diese war ein Schlüsselland, denn von dort gelangten die meisten Flüchtlinge bzw. Migranten und Migrantinnen irregulär nach Griechenland. Noch im März 2016 entstand die EU-Türkei-Erklärung.

Zur gleichen Zeit, als die östliche Mittelmeerroute weitgehend geschlossen wurde, starteten wieder mehr Boote von der nordafrikanischen Küste – vor allem aus Libyen, aber auch aus Tunesien und teilweise aus Ägypten – und versuchten, auf der zentralen Mittelmeerroute über Italien nach Europa zu gelangen. Damit wurde eine ältere Migra-

tionsroute wieder aktiviert. Über diese kommen traditionell Personen aus anderen Herkunftsstaaten als über das östliche Mittelmeer (IOM 2016b: 1–2).¹³⁸ Italien und die EU reagierten darauf, indem sie den Mittelmeerraum stärker kontrollierten. Bereits ab 2014 unterstützte die EU Italien im Rahmen der Operation „Triton“ bei der Kontrolle und Überwachung der Grenzen sowie bei Such- und Rettungseinsätzen im zentralen Mittelmeer. Seit 2015 läuft die Operation „Sophia“ der *European Union Naval Force – Mediterranean* (EUNAVFOR MED). Sie soll Schlepperkriminalität im Mittelmeer bekämpfen und seit September 2016 auch Kapazitäten der libyschen Küstenwache und Marine aufbauen (Europäische Kommission 2016).

2017 vereinbarten die EU-Führungsspitzen in der Erklärung von Malta neue Maßnahmen, um die irreguläre Einreise über das zentrale Mittelmeer zu verringern. Vor allem sollten die Zusammenarbeit mit Libyen verstärkt und Schleusernetzwerke bekämpft werden. Zudem gründeten die EU, die Afrikanische Union und die Vereinten Nationen eine gemeinsame Arbeitsgruppe „Migration“, um die Herausforderungen der Migration in Afrika und besonders in Libyen zu bewältigen (Europäische Kommission 2017). Im Juni 2018 forderte der Europäische Rat weitere Maßnahmen zur Eindämmung irregulärer Migration. Insbesondere will er die libysche Küstenwache stärker unterstützen,¹³⁹ die „humanitäre freiwillige Rückkehr“ fördern, Schleuserbanden stärker bekämpfen und die Zusammenarbeit mit anderen Herkunfts- und Transitländern weiter verstärken (Europäischer Rat 2018). Seit 2018 betreibt die neue italienische Regierung ihrerseits mit Hafenschließungen und Sanktionen gegen private Rettungsschiffe eine nationale Abschottungspolitik.

2018 kamen über die zentrale Mittelmeerroute insgesamt deutlich weniger Flüchtlinge bzw. Migrantinnen und Migranten nach Italien (ca. 23.400 gegenüber ca. 119.400 im Jahr 2017). Dafür gelangten wieder mehr Menschen nach Spanien (ca. 65.300 gegenüber ca. 28.700 2017) bzw. Griechenland (ca. 50.200 gegenüber ca. 35.100). Dabei handelt es sich teilweise um eine Verlagerung aus dem zentralen Mittelmeer, teilweise aber auch um neue Migrationskanäle (IOM 2019: 4).

136 Im November 2015 begannen Mazedonien, Serbien und Slowenien, an ihren Grenzen nur noch Schutzsuchende aus Afghanistan, Irak und Syrien passieren zu lassen. Kroatien ließ außerdem Palästinenserinnen und Palästinenser einreisen. Schutzsuchende aus anderen Ländern wurden dagegen an den Grenzen abgewiesen. Dies wurde von zahlreichen internationalen Organisationen kritisiert (Grote 2018: 23).

137 Auch danach reisten weiterhin Menschen irregulär über die Balkanländer ein. Tatsächlich war die Balkanroute also nicht gänzlich geschlossen. Die Zahlen gingen jedoch deutlich zurück. Neueren Berichten zufolge kommen inzwischen wieder mehr Menschen über diesen Weg nach Europa (vgl. z. B. Zeit Online 2018a).

138 Über das östliche Mittelmeer kamen vorwiegend Menschen aus Syrien, Irak und Afghanistan. Auf der zentralen Mittelmeerroute sind sie nur eine kleine Minderheit. Darüber kommen stattdessen viele Menschen aus afrikanischen Ländern. Durch die Schließung der Westbalkanroute haben sich die Migrationsströme also nur begrenzt verlagert.

139 Nach dem Deutschen Institut für Menschenrechte (DIMR 2018) könnte dies eine Beihilfe zu Menschenrechtsverletzungen sein, die nach allgemeinem Völkerrecht verboten ist: Mit finanziellen und technischen Hilfen für den Ausbau der libyschen Küstenwache würde „auch die menschenrechtswidrige Behandlung Schutz suchender Menschen in vorhersehbarer Weise befördert“.

Hotspots in Griechenland und Italien

Im September 2015 entschied ein EU-Sondergipfel, an fünf griechischen¹⁴⁰ und sechs italienischen¹⁴¹ Standorten sog. Hotspots bzw. „Brennpunkte“ einzurichten (Europäischer Rat 2015). Als solche wurden Bereiche an den Außengrenzen der EU definiert, in denen der Migrationsdruck unverhältnismäßig hoch ist. In diesen Hotspots sollen – mithilfe von EASO und Frontex – die ankommenden Flüchtlinge direkt an der EU-Außengrenze identifiziert und registriert und ihre Fingerabdrücke genommen werden. Personen, die Asyl beantragen, sollen unverzüglich in ein Asylverfahren überführt und nicht Schutzberechtigte zurückgeführt werden (Europäischer Rechnungshof 2017: 17). Die Hotspots sind als Instrumente des Grenzmanagements gedacht; durch eine „Verstärkung der Außengrenzen“ sollen sie die „steigende illegale Einwanderung“ eindämmen. Daneben sollen sie vor allem die am stärksten belasteten Staaten an den Außengrenzen – Italien und Griechenland – unterstützen. Bis März 2016 sollten sie besonders die Umverteilung auf andere Dublin-Mitgliedstaaten ermöglichen, um die ungleiche Belastung nach dem Dublin-System auszugleichen (sog. *relocation*).¹⁴² Dies gestaltete sich in der Praxis jedoch mühsam: Bis Ende Oktober 2018 wurden nur 12.700 Personen aus Italien und 22.000 Personen aus Griechenland umgesiedelt (Europäische Kommission 2018a). Vorgesehen waren ursprünglich ca. 35.000 Umsiedlungen aus Italien und ca. 63.300 aus Griechenland (COM(2017)465: Annex 1 u. 2).¹⁴³

Mit der im März 2016 geschlossenen EU-Türkei-Erklärung änderte sich die Funktion der griechischen Hotspots, denn nun stand im Vordergrund, ankommende Flüchtlinge in die Türkei zurückzuführen. Vor dieser Vereinbarung wurden die Ankommenden nach wenigen Tagen auf das Festland gebracht, sobald man ihre Identität geprüft, sie registriert und ihre Fingerabdrücke genommen hatte. Dies änderte sich mit dem Abschluss der Erklärung: Neu angekommene Schutzsuchende durften nicht mehr zum Festland weiterreisen, sondern mussten ihren Asylantrag stattdessen am Hotspot stellen. Dadurch blieben die An-

kommenen nicht mehr einige Tage in den Hotspots, sondern über Monate (Europäischer Rechnungshof 2017: 29).

❗ **Mittlerweile kann das Hotspot-Konzept in seiner operativen Umsetzung als gescheitert gelten.** Die Umverteilung in andere EU-Mitgliedstaaten funktioniert nur schleppend, die Rückführung in die Türkei nach dem EU-Türkei-Deal noch schlechter, und die Asylverfahren dauern viel zu lange. Vor allem aber sind die Bedingungen in den Hotspots unhaltbar; das wird schon seit ihrer Einführung immer wieder kritisiert (s. ausführlich Zibritzki/Nestler 2017: 58). Besonders die Aufnahmezentren auf den griechischen Inseln befinden sich nach wie vor in einer humanitären Krise. Im August 2018 berichtete der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (*United Nations High Commissioner for Refugees*, UNHCR) über die dortige Lage. Danach waren in den Aufnahmelagern auf Lesbos und Samos mehr als dreimal so viele Flüchtlinge untergebracht, wie Plätze vorgesehen sind. Auch die Zentren auf Chios und Kos waren stark überbelegt. Der UNHCR berichtete von „unangemessenen Sanitäreinrichtungen, Konflikten zwischen frustrierten Gruppen, zunehmender sexueller Belästigung und Gewaltausbrüchen sowie [...] zunehmende[r] Notwendigkeit für medizinische und psychosoziale Versorgung“ (UNHCR 2018c). Aufgrund dieser Bedingungen wurden ab Herbst 2018 mehrere Tausend Personen von den Inseln auf das griechische Festland verbracht (BT-Drs. 19/6608: 6; UNHCR 2018b).

Die EU-Türkei-Erklärung

Am 18. März 2016 unterzeichneten führende Politiker und Politikerinnen der EU und der Türkei die EU-Türkei-Erklärung, die in den Medien oft zitiert und in der Öffentlichkeit viel diskutiert wurde.¹⁴⁴ Die EU wollte damit vor allem erreichen, dass deutlich weniger Menschen als zuvor sich auf den Weg machen, um von der Türkei aus auf die griechischen Inseln zu gelangen. Den Kern der Vereinbarung bildet ein sog. 1 : 1-Mechanismus: Danach können grundsätzlich alle Drittstaatsangehörigen, die ab dem 20. März 2016 irregulär auf die griechischen Inseln

140 Diese Zentren sollten in Lesbos, Chios, Samos, Leros und Kos eingerichtet werden. Die Einrichtung verzögerte sich jedoch; erst im Juni 2016 befand die Kommission alle fünf griechischen Hotspots für einsatzbereit. Die Zentren konnten insgesamt 7.450 Menschen aufnehmen. Mittlerweile hatten sich jedoch die Umstände geändert und diese Kapazitäten reichten nicht aus, um die Ankommenden unterzubringen (im Jahr 2017 erreichten 29.439 Personen die griechischen Inseln, BT-Drs. 19/6608: 2). Dies lag vor allem daran, dass in den Hotspots immer mehr Migrantinnen und Migranten ankamen, als von dort abreisten (Europäischer Rechnungshof 2017: 28).

141 Von den sechs geplanten Hotspots in Italien waren Ende 2015 nur zwei einsatzbereit (Lampedusa und Pozzallo). In den ersten Monaten des Jahres 2016 wurden zwei weitere in Betrieb genommen (Trapani und Taranto). Die geplanten Standorte in Augusta und Porto Empedocle wurden in der Praxis nicht zu Hotspots. Im Juli 2016 boten die vier laufenden Hotspots zusammen Platz für 1.600 Menschen; es kamen aber regelmäßig um die 2.000 Personen pro Tag in Italien an (Europäischer Rechnungshof 2017: 32).

142 Im September 2015 wurde ein *relocation*-Programm für 120.000 Schutzsuchende aus Italien und Griechenland verabschiedet. Im Mai 2015 hatte es bereits ein erstes Programm gegeben, in dem 40.000 Personen aus Griechenland und Italien umverteilt wurden (Beschluss des Rates 2015/1601).

143 Deutschland hatte sich verpflichtet, bis September 2017 ca. 27.500 Personen aus Griechenland und Italien aufzunehmen (COM(2017)465: Annex 3). Bis Ende Oktober 2018 wurden nur jeweils ca. 5.400 Personen aufgenommen (Europäische Kommission 2018a). Nach offiziellen Angaben lag dies daran, dass Voraussetzung für das *relocation*-Verfahren ist, dass die Asylsuchenden aus Herkunftsländern stammen, bei denen die durchschnittliche Anerkennungsquote in der EU mindestens 75 Prozent beträgt. Es hätten viel weniger Personen diese Voraussetzung erfüllt, als bei Bestimmung der Kontingente angenommen wurde.

144 Die Erklärung ist nicht im eigentlichen Sinne ein völkerrechtlicher Vertrag, wenngleich die Medien und die Politik oft von einem „Abkommen“ sprechen. Sie ist nur eine politische, keine rechtliche Vereinbarung – einer solchen müssten die Parlamente zustimmen.

eingereist und nicht asylberechtigt sind, in die Türkei zurückgebracht werden. Im Gegenzug soll für jede zurückgeführte Person aus Syrien ein syrischer Flüchtling aus der Türkei in der EU neu angesiedelt werden. Zudem soll die Türkei bei der Unterbringung und Versorgung der dort lebenden Flüchtlinge finanziell unterstützt werden, ebenso bei der Grenzsicherung und der Bekämpfung des Schleuserwesens. Die genauen Vereinbarungen der EU-Türkei-Erklärung hat der SVR (2017a: 54–57) schon in seinem Jahresgutachten 2017 ausführlich beleuchtet und bewertet. **❶ Dabei hat sich der SVR grundsätzlich für eine Kooperation mit der Türkei ausgesprochen und auch die Kombination von Rückführung und Resettlement befürwortet, die die EU-Türkei-Erklärung beinhaltet. Er hat allerdings auch Bedenken hinsichtlich der konkreten Umsetzung geäußert. Diese Bedenken gelten weiterhin; zudem sind bei der Umsetzung der Erklärung weitere Probleme hinzugetreten.**

Dies betrifft zum einen die katastrophalen Aufnahmebedingungen in den Hotspots auf den griechischen Inseln, aus denen die Schutzsuchenden in die Türkei zurückgebracht werden sollen. Das *European Center for Constitutional and Human Rights* (ECCHR 2018) berichtet zudem von erheblichen Missständen bei den Asyl-Zulässigkeitsentscheidungen im Rahmen der EU-Türkei-Erklärung. Das lässt darauf schließen, dass deren praktische Umsetzung nicht hinreichend bedacht und vorbereitet wurde (Bendel 2017b: 14). Dies zeigt sich auch daran, dass der 1 : 1-Mechanismus in der Praxis nur sehr schleppend funktioniert, obwohl er ursprünglich als Kern der Vereinbarung gedacht war. Von Ende März 2016 bis September 2018 wurden nur 1.718 Personen aus Griechenland in die Türkei rückgeführt; von diesen hatten 339 die syrische Staatsbürgerschaft. Im Gegenzug wurden rund 16.300 syrische Flüchtlinge aus der Türkei in der EU neu angesiedelt (Tagesschau.de 2018b). Diese schleppende Umsetzung ist nicht der Türkei zuzuschreiben. Sie zeigt vielmehr, wie schwer sich die EU damit tut, an ihren Außengrenzen ein funktionsfähiges Asylsystem aufzubauen. Nicht nur die Unterbringungsbedingungen sind schlecht, auch die Asylverfahren dauern viel zu lange.

Zudem wurde die Situation in der Türkei heftig kritisiert. Dies bezieht sich neben den allgemeinen Bedingungen für Flüchtlinge im Land¹⁴⁵ vor allem darauf, wie Personen behandelt werden, die im Rahmen der Vereinbarung in die Türkei rücküberführt wurden: Laut zwei

niederländischen Studien von 2017 (Ulusoy/Battjes 2017; van Liempt et al. 2017) wurden rückgeführte Nichtsyrier und Nichtsyrierinnen dort in Haftanstalten verbracht und durften keinen Kontakt zu ihren Familien, Anwältinnen und Anwälten und dem UNHCR aufnehmen. Unbegleitete Minderjährige wurden zusammen mit Erwachsenen in Zellen festgehalten. Um internationalen Schutz zu ersuchen ist den Studien zufolge in den Lagern „praktisch unmöglich“, weil die Betroffenen entweder keine Informationen erhalten oder aktiv daran gehindert werden, einen Antrag zu stellen. Von den Nichtsyriern und Nichtsyrierinnen, die zwischen April 2016 und September 2017 zurückgeführt wurden, haben nur 5 Prozent (57 von 1.095 Personen) internationalen Schutz beantragt.¹⁴⁶

Ein weiteres Problem ergibt sich aus der politischen Lage in der Türkei: Seit dem Putschversuch von 2015 ist Berichten zufolge die Rechtsstaatlichkeit auf allen Ebenen spürbar zurückgegangen, ebenso die Garantie von Menschenrechten und Minderheitenschutz (SWD(2018)153). Immer mehr Menschen aus der Türkei beantragen seither selbst Asyl in Europa (BAMF 2018e: 20; 2019a: 8). Damit stellt sich erneut die Frage, die schon beim Abschluss der Vereinbarung heftig diskutiert wurde: Inwieweit macht sich die EU von einem Partnerland abhängig, in dem die rechtsstaatliche und menschenrechtliche Bilanz problematisch ist? Es ist für die EU ungleich schwieriger, negative politische Entwicklungen in der Türkei zu kritisieren, wenn eine Verschlechterung der Beziehungen zugleich die Kooperation im Bereich Migration gefährdet.

Die Hilfen der Europäischen Union, mit denen die Situation der Flüchtlinge in der Türkei verbessert werden soll, wurden nach anfänglichen Verzögerungen zuverlässig ausbezahlt. Inzwischen wurde die zweite Tranche von weiteren drei Milliarden Euro grundsätzlich bewilligt. Der Europäische Rechnungshof (2018) untersuchte im Herbst 2018 in einem Sonderbericht, ob die bisherigen Leistungen die Situation der Flüchtlinge in der Türkei tatsächlich verbessert haben. Er stellte fest, dass die geprüften Projekte Flüchtlinge hilfreich unterstützt haben; die Hälfte dieser Projekte hatte jedoch noch nicht die erwartete Wirkung erzielt und bei fast allen musste die Laufzeit verlängert werden. Daher kommt er zu dem Schluss, dass die Unterstützung wirksamer und die Mittelverwendung besser hätte sein können.

2017, also in dem Jahr nach Abschluss der Vereinbarung, ist die Zahl der irregulären Einreisen über die öst-

145 Die Türkei hat zwar den syrischen Flüchtlingen mehr Rechte eingeräumt als Schutzsuchenden anderer Nationalitäten und erhebliche, auch finanzielle Anstrengungen unternommen, um Flüchtlinge aufzunehmen. Angesichts der großen Zahl von Flüchtlingen (allein 3,6 Millionen aus Syrien; Stand Mitte 2018; UNHCR 2019) stößt die Aufnahmekapazität aber an ihre Grenzen (Engler 2018a: 73–78). Einige Menschenrechtsorganisationen sowie Expertinnen und Experten bewerten die Bedingungen für Flüchtlinge in der Türkei als kritisch (s. u. a. Şimşek 2016; Amnesty International 2016). Auch der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (2017) kritisierte die Aufnahme- und Integrationsbedingungen, besonders in Bezug auf den Zugang zu Arbeit, Gesundheitsversorgung, Bildung und Wohnraum. Seiner Meinung nach müssen in der Türkei einheitliche Regelungen zum internationalen Schutz für Asylsuchende festgelegt werden, die den EU-Standards entsprechen.

146 Die Gesamtzahl ergibt sich aus den Angaben der verschiedenen Berichte der Kommission über die Fortschritte bei der Umsetzung der EU-Türkei-Erklärung (COM(2016)349; COM(2016)634; COM(2016)792; COM(2017)204; COM(2017)323; COM(2017)470).

liche Mittelmeerroute stark gesunken: 41.720 Personen erreichten darüber die EU; dies war gegenüber 2016 ein Rückgang um 77 Prozent (COM(2018)91: 5). Dieser Rückgang begann aber schon im November 2015, also weit bevor die Erklärung im März 2016 in Kraft trat. Nicht zuletzt deshalb werden die Wirkungen der Erklärung in der Literatur sehr unterschiedlich bewertet. Einige kommen gar zu dem Schluss, dass der Rückgang gar nicht oder nur sehr begrenzt mit der EU-Türkei-Vereinbarung zusammenhänge (Spijkerboer 2016; Erdoğan 2017). Fest steht jedenfalls, dass er nicht eindeutig darauf zurückgeführt werden kann, sondern zumindest multikausal zu erklären ist (Engler 2018b). Mittlerweile kommen über die östliche Mittelmeerroute wieder mehr Flüchtlinge nach Europa.

Seenotrettung und Externalisierung von Asylverfahren

Die Mittelmeerrouten als Flucht- und Migrationswege nach Europa fordern seit Jahren viele Todesopfer (UNHCR 2018a: 22). Die Seenotrettung wurde in den letzten Jahren zu einem erheblichen Teil von zivilgesellschaftlichen Organisationen übernommen. Im Sommer 2018 spitzte sich die Situation auf der zentralen Mittelmeerroute zu, als die neue italienische Regierung zunehmend eine nationale Abschottungspolitik verfolgte: Italien begann seine Häfen für Schiffe zu sperren, die Flüchtlinge aus dem Mittelmeer geborgen hatten – hauptsächlich für private Seenotretter, zum Teil aber sogar für Schiffe der eigenen Küstenwache. Stattdessen werden sie angewiesen, die aufgegriffenen Flüchtlinge der libyschen Küstenwache zu übergeben. Italien hat angekündigt, dass es diese Praxis ausweiten will, wenn nicht auch andere EU-Mitgliedstaaten gerettete Flüchtlinge aus dem Mittelmeer aufnehmen. Zugleich fordert es, die EU-Mission EUNAVFOR MED (Operation „Sophia“) so umzugestalten, dass verschiedene europäische Häfen im regelmäßigen Wechsel dafür zuständig sein sollen, schiffbrüchige Flüchtlinge aufzunehmen. Andernfalls werde Italien die Mission verlassen (DIMR 2018: 5).

Ende Juni 2018 vereinbarte der Europäische Rat, außerhalb der Europäischen Union sog. Ausschiffungsplattformen und innerhalb der Europäischen Union sog. kontrollierte Zentren einzuführen (Ratsdokument EUCO 9/18). Ende Juli legte die EU-Kommission dazu einen ersten Konzeptentwurf vor (Europäische Kommission 2018d). Danach sollen aus Seenot gerettete Menschen in EU-Staaten gebracht werden, die sich dazu freiwillig bereit erklärt haben. Dort sollen in von der EU personell und operativ unterstützten ‚kontrollierten Zentren‘ Asylverfahren durchgeführt werden. Zudem sollen die Geretteten auch in Drittstaaten gebracht werden können. Dort würden sie in regionalen ‚Ausschiffungsplattformen‘ untergebracht und ihr individueller Schutzbedarf geklärt.

⚠ **Die Idee, Asylverfahren in Einrichtungen jenseits der Grenzen der EU auszulagern, ist nicht neu; sie taucht in der politischen und öffentlichen Debatte seit einigen Jahren immer wieder auf. Letztlich stellen sich für ihre Umsetzung jedoch immer dieselben politischen, juristischen und operativen Probleme** (Bendel/Ripoll Servent 2018: 66). Dazu gehört z. B. die Frage, wer (bei der Seenotrettung und in den Einrichtungen) welche Zuständigkeiten übernehmen soll und wie die Verfahren zur Feststellung der Schutzbedürftigkeit auszugestaltet sind. Ungeklärt ist auch, wohin Personen gebracht werden sollen, die erwiesenermaßen schutzbedürftig sind. Für diese Gruppe müsste eine dauerhafte Lösung gefunden werden, etwa indem das Resettlement-Programm der EU ausgebaut wird. Auch hier dürfte die unterschiedliche (Nicht-)Bereitschaft der EU-Mitgliedstaaten zum Problem werden, die sich bereits in den Verhandlungen über die Dublin-Reform gezeigt hat. Offen ist auch, wie Menschen ohne Schutzbedarf zurückgeführt werden sollen. Wenn die EU die Herkunftsländer dazu bringen will, sie zurückzunehmen, werden sich dieselben Probleme stellen wie bei Rückübernahmen aus dem Territorium der EU (s. dazu Kap. A.5.3) und bei der Kooperation mit Herkunftstaaten allgemein, weil die Interessen sich oft erheblich unterscheiden (s. Kap. A.4.3.2).

Die jüngste Diskussion um Ausschiffungsplattformen hat zudem offenbart, wie schwierig es ist, ein Land zu finden, das eine solche Einrichtung auf seinem Territorium zulässt. Bislang hat sich dazu kein Drittstaat bereit erklärt (BT-Drs. 19/5307: 6). Die Länder der Afrikanischen Union haben es sogar ausdrücklich abgelehnt, solche Zentren auf afrikanischem Boden einzurichten (EurActiv.de 2018). Dies zeigt, dass das Problem mangelnder Kompromissbereitschaft und Kooperation auch im Bereich der Externalisierung der Asylpolitik auftritt. ➡ **Die EU macht es sich daher zu leicht, wenn sie ihre internen politischen Probleme durch die Einrichtung externer Asylverfahren zu umgehen versucht. Sie sollte darauf achten, dass sie nicht nur abstrakte Konzepte entwickelt, sondern zugleich einberechnet, ob und wie diese Konzepte effizient umgesetzt und dabei die Menschenrechte gewahrt werden können. Wie die Probleme mit dem Aufbau funktionsfähiger Hotspots zeigen, ist dies alles andere als garantiert.**

A.4.3.4 Legale Zugangswege über Resettlement

In den letzten Jahren hat auf europäischer Ebene und in den EU-Mitgliedstaaten die legale Zuwanderung über Resettlement zunehmende Aufmerksamkeit erhalten.¹⁴⁷ Bei dieser aktiven Form der Aufnahme werden Flüchtlinge aus ihrem Erstzufluchtsland ausgewählt und in ei-

147 Trotzdem werden in Europa nach wie vor die meisten Flüchtlinge über territoriales Asyl aufgenommen; die Zahlen sind hier um ein Vielfaches höher als bei Resettlement und anderen Formen der Aufnahme.

nem Drittstaat angesiedelt, der sich bereit erklärt, ihnen Schutz zu gewähren und eine dauerhafte Lebensperspektive zu bieten. Dies ist der zentrale Unterschied zum territorialen Asyl: Dort ist nicht vorgesehen, Schutzbedürftige gezielt auszuwählen und auf regulärem Weg in die Aufnahmestaaten zu bringen. Über das Resettlement erhalten Flüchtlinge zudem die Chance, im Aufnahmestaat einen dauerhaften rechtlichen Status zu erhalten, oft können sie sogar die Staatsangehörigkeit erwerben (SVR-Forschungsbereich 2018b).

Innerhalb der EU ist Resettlement bisher nicht einheitlich geregelt.¹⁴⁸ Seit einer ersten Mitteilung im Jahr 2000 zur gemeinsamen Asylpolitik und einer eventuellen Zusammenarbeit im Bereich Resettlement (COM(2000)755) hat die Europäische Kommission immer wieder versucht, Resettlement-Programme auf europäischer Ebene zu gestalten bzw. solche finanziell zu fördern (Perrin/McNamara 2013: 5). 2013 einigten sich die Mitgliedstaaten auf ein gemeinsames Resettlement-Programm. 2015 beschloss der Europäische Rat erstmals, in einem Zeitraum von zwei Jahren 20.000 Flüchtlinge über solche Programme aufzunehmen (Ratsdokument EUCO 22/15). Im September 2017 rief die Europäische Kommission die Mitgliedstaaten dazu auf, bis Oktober 2019 mindestens 50.000 Personen neu anzusiedeln (COM(2017)6504).

2016 legte die Europäische Kommission einen „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Neuansiedlungsrahmens der Union“ vor (COM(2016)468). Dieser „Neuansiedlungsrahmen“ (*EU Resettlement Framework*) soll die Resettlement-Verfahren in den Mitgliedstaaten vereinheitlichen und damit auch die Status, die neu angesiedelte Flüchtlinge erhalten. Dabei sollen die Mitgliedstaaten selbst entscheiden können, ob sie sich am Resettlement grundsätzlich beteiligen und wie viele Personen sie ggf. aufnehmen. Für jeden Flüchtling, der im Rahmen der EU-Verordnung angesiedelt wird, erhält der aufnehmende Staat eine finanzielle Unterstützung in Höhe von 10.000 Euro. Aus welchen Drittstaaten Flüchtlinge aufgenommen werden, soll vor allem vom Engagement im Bereich Migration und Asyl abhängig gemacht werden, z. B. davon, inwieweit die betreffenden Länder eigene Staatsangehörige zurücknehmen, das eigene Asylsystem ausbauen und sich bemühen, irreguläre Migration nach Europa zu unterbinden. Vom Resettlement-Verfahren ausgeschlossen werden sollen Personen, die innerhalb der vorausgegangenen fünf Jahre irregulär in die EU eingereist sind bzw. dies versucht haben oder die sich irregulär in der EU aufgehalten haben. Derzeit wird der Verord-

nungsvorschlag noch zwischen EU-Kommission, Rat und Parlament verhandelt.

Der SVR unterstützt grundsätzlich ein höheres Engagement der EU in diesem Bereich: ➡ **Damit Resettlement als Mechanismus der Verantwortungsteilung im Umgang mit Fluchtsituationen ins Gewicht fallen kann, sollten aus der Sicht des SVR die bestehenden Kontingente weiter erhöht werden. Ein Neuansiedlungsrahmen könnte dafür sorgen, dass Kontingente besser planbar sind, und das Engagement der Mitgliedstaaten stärker vereinheitlichen.** Insbesondere Flüchtlingsorganisationen befürchten allerdings, dass der gegenwärtige Vorschlag flüchtlingsrechtliche Grundsätze untergräbt: Statt humanitärer Aspekte und Schutzkriterien stelle man migrations- und außenpolitische Ziele in den Vordergrund, indem Resettlement Teil eines Verhandlungspakets würde, das Partnerländer für die Bekämpfung irregulärer Migration ‚belohne‘ (ECRE 2016; IOM 2016a; UNHCR 2016; Deutscher Caritasverband e. V. 2017; IRC 2017; News Deeply 2017).

A.4.4 Fazit: Politik zwischen Lähmung und Reformeifer

❗ **Sowohl in der Bundesrepublik als auch auf der Ebene der EU wurde in den letzten fünf Jahren eine Vielzahl von Ideen und Vorschlägen zur Weiterentwicklung der Asyl- und Flüchtlingspolitik diskutiert.** In Deutschland hat sich dies in zahlreichen rechtlichen Änderungen niedergeschlagen. Die europäische Asyl- und Flüchtlingspolitik hingegen stagniert in weiten Teilen. ❗ **Europa fehlt es nicht an Erkenntnissen oder Ideen, es hat aber ein großes Problem in Bezug auf Entscheidung und Umsetzung.**

In Deutschland wurden vor allem ab 2015 die Verwaltungsabläufe im Asylsystem angepasst, um den gestiegenen Zuzug von Asylsuchenden zu bewältigen. Außerdem wurden zahlreiche rechtliche Änderungen vorgenommen, um die Fluchtzuwanderung zu begrenzen und stärker zu steuern. Alles in allem wurde die Gesetzeslage weitreichend umgestaltet: Die Änderungen betreffen zahlreiche Rechtsgebiete, und es wurden sowohl materielle Rechte von Asylsuchenden und Schutzberechtigten geändert als auch die prozeduralen Abläufe neu geordnet.

Im Bereich der Verwaltung wurden die Einrichtungen des BAMF erheblich umstrukturiert, um die Abläufe zu verbessern. Zum Teil beinhalteten die Konzepte aber kaum echte Neuerungen, sondern wirkten eher wie eine symbolische Anpassung an politische Debatten, die seit

¹⁴⁸ Insgesamt beteiligen sich derzeit 24 europäische Staaten an Resettlement oder humanitärer Aufnahme (COM(2017)669). Wie Resettlement definiert ist und wie es umgesetzt wird, unterscheidet sich aber von Land zu Land: Die Auswahlverfahren sind ebenso verschieden wie die rechtlichen Ansprüche der aufgenommenen Personen. In einigen Ländern erhalten sie einen Flüchtlingsstatus, in anderen eine dauerhafte Aufenthaltserlaubnis ohne Flüchtlingsstatus; in manchen Ländern müssen sie nach der Ankunft noch einen Asylprozess durchlaufen (Krasniqi/Suter 2015; Fratzke/Salant 2017; European Parliamentary Research Service 2017; ERN+ 2018; Perrin/McNamara 2013).

Langem geführt werden. Das gilt besonders für die Ankerzentren. Durch die Umstrukturierungen wurde eine Vielzahl unterschiedlicher Einrichtungen geschaffen, deren Zuständigkeiten nicht klar und durchschaubar getrennt sind. Das macht das ohnehin komplexe Verfahren noch unübersichtlicher. ➔ **Aus der Sicht des SVR sollte hier mehr Transparenz über die Verfahrensabläufe geschaffen werden. Zudem sollten neue Konzepte systematisch und unabhängig evaluiert werden.**

❗ **Bei den Gesetzesänderungen zeigt sich zwar eine Tendenz, Regelungen zu verschärfen und frühere Erleichterungen zurückzunehmen. Von einer klar restriktiven Linie kann jedoch nicht gesprochen werden. Die Gesetzgebung spiegelt eher den Balanceakt, das Spannungsverhältnis zwischen Migrationssteuerung und Integrationsförderung – das strukturell nicht auflösbar ist – politisch zu handhaben.** Dies zeigt sich etwa bei der stärkeren Unterscheidung der Schutzsuchenden nach ihrer Bleibeperspektive, die in den Änderungen eine Art Leitmotiv bildet: Für die einen werden die Zugänge erweitert und Integrationsangebote gemacht, für die anderen dagegen Türen (wieder) geschlossen.

Auf europäischer Ebene ist es derzeit kaum möglich, sich auf politische Ansätze zu einigen, die die Solidarität stärken und die Verantwortung besser verteilen. Bislang ist nicht absehbar, dass sich diese Verhandlungsblockade in absehbarer Zeit lösen lassen wird. Dies ist aus der Sicht des SVR sehr bedauerlich. ❗ **Denn nur durch eine solidarische und arbeitsteilige Koordination innerhalb der EU ist es möglich, Ad-hoc-Reaktionen auf große Fluchtbewegungen durch zukunftsorientierte Prozesse zu ersetzen und zu verhindern, dass einzelne Länder unverhältnismäßig belastet werden.** Um dieses Problem zu lösen, werden zunehmend Ansätze diskutiert, die sich von der Idee einer EU-weiten Einigung verabschieden. Stattdessen nehmen sie ein „Europa der zwei (oder mehr) Geschwindigkeiten“ in den Blick, um überhaupt eine Verhandlungsbasis zu schaffen (vgl. Bendel 2017b: 7). ➔ **Nach Ansicht des SVR ist zwar an sich eine solidarische Gesamtlösung wünschenswert. Sollten die komplexen und widersprüchlichen Interessen der EU-Mitgliedstaaten aber weiterhin keine Einigung zulassen, könnten solche Modelle eine realpolitische Lösung sein. Und sie könnten helfen, die Verhandlungen wieder in Gang zu bringen.** Gerade in Bereichen wie der Seenotrettung hat jede weitere Verzögerung dramatische Folgen. Es liegt in der Verantwortung der EU-Staaten, einen kohärenten Ansatz zu entwickeln, um das Sterben

im Mittelmeer zu beenden. Aber auch in vielen anderen Bereichen sind Reformen lange überfällig.

Da die Frage der Verteilung sich zunehmend zäher gestaltete, wurden in den letzten Jahren vor allem die Außengrenzen besser gesichert und Instrumente der externen Europapolitik gestärkt. So wurde versucht, mit Herkunfts- und Transitstaaten stärker zusammenzuarbeiten, um Fluchtursachen zu bekämpfen, Wanderungsbewegungen einzudämmen und irreguläre Migration zu verhindern. Ein externer Ansatz ist im Grunde richtig: ❗ **Die EU steht derzeit vor großen migrations- und asylpolitischen Herausforderungen; diese kann sie nicht meistern, ohne mit Herkunfts-, Transit- und Erstaufnahmestaaten zusammenzuarbeiten. In der Umsetzung konzentriert sich die EU jedoch zu sehr auf eine ‚Migrationsverhinderungspolitik‘.** Sie darf sich nicht darauf beschränken, ihre eigenen strategischen Interessen durchzusetzen. Vielmehr muss sie auch aus einer entwicklungspolitischen Perspektive überlegen, welche Instrumente und Strategien langfristig sinnvoll sind. Kurzfristige Ad-hoc-Interventionen könnten diese Ziele behindern oder gar unterlaufen. ➔ **Damit die Zusammenarbeit mit Partnerländern langfristig gut funktioniert, müssen die EU und ihre Mitgliedstaaten zudem auf deren Interessen eingehen und auf Augenhöhe verhandeln. Dabei sollten sie in Bezug auf Menschenrechte klare Grenzen setzen und diese nicht übertreten, um den eigenen ethischen Ansprüchen gerecht zu werden.**

In einem stärker in die Zukunft und supranational gedachten Szenario, in dem die EU ihre Fragmentierung überwindet und die Fluchtbewegungen effektiv und in Übereinstimmung mit dem Völkerrecht zu steuern vermag, könnte sie sogar dazu beitragen, das globale Schutzregime zu verbessern. Im Dezember 2018 wurden der UN-Migrationspakt und der UN-Flüchtlingspakt verabschiedet. Das sind wichtige erste Schritte zu einem internationalen Rahmen für Migrations- und Fluchtbewegungen – auch wenn diese Vereinbarungen rechtlich nicht bindend sind. Auch hier zeigte sich jedoch bei einigen europäischen Staaten eine Tendenz der Renationalisierung, wie sie schon bei der internen Perspektive der EU-Politik zutage getreten war: Ungarns Regierung stieg bereits im Sommer 2018 aus den Verhandlungen zum UN-Migrationspakt aus und verweigerte auch die Zustimmung zum EU-Flüchtlingspakt. Auch die übrigen Visegrád-Staaten (Polen, Tschechien und die Slowakei) sowie Österreich, Bulgarien, Lettland, Italien und Rumänien traten dem Migrationsabkommen nicht bei.

Rückkehrpolitik: das notwendige Übel

Der Inhalt in Kürze

Mit der Zahl der Asylanträge haben in den letzten Jahren auch die Ablehnungen zugenommen. Das lenkte den Blick auf die Rückkehrpolitik. Im Bereich der zwangsweisen Rückführung wurden zahlreiche Gesetze geändert und Verwaltungsprozesse angepasst. Zudem versuchte Deutschland, stärker mit den Herkunftsstaaten zusammenzuarbeiten. Für die freiwillige Rückkehr wurden neue Förderprogramme geschaffen und das Informations- und Beratungsangebot gestärkt. Die Gründe, warum ausreisepflichtige Personen nicht zurückgeführt werden (können), sind jedoch sehr vielfältig, sodass die Rückkehrpolitik weiter verschiedensten Barrieren gegenübersteht. Zudem sind die Daten zu diesem Bereich unvollständig und fehlerhaft. Daher besteht ein großer Evaluations- und Forschungsbedarf.

Die Prominenz des Themas Rückführungen in der migrationspolitischen Diskussion ist nicht neu. Bereits 2014, als die Asylanträge vor allem von Personen aus den Ländern des Westbalkans stark zunahmen (s. Kap. A.1.4), appellierte der damalige Bundesinnenminister Thomas de Maizière an die Bundesländer, Rückführungen konsequenter und schneller umzusetzen (vgl. UAG Vollzugsdefizite 2015: 4). Bis dahin war Rückführung in der politischen Diskussion ein Nischenthema. Dass es seither immer wichtiger geworden ist, liegt vor allem am gestiegenen Zuzug von Asylsuchenden. Damit in direktem Zusammenhang steht eine stärkere Differenzierung von Asylsuchenden gemäß der ihnen zugeschriebenen Bleibeperspektive (s. Kap. A.4.2.2). Für Schutzsuchende, bei denen eine hohe Bleibeperspektive angenommen wird, wurde das integrationspolitische Angebot des Staates weiter geöffnet (s. dazu Kap. B.2). Gleichzeitig wurden Anstrengungen stärker forciert, Asylsuchende mit negativem Verfahrensausgang aus Deutschland in Herkunfts- oder Transitländer zurückzuführen. Die Forderung nach konsequenter Abschiebung wurde besonders laut,

nachdem in der Silvesternacht 2015/16 auf dem Kölner Domplatz massive sexuelle Übergriffe gegen Frauen verübt wurden und im Dezember 2016 ein Terroranschlag in Berlin zwölf Menschen das Leben kostete. Diesen Anschlag hatte ein ausreisepflichtiger Asylbewerber verübt, dessen Abschiebung daran gescheitert war, dass keine Passersatzpapiere vorlagen.

Defizite beim Vollzug von Rückführungen sind seit Langem bekannt. Bereits 2011 hat eine Unterarbeitsgruppe (UAG) der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Rückführung darauf hingewiesen (UAG BAMF-Länder der AG Rück 2011). Neu ist also nicht das Problem als solches, sondern das politische und mediale Interesse daran bzw. an seiner Lösung. Dabei konzentriert sich die öffentliche Debatte vor allem auf Abschiebungen, also die zwangsweise Rückführung. Über die Förderung der freiwilligen Rückkehr¹⁴⁹ (s. zu den Begriffen Info-Box 8) wird weitaus weniger diskutiert – und dies, obwohl diese Form der Ausreise gegenüber der Abschiebung empirisch relevanter ist, nach dem Gesetz zeitlichen Vorrang genießt und für die Betroffenen mit weniger Härte verbunden ist.¹⁵⁰ Darüber

149 Der Begriff der freiwilligen Rückkehr ist durchaus umstritten. Denn hier reisen die Betroffenen zwar selbständig aus; sie tun das aber in aller Regel, weil ihnen die Abschiebung droht. Das Adjektiv „freiwillig“ ist daher beschönigend. Der Begriff hat sich jedoch in Politik und Recht etabliert und wird deshalb auch hier verwendet.

150 So heißt es in § 58 Abs. 1 S. 1 AufenthG: „Der Ausländer ist abzuschieben, wenn [...] die freiwillige Erfüllung der Ausreisepflicht nicht gesichert ist [...]“. Die Richtlinie 2008/115/EG (Art. 7 Abs. 1) hält u. a. fest: „Eine Rückkehrentscheidung sieht unbeschadet der Ausnahmen nach den Absätzen 2 und 4 eine angemessene Frist zwischen sieben und 30 Tagen für die freiwillige Ausreise vor.“ Der Erwägungsgrund 10 besagt zudem: „Zur Förderung der freiwilligen Rückkehr sollten die Mitgliedstaaten eine verstärkte Rückkehrhilfe und -beratung gewähren und die einschlägigen vom Europäischen Rückkehrfonds gebotenen Finanzierungsmöglichkeiten optimal nutzen.“

Info-Box 8 Begriffe der staatlichen Rückkehrpolitik

Abschiebung (§ 58 AufenthG) bedeutet, dass eine (vollziehbare) Ausreisepflicht zwangsweise durchgesetzt wird. Dies kommt zum Tragen, wenn ein Ausländer oder eine Ausländerin verpflichtet ist, das Land zu verlassen, und dies innerhalb einer gesetzten Frist nicht getan hat (vgl. Hailbronner 2014: 523).

Dublin-Überstellungen betreffen Schutzsuchende, für die nach der Dublin-III-Verordnung ein anderer EU-Mitgliedstaat, Norwegen, Island, Liechtenstein oder die Schweiz zuständig ist. Sie werden an den zuständigen Staat überstellt, damit dieser das Asylverfahren durchführt.

Unter **Zurückschiebung** (§ 57 AufenthG) versteht man die unverzügliche Aufenthaltsbeendigung, wenn eine Person irregulär eingereist ist, im Grenzgebiet aufgegriffen wurde und nicht selbständig wieder ausreist (Bergmann/Dienelt/Winkelmann 2018: Rn. 3). Bei einer **Zurückweisung** (§ 15 AufenthG) hingegen wird schon die Einreise verweigert. Hier wird mit polizeilichen Maßnahmen verhindert, dass eine Person unerlaubt ins Land kommt (Hailbronner 2014: 527).

Rückführung ist der Oberbegriff für alle Maßnahmen, die einen Aufenthalt beenden. Sie betrifft „gleichermaßen alle Personen, die die Voraussetzungen für die Einreise und den Aufenthalt [in Deutschland] nicht oder nicht mehr erfüllen“ (Kohls 2014: 12). Darunter fallen Dublin-Überstellungen, Abschiebungen von Drittstaatsangehörigen ohne Aufenthaltstitel und Zurückschiebungen. Mitunter wird sogar die geförderte freiwillige Ausreise darunter gefasst.¹⁵¹

Bei der **freiwilligen Rückkehr**¹⁵² verlassen die betreffenden Personen selbständig das Bundesgebiet. Diese Form der Rückkehr kann über verschiedene Landes- und Bundesprogramme finanziell gefördert werden.

hinaus wird nicht selten mit unterschiedlichen Zahlen argumentiert, um – je nach politischer Interessenlage – die Dramatik des staatlichen Versagens bei der Rückführung zu unterstreichen oder die Relevanz des Themas generell in Frage zu stellen.¹⁵³

☞ **Eine verantwortungsvolle Rückkehrpolitik darf sich aber von diesem zunehmend polarisierenden Klima nicht vereinnahmen lassen, sondern muss mit differenziertem Blick die richtigen Instrumente identifizieren.** Dies wird allerdings durch die Datenlage erschwert. Als empirische Grundlage für die Rückkehrpolitik dient vor allem das Ausländerzentralregister (AZR). Dessen Daten sind aber zum Teil fehlerhaft, zudem unübersichtlich und schwer zu interpretieren. Dies gilt sowohl für die Zahl derjenigen, die die Bundesrepublik verlassen müssen (s. Kap. A.5.1), als auch für die Zahl der Ausreisen (s. Kap. A.5.2).

Unzweifelhaft ist eine hohe gesetzgeberische und politische Aktivität im Bereich der Rückkehr. Dies gilt für die

Forcierung der zwangsweisen Rückführung (s. Kap. A.5.3) ebenso wie für Anstrengungen im Bereich der freiwilligen Rückkehr (s. Kap. A.5.4). Die Gruppe der Ausreisepflichtigen ist jedoch sehr heterogen und es gibt vielfältige Gründe, warum Personen nicht zurückgeführt werden (können) (s. Kap. A.5.5). Es ist daher nicht (unmittelbar) möglich, alle Ausreisepflichtigen zurückzuführen. Dadurch entstehen politische Zielkonflikte, die nur durch einen schwierigen Spagat zu bewältigen sind: ☞ **Die Politik muss einerseits einen wirksamen Gesetzesvollzug sichern, indem sie Defizite im Vollzug der Ausreisepflicht und bei der freiwilligen Rückkehr analysiert und behebt. Andererseits muss sie Integrationsaspekte verstärken, wenn bestimmte Personen(gruppen) in absehbarer Zeit nicht in ihr Herkunftsland zurückkehren werden** (s. Kap. A.5.6).

¹⁵¹ In Rheinland-Pfalz werden z. B. alle Formen der Beendigung eines Aufenthalts als Rückführung bezeichnet.

¹⁵² Zum Begriff der freiwilligen Rückkehr s. Fn. 149.

¹⁵³ Alice Weidel (AfD) sprach 2017 in mehreren Interviews von 630.000 ausreisepflichtigen Migranten und Migrantinnen in Deutschland (s. u. a. NWZ Online 2017). Alexander Gauland (AfD) nannte in einer politischen Talkshow die Zahl von „600.000, die nicht abgeschoben werden können“ (Welt 2018). Sachsens Ministerpräsident Michael Kretschmer (CDU) berichtete 2018 im Tagesspiegel, dass sich in Sachsen 11.700 ausreisepflichtige Asylsuchende aufhielten, und forderte eine härtere Gangart in der Flüchtlingspolitik. Tatsächlich leben in Sachsen zwar 11.770 Ausreisepflichtige, davon sind jedoch nur 1.294 abgelehnte Asylsuchende (Tagesschau.de 2018a). Aus den Zahlen des AZR, die die Bundesregierung nannte, schlussfolgerte hingegen Ulla Jelpke (Die Linke) im August 2018, dass sich „ein Vollzugsdefizit bei Abschiebungen in keiner Weise belegen lässt, das zeigen die Zahlen eindeutig“ (Jelpke 2018).

A.5.1 Die Gruppe der Ausreisepflichtigen

Die staatliche Rückkehrpolitik betrifft nicht nur abgelehnte Asylsuchende, auch wenn diese bei den aktuellen Debatten im Fokus stehen. Vielmehr sind grundsätzlich alle Ausländer und Ausländerinnen ausreisepflichtig, die keinen Aufenthaltstitel für die Bundesrepublik besitzen – sei es, weil sie einen solchen noch nie hatten, oder weil der bisherige abgelaufen ist. Zu unterscheiden ist dabei zwischen EU-Angehörigen und Drittstaatsangehörigen: Erstere werden ausreisepflichtig, wenn ihre Freizügigkeitsberechtigung erlischt und die Ausländerbehörde dies durch einen Verwaltungsakt festgestellt hat (§ 7 FreizügG/EU). Letztere werden ausreisepflichtig, wenn ihr Aufenthaltstitel abläuft oder ihnen entzogen wird (§ 50 Abs. 1 AufenthG). Reisen Drittstaatsangehörige ohne gültigen Aufenthaltstitel ein, sind sie bereits ab diesem Moment ausreisepflichtig. Dies gilt nicht, wenn ein Asylantrag gestellt wird, denn für die Dauer des Asylverfahrens ist der Aufenthalt gestattet (§ 55 Abs. 1 AsylG). Asylsuchende werden deshalb erst ausreisepflichtig, wenn ihr Asylantrag abgelehnt wird.¹⁵⁴

Wie viele ausreisepflichtige Personen sich in Deutschland aufhalten, ist nicht genau festzustellen. Laut AZR lebten in Deutschland Ende September 2018 235.108 ausreisepflichtige Personen (BT-Drs. 19/5818: 24). Diese Zahl ist aber aus mehreren Gründen mit Vorsicht zu interpretieren: Zum einen ist die Datenqualität des AZR in dieser Hinsicht fraglich (vgl. BT-Drs. 18/12725). Es gibt im AZR kein eigenes Merkmal „Ausreisepflicht“. Die Zahl der Ausreisepflichtigen wird vielmehr dadurch ermittelt, dass verschiedene andere Datengruppen¹⁵⁵ addiert und Personen mit einem Eintrag „Fortzug ins Ausland/unbekannt“, „verstorben“ usw. davon abgezogen werden (BT-Drs. 18/12725: 3, 10; BT-Drs. 18/12679: 4). Jede nicht registrierte Ausreise überhöht also die Zahl der Ausreisepflichtigen. Der Beauftragte für Flüchtlingsmanagement hat im März 2017 einen „Leitfaden zur Verbesserung der Datenqualität im Ausländerzentralregister“ erarbeitet. Darin spricht er von „teils erheblichen Defiziten“ und einer „signifikanten Anzahl inkonsistenter oder unplausibel erscheinender Datensätze“ (BT-Drs. 18/12725: 1). Auch die von der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder eingesetzte Arbeitsgruppe Integriertes Rückkehrmanagement (AG IRM) riet im Mai 2018,

die Daten mit Vorsicht zu nutzen. Ihre Qualität bedürfe „dringend der Optimierung“, das gelte „im besonderen Maße für die personenbezogenen Daten von Personen, die gesetzlich zur Ausreise aus Deutschland verpflichtet sind“ (zitiert nach Zeit Online 2018c). **Die vorliegenden Zahlen des AZR sind daher allenfalls Näherungswerte.**¹⁵⁶

Zum anderen können diese Zahlen irreführend sein, wenn sie nicht präzise verwendet werden. So werden in der öffentlichen Debatte etwa Ausreisepflichtige meist gleichgesetzt mit abgelehnten Asylbewerbern und Asylbewerberinnen (s. z. B. Tagesschau.de 2018a). Diese sind aber nur eine Teilgruppe aller ausreisepflichtigen Personen. Unter den ca. 235.000 im AZR erfassten Ausreisepflichtigen waren rund 144.200, die seit 2014 in Deutschland einen Asylantrag gestellt haben – und die damit im Mittelpunkt der aktuellen Debatten stehen. Umgekehrt sind von allen Personen, die seit 2014 in Deutschland einen Asylantrag gestellt haben, nur ca. 8 Prozent ausreisepflichtig. Weit größer ist der Anteil derer, die einen nationalen oder internationalen Schutzstatus erhalten haben (ca. 45 %), sich noch im Asyl- oder Gerichtsverfahren befinden (ca. 17 %) oder bereits ausgewandert sind (ca. 20 %) (BT-Drs. 19/5818: 2–10; eigene Berechnung). Da seit 2014 extrem viele Asylsuchende zugezogen sind, hat die anteilig recht kleine Gruppe der ausreisepflichtig gewordenen Asylbewerberinnen und Asylbewerber in absoluten Zahlen jedoch durchaus Gewicht.

Ein großer Teil der ausreisepflichtigen Personen verfügt zudem über eine Duldung; ihre Abschiebung wurde also vorübergehend ausgesetzt, meist, weil sie aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen nicht möglich ist. Von den ca. 144.200 Ausreisepflichtigen, die seit 2014 Asyl beantragt haben, betrifft das mehr als drei Viertel (ca. 110.900) (BT-Drs. 19/5818: 8; eigene Berechnung). Menschen mit Duldung haben zwar kein Aufenthaltsrecht und sind weiterhin verpflichtet auszureisen. Daher können sie weiterhin durch Programme für eine freiwillige Rückkehr gewonnen und manche Duldungsgründe mit politischen Maßnahmen überwunden werden. Geduldete Personen können jedoch nicht unmittelbar abgeschoben werden, solange die Gründe für die Aussetzung der Abschiebung bestehen (s. Kap. A.5.5). Diese Gruppe ist der Rückführung also nicht entzogen, die möglichen politischen Maßnahmen unterscheiden sich jedoch von denen, die für ausreisepflichtige Personen ohne Duldung unternommen werden können. Eine sachgerechte Rückkehrpo-

¹⁵⁴ Gegen die Ablehnung des Asylantrags können die Betroffenen zudem klagen. Unter bestimmten Umständen (s. Fn. 106) hat dies aufschiebende Wirkung, d. h. während des Klageverfahrens dürfen die betreffenden Personen nicht abgeschoben werden. Vollziehbar wird die Ausreisepflicht dann erst, wenn das Klageverfahren rechtskräftig abgeschlossen ist. Erst dann werden sie auch im AZR als ausreisepflichtig erfasst.

¹⁵⁵ Zusammengerechnet werden alle Personen, gegen die Maßnahmen der Aufenthaltsbeendigung verfügt wurden und die damit aufgefordert sind, das Bundesgebiet zu verlassen, d. h. Personen, bei denen ein aktueller Speichersachverhalt zu Abschiebungen und/oder Ausweisungen und/oder Zurückweisungen/Zurückschiebungen und/oder Duldungen vorhanden ist (BT-Drs. 18/12725: 10).

¹⁵⁶ Mit dem Leitfaden haben die Ausländerbehörden der Länder nun „bundesweit klar definierte Qualitätsstandards und eine Arbeitsgrundlage für ein einheitliches Vorgehen“ (LT Mecklenburg-Vorpommern Drs. 7/937). Daher ist zu erwarten, dass sich die Qualität der Daten in Zukunft verbessern wird.

Tab. A.10 Abschiebung und freiwillige Rückkehr 2014–2018

	2014	2015	2016	2017	2018
Abschiebungen	10.884	20.888	25.375	23.966	23.617
freiwillige Rückkehr über REAG/GARP	13.636	37.220	54.069	29.587	15.962

Quelle: BT-Drs. 18/4025: 31; BT-Drs. 18/7588: 28, 46; BT-Drs. 18/11112: 34, 56; BT-Drs. 19/800: 33, 58; BT-Drs. 19/8021: 32, 66

litik muss somit zwischen diesen Gruppen unterscheiden. Bei Geduldeten gibt es zudem einen Zielkonflikt: Je länger sie in Deutschland leben und je unwahrscheinlicher eine Rückkehr wird, desto stärker treten migrations- oder ordnungspolitische Ziele zurück und integrationspolitische Ziele werden wichtiger. Der Ansatz, Geduldeten bessere Chancen auf ein Bleiberecht zu eröffnen, wird unter dem Stichwort ‚Spurwechsel‘ diskutiert (s. Kap. A.5.6).

➔ Diese Ausführungen verdeutlichen, dass die verschiedenen Personengruppen, die sich hinter dem Sammelbegriff „Ausreisepflichtige“ verbergen, genauer betrachtet werden müssen, um jeweils die passenden rückkehrpolitischen Maßnahmen zu bestimmen. Wenn diese Personengruppen und die jeweiligen Fallzahlen vermengt werden, verzerrt das die Debatte darüber, wie mit ‚den‘ Ausreisepflichtigen umzugehen ist, wie dringend die Politik handeln muss und welche Maßnahmen sie ergreifen sollte. ➔ Ein weit größeres Problem sind jedoch die fehlerhaften Datenbestände des AZR. Falsche Zahlen können die öffentliche Wahrnehmung der Flüchtlingspolitik beeinflussen und zu verfehlten politischen Maßnahmen führen. Darum muss die Datengrundlage dringend verbessert und transparenter gemacht werden.

A.5.2 Entwicklung der Ausreisezahlen

Ebenso wenig verlässlich wie die Zahlen zu den ausreisepflichtigen Personen sind die zu den tatsächlichen Ausreisen. Genaue Daten gibt es nur zu zwangsweisen Rückführungen, andere Formen der Ausreise werden nicht vollständig erfasst. Dies liegt zum einen daran, dass verschiedene Programme des Bundes und der Länder zur freiwilligen Rückkehr beraten und eine solche finanziell unterstützen. Dadurch werden Rückkehrende in verschiedenen Statistiken erfasst und ggf. mehrfach gezählt oder die Angaben sind nicht vollständig (BT-Drs. 18/5862: 39–40). Zum anderen werden private Ausreisen ohne staatliche Finanzierung überhaupt nicht erfasst. Verlässliche Zahlen gibt es nur für Rückreisen, die über das Bund-

Länder-Rückkehr-Förderprogramm REAG/GARP (*Reintegration and Emigration Programme for Asylum Seekers in Germany/Government Assisted Repatriation Programme*, s. Kap. A.5.4) unterstützt werden.

Abschiebungen und freiwillige Ausreisen

Dass Abschiebungen und freiwillige Ausreisen seit 2014 deutlich gestiegen sind (Tab. A.10), kann kaum überraschen, denn mit der Zahl der Asylanträge haben auch die Ablehnungen zugenommen. Im Jahr 2015 gab es fast doppelt so viele Abschiebungen wie im Vorjahr und auch 2016 stieg die Zahl weiter. 2017 ging sie dann wieder leicht zurück und hielt sich 2018 in etwa auf diesem Niveau. Auch die über das REAG/GARP-Programm geförderten Ausreisen nahmen zunächst erheblich zu: Von 2014 bis 2015 hat sich ihre Zahl fast verdreifacht, bis 2016 sogar mehr als vervierfacht. 2017 gingen die Ausreisen dann jedoch wieder um ca. 45 Prozent zurück. Dieser Trend setzte sich 2018 fort.

Beide Formen der Rückkehr erreichten also 2016 einen Höchststand und gingen danach – in unterschiedlichem Ausmaß – zurück. Die Bundesregierung begründet dies damit, dass durch den außergewöhnlich hohen Zugang nach Deutschland in den Jahren davor auch sehr viele Menschen zurückgekehrt seien. 2015 und 2016 habe sich die Rückkehrpolitik vor allem auf Personen aus den Westbalkanstaaten gerichtet. 2017 und 2018 seien die Zahlen dann wieder auf das Niveau von vor 2015 gesunken, u. a. weil 2016 und 2017 viel weniger Asylsuchende zugezogen seien. Seither werde verstärkt in Länder abgeschoben, bei denen eine Abschiebung schwieriger sei (BT-Pl. Pr. 19/28: 2616; BT-Pl.Pr. 19/38: 3679).

Seit 2014 haben insgesamt 230.579 Personen aus dem Westbalkan in Deutschland einen Asylantrag gestellt. Ein Großteil von ihnen (179.395, ca. 78 %) hat Deutschland mittlerweile wieder verlassen. Ausreisepflichtig sind noch 12,6 Prozent (29.149) (BT-Drs. 19/5818: 2, 8–10; Stand: 30.09.2018). Die Westbalkanländer gelten bezüglich der Zusammenarbeit bei Rückführungen als ‚Musterkooperationsländer‘ – was u. a. daran liegt, dass

Tab. A.11 Rückkehr von Staatsangehörigen der zahlenmäßig wichtigsten Westbalkanländer 2014–2018

	Asylsuchende seit 2014		Zahl der Abschiebungen					Zahl der freiwilligen Ausreisen über das REAG/GARP-Programm					Zahl der ausreisepflichtigen Personen (davon mit Duldung)		
	gesamt	davon nicht mehr aufhältig	2014	2015	2016	2017	2018	2014	2015	2016	2017	2018 (Jan.–Sept.)	31.12. 2016	31.12. 2017	31.12. 2018
Albanien	82.179	66.300 (80,7 %)	521	3.742	6.037	3.471	2.214	1.042	12.093	16.888	6.950	1.344	16.168 (10.513)	12.993 (9.641)	10.393 (7.931)
Kosovo	49.683	37.447 (75,4 %)	792	5.956	5.043	2.772	1.259	338	8.029	5.348	1.449	433	15.572 (12.681)	12.582 (10.645)	10.222 (8.793)
Serbien	50.706	39.124 (77,2 %)	2.177	3.627	3.781	2.374	1.479	3.990	6.647	6.166	2.933	992	19.719 (15.776)	16.181 (12.788)	13.523 (10.885)

Quelle: BT-Drs. 19/5818: 2, 10, 20–24; BT-Drs. 19/8021: 6, 11, 13; BT-Drs. 19/8258: 68–69

sie Beitrittskandidaten für die Europäische Union sind.¹⁵⁷ Die Zahlen der Rückführungen waren besonders 2015 und 2016 recht hoch (Tab. A.11): In diesen Jahren erfolgten etwa drei Viertel aller Abschiebungen in die Westbalkanländer.

Seither gehen die Abschiebungen dorthin wieder zurück. Dafür steigen die Rückführungszahlen für andere Länder an. Unter diesen sind auch Länder, die sich deutlich weniger kooperativ zeigen: Bei den Maghreb-Ländern etwa waren Rückführungen lange Zeit fast un-

Tab. A.12 Rückkehr von Staatsangehörigen wichtiger afrikanischer Länder 2014–2018

	Asylsuchende seit 2014		Zahl der Abschiebungen					Zahl der freiwilligen Ausreisen über das REAG/GARP-Programm					Zahl der ausreisepflichtigen Personen (davon mit Duldung)		
	gesamt	davon nicht mehr aufhältig	2014	2015	2016	2017	2018	2014	2015	2016	2017	2018 (Jan.–Sept.)	31.12. 2016	31.12. 2017	30.09. 2018
Algerien	10.670	6.360 (59,6 %)	179	182	290	653	711	4	38	125	177	220	3.784 (2.854)	4.217 (3.125)	3.607 (2.632)
Marokko	10.179	5.779 (56,8 %)	214	176	227	753	857	25	19	113	71	45	3.736 (2.439)	4.226 (2.910)	3.778 (2.535)
Tunesien	3.460	1.884 (54,5 %)	112	79	147	275	382	8	15	32	45	59	1.515 (1.047)	1.413 (978)	1.337 (896)
Nigeria	37.788	4.385 (11,6 %)	127	149	192	539	779	32	40	83	177	122	2.937 (2.307)	6.540 (4.548)	9.215 (6.797)

Quelle: BT-Drs. 19/5818: 2, 10, 20–24; BT-Drs. 19/8021: 6, 10–11, 13

¹⁵⁷ Im Oktober 2015 wurden mit den Westbalkanstaaten Abkommen ausgehandelt. Danach akzeptieren diese Länder, dass die deutschen Behörden für Rückführungen die Identität der betreffenden Personen überprüfen und Ersatz-Reisedokumente ausstellen (Reuters 2015). Trotzdem befanden sich Ende Juni 2018 486 ausreisepflichtige Personen aus Albanien, 1.531 aus Serbien und 1.372 aus dem Kosovo in Deutschland, die geduldet waren, weil Passdokumente fehlten (BT-Drs. 19/3860: 38).

möglich, weil sie bei der Passersatzbeschaffung nicht kooperierten (Zeit Online 2017a; BT-Drs. 19/3150: 15). In den letzten Jahren wurde darüber intensiver verhandelt (s. Kap. A.5.3). Seither hat sich die Zahl der Abschiebungen in diese Länder vervielfacht (Tab. A.12).¹⁵⁸ Dies zeigt, dass Maßnahmen der Migrationsaußenpolitik die Wirksamkeit der Rückkehrpolitik beeinflussen können. Seit 2014 haben ca. 24.300 Personen aus den Maghreb-Ländern in Deutschland Asyl beantragt. Mehr als die Hälfte von ihnen (ca. 14.000) befanden sich Ende September 2018 nicht mehr in Deutschland; weniger als ein Viertel (ca. 5.500) waren ausreisepflichtig (BT-Drs. 19/5818: 2, 8–10).

Auch in einige andere afrikanische Staaten wurden in den letzten Jahren mehr Personen abgeschoben. Im Fokus steht hier vor allem Nigeria: Es gehört seit 2016 zu den zehn häufigsten Herkunftsländern von Asylsuchenden; 2018 stand es an vierter Stelle (s. Kap. A.1.4). Aus anderen afrikanischen Ländern kommen nur aus Somalia und Eritrea seit Jahren sehr viele Asylsuchende nach Deutschland. Beide haben jedoch hohe Anerkennungsquoten; zudem wird in diese Länder nicht abgeschoben. Für Asylsuchende aus Nigeria lag die Schutzquote 2018 bei 13,9 Prozent (BAMF 2019b: 2). Die 37.788 nigerianischen Staatsangehörigen, die seit 2014 Asyl beantragt haben, befanden sich Ende September 2018 zum großen Teil (ca. 48 %) noch im Verfahren; ca. 19 Prozent waren ausreisepflichtig (BT-Drs. 19/5818: 2–3, 8–9). Im Januar 2019 befanden sich noch 3.778 Nigerianer und Nigerianerinnen geduldet in Deutschland, weil sie keine Passdokumente hatten (BT-Drs. 19/8030: 9). Dem BMI zufolge ist die Beschaffung von Passersatzpapieren „kompliziert und langwierig“ (n-tv 2018). Von Januar bis Juli 2018 hat Nigeria aber mehr als 90 Prozent der von der Bundespolizei beantragten Pässe ausgestellt. Zudem hat sich seit 2016 die Zahl der insgesamt ausgestellten Passersatzpapiere mehr als verdreifacht (BT-Drs. 19/4156: 5) und die Zahl der Abschiebungen nach Nigeria mehr als vervierfacht.

Überstellungen in EU-Mitgliedstaaten

Fast entgegengesetzt zu Abschiebungen und freiwilligen Ausreisen entwickeln sich die Überstellungen in andere

Mitgliedstaaten, die nach der Dublin-Verordnung für das Asylverfahren zuständig sind (Tab. A.13): Zwischen 2014 und 2015 sank die Zahl solcher Überstellungen von 4.772 auf 3.597. 2016 blieb sie in etwa auf diesem Niveau, um dann bis 2018 stark anzusteigen auf 9.209 Überstellungen. Der deutliche Anstieg liegt vor allem daran, dass mehr Personen nach Italien rücküberstellt wurden: Hier hat sich die Zahl von 2016 bis 2018 mehr als verdreifacht. Die Gründe hierfür sind vielfältig. Zum einen durften ab Ende 2014 Familien mit Kindern nicht mehr nach Italien überstellt werden, weil das dortige Asylsystem mangelhaft war; diese Beschränkung wurde im Juni 2017 aufgegeben (BT-Drs. 19/921: 20).¹⁵⁹ Zum anderen sind die deutschen Behörden bei Dublin-Rückführungen insgesamt wieder strenger. Auch in andere Dublin-Mitgliedstaaten wurden seit 2017 deutlich mehr Personen überstellt: Bei der Tschechischen Republik hat sich die Zahl z. B. von 2016 bis 2018 mehr als verfünffacht, bei den Niederlanden fast verfünffacht und bei der Schweiz mehr als vervierfacht (Tab. A.13). 2018 wurden auch erstmals wieder Personen nach Griechenland überstellt, auch wenn dies mit sechs Rückführungen zahlenmäßig nicht ins Gewicht fällt.¹⁶⁰

Obwohl die Zahl der Dublin-Rückführungen deutlich gestiegen ist, bleibt das größte Problem hier bestehen: Nach wie vor werden deutlich weniger Personen überstellt, als entsprechende Anträge an Mitgliedstaaten gestellt werden. Zwar hat sich auch dies verbessert, denn im Verhältnis zu den Überstellungsersuchen wurden 2017 und 2018 mehr Personen überstellt als in den Vorjahren.¹⁶¹ Dennoch konnten Überstellungen, um die Deutschland ersucht hatte, in acht von zehn Fällen letztlich nicht durchgeführt werden. Dabei scheitert der Großteil nicht an einer Ablehnung: 2018 hatte in 69 Prozent aller Fälle der jeweilige Mitgliedstaat einer Überstellung zugestimmt.¹⁶² Die Probleme liegen vielmehr im operativen Bereich. Dabei ist zum Teil der Vollzug auf deutscher Seite mangelhaft, zum Teil sind die anderen EU-Länder in der Durchführung nicht hinreichend kooperativ. Wenn die betreffende Person nicht binnen sechs Monaten überstellt ist, wechselt nach der Dublin-III-Verordnung die Zuständigkeit: Dann muss Deutschland das Asylverfahren selbst durchführen (Thym 2018a).

158 Abschiebungen in diese Länder sind weiterhin beschränkt: Marokko und Algerien erlauben Rückführungen nur in Linienflügen, Sammelabschiebungen mit eigens dafür organisierten Charterflügen sind hier nicht möglich. Ein Abkommen mit Algerien begrenzt zudem die Zahl der Rückführungen auf 30 Personen je Flug (BT-Drs. 19/484: 27). Tunesien erlaubt zwar Sammelabschiebungen per Charterflug, aber ebenfalls nur 25 Personen pro Flugzeug (Welt 2016).

159 2017 wurden 7 Minderjährige an Italien überstellt; im ersten Halbjahr 2018 waren es 95 (BT-Drs. 19/800: 14; BT-Drs. 19/3702: 14). Kinder unter drei Jahren werden weiterhin nicht überstellt (BT-Drs. 19/921: 20).

160 Überstellungen nach Griechenland waren ab 2011 ausgesetzt, weil im dortigen Asylsystem unzumutbare Bedingungen herrschten. Seit März 2017 sind sie grundsätzlich wieder möglich. Griechenland lehnt eine Rücknahme jedoch in den meisten Fällen ab (BT-Drs. 19/8340: 24).

161 2017 wurde bei 11 und 2018 bei 17 Prozent der Ersuchen, die Deutschland an andere Mitgliedstaaten richtete, tatsächlich eine Überstellung durchgeführt; 2016 waren es 7 Prozent und 2015 8 Prozent.

162 Dieser Wert umfasst jedoch auch Fälle, in denen sich die Mitgliedstaaten nicht ausdrücklich zur Übernahme bereit erklärt haben: Wenn sie nicht innerhalb einer bestimmten Frist auf das Ersuchen reagieren, gilt dies rechtlich als Zustimmung.

Tab. A.13 Entwicklung der Dublin-Überstellungen 2014–2018

		2014	2015	2016	2017	2018
Überstellungsersuchen an andere Mitgliedstaaten		35.115	44.892	55.690	64.267	54.910
Zustimmungen		27.157	29.699	29.274	46.873	37.738
tatsächliche Überstellungen		4.772	3.597	3.968	7.102	9.209
davon:	Italien	782	861	916	2.110	2.848
	Tschechische Republik	8	18	39	248	199
	Schweiz	292	160	121	369	503
	Niederlande	109	126	100	267	493
	Griechenland	0	0	0	0	6

Quelle: BT-Drs. 19/5818: 12–15, 101–105; BT-Drs. 19/8340: 2, 6, 16

A.5.3 Neue Entwicklungen im Bereich der Abschiebung

Lange Zeit gab es kaum Erkenntnisse darüber, warum Abschiebungen nicht durchgeführt werden bzw. was sie behindert. Eine Unterarbeitsgruppe der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Rückführung (AG Rück) nannte in einem Bericht von 2011 vor allem medizinische Gründe, fehlende Reisedokumente, fehlende Mitarbeit der Herkunftsstaaten, Überforderung der Ausländerbehörden und die Tatsache, dass die Betroffenen am Abschiebungstag nicht angetroffen werden (UAG BAMF-Länder der AG Rück 2011). Daraufhin sollte eine weitere Arbeitsgruppe Empfehlungen dafür erarbeiten, wie die gesetzlichen Regelungen entsprechend angepasst werden können. 2014 wurden drei weitere Arbeitsgruppen zu Fragen der Rückführung eingerichtet (UAG Vollzugsdefizite 2015: 4).¹⁶³ In den folgenden Jahren wurden zahlreiche Gesetzesänderungen und weitere politische Maßnahmen angestoßen, um die zwangsweise Durchsetzung von Rückführungen zu gewährleisten.

Anpassung der rechtlichen Voraussetzungen für Abschiebung

Mit dem Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung wurden bereits im Sommer 2015 rechtliche Änderungen eingeführt, um Abschiebungen leichter durchsetzen zu können. Der Hintergrund war, dass zu diesem Zeitpunkt die Zahl der Asylsuchenden aus dem Westbalkan schon deutlich gestiegen war. Das Gesetz schuf u. a. die Möglichkeit des sog. Ausreisegewahrsams (§ 62b AufenthG). Ein solcher kann richterlich angeordnet werden, um den Vollzug der Abschiebung sicherzustellen, auch wenn die Bedingungen für eine Abschiebungshaft nicht erfüllt sind.¹⁶⁴ Er darf längstens vier Tage dauern. Voraussetzungen sind, dass die Ausreisefrist abgelaufen ist¹⁶⁵ und das Verhalten der betreffenden Person erwarten lässt, dass sie die Abschiebung erschweren oder vereiteln wird, z. B. indem sie fortgesetzt ihre gesetzlichen Mitwirkungspflichten verletzt oder über ihre Identität täuscht. Weiterhin wurden für abgelehnte Asylsuchende aus sicheren Herkunftsstaaten Einreise- und Aufenthaltsverbote eingeführt (s. Kap. A.4.2.2).

¹⁶³ Im Oktober 2014 riefen das Bundeskanzleramt und die Staatskanzleien der Länder eine länderoffene Arbeitsgruppe zu Rückführung ins Leben. Parallel nahm eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe zu Dublin-Überstellungen ihre Arbeit auf. Auch die AG Rück setzte eine weitere Arbeitsgruppe ein. Diese sollte den Bericht der Unterarbeitsgruppe Vollzugsdefizite von 2011 evaluieren (vgl. UAG Vollzugsdefizite 2015: 4).

¹⁶⁴ Eine Abschiebungshaft kann nach § 62 AufenthG angeordnet werden, wenn „über die Ausweisung nicht sofort entschieden werden kann und die Abschiebung ohne die Inhaftnahme wesentlich erschwert oder vereitelt würde“. Eine solche „Vorbereitungshaft“ soll nicht länger als sechs Wochen andauern. Ferner kennt das Gesetz eine „Sicherungshaft“ (§ 62 Abs. 3 AufenthG), um die Abschiebung eines Ausländers oder einer Ausländerin abzusichern. Sie kann für bis zu sechs Monate angeordnet werden und um bis zu zwölf Monate verlängert werden, wenn die betreffende Person ihre Abschiebung verhindert.

¹⁶⁵ Das gilt nicht, wenn die Betroffenen unverschuldet an der Ausreise gehindert waren oder die Ausreisefrist nur unerheblich überschritten ist.

Im Herbst 2015 wurde das sog. Asylpaket I verabschiedet. Es verfügte u. a., dass der Termin für die Abschiebung den Betroffenen nicht mehr im Voraus angekündigt werden darf. Denn bei angekündigten Abschiebungen waren die Betroffenen oft am behördlich bekannten Aufenthaltsort nicht anzutreffen, so konnten sie nicht abgeschoben werden. Zudem wurde die Möglichkeit eingeschränkt, die Härtefallkommission anzurufen. Diese Kommission kann grundsätzlich empfehlen, dass einer schuttsuchenden Person in besonderen Härtefällen ein Aufenthaltsrecht eingeräumt wird, auch wenn sie nach dem Gesetz keines erhalten kann. Die Neuregelung schließt nun in der Regel aus, dass ein Härtefall angenommen wird, wenn bereits ein konkreter Rückführungstermin feststeht.

Mit dem sog. Asylpaket II reagierte der Gesetzgeber 2016 auf eine Empfehlung der UAG Vollzugsdefizite (2015). Diese hatte festgestellt, dass zur Verhinderung von Abschiebungen zum Teil fälschlich gesundheitliche Gründe angegeben wurden (vgl. Kluth 2016: 125). Seit der Gesetzesänderung wird nun gesetzlich vermutet, dass der Abschiebung gesundheitliche Gründe nicht entgegenstehen (§ 60a Abs. 2c AufenthG). Eine ausreisepflichtige Person kann sich zwar dennoch darauf berufen, dass ihr im Falle einer Abschiebung gesundheitliche Gefahren drohen. Das gilt aber nur noch, wenn sich dadurch eine lebensbedrohliche oder schwerwiegende Erkrankung wesentlich verschlechtern würde (§ 60 Abs. 7 AufenthG). Zudem wurden die Regeln zum Nachweis gesundheitlicher Abschiebungshindernisse verschärft: Nun ist genauer vorgegeben, welche inhaltlichen Anforderungen das vorgelegte ärztliche Gutachten erfüllen muss.¹⁶⁶

Im Dezember 2016 verübte ein abgelehnter Asylbewerber einen Terroranschlag auf den Berliner Weihnachtsmarkt am Breitscheidplatz („Fall Amri“). Unter anderem in Reaktion darauf wurden im Sommer 2017 mit dem Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht neue Regelungen für Gefährder und Gefährderinnen geschaffen, d. h. für Fälle, in denen „von dem Ausländer eine erhebliche Gefahr für Leib und Leben Dritter oder bedeutender Rechtsgüter der inneren Sicherheit ausgeht“.¹⁶⁷ Konkret wurden für diese Personen die Abschiebungshaft und die aufenthaltsrechtliche Überwachung ausgeweitet

(§§ 62 u. 56 AufenthG), und sie können länger in Abschiebungshaft genommen oder durch eine elektronische Fußfessel überwacht werden (§ 56a AufenthG). Überdies hat das Gesetz allgemein die Höchstdauer des Abschiebungsgewahrsams auf zehn Tage ausgedehnt und die Abschiebung von langfristig Geduldeten erleichtert.¹⁶⁸

Zusammenarbeit und Abstimmung zwischen Bund und Ländern

Neben diesen gesetzlichen Neuregelungen wurden Maßnahmen getroffen, um Abschiebungen zu zentralisieren und besser zu koordinieren. Für die Durchführung von Abschiebungen sind grundsätzlich die Bundesländer zuständig. Damit diese untereinander und mit dem Bund effizienter zusammenarbeiten, wurde im März 2017 das Zentrum zur Unterstützung der Rückkehr (ZUR) unter Leitung des Bundesinnenministeriums gegründet. Es soll eine „institutionalisierte und permanente Form der Zusammenarbeit der beteiligten Behörden im Bereich der Rückkehr“ ermöglichen (BMI 2017a). Beamte aus Bund und Ländern koordinieren hier z. B. Sammelabschiebungen und bemühen sich verstärkt darum, bestimmte Einzelpersonen zurückzuführen, etwa Intensivtäter und Intensivtäterinnen oder Gefährder und Gefährderinnen. Das ZUR unterstützt die Bundesländer außerdem dabei, in Problemfällen zusammen mit den Botschaften der Herkunftsländer Passersatzpapiere zu beschaffen.

Kooperation bei der Beschaffung von Passersatzpapieren

Zudem wurde die Kooperation mit zahlreichen Herkunftsstaaten intensiviert, bei denen die Zusammenarbeit bisher problematisch war. Nach dem Völkergewohnheitsrecht sind Staaten zwar verpflichtet, ihre eigenen Staatsangehörigen zurückzunehmen.¹⁶⁹ Dafür muss aber die Identität der Betroffenen geklärt sein. Die Zusammenarbeit mit den Herkunftsstaaten bei der Identifizierung eigener Staatsangehöriger und der Ausstellung von Passersatzpapieren ist manchmal schwierig (s. Kap. A.5.5). Wenn die Bundesregierung eine bessere Kooperation erreichen möchte, muss sie dafür in oftmals langwierigen Verhandlungen mit den Herkunftsländern nach Lösungen suchen. Selbst Länder, mit denen Rückübernahmeab-

166 Nach § 60 Abs. 2c AufenthG muss die Erkrankung „durch eine qualifizierte ärztliche Bescheinigung glaubhaft“ gemacht werden. Diese „soll insbesondere die tatsächlichen Umstände, auf deren Grundlage eine fachliche Beurteilung erfolgt ist, die Methode der Tatsachenerhebung, die fachlich-medizinische Beurteilung des Krankheitsbildes (Diagnose), den Schweregrad der Erkrankung sowie die Folgen, die sich nach ärztlicher Beurteilung aus der krankheitsbedingten Situation voraussichtlich ergeben, enthalten“.

167 An dieser Neuregelung wurde von vielen Seiten kritisiert, dass sie Erwägungen der Gefahrenabwehr und Erwägungen der Abschiebungsvollstreckung vermische (vgl. z. B. Hörich/Tewocht 2017).

168 Wenn eine Abschiebung länger als ein Jahr ausgesetzt war, muss sie grundsätzlich mindestens einen Monat vorher angekündigt werden, indem die Duldung widerrufen wird. Seit der Neuregelung soll sie nicht mehr angekündigt werden, wenn „der Ausländer die der Abschiebung entgegenstehenden Gründe durch vorsätzliche falsche Angaben oder durch eigene Täuschung über seine Identität oder Staatsangehörigkeit selbst herbeiführt oder zumutbare Anforderungen an die Mitwirkung bei der Beseitigung von Ausreisehindernissen nicht erfüllt“ (§ 60a Abs. 5 S. 5 AufenthG).

169 Diese Verpflichtung ist auch in vielen völkerrechtlichen Abkommen ausdrücklich verankert, z. B. mit den Staaten in Afrika, im karibischen Raum und im Pazifischen Ozean (AKP-Staaten) in Artikel 13 des Abkommens von Cotonou. Zudem gibt es zahlreiche spezielle Rückübernahmeabkommen mit einzelnen Staaten.

kommen geschlossen wurden, sind in der Praxis zum Teil weiterhin nicht bereit zu kooperieren (BT-Drs. 19/3150: 15–16). Oftmals sind Absprachen auf Verwaltungsebene zielführender als solche förmlichen Abkommen (BT-Drs. 19/6372: 2). In den letzten Jahren wurde hier einiges erreicht: Ende 2015 wurde etwa mit den Westbalkanländern vereinbart, dass die deutschen Behörden fortan eigenständig die Identität der Betroffenen prüfen und Ersatz-Reisedokumente (Laissez-passer) ausstellen können (Reuters 2015). 2016 einigte sich die Bundesregierung mit den Maghreb-Staaten auf Möglichkeiten, die Rückführung zu verbessern. Ende 2016 trafen sowohl Deutschland als auch die Europäische Union mit Afghanistan Vereinbarungen über die Rückführung afghanischer Staatsangehöriger (s. dazu BT-Drs. 18/10336). Anfang 2018 schloss die Bundesrepublik ein Rückübernahmeabkommen mit Guinea, und die EU vereinbarte mit Äthiopien eine bessere Zusammenarbeit bei der Rückübernahme (Bayerischer LT Drs. 17/23002: 10).¹⁷⁰

Darüber hinaus hat der Bund im Januar 2016 eine Organisationseinheit im Bundespolizeipräsidium eingerichtet, die speziell für die Beschaffung von Passersatzpapieren zuständig ist. Sie übernimmt es in Amtshilfe (§ 71 Abs. 3 Nr. 7 AufenthG), für Vietnam und viele afrikanische Herkunftsländer¹⁷¹ Passersatzpapiere zu beschaffen (BT-Drs. 19/4156: 2). Das soll die Ausländerbehörden der Länder entlasten. Im Zentrum zur Unterstützung der Rückkehr wurde außerdem ein eigener Arbeitsbereich „Passersatzbeschaffung“ eingerichtet. Dieser soll neben der Beschaffung von Ersatzpapieren auch „Problemanalysen und Optimierungsstrategien“ erarbeiten (LT Mecklenburg-Vorpommern Drs. 7/765: 6).

A.5.4 Änderungen bei der staatlichen Förderung freiwilliger Rückkehr

Die freiwillige Rückkehr ist im Vergleich zur Abschiebung rechtlich kaum normiert. Die politischen Maßnahmen konzentrieren sich vielmehr auf die Bereitstellung von Informations- und Beratungsangeboten und den Ausbau

von Rückkehr- und Reintegrationsprogrammen. Dennoch gab es auch gesetzliche Änderungen, die sich auf den Bereich der freiwilligen Rückkehr auswirkten: In den Jahren 2014 bis 2016 wurden z. B. die Rechte von Asylsuchenden aus sicheren Herkunftsstaaten eingeschränkt. Damit sollte diese Gruppe möglichst wenig Anreize haben, in die Bundesrepublik einzureisen und hier zu bleiben (s. dazu ausführlich Kap. A.4.2.2). Zudem wurden für Personen aus den Westbalkanstaaten die Möglichkeiten erweitert, legal zum Arbeiten zuzuwandern (s. Kap. A.2.3). Daraufhin reisten vor allem 2015 und 2016 viele Menschen aus diesen Ländern über Rückkehrprogramme zurück in ihre Heimatländer (s. Kap. A.5.2).

Neue Programme zur freiwilligen Rückkehr und Reintegration

Um die Ausreise zu fördern, haben Bund und Länder neue Programme zur freiwilligen Rückkehr und Reintegration eingerichtet und die Mittel dafür aufgestockt: 2016 standen dem BMI für Programme zur Förderung der freiwilligen Ausreise ca. 10 Millionen Euro zur Verfügung; 2017 waren es bereits 64 Millionen und 2018 fast 84 Millionen (s. BMI, Einzelpläne 06 der Bundeshaushaltspläne 2016–2018). Für den Zeitraum 2017 bis 2020 sind weitere 150 Millionen Euro für die Reintegration von Rückkehrenden im Programm „Perspektive Heimat“ des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) vorgesehen (BT-Drs. 19/476: 9).

Rückkehrprogramme arbeiten seit Langem hauptsächlich mit finanziellen Anreizen für eine Rückreise. Bereits in den 1980er Jahren versuchte die Bundesregierung mit dem Rückkehrförderungsgesetz,¹⁷² die Zahl der ausländischen Arbeitskräfte in der Bundesrepublik zu senken. Damals bezog sich das freilich nicht auf vollziehbar ausreisepflichtige Personen, sondern auf bestimmte Teilgruppen der ‚Gastarbeiter‘, die sich rechtmäßig im Land aufhielten.¹⁷³ Darüber hinaus gibt es seit vierzig Jahren das Bund-Länder-Programm REAG/GARP. Es unterstützt bei ausreisepflichtigen Personen die Rückreise und einen Neuanfang im Herkunftsland (s. dazu ausführlich SVR-Forschungsbereich 2017b: 14).¹⁷⁴ Hier knüpfte im Februar

170 Insgesamt hat die EU 17 Rückübernahmeabkommen geschlossen und Deutschland 16 bilaterale Abkommen mit Nicht-EU-Ländern (BMI 2018a).

171 Das betrifft die Länder Benin, Burkina Faso, Burundi, Côte d'Ivoire, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Liberia, Mali, Mauretanien, Niger, Nigeria, Senegal, Sierra Leone, Sudan, Südsudan, Togo und Uganda.

172 Gesetz zur Förderung der Rückkehrbereitschaft von Ausländern vom 28.11.1983 (BGBl. I, S. 1377).

173 Das Gesetz richtete sich an Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen aus Staaten, mit denen die Bundesrepublik Anwerbeabkommen geschlossen hatte (außer EG-Mitglieder). Personen, die arbeitslos oder von Kurzarbeit betroffen waren, sollten eine Rückkehrhilfe erhalten. Diese betrug einmalig 10.500 Deutsche Mark und für jedes Kind der Familie weitere 1.500 Deutsche Mark. Die Auflage war, dass die gesamte Familie Deutschland dauerhaft verlässt. Türkische Staatsangehörige konnten sich zudem ihre Arbeitnehmerbeiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung erstatten lassen. Im Folgejahr nahm bei der türkischen Bevölkerung die Rückwanderung erheblich zu. Bei anderen Nationalitäten änderte sich das Rückkehrverhalten nicht. Insgesamt konnte das Programm zwar die Arbeitsmarktsituation in der Bundesrepublik kurzfristig entlasten. Der Ausländeranteil ist dadurch jedoch nicht längerfristig gesunken (Jankowitsch/Klein/Weick 2000).

174 Konkret ermöglicht das Programm die Übernahme der Rückreisekosten (bis zu 250 Euro) und eine Reisebeihilfe (200 Euro pro Person ab 12 Jahre, Kinder unter 12 Jahren jeweils die Hälfte). Keine Reisebeihilfe, sondern nur die Reisekosten erhalten Staatsangehörige europäischer Drittstaaten, die visumsfrei nach Deutschland einreisen können. Zusätzlich zu den Rückkehrhilfen wird eine Starthilfe gewährt (300 bzw. 500 Euro pro Person ab 12 Jahre, Kinder unter 12 Jahren jeweils die Hälfte). Auch hiervon sind einige Herkunftsländer ausgeschlossen (BMI 2017c).

2017 das Programm „StarthilfePlus“ an. Ergänzend zum REAG/GARP-Programm gewährt es finanzielle Unterstützung nach einem Stufensystem: Wer Deutschland vor Abschluss des Asylverfahrens verlässt, erhält 1.200 Euro; nach Abschluss des Verfahrens und innerhalb der Ausreisefrist sind es 800 Euro (BMI 2017b).¹⁷⁵ **➊ Rückkehrprogramme sind insgesamt zu befürworten. Ethisch fragwürdig ist aber nach Ansicht des SVR diese Staffelung, die Schutzsuchende durch eine ‚Verzichtsprämie‘ motivieren soll, schon vor Abschluss ihres Asylverfahrens auszureisen und damit ein ihnen zustehendes rechtsstaatliches Verfahren aufzugeben** (s. SVR-Forschungsbericht 2017b: 40).

Unterstützung nach „StarthilfePlus“ wurde vom Beginn des Programms im Februar 2017 bis Dezember 2018 insgesamt 15.115 Personen bewilligt (BT-Drs. 19/3151: 19–20; BT-Drs. 19/7048: 12). Mit dem Programm „Dein Land. Deine Zukunft. Jetzt.“ wurde im Dezember 2017 für drei Monate zusätzlich eine Wohnkostenhilfe eingeführt. Diese wurde in Form von Sachleistungen gewährt. Für Miete, Bau- und Renovierungsarbeiten oder für die Grundausstattung von Küche oder Bad konnten Einzelpersonen Sachleistungen bis zu 1.000 Euro beantragen, Familien bis zu 3.000 Euro. Diese Form der Unterstützung wurde insgesamt 1.858 Personen bewilligt (BT-Drs. 19/7048: 9).¹⁷⁶

Parallel zu diesen Programmen der finanziellen Rückkehrunterstützung wandelten sich ab 2017 die Instrumente: Neben ordnungspolitischen Fragen richtete sich der Blick auch stärker auf entwicklungspolitische Aspekte und die Nachhaltigkeit der Rückkehr. Nun sollen Zurückkehrende nach der Ankunft in ihrem Heimatland auch durch Beratung und weitere Programme unterstützt werden, die einen Zugang zu Bildung oder Beschäftigung fördern sollen. Die dafür neu geschaffenen Strukturen sollen zudem nicht nur den Rückkehrenden zugänglich sein, sondern auch der Bevölkerung vor Ort. Mit diesem Ansatz rief das BMZ im März 2017 das Programm „Perspektive Heimat“ ins Leben. Es soll in Albanien, Kosovo, Serbien, Tunesien, Marokko, Nigeria, Ghana, Senegal, Irak, Afghanistan und Ägypten Startchancen für Rückkehrende schaffen. Der Erfolg dieses Programms ist umstritten. Nach Angaben der Bundesregierung konnte es bis Ende Mai 2018 in den bis dahin aktiven zehn Programmländern¹⁷⁷ insgesamt rund 3.200 Personen in einen Job vermitteln; knapp ein Drittel (rund 1.000) dieser Personen waren Rückkehrer und Rückkehrerinnen aus Deutschland (BT-Drs. 19/3384: 141). Das BMZ zeigt sich

mit diesen Ergebnissen zufrieden: 25 Prozent aller beratenen Rückkehrer und Rückkehrerinnen seien in eine Beschäftigung vermittelt worden (Deutsche Welle 2018a). Gleichzeitig berichtete die Bundesregierung jedoch, dass in sieben der zehn Programmländer (Afghanistan, Ghana, Irak, Marokko, Nigeria, Senegal und Tunesien) nur insgesamt neun Zurückgekehrte in einen Job vermittelt werden konnten (BT-Drs. 19/3384: 141).¹⁷⁸ Das bedeutet im Umkehrschluss: In 99 Prozent der Fälle, in denen über das Programm Jobs an Rückkehrende vermittelt werden konnten, betraf dies die Westbalkanländer Kosovo, Albanien und Serbien (s. auch BT-Drs. 19/4298: 18). **➋ Die Vermittlungsquoten hängen also vermutlich eng mit wirtschaftlichen Faktoren im jeweiligen Herkunftsland zusammen. Für Westafrika lässt sich der vom BMZ behauptete Erfolg bei der Wiedereingliederung der Rückkehrerinnen und Rückkehrer bisher empirisch nicht feststellen. Hier sollten die Instrumente überprüft und ggf. fortentwickelt werden.**

Information und Beratung

Auch das Informationsangebot zur freiwilligen Rückkehr wurde ausgebaut. Im Februar 2017 richtete das BAMF nach dem Vorbild Großbritanniens eine Rückkehrhotline ein, die als erste Anlaufstelle für Rückkehrinteressierte, Behörden und Ehrenamtliche fungiert. Im Mai 2017 entwickelte das BAMF zusammen mit der Internationalen Organisation für Migration (IOM) das Onlineportal „Returning from Germany“.¹⁷⁹ Dieses bündelt Informationen über Fördermöglichkeiten, die nächstgelegene Rückkehrberatung und die Herkunftsländer. Diese Angebote erleichtern es zwar, sich über Rückkehr zu informieren.

➌ Nach wie vor gibt es aber keine einheitliche Rückkehrberatung. Hier sind föderale und kommunale Praktiken sehr unterschiedlich: In einigen Bundesländern gibt es solche Beratungsangebote in den Ankunftszentren oder Erstaufnahmeeinrichtungen, teilweise auch in den kommunalen Ausländerbehörden. Daneben bieten z. B. Wohlfahrtsverbände eine unabhängige Rückkehrberatung an. Es fehlt jedoch eine normative Grundlage, die Zuständigkeiten und Prozesse klar festlegt und verankert. Betroffene und andere Beteiligte sollten zu jedem Zeitpunkt des Verfahrens nachvollziehen können, wer wann für die konkrete Beratung zuständig ist (Feneberg/Olivier-Mensah 2018).

Der „Masterplan Migration“ des BMI (2018c) sieht die Entwicklung „einer neuen Konzeption der Rückkehrberatung der Länder, die mit der Rückkehrförderung des Bun-

¹⁷⁵ Die verschiedenen Stufen des Programms sind in BT-Drs. 19/3151: 1 ausführlich dargestellt.

¹⁷⁶ Die Aktion wurde vom 15.09.2018 bis 31.12.2018 wiederholt, in diesem Zeitraum wurde mindestens 606 Personen eine Unterstützung bewilligt (BT-Drs. 19/7048: 2).

¹⁷⁷ Zu dem Zeitpunkt, als die Bundesregierung auf die Anfrage antwortete, befand sich das Programm „Perspektive Heimat“ in Ägypten noch im Aufbau.

¹⁷⁸ Hinzu kommen ca. 1.100 ortsansässige Personen.

¹⁷⁹ www.returningfromgermany.de (30.01.2019)

des einhergeht“, vor. Die seit August 2018 eingerichteten Ankerzentren (Info-Box 5 in Kap. A.4.2.1) bieten zudem nach Angaben des BAMF (2018a) eine „systematische individuelle Rückkehrberatung für alle Schutzsuchenden“ an. **➡ Anders als vorgesehen sollte diese Beratung für Schutzsuchende aber nach Ansicht des SVR nicht durch das BAMF erfolgen, sondern institutionell getrennt durch einen anderen (unabhängigen) Träger** (s. auch Kap. A.4.2.1). **Das gilt besonders, wenn sich die Betroffenen noch im Asylverfahren befinden.** Es ist zwar wünschenswert, dass Rückkehrinformationen schon früh vermittelt werden, damit die Betroffenen genug Zeit haben, sich zu entscheiden und zu planen. Die Rückkehrberatung in den Ankerzentren umfasst aber auch die „rechtliche Einordnung und eine individualisierte Einschätzung der Bleibeperspektive“ (BAMF 2018a), die über die statistische Erfolgswahrscheinlichkeit von Anträgen aus bestimmten Herkunftsstaaten hinausgeht. Das hält der SVR für problematisch. **➡ Nur wenn eine unabhängige Beratung gesichert ist, können missverständliche Signale über den zu diesem Zeitpunkt noch nicht feststehenden Ausgang des Asylverfahrens vermieden werden** (Fenberg/Olivier-Mensah 2018).

A.5.5 Barrieren der Rückkehrpolitik

Bei allen gesetzlichen Änderungen und politischen Maßnahmen bleibt die Grundproblematik bestehen, dass sich in Deutschland weiterhin viele ausreisepflichtige Personen aufhalten. Die Zahl der in Deutschland lebenden Geduldeten legt nahe, dass oftmals ein Aufenthalt in Deutschland einer freiwilligen Ausreise selbst dann vorgezogen wird, wenn er lediglich rechtlich geduldet ist. Dazu trägt bei, dass individuelle Migrationsprojekte oft im Familienkreis beschlossen und von diesem finanziert werden. Entsprechend hat Rückkehr oftmals einen Beigeschmack von Scheitern. Teilweise gelten die Rückkehrenden auch als ‚Verräter‘, weil sie die finanziellen Opfer für die kostspielige Flucht nicht genutzt und damit ihre Familie oder ihre Heimat im Stich gelassen haben (s. bereits SVR 2017a: 99). In solchen Fällen können finanzielle Anreize kaum die persönlichen und wirtschaftlichen Probleme und teilweise auch die Gefahren ausgleichen, denen die Betroffenen bei einer Rückkehr gegenüberstehen.

Auch für zwangsweise Rückführung gibt es weiterhin Hürden. Das AZR erfasst die Gründe, aus denen Abschiebungen ausgesetzt werden und ausreisepflichtige Personen eine Duldung erhalten – wobei sich auch hier die Fra-

ge stellt, wie verlässlich diese Daten sind (s. Kap. A.5.1). Danach wurden die meisten Duldungen, die Ende 2018 galten, erteilt, weil die nötigen Reisedokumente nicht vorlagen (74.281 von 180.124 Duldungen; 41,2 %) (BT-Drs. 19/8258: 38). Ohne Papiere können ausreisepflichtige Personen grundsätzlich nicht abgeschoben werden. Daher muss das Herkunftsland zunächst Passersatzpapiere ausstellen. Wie die Zahlen zeigen, liegt hier weiterhin die größte politische Herausforderung, auch wenn sich die Kooperation mit den Herkunftsländern bereits verbessert hat (s. Kap. A.5.3). Die meisten Ausreisepflichtigen, für die Ende 2018 Reisedokumente fehlten, kamen aus Afghanistan (5.957), Pakistan (5.858), Indien (5.193), der Russischen Föderation (4.127), dem Irak (4.044) und dem Libanon (3.903) (BT-Drs. 19/8258: 38). Laut verschiedenen Zeitungsberichten über einen internen Lagebericht des BMI erfolgt in der indischen Botschaft eine „streckenweise sehr langsame bis keine Bearbeitung der Passersatzanträge“, und das trotz „regelmäßiger Besuche in der Botschaft“. Für Ausreisepflichtige aus Pakistan laufe die Passbeschaffung zwar, „allerdings verzögert“. Beim Libanon seien „Antworten auf Anträge äußerst rar“ und der „Kontakt zur Botschaft [...] schlecht“ (s. u. a. Zeit Online 2018b). Mit Afghanistan wurden im Oktober 2016 Vereinbarungen über die Rückführung afghanischer Staatsangehöriger geschlossen. Danach können Ausreisepflichtige nun auch ohne Pass abgeschoben werden, indem europäische Passersatzpapiere ausgestellt werden (sog. Laissez-passer).¹⁸⁰ Abschiebungen nach Afghanistan sind jedoch wegen der Sicherheitslage im Land extrem umstritten. Nach einem generellen Abschiebungsstopp im Jahr 2017 wurden dorthin bis Juni 2018 nur „Straftäter, Gefährder und hartnäckige Identitätsverweigerer“ abgeschoben. Diese Einschränkung wurde im Juni 2018 mit Verweis auf den neuen Lagebericht des Auswärtigen Amts wieder aufgehoben. Auch unter den Bundesländern sind Abschiebungen nach Afghanistan jedoch umstritten; entsprechend ist ihre Abschiebungspraxis sehr uneinheitlich.

Weit weniger eindeutig ist eine andere statistische Angabe: Fast genauso viele der Ende 2018 geltenden Duldungen (72.569 Personen; 40,3 %) wurden „aus sonstigen Gründen“ erteilt (BT-Drs. 19/3860: 38). Diese Kategorie wird nicht weiter untergliedert. Die darin zusammengefassten Gründe können äußerst unterschiedlich sein: Zum Beispiel kann eine Duldung gewährt werden, wenn die betreffende Person demnächst eine deutsche Staatsbürgerin oder einen deutschen Staatsbürger heiraten will, wenn ein Gericht angeordnet hat, die Abschiebung auszusetzen, oder wenn in den betreffenden Staat grundsätzlich nicht abgeschoben werden

180 Mit dem Laissez-passer können Personen auch dann abgeschoben werden, wenn sie nicht über eine *Tazkira* verfügen. Diese ersetzt für afghanische Staatsangehörige häufig die Geburtsurkunde und den Identitätsnachweis. Ohne sie kann von den afghanischen Auslandsvertretungen in Deutschland kein Pass ausgestellt werden. Eine *Tazkira* aus dem Ausland zu besorgen ist aber nur möglich, wenn die betreffende Person dort (möglichst an ihrem Herkunftsort) noch Verwandte hat, die über gute Kontakte verfügen. Ähnliche Vereinbarungen bestehen auch mit den Westbalkanstaaten.

darf. Häufig bleiben auch Menschen in dieser Kategorie, deren Abschiebung faktisch nicht vollzogen wurde. Dahinter kann wiederum stehen, dass die Bundesländer oder auch einzelne Ausländerbehörden die gesetzliche Ausreisepflicht unterschiedlich handhaben. Oft haben die Ausländerbehörden für den Bereich Rückführung auch nicht genügend Personal. Dadurch sind die zuständigen Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen überlastet und können die zum Teil sehr komplexen Sachverhalte nicht ausreichend prüfen. Zudem sind Abschiebungen in den Medien und der Öffentlichkeit weiterhin umstritten – auch dann, wenn sie geltendem Recht entsprechen und die Gerichte ihnen zugestimmt haben. Solche Diskussionen und Proteste gibt es nicht nur in Deutschland (Rosenberger/Stern/Merhaut 2018). Das setzt die beteiligten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Behörden psychisch stark unter Druck. Und dies wiederum kann dazu beitragen, dass unberechtigte Aufenthalte nicht konsequent beendet werden (UAG Vollzugsdefizite 2015: 10; Ellermann 2009).

Die Erfassung all dieser – und anderer – Aspekte als „sonstige Gründe“ für die Erteilung von Duldungen birgt das Problem, dass in diesen Fällen keine verlässliche Datengrundlage für die Rückkehrpolitik zur Verfügung steht. Es ist daher zu begrüßen, dass ein Expertenkreis von Bund und Ländern zur AZR-Datenqualität einen Katalog mit dreizehn Duldungsgründen entwickelt hat und dessen Umsetzung prüft (BT-Drs. 19/3860: 77). Welche Gründe dies im Einzelnen sein werden, bleibt abzuwarten. **❶ Eine genauere Differenzierung ist in jedem Fall notwendig, um die Rückkehrpolitik besser bewerten zu können. Der Staat kann nur gezielt handeln, wenn er die Tatsachen – hier: die jeweiligen Duldungsgründe – genau kennt.**

Die anderen Duldungsgründe, die im AZR erfasst werden, spielen im Vergleich eine deutlich untergeordnete Rolle: 6,4 Prozent der Duldungen (11.486 Personen) beziehen sich auf dringende humanitäre oder persönliche Gründe, z. B. die Beendigung der Schule oder Berufsausbildung oder die Betreuung kranker Familienangehöriger, 6,2 Prozent (11.124 Personen) auf familiäre Bindungen zu anderen geduldeten Personen, 2,4 Prozent (4.402 Personen) auf Abschiebestopps der Bundesländer und 2,1 Prozent (3.803 Personen) auf medizinische Gründe (BT-Drs. 19/8258: 38).

Mit einer Duldung wird die Abschiebung ausgesetzt. Davon zu unterscheiden sind Fälle, in denen eine bereits anberaumte Abschiebung nicht vollzogen werden kann. Hierzu gibt es kaum Daten. Bundesweite Statistiken dazu werden nicht geführt, weil für Abschiebungen die Bundesländer zuständig sind. Genauere Informationen liegen nur für einzelne Bundesländer und für bestimmte Zeiträume vor. Somit lässt sich nicht ermitteln, welches prozentuale Gewicht die einzelnen Hinderungsgründe bundesweit haben. In diesem Bereich besteht ein der föderalen Struktur geschuldeter Forschungsbedarf. Die verfügbaren

Daten einzelner Bundesländer zeigen aber, dass die jeweils größte Hürde für den Vollzug bereits festgelegter Abschiebungen darin liegt, dass die Betroffenen beim Abschiebeversuch nicht angetroffen werden. Weitere Gründe sind z. B. kurzfristige Erkrankung, Flugausfall und Widerstand der Betroffenen (LT von Baden-Württemberg Drs. 16/3788: 3; Bayerischer LT Drs. 17/21177: 2; LT Brandenburg Drs. 6/8424: 15; Hamburgische Bürgerschaft Drs. 21/13796: 11; LT Rheinland-Pfalz Drs. 17/2711: 11; LT des Saarlandes Drs. 16/314: 2).

Statistisch erfasst sind die Abschiebungen, die auf dem Luftweg erfolgen sollten und bei oder nach der Übergabe an die Bundespolizei gescheitert sind. Das betraf von Januar bis August 2018 2.172 geplante Abschiebungen. Davon konnten ca. 44 Prozent nicht durchgeführt werden, weil die Betroffenen sich (zum weitaus größten Teil passiv) widersetzen oder flüchteten. In ca. 30 Prozent der Fälle weigerte sich das Luftverkehrsunternehmen, die Bundespolizei bzw. andere staatliche Begleitpersonen oder aber der Zielstaat, die Betroffenen zu übernehmen oder zu befördern. Rund 10 Prozent gingen auf „den Flug betreffende Gründe“ zurück und in ca. 8 Prozent der Fälle waren die Betroffenen nicht flugreise-tauglich (BT-Drs. 19/5818: 36–38).

Rückführungspraxis der Bundesländer

Betrachtet man die für Rückkehrpolitik relevanten Daten jeweils für die einzelnen Bundesländer, zeigen sich erhebliche Varianzen. Das betrifft zum einen die Vergabe des Duldungsstatus: Ende 2017 waren z. B. im Saarland rund 88 Prozent der Ausreisepflichtigen geduldet. In Thüringen, Bremen und Brandenburg waren es jeweils ca. 82 Prozent, in anderen Bundesländern deutlich weniger (Berlin: 61 %, Bayern: 62 %, Hessen: 64 %) (BT-Drs. 19/633: 77–78; eigene Berechnung). Zum anderen variieren die Abschiebungszahlen. Im Saarland etwa lebten Ende 2016 noch nicht einmal halb so viele Ausreisepflichtige wie in Bremen, trotzdem wurden 2017 doppelt so viele Personen zurückgeführt. Und Thüringen hat deutlich mehr Personen abgeschoben als Brandenburg, obwohl es dort deutlich weniger Ausreisepflichtige gab (BT-Drs. 19/3150: 2; BT-Drs. 19/800: 33). Auch das Verhältnis von freiwilliger Rückkehr zu Abschiebungen ist in den Bundesländern sehr ungleich (Vollmer/Schneider/Ohliger 2017): Im Saarland gab es 2017 mehr als fünfmal so viele Abschiebungen wie freiwillige Ausreisen, in Hamburg waren es weit mehr als doppelt so viele. In Bremen und in Niedersachsen war das Verhältnis umgekehrt: Hier sind etwa doppelt so viele Personen freiwillig ausge-reist, wie abgeschoben wurden. In Bayern und Sachsen-Anhalt hielten sich die beiden Formen der Rückkehr die Waage (Tab. A.14).

Diese Unterschiede weisen darauf hin, dass die Bundesländer in der Rückkehrpolitik eigene Akzente setzen können. Ihre Aussagekraft ist aber begrenzt. Denn die

Tab. A.14 Rückführungspraxis in den Bundesländern 2017

Bundesland	Ausreise- pflichtige Ende 2016	davon mit Duldung	Abschiebungen 2017	freiwillige Ausreisen (REAG/GARP-Programm) 2017
Baden-Württemberg	26.769	23.212	3.438	2.823
Bayern	16.587	9.991	3.282	3.409
Berlin	15.166	8.885	1.645	1.107
Brandenburg	6.121	4.766	490	821
Bremen	3.660	3.007	81	196
Hamburg	6.476	5.026	564	221
Hessen	10.147	6.512	1.147	1.523
Mecklenburg-Vorpommern	3.115	2.438	526	345
Niedersachsen	20.002	15.269	1.694	3.188
Nordrhein-Westfalen	62.906	46.433	6.308	11.377
Rheinland-Pfalz	9.959	7.677	1.293	1.518
Saarland	1.383	1.068	183	34
Sachsen	9.605	6.485	1.034	1.249
Sachsen-Anhalt	6.097	4.449	645	590
Schleswig-Holstein	6.285	5.128	538	640
Thüringen	3.206	2.701	657	546

Quelle: BT-Drs. 18/11388: 37; BT-Drs. 19/800: 33, 59; BT-Drs. 19/3150: 2

herkunftsländerspezifische Zusammensetzung der Ausreisepflichtigen ist von Land zu Land unterschiedlich (s. BT-Drs. 19/800: 34–38) – und damit auch die Gründe, die einer Rückführung entgegenstehen. Auch kann es das Bild verzerren, wenn man die Zahlen isoliert betrachtet: Das Saarland etwa gehört zu den Bundesländern, die im Verhältnis zu den Ausreisepflichtigen viele Personen abschieben (BT-Drs. 19/800: 33). Man könnte also annehmen, dass die Rückkehrpolitik hier besonders gut funktioniert. Das relativiert sich jedoch, wenn man die Zahl der Ausreisen insgesamt betrachtet, denn aus dem Saarland kehren weniger Personen freiwillig zurück als aus jedem anderen Bundesland (BT-Drs. 19/800: 59).

Trotzdem gehen verschiedene Berichte davon aus, dass die Bundesländer in der Rückkehrpolitik unterschiedlich agieren: Vollmer, Schneider und Ohliger (2017) meinen etwa, dass einige Bundesländer die freiwillige Ausreise stärker fördern als andere. Auch der Bericht der UAG Vollzugsdefizite (2015) benennt als ein Problem bei

der Durchsetzung von Ausreisepflicht, dass die einzelnen Bundesländer dazu verschiedene Vorgaben machen und sich die Umsetzung entsprechend unterscheidet. Eine Studie des SVR-Forschungsbereichs (2017b: 33) in drei Bundesländern hat zudem festgestellt, dass innerhalb der Bundesländer auch die Abstimmung zwischen den kommunalen Ausländerbehörden ungenügend und der Informationsfluss zwischen Kommunal- und Landesebene verbesserungsfähig ist.

A.5.6 ‚Spurwechsel‘ bei nicht erfolgter Rückkehr?

Der sog. Spurwechsel wird immer wieder lebhaft diskutiert. Damit wird die Möglichkeit bezeichnet, aus dem Asylsystem in den Bereich der Erwerbsmigration überzugehen. Besonders in der Debatte um ein Einwanderungsgesetz forderten verschiedene Parteien, für abge-

lehnte Asylsuchende und Geduldete einen ‚Spurwechsel‘ generell zu ermöglichen. Auch zahlreiche Forschungs- und Beratungseinrichtungen und Unternehmen forderten, die rechtlichen Möglichkeiten in diesem Bereich zu erweitern.

❶ Der SVR (u. a. 2017b) hat sich in den letzten Jahren mehrfach dafür ausgesprochen, Asyl- und Erwerbsmigration grundsätzlich zu trennen, auch um Pull-Effekte des Asylsystems zu vermeiden. Anders ist die Lage bei Geduldeten: Je länger sie in Deutschland leben und je unwahrscheinlicher eine baldige Rückkehr wird, desto wichtiger werden integrationspolitische Aspekte.

Aus diesem Grund hat der SVR die in den letzten Jahren verabschiedeten Möglichkeiten, Geduldeten (und damit auch bestimmten Asylsuchenden mit gescheitertem Asylantrag) verbesserte Bleibemöglichkeiten zu verschaffen, stets befürwortet (s. dazu ausführlich SVR 2017b).

Irritierend ist allerdings, dass die jüngere Debatte bisweilen den Eindruck erweckte, es gäbe im deutschen Recht überhaupt keine entsprechenden Regelungen. Dabei wurde z. B. schon 2015 mit dem Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung die stichtags- und altersunabhängig gültige Option des § 25b AufenthG eingeführt. Geduldete können sich danach durch bestimmte Integrationsleistungen einen regulären Aufenthaltsstatus ‚verdienen‘ (s. dazu SVR 2014: 87). Über die 3+2-Regelung können außerdem junge Menschen, die eine Berufsausbildung aufnehmen, für die Dauer der Ausbildung eine Duldung erhalten und anschließend eine reguläre Arbeit aufnehmen (s. Kap. B.2.3). In der öffentlichen Diskussion wenig präsent, aber quantitativ sehr wichtig ist zudem § 25 Abs. 5 AufenthG: Danach können Geduldete bereits nach achtzehn Monaten eine Aufenthaltserlaubnis erhalten, sofern ihre „Ausreise aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen unmöglich ist und mit einem Wegfall der Ausreisehindernisse in absehbarer Zeit nicht zu rechnen ist“ (§ 25 Abs. 5 S. 1 AufenthG) und sie „unverschuldet an der Ausreise gehindert [sind]“ (§ 25 Abs. 5 S. 3 AufenthG). Daneben gibt es Bleibemöglichkeiten nach § 18a AufenthG für besonders qualifizierte Geduldete und nach § 25a AufenthG für geduldete Jugendliche zwischen 15 und 21 Jahren (und ihre Familienangehörigen).

Das Recht ermöglicht also durchaus schon länger einen ‚Spurwechsel‘. Allerdings müssen die Betroffenen die bestehenden Möglichkeiten auch nutzen können. Aufschlussreich ist hier ein Blick auf deren empirische Bedeutung. Mitte 2018 hatten mehr als 52.000 Personen ein Bleiberecht nach § 25 Abs. 5 AufenthG (Aufenthalt nach 18 Monaten Duldung). Die quantitative Bedeutung der anderen genannten Optionen ist dagegen bisher gering: Etwa 5.500 Personen hatten Mitte 2018 ein Aufent-

haltsrecht nach § 25a AufenthG (Aufenthalt für gut integrierte Jugendliche/Heranwachsende), 3.101 Personen ein Aufenthaltsrecht nach § 25b AufenthG (Aufenthalt bei nachhaltiger Integration) und nur 237 Personen ein Bleiberecht nach § 18a AufenthG (Aufenthalt für qualifizierte Geduldete) (BT-Drs. 19/3860: 12, 29, 30, 34). Zur Ausbildungsduldung nach der 3+2-Regelung liegen keine gesonderten Zahlen vor. Gerade hier wird jedoch häufig kritisiert, dass die Bundesländer die Regelung bislang sehr unterschiedlich anwenden (Paritätischer Gesamtverband 2018).

Ein Grund für diese Unterschiede ist sicherlich, dass die Normen verschiedene hohe Voraussetzungen für den Erhalt eines Aufenthaltstitels stellen. Auch die niedrigen Zahlen speziell für § 25a/b sind kein Beleg dafür, dass die Regelungen besonders streng gehandhabt würden, denn die meisten Personen, die dafür in Frage kommen, werden ohnehin über § 25 Abs. 5 aufgefangen. Für § 25b AufenthG gibt es aber Berichte, die davon ausgehen, dass die Anwendungshinweise des BMI zu restriktiv sind, sodass in der Praxis kein Aufenthaltstitel erteilt wird, obwohl dies rechtlich möglich wäre (Paritätischer Gesamtverband 2017: 28, 31).

Geplante Neuerungen mit dem Fachkräfte-einwanderungsgesetz

Im Rahmen der Diskussion um das Fachkräfteeinwanderungsgesetz (FEG) wurde die Frage ‚Spurwechsel‘ erneut diskutiert. Im Dezember 2018 hat das Kabinett beschlossen, mit einem separaten, vom FEG losgelösten Gesetz über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung verschiedene Konstellationen eines nachgelagerten ‚Spurwechsels‘ neu zu regeln.¹⁸¹ Die bisherige Option der Ausbildungsduldung wird überarbeitet und eine Beschäftigungsduldung neu geschaffen. **❶ Der SVR begrüßt die Absicht, die Rechtssicherheit zu verbessern und die Ausbildungsduldung bundeseinheitlich anzuwenden. Dazu sollen die Tatbestandsvoraussetzungen für ihre Erteilung klarer definiert werden.** In § 60b Abs. 2 Nr. 2 AufenthG-E ist nun ein fester ‚Abschiebecountdown‘ definiert: Für sechs Monate hat die Rückführungsperspektive klar Vorrang vor Integrationsaspekten. Nach Ablauf dieses Zeitraums schaltet die Ampel von Rückführung auf Integration: Dann können die Betroffenen über die Aufnahme einer Ausbildung eine qualitativ hochwertigere Duldung erhalten und damit den ersten Schritt Richtung Aufenthaltsverfestigung unternehmen. Dies ist aus der Sicht des SVR ein sinnvoller Kompromiss zwischen ordnungs- und integrationspolitischen Aspekten. **❷ Da die einheitliche Auslegung und Rechtssicherheit für Betriebe und Flüchtlinge ein zentrales Anliegen der Reform der**

181 Bis Redaktionsschluss lag nur die Kabinettsfassung des Gesetzesentwurfs vom 19.12.2018 vor. Änderungen, die durch das parlamentarische Verfahren in das Gesetz eingebracht werden, können hier deshalb nicht berücksichtigt werden.

Ausbildungsduldung ist, sollte in zwei Jahren geprüft werden, ob die Konkretisierung der Voraussetzungen den gewünschten Effekt hatte. ❶ Aus der Sicht des SVR begrüßenswert ist auch die Ausweitung der Regelung auf staatlich anerkannte oder vergleichbar geregelte Assistenz- und Helferberufe, soweit darauf eine qualifizierte Ausbildung in einem Mangelberuf folgt (vgl. SVR 2018b: 8).

Über die geplante Beschäftigungsduldung (§ 60c AufenthG-E) werden neue Optionen für besonders gut integrierte Geduldete geschaffen – diese Gruppe spielte in politischen Diskussionen zum ‚Spurwechsel‘ stets eine große Rolle. Sie können eine Beschäftigungsduldung für 30 Monate erhalten. Sind bestimmte weitere Voraussetzungen erfüllt, können sie anschließend eine Aufenthaltserlaubnis erlangen (§ 25b Abs. 6 AufenthG-E). Für die Erteilung der Beschäftigungsduldung muss eine Person seit mindestens 12 Monaten geduldet und seit 18 Monaten sozialversicherungspflichtig beschäftigt sein. Weitere Voraussetzungen sind eine geklärte Identität, die Sicherung des Lebensunterhalts, Straffreiheit und hinreichende Deutschkenntnisse. Ob für die neue Beschäftigungsduldung viele Personen in Frage kommen werden, ist unsicher. Die Liste der Voraussetzungen erscheint auf den ersten Blick anspruchsvoll. Allerdings muss bei Familien nur die ausreisepflichtige Person die Kriterien der Lebensunterhaltssicherung, der Sprachkenntnisse und der Beschäftigungsdauer erfüllen, die Beschäftigungsduldung erhalten aber auch der Ehepartner bzw. die Ehepartnerin und minderjährige Kinder. Bei Alleinerziehenden sind zudem die Anforderungen an den Umfang der Beschäftigung milder. Dadurch, dass die Erteilung erst nach dem mindestens zwölfmonatigen Besitz einer Duldung möglich ist, wird vermieden, dass Asylsuchende direkt nach Ablehnung ihres Asylantrags in den Bereich der Erwerbsmigration übergehen können. Das schafft nach Ansicht des SVR wie schon bei der Ausbildungsduldung einen Ausgleich zwischen Rückführungs- und Integrationsperspektive.

A.5.7 Fazit

Sowohl auf legislativer als auch auf administrativer Ebene wurden in den letzten Jahren zahlreiche Anpassungen vorgenommen, um die Zahl der Ausreisepflichtigen in der Bundesrepublik zu verringern. Die betreffenden Personen sollen entweder bewegt werden, selbst auszureisen, oder aber zwangsweise zurückgeführt werden. Dazu wurde versucht, die Barrieren abzubauen, die einer Rückführung entgegenstehen. Im Fokus öffentlicher und medialer Diskussionen standen vor allem straffällig gewordene Asylsuchende und Gefährder und Gefährderinnen. Die Rückkehrpolitik betrifft aber grundsätzlich alle Ausreisepflichtigen, unabhängig davon, ob sie als Asylsuchende,

mit einem Aufenthaltstitel oder irregulär nach Deutschland gekommen sind und ob sie sich besonders gut oder gar nicht in die deutsche Gesellschaft integriert haben.

Letzteres beschreibt ein grundsätzliches Dilemma der Rückkehrpolitik: **❶ Zu einem funktionsfähigen Asylsystem gehört auch das Instrument der Rückführung. Menschen, deren Asylantrag abgelehnt wurde, müssen die Bundesrepublik wieder verlassen.** So werden Arbeits- und Asylmigration klar getrennt. Dies soll nicht zuletzt sicherstellen, dass die Bevölkerung es dauerhaft akzeptiert, wenn Schutzsuchende mit rechtlich relevanten Fluchtgründen aufgenommen werden. **❷ Gleichzeitig sind unter den ausreisepflichtigen Personen viele, die bereits gut in die deutsche Gesellschaft integriert sind.** Öffentlich diskutiert wird derzeit vor allem über abgelehnte Asylsuchende: Durch die oft langwierige Asylprüfung und daran anschließende Gerichtsverfahren haben viele von ihnen schon ein oder zwei Jahre in Deutschland gelebt, wenn sie vollziehbar ausreisepflichtig werden. Viele nutzen diese Zeit, um Deutsch zu lernen, sich einen Ausbildungs- oder Arbeitsplatz zu suchen und soziale Kontakte zu knüpfen – vor allem jene, die nach der Ablehnung noch längere Zeit geduldet in Deutschland leben. In solchen Fällen stößt es bei der Bevölkerung und vor allem im direkten Umfeld der Ausreisepflichtigen meist auf Unverständnis, dass diese trotz ihrer Bemühungen nicht in Deutschland bleiben dürfen. Dies gilt umso mehr, wenn die Betroffenen in Berufsfeldern ausgebildet werden oder tätig sind, in denen Deutschland dringend Arbeitskräfte braucht.

Dieser Konflikt ist schwer zu lösen. **❸ Will die Politik die Grenzen zwischen Asyl- und Arbeitsmigration nicht verwischen, kann sie das Instrument der Rückführung nicht aufgeben. Sie kann aber versuchen, die humanere freiwillige Ausreise noch stärker zu fördern, und Abschiebungen nur als Ultima Ratio durchführen – dann aber möglichst schnell nach der Ablehnung und nicht erst nach mehreren Jahren. Gleichzeitig muss die Politik eine überzeugende Lösung für all diejenigen finden, die nicht freiwillig ausreisen und auch nicht abgeschoben werden (können). Es geht darum, eine wirksame Rückkehrpolitik mit einer pragmatischen Humanität mittels Bleiberechten und/oder Altfallregelungen zu verbinden.**

Der SVR unterstützt daher grundsätzlich das Bemühen der Bundesrepublik Deutschland, freiwillige Ausreisen zu fördern und als letztes Mittel die Ausreisepflicht auch durch Abschiebungen durchzusetzen. In diesem Bereich bleiben trotz erheblicher gesetzgeberischer und politischer Anstrengungen in den letzten Jahren große Herausforderungen. Nach Ansicht des SVR sollte die staatliche Rückkehrpolitik noch mehr Gewicht auf die freiwillige Ausreise legen. Diese ist humaner, da sie für die Betroffenen mit weniger Härten verbunden ist, und zugleich für den Staat kostengünstiger. Abschiebungen

sollten im Einklang mit dem geltenden Recht immer nur als letztes Mittel angewandt werden und dazu dienen, dem Asylsystem Glaubwürdigkeit zu verschaffen. ➡ **Um die freiwillige Rückkehr stärker zu fördern, sollte zunächst die Rückkehrberatung verbessert werden. Dabei sollte die Unabhängigkeit der Beratung sichergestellt werden und die Ausgestaltung deutschlandweit möglichst einheitlich erfolgen.**

Zudem sollte die Rückkehrpolitik noch stärker damit verknüpft werden, im Herkunftsland eine nachhaltige Wiedereingliederung zu fördern. Gelingende Reintegration ist jedoch schwer zu leisten, da in den Herkunftsländern zum Teil große Armut und Arbeitslosigkeit herrscht. ➡ **Gerade deshalb ist es wichtig, die bestehenden Programme in diesem Bereich zu evaluieren, um sie gezielt zu verbessern und gelungene Ansätze weiterzuentwickeln.** Denn jedes Land hat seine Besonderheiten, und diese müssen bei der Ausgestaltung der Programme berücksichtigt werden. Bisher weiß man noch zu wenig über den weiteren Lebensweg von Menschen, die über solche Programme aus Deutschland ausgereist sind. Überhaupt besteht im gesamten Bereich der Rückkehr großer Evaluations- und Forschungsbedarf. Dabei sollten alle bestehenden Förder- und Beratungsstrukturen im In- und Ausland einbezogen werden.

➡ **Im Bereich der zwangsweisen Rückführung erscheint der Ansatz sinnvoll, den das Gemeinsame Zentrum zur Unterstützung der Rückkehr bereits verfolgt, nämlich Abschiebungen zentral zu organisieren und besser abzustimmen. Dieser Ansatz sollte weiterentwickelt werden.** So lässt sich die Handhabung in den verschiedenen Bundesländern und auf lokaler Ebene stärker vereinheitlichen. Der Bund kann die Länder auch administrativ unterstützen, ohne dabei die Gesamtverantwortung

zu übernehmen. ➡ **Unabhängig davon, wer im Bundesstaat diese Aufgabe übernimmt, sollte dafür genügend Personal bereitgestellt werden.**

Am stärksten behindert wird die zwangsweise Rückführung jedoch durch das Fehlen von Passpapieren. Dies lässt sich nicht allein durch eine stärkere Zentralisierung beheben. Bund und Länder können dieses Hindernis nur schwer überwinden, wenn die Herkunftsstaaten nicht kooperieren. ➡ **Zu lösen ist dieses Problem oft nur durch langwierige Verhandlungen und Zugeständnisse in anderen Bereichen. Die politischen Bemühungen in diesem Bereich müssen weitergeführt werden.** Schnelle Fortschritte sind hier aber nicht zu erwarten, denn die Herkunftsländer verfolgen sehr unterschiedliche Interessen und sind deshalb nicht immer bereit, mit Deutschland zusammenzuarbeiten (s. Kap. A.4.3.2).

➡ **Mit den Bemühungen in beiden Bereichen der Rückkehrpolitik einhergehen muss das grundlegende Verständnis, dass es nicht – oder zumindest nicht unmittelbar – möglich ist, alle ausreisepflichtigen Personen zurückzuführen.** In der wissenschaftlichen Literatur wird dieses Phänomen der Nicht-Abschiebbarkeit als *deportation gap* bezeichnet. Die Gründe dafür können rechtlicher, humanitärer und praktischer Natur sein (Rosenberger/Ataç/Schütze 2018: 1). ➡ **Eine verantwortungsvolle Rückkehrpolitik umfasst daher immer auch Instrumente, um einen unrechtmäßigen Aufenthalt zu legalisieren, etwa nach dem Modell der 3+2-Regelung. Sie muss sich des Zielkonflikts zwischen einem wirksamen Gesetzesvollzug und einer pragmatischen Integrationspolitik bewusst sein** (Thym 2016b). Dies ist entscheidend für eine sachgerechte Rückkehrpolitik, die die bestehenden Defizite in der Durchsetzung angeht und sich nicht von medialen Debatten treiben lässt.

B. Integration und Integrationspolitik

Integrationspolitik ist immer auch Migrationsfolgenpolitik. Insofern kann es nicht überraschen, dass auf die hohe und vom Umfang her unerwartete Zuwanderung von Flüchtlingen in den Jahren 2015 und 2016 viele integrationspolitische Initiativen für diese spezielle Zielgruppe folgten (s. Kap. B.2). Dies betraf vor allem die für gesellschaftliche Teilhabe elementaren Bereiche Bildung und Arbeit, aber eben nicht nur. Die Integrationspolitik der letzten Jahre war vor allem als Flüchtlingsintegrationspolitik angelegt. Für ein umfassendes Fazit ist es noch zu früh. Erste Daten zeigen aber, dass die Integration der

Flüchtlinge insgesamt gut gelingt (s. Kap. B.1). Das gilt vor allem für den Arbeitsmarkt. Aber auch das Bildungssystem hat sich nach anfänglichen Schwierigkeiten auf die Herausforderung eingestellt, Kinder mit Fluchterfahrung zu beschulen. Neben Bildung und Arbeit wurde in der letzten Zeit auch viel über kulturelle Fragen diskutiert. Positiv ist hier, dass die politischen Akteure und Akteurinnen einen zunehmend kulturbezogenen Integrationsdiskurs nicht mit einer kulturbezogenen Politik beantwortet haben (s. Kap. B.3).

Kleine Schritte auf dem Weg zu chancengleicher Teilhabe

Der Inhalt in Kürze

Bei den Zuwanderinnen und Zuwanderern, die schon länger in Deutschland leben, hat sich die Teilhabe in den letzten fünf Jahren tendenziell etwas verbessert. Die vielen neu Zugewanderten stehen in Bezug auf Integration jedoch erst am Anfang. Ihre Beteiligung am Bildungssystem und am Arbeitsmarkt liegt bisher unter dem Durchschnitt; sie steigt aber langsam an. Sorgen macht, dass viele Jugendliche und junge Erwachsene keinen Schulabschluss haben. Die Haltung der Bevölkerung zu Zuwanderung ist relativ stabil. Ein radikaler Umschwung hin zu einer überwiegend ablehnenden Haltung ist nicht zu erkennen. Allerdings wurden in den letzten Jahren sehr viele fremdenfeindliche Straftaten verübt. Zudem steigt die Anzahl ausländischer Tatverdächtiger bei Straftaten. Das dürfte mit dem starken Zuzug zusammenhängen. Der steigende Trend konnte jedoch zuletzt gestoppt werden.

Integration findet in unterschiedlichen Bereichen statt. Die Bedeutung von Teilhabe am Bildungssystem (s. Kap. B.1.1) und am Arbeitsmarkt (s. Kap. B.1.2) ist unumstritten. Daneben umfasst Integration auch soziale Teilhabe, Kontakte zur Mehrheitsbevölkerung und Freiheit von Diskriminierung (s. Kap. B.1.3). Wichtig für Integration ist aber nicht nur die ‚Performance‘ von Zuwanderinnen und Zuwanderern, sondern auch die Haltung der Gesamtbevölkerung zu Zuwanderung bzw. zu einzelnen Zuwanderergruppen (s. Kap. B.1.4). Überwiegt hier Ablehnung, erschwert dies die Integration. Auch Kriminalität spielt in diesem Zusammenhang eine Rolle (s. Kap. B.1.5): Einerseits vergiften fremdenfeindliche Straftaten das Integrationsklima. Andererseits könnte eine höhere strafrechtliche Auffälligkeit von Zuwanderinnen und Zuwanderern zum Teil mit mangelhafter Integration in anderen Bereichen zusammenhängen.

B.1.1 Bildung: gleichberechtigte Teilhabe als dauerhafte Herausforderung

Dieses Kapitel untersucht die Bildungsbeteiligung von Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen mit Migrationshintergrund im Vergleich zu Gleichaltrigen ohne

Migrationshintergrund. Dazu betrachtet es die Inanspruchnahme vorschulischer Betreuung, erworbene schulische Fähigkeiten, die Verteilung auf die verschiedenen Schulformen und Schulabschlüsse und schließlich die Teilhabe an beruflicher Bildung und Hochschulbildung.

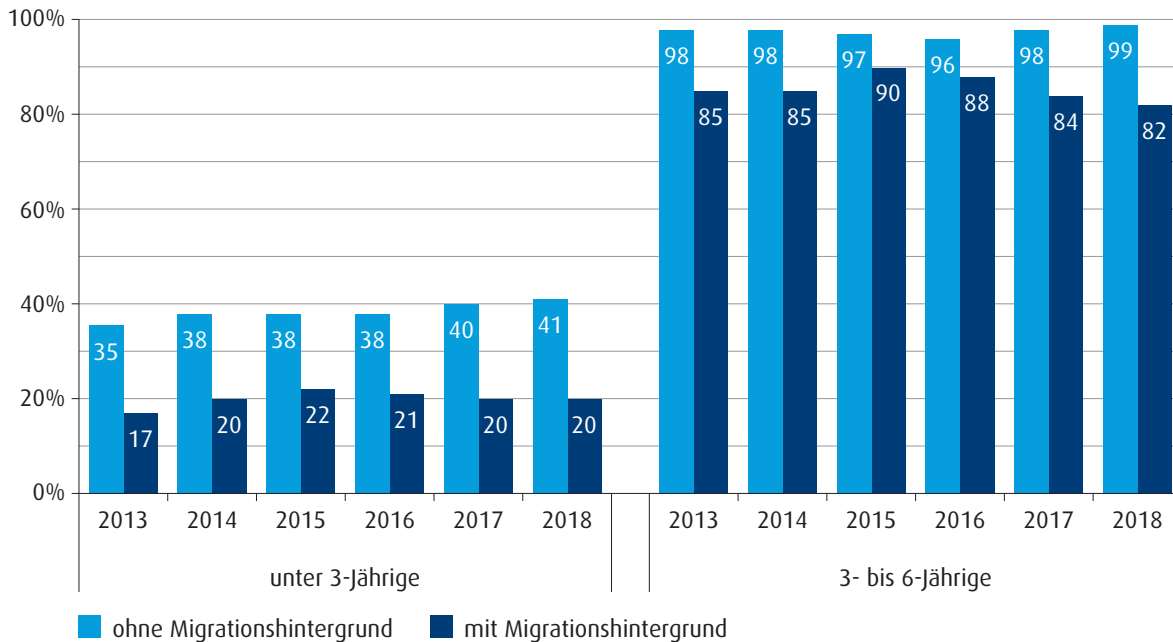
B.1.1.1 Frühkindliche Bildung: abnehmende Betreuungsquoten bei Kindern mit Migrationshintergrund seit 2015

In den letzten Jahren wurden die Betreuungskapazitäten insbesondere für Kinder unter drei Jahren erheblich ausgebaut. Gleichzeitig ist allerdings die Nachfrage nach Betreuungsplätzen insgesamt gestiegen und übersteigt weiterhin das Angebot (BMFSFJ 2018: 12).¹⁸² Abb. B.1 zeigt die Beteiligung an Kindertagesbetreuung und Kindertagespflege nach Migrationshintergrund der Eltern und Alter der Kinder.

In der Mehrheitsbevölkerung wurden 2018 41 Prozent der Kinder unter drei Jahren in einer Kita betreut; der Anteil hat sich seit 2013 um 6 Prozentpunkte erhöht. Auch Kinder mit Migrationshintergrund werden inzwischen häufiger in der Kita oder der Kindertagespflege betreut. Allerdings ist die Betreuungsquote bei ihnen zwischen 2013 und 2018 geringfügiger gestiegen als bei der

¹⁸² Im Bundesdurchschnitt übersteigt die Nachfrage das bestehende Angebot um 12,1 Prozentpunkte. In Ostdeutschland sind es 7,4 Prozentpunkte und in Westdeutschland 13,1 Prozentpunkte (BMFSFJ 2018: 12).

Abb. B.1 Beteiligung an Kindertagesbetreuung und Kindertagespflege 2013–2018 nach Migrationshintergrund der Eltern und Alter der Kinder



Quelle: Mikrozensus, Statistisches Bundesamt 2018b; eigene Darstellung

Mehrheitsbevölkerung, nämlich nur um 3 Prozentpunkte auf 20 Prozent. Damit ist der Abstand zwischen den Betreuungsquoten 2018 wieder auf 21 Prozentpunkte angestiegen, nachdem er sich zwischen 2013 und 2015 von 18 auf 16 Prozentpunkte verringert hatte.

Kinder im Alter von drei Jahren bis zum Schuleintritt werden überwiegend in einer Kindertagesstätte betreut. Bei den Kindern ohne Migrationshintergrund liegt dieser Anteil seit 2013 konstant zwischen 96 und 99 Prozent; hier kann man also durchaus von Vollbetreuung sprechen. Bei den Kindern mit Migrationshintergrund war die Betreuungsquote 2015 auf 90 Prozent gestiegen; inzwischen ist sie jedoch wieder gesunken und lag 2018 nur noch bei 82 Prozent. Damit hat sich der Abstand zwischen den Kindern mit und ohne Migrationshintergrund wieder auf 17 Prozent vergrößert.

❗ **Insgesamt legen die Zahlen nahe, dass die Inanspruchnahme der Kindertagesbetreuung sich zwischen Familien mit und ohne Migrationshintergrund wieder stärker unterscheidet. Das gilt sowohl für die unter Dreijährigen als auch für die Drei- bis Sechsjährigen.** Diese Entwicklung ist zum einen mit steigenden Geburtenzahlen zu erklären, zum anderen mit einer höheren Nachfrage in den Familien. Zudem sind in den letzten Jahren wieder mehr Kinder dieser Altersgruppe zugewandert. So sind die Betreuungsplätze über die Jahre zunehmend knapper geworden (Böwing-Schmalenbrock/

Meiner-Teubner 2017: 7). In dieser Situation könnte es für Familien mit Migrationshintergrund schwieriger sein, einen Kitaplatz für ihr Kind zu finden.

Positiv zu bewerten ist, dass die neu geschaffenen Betreuungsplätze für Kinder von drei bis sechs Jahren überwiegend Kindern zugutekommen, die einen erhöhten Sprachförderbedarf aufweisen. 2016 wurden 90 Prozent und 2017 61 Prozent der neu geschaffenen Plätze an Kinder aus Familien vergeben, die zu Hause nicht Deutsch sprechen, mutmaßlich überwiegend geflüchtete Familien (Böwing-Schmalenbrock/Meiner-Teubner 2017: 7). Damit neu zugezogene und alteingesessene Familien mit und ohne Migrationshintergrund nicht miteinander um die Plätze konkurrieren müssen und alle Kinder angemessen auf die Schule vorbereitet werden können, müssten noch mehr Kitapläätze geschaffen werden (s. Kap. B.2.2).

❗ **Kinder mit Migrationshintergrund besuchen häufiger segregierte Kitas.** Im Bundesdurchschnitt besuchte 2015 jedes dritte Kind, das in der Familie eine andere Sprache als Deutsch spricht (34,6 %), eine Kita, in der mindestens 50 Prozent der Kinder eine nichtdeutsche Herkunftssprache haben (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2016: Tab. H3-4web). In solchen Einrichtungen haben sie entsprechend weniger Gelegenheiten, im Alltag Deutsch zu sprechen und zu lernen. Die Erzieherinnen und Erzieher sind hier besonders gefordert, Gelegenheiten für Spracherwerb zu schaffen (Autorengruppe

Bildungsberichterstattung 2016: 185). Die zu beobachtende Segregation ist zum einen darauf zurückzuführen, dass Menschen mit Migrationshintergrund überwiegend bereits in segregierten Stadtvierteln wohnen. Zum anderen hängt sie mit der Wahl der Kindertagesstätte durch die Eltern zusammen. So besuchen die Kinder türkeistämmiger Eltern laut einer Studie von Becker (2010) eher die (segregierte) Kita in der Nähe des Wohnorts. Eltern ohne Migrationshintergrund sind dagegen meist besser über die Kindertagesbetreuung informiert und machen ihre Wahl weitaus weniger von der Entfernung der Kita zum Wohnort abhängig. Türkeistämmige Eltern, die Freunde in der Mehrheitsbevölkerung haben, wählen laut der Studie für ihr Kind seltener eine segregierte Kita aus.

B.1.1.2 Allgemeine schulische Bildung: Teilhabelücke unverändert

Inwieweit Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund an Schulbildung teilhaben, lässt sich zunächst an den erworbenen Fähigkeiten festmachen. Diese werden in Schulleistungstudien standardisiert und vergleichend erfasst.¹⁸³ Seit nunmehr zwei Jahrzehnten werden solche Studien in den vierten und neunten Jahrgangsstufen in regelmäßigen Abständen durchgeführt. Dadurch kann inzwischen untersucht werden, inwieweit sich Schulleistungen verändert haben. Weitere Anhaltspunkte für Bildungsungleichheiten sind die Nutzung von Bildungsangeboten und die Abschlussquoten.

Kinder mit Migrationshintergrund: weiterhin geringere Leistungen in der Grundschule ...

Die Internationale Grundschul-Lese-Untersuchung (IGLU) misst im Abstand von fünf Jahren die Lesekompetenzen von Viertklässlern und Viertklässlerinnen. Alle vier Jahre erhebt die Schulleistungstudie *Trends in International Mathematics and Science Study* (TIMSS) in der vierten Jahrgangsstufe die Fähigkeiten in Mathematik und Naturwissenschaften. Bei den letzten Messungen (für Lesen im Jahr 2016 und für Mathematik bzw. Naturwissenschaften im Jahr 2015) lag Deutschland international im Mittelfeld. Die Werte hatten sich gegenüber den vorherigen Messungen (2011) kaum verändert (Bremerich-Vos/Wendt/Bos 2017: 110–129; Selter et al. 2016: 104–122; Steffensky et al. 2016: 159–175). **☛ Allerdings gehört Deutschland weiterhin zu denjenigen Ländern, in denen sich Kinder**

mit und ohne Migrationshintergrund in ihren Leistungen erheblich unterscheiden (Wendt/Schwippert/Stubbe 2016: 320–321; Wendt/Schwippert 2017: 222–223).

Im Lesen erreichten Viertklässlerinnen und Viertklässler mit einem im Ausland geborenen Elternteil im Jahr 2016 im Schnitt 24 Punkte weniger als Gleichaltrige ohne Migrationshintergrund. Letztere erreichten im Mittel 559 Punkte. Kinder, deren Eltern beide im Ausland geboren wurden, erzielten im Durchschnitt sogar 48 Punkte weniger als Kinder ohne Migrationshintergrund; das entspricht einem Leistungsrückstand von ungefähr einem Schuljahr. Gegenüber den früheren Erhebungen in den Jahren 2001, 2006 und 2011 haben sich die Leseleistungen der Kinder mit Migrationshintergrund nicht statistisch signifikant erhöht. Allerdings war 2016 bei den Schülerinnen und Schülern mit und ohne Migrationshintergrund die Streuung größer als in den Jahren davor, es gibt also mehr Kinder in den oberen und unteren Kompetenzstufen¹⁸⁴ (Wendt/Schwippert 2017: 223–229).

In Mathematik und Naturwissenschaften wurden Schülerinnen und Schüler mit einem beidseitigen Migrationshintergrund im Jahr 2015 seltener den beiden untersten Kompetenzstufen zugeordnet als noch 2007: Dieser Anteil ist in Mathematik gegenüber 2007 um 6,2 Prozentpunkte gesunken, in den Naturwissenschaften sogar um 12,2 Prozentpunkte. Zwischen 2011 und 2015 sind die Verbesserungen nicht mehr statistisch signifikant. Bei den Kindern ohne Migrationshintergrund ist der Anteil im unteren Kompetenzbereich weitgehend gleich geblieben (Wendt/Schwippert/Stubbe 2016: 322–328).

Dennoch liegt von den Schülerinnen und Schülern mit einem beidseitigen Migrationshintergrund weiterhin rund ein Drittel mit den Leistungen im unteren Kompetenzbereich: In Mathematik erreichten 31,3 Prozent von ihnen nur die Kompetenzstufe I oder II; in den Naturwissenschaften waren es sogar 35,8 Prozent. Das sind etwa doppelt so viele wie bei den Gleichaltrigen ohne Migrationshintergrund. Es ist davon auszugehen, dass diese Kinder nach dem Übergang in die Sekundarstufe I größere Schwierigkeiten haben werden, dem Unterricht zu folgen (vgl. Selter et al. 2016: 116).

... und in der weiterführenden Schule

☛ Die Leistungsunterschiede, die in der Grundschule zu beobachten sind, setzen sich in der Sekundarstufe I fort. Dies zeigen die Ergebnisse der internationalen Schulleis-

183 Im (international) normierten Mittel erreichten die Jugendlichen in den Leistungstests jeweils 500 Punkte (Standardabweichung = 100) (Hammer et al. 2016: 225–227; Hußmann et al. 2017: 66; Pant et al. 2016: 38–40; Wendt et al. 2016: 68).

184 Um die erreichten Testwerte inhaltlich deuten zu können, wurden in den Schulleistungstudien jeweils fünf bis sechs Kompetenzstufen definiert, denen die Leistungen der Schülerinnen und Schüler zugeordnet werden können. Auf den unteren Kompetenzstufen können die betreffenden Schülerinnen und Schüler Wissen wiedergeben, aber nicht anwenden. Auf den weiteren Kompetenzstufen können sie zunehmend besser selbständig interpretieren, komplexere Probleme lösen und ihr eigenes Vorgehen begründen. Eine Übersicht findet sich in den jeweiligen Berichten (für den IQB-Ländertrend: Becker-Mrotzek et al. 2016; für IGLU: Bremerich-Vos/Wendt/Bos 2017: 92–94; für TIMSS: Schiepe-Tiska et al. 2016: 99–103; Selter et al. 2016: 154–158; für PISA: Steffensky et al. 2016: 68–69).

tungsstudie PISA¹⁸⁵ und der Ländervergleich des Instituts für Qualitätsentwicklung im Bildungswesen (IQB), die die Fähigkeiten der Schülerinnen und Schüler in der neunten Klasse messen.¹⁸⁶ Für Deutschland zeigen sich 2015 in den Naturwissenschaften statistisch signifikante Unterschiede zwischen Schülerinnen und Schülern ohne Migrationshintergrund und jenen, deren Eltern beide im Ausland geboren sind (Rauch et al. 2016: 338): Letztere erzielten im Durchschnitt 71 Punkte weniger als Gleichaltrige ohne Migrationshintergrund, die im Mittel 532 Punkte erreichten. Noch größer ist der Unterschied bei Jugendlichen, die selbst zugewandert sind: Sie erreichten im Test sogar 99 Punkte weniger; das entspricht einem Rückstand von mehreren Schuljahren. Gegenüber der vorherigen Erhebung im Jahr 2006 sind die naturwissenschaftlichen Fähigkeiten in allen Gruppen unverändert¹⁸⁷ (Rauch et al. 2016: 337–339).

Auch bei den sprachlichen Fähigkeiten im Deutschen – also Lesen, Hörverstehen und Rechtschreibung – schneiden die Neuntklässlerinnen und Neuntklässler mit Migrationshintergrund 2015 im Bundesdurchschnitt weiterhin schlechter ab als Gleichaltrige ohne Migrationshintergrund (Haag et al. 2016: 447–451). Besonders groß sind die Abstände in allen drei Bereichen bei den Jugendlichen, deren Eltern beide im Ausland geboren wurden (bis zu 77 Punkte Unterschied).¹⁸⁸ Aber auch Jugendliche mit einem im Ausland geborenen Elternteil unterscheiden sich signifikant von jenen, deren Eltern beide in Deutschland geboren sind (bis zu 36 Punkte Unterschied).

Vergleicht man die Ergebnisse von 2015 mit denen der vorherigen Erhebung im Jahr 2009, zeigen sich für die Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund bei Lesen und Rechtschreibung im Bundesdurchschnitt keine statistisch signifikanten Unterschiede. Im Bereich Hörverstehen sind die Ergebnisse dagegen bei allen Jugendlichen schlechter, insbesondere bei jenen mit einem ein- oder beidseitigen Migrationshintergrund. Die Leistungsunterschiede zwischen Jugendlichen mit und ohne Migrationshintergrund haben sich insgesamt nicht verringert. Zwar können sie zum Teil auf den sozialen Hintergrund zurückgeführt werden. Der Effekt des Migrationshintergrunds auf die Schulleistungen bleibt aber selbst bei gleichem sozialen Hintergrund und gleichem Geschlecht bestehen.

Es stellt sich die Frage, ob die fehlende Verbesserung darauf zurückzuführen ist, dass sich die Zusammensetzung der Schülerschaft verändert hat. Konkret könnten die vielen Kinder und Jugendlichen, die in den letzten Jahren neu zugewandert sind, den Leistungsdurchschnitt ‚drücken‘. Dafür finden sich in den Studien aber keine Hinweise. So werden Schülerinnen und Schüler in sämtlichen Leistungsstudien erst dann zum Test zugelassen, wenn sie mindestens ein Jahr in der deutschen Sprache unterrichtet wurden (Wendt/Schwippert/Stubbe 2016: 319; Wendt/Schwippert 2017: 221) oder ihnen ausreichende Kenntnisse in der deutschen Schriftsprache bescheinigt wurden (Rauch et al. 2016: 318). **❗ Somit lassen die Ergebnisse darauf schließen, dass die Bemühungen, Leistungsunterschiede zwischen Kindern mit und ohne Migrationshintergrund zu verringern, bislang erfolglos waren oder noch nicht ausreichen.**

Mehr Jugendliche mit Migrationshintergrund auf der Gesamtschule

Beim Übergang von der Grundschule zur Sekundarstufe I werden entscheidende Weichen für den weiteren Bildungsweg gestellt. In den letzten Jahren haben immer mehr Bundesländer anstelle des klassischen dreigliedrigen Schulsystems Schularten mit mehreren Bildungsgängen geschaffen (z. B. Gesamtschule in Nordrhein-Westfalen, Stadtteilschule in Hamburg oder Integrierte Sekundarschule in Berlin). Diese Schulen bieten entweder selbst oder aber in Kooperation mit einem Gymnasium eine Oberstufe an, die zum Abitur führt.

Diese Veränderung im Bildungssystem spiegelt sich auch in den Übergangsquoten wider (Abb. B.2): In allen Gruppen ist der Anteil derer, die eine Gesamtschule besuchen, zwischen 2013 und 2017 gestiegen, am stärksten bei den Kindern der ersten Zuwanderergeneration (um 7,3 Prozentpunkte auf 27,1 %). Bei den Kindern ohne Migrationshintergrund und denen der zweiten Zuwanderergeneration hat gleichzeitig der Anteil derjenigen abgenommen, die eine Haupt- oder Realschule besuchen. Im Ausland geborene Kinder besuchten dagegen unverändert häufig eine Hauptschule: Das taten in dieser Gruppe im Jahr 2017 fast zwei von zehn (18,7 %); bei Kindern der zweiten Zuwanderergeneration war es nur eins von zehn

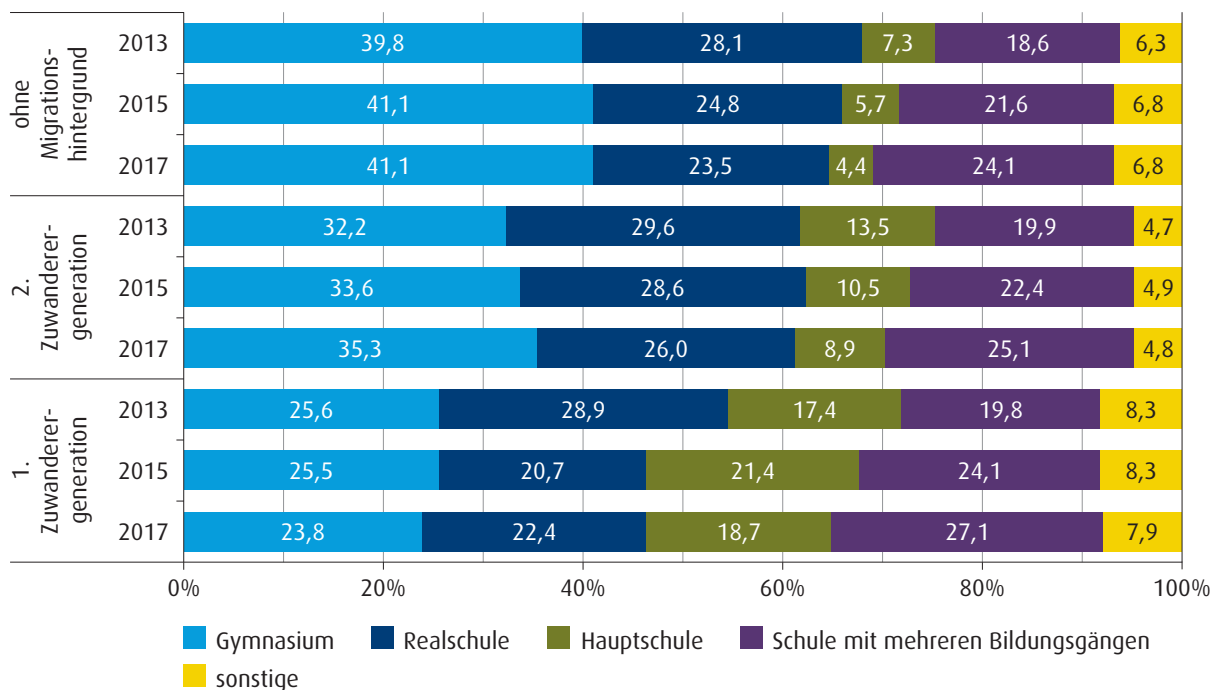
185 PISA steht für *Programme for International Student Assessment*. Die mathematischen Fähigkeiten wurden zuletzt im Jahr 2012 erhoben (Gebhardt et al. 2013) – daher werden diese Ergebnisse hier nicht berücksichtigt.

186 Die nationale Stichprobe des IQB-Ländervergleichs ist – anders als die PISA-Stichprobe – für die Bundesländer repräsentativ (vgl. Schipolowski/Haag/Böhme 2016: 103), aber nicht unbedingt für Deutschland insgesamt.

187 Schülerinnen und Schüler der ersten Zuwanderergeneration zeigen 2015 geringere Leistungen als 2006. Die Autorinnen und Autoren führen das auf ein methodisches Artefakt zurück: In den beiden Erhebungen gibt es unterschiedlich viele Schülerinnen und Schüler, die keine Angaben dazu machen, welche Sprache sie in der Familie sprechen. Schließt man diese Fälle aus der Analyse aus, ist der Unterschied in den Leistungen zwischen den beiden Erhebungen nicht mehr statistisch signifikant.

188 Jugendliche ohne Migrationshintergrund haben in den drei Bereichen im Schnitt zwischen 520 und 528 Punkte erreicht. Bei Jugendlichen mit einem einseitigen Migrationshintergrund waren es 17 bis 36 Punkte weniger, bei jenen mit einem beidseitigen Migrationshintergrund 43 bis 77 Punkte weniger.

Abb. B.2 Schülerinnen und Schüler von 11 bis 14 Jahren in der Sekundarstufe I 2013–2017 nach Schulform und Migrationshintergrund



Anmerkung: Aufgrund von Rundungen können die Gesamtsummen von 100 Prozent abweichen.

Quelle: Mikrozensus, Statistisches Bundesamt 2018j; eigene Berechnung; eigene Darstellung

(8,9 %) und bei Kindern ohne Migrationshintergrund sind es lediglich 4,4 Prozent.

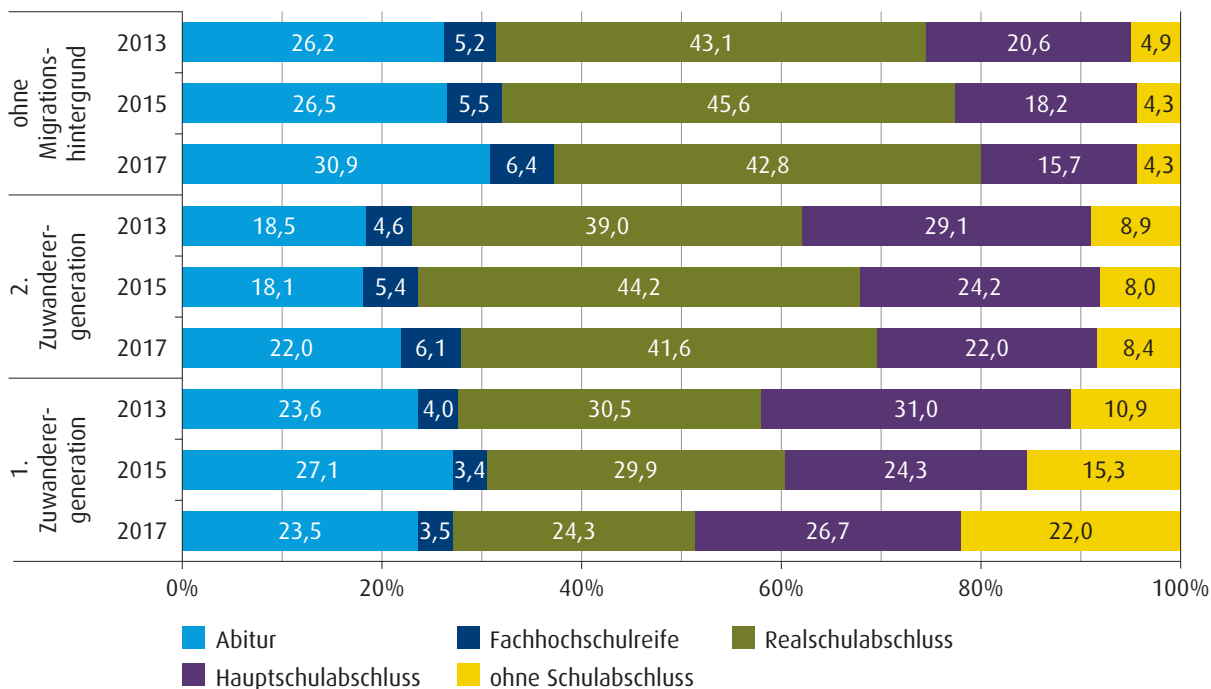
❗ Inwiefern hat sich die Teilhabelücke zwischen Kindern mit und ohne Migrationshintergrund durch die neuen Gesamtschulen verändert? Vergleicht man die jeweiligen Anteile der Kinder im Vierjahreszeitraum bei den Schulformen, die zum Abitur führen (Gymnasium und Gesamtschule), hatten 2017 zwar in allen Gruppen mehr Schülerinnen und Schüler die Möglichkeit, das Abitur zu machen. Die Teilhabelücke war aber unverändert hoch. Im Jahr 2013 betrug der Abstand zwischen den Schülerinnen und Schülern ohne Migrationshintergrund und jenen der zweiten Zuwanderergeneration 6,3 Prozentpunkte und im Jahr 2017 noch 4,8 Prozentpunkte; der zur ersten Zuwanderergeneration betrug 2013 13 Prozentpunkte und 2017 sogar 14,3 Prozentpunkte.

Die unterschiedlichen Quoten hängen u. a. damit zusammen, dass die Übergangsempfehlungen und -ent-

scheidungen von Lehrkräften und Eltern sich vor allem nach dem sozialen Hintergrund der Kinder unterscheiden:¹⁸⁹ Wie vergleichende Analysen der Schulleistungsstudie IGLU von 2011 und 2015 zeigen (Stubbe/Bos/Schurig 2017), befürworten Lehrkräfte und Eltern einen Gymnasialbesuch eher, wenn das Kind aus einer sozial privilegierten Familie stammt, als wenn die Familie sozioökonomisch schlechtergestellt ist und weniger Bildungskapital mitbringt. Das gilt auch, wenn die tatsächlichen Leistungen der Kinder vergleichbar sind. Diese Verzerrung zeigt sich auch noch 2015, wenn auch weniger ausgeprägt. Sie betrifft insbesondere Kinder mit Migrationshintergrund, da diese häufiger aus sozial schlechtergestellten Familien stammen (Rauch et al. 2016: 332–335). Bei Kindern mit vergleichbarer sozialer Herkunft spielt der Migrationshintergrund dagegen für die Bewertung der Lehrkräfte keine Rolle.

¹⁸⁹ In Bayern und Brandenburg liegt die endgültige Entscheidung über die Form der weiterführenden Schule weiterhin bei der Grundschule. In den anderen Bundesländern entscheiden die Eltern auf der Grundlage einer Übergangsempfehlung der Grundschule und in einigen Ländern anhand weiterer Leistungstests und eines Beratungsgesprächs (vgl. Stubbe/Bos/Schurig 2017: 238).

Abb. B.3 Schulabschlüsse von 15- bis 20-Jährigen 2013–2017 nach Migrationshintergrund



Anmerkung: Die Grundgesamtheit bilden alle 15- bis 20-Jährigen, die zum Zeitpunkt der Befragung nicht mehr zur Schule gingen. Diejenigen, die zu ihrem Schulabschluss keine Angabe gemacht haben, wurden in die Analysen nicht einbezogen. Aufgrund von Rundungen können die Gesamtsummen von 100 Prozent abweichen.

Quelle: Mikrozensus, Statistisches Bundesamt 2018j; eigene Berechnung; eigene Darstellung

Teilhabelücke bei den Schulabschlüssen ist unverändert

Dass immer mehr Kinder mit Migrationshintergrund die Gesamtschule besuchen, hat die Teilhabelücke bei den Schulabschlüssen nur wenig verändert (Abb. B.3).¹⁹⁰

Im Jahr 2017 haben in der zweiten Zuwanderergeneration fast drei von zehn Jugendlichen zwischen 15 und 20 Jahren (28,1 %) ein Abitur oder Fachabitur erreicht. Das sind 9,2 Prozentpunkte weniger als bei den Gleichaltrigen ohne Migrationshintergrund. Damit ist die Teilhabelücke seit 2013 unverändert (8,3 Prozentpunkte Unterschied).

❗ **Der Anteil derer, die keinen Schulabschluss vorweisen können, hat sich sowohl bei den Jugendlichen ohne Migrationshintergrund als auch bei denen der zweiten Zuwanderergeneration zwischen 2013 und 2017 nicht nennenswert verändert.** 4,3 Prozent der Schülerschaft ohne Migrationshintergrund starten ohne Abschluss in das Erwachsenenleben; bei den in Deutschland geborenen Zuwanderinnen und Zuwanderern sind es fast doppelt so viele (8,4 %). ❗ **Besorgniserregend ist zudem, dass viel mehr Jugendliche der ersten Zuwande-**

regeneration keinen Schulabschluss haben: Dieser Anteil hat sich zwischen 2013 und 2017 von rund 11 Prozent auf 22 Prozent verdoppelt. Dies ist möglicherweise darauf zurückzuführen, dass in diesem Zeitraum viele jugendliche Flüchtlinge zugewandert sind, die nicht mehr schulpflichtig sind und dadurch kaum Möglichkeiten haben, ihren Schulabschluss nachzuholen (vgl. Kap. B.2.2).

B.1.1.3 Berufsbildung: Ausbildung startet bei Jugendlichen mit Migrationshintergrund seltener und später

❗ **Jugendliche mit Migrationshintergrund beginnen weiterhin seltener und zu einem späteren Zeitpunkt eine Berufsausbildung als Jugendliche der Mehrheitsbevölkerung** (Tab. B.1). In der ersten Zuwanderergeneration ist der Anteil derer, die eine Ausbildung machen, bei den 15- bis 17-Jährigen um 3,9 Prozentpunkte kleiner als bei jenen ohne Zuwanderungsgeschichte (11,6 % vs. 15,5 %), bei den 18- bis 24-Jährigen ist er sogar nur etwa halb so groß (12,9 % vs. 23,6 %). Bei den Angeboten des

¹⁹⁰ Die Altersgruppe der 15- bis 20-Jährigen wurde gewählt, weil Veränderungen in den Abschlussquoten in den Jahren 2013 bis 2017 an dieser Altersgruppe genauer abgebildet werden können als an älteren Personen, deren Abschluss schon länger zurückliegt.

Tab. B.1 Anteil der 15- bis 24-Jährigen im Berufsschulsystem 2013–2017 nach Migrationshintergrund

		Berufsschule		Berufsvorbereitungsjahr/ Berufsgrundbildungsjahr	
		15–17 Jahre	18–24 Jahre	15–17 Jahre	18–24 Jahre
ohne Migrationshintergrund	2013	16,0 %	24,0 %	1,9 %	0,6 %
	2015	15,5 %	24,0 %	1,9 %	0,5 %
	2017	15,5 %	23,6 %	1,7 %	0,5 %
zweite Zuwanderergeneration	2013	13,8 %	28,6 %	2,1 %	1,6 %
	2015	13,7 %	28,4 %	2,1 %	1,3 %
	2017	14,2 %	28,2 %	1,8 %	1,1 %
erste Zuwanderergeneration	2013	10,7 %	18,0 %	*	1,0 %
	2015	11,3 %	13,9 %	*	1,2 %
	2017	11,6 %	12,9 %	3,7 %	2,3 %

Anmerkung: *Wert wird nicht angegeben, weil die Berechnung auf einer Fallzahl von unter 5.000 beruht.

Quelle: Mikrozensus, Statistisches Bundesamt 2018j

Übergangssystem (Berufsvorbereitungsjahr und Berufsgrundbildungsjahr) sind ihre Beteiligungsquoten dagegen mehr als doppelt so hoch. Dies weist darauf hin, dass es für Jugendliche mit Migrationshintergrund schwieriger ist, eine Berufsausbildung aufzunehmen.

Jugendliche der zweiten Zuwanderergeneration münden auch später in die berufliche Bildung ein als jene ohne Migrationshintergrund. Die 15- bis 17-Jährigen der zweiten Zuwanderergeneration beginnen nur wenig seltener eine Berufsausbildung als Gleichaltrige ohne Migrationshintergrund (14,2 % vs. 15,5 %). Bei den 18- bis 24-Jährigen dagegen liegt der Anteil sogar um fast 5 Prozentpunkte höher (28,2 % vs. 23,6 %).

Seit 2013 haben sich die Beteiligungsquoten in allen betrachteten Gruppen kaum verändert. Nur bei den selbst zugewanderten 18- bis 24-Jährigen ist der Anteil der Berufsschülerinnen und Berufsschüler um 5,1 Prozentpunkte gesunken, was möglicherweise damit zusammenhängt, dass sich bei den Flüchtlingen nach 2015 die Aufnahme einer Ausbildung verzögert hat (vgl. Kap. B.2.3).

Die dargestellten Befunde aus einer Sonderauswertung des Mikrozensus stimmen in der Tendenz mit den Ergebnissen anderer Studien überein, etwa dem Ausbildungsreport des Bundesinstituts für Berufsbildung (BIBB), der ausländische und deutsche Jugendliche miteinander vergleicht (BIBB 2018: 319–322). Nach diesem Bericht des BIBB haben sich die Quoten der ausländischen Jugendlichen, die eine Ausbildung anfangen, unabhängig vom Schulabschluss zwischen 2004 und 2016 nicht verändert.

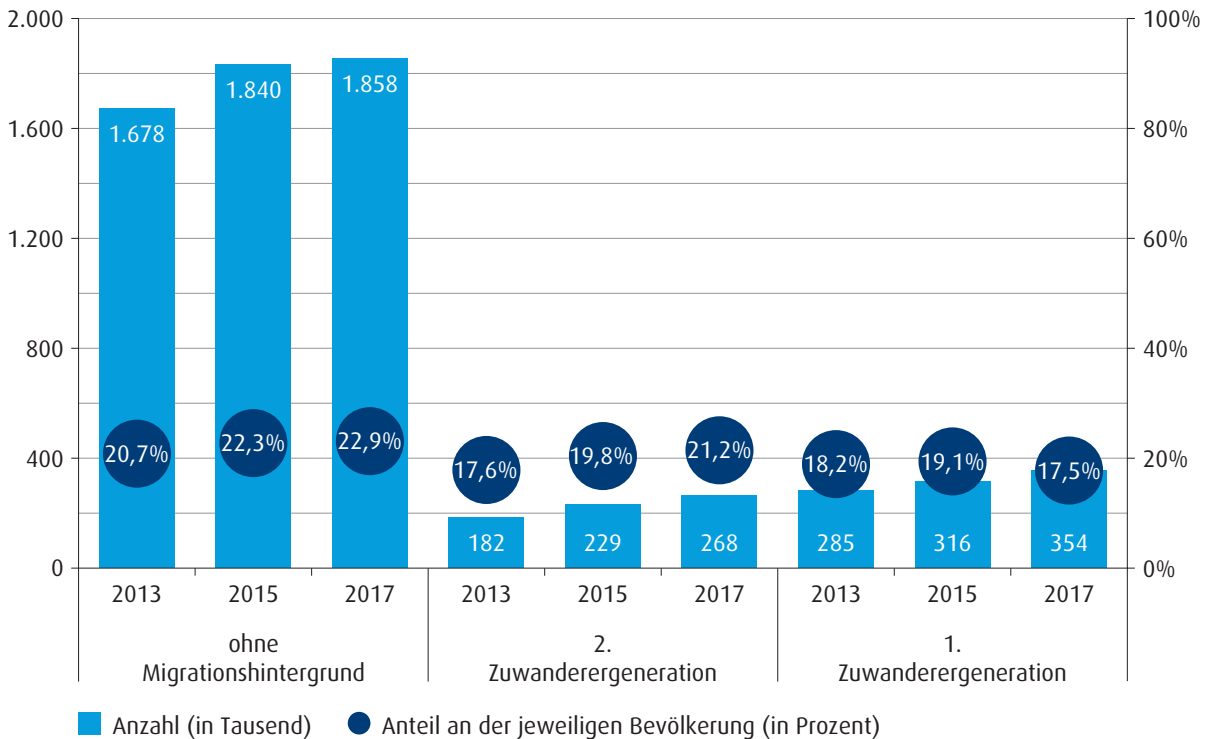
Zudem beginnen ausländische Jugendliche seltener eine duale Ausbildung, ergreifen seltener ihren Wunschberuf und münden häufiger in Berufsausbildungen ein, bei denen die Rahmenbedingungen ungünstiger sind (z. B. höhere Vertragslösungsquoten). Die Ursachen hierfür sind vielfältig. Sie hängen mit den bevorzugten Ausbildungen zusammen, mit Schultypen und Schulabschlüssen, mit sprachlichen Fähigkeiten und sozialer Unterstützung (vgl. Hunkler 2016). Nicht zuletzt kann eine Rolle spielen, dass Arbeitgeber und Arbeitgeberinnen diese Jugendlichen ungleich behandeln (Koopmans/Veit/Yemane 2018; SVR-Forschungsbereich 2014; s. auch Kap. B.1.3.4).

B.1.1.4 Hochschulbildung: hohe Abbruchquoten bei Studierenden mit Migrationshintergrund

Die absolute Zahl der Studierenden mit Migrationshintergrund ist in den letzten Jahren (zwischen 2013 und 2017) erheblich gestiegen (Statistisches Bundesamt 2018j): 2013 waren rund 182.000 Angehörige der zweiten Zuwanderergeneration zwischen 18 und 29 Jahren an einer Hochschule immatrikuliert; vier Jahre später waren es bereits ca. 268.000 (+86.000). Bei der ersten Zuwanderergeneration ist die Zahl der Studierenden in diesem Zeitraum um rund 69.000 gestiegen (von etwa 285.000 auf ca. 354.000). Diese Gruppe besteht zu einem großen Teil aus internationalen Studierenden (s. Kap. A.1.2.1).

Anteilig betrachtet ist die Zunahme aber eher gering, da auch die Zahl der Menschen mit Migrationshintergrund

Abb. B.4 Anteil der 18- bis 29-jährigen an der Hochschule 2013–2017 nach Migrationshintergrund



Quelle: Mikrozensus, Statistisches Bundesamt 2018j; eigene Berechnung; eigene Darstellung

insgesamt in den letzten Jahren zugenommen hat. Bei den selbst Zugewanderten liegt der Anteil der Studierenden weitgehend konstant bei rund 18 bis 19 Prozent. Bei der zweiten Generation ist er geringfügig gestiegen (um fast 4 Prozentpunkte von 17,6 % auf 21,2 %) (Abb. B.4). Dieser Trend geht einher mit einer Zunahme der Studierenden in der Gesamtbevölkerung, er kann also nicht dahingehend interpretiert werden, dass die Bevölkerung mit Migrationshintergrund an der Hochschulbildung substantiell stärker beteiligt wäre.

Der Anteil der Studierenden an Fachhochschulen ist bei den Studierenden der zweiten Zuwanderergeneration mit dem der Mehrheitsbevölkerung vergleichbar (28,0 % vs. 28,4 % im Jahr 2017). Bei der ersten Generation studieren weniger Personen an Fachhochschulen (22,3 %). Das ist vermutlich auf die internationalen Studierenden zurückzuführen, die mehrheitlich ein Universitätsstudium aufnehmen (s. Kap. A.1.2.1).

Allerdings gelingt es vielen ausländischen Studierenden nicht, ihr Studium erfolgreich abzuschließen (Tab. B.2). Von den ausländischen Studierenden, die einen Bachelor anstreben, verließ 2016 fast die Hälfte die Hochschule ohne Abschluss. Das betrifft Bildungsinländerinnen und -inländer (Abbruchquote 46 %) ebenso wie Bildungsausländerinnen und -ausländer (45 %). Die

Abbruchquoten sind seit 2012 leicht gestiegen und liegen mehr als ein Drittel über denen der Studierenden mit deutscher Staatsangehörigkeit. Bei den Masterstudiengängen fällt insbesondere auf, dass die Studienabbruchquoten bei den internationalen Studierenden stark gestiegen sind: Haben im Absolventenjahrgang 2012 noch 9 Prozent der Bildungsausländerinnen und -ausländer eine deutsche Hochschule ohne Abschluss verlassen, waren es zwei Jahre später bereits 28 Prozent. Dieser Trend zeigt sich auch bei deutschen Studierenden, allerdings nicht so stark ausgeprägt.

Die Gründe für diesen Anstieg sind bislang nicht bekannt. Man geht aber davon aus, dass die Zahl der Studierenden, die ihr Studium abbrechen, teilweise überschätzt wird. Denn die Abbruchquoten für internationale Studierende beinhalten auch jene, die im Studium von einer deutschen an eine ausländische Hochschule wechseln und dort ihren Abschluss machen (Heublein/Schmelzer 2018: 18–19). Für Bildungsinländer und -inländerinnen in Masterstudiengängen sind die Studienabbruchquoten erst ab dem Absolventenjahrgang 2014 verfügbar. Somit lässt sich nicht feststellen, ob sie hier ähnlich stark gestiegen sind wie bei den internationalen Studierenden. 2016 haben in dieser Gruppe aber etwas mehr Studierende ihr Masterstudium abgebrochen als 2014. Damit liegt in der

Tab. B.2 Studienabbruchquoten bei deutschen und ausländischen Studierenden 2012–2016

Absolventenjahrgang	2012	2014	2016
Bachelorabschluss angestrebt			
deutsche Studierende an Universitäten	33 %	32 %	32 %
deutsche Studierende an Fachhochschulen	23 %	27 %	25 %
Bildungsinländerinnen und -inländer	41 %	43 %	46 %
Bildungsausländerinnen und -ausländer	41 %	41 %	45 %
Masterabschluss angestrebt			
deutsche Studierende an Universitäten	11 %	15 %	19 %
deutsche Studierende an Fachhochschulen	7 %	19 %	19 %
Bildungsinländerinnen und -inländer	–	31 %	33 %
Bildungsausländerinnen und -ausländer	9 %	28 %	29 %

Anmerkung: Nicht berücksichtigt sind Lehramtsstudiengänge, die mit dem Staatsexamen abschließen. Die Studienabbruchquoten werden durch einen Kohortenvergleich des jeweiligen Absolventenjahrgangs mit dem korrespondierenden Studienanfängerjahrgang berechnet (Heublein et al. 2017: 273). Für ausländische Studierende ist eine Aufschlüsselung nach Universitäten und Fachhochschulen nicht vorhanden. „–“: Für den Absolventenjahrgang 2012 liegt für Bildungsinländerinnen und Bildungsinländer keine Abbruchquote vor.

Quelle: DZHW-Studienabbruchstudie, Heublein et al. 2017: 291–297; Heublein/Schmelzer 2018: 7–13; 19–21

Absolventenkohorte von 2016 in den Masterstudiengängen der Anteil der Studienabbrüche bei den Bildungsinländern und -inländerinnen wie auch bei den internationalen Studierenden ebenfalls mehr als ein Drittel über dem der deutschen Studierenden.

Dass Studierende mit Migrationshintergrund häufiger als jene ohne Migrationshintergrund die Hochschule ohne Abschluss beenden, hat viele Gründe. Einige davon liegen noch vor dem Studium selbst, andere hängen mit der aktuellen Studiensituation zusammen (Ebert/Heublein 2017: 102–111): Studierende mit Migrationshintergrund haben seltener die allgemeine Hochschulreife erworben, ihre Abschlussnote ist im Schnitt schlechter und sie sind häufiger die Ersten in der Familie, die ein Studium aufnehmen. Damit sind sie inhaltlich und organisatorisch weniger gut auf ein Studium vorbereitet als andere Studierende. Für Studierende der ersten Zuwanderergeneration, die in der Familie eine andere Sprache als Deutsch gesprochen haben, ist die Fach- und Wissenschaftssprache Deutsch eine zusätzliche Herausforderung. Im Studium zeigen Studierende mit Migrationshintergrund schlechtere Leistungen und studieren häufiger ein Fach, das nicht ihrem intrinsischen Wunsch entspricht. Ein weiterer Grund für einen vorzeitigen Abbruch des Studiums

ist eine unsichere finanzielle Situation, denn die Familie kann diese Studierenden häufig nicht unterstützen.

❗ Wenn diese Unterschiede in Bezug auf Studienvorbereitung und sozialen Hintergrund statistisch berücksichtigt werden, ist das Risiko eines Studienabbruchs bei den in Deutschland aufgewachsenen Studierenden mit Migrationshintergrund nicht höher als bei denen der Mehrheitsbevölkerung. Studienabbruch ist hier also eher eine Frage der sozialen Herkunft als eine des Migrationshintergrunds (Ebert/Heublein 2017).

B.1.1.5 Fazit: Trotz umfangreicher Maßnahmen besteht Bildungsbenachteiligung weiterhin

In den letzten Jahren wurden in sämtlichen Bildungsetappen umfangreiche Reformen durchgeführt, beispielsweise der Ausbau von Kindertagesbetreuung und Ganztagschulen sowie die Zusammenlegung von Schulformen zu Gesamtschulen in der Sekundarstufe I. Außerdem wurden zahlreiche Programme auf den Weg gebracht, um die Unterrichtsqualität zu fördern. Dazu gehören beispielsweise das Programm des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) „Qualitätsoffensive Lehrerbildung“¹⁹¹ sowie das von Bund und Ländern geförderte Programm

191 www.qualitaetsoffensive-lehrerbildung.de (30.01.2019)

Tab. B.3 Anzahl der Erwerbstätigen und Erwerbslosen, Erwerbstätigenquote und Erwerbslosenquote 2013 und 2017 nach Migrationshintergrund und Geschlecht

		ohne Migrationshintergrund		erste Zuwanderergeneration		zweite Zuwanderergeneration	
		Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen
Anzahl der Erwerbstätigen (in 1.000)	2013	14.785	13.252	3.036	2.456	419	283
	2017	15.083	13.747	3.798	2.961	543	382
	Veränderung	+2,0 %	+3,7 %	+25,1 %	+20,6 %	+29,6 %	+35,0 %
Erwerbstätigenquote	2013	84,7 %	76,3 %	80,2 %	61,3 %	82,0 %	68,0 %
	2017	86,7 %	79,8 %	79,3 %	63,3 %	82,9 %	71,7 %
Anzahl der Erwerbslosen (in 1.000)	2013	708	564	269	206	41	24
	2017	472	358	268	166	37	23
	Veränderung	-33,3 %	-36,5 %	-0,4 %	-19,4 %	-9,8 %	-4,2 %
Erwerbslosenquote	2013	4,6 %	4,1 %	8,1 %	7,7 %	8,9 %	7,8 %
	2017	3,0 %	2,5 %	6,6 %	5,3 %	6,4 %	5,7 %

Anmerkung: Berücksichtigt wurden Personen im Alter von 25 bis 64 Jahren. Die Erwerbstätigenquote bezeichnet den Anteil der Erwerbstätigen an der Gesamtbevölkerung. Die Erwerbslosenquote bezeichnet den Anteil der Erwerbslosen an allen Erwerbspersonen. Beide Zahlen beruhen auf dem Erwerbsstatus-Konzept der ILO (Info-Box 9).

Quelle: Mikrozensus, Statistisches Bundesamt 2018j; eigene Berechnung

„Bildung durch Sprache und Schrift“ (BiSS), das die Sprachförderung, die Sprachdiagnostik und die Leseförderung verbessern soll.¹⁹² Dabei werden Kinder und Jugendliche über ihre gesamte Bildungslaufbahn hinweg bildungssprachlich begleitet und gefördert.

Die Wirkung dieser Maßnahmen spiegelt sich im Bildungsmonitoring jedoch nur bedingt wider. Das hängt zumindest in Teilen damit zusammen, dass die Maßnahmen noch in der Anfangsphase sind (z. B. läuft die „Qualitätsoffensive Lehrerbildung“ seit 2015). Zwar sind die Beteiligungsquoten zum Teil gestiegen, etwa bei der Kindertagesbetreuung oder beim Hochschulstudium. Dies hat die Teilhabelücke jedoch kaum verringert, denn bei den Gleichaltrigen der Mehrheitsbevölkerung ist die Beteiligung ebenfalls gestiegen. **❗ So ist die Bildungsbenachteiligung bei Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen mit Migrationshintergrund weiterhin geringer als bei den Gleichaltrigen ohne Zuwanderungsgeschichte** (vgl. auch Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2018: 245).

❗ Zudem haben sich in manchen Bereichen nach der hohen Flüchtlingszuwanderung in den Jahren 2015 und 2016 die Statistiken verschlechtert (s. Kap. B.2.2). Beispielsweise haben mehr Jugendliche der ersten Zuwanderergeneration keinen Schulabschluss. **➡ Diese Ergebnisse verweisen darauf, dass die Bildungspolitik sich weiter und im Hinblick auf die neu zugewanderten Jugendlichen stärker darum bemühen muss, die Bildungsbenachteiligung der Menschen mit Migrationshintergrund zu verringern.**

B.1.2 Arbeitsmarkt: Verbesserungen, aber Unterschiede bleiben

Die Teilhabe am Arbeitsmarkt ist für den Integrationsprozess von zentraler Bedeutung. Erwerbstätigkeit ermöglicht nicht nur ein eigenständiges und von Transferleistungen unabhängiges Leben. Am Arbeitsplatz entstehen auch Kontakte zu anderen Bevölkerungsgruppen sowie

192 www.biss-sprachbildung.de (30.01.2019)

soziale Netzwerke (s. Kap. B.1.3.2). Er bietet Gelegenheit, Deutsch zu lernen und mit den Normen und Werten der Gesellschaft in Kontakt zu kommen. Zudem führt Arbeit zu sozialer Anerkennung und kann das Selbstwertgefühl steigern (vgl. Promberger 2008).

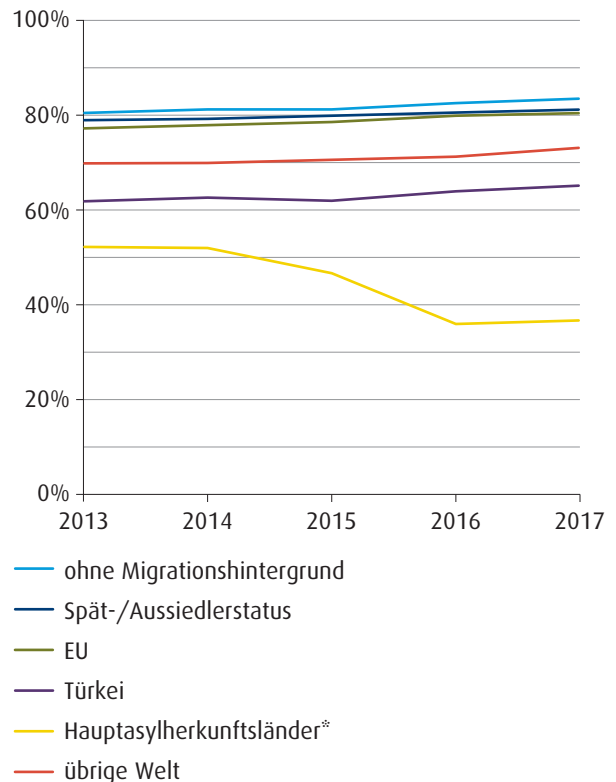
B.1.2.1 Erwerbsbeteiligung ist auf hohem Niveau stabil

In den letzten fünf Jahren erlebte Deutschland ein anhaltendes wirtschaftliches Wachstum. Entsprechend positiv entwickelte sich der Arbeitsmarkt (Tab. B.3; zur Definition der Begriffe s. Info-Box 9): **❶ Trotz starker Zuwanderung waren in den Jahren 2013 bis 2017 durchgängig etwa 80 Prozent der Männer mit Migrationshintergrund zwischen 25 und 64 Jahren erwerbstätig (ohne Migrationshintergrund: rund 85 %).** Bei den Frauen ist die Teilhabe am Arbeitsmarkt leicht gestiegen; sie liegt jedoch immer noch erheblich unter der von Frauen ohne Migrationshintergrund.

Hinter dieser Stabilität verbirgt sich eine positive Entwicklung: **❷ Die Zahl der Erwerbstätigen ist in den letzten fünf Jahren um rund 1,9 Millionen gestiegen, davon 1,5 Millionen mit Migrationshintergrund (Tab. B.3).** Besonders stark ist der absolute Zuwachs der Erwerbstätigen in der ersten Zuwanderergeneration – vor allem wegen der hohen Zuwanderung in den letzten Jahren (s. Kap. A.1). In der zweiten Generation stieg die Zahl der Erwerbstätigen ebenfalls deutlich, denn immer mehr in Deutschland geborene Kinder von Zugewanderten kommen jetzt ins erwerbsfähige Alter. Da sich in beiden Gruppen gleichzeitig die Grundgesamtheit vergrößert hat (durch Zuwanderung und die demografische Entwicklung), ist die Erwerbstätigenquote nahezu stabil geblieben.

Tatsächlich ist auch die Erwerbstätigenquote in den letzten fünf Jahren in fast allen Herkunftsgruppen um zwei bis drei Prozentpunkte gestiegen (Abb. B.5). Spät-/Aussiedlerinnen und Spät-/Aussiedler sowie Zuwanderinnen und Zuwanderer aus der Europäischen Union (EU) liegen nahezu gleichauf mit Personen ohne Migrationshintergrund. Bei den Türkeistämmigen und den übrigen Herkunftsländern liegt die Quote etwas darunter. Einzig bei den Personen aus den wichtigsten außereuropäischen Herkunftsländern von Asylsuchenden¹⁹³ zeigt sich eine negative Entwicklung. Die Ursache dafür ist die starke Fluchtzuwanderung: 2013 lebten nur rund 300.000 Personen aus diesen Ländern im Alter von 25 bis 64 Jahren in Deutschland; 2017 waren es mit rund 770.000 mehr als doppelt so viele. Die absolute Zahl der Erwerbstätigen

Abb. B.5 Erwerbstätigenquote der 25- bis 64-jährigen 2013–2017 für ausgewählte Herkunftsgruppen



Anmerkung: Die Zuordnung beruht auf der derzeitigen oder früheren nichtdeutschen Staatsangehörigkeit einer Person bzw. ihrer Eltern. Personen, die mehreren Ländern zugeordnet werden können, sind nicht ausgewiesen. Die Kategorie „Spät-/Aussiedlerstatus“ überschneidet sich mit „EU“ und „übrige Welt“. *Afghanistan, Irak, Iran, Nigeria, Pakistan, Syrien.

Quelle: Mikrozensus, Statistisches Bundesamt 2018j; eigene Berechnung; eigene Darstellung

ist im gleichen Zeitraum ‚nur‘ um etwa 80 Prozent gestiegen – von 160.000 auf 286.000.¹⁹⁴ Dadurch hat sich das Verhältnis von Erwerbstätigen zur Gesamtbevölkerung verschlechtert.

Die Erwerbslosenquote (Info-Box 9) ist im selben Zeitraum bei allen betrachteten Gruppen gesunken (Tab. B.3). Nichtsdestoweniger liegt sie in der Bevölkerung mit Migrationshintergrund immer noch doppelt so hoch wie in der Mehrheitsbevölkerung (6,0 % vs. 2,8 %). Junge Erwachsene mit Migrationshintergrund sind überdurchschnittlich häufig erwerbslos: Bei den 18- bis 25-jährigen betrug die Erwerbslosenquote 2017 10,8 Prozent

193 Das sind Afghanistan, Irak, Iran, Nigeria, Pakistan und Syrien. Üblicherweise werden auch Eritrea und Somalia dazugezählt (vgl. BA 2018c: 9). Für diese Herkunftsländer liegen im Mikrozensus jedoch keine gesonderten Daten vor.

194 Dabei spielen auch rechtliche Einschränkungen für Asylsuchende eine Rolle; s. Info-Box 19 in Kap. B.2.5.

Info-Box 9 Indikatoren und Datenquellen zur Arbeitsmarktintegration

Die Arbeitsmarktintegration lässt sich anhand verschiedener statistischer Indikatoren beschreiben.

Die **Arbeitslosenquote** bezeichnet den Anteil der registrierten Arbeitslosen an allen zivilen Erwerbspersonen, d. h. an der Summe aller Erwerbstätigen und Arbeitslosen. Als arbeitslos gelten Personen, die sich als arbeitslos gemeldet haben, eine nicht nur vorübergehende Tätigkeit im Umfang von mehr als 15 Stunden pro Woche suchen und dem Arbeitsmarkt unmittelbar zur Verfügung stehen. Wer gleichzeitig eine geringfügige Tätigkeit ausübt, geht in die Statistik ein. Nicht gezählt werden dagegen Personen, die arbeitsunfähig sind oder an Maßnahmen zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt teilnehmen.

Die **Beschäftigungsquote** bezeichnet den Anteil der abhängig Beschäftigten an der Gesamtbevölkerung. Beide Quoten werden von der Bundesagentur für Arbeit (BA) berechnet. Sie beziehen sich i. d. R. auf die Bevölkerung zwischen 15 und 64 Jahren. Die Daten unterscheiden nach Staatsangehörigkeit; Deutsche mit Migrationshintergrund werden nicht getrennt erfasst. Etwa die Hälfte der Personen mit Migrationshintergrund in Deutschland hat die deutsche Staatsbürgerschaft. Eine sehr große und integrationspolitisch bedeutende Gruppe wird damit statistisch unsichtbar. Alternative Kennzahlen beheben dieses Problem:

Die **Erwerbslosenquote** bezeichnet den Anteil der Erwerbslosen an der Summe aller Erwerbstätigen und Erwerbslosen. Sie beruht auf dem Erwerbsstatus-Konzept der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO). Danach gilt eine Person als erwerbslos, wenn sie weniger als eine Stunde pro Woche erwerbstätig ist und in den vier Wochen vor der Erhebung aktiv eine Arbeitsstelle (unabhängig vom zeitlichen Umfang) gesucht hat. Geringfügig Beschäftigte gelten demnach nicht als erwerbslos, auch wenn sie als arbeitslos bzw. arbeitssuchend registriert sind. Mitgezählt werden dagegen Personen, die sich nicht arbeitslos gemeldet haben, und zum Teil auch jene, die an Umschulungs- oder anderen Eingliederungsmaßnahmen teilnehmen. Die Erwerbslosenquote deckt sich also nicht mit der offiziellen Arbeitslosenquote der BA.

Die **Erwerbstätigenquote** bezeichnet den Anteil der Erwerbstätigen an der Gesamtbevölkerung.¹⁹⁵ Als erwerbstätig gelten Personen, die mindestens eine Stunde pro Woche erwerbstätig sind; dazu gehören u. a. auch Selbständige, Freiwilligendienstleistende und mithelfende Familienangehörige. Die Erwerbstätigenquote liegt daher etwa 10 bis 15 Prozentpunkte höher als die Beschäftigungsquote.

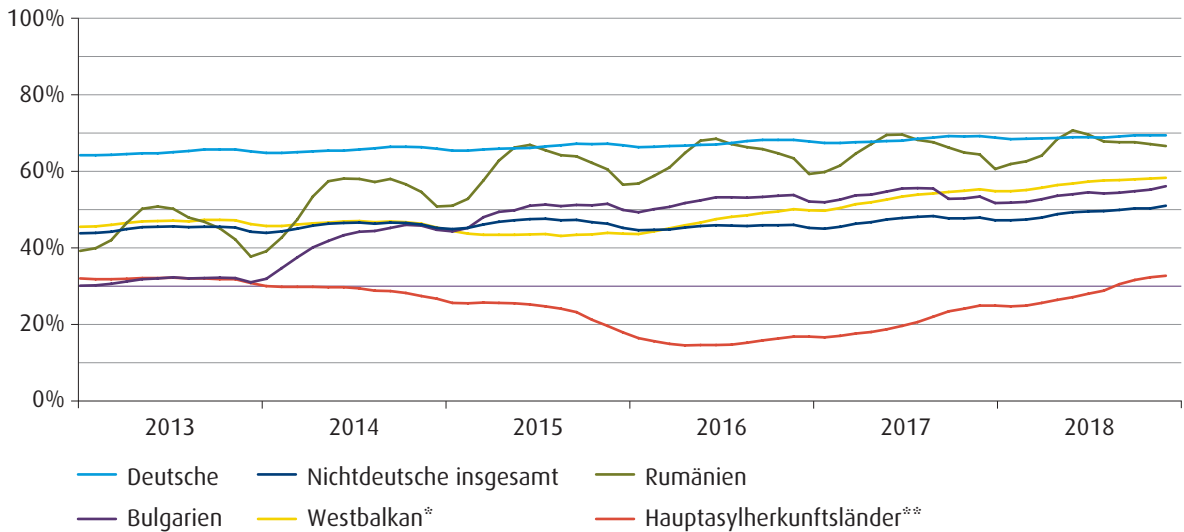
Erwerbslosen- und Erwerbstätigenquote werden anhand des Mikrozensus berechnet. Für den Mikrozensus wird jedes Jahr ein Prozent der Privathaushalte in Deutschland zu ihrer wirtschaftlichen und sozialen Situation befragt. Die Teilnahme ist für einen Großteil der Befragung verpflichtend. Seit 2005 erhebt der Mikrozensus zudem den Migrationshintergrund der Befragten. Dabei unterscheidet er zwischen Personen mit eigener Migrationserfahrung (erste Generation) und Personen ohne eigene Migrationserfahrung (zweite Generation).¹⁹⁶

Soweit nicht anders angegeben, beziehen sich die Daten aus dem Mikrozensus in diesem Kapitel immer auf die Bevölkerung zwischen 25 und 64 Jahren, damit die Ergebnisse nicht durch eine unterschiedliche Alterszusammensetzung verzerrt werden.

195 Die Gesamtbevölkerung umfasst Erwerbspersonen – also Erwerbstätige und Erwerbslose – und Nichterwerbspersonen. Zu Letzteren gehören z. B. Rentnerinnen und Rentner, Studierende, Hausfrauen und -männer etc.

196 Die Zuwanderungsgeschichte von Eltern, die nicht im selben Haushalt leben wie die Befragten (sog. Migrationshintergrund im weiteren Sinne), wird allerdings nur alle vier Jahre erhoben – zuletzt 2013. In allen übrigen Erhebungsjahren werden also Personen der zweiten Zuwanderergeneration nicht mehr als Menschen mit Migrationshintergrund erfasst, wenn sie die deutsche Staatsangehörigkeit haben und nicht im Haushalt ihrer Eltern leben. 2013 wurden knapp 1 Million Personen erfasst, die bei der sonst üblichen Erhebungsweise ihren Migrationshintergrund ‚verlieren‘ (Länderoffene Arbeitsgruppe 2017: 101). Dadurch wird der Anteil der Erwachsenen der zweiten Zuwanderergeneration systematisch unterschätzt. Um dieses Problem zu beheben, soll künftig bei jeder Erhebung auch die Zuwanderungsgeschichte der Eltern abgefragt werden.

Abb. B.6 Beschäftigungsquote der 15- bis 64-Jährigen 2013–2018 für ausgewählte Staatsangehörigkeiten



Anmerkung: Die Zahlen beinhalten auch geringfügig Beschäftigte. *Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Mazedonien und Serbien.
**Afghanistan, Eritrea, Irak, Iran, Nigeria, Pakistan, Somalia und Syrien.

Quelle: Beschäftigungsstatistik, BA 2019b; eigene Darstellung

und hatte sich damit gegenüber 2013 nicht verändert.¹⁹⁷ Besonders hoch ist sie bei jungen Männern mit eigener Migrationserfahrung (15,3 %). Auch hier spielt der Flüchtlingszuzug eine Rolle, denn in dieser Altersgruppe sind besonders viele Menschen zugewandert.¹⁹⁸ Junge Frauen sind in allen Gruppen seltener erwerbslos (Statistisches Bundesamt 2014; 2018d).¹⁹⁹

Positive Entwicklung bei den neu Zugewanderten

In den letzten Jahren richtete sich der öffentliche Blick besonders auf drei Zuwanderergruppen, die häufig als Ausnahme- und Problemgruppen wahrgenommen werden: Flüchtlinge, Zugewanderte aus den Westbalkanstaaten (Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Mazedonien und Serbien) sowie EU-Bürgerinnen und EU-Bürger aus Rumänien und Bulgarien (die sog. EU2-Staaten). Wie Abb. B.6 verdeutlicht, ist dieses Bild zumindest verkürzt: Bei den rumänischen und bulgarischen Staatsangehörigen lag die Beschäftigungsquote (Info-Box 9) in den letzten Jahren deutlich über dem Durchschnittswert aller Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland. Die absolute Zahl der Beschäftigten in dieser Gruppe hat sich zwischen 2013 und 2018 verfünffacht (BA 2019a). Bei

den rumänischen Staatsangehörigen schwankt die Beschäftigungsquote zwischen Sommer und Winter um rund 10 Prozentpunkte. Einige Beschäftigte sind offensichtlich als Saisonarbeitskräfte tätig.

Bei den Staatsangehörigen der Westbalkanstaaten ist die Beschäftigungsquote 2014 und 2015 leicht gesunken (Abb. B.6). In dieser Zeit sind viele Menschen aus diesen Ländern als Asylsuchende neu eingereist (s. auch Kap. A.1.4.1). Seit Mitte 2015 steigt die Beschäftigungsquote wieder an und liegt mittlerweile über dem Durchschnitt aller Ausländerinnen und Ausländer. Eine Erklärung für diese Entwicklung liegt in der sog. Westbalkan-Regelung: Danach können seit Ende 2015 Arbeitskräfte aus diesen Ländern zuwandern, wenn ein Arbeitsvertrag vorliegt (s. Kap. A.2.3).

Um in den Daten die Flüchtlinge zu identifizieren, die seit 2013 zugewandert sind, wird auf die Staatsangehörigkeit zurückgegriffen: Man betrachtet die Staatsangehörigen der acht nichteuropäischen Länder, aus denen die meisten Asylsuchenden kamen (Afghanistan, Eritrea, Irak, Iran, Nigeria, Pakistan, Somalia und Syrien; vgl. BA 2018c: 9).²⁰⁰ In dieser Gruppe ist die Beschäftigungsquote zwischen 2013 und 2016 gesunken; im April 2016 er-

197 Bei den jungen Erwachsenen ohne Migrationshintergrund lag die Erwerbslosenquote mit 5,2 Prozent nur etwa halb so hoch.

198 Die Erwerbslosenquote der 16- bis 25-Jährigen aus Afghanistan, Irak, Iran, Nigeria, Pakistan und Somalia betrug 2017 32,9 Prozent (Statistisches Bundesamt 2018k).

199 In der Altersgruppe der 18- bis 25-Jährigen betrug die Erwerbslosenquote der Frauen mit Migrationshintergrund 9,6 Prozent in der ersten und 7,5 Prozent in der zweiten Generation; bei den Männern waren es 15,3 bzw. 10,4 Prozent.

200 Dieses Kriterium ist in zweierlei Hinsicht unscharf: Zum einen bezieht es auch Personen aus diesen Ländern ein, die schon früher oder aus einem anderen Grund zugewandert sind. Zum anderen klammert es Flüchtlinge aus anderen Herkunftsländern aus. Seit Juni 2016 erfasst die BA in den Statistiken zu Arbeitslosigkeit und Hilfebedürftigkeit auch den Aufenthaltsstatus (vgl. BA 2018b).

reichte sie mit 14,5 Prozent einen Tiefpunkt (Abb. B.6). Dieser Rückgang sollte nicht als Misserfolg bei der Integration interpretiert werden. Er geht ausschließlich darauf zurück, dass die Bevölkerung aus diesen Ländern stark gewachsen ist. Denn die Zahl der Beschäftigten aus diesen Ländern ist im gleichen Zeitraum von etwa 80.000 auf etwa 130.000 gestiegen. Bis Oktober 2018 hat sie sich sogar mehr als vervierfacht: auf knapp 370.000 Personen (BA 2019a). Seit Sommer 2016 steigt auch die Beschäftigungsquote wieder an, im Oktober 2018 lag sie bei 32,3 Prozent.²⁰¹ Die Zahl der arbeitssuchenden Flüchtlinge²⁰² liegt allerdings mit knapp 460.000 im November 2018 immer noch sehr hoch; knapp 180.000 dieser Personen waren arbeitslos. Etwa 900.000 Flüchtlinge erhielten Leistungen nach dem SGB II (BA 2018b).

Darüber hinaus zeigen sich erhebliche regionale Unterschiede: Die Erwerbstätigenquote von Personen aus den Hauptherkunftsländern von Asylsuchenden²⁰³ lag 2017 in den ostdeutschen Bundesländern (ohne Berlin) nur halb so hoch wie in den westdeutschen Bundesländern (19,3 % gegenüber 39,1 %; Statistisches Bundesamt 2018k; vgl. Holtemöller 2017).

❗ Insgesamt lassen die Daten erkennen, dass die in den letzten Jahren Zugewanderten am Arbeitsmarkt Fuß fassen. Bei jenen aus Rumänien und Bulgarien ist die Erwerbstätigkeit trotz saisonaler Schwankungen recht hoch; dasselbe gilt für Zugewanderte aus den Westbalkanstaaten. Flüchtlinge kommen erst zeitversetzt auf dem Arbeitsmarkt an, aber auch hier zeigt sich bereits ein positiver Trend. Erfahrungen aus der Vergangenheit legen nahe, dass Flüchtlinge mehr Zeit benötigen als andere Zuwanderergruppen, bis sie in den Arbeitsmarkt eintreten (Salikutluk/Giesecke/Kroh 2016; Brücker/Hauptmann/Sirries 2017: 4–5). Erst nach etwa fünfzehn Jahren entspricht ihre Arbeitsmarktbeteiligung der von anderen Zuwanderergruppen.²⁰⁴

Vielfältige Herausforderungen: Migrantinnen am Arbeitsmarkt

Frauen stehen am deutschen Arbeitsmarkt vor besonderen Herausforderungen. Ihre Erwerbsbeteiligung war zumindest in Westdeutschland traditionell niedrig; heute liegt sie etwa 9 Prozentpunkte unter der der Männer. 27 Prozent der erwerbstätigen Frauen arbeiten weniger als 21 Stunden pro Woche, u. a. weil sie häufig Kinder oder pflegebedürftige Angehörige betreuen.²⁰⁵ Außerdem arbeiten Frauen seltener als Männer in Führungspositionen und verdienen im Schnitt weniger (Statistisches Bundesamt 2018d; 2018j).²⁰⁶

Für Frauen mit Migrationshintergrund gilt all dies in verstärkter Form. Sie sind noch seltener erwerbstätig als Frauen ohne Zuwanderungsgeschichte, obwohl ihre Erwerbsbeteiligung in den letzten Jahren gestiegen ist (Tab. B.3). Sie sind häufiger geringfügig beschäftigt, arbeiten häufiger in Teilzeit und verdienen weniger als einheimische Frauen (Statistisches Bundesamt 2018d; 2018j; zum Bruttostundenlohn vgl. Beyer 2017: 9–10).²⁰⁷ Geflüchtete Frauen sind besonders selten erwerbstätig – vor allem, wenn sie kleine Kinder haben (Brücker et al. 2019: 11–14; Liebig 2018: 19–22; s. auch Kap. B.2.5).

Diese Unterschiede lassen sich zum Teil mit der Qualifikation erklären: Von den Migrantinnen der ersten Generation zwischen 25 und 65 Jahren hat über ein Drittel keinen berufsqualifizierenden Abschluss (Frauen ohne Migrationshintergrund: 10 %; Statistisches Bundesamt 2018d). Allerdings sind auch 22 Prozent von ihnen Akademikerinnen. Diese arbeiten häufiger als männliche Zugewanderte unter ihrer Qualifikation. Wie Langzeitstudien gezeigt haben, bewirkt die Migration bei ihnen einen tieferen Einschnitt in die Berufslaufbahn, der länger andauert als bei zugewanderten männlichen Hochqualifizierten (Jungwirth 2017). Von allen zugewanderten Frauen mit Hochschulabschluss arbeitete 2017 weniger als die Hälfte (47,7 %) als Führungskraft, in einem akademischen oder in einem anderen hoch qualifizierten Beruf²⁰⁸ (Männer: 65,1 %, Statistisches Bundesamt 2018j).²⁰⁹

201 Brücker (2018) setzt die steigende Zahl der Beschäftigten aus den acht genannten Ländern zwischen Ende 2014 und Juni 2018 ins Verhältnis zum Anstieg der Bevölkerung im selben Zeitraum, um den Anteil der Flüchtlinge zu ermitteln, die seit 2015 zugezogen sind und eine Beschäftigung gefunden haben. Er kommt so auf eine Quote von 28,3 Prozent. Bis Ende 2018 rechnet er mit einem weiteren Anstieg auf 33 bis 36 Prozent.

202 Dies umfasst Personen mit einer Aufenthaltsgestattung, einer Aufenthaltserlaubnis nach §§ 18a, 22–26 AufenthG oder einer Duldung.

203 Ohne Eritrea und Somalia.

204 Dies deckt sich mit den Erfahrungen in anderen OECD-Ländern; s. z. B. Chin/Cortes 2016; Bakker/Dagevos/Engbersen 2017; Fasani/Frattini/Minale 2018; OECD 2017: 23–24.

205 Nur 8 Prozent der Männer arbeiten weniger als 21 Wochenstunden.

206 Der durchschnittliche Bruttostundenlohn von weiblichen Beschäftigten lag 2014 21,9 Prozent unter dem von männlichen Beschäftigten (sog. *Gender Pay Gap*). Etwa drei Viertel dieses Unterschieds lassen sich auf Faktoren wie Qualifikationsunterschiede, Wirtschaftsbereich und Position zurückführen. Der um diese Faktoren bereinigte Verdienstsunterschied betrug 5,6 Prozent (Finke/Dumpert/Beck 2017).

207 Ähnlich sind die Befunde für die meisten EU-Staaten (OECD/EU 2019: 147–177).

208 Gemäß der *International Standard Classification of Occupations* (ISCO-08), s. Fn. 211.

209 Von den Akademikerinnen ohne Migrationshintergrund arbeiteten rund drei Viertel (76,4 %) in einer entsprechenden Position; bei den Männern waren es 83,7 Prozent. Dass zugewanderte Frauen anteilig seltener entsprechend ihrer Qualifikation beschäftigt sind, hängt aber auch damit zusammen, dass knapp 30 Prozent von ihnen gar nicht arbeiten (Akademikerinnen ohne Migrationshintergrund: 11,3 %). Von den erwerbstätigen hoch qualifizierten Zuwanderinnen arbeiteten rund zwei Drittel (67,3 %) in entsprechenden Berufen.

Bei Migrantinnen kommen geschlechtsspezifische Herausforderungen – etwa die mangelnde Vereinbarkeit von Beruf und Familie – und zugewanderungsbedingte Faktoren zusammen. Die Migration bedeutet häufig (zunächst) einen Rückschritt in der Erwerbsbiografie, u. a. weil Sprachkenntnisse und Netzwerke fehlen, die im Herkunftsland erworbenen Kompetenzen nicht oder nur unvollständig auf die Anforderungen des deutschen Arbeitsmarkts übertragen werden können oder Berufsabschlüsse nicht anerkannt werden. **❶ Durch diese Kombination aus zugewanderungsbedingten und geschlechtsspezifischen Faktoren sind Migrantinnen auf dem Arbeitsmarkt schlechtergestellt – sowohl gegenüber Frauen ohne Zuwanderungsgeschichte als auch gegenüber zugewanderten Männern.**²¹⁰ Die zugewanderungsbezogenen Faktoren betreffen vor allem die erste Generation. In der zweiten Generation liegt das Erwerbsprofil näher an dem der einheimischen Frauen (vgl. Diehl/Granato 2018; Schacht/Matzing 2018: 276–277; Fleischmann/Höhne 2013).

B.1.2.2 Anforderungsniveau, Erwerbsstatus und besondere Beschäftigungsformen

❶ Bei den Erwerbstätigen mit wie ohne Migrationshintergrund ist in den letzten fünf Jahren der Anteil derer gestiegen, die in hoch qualifizierten Berufen tätig sind. Erwerbstätige mit Migrationshintergrund arbeiten aber weiterhin seltener als jene ohne Migrationshintergrund in solchen Berufen und verrichten häufiger Hilfstätigkeiten. Dies erklärt sich zum Teil durch das unterschiedliche Qualifikationsniveau. Unabhängig von der Herkunft ist es bei Personen mit einem Berufsabschluss wahrscheinlicher, dass sie in einem qualifizierten Beruf tätig sind. Allerdings bleiben zwischen Personen mit und ohne Zuwanderungserfahrung weiterhin Unterschiede bestehen, selbst wenn man die Qualifikation berücksichtigt: Von den erwerbstätigen zugewanderten Männern, die einen berufsqualifizierenden Bildungsabschluss haben, arbeiten 8 Prozent als Hilfskräfte; bei den Frauen sind es gar 16,1 Prozent (ohne Migrationshintergrund: 2,9 % bzw. 5,0 %). Umgekehrt sind diejenigen mit einem (Fach-)Hochschulabschluss nur zu 76,7 Prozent (Männer) bzw. zu 67,3 Prozent (Frauen)

als Hochqualifizierte tätig (ohne Migrationshintergrund: 89,5 % bzw. 86,1 %) (Statistisches Bundesamt 2018j).²¹¹ Hier dürfte eine Rolle spielen, dass ausländische (Berufs-) Abschlüsse in Deutschland häufig nicht verwertet werden können (vgl. Basilio/Bauer/Kramer 2017). Auch mangelnde Sprachkenntnisse, fehlende oder kleinere Netzwerke und fehlende Vertrautheit mit dem deutschen Arbeitsmarkt können es Zugewanderten erschweren, eine hoch qualifizierte Beschäftigung zu finden. Die zweite Generation, die das deutsche Bildungssystem durchlaufen hat, übt häufiger hoch qualifizierte Berufe aus.

Die Beschäftigungsstatistik der BA (2019c) weist aus, wie sich die Beschäftigten auf vier verschiedene Anforderungsstufen verteilen:²¹² Über ein Drittel der Beschäftigten ohne deutsche Staatsangehörigkeit (36,9 %) war im Juni 2018 als Hilfskraft tätig, knapp die Hälfte (47,4 %) als Fachkraft. Nur eine Minderheit (6,2 bzw. 9,3 %) übte Spezialisten- oder Expertentätigkeiten aus. Bei den deutschen Beschäftigten waren demgegenüber rund 60 Prozent als Fachkraft tätig und jeweils etwa 13 Prozent als Hilfskraft, Spezialist bzw. Spezialistin und Experte bzw. Expertin. Beschäftigte aus den neuen EU-Mitgliedsländern sind überdurchschnittlich häufig in Hilfstätigkeiten vertreten (46,8 %), jene aus Russland und der Ukraine dagegen weit überdurchschnittlich in Expertentätigkeiten (18,7 %).

Von den Beschäftigten aus den wichtigsten Herkunftsländern von Asylsuchenden übte im Juni 2018 fast die Hälfte (49,5 %) Hilfstätigkeiten aus, immerhin 39,9 Prozent waren als Fachkraft tätig und insgesamt etwa 10 Prozent als Spezialisten und Spezialistinnen oder als Expertinnen und Experten. Wie die Branchenverteilung zeigt, sind Flüchtlinge häufig in Segmenten des Arbeitsmarkts beschäftigt, in denen der Anteil gering qualifizierter Arbeitskräfte hoch und die durchschnittliche Entlohnung entsprechend niedrig ist: Über die Hälfte der Beschäftigten (55,0 %) arbeitete in der Gastronomie, der Leiharbeit, der Logistik, im Baugewerbe oder im Bereich der sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen; zu Letzterem zählen u. a. Gebäudereinigung und Wach-/Sicherheitsdienste. Ähnliches gilt für Beschäftigte aus den neuen EU-Mitgliedsländern: 52,7 Prozent von ihnen waren in den

210 Bei geflüchteten Frauen kommen noch die Folgen der erzwungenen Migration hinzu. Liebig (2018) spricht daher von einer dreifachen Benachteiligung.

211 Die Einteilung bezieht sich auf die *International Standard Classification of Occupations* von 2008 (ISCO-08). Als hoch qualifizierte Tätigkeiten sind hier Berufe der Hauptgruppen 1 bis 3 eingeordnet: Führungskräfte, akademische Berufe sowie Techniker bzw. Technikerinnen und gleichrangige nichttechnische Berufe. Zu den qualifizierten Berufen gehören Bürofachkräfte und verwandte Tätigkeiten, Berufe in Dienstleistung und Verkauf, Fachkräfte in Land- und Forstwirtschaft und Fischerei, Handwerks- und verwandte Berufe, außerdem das Bedienen von Anlagen und Maschinen sowie Montageberufe (Berufshauptgruppen 4 bis 8). Hilfstätigkeiten erfordern keine Qualifikation (Berufshauptgruppe 9).

212 Die Einteilung erfolgt nach der Klassifikation der Berufe (KldB 2010) in die Stufen „Helfer“, „Fachkraft“, „Spezialist“ und „Experte“. Eine Tätigkeit als Fachkraft erfordert i. d. R. eine zwei- bis dreijährige Berufsausbildung, jene als Spezialist oder Spezialistin eine Meister- oder Techniker Ausbildung oder einen Fachschul- oder Hochschulabschluss. Experten und Expertinnen haben in der Regel einen Hochschulabschluss (Master, Diplom) oder auch eine Promotion. Geringfügig Beschäftigte sind in den Zahlen nicht berücksichtigt.

genannten Branchen tätig (BA 2019c; vgl. Worbs/Bund 2016: 6–7).²¹³ In diesen Branchen sind Sprachkenntnisse und Ausbildung häufig weniger bedeutsam.

➔ **Für eine nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt ist besonders wichtig, dass Zugewanderte Zugang zu Sprachkursen und Weiterbildung erhalten. Außerdem müssen sie ermutigt werden, ihre Sprachkenntnisse zu verbessern und eine berufliche Ausbildung abzuschließen, damit sie langfristig Tätigkeiten in höher qualifizierten Segmenten des Arbeitsmarkts übernehmen können. Denn bei einer Verschlechterung der Wirtschaftslage werden gerade Zugewanderte in den unqualifizierten Segmenten des Arbeitsmarkts als Erste arbeitslos.**

Beschäftigte im öffentlichen Dienst

Der öffentliche Dienst²¹⁴ ist auf dem Arbeitsmarkt ein besonderes Segment. Inwieweit Menschen mit Migrationshintergrund an diesem Bereich teilhaben, ist ein Indikator für ihre Arbeitsmarktintegration; es zeigt aber auch die interkulturelle Öffnung der staatlichen Institutionen. In diesem Arbeitsmarktsegment hat sich in den letzten Jahren wenig verändert: Von allen erwerbstätigen Zuwanderinnen und Zuwanderern waren 2017 nur 9,0 Prozent im öffentlichen Dienst tätig; dieser Anteil liegt weit unter dem für die Mehrheitsbevölkerung (18,9 %). Rund zwei Drittel der Beschäftigten mit Migrationshintergrund hatten Stellen mit einem hohen Anforderungsprofil; bei den Personen ohne Migrationshintergrund waren es knapp drei Viertel (Statistisches Bundesamt 2018j).

Selbständige

Im Jahr 2017 waren 9,2 Prozent aller erwerbstätigen Zuwanderer und Zuwanderinnen zwischen 25 und 64 Jahren selbständig. Ihre Zahl ist zwischen 2013 und 2017 um 7,4 Prozent gestiegen (Statistisches Bundesamt 2014; 2018d); der Anteil ist aber etwas niedriger als in der Mehrheitsbevölkerung (10,1 %). Rund ein Viertel (24,1 %) der Selbständigen mit Migrationshintergrund stammt aus den neuen EU-Staaten, ein Fünftel (19,3 %) aus den alten EU-Staaten und rund 13 Prozent aus der Türkei. Rund ein Drittel der Selbständigen mit wie ohne Migrationshintergrund sind Frauen (Statistisches Bundesamt 2018j).

Insgesamt gründen Zuwanderinnen und Zuwanderer überdurchschnittlich häufig eigene Unternehmen. Allerdings brechen sie diese Projekte auch überdurchschnittlich häufig wieder ab (Leifels 2017; vgl. Leicht et al. 2017: 28–30). Selbständigkeit ist für sie offenbar zum Teil eine Alternative zu Arbeitslosigkeit, etwa wenn fehlende Qualifikationsnachweise oder Diskriminierung den Eintritt in den Arbeitsmarkt erschweren. Immer mehr Unternehmen werden aber auch von Personen gegründet, die schon im Ausland selbständig waren und sich mit ihrer Unternehmensidee gezielt in Deutschland niederlassen. Diese Gründerinnen und Gründer sind in der Regel hoch qualifiziert und arbeiten in sog. wissensintensiven Bereichen (Leicht et al. 2017: 26–28, 56–58).

Die Unternehmen von Zuwanderinnen und Zuwanderern sind sehr vielfältig, sie liegen keineswegs nur im Bereich traditioneller Dienstleistungen oder ethnischer Nischenökonomien (Leicht/Berwing/Langhauser 2015; vgl. Bijedić et al. 2017). Selbständige aus den klassischen Anwerbeländern und aus Asien (ohne Naher/Mittlerer Osten) arbeiten überdurchschnittlich häufig in den Bereichen Handel und Gastgewerbe. Im Baugewerbe finden sich dagegen vor allem Selbständige aus Mittel- und Osteuropa, besonders aus Polen. Selbständige aus den westlichen Industrieländern, aber auch aus Rumänien sind weit überdurchschnittlich in wissensintensiven Dienstleistungen tätig (z. B. technische und wirtschaftliche Beratung, Kultur- und Medienberufe, Finanzdienstleistungen usw.) (Leicht et al. 2017: 51–55).

Beim Einkommen zeigt sich ebenfalls eine große Bandbreite: Rund 22 Prozent der Selbständigen mit Migrationshintergrund erzielen ein monatliches Nettoeinkommen²¹⁵ von weniger als 1.100 Euro; bei knapp 18 Prozent sind es 3.200 Euro und mehr. Der Median²¹⁶ liegt bei 1.850 Euro und damit höher als bei Erwerbstätigen mit Migrationshintergrund insgesamt (1.600 Euro). Selbst-

213 Von allen ausländischen Beschäftigten arbeiteten 42,5 Prozent in diesen Branchen; bei den Deutschen waren es unter 20 Prozent. Internationale Studien zeigen, dass durch eine Flucht häufig die gesellschaftliche Position erheblich sinkt (für einen Überblick s. Wiedner/Salikutluk/Giesecke 2018: 27–31): Auch Menschen, die im Heimatland einen hohen sozialen Status hatten, arbeiten nach der Flucht oft (zunächst) in statusniedrigen Positionen.

214 Der öffentliche Dienst umfasst alle Personen, die als Beamtinnen und Beamte, Richterinnen und Richter, Soldatinnen und Soldaten oder als Angestellte bei Bund, Ländern, Kommunen und Sozialversicherungen tätig sind. Neben der Verwaltung im engeren Sinne gehören hierzu z. B. öffentliche Schulen und Hochschulen, die Polizei, Kindergärten und Krankenhäuser in öffentlicher Trägerschaft und andere kommunale Einrichtungen und Betriebe mit überwiegend öffentlicher Beteiligung.

215 Das persönliche Nettoeinkommen ist die Summe aller Einkünfte nach Abzug von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen. Einkünfte sind z. B. das Erwerbseinkommen, Gewinne aus selbständiger Tätigkeit, Sozialleistungen, Kinder- und Wohngeld, Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung usw. Zu beachten ist hierbei, dass das Nettoeinkommen aufgrund verschiedener Regelungen insbesondere im Bereich der Einkommenssteuer von verschiedenen Faktoren beeinflusst wird, beispielsweise der Haushaltsgröße oder dem Familienstand. Insoweit sich diese Faktoren zwischen den verschiedenen betrachteten Gruppen systematisch unterscheiden, sind Einkommensunterschiede also teilweise auf diese Faktoren zurückzuführen und nicht auf die Gruppenzugehörigkeit.

216 Der Median ist der Wert, der genau in der Mitte aller beobachteten Werte liegt, d. h. die Hälfte aller Werte liegt darüber, die andere Hälfte darunter.

ständige ohne Migrationshintergrund verdienen mehr: Hier liegt der Median bei einem Nettoeinkommen von 2.150 Euro (Statistisches Bundesamt 2018k; vgl. Sachs et al. 2016: 21–22).

Atypische Beschäftigung und Leiharbeit

Zugewanderte Erwerbstätige arbeiten häufiger Teilzeit und sind häufiger geringfügig beschäftigt als Erwerbstätige ohne Migrationshintergrund.²¹⁷ Sie arbeiten auch häufiger an Samstagen, Sonn- und Feiertagen und im Schichtbetrieb (Statistisches Bundesamt 2018d). Von den Beschäftigten aus den wichtigsten Herkunftsländern von Asylsuchenden war im Oktober 2018 rund ein Fünftel (19,3 %) geringfügig beschäftigt (BA 2019a).

Zu Leiharbeit gibt es keine Statistiken, die eine Unterscheidung nach Migrationshintergrund ermöglichen. Daher muss behelfsweise auf die Staatsangehörigkeit zurückgegriffen werden. Bei den nichtdeutschen Beschäftigten ist der Anteil der Leiharbeiterinnen und Leiharbeiter in den letzten Jahren gestiegen. Im Juni 2018 lag er bei 8,0 Prozent²¹⁸ und damit viermal so hoch wie bei den deutschen Beschäftigten (1,9 %). Besonders bei Staatsangehörigen aus den Hauptherkunftsländern von Asylsuchenden spielt Leiharbeit eine wichtige Rolle: 17,1 Prozent aller Beschäftigten aus diesen Ländern waren im Juni 2018 in diesem Bereich tätig, mit steigender Tendenz (BA 2019c).²¹⁹

Typisch für Leiharbeit sind häufige Wechsel, kurzfristige Beschäftigungen und eher geringe Anforderungen. Zudem ist die Bezahlung schlechter als in regulären Beschäftigungsverhältnissen (BA 2018a). **❗ Leiharbeit kann gering qualifizierten oder ‚arbeitsmarktfernen‘ Personen den Einstieg in den ersten Arbeitsmarkt erleichtern. Der Übergang in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis über den sog. Klebeffekt gelingt jedoch nur wenigen (RWI 2012). ➡ Gerade junge Menschen sollten daher nicht zu rasch in unqualifizierte und unsichere Leiharbeit vermittelt werden, die eine Qualifizierung verhindert. Eine solche ist zwar kurzfristig teurer, aber langfristig weitaus nachhaltiger.**

B.1.2.3 Wirtschaftliche Lage

Erwerbstätigkeit ist für Integration nicht zuletzt deshalb sehr wichtig, weil das damit erzielte Einkommen die Teilhabe in anderen Bereichen überhaupt erst möglich macht.

Einkommen ist gestiegen, aber eine Lücke bleibt

Die Einkommen haben sich bei den Erwerbstätigen mit Migrationshintergrund zwischen 2013 und 2017 positiv entwickelt: Der Anteil der Personen zwischen 25 und 64 Jahren, deren persönliches Nettoeinkommen²²⁰ unter 900 Euro liegt, ist von knapp einem Viertel auf knapp ein Fünftel gesunken. Gleichzeitig ist der Anteil derjenigen, deren Nettoeinkommen 2.000 Euro und mehr beträgt, von rund 26 auf 32 Prozent gestiegen. Bei den Erwerbstätigen ohne Migrationshintergrund haben sich die Einkommensverhältnisse zwischen 2013 und 2017 parallel entwickelt. Die Unterschiede in den Einkommen sind daher unverändert: **❗ Nach wie vor beziehen in der Mehrheitsbevölkerung weniger Personen ein geringes Einkommen und mehr ein hohes Einkommen als in der Bevölkerung mit Migrationshintergrund.** Das Medianeinkommen ist bei den Erwerbstätigen mit Migrationshintergrund zwischen 2013 und 2017 von 1.400 auf 1.600 Euro gestiegen. Bei jenen ohne Migrationshintergrund stieg es im gleichen Zeitraum von 1.600 Euro auf 1.850 Euro (Statistisches Bundesamt 2018k).²²¹

Beim bedarfsgewichteten Nettoeinkommen (sog. Äquivalenzeinkommen)²²² zeigt sich ein ähnliches Bild: Bei fast drei von zehn Personen mit Migrationshintergrund liegt es unter der sog. Armutsrisikoschwelle²²³; in der Mehrheitsbevölkerung ist es gut eine Person von zehn (Statistisches Bundesamt 2018j). Das liegt zum Teil daran, dass Zuwanderer und Zuwanderinnen im Schnitt geringer qualifiziert sind und der Stundenlohn entsprechend niedriger ist. Eine Rolle spielt aber auch, dass sie häufiger Teilzeit arbeiten oder nur geringfügig beschäftigt sind, dass diese Haushalte häufiger von Transferleistungen abhängig sind und dass sie häufiger nur ein Erwerbseinkommen haben.

217 Das gilt für beide Geschlechter; allerdings betrifft es Frauen in beiden Gruppen deutlich stärker als Männer.

218 Ohne geringfügig Beschäftigte.

219 Asylsuchende und Geduldete dürfen grundsätzlich erst in der Leiharbeit tätig werden, wenn sie schon fünfzehn Monate in Deutschland sind. Zudem dürfen sie nur Beschäftigungen aufnehmen, die keine Vorrangprüfung erfordern (§ 32 Abs. 2 Nr. 5 BeschV).

220 Gemeint ist die Summe aller Einkünfte nach Abzug von Steuern und Sozialabgaben, s. Fn. 215.

221 Dabei liegt das Medianeinkommen bei längerer Aufenthaltsdauer und in der zweiten Generation tendenziell etwas höher als bei relativ neu Zugewanderten. Besonders niedrig sind die Einkommen von Asylsuchenden und Flüchtlingen, die seit 2013 zugewandert sind (Goebel/Krause 2018: 246–247).

222 Mit dem Äquivalenzeinkommen lässt sich die wirtschaftliche Situation von Haushalten unterschiedlicher Größe vergleichen. Denn in einem Zwei-Personen-Haushalt sind die Lebenshaltungskosten niedriger als in zwei Ein-Personen-Haushalten. Dazu wird das Netto-Haushaltseinkommen auf alle Mitglieder des Haushalts umgerechnet: Die erste erwachsene Person im Haushalt wird mit 1 gewichtet, jede weitere Person ab 14 Jahren mit 0,5 und jedes Kind unter 14 Jahren mit 0,3 (neue OECD-Skala; vgl. Statistisches Bundesamt 2018d: 12).

223 Diese liegt bei 60 Prozent des Medians aller Nettoäquivalenzeinkommen.

Abhängigkeit von Leistungen der Mindestsicherung

Wenn das Einkommen nicht das soziokulturelle Existenzminimum deckt, hat die betreffende Person Anspruch auf Leistungen der gesetzlichen Mindestsicherung. Dazu gehören Arbeitslosengeld II und Sozialgeld nach dem SGB II, Hilfe zum Lebensunterhalt, Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung nach dem SGB XII sowie Regelleistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) (Bundesregierung 2017b: 565). Der Anteil der Personen, die auf solche Leistungen angewiesen sind – die Mindestsicherungsquote –, ist ein Indikator für die Verbreitung von Armut (Bauer 2018: 127–128; Munz-König 2013). Insgesamt betraf dies Ende 2017 9,2 Prozent der Bevölkerung.²²⁴ **Die Mindestsicherungsquote unterscheidet sich enorm nach Staatsangehörigkeit: 6,6 Prozent der Deutschen bezogen Ende 2017 Leistungen der Mindestsicherung; von den Menschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit waren es 28,0 Prozent.**²²⁵

Bei der Interpretation dieser Zahlen ist zu berücksichtigen, dass viele Personen keine Leistungen beantragen, auch wenn ihre Einkommensverhältnisse sie dazu berechtigen. Simulationsstudien deuten darauf hin, dass etwa ein Drittel bis die Hälfte der Berechtigten keine Leistungen beantragt (s. zuletzt Bruckmeier et al. 2013).²²⁶ Gründe dafür können z. B. Scham oder Angst vor Stigmatisierung sein oder die Erwartung, dass die Leistungen ohnehin gering wären. Einige wissen vielleicht auch gar nicht, dass sie diesen Anspruch haben. Die Mindestsicherungsquote zeigt also nur den Anteil der bekämpften Armut, die sog. verdeckte Armut blendet sie aus.

Große Unterschiede beim Vermögen

Haushalte ohne Migrationshintergrund sind im Schnitt deutlich wohlhabender als jene mit Migrationshintergrund.²²⁷ Das zeigt die Vermögensbefragung der Deutschen Bundesbank von 2014 (das *Panel on Household Finances* (PHF); vgl. Deutsche Bundesbank 2016).²²⁸ Die Ungleichheit zeigt sich entlang der gesamten Vermögensverteilung (Abb. B.7). Haushalte ohne Migrationshintergrund besitzen im Median ein Vermögen²²⁹ von etwa 51.000 Euro. Bei Haushalten mit Migrations-

hintergrund liegt der Median nur bei etwa 13.000 Euro. Darüber hinaus hat etwa ein Drittel der Haushalte mit Migrationshintergrund gar kein Vermögen oder ist verschuldet; bei den Haushalten ohne Migrationshintergrund ist es nur ein Viertel (Schulze 2018).²³⁰

Haushalte mit Migrationshintergrund besitzen vor allem seltener Immobilien (31 %; Haushalte ohne Migrationshintergrund: 43 %). Zudem sind diese im Median weniger wert. Unternehmensanteile besitzen die beiden Gruppen ähnlich häufig (9 bzw. 11 %); bei Haushalten ohne Migrationshintergrund sind sie jedoch im Median mehr als doppelt so viel wert. Bei Sparkonten, Investmentfonds und privater Altersvorsorge zeigen sich ähnliche Unterschiede. Die Verschuldung ist dagegen ähnlich hoch: 42 Prozent der Haushalte ohne und 44 Prozent der Haushalte mit Migrationshintergrund haben Schulden. Der Median beträgt hier 17.000 Euro bei Haushalten ohne und 10.000 Euro bei Haushalten mit Migrationshintergrund. Im Verhältnis zum Gesamtvermögen ist der Schuldenstand also bei Haushalten mit Migrationshintergrund recht hoch (Schulze 2018).

Beeinflusst wird der Vermögensstand bei Haushalten mit und ohne Migrationshintergrund von den gleichen Faktoren: Das Vermögen steigt tendenziell mit dem Alter an; mit dem Renteneintritt verringert es sich dann wieder. Höhere Bildungs- und Berufsabschlüsse gehen einher mit einem größeren Vermögen. Selbständige und Beamtinnen und Beamte haben durchschnittlich die größten Vermögen. Je größer das Vermögen der jeweiligen Gruppe ist, desto stärker unterscheidet es sich zwischen den Haushalten mit und ohne Migrationshintergrund: Haushalte ohne Migrationshintergrund, in denen die befragte Person einen nichtakademischen Berufsabschluss hat, besitzen im Median etwa 40.000 Euro mehr als vergleichbare Haushalte mit Migrationshintergrund. Bei einem akademischen Abschluss steigt der Unterschied auf über 100.000 Euro. In der Altersklasse von 34 bis 44 Jahren beträgt die Abweichung zwischen den Haushalten mit und ohne Migrationshintergrund etwa 46.000 Euro; in der Altersklasse von 55 bis 64 Jahren ist sie mit 82.000 Euro fast doppelt so hoch (Schulze 2018).

224 Eigene Berechnung auf der Grundlage von BA 2019b; Statistisches Bundesamt 2018a; 2018g; 2018h; Angaben jeweils zum 31.12.2017. Als Bezugsgröße diente die Bevölkerungsfortschreibung auf der Grundlage des Zensus von 2011 (Statistisches Bundesamt 2018c).

225 Rechnet man die Asylsuchenden heraus, die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz beziehen, ergibt sich eine Quote von 24,3 Prozent.

226 Hier zeigt sich kein Unterschied zwischen Haushalten mit und ohne Migrationshintergrund.

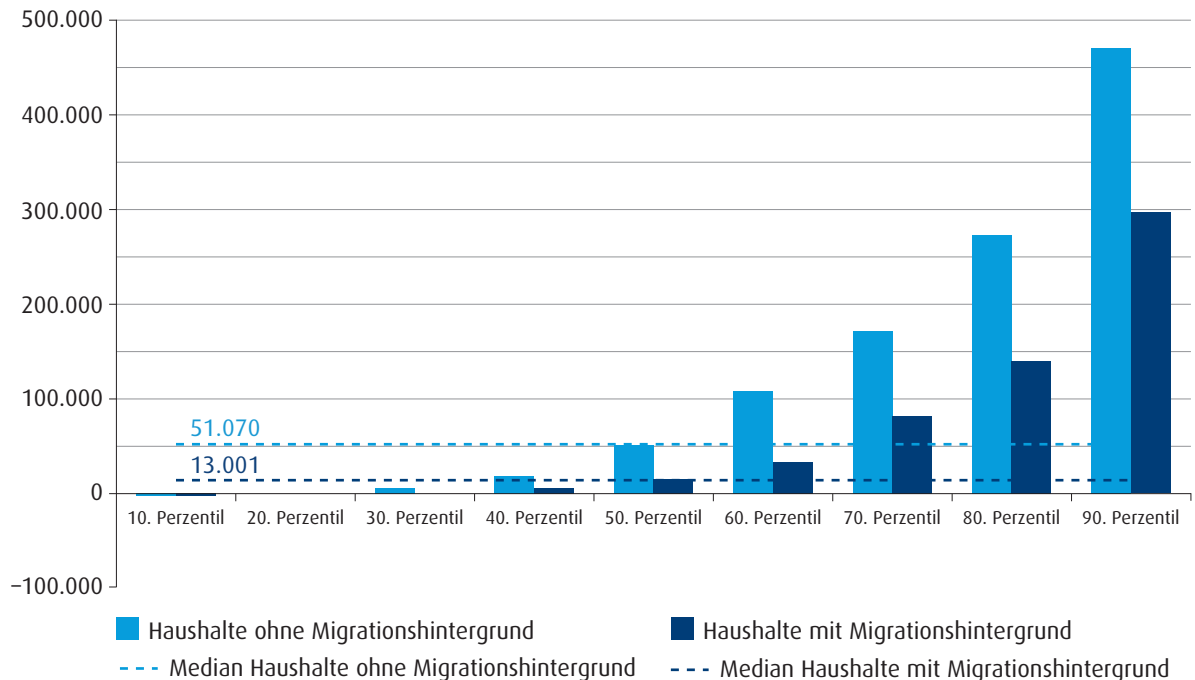
227 Als Haushalte mit Migrationshintergrund gelten hier solche, in denen mindestens ein Partner oder eine Partnerin nicht in Deutschland geboren ist oder mindestens einen Elternteil hat, der im Ausland geboren ist (Schulze 2018: 2).

228 In dieser Auswertung werden die Daten der 2. Welle des *Deutsche Bundesbank Panel on Household Finances* aus dem Jahr 2014 verwendet. Die hier präsentierten Ergebnisse sowie die Analyse stimmen nicht zwangsläufig mit den Ergebnissen und der Analyse des Datenproduzenten überein.

229 Gemeint ist das Nettovermögen der Haushalte, also das Bruttovermögen abzüglich Schulden. Als Vermögen werden sowohl reale Vermögenswerte wie Immobilien oder Unternehmensanteile berücksichtigt als auch finanzielles Vermögen wie Girokonten, Lebensversicherungen oder Wertpapiere.

230 Die Abweichung zwischen den Haushalten ohne und mit Migrationshintergrund lässt sich jedoch nicht damit erklären, dass Letztere häufiger kein positives Vermögen besitzen: Auch wenn man nur die Haushalte mit einer positiven Vermögensbilanz betrachtet, besitzen Haushalte mit Migrationshintergrund im Median deutlich weniger als Haushalte ohne Migrationshintergrund (70.000 gegenüber 121.900 Euro; Schulze 2018: 5).

Abb. B.7 Vermögensverteilung von Haushalten 2014 nach Migrationshintergrund (in Euro)



Lesehilfe: Ordnet man alle Haushalte gemäß ihrem Vermögen an und teilt sie dann in zehn gleich große Gruppen, geben die Perzentile jeweils die Grenzen zwischen den Gruppen an. Die ärmsten 10 Prozent aller Haushalte mit Migrationshintergrund haben ein negatives Vermögen (also Schulden) von mehr als 1.300 Euro. Die reichsten 10 Prozent der Haushalte besitzen ein Vermögen von mehr als 297.000 Euro. Bei den Haushalten ohne Migrationshintergrund beträgt die Grenze -200 Euro bzw. 470.000 Euro.

Quelle: Deutsche Bundesbank Panel on Household Finances 2014; Berechnung: Schulze 2018; eigene Darstellung

Rentenbezug

Im Alter ist die Rente die wichtigste Form des Einkommens. **Erwerbstätige mit Migrationshintergrund befinden sich hier in einer Negativspirale: Sie arbeiten im Schnitt weniger – besonders Frauen –, verdienen weniger und sind häufiger arbeitslos. Dadurch zahlen sie weniger in die Alterssicherungssysteme ein. In der Folge bekommen sie im Alter wiederum weniger Rente** (vgl. Frick et al. 2009). Bei Rentnerinnen und Rentnern mit Migrationshintergrund ist das monatliche Nettoeinkommen²³¹ dementsprechend im Schnitt rund 300 Euro niedriger als bei jenen ohne Migrationshintergrund (1.175 Euro gegenüber 1.478 Euro). Besonders niedrig sind die Renten bei Personen aus der Türkei und der Russischen Föderation: 70 bzw. 77 Prozent von ihnen beziehen weniger als 1.100 Euro (Statistisches Bundesamt 2018j).

Auch der Aufbau privaten Vermögens zur Altersvorsorge ist für Haushalte mit Migrationshintergrund schwieriger: Nur rund jeder dritte hat eine private Altersvorsorge oder Lebensversicherung abgeschlossen, und der Wert

beträgt im Median nur rund 7.000 Euro (Haushalte ohne Migrationshintergrund: 15.000 Euro; Schulze 2018).

B.1.2.4 Ursachen für ungleiche Teilhabe

Der stabile Arbeitsmarkt in den letzten Jahren kam Menschen mit wie ohne Migrationshintergrund zugute. Dennoch bestehen weiterhin deutliche Unterschiede: Personen ohne Migrationshintergrund sind im Durchschnitt etwas häufiger erwerbstätig und seltener erwerbslos, sie erzielen höhere Einkommen, beziehen im Alter höhere Renten und haben häufiger und mehr Bar- und Sachvermögen als Personen ohne Migrationshintergrund. Erwerbstätige mit Migrationshintergrund sind demgegenüber häufiger geringfügig beschäftigt oder in der Leih- oder Saisonarbeit tätig; sie sind häufiger von der staatlichen Mindestsicherung abhängig und arbeiten seltener im öffentlichen Dienst.

Diese Unterschiede haben vielschichtige Gründe. Zu den wichtigsten Faktoren gehören „Einreisezeitpunkt,

231 Gemeint ist die Summe aller Einkünfte nach Abzug von Steuern und Sozialabgaben (s. Fn. 215). Das Einkommen besteht also nicht unbedingt nur aus der staatlichen Rente.

Aufenthaltsdauer, vorhandene oder fehlende, nicht passgenaue oder nicht anerkannte sprachliche, schulische und berufliche Qualifikationen, geringe oder weit zurückliegende Berufserfahrungen, fehlendes Wissen über den deutschen Arbeitsmarkt und seine Berufsstrukturen, reale institutionelle bzw. subjektiv wahrgenommene Diskriminierungen sowie Verdrängungseffekte im Arbeitsmarkt“ (Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration 2016: 172; grundlegend dazu Granato/Kalter 2001; Kalter 2008).

❶ **Schulische und berufliche Bildung ist in Deutschland der entscheidende Faktor für Erfolg auf dem Arbeitsmarkt. Über lange Zeit sind nach Deutschland jedoch vor allem niedrig qualifizierte Personen zugezogen.** Zudem gibt es in den Herkunftsländern von Zuwanderinnen und Zuwanderern häufig kein Ausbildungssystem, das mit dem deutschen vergleichbar wäre. Daher haben überdurchschnittlich viele der Zugewanderten keine formale Berufsausbildung; das verringert ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt. Und da sich geringe Bildung gerade in Deutschland ‚vererbt‘, ist auch bei der zweiten Generation der Bildungsstand im Durchschnitt niedriger als in der Mehrheitsbevölkerung (Nauck/Lotter 2016; s. dazu Kap. B.1.1).

❷ **Selbst Zugewanderte können ihre Abschlüsse und Berufserfahrungen aus dem Herkunftsland oft nur eingeschränkt verwerten. Zusätzlich behindern fehlende Sprachkenntnisse einen beruflichen Aufstieg** (Brücker et al. 2014). Deshalb arbeiten sie häufiger in anspruchslöseren Positionen – mit entsprechend niedrigerem Lohn –, selbst wenn sie die gleiche formale Qualifikation haben. Bei der zweiten Generation verschwinden diese Unterschiede in vielen Herkunftsgruppen – aber nicht in allen (für eine Untersuchung zu Türkei- und Jugoslawienstämmigen s. Diehl/Granato 2018).

❸ **Neben dem ‚Humankapital‘ der Zuwandererbevölkerung spielen aber auch Faktoren aufseiten der Aufnahmegesellschaft eine Rolle. Dazu gehört z. B. Diskriminierung** (vgl. Kap. B.1.3.4). Diese ist zwar auf der individuellen Ebene schwer nachzuweisen. Feldexperimente haben aber gezeigt, dass Personen, die sich auf Arbeitsstellen oder Ausbildungsplätze bewerben, anders behandelt werden, wenn der Name oder das Erscheinungsbild auf einen Migrationshintergrund hinweist (z. B. SVR-Forschungsbereich 2014; Koopmans/Veit/Yemane 2018; Weichselbaumer 2016). Auch ein segmentierter Arbeitsmarkt und (ethnisch) geschlossene soziale Netz-

werke können eine chancengleiche Teilhabe behindern (Kalter/Kogan 2014).²³²

B.1.3 Soziale Integration: Normalität im Alltag

Der SVR versteht unter Integration, dass alle möglichst gleiche Chancen haben, an den zentralen Bereichen der Gesellschaft teilzuhaben (SVR 2010: 21). Das bezieht sich zum einen auf Systeme wie den Arbeitsmarkt oder das Bildungssystem, die in den letzten beiden Kapiteln ausführlich betrachtet wurden. Zum anderen geht es um die Einbindung in das gesellschaftliche Leben. Diese hängt eng mit anderen Aspekten und Bereichen von Integration zusammen. Beispielsweise sind Deutschkenntnisse oft eine Voraussetzung, um soziale Kontakte zu Menschen außerhalb der eigenen Herkunftsgruppe aufzubauen. Umgekehrt können soziale Kontakte zur Mehrheitsbevölkerung den Zugang zum Arbeitsmarkt erleichtern, denn dadurch werden (auch berufliche) Netzwerke erschlossen. Die alltäglichen Erfahrungen in der Einwanderungsgesellschaft sind zudem wichtig für den gesellschaftlichen Zusammenhalt.

Anders als im Bereich der strukturellen oder systemischen Integration lassen sich Aspekte wie Kontakthäufigkeit oder Sprachkenntnisse nicht anhand amtlicher Statistiken untersuchen. Hier muss vielmehr auf Befragungen zurückgegriffen werden. Einblicke können u. a. zwei Datensätze geben: das Sozio-oekonomische Panel (SOEP) (Info-Box 10) und das SVR-Integrationsbarometer (Info-Box 11).²³³ Die Indikatoren, mit denen die soziale Integration gemessen wird, beruhen zumeist auf subjektiven Angaben: Beispielsweise können die Befragten unterschiedlich einschätzen, welche Form von Interaktion als Kontakt gilt und ab wann Kontakte „häufig“ sind. Bei der Einschätzung der Sprachkenntnisse weichen Selbst- und Fremdeinschätzung oftmals erheblich voneinander ab. In ihrer Gesamtheit vermitteln die Ergebnisse dennoch ein differenziertes Bild des Integrationsgeschehens in Deutschland, das die Befunde zur strukturellen Integration ergänzt.

B.1.3.1 Sprachkenntnisse

Sprachkenntnisse sind in fast allen gesellschaftlichen Bereichen eine entscheidende Voraussetzung für Teilhabe

232 Besonders kleine und mittelständische Betriebe besetzen Arbeitsstellen oft über Kontakte. Neu Zugewanderte finden ihre erste Stelle besonders häufig über den Freundes- und Bekanntenkreis (Brücker et al. 2014; für Flüchtlinge: Brücker et al. 2019: 9–10). Wenn diese Netzwerke aber nur Personen der eigenen Herkunftsgruppe umfassen, begünstigt dies einen segmentierten Arbeitsmarkt, in dem sich bestimmte Gruppen in bestimmten Bereichen oder Branchen konzentrieren. Zugewanderte mit deutschen Bekannten finden leichter Zugang zum Arbeitsmarkt als jene, die keine solchen Kontakte haben (Lancee 2012). Erschwert werden solche Kontakte außerhalb der eigenen Herkunftsgruppe z. B. durch segregierte Wohngebiete oder Bildungseinrichtungen.

233 Aufschluss über die Situation von Kindern und Jugendlichen geben darüber hinaus z. B. das Nationale Bildungspanel (NEPS) und der *Children of Immigrants Longitudinal Survey in Four European Countries* (CILS4EU).

Info-Box 10 Das Sozio-oekonomische Panel (SOEP)

Das Sozio-oekonomische Panel ist eine Haushaltsbefragung zur sozioökonomischen Situation der Bevölkerung in Deutschland. Es wird seit 1984 jährlich erhoben und ist als Längsschnittstudie angelegt (Goebel et al. 2018). Die Befragung wird von Kantar Public Deutschland als persönliches oder schriftliches Interview durchgeführt.²³⁴

Bereits 1984 wurden gezielt Haushalte mit einem nichtdeutschen Haushaltsvorstand interviewt (Stichprobe B). Die Stichprobe wurde mehrfach aufgestockt. Dabei wurden mehrmals Zuwanderinnen und Zuwanderer in den Blick genommen: 1994/95 wurde die Stichprobe um 531 Haushalte erweitert, die zwischen 1984 und 1995 zugewandert waren (Stichprobe D). In Zusammenarbeit mit dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) kamen 2013 2.723 Haushalte hinzu, in denen mindestens eine Person zwischen 1995 und 2011 zugewandert war (Stichprobe M1, s. Kroh et al. 2015), und 2015 weitere 1.096 Haushalte, die zwischen 2009 und 2013 zugewandert waren (Stichprobe M2, s. Kühne/Kroh 2017).²³⁵ Bei der Gewichtung der Daten wird berücksichtigt, wie die Stichprobe gezogen wurde; zusätzlich wird die Randverteilung demografischer Haushaltsmerkmale an den Mikrozensus angepasst (Kroh et al. 2018).

Im Jahr 2015 wurden insgesamt 27.108 Erwachsene befragt, davon 8.868 mit Migrationshintergrund (ohne die Befragten der Flüchtlingsstichproben M3 und M4) (Kroh/Schupp 2017: 42). Gefragt wird z. B. nach Einkommen, Erwerbsbiografie und Bildungsstand, aber auch nach subjektiven Aspekten wie Lebenszufriedenheit, Sorgen und Einstellungen. Die Haushalte der Migrationsstichproben M1 und M2 erhielten einen besonderen Fragebogen, der u. a. die Zuwanderungsgeschichte und Erfahrungen in Deutschland erfasste. Die Befragung findet auf Deutsch statt. Es gibt Übersetzungshilfen für Englisch, Polnisch, Rumänisch, Russisch und Türkisch.

(vgl. Esser 2006). Umgekehrt wird das Erlernen der Sprache – abgesehen von Sprachkursen – vor allem durch gesellschaftliche Teilhabe ermöglicht und gefördert: durch Erwerbstätigkeit, den Besuch von Bildungseinrichtungen oder soziale Kontakte.²³⁶ Für Angehörige der Mehrheitsbevölkerung sind die Sprachkenntnisse von Zuwanderinnen und Zuwanderern zudem ein wichtiges Kriterium für Zugehörigkeit (Wike/Stokes/Simmons 2016: 15–16).

Im SVR-Integrationsbarometer bewerten knapp 90 Prozent der befragten Zuwanderinnen und Zuwanderer ihre Sprachkenntnisse als eher gut oder sehr gut (Abb. B.8). Diese Selbsteinschätzung sagt zwar wenig über das tatsächliche Sprachniveau aus, denn die Einzelnen beurteilen Sprachkenntnisse nach unterschiedlichen Maßstäben. Dabei spielen kognitive Fähigkeiten und Persönlichkeitsmerkmale wie Selbstbewusstsein oder Ängstlichkeit eine Rolle, aber auch Faktoren wie sozia-

le Erwünschtheit (vgl. Edele et al. 2015; Ross 1998).²³⁷

Die Bewertung gibt jedoch Hinweise darauf, wie gut die Befragten aus ihrer Sicht im Alltag zurechtkommen: ob sie den Eindruck haben, dass ihre Sprachfähigkeiten (für ihre Ansprüche) ausreichen, oder ihr Handeln dadurch eingeschränkt sehen. Die Ergebnisse legen nahe, dass jene rund 45 Prozent, die ihre Deutschkenntnisse als sehr gut einschätzen, sich nicht oder kaum eingeschränkt fühlen; weitere rund 45 Prozent tun dies nur in geringem Maß. Gut 10 Prozent der Befragten schätzen ihre eigenen Deutschkenntnisse aber als eher schlecht oder sehr schlecht ein. Dabei sprechen Spät-/Aussiedlerinnen und Spät-/Aussiedler tendenziell besser Deutsch, Türkeistämmige tendenziell schlechter.

Im SOEP zeigt sich ein ähnliches Bild: Rund drei Viertel der Befragten bewerten ihre Sprachkenntnisse als gut oder sehr gut (Liebau 2018; vgl. Schacht/Matzing 2018:

234 Die Interviews werden größtenteils als computergestützte Face-to-Face-Interviews (CAPI) durchgeführt. Bei den Stichproben M1 und M2 gilt dies für alle Interviews. In anderen Stichproben erfolgen die Befragungen zum Teil auch schriftlich (PAPI) oder per Post.

235 Auch die anderen Stichproben enthalten Haushalte mit Migrationshintergrund; s. dazu Liebau/Tucci 2015: 4–12. 2016 und 2017 wurden zudem mehrere Tausend Flüchtlinge neu befragt, die zwischen Januar 2013 und Januar 2016 (Stichproben M3 und M4) bzw. zwischen Februar und Dezember 2016 (Stichprobe M5) nach Deutschland zugewandert waren (s. Brücker/Rother/Schupp 2018). Diese Stichproben werden in die folgende Auswertung nicht einbezogen.

236 Teilhabe in diesen Bereichen bietet zum einen Gelegenheiten, Deutsch zu sprechen. Zum anderen erhöht sie auch die Motivation dazu. Dies sind zwei der drei wichtigsten Faktoren für den Zweitspracherwerb. Der dritte ist Effizienz, die sich vor allem auf individuelle Merkmale bezieht. Vgl. Kristen/Mühlau/Schacht 2016; Scheible/Rother 2017.

237 Zudem können schriftliche und mündliche Sprachfähigkeit voneinander abweichen. Solche Unterschiede werden mit der Selbsteinschätzung nicht erfasst.

Info-Box 11 Das SVR-Integrationsbarometer

Das SVR-Integrationsbarometer wird seit 2010 alle zwei Jahre erhoben; seit 2016 sind die Erhebungen bundesweit repräsentativ. Es befragt Menschen mit und ohne Migrationshintergrund zu ihren Erfahrungen im Integrationsalltag. Für die letzte Erhebung wurden zwischen Juli 2017 und Januar 2018 insgesamt 9.298 Personen interviewt: 2.720 Personen ohne Migrationshintergrund, 1.438 Spät-/Aussiedlerinnen und Spät-/Aussiedler, 1.479 Türkeistämmige, 1.532 Zuwanderinnen und Zuwanderer aus einem EU-Land und 1.760 Personen mit einem Migrationshintergrund aus der „übrigen Welt“. Zusätzlich wurden 369 Flüchtlinge interviewt, die nach 2014 nach Deutschland eingereist sind.²³⁸

Die Befragung wurde telefonisch durchgeführt, und zwar sowohl über das Mobil- als auch über das Festnetz. Hierfür wurde der Telefonnummernpool des Arbeitskreises Deutscher Markt- und Sozialforschungsinstitute e. V. genutzt. In jedem Haushalt wurde eine mindestens 15-jährige Person befragt, die nach dem *Last-Birthday*-Verfahren zufällig ausgewählt wurde. Zweisprachige Interviewer und Interviewerinnen führten die Befragung auf Deutsch, Englisch, Türkisch, Russisch, Farsi oder Arabisch durch. Die Fragebögen wurden zuvor einem umfangreichen Pretest unterzogen und anschließend unter Feldbedingungen getestet. Die Befragung wurde von der BIK Aschpurwis + Behrens GmbH durchgeführt.

Die Ergebnisse werden anhand ausgewählter soziodemografischer Merkmale (u. a. Bildung, Alter, Geschlecht, Erwerbsstatus) auf der Basis einer Sonderauswertung des Mikrozensus gewichtet. Außerdem wird jede der fünf Herkunftsgruppen gemäß ihrem Anteil an der Gesamtbevölkerung gewichtet. Auf diese Weise wird die Zusammensetzung der Stichprobe an die Verhältnisse in der Grundgesamtheit angepasst. Ein Überblick über die Ergebnisse wurde im September 2018 veröffentlicht (SVR 2018a). Ein Methodenbericht ist auf der SVR-Homepage abrufbar.

277). Allerdings wurde hier eine fünfstufige Skala vorgegeben; darum sind die Ergebnisse mit denen des SVR-Integrationsbarometers nicht direkt vergleichbar.²³⁹

Wer schon länger in Deutschland lebt, schätzt die eigenen Deutschkenntnisse tendenziell besser ein: Befragte, die erst in den letzten fünf Jahren zugewandert sind, beurteilen ihre Deutschkenntnisse nur zu rund 13 Prozent als sehr gut. Zugewanderte, die seit fünf bis zehn Jahren im Land leben, tun das mehr als doppelt so häufig; bei jenen, die schon über zehn Jahre hier leben, ist der Wert sogar dreimal so hoch (Abb. B.9). Erwartungsgemäß beurteilen Befragte der zweiten Zuwanderergeneration in beiden Datensätzen ihre Deutschkenntnisse deutlich besser als selbst Zugewanderte. Auch das Alter spielt eine Rolle: Jüngere Befragte sprechen nach eigener Einschätzung tendenziell besser Deutsch als ältere.²⁴⁰

Auch für Flüchtlinge liegen erste Befunde vor: Laut der IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten hat sich das Sprachniveau der seit 2013 zugewanderten Flüchtlinge zwischen 2016 und 2017 deutlich verbessert: 2016 gaben nur rund 15 Prozent der Befragten an, gut oder sehr gut Deutsch zu sprechen; Mitte 2017 waren es bereits 31 Prozent.²⁴¹ Auch hier steigen die Sprachkenntnisse tendenziell mit der Aufenthaltsdauer an (Brücker et al. 2019: 5–6).²⁴²

B.1.3.2 Soziale Kontakte

Kontakte zwischen Zuwanderinnen und Zuwanderern und Mehrheitsbevölkerung sind für beide Seiten der Einwanderungsgesellschaft wichtig: Bei der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund können sie helfen, Ängste und

238 Die Flüchtlinge erhielten einen besonderen Fragebogen, dessen Inhalte sich in weiten Teilen vom Hauptfragebogen unterscheiden. Die Ergebnisse zu dieser Gruppe werden in einer eigenen Publikation vorgelegt.

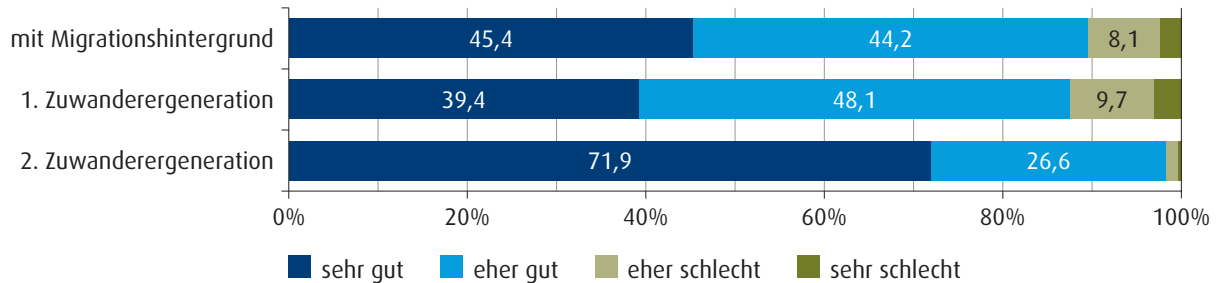
239 Zudem wurden die Befragten im SOEP einzeln nach ihren Fähigkeiten im Sprechen, Lesen und Schreiben gefragt. Die Einschätzungen zu den drei Bereichen liegen nahe beieinander; das Sprechen wird tendenziell am besten bewertet.

240 Zu ähnlichen Ergebnissen für turkeistämmige Zuwanderinnen und Zuwanderer kommt die Untersuchung „Ausgewählte Migrantengruppen in Deutschland“ des BAMF (Schührer 2018: 51–53).

241 Die Anteile beziehen sich nur auf Personen, die zu beiden Erhebungszeitpunkten befragt wurden.

242 Dabei zeigen sich allerdings große Unterschiede nach Geschlecht: Männer berichten über deutlich bessere Sprachkenntnisse als Frauen. Dies liegt vor allem daran, dass Frauen – besonders, wenn sie kleine Kinder haben – seltener Sprach- und Integrationskurse besuchen. Diese wirken sich aber positiv auf die Sprachkenntnisse aus, s. dazu auch Kap. B.2.1 und Kap. B.2.5.

Abb. B.8 Einschätzung der eigenen Deutschkenntnisse 2017/18



Anmerkung: Die Frage lautete: „Wie gut schätzen Sie Ihre deutschen Sprachkenntnisse ein?“ Aufgrund von Rundungen können die Gesamtsummen von 100 Prozent abweichen. Werte unter 3 Prozent sind nicht ausgewiesen.

Quelle: SVR-Integrationsbarometer 2018, gewichtete Daten

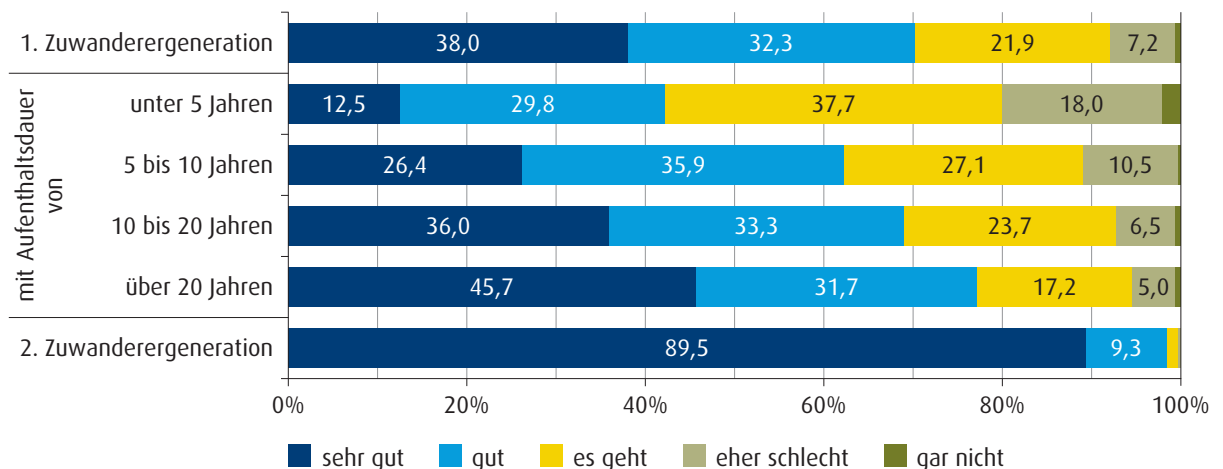
Unsicherheiten in Bezug auf Einwanderung abzubauen, und Solidarität mit denen fördern, die zuvor als fremd gesehen wurden (Pettigrew et al. 2011; Pettigrew/Tropp 2006). Nach der sog. Kontakthypothese schwinden Vorurteile durch persönliche Begegnungen (Allport 1954). Dazu gibt es zwar widersprüchliche Befunde (s. z. B. Jonas 1998). Tatsächlich führen Kontakte nicht automatisch zum Abbau von Vorurteilen. Damit sie dies tun (und nicht etwa Vorurteile verstärken), müssen verschiedene Voraussetzungen erfüllt sein; so müssen sich die Beteiligten z. B. auf Augenhöhe begegnen. Eine aktuelle Metastudie zeigt jedoch, dass die positiven Effekte von sozialen Kontakten überwiegen (Pettigrew/Hewstone 2017).

❗ **Auch das SVR-Integrationsbarometer zeigt, dass die Befragten das Integrationsklima deutlich positiver einschätzen, wenn sie häufig Kontakt zur jeweils anderen**

Gruppe haben (SVR 2018a; ähnlich bereits Weins 2011). Die Kontakthypothese – im oben genannten Sinn – kann somit als ein empirisch abgesicherter Befund der Forschung gelten.

Zugewanderten und ihren Kindern können Kontakte zur Mehrheitsbevölkerung helfen, mit gängigen kulturellen Praktiken des Ziellands und besonders mit der Sprache vertraut zu werden. Im nachbarschaftlichen Kontakt oder in Vereinen können sie Umgangsformen und Deutschkenntnisse anwenden und einüben. Deren Beherrschung ist wiederum ein wichtiger Faktor für erfolgreiche Teilhabe an Bildung und Arbeitsmarkt. Außerdem können soziale Kontakte z. B. helfen, eine Arbeitsstelle zu finden (Lancee 2012). Die Soziologie spricht hier von sozialem Kapital (vgl. Putnam 2000). Sie betont damit, dass soziale Beziehungen und Netzwerke Zugang zu Ressourcen

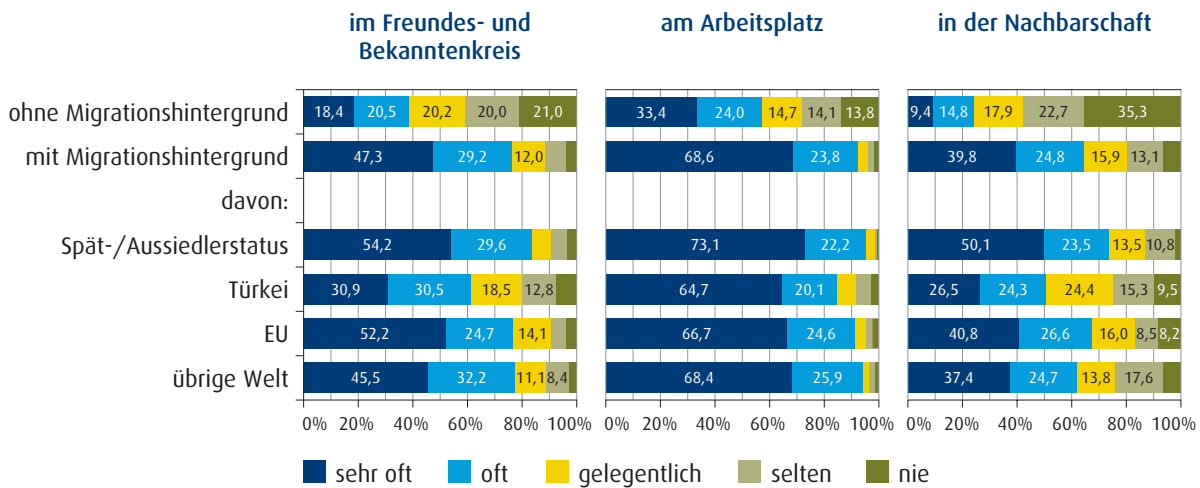
Abb. B.9 Einschätzung der eigenen Deutschkenntnisse (Sprechen) 2015 nach Generation und Aufenthaltsdauer



Anmerkung: Aufgrund von Rundungen können die Gesamtsummen von 100 Prozent abweichen. Werte unter 3 Prozent sind nicht ausgewiesen.

Quelle: SOEP v33.1, gewichtete Daten; Berechnung: Liebau 2018; eigene Darstellung

Abb. B.10 Kontakthäufigkeit 2017/18 nach Bereichen und Herkunftsgruppen



Anmerkung: Die Frage lautete: „Wie häufig haben Sie in Ihrem Freundes- und Bekanntenkreis/an Ihrem Arbeitsplatz/in Ihrer Nachbarschaft Kontakt zu Migranten/Deutschen, falls es dort Migranten/Deutsche gibt?“ Die Kategorie „nie“ beinhaltet auch die Antwortoption „Es gibt keine Migranten/Deutschen dort“. Aufgrund von Rundungen können die Gesamtsummen von 100 Prozent abweichen. Werte unter 8 Prozent sind nicht ausgewiesen.

Quelle: SVR-Integrationsbarometer 2018, gewichtete Daten

eröffnen (z. B. zu Informationen), die sich wiederum auf andere Lebensbereiche positiv auswirken können. **❶ Mit Blick auf Integration ist entscheidend, dass sich das Sozialkapital nicht nur aus der eigenen Herkunftsgruppe speist (sog. *bonding social capital*), sondern vor allem auch aus sozialen Beziehungen zu Angehörigen der Mehrheitsbevölkerung (sog. *bridging social capital*, Putnam 2000: 22–24; vgl. Kalter 2006; Koopmans 2016).** Wie häufig Zugewanderte Kontakt zur Mehrheitsbevölkerung haben, kann also Aufschluss darüber geben, inwieweit sie feste soziale Verbindungen zur Mehrheitsgesellschaft aufbauen konnten. Entsprechend stehen soziale Kontakte bei vielen integrationstheoretischen Ansätzen im Mittelpunkt (vgl. Berry 1997; Esser 2001; Zick 2010: 555–564). Dies verdeutlicht nicht zuletzt, wie wichtig die Mehrheitsgesellschaft für Integrationsprozesse ist: **❷ Zu einem Kontakt oder Austausch gehören immer zwei Seiten. Nicht nur die Zugewanderten, auch die Alteingesessenen müssen aufgeschlossen und bereit sein, aufeinander zuzugehen.**

Wie das SVR-Integrationsbarometer zeigt, pflegen die meisten Zuwanderinnen und Zuwanderer häufig Kontakte zu Menschen ohne Migrationshintergrund. Das gilt besonders für den Arbeitsplatz: Über 90 Prozent der Befragten haben hier nach eigenen Angaben oft oder sehr oft mit Menschen ohne Migrationshintergrund zu tun. Im Freun-

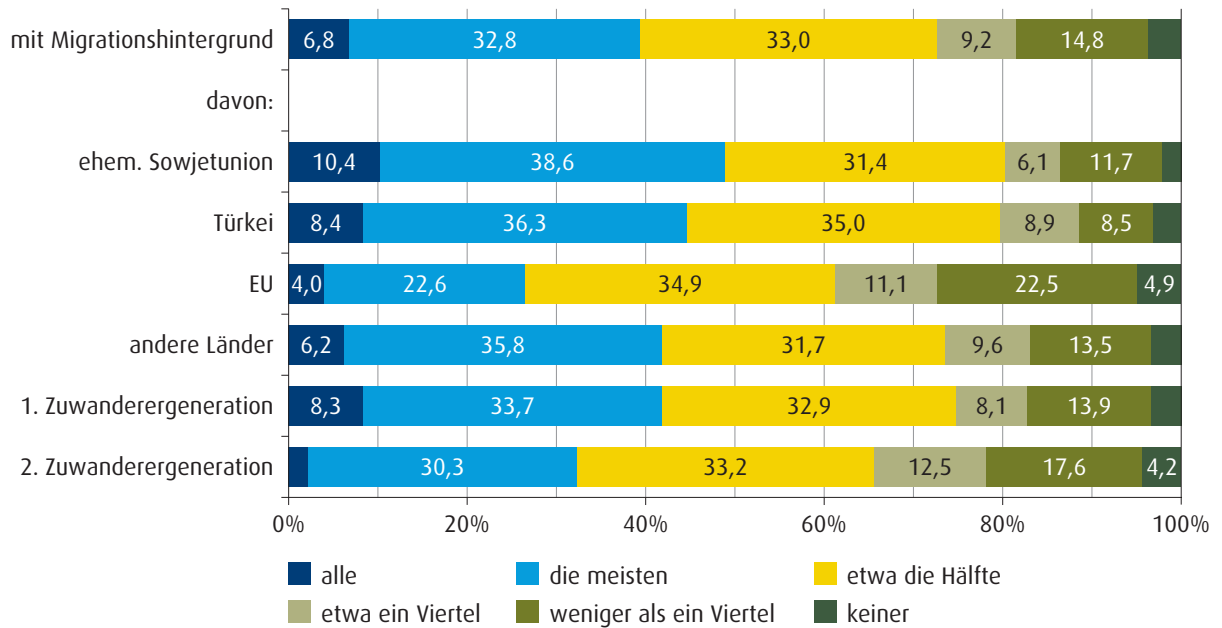
des- und Bekanntenkreis gilt dies für gut 76 Prozent; in der Nachbarschaft sind es rund 65 Prozent (Abb. B.10). Dass Kontakte am Arbeitsplatz häufiger sind als im Privatbereich, liegt nahe: Am Arbeitsplatz ergeben sie sich oft von selbst; die Betroffenen haben meist wenig Einfluss darauf, mit wem sie zusammenarbeiten. Entsprechend zeigen sich hier kaum Unterschiede zwischen den Herkunftsgruppen. Für den Privatbereich und die Nachbarschaft geben Türkeistämmige seltener als andere Gruppen an, dass sie dort sehr oft Kontakt zu Menschen ohne Migrationshintergrund haben. Spät-/Aussiedlerinnen und Spät-/Aussiedler haben dagegen in allen Bereichen überdurchschnittlich häufig Kontakt zu Menschen ohne Migrationshintergrund.²⁴³ Unterschiede zu 2015 lassen sich nicht feststellen – die Intensität der Kontakte erscheint recht stabil.

Menschen ohne Migrationshintergrund geben deutlich seltener an, dass sie oft oder sehr oft Kontakt zu Zuwanderinnen und Zuwanderern haben, als umgekehrt. Auch hier geschieht dies am ehesten am Arbeitsplatz. In der Nachbarschaft hat dagegen über ein Drittel zu Menschen mit Migrationshintergrund gar keinen Kontakt (Abb. B.10).

Betrachtet man Männer und Frauen getrennt, ergibt sich kein einheitliches Bild: Bei den Befragten ohne Migrationshintergrund und jenen aus der EU haben Frauen

243 Diese Unterschiede bleiben auch bestehen, wenn man die Faktoren Bildung, Erwerbsstatus, Alter und Geschlecht kontrolliert.

Abb. B.11 Zusammensetzung des Freundeskreises: Anteil der Freundinnen und Freunde mit nichtdeutscher Herkunft 2013 nach Herkunftsländern



Anmerkung: Die Frage lautete: „Wie setzt sich Ihr Freundeskreis zusammen: Wie viele Ihrer Freunde stammen selbst nicht aus Deutschland oder haben Eltern, die nicht aus Deutschland stammen?“ Befragt wurden nur Teilnehmende der Stichprobe M1 (Info-Box 10). Aufgrund von Rundungen können die Gesamtsummen von 100 Prozent abweichen. Werte unter 4 Prozent sind nicht ausgewiesen.

Quelle: SOEP v33.1, gewichtete Daten; Berechnung: Liebau 2018; eigene Darstellung

in der Nachbarschaft tendenziell etwas häufiger Kontakt zur jeweils anderen Gruppe als Männer; bei Türkeistämmigen ist es umgekehrt.²⁴⁴ Auch am Arbeitsplatz haben türkeistämmige Frauen etwas seltener Kontakt zu Personen ohne Migrationshintergrund als türkeistämmige Männer. Bei den übrigen Herkunftsgruppen zeigen sich hier ebenso wie für den Freundes- und Bekanntenkreis kaum Unterschiede.

Das SOEP enthält weitere Indikatoren für die soziale Integration von Zuwanderinnen und Zuwanderern. Einer davon ist der Anteil der Freundinnen und Freunde mit Migrationshintergrund. In der Erhebung von 2013 gaben knapp 40 Prozent der befragten Zuwanderinnen und Zuwanderer an, dass ihr Freundeskreis ausschließlich oder überwiegend aus Personen besteht, die ebenfalls einen Migrationshintergrund haben.²⁴⁵ Ein gutes Viertel verkehrt dagegen mehrheitlich mit Personen ohne Migrationshin-

tergrund; etwa ein Drittel hat zu gleichen Teilen Freunde und Freundinnen aus beiden Gruppen (Abb. B.11). Personen aus der EU haben tendenziell mehr deutschstämmige Freundinnen und Freunde. Auch bei Zuwanderinnen und Zuwanderern der zweiten Generation ist der Freundeskreis etwas häufiger überwiegend deutschstämmig.

Im SOEP werden Zuwanderinnen und Zuwanderer außerdem gefragt, ob sie in den vergangenen zwölf Monaten von Personen deutscher Herkunft in ihrer Wohnung besucht worden sind oder selbst Personen deutscher Herkunft in deren Wohnung besucht haben. Dies beantworteten in den letzten Jahren jeweils zwischen 86 und 89 Prozent mit Ja. Personen, die schon länger in Deutschland leben, und Jüngere tun dies tendenziell häufiger, ebenso Personen aus der EU. Türkeistämmige besuchen am seltensten Menschen ohne Migrationshintergrund zu Hause.²⁴⁶ Auch hier ist der Kontakt umgekehrt

244 Gleichzeitig berichten türkeistämmige Frauen etwas häufiger als türkeistämmige Männer, dass sie im Kontakt mit deutschstämmigen Personen sehr oder eher positive Erfahrungen gemacht haben.

245 Dabei wurden nur Teilnehmende der Stichprobe M1 befragt, d. h. mehrheitlich Personen, die selbst oder deren Eltern zwischen 1993 und 2009 zugewandert sind (Info-Box 10).

246 Dieser Befund zeigt sich schon seit Beginn der Erhebung; s. Kühnel/Leibold/Mays 2013: 222–224.

deutlich seltener: Von den Befragten ohne Migrationshintergrund gaben 2015 nur 40 bzw. 44 Prozent an, dass sie im vergangenen Jahr Menschen nichtdeutscher Herkunft besucht hatten oder von ihnen besucht worden waren (Liebau 2018).²⁴⁷

Laut SOEP gehören etwa 22 Prozent der Zuwanderinnen und Zuwanderer einem Verein oder einer sonstigen Organisation an; 9 Prozent sind Mitglied in einer Gewerkschaft.²⁴⁸ Gewerkschaften sind schon seit der sog. Gastarbeiterzuwanderung ein wichtiger Ort der Integration (vgl. SVR 2014: 121–123). Entsprechend sind Personen aus der Türkei und der EU – darunter jene aus den klassischen Anwerbeländern – überdurchschnittlich häufig in einer Gewerkschaft, ebenso Zugewanderte, die schon seit über 20 Jahren in Deutschland leben. In der zweiten Generation ist die Mitgliedschaft in Vereinen besonders hoch: Hier ist fast ein Drittel der Befragten aktiv (Liebau 2018).

B.1.3.3 Identifikation und Zugehörigkeit

Ein Gefühl der Zugehörigkeit zu Deutschland setzt i. d. R. voraus, dass man gesellschaftlich teilhat und in soziale Beziehungen eingebettet ist. Als wichtige Kriterien für Zugehörigkeit gelten in Deutschland vor allem erfolgreiche Teilhabe am Arbeitsmarkt (SVR 2016: 33–40)²⁴⁹ und Sprachkenntnisse (Hochman/Davidov 2014; vgl. Wike/Stokes/Simmons 2016: 15–16). Das Zugehörigkeitsgefühl wird daher tendenziell stärker, je länger die Menschen in Deutschland leben (Tucci/Eisnecker/Brücker 2014: 1152–1153). Zugehörigkeit entwickelt sich jedoch nicht geradlinig, und die Identifikation mit dem Herkunftsland sinkt nicht in dem Maße, wie die mit Deutschland steigt. Vielmehr kann eine Person sich auch mehreren Ländern gleichzeitig zugehörig fühlen oder sich auch an ganz anderen Bezugsräumen orientieren – sich etwa als Weltbürger oder Europäerin verstehen (s. z. B. Benet-Martínez/Haritatos 2005; Berry 1997; Heckmann 2015: 195–202).

Laut SVR-Integrationsbarometer fühlen sich weit über 80 Prozent der Zuwanderinnen und Zuwanderer Deutschland eher oder voll und ganz zugehörig (Abb. B.12). Besonders bei Spät-/Aussiedlerinnen und Spät-/Aussiedlern ist das Zugehörigkeitsgefühl nach eigenen Angaben sehr

stark. Etwas weniger ausgeprägt gilt das auch für Zuwanderinnen und Zuwanderer aus der „übrigen Welt“. Bei jenen aus der EU und bei den Türkeistämmigen liegen die Werte niedriger.²⁵⁰ Die zweite Generation fühlt sich Deutschland etwas stärker zugehörig als die erste. Auch fühlen sich die Menschen im Schnitt stärker zugehörig, je länger sie in Deutschland leben.

Die vergleichsweise niedrigen Zustimmungswerte bei Personen aus der EU könnten damit zusammenhängen, dass diese innerhalb der EU Freizügigkeit genießen. Sie können also jederzeit zurück- oder weiterwandern. Wenn der Aufenthalt in Deutschland von vornherein als zeitlich begrenzter geplant ist, werden für die betreffenden Personen womöglich transnationale Verortungen wichtiger und die Verbundenheit mit einem bestimmten Ort weniger bedeutsam. Dafür spricht auch, dass Zugewanderte, die erst kurze Zeit im Land leben, sich besonders wenig zugehörig fühlen. Spät-/Aussiedlerinnen und Spät-/Aussiedler haben demgegenüber immer die deutsche Staatsbürgerschaft; ihre ethnische Identifikation als Deutsche ermöglichte ihnen eine privilegierte Migration.

Im SOEP wurden die Teilnehmenden gefragt, wie sehr sie sich als Deutsche fühlen. Dies ist ein stärkeres Kriterium als die Zugehörigkeit zu Deutschland; entsprechend sind die Zustimmungswerte etwas niedriger (Abb. B.13). Zuwanderinnen und Zuwanderer aus der ehemaligen Sowjetunion fühlen sich am stärksten als Deutsche. In dieser Gruppe dürften viele Spät-/Aussiedlerinnen und Spät-/Aussiedler sein, insofern passt der Befund zu dem des SVR-Integrationsbarometers. Bei den Türkeistämmigen ist die Zustimmung auch hier geringer. Zuwanderinnen und Zuwanderer aus der EU fühlen sich dagegen in der Mehrheit voll und ganz oder überwiegend als Deutsche. Der Unterschied zwischen den Zuwanderergenerationen ist hier noch deutlicher ausgeprägt: In der zweiten Generation fühlen sich fast doppelt so viele voll und ganz als Deutsche wie in der Generation der selbst Zugewanderten. Gegenüber der Erhebung von 2014 sind die Zustimmungswerte 2016 bei den Türkeistämmigen etwas gestiegen, ebenso bei den Zuwanderinnen und Zuwanderern aus „anderen Ländern“ (Liebau 2018).

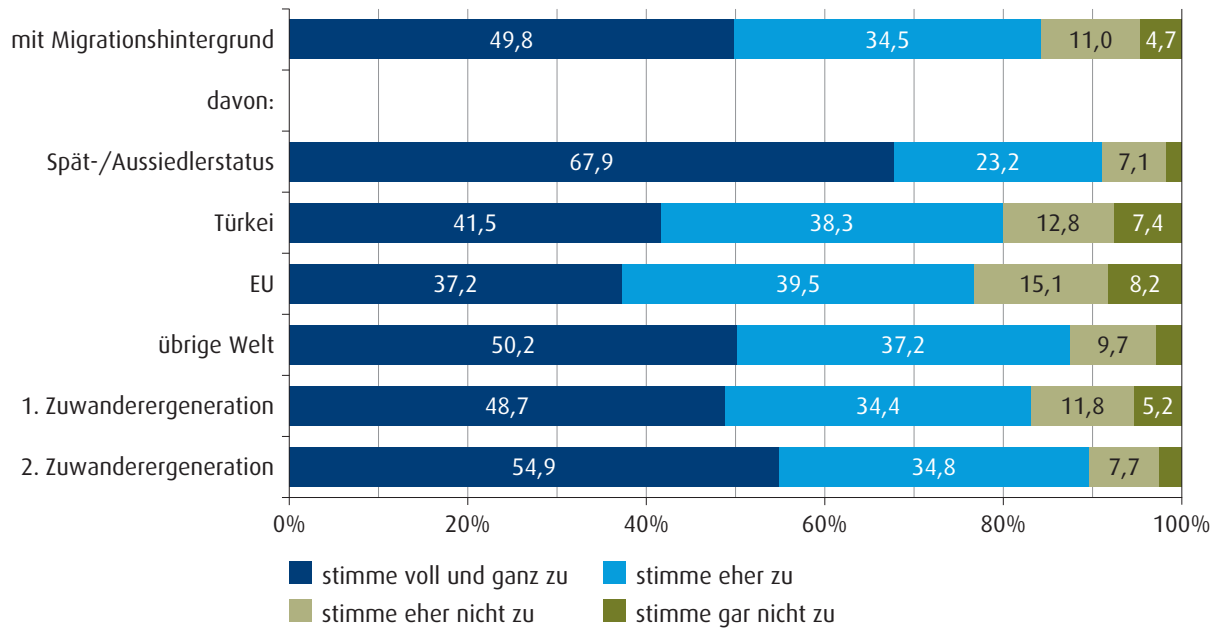
247 Anhand der vorliegenden Daten lässt sich nicht feststellen, ob es an mangelnder Bereitschaft liegt, dass die Mehrheitsbevölkerung zu Menschen mit Migrationshintergrund so wenig Kontakt hat. Dass Angehörige der Mehrheit weniger Kontakt zu Minderheiten haben als umgekehrt, ist grundsätzlich erwartbar. Denn die beiden Gruppen sind unterschiedlich groß; dadurch haben Erstere weniger Gelegenheiten zu Kontakt als Letztere. Dies wird noch dadurch verstärkt, dass Menschen mit Migrationshintergrund in Deutschland regional ungleich verteilt sind.

248 Etwa 12 Prozent der Befragten ohne Migrationshintergrund sind Mitglied in einer Gewerkschaft, rund 40 Prozent in einem Verein oder einer sonstigen Organisation.

249 Wie das SVR-Integrationsbarometer 2016 ergab, ist für die Befragten unabhängig von ihrem Migrationshintergrund ein fester Arbeitsplatz das wichtigste Kriterium dafür, dass jemand zur deutschen Gesellschaft ‚dazugehört‘. Andere Faktoren wie deutsche Vorfahren, christlicher Glaube, in Deutschland geboren zu sein oder die deutsche Staatsbürgerschaft zu haben gelten dagegen als weitaus weniger wichtig.

250 Eine Mehrthemenbefragung des Zentrums für Türkeistudien und Integrationsforschung (ZfTI) kam 2017 für türkeistämmige Zuwanderinnen und Zuwanderer zu sehr ähnlichen Werten, s. Sauer 2018: 17–18; vgl. auch Schührer 2018: 43.

Abb. B.12 Zugehörigkeit zu Deutschland 2017/18 nach Herkunftsgruppen



Anmerkung: Die Befragten sollten angeben, inwieweit sie der Aussage „Insgesamt fühle ich mich Deutschland zugehörig“ zustimmen. Aufgrund von Rundungen können die Gesamtsummen von 100 Prozent abweichen. Werte unter 3 Prozent sind nicht ausgewiesen.

Quelle: SVR-Integrationsbarometer 2018, gewichtete Daten

B.1.3.4 Diskriminierung als Hürde für Teilhabe

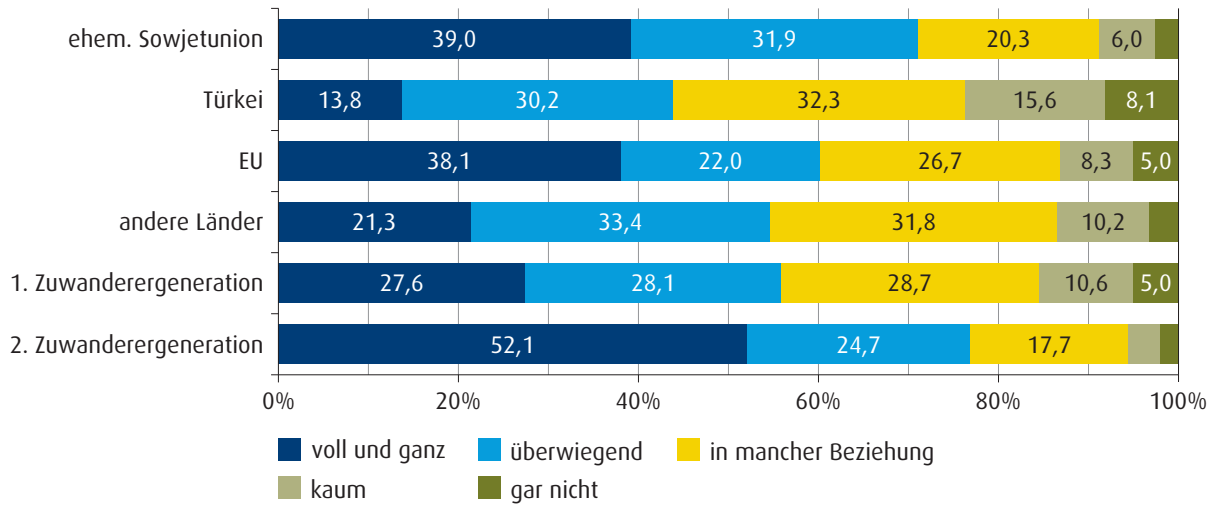
Wenn Menschen wegen ihrer kulturellen, ethnischen oder geografischen Herkunft benachteiligt werden, bedroht das den gesellschaftlichen Zusammenhalt; es widerspricht auch dem Leistungsprinzip moderner Gesellschaften (Scherr 2016: 29). Bei der Messung von Diskriminierung muss zwischen objektiver und subjektiver Benachteiligung unterschieden werden. Objektive Benachteiligung kann durch experimentelle Studien gemessen werden. Solche Studien zeigen beispielsweise, dass Bewerberinnen und Bewerber mit Zuwanderungsgeschichte bei gleicher Qualifikation seltener zu Bewerbungsgesprächen eingeladen werden als Personen ohne Migrationshintergrund (s. z. B. SVR-Forschungsbereich 2014; Weichselbaumer 2016; Koopmans/Veit/Yemane 2018) und dass sie von Jobcentern schlechter informiert werden (Hemker/Rink 2017).²⁵¹ Einige Studien kommen darüber hinaus zu dem Ergebnis, dass manche Lehrenden Schülerinnen und Schüler mit und ohne Migrationshintergrund unterschiedlich beurteilen (z. B. Bonefeld/Dickhäuser 2018; Sprietsma 2013; für eine Übersicht s. Diehl/Fick 2016).

Subjektive Diskriminierung basiert dagegen auf der Wahrnehmung der betreffenden Personen. Dabei geben

die Befragten an, ob sie in einem bestimmten Zeitraum (meist den letzten ein bis zwei Jahren) wegen ihrer Herkunft benachteiligt worden sind. Bei Untersuchungen zur ‚gefühlten Benachteiligung‘ können die Ergebnisse in zwei Richtungen verzerrt sein: Zum einen ist denkbar, dass tatsächliche Diskriminierung von den Betroffenen nicht erkannt und entsprechend nicht wahrgenommen wird; in dem Fall wird das Ausmaß von Diskriminierung unterschätzt. Zum anderen kann es auch überschätzt werden, wenn die Befragten Situationen und Vorgänge als diskriminierend einstufen, in denen gar keine Benachteiligung vorliegt (vgl. El-Mafaalani/Waleciak/Weitzel 2017; SVR-Forschungsbereich 2018a). Studien deuten darauf hin, dass sich subjektiv erlebte Diskriminierung nach Herkunft der Zugewanderten unterscheidet, dass sie tendenziell ansteigt, je länger die Menschen in Deutschland leben, und dass davon häufiger Personen berichten, die höher gebildet sind oder sich stärker mit dem Aufnahmeland identifizieren (sog. Integrationsparadoxon) (El-Mafaalani/Waleciak/Weitzel 2017; Flores 2015; Diehl/Liebau 2017). Letzteres könnte damit zu erklären sein, dass mit der Dauer des Aufenthalts und dem Bildungsniveau auch der Anspruch auf gleichberechtigte Teilhabe steigt. Benachteiligung wird dann eher erkannt

251 Der Migrationshintergrund wird in solchen Studien i. d. R. durch einen entsprechenden Namen signalisiert.

Abb. B.13 Identifikation als Deutsche bzw. Deutscher 2016 nach Herkunftsländern



Anmerkung: Die Frage lautete: „Einmal ganz allgemein gesprochen: Wie sehr fühlen Sie sich als Deutsche?“
Aufgrund von Rundungen können die Gesamtsummen von 100 Prozent abweichen. Werte unter 4 Prozent sind nicht ausgewiesen.

Quelle: SOEP v33.1, gewichtete Daten; Berechnung: Liebau 2018; eigene Darstellung

und als problematisch wahrgenommen.²⁵² Die Perspektive der Betroffenen ermöglicht also einerseits nur bedingt, das allgemeine Ausmaß von Benachteiligung abzubilden. Andererseits kann sie wichtige Hinweise auf gesellschaftliche Konfliktlinien geben.

Welche Bedeutung (erlebte) Diskriminierung für Menschen mit Zuwanderungsgeschichte hat und wie weit sie in Deutschland verbreitet ist, zeigte die #MeTwo-Debatte im Sommer 2018: Unter diesem Schlagwort berichteten zahlreiche Betroffene von Diskriminierungserlebnissen und stießen so eine Debatte über Rassismus und Diskriminierung an. Diese Debatte könnte mittel- und langfristig das Problembewusstsein in der Mehrheitsbevölkerung erhöhen und somit helfen, Diskriminierung vorzubeugen. Inwieweit das geschieht, ist aber noch nicht abzusehen.

Wie subjektive Diskriminierung und Integration zusammenhängen, wurde bisher kaum untersucht. Studien dazu beleuchten zudem meist nur einzelne Aspekte von Integration (vgl. Diehl/Liebau 2017; Uslucan/Yalcin 2012). Internationale Untersuchungen legen nahe, dass erlebte Benachteiligung u. a. negativ mit der psychischen und physischen Gesundheit (Schmitt et al. 2014; Pascoe/Smart Richman 2009; für Deutschland Igel/Brähler/Grande 2010), den schulischen Leistungen (Benner/Crosnoe/

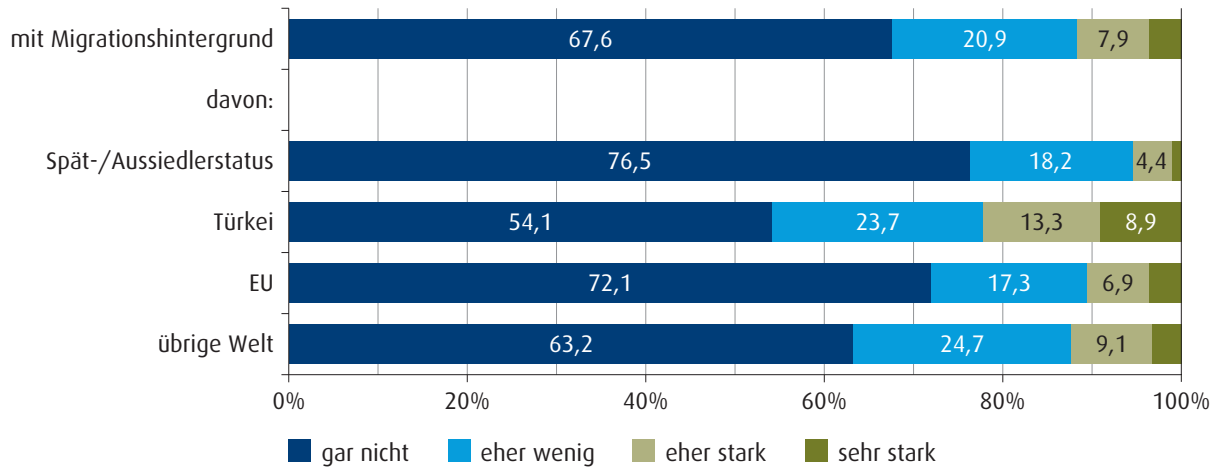
Eccles 2015) und dem Engagement am Arbeitsplatz (Ensher/Grant-Vallone/Donaldson 2001) zusammenhängt.²⁵³ Es kann auch soziale Beziehungen beeinträchtigen, wenn die Betroffenen nach erfahrener Diskriminierung misstrauischer werden oder Kontakte abbrechen (ADS 2017: 334–340).

Im SVR-Integrationsbarometer gaben 2017/18 11,5 Prozent der Befragten mit Migrationshintergrund an, dass sie in den vergangenen zwölf Monaten aufgrund ihrer Herkunft eher stark oder sehr stark benachteiligt worden waren. Weitere rund 20 Prozent fühlten sich eher wenig benachteiligt, etwa zwei Drittel gar nicht (Abb. B.14). Türkeistämmige und Personen aus der „übrigen Welt“ verweisen häufiger auf Diskriminierungserfahrungen als Personen mit Spät-/Aussiedlerstatus und jene aus der EU. Das SOEP liefert ähnliche Befunde: Hier berichteten 2015 knapp 5 Prozent der Befragten, dass sie in den letzten 24 Monaten häufig wegen ihrer Herkunft benachteiligt wurden; rund 20 Prozent fühlten sich selten benachteiligt und rund drei Viertel gar nicht. Auch hier berichteten Türkeistämmige und Befragte aus der „übrigen Welt“ deutlich häufiger von Benachteiligung als Befragte aus der EU oder der ehemaligen Sowjetunion (Liebau 2018; vgl. Schacht/Matzing 2018: 278). Einen Erklärungsansatz

²⁵² Wie Schaeffer (2018) zeigt, steigt die Wahrnehmung von Diskriminierung bei Zuwanderinnen und Zuwanderern mit dem Bildungsstand der Eltern. Das gilt insbesondere für Personen, die selbst einen niedrigen Bildungsabschluss haben. Hier könnten unerfüllte Aufstiegs Erwartungen eine Rolle spielen.

²⁵³ Ein Wirkungszusammenhang in eine Richtung lässt sich dabei nicht eindeutig nachweisen. Es ist auch denkbar, dass sich z. B. psychische Gesundheit und Diskriminierungserleben gegenseitig beeinflussen.

Abb. B.14 Benachteiligung aufgrund der Herkunft 2017/18



Anmerkung: Die Frage lautete: „Sind Sie aufgrund Ihrer Herkunft in den vergangenen fünf Jahren benachteiligt worden?“ Aufgrund von Rundungen können die Gesamtsummen von 100 Prozent abweichen. Werte unter 4 Prozent sind nicht ausgewiesen.

Quelle: SVR-Integrationsbarometer 2018, gewichtete Daten

dazu hat der SVR-Forschungsbereich (2018a) vorgelegt: Personen, die nach eigenen Angaben durch ihr Aussehen oder einen Akzent als zugewandert eingeordnet werden können, fühlen sich häufiger benachteiligt. Das betrifft tendenziell mehr Personen in den beiden genannten Gruppen als z. B. in der Gruppe der Spät-/Aussiedlerinnen und Spät-/Aussiedler. Gegenüber der Erhebung von 2015 hat sich die wahrgenommene Benachteiligung im SVR-Integrationsbarometer etwas verringert, vor allem bei den Türkeistämmigen.

Das SOEP gibt zudem Aufschluss darüber, in welchen Lebensbereichen Diskriminierung erlebt wird: Besonders die Wohnungssuche scheint ein neuralgischer Punkt zu sein;²⁵⁴ ein weiterer ist die Suche nach einem Ausbildungs- oder einem Arbeitsplatz.²⁵⁵ Im Kontakt mit Behörden oder der Polizei, am Arbeitsplatz und in der Schule erleben die Befragten Benachteiligung wegen der Herkunft hingegen seltener.

❗ **Insgesamt zeigt sich, dass die meisten Zuwanderinnen und Zuwanderer in Deutschland nach eigener Einschätzung gut oder sehr gut Deutsch sprechen, häufig Kontakt zu Personen ohne Migrationshintergrund haben und sich Deutschland zugehörig fühlen. Sprachkenntnisse und Zugehörigkeitsgefühl steigen mit der Aufenthaltsdauer; in der zweiten Zuwanderergeneration sind sie deutlich stärker ausgeprägt als in der ersten. Nur eine Minderheit fühlt sich wegen der Herkunft be-**

nachteiligt. Kritische Bereiche sind hier besonders der Wohnungs- und der Arbeitsmarkt.

B.1.4 Einstellungen zu Zuwanderung: Stabilität statt Stimmungsumschwung

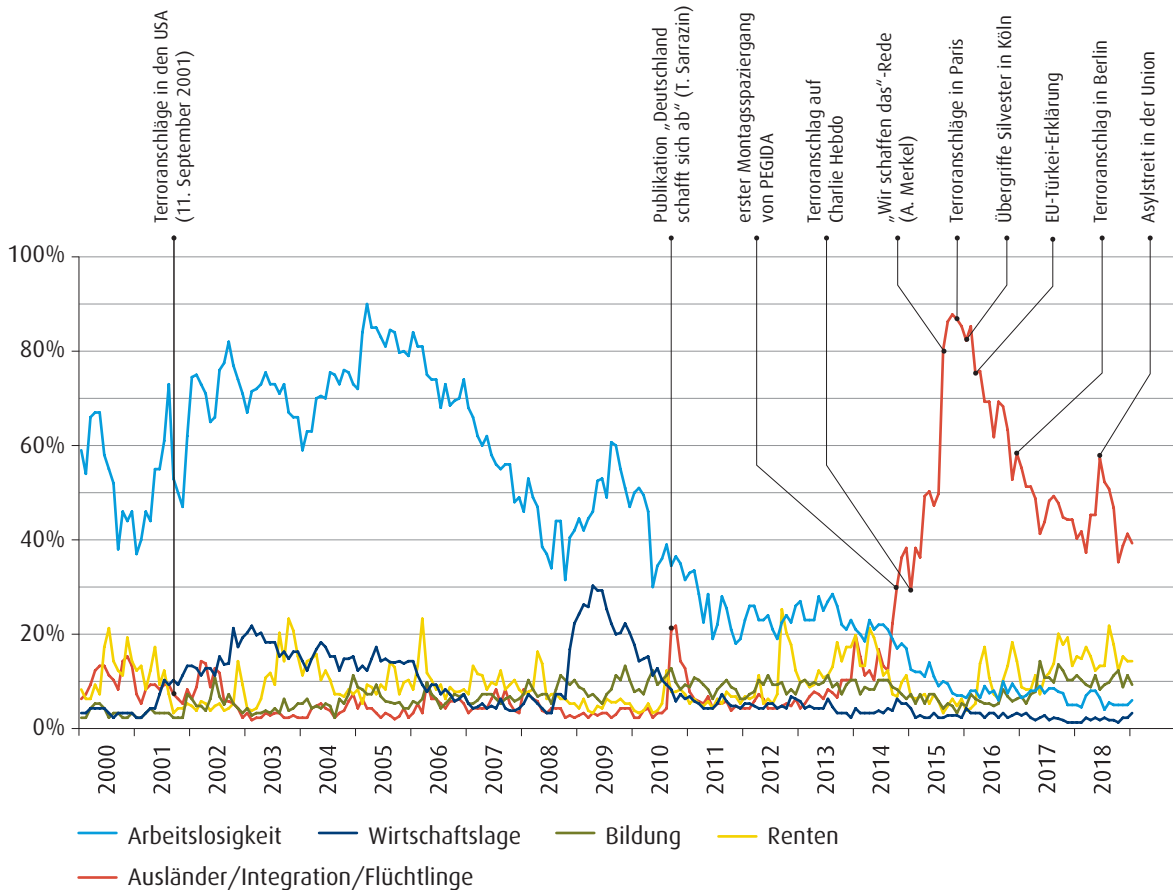
In den Jahren vor 2014 spielten die Themen Zuwanderung und Integration in der öffentlichen Debatte im Vergleich zu den 1990er Jahren eine deutlich geringere Rolle. In Umfragen lagen sie meist weit hinter klassischen deutschen Topthemen wie Arbeitslosigkeit oder Rentenpolitik. Das änderte sich grundlegend, als ab 2014 der Flüchtlingszuzug stark anstieg (s. Kap. A.1.4): Zuwanderungsthemen gewannen an Bedeutung; im Sommer und Herbst 2015 erreichten sie in puncto öffentlicher – und medialer – Aufmerksamkeit ihren vorläufigen Höhepunkt.

Dieses Kapitel untersucht, ob und ggf. wie der stärker Zuzug von Flüchtlingen in den letzten Jahren die Einstellungen der Bevölkerung zu Zuwanderung insgesamt und zu verschiedenen Zuwanderergruppen verändert hat. Dazu betrachtet es u. a. die Medienberichterstattung (s. Kap. B.1.4.1) und die Einstellung der Bevölkerung zu Migration und ihren Teilaspekten in den letzten fünf Jahren (s. Kap. B.1.4.2). Ein Rückblick auf die letzten Jahrzehnte stellt die Befunde in einen größeren Kontext (s. Kap. B.1.4.3).

254 Dies liegt vermutlich auch daran, dass derzeit besonders in den Großstädten Wohnraum knapp und die Konkurrenz entsprechend groß ist (vgl. Prognos 2017; Lebuhn et al. 2017).

255 Für Türkeistämmige kommt Schührer (2018: 48–49) zum gleichen Ergebnis.

Abb. B.15 Wichtigste Probleme in Deutschland 2000–2018



Anmerkung: Die Frage lautete: „Was ist Ihrer Meinung nach gegenwärtig das wichtigste Problem in Deutschland?“ Die Befragten konnten höchstens zwei Probleme nennen. Die eingetragenen Ereignisse dienen der Kontextualisierung, sie sollen keine Kausalität suggerieren.

Quelle: Forschungsgruppe Wahlen: Politbarometer, Forschungsgruppe Wahlen e. V. 2019; eigene Darstellung

B.1.4.1 Die Bedeutung des Themas Zuwanderung

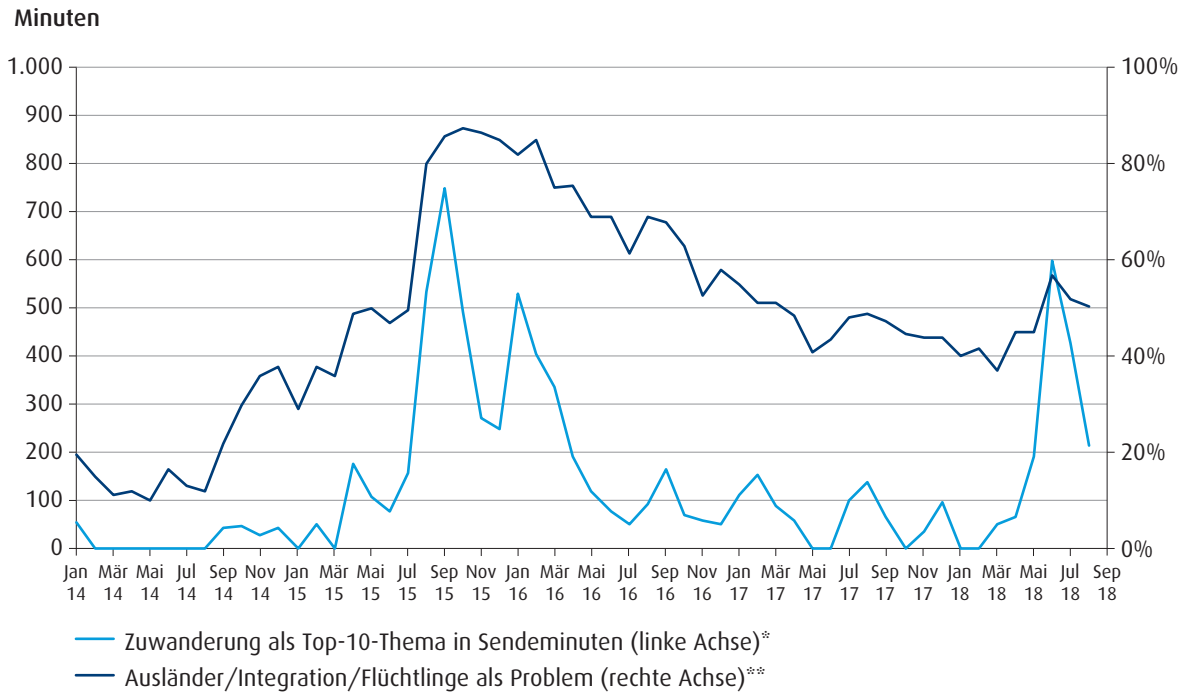
❗ **Verschiedene Meinungsumfragen²⁵⁶ belegen übereinstimmend, dass das öffentliche Interesse am Thema Zuwanderung im Jahr 2015 rapide anstieg** (vgl. z. B. Forschungsgruppe Wahlen e. V. 2019; Frank/Bürkl/Müller 2018; Europäische Kommission 2018f; 2018e; 2018g). Im November 2015 waren laut Forschungsgruppe Wahlen e. V. bis zu 88 Prozent der Befragten der Ansicht, dass die derzeit wichtigsten Probleme in Deutschland im Themenkomplex Ausländer/Integration/Flüchtlinge liegen (Abb. B.15). Dem Thema Arbeitslosigkeit, das in den Jahren zuvor klar dominiert hatte, maßen nur 7 Prozent eine ähnlich hohe Bedeutung bei. Im Laufe des Jahres 2016 sank die Bedeutung, die dem Themenkomplex Auslän-

der/Integration/Flüchtlinge zugemessen wurde, sie pendelte sich aber auf einem deutlich höheren Niveau ein als in den Zeiten vor der sog. Flüchtlingskrise. Durch den Asylstreit in den Unionsparteien und der Großen Koalition wurde der Themenkomplex im Jahr 2018 kurzzeitig wieder wichtiger.

Abb. B.15 zeigt zweierlei: Zum einen erreichte der Themenkomplex Zuwanderung als politisches Problemfeld 2015 klare Höchstwerte. Vorher lag er in der hier dargestellten Befragung meist im einstelligen Prozentbereich. Zum anderen hat dieser Themenkomplex auch dauerhaft an Bedeutung gewonnen. Diese ist zwar in den Jahren 2016 und 2017 wieder zurückgegangen. Trotzdem gelten Aspekte der Zuwanderung in Deutschland nach wie vor für viele als wichtigstes politisches Problem – und

²⁵⁶ Das Kapitel geht nicht darauf ein, inwieweit Meinungsumfragen in der Politik strategisch genutzt werden. Es steht kaum in Zweifel, dass die Messung von Einstellungen Stimmungen nicht nur abbildet, sondern sie auch beeinflusst, etwa in Zeiten des Wahlkampfes.

Abb. B.16 Ausländer/Integration/Flüchtlinge als wichtigstes Problem in Deutschland und Zuwanderung als Top-10-Thema in Fernseh-Hauptnachrichten 2014–2018



Anmerkung: *Untersucht wurden die Tagesschau um 20 Uhr, heute um 19 Uhr, RTL aktuell und die SAT.1-Nachrichten, ab Januar 2017 auch die Tagesthemen und das heute journal. **Die Frage lautete: „Was ist Ihrer Meinung nach gegenwärtig das wichtigste Problem in Deutschland?“ Die Befragten konnten höchstens zwei Probleme nennen.

Quelle: IFEM 2018; Forschungsgruppe Wahlen: Politbarometer, Forschungsgruppe Wahlen e. V. 2019; eigene Berechnung; eigene Darstellung

zwar mit großem Abstand zu ‚klassischen‘ Problemthemen wie Rentenpolitik oder Arbeitslosigkeit.

Das Standard-Eurobarometer der Europäischen Kommission kommt zu ähnlichen Ergebnissen: Auch hier erreichte das Thema Zuwanderung in der zweiten Hälfte des Jahres 2015 Höchstwerte. Bis zu 76 Prozent der Befragten meinten zu diesem Zeitpunkt, Einwanderung sei Deutschlands größtes Problem. Auch hier überstieg der Wert die im selben Zeitraum gemessenen Sorgen über Arbeitslosigkeit um ein Vielfaches (Europäische Kommission 2018e). Aus den Daten des Eurobarometers ist zudem klar zu erkennen, dass die Befragten in Deutschland das Thema Einwanderung vor allem auf der europäischen bzw. der nationalen Ebene ansiedeln (Europäische Kommission 2018f; 2018e). Fragt man nach Problemen, die sie persönlich berühren, erhält dieses Thema weit geringere Werte (Europäische Kommission 2018g).²⁵⁷

Die Rolle der Medien

Bei dem oben dargestellten Bedeutungszuwachs von Zuwanderung ist zu berücksichtigen, wie viel Aufmerksamkeit die Medien dem Thema vor allem in den Jahren 2015 und 2016 gewidmet haben. Die Bevölkerung misst Zuwanderung in jenen Zeiträumen die höchste Bedeutung zu, in denen deutsche Fernseh-Hauptnachrichtenformate vor allem über dieses Thema berichteten (Abb. B.16). Im Zeitraum von April 2015 bis April 2016 waren in neun Monaten Flüchtlinge bzw. Zuwanderung Hauptthema in deutschen Fernsehnachrichten. Bekannte deutsche Nachrichtensendungen im öffentlich-rechtlichen und privaten Fernsehen widmeten dem Thema im August 2015 533 Minuten und im September 2015 750 Minuten Sendezeit (das sind 9 bzw. 12,5 Stunden) (Arlt/Wolling 2017: 325).²⁵⁸ Auch die überregionalen und regionalen deutschen Printmedien und die Onlinemedien befassten

257 Im persönlichen Bereich sind für die Befragten in Deutschland – abgesehen vom Herbst 2015 – steigende Preise, Rente und Gesundheit wichtigere Probleme als Zuwanderung.

258 Zum Vergleich: Das zweite Topthema im August 2015 war die Schuldenkrise in Griechenland; sie erhielt 106 Minuten Sendezeit. Im September 2015 war es der Skandal um den Automobilhersteller Volkswagen mit 96 Minuten Sendezeit (IFEM 2018).

Info-Box 12 Die Flüchtlingszuwanderung in den sozialen Medien

Nachrichten werden zwar zunehmend über soziale Medien konsumiert. Trotzdem sind die wichtigsten Quellen für Informationen weiterhin die traditionellen Leitmedien (Arlt/Wolling 2017; Haller 2017). Eine Analyse der Berichterstattung zur sog. Flüchtlingskrise wäre jedoch unvollständig, wenn sie nicht auch die sozialen Medien berücksichtigte. Diese wurden im Jahr 2015 zunehmend zum Bezugspunkt für Menschen, die Zuwanderung und vor allem dem Zuzug von Flüchtlingen kritisch gegenüberstehen (und teils auch radikale Ansichten vertreten). Dies lag nicht zuletzt daran, dass die Leitmedien darüber anfangs vorwiegend positiv berichteten. Wie empirische Studien zeigen, kann die Debattenkultur in sozialen Medien desintegrierend wirken. Insbesondere ihre Primärnutzer und -nutzerinnen möchten darin oft eher radikalen Ansichten zum Flüchtlingsthema Geltung verschaffen (Arlt/Wolling 2017: 336). In sozialen Medien melden sich aber nicht nur Menschen zu Wort, die flüchtlingsfeindliche Meinungen vertreten. Vielmehr gab es z. B. im Wahlkampf von 2017 auf Facebook zwei weitgehend getrennte Blöcke: Den einen – der deutlich aktiver war – bildeten die Facebookseiten von AfD und Pegida und andere offenkundig flüchtlingskritische Quellen. Den anderen bildeten die Unterstützerseiten für Geflüchtete, die der anderen politischen Parteien und die Seiten wichtiger Medien (Hegelich 2018: 40).²⁵⁹

sich 2015 und 2016 intensiv mit dem Thema Flüchtlinge. Die Tageszeitung Die Welt veröffentlichte dazu zwischen Februar 2015 und Ende März 2016 5.456 redaktionelle Beiträge und Leserzuschriften. Der Tagesspiegel, der im Raum Berlin als Regionalzeitung erscheint, veröffentlichte 6.051 Texte zum Thema (das sind im Schnitt 15,7 Beiträge pro Ausgabe) und Spiegel Online 5.097 Texte. Auch in Onlinemedien wie z. B. Tagesschau.de wurde das Thema Flüchtlinge im Sommer und Herbst 2015 besonders häufig behandelt (Haller 2017: 16–18). **❶ Medienberichterstattung und öffentliche Meinung beeinflussen (und verstärken) sich bekanntlich wechselseitig; das verbietet monokausale Erklärungsansätze. Dennoch dürfte das gestiegene Interesse am Flüchtlingsthema neben dem tatsächlichen Geschehen auch damit zusammenhängen, dass die deutschen Massenmedien darüber so häufig berichtet haben.**

Wie mediale Darstellungen die öffentliche Meinung zu bestimmten Themen beeinflussen, ist schwer zu bestimmen. Denn das Medienangebot ist enorm und die Menschen nutzen nicht immer dieselben Informationsquellen. Bei ihrer Auswahl spielen zunehmend auch soziale Medien eine Rolle (Info-Box 12). Nicht zuletzt ist Meinungsbildung ein vielschichtiger Prozess. Studien haben inzwischen gezeigt, dass das schiere Überangebot und die z. T. unausgewogene Berichterstattung besonders zum Höhepunkt des Flüchtlingszuzugs es mitunter schwer machten, die Geschehnisse zu überblicken (s. dazu Hal-

ler 2017; Berry/Garcia-Blanco/Moore 2016; Arlt/Wolling 2017). **❶ Besonders im Sommer und Herbst 2015 berichteten Leit- und Regionalmedien zwar sehr viel über den Flüchtlingszuzug. Dabei kamen aber vor allem Politikerinnen und Politiker zu Wort. Die Alltagswelt, unmittelbar an der Flüchtlingsaufnahme beteiligte Einrichtungen und Helfergruppen, aber auch kritische Stimmen fanden dagegen kaum Resonanz** (Haller 2017; s. auch Hemmelmann/Wegner 2016). Dadurch gelang es den deutschen Medien nicht, zwischen verschiedenen Grundhaltungen zu vermitteln. Gegen Ende des Jahres 2015 schlug der Ton dann zunehmend ins Kritische um, besonders nach den Terroranschlägen von Paris im November und den Ereignissen der Kölner Silvesternacht.

B.1.4.2 Bewertung von Zuwanderung

Bevor das Interesse am Thema Zuwanderung ab 2015 so stark anstieg, spielten Integrationsthemen und -fragen in Deutschland vor allem an der Schnittstelle von Einwanderungs- und Wirtschaftspolitik eine Rolle. Viel diskutiert wurde beispielsweise über Strategien gegen den Fachkräftemangel. Vertreterinnen und Vertreter von Politik und Wirtschaft versuchten, Deutschland international als attraktives Einwanderungsland für Fachkräfte mit einer ausgeprägten Willkommenskultur zu positionieren. Im Rahmen der medialen Dauerauseinandersetzung mit dem Thema Zuwanderung wurden jedoch ab Herbst

²⁵⁹ Die politischen Parteien waren im Zuge der ‚Flüchtlingskrise‘ in den sozialen Medien sehr aktiv. Hemmelmann und Wegner (2016) haben die sozialen Kanäle von sechs politischen Parteien für den Zeitraum vom 15.08. bis zum 31.10.2015 untersucht. Danach widmeten sich etwa 44 Prozent aller Posts der Parteien dem Thema Flüchtlinge, und sie waren deutlich länger als die Posts zu anderen Themen. Die Posts der AfD und der CSU stachen im untersuchten Zeitraum dadurch hervor, dass sie sich zur Flüchtlingsthematik ablehnend äußerten, während Bündnis 90/Die Grünen den Flüchtlingszuzug besonders stark befürworteten. Insbesondere die AfD konnte zwischen 2015 und 2017 ihre Beliebtheit in den sozialen Medien ausbauen. Dies gelang der populistischen Partei auch dadurch, dass sie die traditionellen Medien als „Lügenpresse“ und „Staatsfunk“ titulierte (Hegelich 2018: 40).

Info-Box 13 Was misst das Item „Sorgen über Zuwanderung“?

Wenn Umfragen die Einstellung zu abstrakten Oberbegriffen wie Zuwanderung messen, ergeben sie einerseits ein weitreichendes Stimmungsbild, das andererseits aber auch etwas ungenau ist. Denn die Befragten könnten z. B. die enorme Zuwanderung von Flüchtlingen anders bewerten als geordnete Arbeitsmigration. Mit dem Sammelbegriff Zuwanderung lassen sich solche Feinheiten nicht messen, denn er fasst verschiedene Aspekte von Zuwanderung zusammen und erzeugt ein Stimmungsbild zu Zuwanderung insgesamt. Allerdings werden die Bewertungen nicht unbedingt genauer, wenn man nach Zuwanderergruppen unterteilt: Mit dem Begriff Flüchtlinge etwa können sich ganz verschiedene Gruppen verbinden, die in Deutschland höchst unterschiedlich bewertet werden, z. B. sog. Wirtschaftsflüchtlinge, politisch Verfolgte oder Kriegsflüchtlinge (GESIS 2018; Forschungsgruppe Wahlen e. V. 2019).

Reflektiert werden muss darüber hinaus, was mit „Sorgen“ verbunden wird: Der Begriff ist nicht einfach damit gleichzusetzen, dass jemand Zuwanderung ablehnt oder sie einschränken will. Auch wer Zuwanderung befürwortet, kann sich diesbezüglich Sorgen machen, etwa darüber, wie mit dem Thema politisch umgegangen wird (Sola 2018: 14). Studien haben ergeben, dass Befragte, die Sorgen über Zuwanderung äußern, sich oft gleichzeitig Sorgen über Ausländerfeindlichkeit und Fremdenhass machen (Jacobsen/Eisnecker/Schupp 2017; Krause/Küpper/Zick 2016: 98–99). Auch dies zeigt, dass Sorgen über Zuwanderung nicht zwingend gleichzusetzen sind mit einer negativen Einstellung dazu oder einer Haltung gegen Zuwanderinnen und Zuwanderer. Darüber hinaus spielen hier auch Persönlichkeitsmerkmale eine große Rolle, etwa allgemeine Ängstlichkeit, die individuell sehr verschieden ist (und besonders bei Älteren stärker auftritt): Ängstliche Menschen sehen Veränderungen in ihrem Umfeld ganz allgemein eher negativ (s. Schmidt-Traub 2011).

2015 zunehmend Stimmen laut, die diese (zeitweise auch unkontrollierte) Zuwanderung kritisierten. Mehrere Meinungsumfragen im Zeitraum um 2015 und 2016 stellten fest, dass die Sorgen über Zuwanderung zunahmen, und im öffentlichen Diskurs war die Rede davon, dass in Bezug auf Flüchtlinge die Stimmung kippe.

Wie Zuwanderung bewertet wird, ist abhängig von zahlreichen Faktoren und Einflüssen. Hierbei spielen Erwägungen über die wirtschaftlichen Auswirkungen von Zuwanderung (vgl. Manow 2018) ebenso eine Rolle wie Fragen der kulturellen Identität, soziodemografische Faktoren (wie Alter, regionale Zugehörigkeit und Bildungsniveau) und eine Reihe weiterer Kriterien, z. B. inwieweit eine Person selbst Kontakt zu Zuwanderinnen und Zuwanderern hat und wie das Thema im politischen und medialen Diskurs gerahmt wird (MEDAM/IfW 2017: 52). Diese – unvollständige – Aufzählung von Einflussfaktoren verdeutlicht, warum die Ankunft oder Anwesenheit von Zuwanderinnen und Zuwanderern das Stimmungsbild in der Bevölkerung nie allein bestimmt. **Während Zuwanderung als Thema in der Wahrnehmung der Bevölkerung unzweifelhaft deutlich an Bedeutung gewonnen hat, ist ihre Bewertung weit weniger eindeutig.**

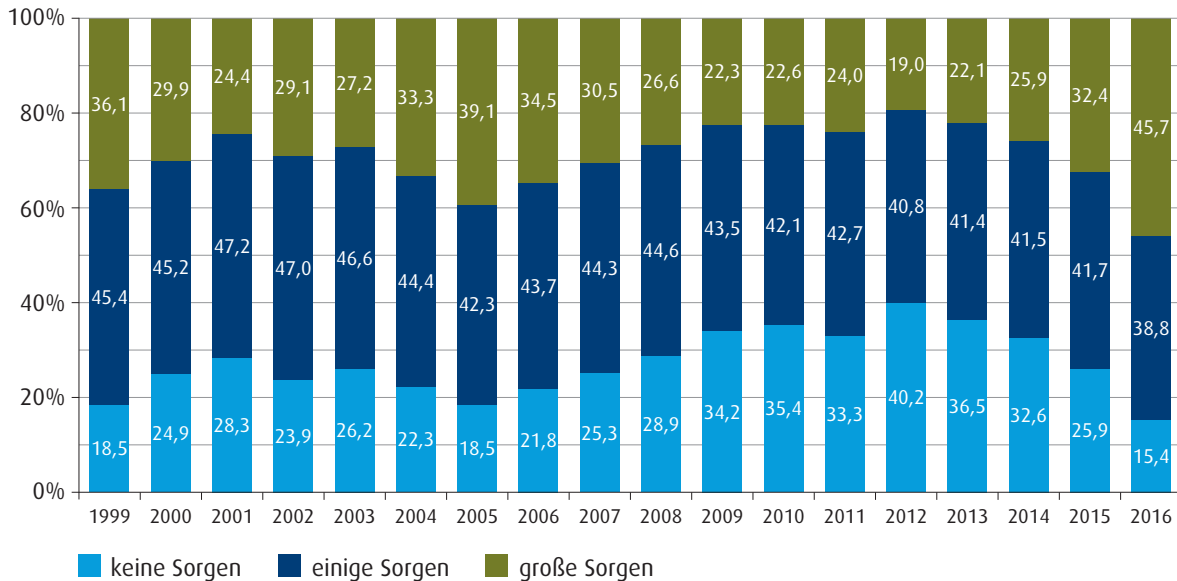
Bewertungen von Zuwanderung allgemein

Laut dem Sozio-oekonomischen Panel (SOEP)²⁶⁰ ist die Zahl der Menschen, die sich über Zuwanderung nach Deutschland große Sorgen machen (Info-Box 13), zwischen 2014 und 2016 sprunghaft gestiegen: 2014 waren es nur rund 26 Prozent der Befragten, 2015 bereits rund 32 Prozent und 2016 sogar knapp 46 Prozent. Die Zahl derer, die sich keine Sorgen über Zuwanderung machen, hat sich im selben Zeitraum mehr als halbiert: Sie fiel von rund 33 Prozent im Jahr 2014 auf rund 15 Prozent im Jahr 2016 (Abb. B.17). Der Vergleich mit früheren Jahren macht allerdings deutlich, dass die Ergebnisse für 2016 nur bedingt als historischer Sonderfall zu werten sind. Zwar werden große Sorgen 2016 mit rund 46 Prozent so häufig genannt wie nie zuvor. Doch auch 1999 und 2005 wurde eine zeitweilige Eintrübung des Klimas gemessen, die sich in den darauffolgenden Jahren wieder relativierte.

Deutlich gewachsen ist der Abstand zwischen Ost und West: 2016 gaben in den neuen Bundesländern rund 57 Prozent der Befragten an, dass sie sich über Zuwanderung große Sorgen machen; in den alten Bundesländern waren es nur rund 44 Prozent (DIW Berlin 2018). Der Abstand hat sich gegenüber 2014 (rund 31 % im Osten und 25 % im Westen) verdoppelt.

260 Zur Methodik s. Info-Box 10 in Kap. B.1.3.

Abb. B.17 Sorgen über Zuwanderung nach Deutschland 1999–2016



Anmerkung: Die Frage lautete: „Wie ist es mit den folgenden Gebieten, machen Sie sich da Sorgen? – über die Zuwanderung nach Deutschland“. Aufgrund von Rundungen können die Gesamtsummen von 100 Prozent abweichen.

Quelle: SOEP, DIW Berlin 2018; eigene Darstellung

Laut einer Studie der Bertelsmann Stiftung haben positive Ansichten dazu, wie sich Zuwanderung allgemein auswirkt, zwischen 2015 und 2017 abgenommen, negative Ansichten dagegen zugenommen (Abb. B.18).²⁶¹ Dabei sehen Befragte in Westdeutschland tendenziell mehr positive Aspekte von Zuwanderung, Befragte in Ostdeutschland dagegen mehr negative. In den letzten Jahren ist allerdings sowohl in den alten als auch in den neuen Bundesländern die Skepsis in Bezug auf Zuwanderung gewachsen. Das tat sie im Westen in Teilaspekten sogar stärker als im Osten; seither ähneln sich die Meinungsbilder in einzelnen Bereichen (Bertelsmann Stiftung 2017: 17). Insbesondere jüngere Menschen unter 30 Jahren sind zu Zuwanderung weniger negativ eingestellt²⁶² und stimmen positiven Effekten stärker zu. Auch bildungsnahe Schichten sehen eher vorteilhafte Auswirkungen (Bertelsmann Stiftung 2017: 18–19).

Wie Abb. B.18 zeigt, sind die positiven Ansichten zwar zurückgegangen, bleiben aber z. T. auf einem hohen Niveau. Trotzdem hat insgesamt die Skepsis bezüg-

lich der Auswirkungen von Zuwanderung zugenommen, und Zuwanderung wird weniger als Lösung für Probleme wie den Fachkräftemangel gesehen.²⁶³ Bereits hier lässt sich mutmaßen, dass dazu auch der öffentliche Diskurs in Deutschland beigetragen hat. Denn die Debatte bezog sich vor allem auf die Gruppe der Flüchtlinge. Die Eintrübung des Meinungsklimas in Bezug auf Zuwanderung, die in den letzten Jahren zu beobachten ist, könnte also auf diese Verengung des Begriffs auf eine einzelne Zuwanderergruppe zurückzuführen sein. Den Chancen, die mit Zuwanderung verbunden sind, wurde weitaus weniger Aufmerksamkeit zuteil.

Auch im *European Social Survey* (ESS) stieg die negative Einschätzung von Zuwanderung 2014/15 leicht an. Ebenso wie im SOEP erscheint die Veränderung jedoch nicht außerordentlich. Vielmehr haben sich langfristige positive Trends bei bestimmten Teilaspekten nach den Jahren 2015 und 2016 fortgesetzt. 2014/15 wurde beispielsweise der wirtschaftliche Beitrag von Zuwanderinnen und Zuwanderern nur geringfügig niedriger

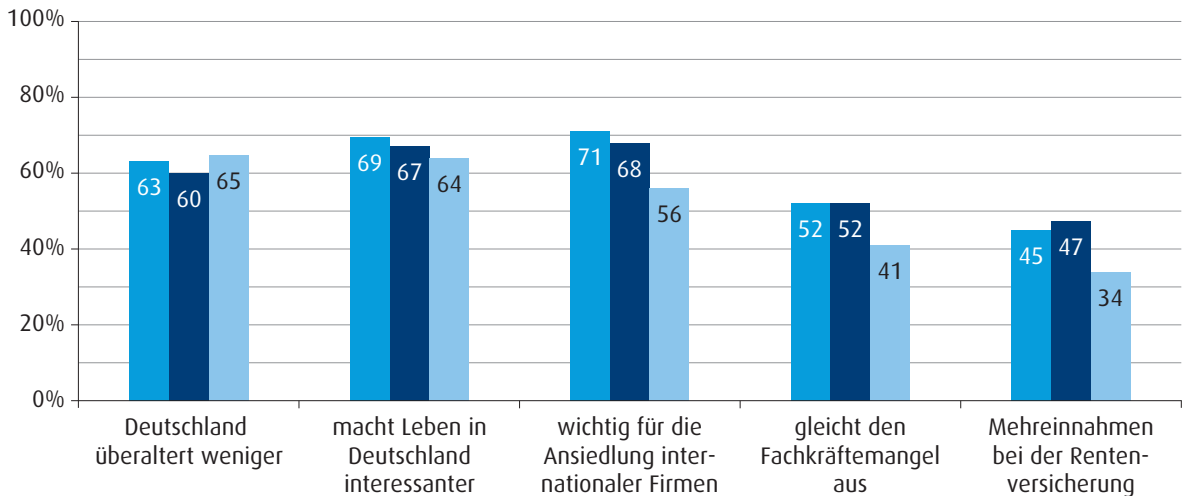
261 In Abb. B.18 werden Daten von Anfang 2015 mit Daten von Anfang 2017 verglichen. Dabei ist zu bedenken, dass die Öffentlichkeit Anfang 2015 gerade erst begann, den verstärkten Zuzug von Flüchtlingen wahrzunehmen.

262 So sieht z. B. bei den unter 30-Jährigen weniger als die Hälfte (44 %) migrationsbedingte Probleme in Schulen; bei den über 60-Jährigen sind es dagegen 76 Prozent (insgesamt 68 %).

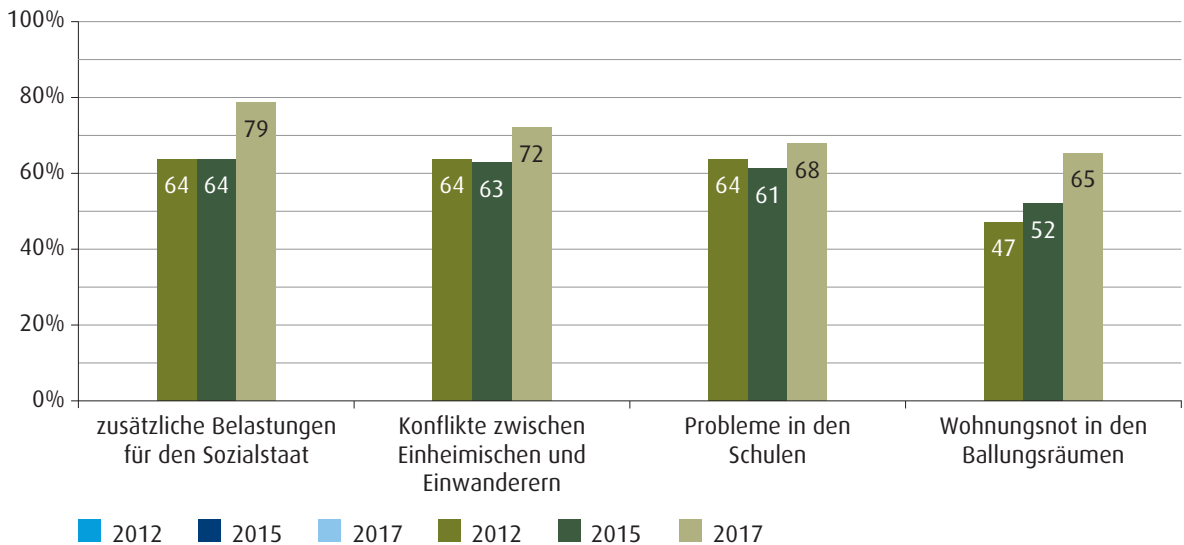
263 Auch laut ARD-DeutschlandTrend ist der Anteil derer gesunken, die mit Zuwanderung eher Vorteile verbinden: Im Sommer 2015 lag er noch bei 45 Prozent, bis Januar 2016 fiel er auf 33 Prozent. Der Anteil derer, die mit Zuwanderung eher Nachteile verbinden, ist im gleichen Zeitraum von 33 auf 50 Prozent gestiegen (Ehni 2017). In der Studie ZuGleich zeigten sich 2015/16 weniger Befragte erfreut darüber, dass Migrantinnen und Migranten sich Deutschland als neue Heimat aussuchen, als 2013/14. In der Erhebung 2018 stieg die Zustimmung aber wieder deutlich an (Zick/Preuß 2019: 13).

Abb. B.18 Mutmaßliche positive und negative Folgen von Zuwanderung 2012, 2015 und 2017

positive Folgen



negative Folgen



Quelle: Bertelsmann Stiftung 2017: 15–17; eigene Darstellung

eingeschätzt als in den Erhebungszeiträumen davor. In den Jahren 2016 und 2017 wurde er bereits wieder etwas besser bewertet; damit setzte sich ein Trend zum Positiven fort, der seit 2004 andauert (Ademmer/Stöhr 2018: 9).²⁶⁴ Die kulturelle Bereicherung durch Zuwanderung wurde 2016/17 ebenfalls niedriger bewertet als in den Jahren davor, aber nicht in einem Maß, das bei dem deutschen Meinungstrend der letzten Jahre ungewöhnlich

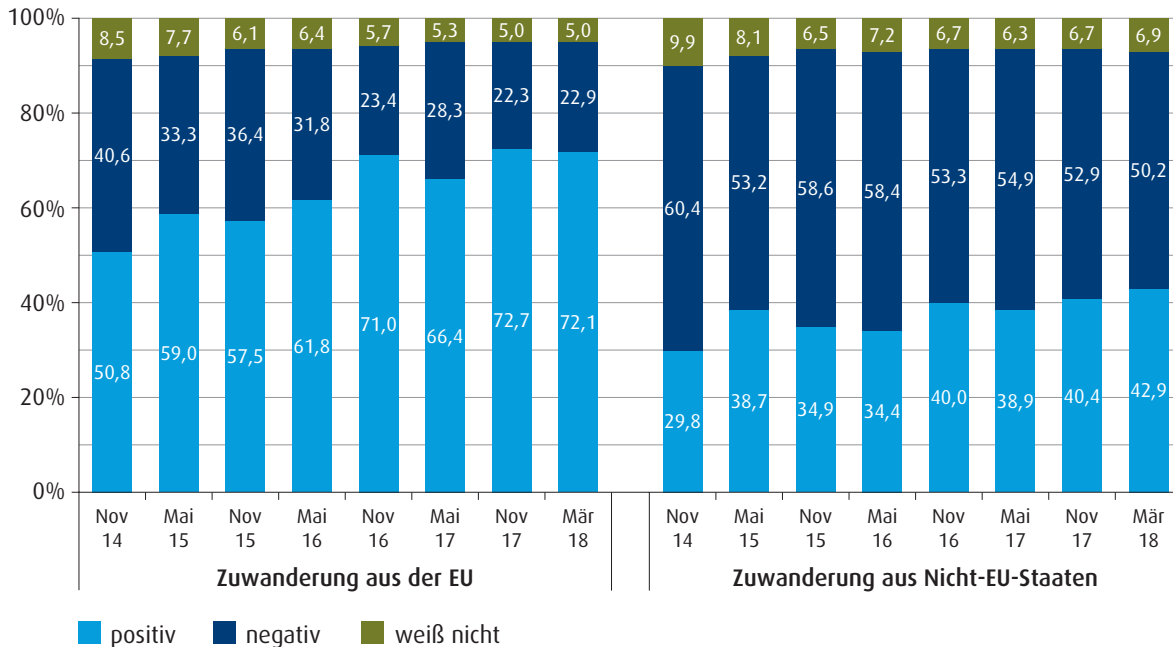
wäre. Bei diesen Fragen zeigt sich zudem ein klarer Effekt von Bildung: Je höher gebildet die Befragten sind, desto eher betrachten sie Zuwanderung als förderlich für Land, Wirtschaft und Kultur (Ademmer/Stöhr 2018: 7–8).

Bewertung verschiedener Zuwanderergruppen

Das Standard-Eurobarometer unterscheidet zwischen Zuwanderung aus der EU und aus Drittstaaten. In Deutsch-

²⁶⁴ Vergleicht man die Antworten von 2006 und 2016, hat sich die Einschätzung des wirtschaftlichen Beitrags von Zuwanderinnen und Zuwanderern in fast allen EU-Ländern verbessert (OECD/EU 2019: 129).

Abb. B.19 Einstellungen zu Zuwanderung aus der EU und aus Nicht-EU-Staaten 2014–2018



Anmerkung: Die Frage lautete: „Bitte sagen Sie mir, ob die folgenden Aussagen ein positives oder ein negatives Gefühl bei Ihnen hervorrufen: Einwanderung von Menschen aus anderen EU-Mitgliedstaaten/Einwanderung von Menschen von außerhalb der EU.“ Aufgrund von Rundungen können die Gesamtsummen von 100 Prozent abweichen.

Quelle: Europäische Kommission 2018b; 2018c; eigene Berechnung; eigene Darstellung

land wird die Zuwanderung aus der EU deutlich positiver gesehen als jene aus Nicht-EU-Staaten. Allerdings hat sich in den letzten Jahren nicht nur die Einstellung zur EU-Zuwanderung positiv entwickelt, sondern auch die zur Zuwanderung aus anderen Ländern – wenn auch weitaus weniger deutlich (Abb. B.19).²⁶⁵

Ergebnisse aus verschiedenen Befragungen lassen sich aufgrund unterschiedlicher Stichproben, Erhebungszeiträume und Fragestellungen meist nicht direkt miteinander vergleichen. Die Daten des Eurobarometers machen jedoch deutlich, dass einzelne Aspekte oder Formen von Zuwanderung (wie z. B. die aus der EU) durchaus (weiterhin) positiv gesehen werden können, auch wenn die Sorgen über Zuwanderung allgemein zunehmen.

Bewertung von Flüchtlingen im Zeitverlauf

Wegen ihrer methodischen Anlage eignen sich nur wenige Studien dazu, Einstellungen zu Flüchtlingen über die letzten Jahre im Verlauf darzustellen.²⁶⁶ Daher lässt sich nur unzureichend bzw. in Ausschnitten empirisch feststellen, inwiefern die Ereignisse von 2015 und 2016 dieses Meinungsbild verändert haben.²⁶⁷

Anhand des SVR-Integrationsbarometers lassen sich die Zeiträume 2015 und 2017/18 vergleichen und die Ergebnisse für Menschen mit und ohne Migrationshintergrund aufschlüsseln.²⁶⁸ Bei Menschen mit Migrationshintergrund kann überdies nach Herkunftsgruppen unterschieden werden. Hier zeigt sich u. a., dass es in der Bevölkerung keinen klaren Trend gibt, Flüchtlinge zunehmend als Gefahr für den Wohlstand in Deutschland

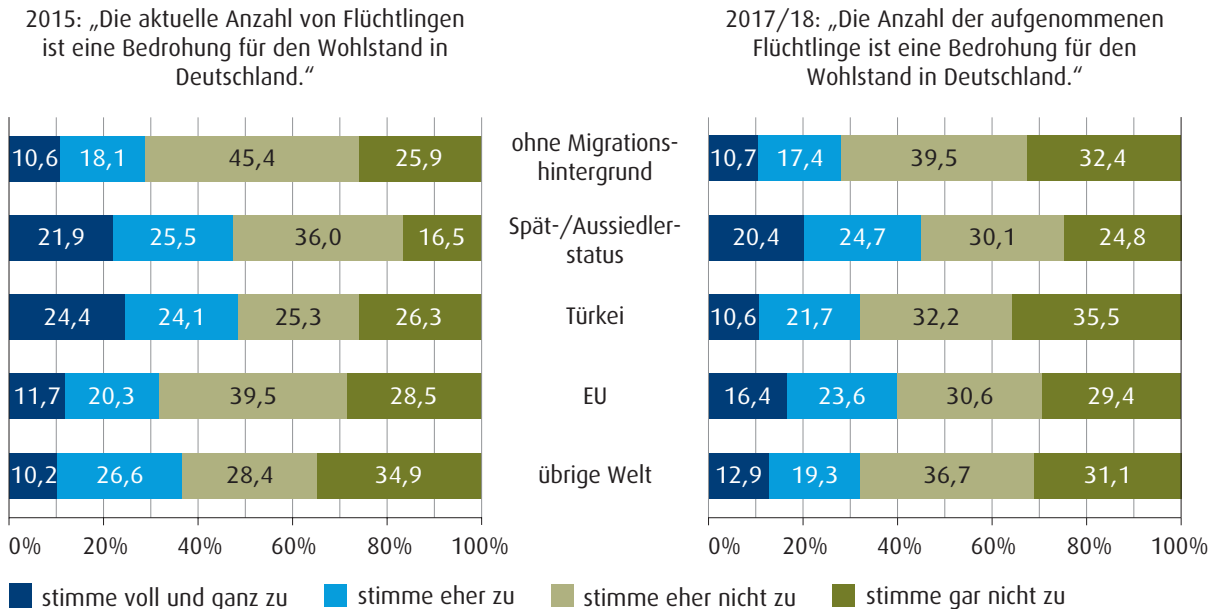
265 Mit EU-Zuwanderung verbinden die Befragten möglicherweise vertraute Aspekte von Zuwanderung wie z. B. Arbeitsmigration, darüber hinaus womöglich auch Legalität und Kontrolliertheit. Dies verdeutlicht erneut die begrenzte Aussagekraft von Befragungen zu „Zuwanderung“ insgesamt. Zugleich könnte auch hier weiter aufgeschlüsselt werden, etwa in Ost- und Westeuropa.

266 Es gibt für Deutschland keine Studien, die die Einstellungen und Gefühle speziell zu Asylsuchenden vor, während und nach dem erhöhten Flüchtlingszuzug von 2015 und 2016 differenziert und nach einem einheitlichen Schema erfassen.

267 Der ARD-DeutschlandTrend zeigt beispielsweise, dass im Rahmen der Flüchtlingszuwanderung die Sorgen über den Einfluss des Islams zwischen 2015 und 2017 leicht gestiegen sind; die Sorge, dass durch die Flüchtlinge die Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt steigt, ist hingegen zurückgegangen (Ehni 2017; 2016). Seit Anfang 2016 erhebt auch die Forschungsgruppe Wahlen Einstellungen zur Aufnahme von Flüchtlingen (Forschungsgruppe Wahlen e. V. 2019).

268 Der Erhebungszeitraum im Jahr 2015 war März bis August; der Großteil der Befragung fand also vor der starken Fluchtzuwanderung statt.

Abb. B.20 Flüchtlinge als Bedrohung für den Wohlstand 2015 und 2017/18 nach Herkunftgruppen



Anmerkung: Aufgrund von Rundungen können die Gesamtsummen von 100 Prozent abweichen.

Quelle: SVR-Integrationsbarometer 2016 und 2018, gewichtete Daten

zu sehen (Abb. B.20).²⁶⁹ Zwischen den verschiedenen Bevölkerungsgruppen ist diese Einschätzung jedoch zum Teil sehr unterschiedlich.²⁷⁰

Andere Studien zeigen, dass die Haltungen zur Aufnahme weiterer Flüchtlinge zwischen 2015 und 2017 kritischer geworden sind.²⁷¹ Im Januar 2015 meinten z. B. 40 Prozent der Befragten in einer Studie der Bertelsmann Stiftung, Deutschland könne keine weiteren Flüchtlinge aufnehmen, weil es seine Belastungsgrenze erreicht habe. Diese Ansicht vertraten im Januar 2017 bereits 54 Prozent (Bertelsmann Stiftung 2017: 12).²⁷² Am stärksten zugenommen haben abwehrende Haltungen in der Gruppe der über 60-Jährigen. Zudem sind sie – ausgehend von einem geringeren Wert 2015 – im Westen stärker gestiegen als im Osten (Bertelsmann Stiftung 2017: 14–15). Durchaus bemerkenswert ist dabei, dass fast die Hälfte der Bevölkerung Anfang 2017 noch nicht fand, dass Deutschland seine Aufnahmegrenze erreicht hatte – obwohl in den Jahren 2015 und 2016 über eine

Million Asylsuchende zugezogen waren, was eine erhebliche administrative und organisatorische Herausforderung bedeutete (s. Kap. A.1.4, A.4.2).

❗ **Veränderungen in der Bewertung von Zuwanderung – bzw. in der Bewertung einzelner Zuwanderergruppen – sind weitaus weniger eindeutig als der Bedeutungsanstieg des Themas, der in Kap. B.1.4.1 dargestellt wurde. Weder beim Thema Zuwanderung insgesamt noch speziell bei der Zuwanderung von Flüchtlingen haben sich die Meinungen in der Bevölkerung drastisch oder einseitig verändert – trotz einer erheblichen medialen Präsenz des Themas. Zwar sind Sorgen über Zuwanderung und einige Vorbehalte dagegen gestiegen. Die Einstellungen zu einzelnen Zuwanderergruppen blieben jedoch auch in Zeiten erhöhter Flüchtlingsmigration stabil und haben sich z. T. sogar positiv weiterentwickelt. In der Summe lässt sich hier kein klarer Trend ausmachen.**

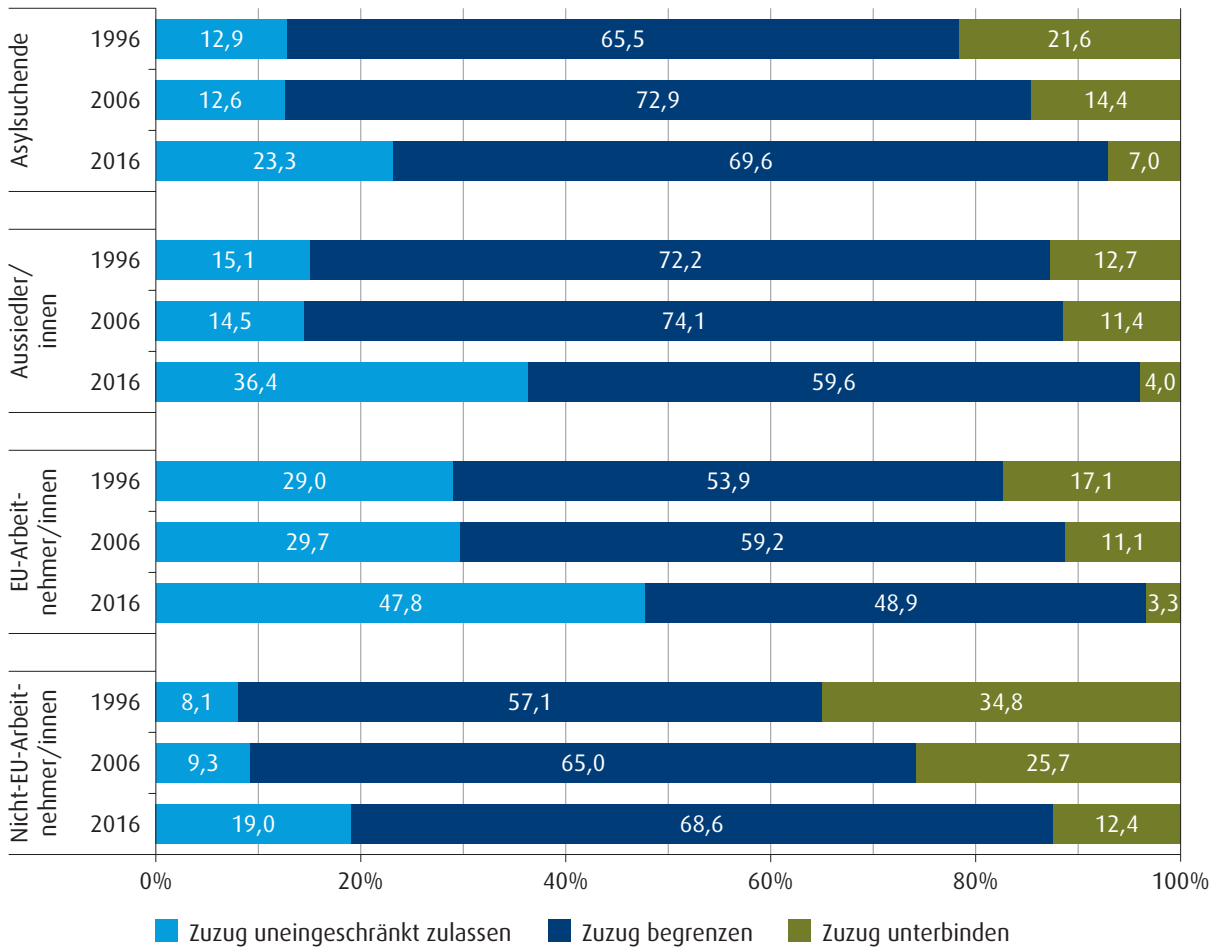
269 Beim Integrationsbarometer ist grundsätzlich zu berücksichtigen, dass das Antwortverhalten der Befragten (wie bei anderen Erhebungsmethoden) jeweils von tagesaktuellen Ereignissen beeinflusst sein kann. In dieser Hinsicht ist jedoch der lange Befragungszeitraum des Barometers ein Vorteil: Dadurch können ‚Meinungsausschläge‘, die auf einzelne Ereignisse und ihre mediale Aufbereitung folgen, die Ergebnisse kaum beeinflussen.

270 Diese Unterschiede werden jedoch immer schwächer, je länger die betreffenden Personen in Deutschland leben (s. SVR 2018a: 20–22).

271 Allerdings zeigen mehrere Studien, dass sich die Meinungen zur Aufnahme von Flüchtlingen in Deutschland je nach Fluchtgrund z. T. erheblich unterscheiden: Bei Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlings ist die Aufnahmebereitschaft hoch, bei sog. Wirtschaftsflüchtlings dagegen deutlich niedriger (vgl. Ehni 2016; Eisnecker/Schupp 2016: 158).

272 Weiterhin meinten 2015 noch 51 Prozent der Befragten, Deutschland könne und solle mehr Flüchtlinge aufnehmen, weil dies humanitär geboten sei. 2017 sank dieser Wert auf 37 Prozent.

Abb. B.21 Einstellungen zum Zuzug verschiedener Gruppen 1996, 2006 und 2016



Anmerkung: Die Frage lautete: „Im Folgenden geht es um den Zuzug verschiedener Personengruppen nach Deutschland. Wie ist Ihre Einstellung dazu? Wie ist es mit den [Gruppe]?“ Aufgrund von Rundungen können die Gesamtsummen von 100 Prozent abweichen.
 Quelle: ALLBUS, GESIS 2018; eigene Darstellung

B.1.4.3 Stimmungsbilder aus drei Jahrzehnten

Der öffentliche Diskurs über Zuwanderung – insbesondere die Zuwanderung von Flüchtlingen – erweckt z. T. den Eindruck, dass die Haltung der deutschen Bevölkerung insgesamt seit Ende 2015 so ablehnend ist wie noch nie zuvor. Langzeiterhebungen wie das SOEP widersprechen dieser Einschätzung. Die Allgemeine Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften (ALLBUS) zeigt ebenfalls, dass sich heute weniger Befragte gegen Zuwanderung aussprechen als noch vor zehn bzw. zwanzig Jahren (Abb. B.21). Der Wunsch der Bevölkerung, den Zuzug zu beschränken, unterscheidet sich je nach Zuwanderergruppe. Bezogen auf alle Gruppen – auch Asylsuchende – ist der Anteil derjenigen, die den Zuzug gänzlich unterbinden wollen, im Jahr 2016 niedriger als in den Erhebungen davor. Zurück-

gegangen ist in den letzten zehn Jahren auch die (weitaus höhere) Zahl derjenigen, die Zuwanderung in irgendeiner Form begrenzen wollen – und zwar für fast alle Zuwanderergruppen. Dagegen ist die Zahl derjenigen gestiegen, die allen Zuwanderergruppen einen uneingeschränkten Zuzug ermöglichen wollen.

Bei den Einstellungen zur Flüchtlingsmigration zeigen die Daten des ALLBUS für die letzten zehn Jahre regional unterschiedliche Verläufe: In den alten Bundesländern waren 2006 nur 13 Prozent der Meinung, man solle Flüchtlinge unbeschränkt zuziehen lassen; 2016 lag dieser Wert bei rund 25 Prozent. In den neuen Bundesländern ist dieser Wert ebenfalls gestiegen, jedoch weniger stark (von rund 12 auf 17 %). Die Zustimmung dazu, dass der Zuzug von Asylsuchenden begrenzt werden müsse, ist in den neuen Bundesländern zwischen 2006 und 2016 um rund 2 Pro-

zentpunkte gestiegen (auf 75 %); in den alten Bundesländern ist sie im gleichen Zeitraum um 5 Prozentpunkte gesunken (auf 69 %). Deutliche Unterschiede gibt es auch hier nach dem Bildungsniveau der Befragten: Zwar zeigt sich im Verlauf der letzten zwei Jahrzehnte bei allen Bildungsschichten eine Öffnung gegenüber Asylsuchenden, dieser Wandel vollzieht sich jedoch auf unterschiedlichem Niveau. So waren z. B. von den Befragten mit Abitur oder (Fach-)Hochschulabschluss im Jahr 2016 35 Prozent der Meinung, man solle Asylsuchende uneingeschränkt zuziehen lassen. Jene mit Volks- oder Hauptschulabschluss stimmten dem nur zu 13 Prozent zu. Überdies vertraten 14 Prozent von ihnen die Ansicht, man müsse den Zuzug von Asylsuchenden ganz unterbinden – von den Hochgebildeten meinten das nur 2 Prozent (GESIS 2018).²⁷³

Aus den dargestellten Ergebnissen kann allerdings nicht geschlossen werden, dass die Bevölkerung Asylsuchenden immer positiver gegenübersteht. Das zeigt sich beispielsweise, wenn man nach der geschätzten Vereinbarkeit von Lebensstilen fragt. Hier machen die Befragten zum Teil je nach Zuwanderergruppe deutliche Unterschiede. Asylsuchende schneiden dabei deutlich schlechter ab als z. B. Menschen mit einer italienischen Zuwanderungsgeschichte. Sehr unterschiedlich ist auch, welche Gruppen in der unmittelbaren Nachbarschaft als angenehm bzw. unangenehm empfunden werden. Asylsuchende werden auch hier als die unangenehmste Gruppe bewertet. Während sich negative Einstellungen in Bezug auf andere Zuwanderergruppen im Zeitverlauf abschwächen, bleiben sie bei Asylsuchenden vergleichsweise stabil – und das auf höherem Niveau (GESIS 2018).

❶ **In den letzten zwanzig Jahren hat sich die deutsche Bevölkerung in ihren Einstellungen zu Zuwanderung tendenziell geöffnet. Die Ansicht, die Stimmung sei seit 2015 ‚gekippt‘ und befinde sich auf einem historischen Tiefpunkt, widerspricht demnach der Datenlage. Das bedeutet jedoch nicht, dass die Geschehnisse der letzten Jahre an der Bevölkerung spurlos vorbeigegangen sind bzw. dass diese dem Thema Zuwanderung gänzlich unkritisch gegenübersteht (vgl. Zick/Preuß 2019). Nach wie vor sehen Teile der Bevölkerung zwischen sich und bestimmten Zuwanderergruppen klare Unterschiede.**

B.1.4.4 Fazit: Kein radikaler Stimmungswandel

❶ **Deutschland hat seit 2014 eine Flüchtlingszuwanderung erlebt wie kein zweites europäisches Land. Den-**

noch hat der starke Zuzug von Asylsuchenden bezüglich der Aufnahme von Flüchtlingen oder der Bewertung der verschiedenen Zuwanderergruppen keinen radikalen Stimmungswandel bewirkt. Dies wird u. a. deutlich, wenn die zur Verfügung stehenden Daten zu den Einstellungen und Gefühlen in Bezug auf Zuwanderung genauer und in ihrer Entwicklung im Zeitverlauf betrachtet werden. Andere europäische Länder – z. B. Ungarn – zeigen aber, dass Phänomene wie die sog. Flüchtlingskrise und vor allem die Art und Weise, wie die Politik damit umgeht, die Stimmung in Bezug auf Zuwanderung durchaus nachhaltig verändern können (vgl. hierzu z. B. Ademmer/Stöhr 2018).

Nicht nur in Deutschland haben sich Menschen in den letzten Jahren intensiver mit Zuwanderung und ihren Teilaspekten beschäftigt. Informationen zu diesem Themenbereich werden öffentlich so schnell diskutiert wie kaum jemals zuvor. Entsprechend sind die Meinungsbilder dazu zum Teil sehr unbeständig, manchmal sogar widersprüchlich. ➔ **Umso wichtiger erscheint es, tagesaktuelle Umfragen nicht falsch zu deuten oder zu hoch zu bewerten und aus Sorgen nicht vorschnell auf restriktive Einstellungen zu schließen. Vielmehr sollte der Themenbereich Zuwanderung und Integration wie auch die Einstellungen dazu langfristig und genau erforscht werden.**

B.1.5 Kriminalität von und gegen Migranten und Migrantinnen

Das Thema Kriminalität hatte in den Medien und der Öffentlichkeit lange Zeit keine wesentliche Rolle gespielt. Das hat sich in den letzten Jahren in doppelter Hinsicht geändert. Auf der einen Seite haben bestimmte Ereignisse die Kriminalität von Zugewanderten (wieder) stärker in den Blick gerückt. Dazu gehören besonders die Silvesternacht 2015/16 in Köln, der Terroranschlag auf den Berliner Weihnachtsmarkt, den ein abgelehnter Asylbewerber 2016 verübt hat, oder der Mord an einer Freiburger Studentin, der ebenfalls 2016 von einem Flüchtling aus Afghanistan begangen wurde. Dabei geht es zumeist um die Frage, inwieweit die starke Flüchtlingszuwanderung in den Jahren 2015 und 2016 die Kriminalität erhöht hat. Auf der anderen Seite ist fremdenfeindliche²⁷⁴ Kriminalität wieder stärker zum Thema geworden, seit die Mordserie der rechtsextremistischen Terrorzelle

²⁷³ Die Unterschiede nach Bildungsstand zeigen sich nicht nur in Bezug auf Asylsuchende, sondern für alle Zuwanderergruppen.

²⁷⁴ Der Begriff „Fremdenfeindlichkeit“ wird kritisch diskutiert. In einem Workshop des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF) und der Neuen Deutschen Medienmacher (2013: 46) heißt es dazu: „Die Bestimmung von Fremdheit und Fremdsein ist beliebig und willkürlich. Der Begriff enthält ein Moment der Ausgrenzung, weil er vorgibt, dass die Personen, gegen die sich die feindliche Einstellung richtet, fremd sind – heißt, nicht Teil unserer Gesellschaft, dass sie nicht dazu gehören. In Wirklichkeit wird eine Tat jedoch nicht verübt, weil das Opfer eine bestimmte Eigenschaft oder Herkunft hat, sondern weil der Täter eine bestimmte Einstellung hat. In den Medien wird das Wort fast immer dann verwendet, wenn es um rassistisch motivierte Straftaten geht. Es handelt sich also meistens um Rassismus.“ Die einschlägige Literatur zu diesem Thema nutzt jedoch weiterhin den Begriff Fremdenfeindlichkeit, ebenso die Expertise, die der SVR dazu in Auftrag gegeben hat. Darum wird er auch in diesem Kapitel verwendet.

Info-Box 14 Rechtsterrorismus in Deutschland: der Nationalsozialistische Untergrund (NSU)

Der sog. NSU bestand nach dem aktuellen Stand der Ermittlungen im Kern aus drei Personen. Er ist verantwortlich für eine beispiellose Mordserie: Zwischen 2000 und 2007 ermordete der NSU neun Migranten und eine Polizistin. Darüber hinaus werden ihm 43 Mordversuche, 3 Sprengstoffanschläge und 15 Raubüberfälle zur Last gelegt. Zum Unterstützerkreis des NSU gibt es keine gesicherten Zahlen; Schätzungen zufolge konnte er auf ein Unterstützermilieu von rund 100 Personen zurückgreifen.²⁷⁵

Die Hintergründe der Terrorserie sind eindeutig rechtsextrem. Das wurde aber lange übersehen. Am 4. November 2011 wurden in einem ausgebrannten Wohnwagen die Leichen von zwei der drei NSU-Mitglieder (Uwe Mundlos und Uwe Böhnhardt) aufgefunden. Bis dahin waren Polizei und Strafverfolgungsbehörden in ihrer Ermittlungsarbeit nicht von ausländerfeindlichen Motiven ausgegangen, sie vermuteten die Täter oder Täterinnen vielmehr im Umfeld der Opfer. Die Medien berichteten über die Mordserie oft unter der Überschrift „Döner-Morde“; der Begriff wurde später zum Unwort des Jahres gewählt. Das dritte Mitglied des NSU, Beate Zschäpe, stellte sich am 8. November 2011 der Polizei. Nach einem langen Prozess vor dem Oberlandesgericht München wurde sie am 11. Juli 2018 als Mittäterin der Morde und Sprengstoffanschläge, wegen Mitgliedschaft im NSU und wegen schwerer Brandstiftung zu lebenslanger Haft verurteilt. Das Gericht sah eine besondere Schwere der Schuld.

Der Fall des NSU brachte die Sicherheitspolitik in eine Krise. Die Sicherheitsbehörden hatten bei der Aufklärung der Mordserie versagt; zudem blieb unklar, welche Rolle V-Leute in der rechtsextremen Szene gespielt hatten. Schließlich wurde bekannt, dass im Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV) Akten vernichtet worden waren. In der Folge traten der Präsident des BfV und die Leiter der Landesbehörden in Berlin, Sachsen und Thüringen zurück. Im Bundestag und in neun Landesparlamenten wurden Untersuchungsausschüsse eingesetzt, um die Rolle von V-Leuten und möglichen lokalen Unterstützerpersonen sowie Ermittlungsfehler und organisatorische Mängel zu klären.

Nationalsozialistischer Untergrund (NSU) gerichtlich aufgearbeitet wird (Info-Box 14) und in mehreren Kommunen gewalttätige Angriffe auf Unterkünfte von Asylsuchenden stattfanden. Die fremdenfeindlichen Übergriffe in Heidenau, Clausnitz und anderswo haben die Anschläge und Ereignisse von Mölln, Solingen, Hoyerswerda und Lichtenhagen in den 1990er Jahren in Erinnerung gerufen; diese Namen stehen seither für Gewalt gegen (vermeintlich) Zugewanderte in Deutschland.

Ein Rückblick auf die integrationspolitischen Entwicklungen der letzten fünf Jahre wäre unvollständig, wenn er nicht auch in dieser doppelten Perspektive die Frage der Kriminalität betrachtete. Das Kapitel widmet sich zunächst der Frage, wie sich die Kriminalität gegen Zuwanderinnen und Zuwanderer entwickelt hat (s. Kap. B.1.5.1). Dabei wird besonders auf gewalttätige Übergriffe gegen Flüchtlinge eingegangen und untersucht, inwieweit sich Muster flüchtlingsfeindlicher Kriminalität im Zeitverlauf

wiederholen. Kap. B.1.5.2 behandelt dann die Kriminalität von Zugewanderten und geht besonders der Frage nach, ob sich durch den hohen Flüchtlingszuzug in den Jahren 2015 und 2016 der Bereich der von Zugewanderten verübten Straftaten verändert hat. Das bezieht sich zum einen darauf, wie häufig bestimmte Ereignisse in einem bestimmten Zeitraum auftreten („Inzidenz“), zum anderen darauf, wie viele Personen in einem bestimmten Zeitraum oder bis zu einem bestimmten Alter von einem Ereignis betroffen sind („Prävalenz“).²⁷⁶

B.1.5.1 Gewalt und Kriminalität gegen als ‚Fremde‘ bzw. Zugewanderte wahrgenommene Personen

Gewalt gegen Ausländer und Ausländerinnen ist wieder stärker ins öffentliche Bewusstsein gerückt, seit ein Gericht die Morde der Terrorgruppe Nationalsozialistischer Untergrund (Info-Box 14) aufarbeitet. Aber auch fremd-

²⁷⁵ Diese Größenordnung nannte u. a. der Vorsitzende des zweiten NSU-Untersuchungsausschusses des Bundestags (Frankfurter Rundschau 2016).

²⁷⁶ Zur Kriminalität gegen Zuwanderer und Zuwanderinnen hat der SVR ein Team von Experten der Technischen Universität Dresden und der Universität Leipzig mit einem Gutachten beauftragt (Backes et al. 2018). Die Ausführungen in Kap. B.1.5.1 basieren größtenteils auf den Ergebnissen dieser Expertise. Kap. B.1.5.2 zu Straftaten von Zugewanderten stützt sich im Wesentlichen auf eine Expertise von Prof. Bliesener, dem Direktor des Kriminologischen Forschungsinstituts Niedersachsen (KFN) (Bliesener 2018).

Info-Box 15 Statistische Grundlagen: das Konstrukt der ‚politisch motivierten Kriminalität‘ (PMK)

Straftaten mit fremdenfeindlichem Hintergrund werden in Deutschland der Kategorie „Politisch motivierte Kriminalität“ (PMK) zugeordnet und seit 2001 im „Kriminalpolizeilichen Meldedienst Politisch motivierte Kriminalität“ (KPMK-PMK) erfasst. Die Straftaten in dieser Kategorie werden weiter unterschieden nach Phänomenbereichen: In die PMK werden fremdenfeindliche Delikte (PMK-rechts) aufgenommen, aber auch linksextremistische Straftaten (PMK-links) oder islamistische Terroranschläge (PMK-religiöse Ideologie).²⁷⁷ In die Rubrik PMK-rechts gehen Straftaten ein, „wenn Bezüge zu völkischem Nationalismus, Rassismus, Sozialdarwinismus oder Nationalsozialismus ganz oder teilweise ursächlich für die Tatbegehung waren“ (BT-Drs. 17/1928: 5). Gesondert ausgewiesen werden in der PMK Gewaltdelikte und Hasskriminalität.

Die PMK-Statistik ist eine sog. Eingangsstatistik: Straftaten werden den jeweiligen PMK-Phänomenbereichen zugeordnet, sobald polizeiliche Ermittlungen aufgenommen wurden (BT-Drs. 17/1928: 3). Wie eine Straftat eingeordnet wird (z. B. als politisch links, rechts oder rechts und fremdenfeindlich motiviert), entscheiden die Polizeibeamten und Polizeibeamtinnen zu Beginn der Ermittlungen nach den äußeren Tatumständen. Ändert sich diese Einschätzung im Fortgang der Ermittlungen, kann die Einordnung der Straftat auch nachträglich korrigiert werden.

denfeindliche Übergriffe in verschiedenen Orten haben dazu beigetragen. Das Phänomen selbst ist keineswegs neu. Schon Mitte der 1990er Jahre gab es gewalttätige Ausschreitungen gegen Ausländerinnen und Ausländer – bzw. gegen Personen, die als solche wahrgenommen wurden – und vor allem gegen Flüchtlinge.

Nach den fremdenfeindlichen Übergriffen in den frühen 1990er Jahren wurde die Kriminalstatistik weiterentwickelt: In polizeiliche Statistiken wurde die Kategorie „fremdenfeindlich motivierte Kriminalität“ aufgenommen. Fremdenfeindliche Straftaten werden heute als politisch motivierte Kriminalität (PMK) eingeordnet und im „Kriminalpolizeilichen Meldedienst Politisch motivierte Kriminalität“ (KPMK-PMK) (Info-Box 15) erfasst. Dabei werden sie danach unterteilt, wen oder was diese Straftaten treffen sollen. So lassen sich z. B. klar fremdenfeindlich motivierte Taten unterscheiden von Straftaten aus dem rechtsextremen Milieu, die sich gegen den ‚politischen Gegner‘ richten (z. B. gegen linke Gruppierungen oder auch gegen staatliche Institutionen) und damit nicht speziell auf Migration abzielen. Über den KPMK-PMK können also Delikte analysiert werden, deren äußere Tatumstände nahelegen, dass sie rechtsideologisch motiviert sind, und bei denen die Opfer Menschen mit Migrationshintergrund sind oder als solche wahrgenommen werden.

Unterteilung fremdenfeindlicher Kriminalität

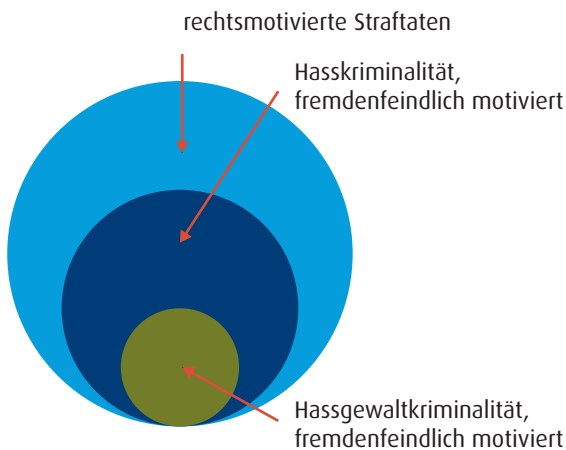
Der KPMK-PMK ist im Bereich rechtsextremer Straftaten dreistufig aufgebaut (Abb. B.22). Die Oberkategorie erfasst „rechtsmotiviert Straftaten“. Hierunter fallen auch Propagandadelikte (z. B. Hakenkreuzschmierereien, Hitlergruß etc.), also Straftaten, die sich nicht direkt auf eine bestimmte Gruppe beziehen. Der Aspekt der Opfergruppe kommt in der ersten Unterkategorie zum Tragen, der Hasskriminalität. Als solche werden Straftaten bezeichnet, die die Opfer deshalb treffen, weil diese einer bestimmten Gruppe zugehören (z. B. Ethnie).²⁷⁸ Es handelt sich dabei um eine extreme Form von Handlungen, die auf Vorurteilen basieren. Die Opfer solcher Straftaten sind grundsätzlich beliebig, es geht dabei nicht um die Individuen. Die Straftat ist eine politische Botschaft an die Gruppe, der das Opfer angehört (Backes et al. 2018: 6). Rechtsmotiviert Hasskriminalität kann sich gegen Zuwanderinnen und Zuwanderer richten, aber z. B. auch gegen Personen aus dem linken Milieu. Straftaten, die eindeutig gegen Zuwanderinnen und Zuwanderer bzw. als solche wahrgenommene Personen gerichtet sind, werden innerhalb der PMK-rechts als fremdenfeindlich motivierte Hasskriminalität erfasst.

Das Aufbringen eines Hakenkreuzes an einem Verwaltungsgebäude würde entsprechend zwar als rechtsmotiviert Straftat registriert, aber nicht als fremdenfeind-

277 Eine vierte Kategorie ist „PMK-ausländische Ideologie“. Die Kategorien „PMK-religiöse Ideologie“ und „PMK-ausländische Ideologie“ wurden Ende 2016 neu geschaffen. Bis zum 01.01.2017 wurden entsprechende Delikte größtenteils in der Kategorie „PMK-ausländerkriminalität“ erfasst. Darüber hinaus gibt es noch eine Restkategorie für die übrigen Fälle („PMK-nicht zuzuordnen“, bis 2017 „PMK-sonstige“). Diese erfasst z. B. Straftaten der Anti-Atomkraft-Bewegung (etwa Sachbeschädigung an Strommasten).

278 Der Begriff Hasskriminalität ist angelehnt an den US-amerikanischen Begriff *hate crime* oder *bias crime*. Das FBI (2018) definiert ein *Hate Crime* als ein Verbrechen, das „vollständig oder zum Teil durch die negative Haltung (*bias*) des Täters zur Rasse/Ethnizität/Herkunft, dem Geschlecht, der Geschlechtsidentität, der Religion, einer Behinderung oder der sexuellen Orientierung des Opfers motiviert ist“ (Übersetzung d. SVR).

Abb. B.22 Einordnung fremdenfeindlicher Gewalt in der PMK-Statistik



Quelle: eigene Darstellung

lich motivierte Hasskriminalität, weil es nicht klar eine bestimmte Opfergruppe anspricht. Anders sähe es aus, wenn das Hakenkreuz an einem Gebäude eines Opfers angebracht würde, das z. B. aufgrund phänotypischer Differenz als ‚fremd‘ wahrgenommen wird. Ein Hakenkreuz auf dem Schaufenster eines türkischen Geschäfts würde also nicht nur als rechtsmotivierte Straftat verzeichnet, sondern auch als fremdenfeindlich motivierte Hasskriminalität. Die Hasskriminalität, die in den letzten Jahren in der PMK-rechts erfasst wurde, wurde zu 70 bis 90 Prozent als fremdenfeindlich motiviert eingestuft (BMI 2018g; eigene Berechnung).

Die dritte Stufe bildet schließlich eine Unterkategorie innerhalb der fremdenfeindlich motivierten Hasskriminalität, die sich auf eine besondere Art von Delikten bezieht: fremdenfeindlich motivierte Hassgewaltkriminalität. Dazu gehören Straftaten, die eine besondere Gewaltbereitschaft der Täterinnen und Täter erkennen lassen. Im Einzelnen sind das Tötungsdelikte, Körperverletzungen, Brand- und Sprengstoffdelikte, Landfriedensbruch, gefährliche Eingriffe in den Schiffs-, Luft-, Bahn- und Straßenverkehr, Freiheitsberaubung, Raub, Erpressung, Widerstands- und Sexualdelikte. Die Hakenkreuzschmiererei am türkischen Lebensmittelladen würde also nicht als fremdenfeindlich motivierte Gewaltkriminalität erfasst, ein tätlicher Angriff auf den Inhaber oder die Inhaberin des Ladens aber schon (sofern aus den Tatumständen hervorgeht, dass die Tat fremdenfeindlich motiviert ist). Somit ist jedes fremdenfeindlich motivierte Hassgewaltdelikt zugleich fremdenfeindlich motivierte Hasskriminalität und fällt zudem in den Bereich rechtsmotivierter Straftaten. Umgekehrt gilt das aber nicht – nicht jede rechtsmotivierte Straftat ist ein fremdenfeindlich motiviertes Hassgewaltdelikt (Abb. B.22).

Fremdenfeindliche Kriminalität: 2015 und 2016 deutlich gestiegen

❗ Von 2014 auf 2015 – also in dem Zeitraum, in dem die meisten Flüchtlinge zugezogen sind (s. Kap. A.1.4) – hat sich das Ausmaß der erfassten fremdenfeindlich motivierten Hasskriminalität mehr als verdoppelt (Abb. B.23). 2016 blieb sie auf einem hohen Niveau. 2017 ging die Inzidenz wieder etwas zurück, sie liegt aber weiterhin höher als vor dem Flüchtlingszuzug.

Im Bereich der fremdenfeindlich motivierten Hassgewaltkriminalität lässt sich ein ähnliches Muster beobachten: In den Jahren des starken Flüchtlingszuzugs hat sich die Zahl entsprechender Delikte verdoppelt bzw. 2016 sogar fast verzweieinhalbfacht. 2017 ist wiederum ein Rückgang zu verzeichnen, allerdings ist das Niveau der Jahre vor 2015 noch nicht wieder erreicht. Die Muster in der Häufigkeit fremdenfeindlich motivierter Hasskriminalität entsprechen also weitgehend dem Verlauf des Flüchtlingszuzugs. Dies deutet darauf hin, dass viele dieser Delikte ‚Spontanataten‘ sind.

Auffällig ist zudem, dass der Anteil der fremdenfeindlich motivierten Hasskriminalität an allen erfassten rechtsmotivierten Straftaten in den letzten Jahren deutlich gestiegen ist. Der in Abb. B.22 dargestellte dunkelblaue Kreis füllt damit 2015 und 2016 den hellblauen Kreis deutlich stärker aus als in den Vorjahren. Konkret betrug dieser Anteil in den Jahren 2013 und 2014 ca. 20 Prozent. In den Jahren des starken Flüchtlingszuzugs stieg er auf über 35 Prozent und verblieb 2017 auf einem hohen Niveau (30 %).

Angriffe auf Asylunterkünfte

Angriffe auf Flüchtlings- und Asylunterkünfte werden in der PMK seit 2014 getrennt erfasst. In diesem Unterabschnitt fremdenfeindlicher Kriminalität zeigt sich eine ähnliche Entwicklung: Politisch motivierte Angriffe auf solche Unterkünfte haben sich zwischen 2014 und 2015 verfünffacht (Abb. B.24). Die Zahl der Gewaltdelikte in diesem Bereich – hierzu gehören vor allem Brandstiftung und Körperverletzung – ist sogar auf mehr als das Sechsfache gestiegen. Im Jahr 2016 blieben die Zahlen hoch; der Höchststand der Straftaten pro Monat wurde im Januar 2016 verzeichnet (BMI 2018e: 7). 2017 wurden deutlich weniger Delikte erfasst; allerdings liegt die Zahl immer noch höher als im Jahr 2014. Auch hier zeigt sich ein wellenartiger Verlauf, bei dem die Jahre 2015 und 2016 hervorstechen.

Im Osten nichts Neues? Ausländerfeindliche Kriminalität in den Bundesländern

Die PMK wird in allen Bundesländern einheitlich erhoben; dadurch lassen sich diese untereinander vergleichen. Um das Ausmaß fremdenfeindlicher Kriminalität in einzelnen Ländern gegenüberzustellen, müssen die absoluten Zahlen zur jeweiligen Bevölkerung in Beziehung

Abb. B.23 Rechtsmotivierte Straftaten, fremdenfeindlich motivierte Hasskriminalität und Hassgewaltkriminalität 2013–2017

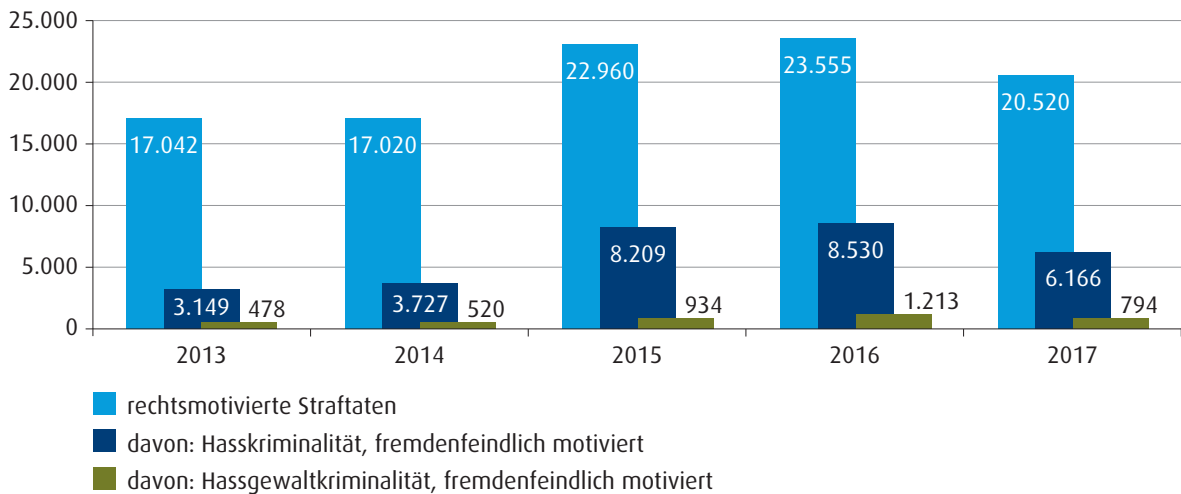
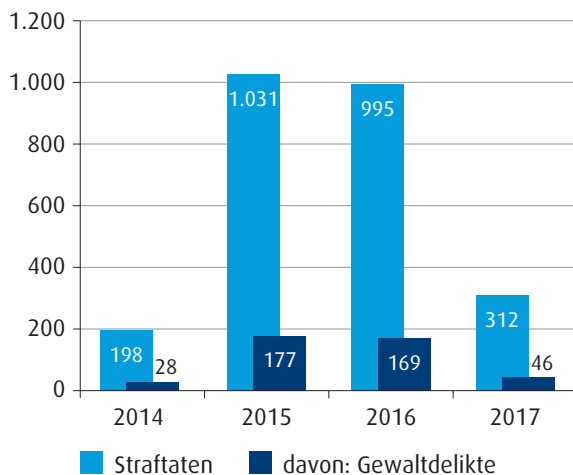


Abb. B.24 Politisch motivierte Straftaten gegen Asylunterkünfte 2014–2017



gesetzt werden. Die Zahl der entsprechenden Straftaten pro 100.000 Einwohnerinnen und Einwohnern zeigt, dass fremdenfeindlich motivierte Kriminalität in den letzten Jahren in den ostdeutschen Bundesländern stärker verbreitet war als in den westdeutschen (Tab. B.4): Bundesweit wurden 2015 und 2016 rund 12 fremdenfeindliche Straftaten pro 100.000 Einwohnerinnen und Einwohnern erfasst; für Brandenburg (2016) und Sachsen-Anhalt

(2015) liegen die Werte mehr als doppelt so hoch. Auch für Berlin und Nordrhein-Westfalen (2016) ergeben sich hohe Zahlen.

Grenzen der PMK als Instrument der Kriminalstatistik

Mit dem KPMD-PMK wurde zwar das Instrumentarium zur statistischen Erfassung von Straftaten dahingehend weiterentwickelt, dass bei politisch motivierter Gewalt nun nach weltanschaulichem Hintergrund unterschieden wird. Trotzdem hat er einige erhebliche Mängel. Einer davon ist das sog. Dunkelfeldproblem, das alle Kriminalstatistiken betrifft. Natürlich kann der KPMD-PMK keine Straftaten erfassen, die nicht angezeigt werden (s. auch Lang 2018). Die Fälle, die er sichtbar macht, dürften also lediglich ein Ausschnitt der tatsächlichen fremdenfeindlichen Kriminalität sein (Backes et al. 2018: 8). Speziell beim KPMD-PMK ist weiterhin problematisch, dass die einzelnen Straftaten schon früh im Verlauf der Ermittlung bzw. Aufklärung eingeordnet werden, und bislang werden den am Tatort ermittelnden Beamtinnen und Beamten für diese Einordnung keine klaren Vorgaben oder Leitlinien zur Verfügung gestellt. Somit kann (auch) der KPMD-PMK fremdenfeindliche Gewalttaten nicht absolut verlässlich abbilden. Er lässt aber Trends erkennen und zeigt, wie sich bestimmte Straftatbestände im Zeitverlauf entwickeln.

Zum Täterprofil: Abschied von „jung und gering qualifiziert“?

Um ein genaueres Bild von fremdenfeindlich motivierter Gewalt und ihrer Entwicklung über die Zeit zu erhalten, müssen die Täterprofile und die Tatumstände betrachtet werden. Hierzu liegen bisher nur wenige Studien vor.

Tab. B.4 Bundesländer mit den meisten fremdenfeindlichen Straftaten pro 100.000 Einwohnerinnen und Einwohnern 2014–2016

	2014	2015	2016
1.	Berlin: 14,7 (529)	Sachsen-Anhalt: 25,5 (572)	Brandenburg: 24,2 (604)
2.	Brandenburg: 11,2 (280)	Berlin: 21,2 (760)	Berlin: 20,9 (749)
3.	Sachsen-Anhalt: 11,0 (248)	Brandenburg: 21,2 (579)	Sachsen-Anhalt: 19,3 (439)
4.	Thüringen: 5,9 (128)	Sachsen: 19,5 (799)	Mecklenburg-Vorpommern: 18,8 (304)
5.	Sachsen: 5,7 (236)	Mecklenburg-Vorpommern: 19,4 (313)	Sachsen: 17,2 (706)
6.	Hamburg: 4,5 (83)	Thüringen: 15,1 (327)	Nordrhein-Westfalen: 11,9 (2.143)

Anmerkung: Die Zahlen in Klammern geben die absolute Zahl fremdenfeindlich motivierter Straftaten im Bereich Hasskriminalität im jeweiligen Bundesland an.

Quelle: Backes et al. 2018: 11

Diese zeigen weitgehende Ähnlichkeiten zwischen den ‚Hochphasen‘ fremdenfeindlicher Gewalt 1992/1993 und 2015/2016. Hassgewaltdelikte sind in der Regel Gelegenheitsstraftaten, die am Abend begangen werden, häufig unter Alkoholeinfluss und fast ausschließlich von Männern. Insofern ist es wenig überraschend, dass Flüchtlingszuzug und fremdenfeindliche bzw. speziell gegen Flüchtlinge gerichtete Kriminalität parallel verlaufen. Denn hier sind „situative Faktoren und Gelegenheitsstrukturen“ entscheidend (Backes et al. 2018: 17). Dies galt zu Beginn der 1990er Jahre ebenso wie in den letzten fünf Jahren.

In einem Punkt unterscheidet sich die jüngere Vergangenheit aber deutlich von der Situation der frühen 1990er Jahre: Damals galt als klassischer soziodemografischer Faktor für ausländerfeindliche Gewalttaten neben dem Geschlecht (männlich) und dem Ausbildungsstand (Ausbildung (noch) nicht abgeschlossen; gering qualifizierte Beschäftigung) auch ein niedriges Alter. Die Täter und Täterinnen der letzten fünf Jahre sind im Schnitt deutlich älter als die in den 1990er Jahren. In Sachsen etwa lag das Durchschnittsalter von Hassgewaltstraftätern und -täterinnen in den Jahren 2015 und 2016 bei 31 Jahren. Noch 2006/07 waren dagegen mehr als zwei Drittel aller entsprechenden Täter und Täterinnen zwischen 14 und 21 Jahre alt (Lang 2014: 256; Backes et al. 2018: 18).

Als Gründe für diese ‚Alterung‘ im Täterprofil nennt die einschlägige Literatur neben Angst vor wirtschaftlichem Abstieg auch kulturelle Entfremdung und das Gefühl politischer Ohnmacht. Diese führt sie vor allem darauf zurück, dass die betreffenden Personen die Flüchtlingspolitik der Bundesregierung nicht verstehen (Backes et al. 2018: 19; Stiftung Deutsches Forum für Kriminalprävention 2016: 139). Hinzu kommt, dass das Flüchtlingsthema allgemein in den Medien viel Raum einnimmt (s. Kap. B.1.4.1), die politische Diskussion vor allem in den sozialen Medien zunehmend verroht und sich zahlreiche Gelegenheiten bieten, etwa wenn sich Asylunterkünfte direkt in der Nachbarschaft befinden. Die Kombination dieser Faktoren hat dazu beigetragen, dass auch Personen mittleren Alters mittlerweile verstärkt rechtsmotivierter Straf- oder gar Gewalttaten begehen (vgl. auch Stiftung Deutsches Forum für Kriminalprävention 2016: 139).

B.1.5.2 Zur Entwicklung der Ausländer- und Zuwandererkriminalität

❗ In der Öffentlichkeit ist die These weit verbreitet, dass Deutschland durch den Flüchtlingszuzug unsicherer geworden sei.²⁷⁹ Empirisch ist jedoch nicht eindeutig zu beantworten, wie sich die Kriminalität zugewanderter

²⁷⁹ Im SVR-Integrationsbarometer 2018 stimmten knapp 50 Prozent der Befragten ohne Migrationshintergrund der Aussage zu, dass die aufgenommenen Flüchtlinge die Kriminalität in Deutschland erhöht haben. Ein ähnliches Antwortverhalten zeigten die Befragten mit türkischem Migrationshintergrund. Bei der Gruppe der Spät-/Aussiedlerinnen und Spät-/Aussiedler meinten das sogar sieben von zehn Befragten (SVR 2018a: 14). Eine Befragung von infratest dimap (2017) zeigt ebenfalls, dass sich die Bevölkerung seit der Flüchtlingszuwanderung weniger sicher fühlt. Inwieweit die Kriminalitätszahlen und das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung auseinanderfallen, untersucht derzeit das Forschungsprojekt „Flucht als Sicherheitsproblem“ an den Universitäten Köln und Bochum.

Info-Box 16 Hellfeld- und Dunkelfeldanalysen in der Kriminalitätsforschung

Straftaten, die polizeilich bekannt geworden sind, werden als **Hellfeld** der Kriminalität bezeichnet. Hellfeldanalysen untersuchen anhand der amtlichen Statistik, wie sich der Bereich der polizeilich registrierten Straftaten entwickelt. Die PKS erfasst die Nationalität der Tatverdächtigen. Der entscheidende statistische Faktor für die Untersuchung der Kriminalität von Zugewanderten ist also die Staatsangehörigkeit: Betrachtet werden **Ausländer und Ausländerinnen** bzw. **Nichtdeutsche**.

Als **Dunkelfeld** werden Straftaten bezeichnet, die nicht polizeilich bekannt werden²⁸⁰ und somit nicht in die offizielle Statistik eingehen. Um sich dem Dunkelfeld anzunähern, müssen bestimmte Bevölkerungsgruppen bzw. die Gesamtbevölkerung anonym und repräsentativ zu ihrem Verhalten befragt werden. Solche Studien ermöglichen auch, sich von der Ordnungskategorie Staatsangehörigkeit zu lösen und stattdessen den **Migrationshintergrund** der betreffenden Personen zu erfassen.

Missverständlich ist der Begriff **Zuwanderer** in der PKS: Anders als im allgemeinen und sozialwissenschaftlichen Sprachgebrauch bezeichnet er dort nur Flüchtlinge und Personen ohne Aufenthaltsstatus. Im Einzelnen wird dabei unterschieden zwischen Asylbewerberinnen und -bewerbern, Geduldeten, Kontingentflüchtlings und unerlaubt Aufhältigen. Seit 2017 zählen dazu auch Personen mit Schutzstatus (s. Kap. A.1.4.2).

Personen entwickelt hat – insgesamt und besonders bei denjenigen, die 2015 und 2016 als Flüchtlinge nach Deutschland gekommen sind. So verständlich der Wunsch sein mag, auf diese Frage eine klare Antwort zu erhalten: Klare und eindeutige Erkenntnisse dazu gibt es nicht. Die vorhandenen Datenquellen bieten lediglich einzelne „Mosaiksteine“ (Bliesener 2018: 44), die einen Einblick in dieses Themenfeld geben.

Die Hauptquelle der Daten für eine solche Analyse ist die Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS). Sie hat zwei grundsätzliche Einschränkungen: Zum einen werden darin nur Tatverdächtige erfasst. Ob diese auch verurteilt werden, lässt sich der PKS nicht entnehmen. Zum anderen erfasst die PKS lediglich das sog. Hellfeld, also Straftaten, die der Polizei bekannt sind (Info-Box 16). Sie könnte also davon beeinflusst sein, dass die Bevölkerung Delikte selektiv zur Anzeige bringt. Diese Frage wird in der Literatur eingehend erörtert. Einige Studien finden Hinweise darauf, dass Straftaten ausländischer Tatverdächtiger eher angezeigt werden; in dem Fall würde die PKS den Anteil der Straftaten von Nichtdeutschen tendenziell überschätzen. Baier et al. (2009) haben das Anzeigeverhalten von deutschen Jugendlichen untersucht. Sie stellen fest, dass diese eher bereit sind, Gewaltdelikte anzuzeigen, wenn die mutmaßlichen Täterinnen und Täter einen Migrationshintergrund haben, als wenn das nicht der Fall ist; der Unterschied beträgt fast 10 Prozentpunkte. Andere Studien kommen allerdings zu dem Ergebnis, dass die

(vermutete) Herkunft des Täters oder der Täterin keinen Einfluss darauf hat, ob eine vermeintliche Straftat angezeigt wird (Bliesener 2018: 13; Killias/Kuhn/Aebi 2011: 145). Auf jeden Fall sollte das in der PKS abgebildete Hellfeld ergänzt werden durch sog. Dunkelfelduntersuchungen (Info-Box 16).

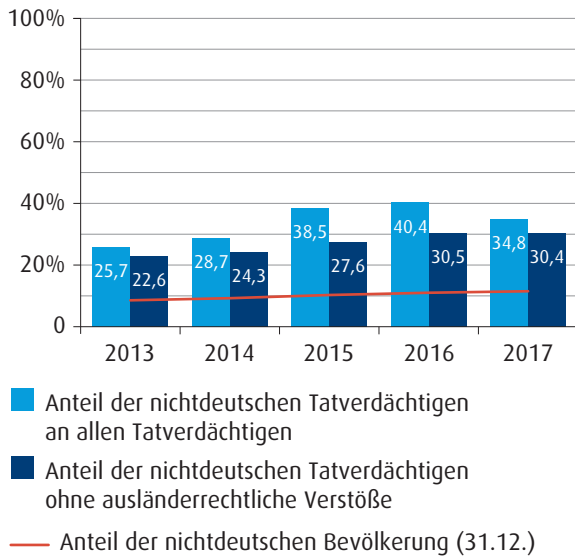
Der sichtbare Teil: nichtdeutsche Tatverdächtige im Hellfeld

Die oben genannten Einschränkungen gilt es zu berücksichtigen, wenn man anhand der PKS untersucht, ob (und ggf. in welchem Ausmaß) Ausländerinnen und Ausländer stärker zu Kriminalität neigen als Deutsche. Ein oberflächlicher Blick auf die PKS-Daten scheint diese Frage klar zu beantworten: Der Anteil der nichtdeutschen Tatverdächtigen, die für das Jahr 2017 insgesamt erfasst wurden, liegt bei 34,8 Prozent; damit ist er fast dreimal so hoch wie der Anteil der Nichtdeutschen an der Bevölkerung (11,7 %) (Abb. B.25). In den Jahren 2015 und 2016 war dieser Abstand noch größer (3,6-mal bzw. 3,7-mal so groß). Ähnliches gilt für die sog. Rohheitsdelikte (Raub, Körperverletzung, Straftaten gegen die persönliche Freiheit), die in der Öffentlichkeit und den Medien besonders beachtet werden: Hier lag der Anteil der ausländischen Tatverdächtigen im Jahr 2017 bei 30,3 Prozent (BKA 2018c: 149).

Aus diesen Zahlen kann allerdings nicht geschlossen werden, dass Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland grundsätzlich und über alle Deliktgruppen hinweg

280 Das hat vielfältige Gründe. Beispielsweise kann es sein, dass die Betroffenen eine Straftat nicht bemerken oder nicht als solche registrieren. Oder sie bemerken die Straftat zwar, halten es aber für aussichtslos, sie bei der Polizei anzuzeigen.

Abb. B.25 Anteil der ausländischen Tatverdächtigen an allen Tatverdächtigen und Anteil der ausländischen Bevölkerung 2013–2017



Quelle: PKS, BKA 2018c: 126; Bevölkerungsfortschreibung, Statistisches Bundesamt 2018c; eigene Berechnung; eigene Darstellung

eine höhere Kriminalitätsneigung aufweisen. **❗ Zum einen gibt es Straftaten, die nur von Ausländerinnen und Ausländern begangen werden können, etwa Verstöße gegen ausländerrechtliche Bestimmungen.** Wird die Statistik um derartige Delikte bereinigt, sinkt der Anteil der ausländischen Tatverdächtigen in Abb. B.25 um 5 bis 10 Prozentpunkte.

❗ Zum anderen können Straftaten auch von ausländischen Personen verübt werden, die nicht in Deutschland wohnen. Ein ausländischer Fußballfan etwa, der im Vorfeld oder im Nachgang eines Europapokalspiels in eine Schlägerei gerät und der Körperverletzung bezichtigt wird, geht in die PKS als nichtdeutscher Tatverdächtiger ein. Dasselbe gilt z. B. für Ausschreitungen während des G-20-Gipfels in Hamburg im Sommer 2017: Gewalttätige Demonstrierende aus dem Ausland erhöhen die Ausländerkriminalität, obwohl sie ihren Wohnsitz nicht in Deutschland haben. Die Daten in Abb. B.25 sind also

dadurch verzerrt, dass sich deutlich mehr Nichtdeutsche im Land aufhalten, als hier gemeldet sind.

❗ Schließlich unterscheiden sich die deutsche und die nichtdeutsche Bevölkerung in einem Merkmal, das für die Entstehung von Kriminalität entscheidend ist. Die kriminologische Forschung stellt immer wieder fest, dass Kriminalität vor allem mit zwei Merkmalen zusammenhängt: Alter und Geschlecht. **❗ Über alle Länder hinweg und unabhängig von der Nationalität werden kriminelle Handlungen vor allem von jungen Männern begangen.** Diese kriminologische Risikogruppe ist in Deutschland in der nichtdeutschen Bevölkerung – und besonders bei den Flüchtlingen – deutlich größer als bei den Deutschen.²⁸¹ Wenn die nichtdeutsche Bevölkerung im Vergleich mehr Straftaten verübt als die deutsche Vergleichsgruppe, liegt das teilweise am höheren Anteil junger Männer.

Alter und Geschlecht sind also zentrale Faktoren, um die höhere Kriminalität der ausländischen Bevölkerung zu erklären (vgl. Stiftung Deutsches Forum für Kriminalprävention 2016: 140–141). Sie werden in der PKS erfasst. Allerdings spielen für die Kriminalität auch andere Faktoren eine Rolle, etwa die wohnräumliche Umgebung, das soziale Milieu, die Unterbringung, der Bildungsstand, ggf. Normen und Werte oder fehlende Perspektiven. So leben Nichtdeutsche häufiger in einem städtebaulichen Umfeld, das allgemein als kriminalitätsbelasteter gelten kann als der ländliche Raum. Solche Faktoren kann die PKS jedoch nicht abbilden. Wenn im Folgenden die Befunde der PKS dargestellt werden, müssen diese Einschränkungen im Blick behalten werden. **❗ Außerdem sollte betont werden, dass die Kriminalität insgesamt in den letzten fünfzehn Jahren zurückgegangen ist – entgegen einem diffusen Gefühl, dass sich die Sicherheitslage verschlechtert hat** (s. u. a. LKA Niedersachsen 2018).

Zur Art der Delikte von Nichtdeutschen

In die PKS gehen Eigentumsdelikte oder Sachbeschädigungen ebenso ein wie Angriffe auf die körperliche Unversehrtheit. Entsprechend müssen Analysen zur Kriminalität auch die Art der Straftaten berücksichtigen. Dass bei Verstößen gegen das Aufenthalts-, das Asyl- und das Freizügigkeitsgesetz die Tatverdächtigen fast ausschließlich (zu 99,3 %) Nichtdeutsche sind, ist kaum überraschend.²⁸² Bei Verstößen gegen § 340 StGB (Körperverletzung im Amt)²⁸³ ist hingegen nur jede zweihundertste tatverdäch-

281 Dass Statistiken durch die Altersstruktur verzerrt sind, ist ein bekanntes Problem. Es ließe sich grundsätzlich durch sog. Tatverdächtigenbelastungskennziffern lösen, die für die jeweilige Altersgruppe den Anteil der Tatverdächtigen pro 100.000 Personen angeben. Die Zahlen wären damit um den Effekt der Altersstruktur bereinigt, und man könnte die Kriminalitätshäufigkeit von Deutschen und Nichtdeutschen vergleichen. Dies scheitert allerdings an den Unzulänglichkeiten der deutschen Statistik. Einschlägig sind hier die Daten aus der Bevölkerungsfortschreibung und dem Ausländerzentralregister. Diese lassen sich jedoch nicht vergleichen oder kombinieren, weil sie die Bevölkerungsgruppen unterschiedlich erfassen und abgrenzen und unterschiedliche Berichtswege nutzen (für Details s. Bliesener 2018: 13–14).

282 Eine Ausnahme in dieser Deliktgruppe bilden Straftaten nach § 96 AufenthG (Einschleusen von Ausländern). Hier sind 12,9 Prozent der Tatverdächtigen Deutsche.

283 Einer Körperverletzung im Amt werden in der Praxis vor allem Polizisten und Polizistinnen beschuldigt, außerdem Lehrerinnen und Lehrer, aber deutlich seltener. Die meisten Angehörigen dieser beiden Berufsgruppen sind deutsche Staatsangehörige.

tige Person Ausländer oder Ausländerin (BKA 2018b; vgl. Bliesener 2018: 24–25).

Nichtdeutsche Tatverdächtige sind bei Eigentumsdelikten überrepräsentiert, also bei Straftaten, bei denen „ohne Einsatz größerer eigener Ressourcen schnell zu realisierende finanzielle Gewinne oder Vorteile erzielt werden können“ (Bliesener 2018: 25). In Deliktbereichen wie Beleidigung, Nötigung oder Sachbeschädigung liegen ihre Anteile dagegen unter dem durchschnittlichen Anteil von 30,4 Prozent an allen Straftaten (ohne ausländerrechtliche Verstöße). Im Bereich des KFZ-Diebstahls kommen die Tatverdächtigen vergleichsweise häufig aus Osteuropa (vor allem Polen und Litauen), beim Laden- und Taschendiebstahl aus Rumänien und den Maghreb-Staaten. Bei Wohnungseinbrüchen sind neben serbischen und rumänischen auch georgische Personen besonders häufig tatverdächtig.

Tab. B.5 zeigt die unterschiedlichen Kriminalitätsschwerpunkte einzelner Nationalitäten. Darin ist ausgewiesen, wie viele Personen aus welchen Ländern in verschiedenen Deliktbereichen (Rohheitsdelikte, einfacher und schwerer Diebstahl, Rauschgiftdelikte, Straßenkriminalität und Sexualdelikte) jeweils tatverdächtig sind. Berücksichtigt sind nur Länder, denen mindestens 3.000 Tatverdächtige zugeordnet werden können.²⁸⁴ Bei der Interpretation der Zahlen darf aber nicht der Fehler gemacht werden, ausländische Tatverdächtige mit in Deutschland wohnenden Ausländerinnen und Ausländern gleichzusetzen, wie mit dem oben angeführten Beispiel eines ausländischen gewalttätigen Fußballfans bereits verdeutlicht wurde.

Darüber hinaus zeigt die Tabelle an, wenn einzelne Länder in bestimmten Deliktgruppen über- oder unterrepräsentiert sind. Allerdings kann das Ausmaß von Straftaten nicht im Verhältnis zur entsprechenden Bevölkerung berechnet werden. Denn zum einen können auch Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland Straftaten begehen, die nicht in Deutschland leben. Zum anderen kann die Zahl der im Land lebenden Staatsangehörigen einzelner Länder nicht zuverlässig und einheitlich ermittelt werden (s. dazu ausführlich Bliesener 2018: 13 sowie Fn. 281). Daher bezieht sich die angegebene Über- oder Unterrepräsentation auf den jeweiligen Anteil deutscher Tatverdächtiger. Konkret wird dabei wie folgt vorgegangen: Zunächst wird länderspezifisch der Anteil der Tatverdächtigen pro Deliktgruppe an allen Straftaten dieser Na-

tionalität (ohne ausländerrechtliche Verstöße) bestimmt. Der so ermittelte Wert wird dann zum Anteil der Delikte der deutschen Tatverdächtigen in dieser Deliktgruppe in Beziehung gesetzt. Übertrifft der deliktsspezifische Wert den für deutsche Tatverdächtige errechneten Anteilswert um den Faktor 2, wird von einer Überrepräsentation von Tatverdächtigen der betreffenden Nationalität in dieser Deliktgruppe ausgegangen; unterschreitet er den Anteilswert der deutschen Tatverdächtigen um den Faktor 2, liegt eine Unterrepräsentation vor. Überrepräsentationen sind in Tab. B.5 rot markiert, Unterrepräsentationen grün.

Von besonderem öffentlichem Interesse sind Sexualstraftaten. Spätestens seit den Silvester-Ereignissen in Köln ist der Eindruck entstanden, dass von Flüchtlingen eine größere Gefahr ausgeht, gerade in Bezug auf Sexualdelikte (s. dazu auch Kap. B.3.2).²⁸⁵ In Tab. B.5 sind Delikte gegen die sexuelle Selbstbestimmung gesondert ausgewiesen (Spalte 7). Eine Teilgruppe dieser Delikte sind schwere Straftaten wie sexuelle Nötigung und Vergewaltigung (Spalte 8). Eine andere Art von Delikt sind sexuelle Belästigungen gemäß § 184i StGB in Spalte 9 (das „Begrabschen“, das 2016 unter Strafe gestellt wurde). Bei einer Bewertung der Situation ist zu berücksichtigen, dass besonders bei den beiden letzten Delikten die Fallzahlen eher niedrig sind.

Wie Tab. B.5 zeigt, sind bei den Eigentumsdelikten vor allem Tatverdächtige aus Osteuropa überrepräsentiert. Bei den Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung sind es dagegen Tatverdächtige aus Afghanistan und Pakistan, bei den Delikten Vergewaltigung/sexuelle Nötigung und sexuelle Belästigung auch Tatverdächtige aus dem subsaharischen Afrika (Eritrea, Gambia, Guinea, Nigeria, Somalia), dem Nahen und Mittleren Osten (Irak, Iran, Syrien) und Nordafrika (Algerien, Marokko). Bedauerlicherweise liegen für diese Deliktkategorie keine Angaben zu den Täter-Opfer-Beziehungen vor. Insofern bleibt unklar, ob bei Sexualdelikten mit nichtdeutschen Tatverdächtigen die Opfer eher derselben Ethnie angehören wie die Täter oder ob es eher Angehörige anderer Ethnien sind, darunter auch Deutsche.

Entwicklung der Kriminalität im Zeitverlauf

Insgesamt ist die Kriminalität in den letzten zehn Jahren zurückgegangen. Das zeigt auch die Zahl der Tatverdächtigen (Abb. B.26). Allerdings haben sich die Zahlen der

284 Bei weniger als 3.000 Tatverdächtigen weist das BKA die Fallzahlen zu den einzelnen Deliktbereichen aus datenschutzrechtlichen Gründen nicht aus.

285 In der Tat haben von 2016 auf 2017 Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung deutlich zugenommen (BKA 2018b). Dies betrifft sowohl deutsche als auch nichtdeutsche Tatverdächtige. Der Anstieg ist zu einem erheblichen Teil auf die Verschärfung des Sexualstrafrechts im Jahr 2016 zurückzuführen. So fällt über ein Viertel der Sexualdelikte von nichtdeutschen Tatverdächtigen in den Bereich der sexuellen Belästigung, die erst 2016 unter Strafe gestellt wurde (BKA 2018a: 24). Würde man diese Straftaten nicht berücksichtigen, so wäre die Gesamtzahl der ausländischen Tatverdächtigen bei Sexualdelikten (ebenso wie jene der deutschen Tatverdächtigen) 2017 etwas niedriger als im Jahr 2016. Allerdings ist bereits von 2015 auf 2016 (also vor der Sexualstrafrechtsreform) die Zahl der nichtdeutschen Tatverdächtigen und insbesondere die Zahl der tatverdächtigen Schutzsuchenden (PKS-Zuwanderer, Info-Box 16) bei Sexualdelikten deutlich gestiegen (BKA 2018a: 24). Dies dürfte u. a. mit der soziodemografischen Zusammensetzung dieser Gruppe zusammenhängen.

Tab. B.5 Tatverdächtige nach Nationalität in verschiedenen Deliktbereichen 2017

	Straftaten gesamt*	Rohheits- delikte	einfacher Diebstahl	schwerer Diebstahl	Rausch- giftdelikte	Straßen- krimina- lität	Sexualdelikte		
							gesamt	Vergewaltigung/ sexuelle Nötigung	sexuelle Belästigung
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Deutsche gesamt	1.375.448	428.164	223.650	51.042	194.945	133.561	28.390	5.931	3.597
Nichtdeutsche gesamt	599.357	186.464	134.762	38.416	68.871	61.756	11.439	3.483	3.048
Afghanistan	23.653	11.384	3.297	482	2.779	3.507	1.220	371	372
Albanien	9.545	1.851	3.468	1.300	1.038	765	94	39	19
Algerien	8.198	2.394	3.698	1.434	1.670	1.654	136	37	54
Armenien	3.007	493	1.841	238	122	148	25	9	10
Bosnien u. Herzegowina	8.509	2.631	1.844	804	752	932	119	30	22
Bulgarien	19.816	4.867	5.179	1.076	1.544	2.049	373	80	55
Eritrea	6.184	2.349	774	107	403	779	188	56	85
Frankreich	6.693	1.043	1.615	306	1.574	382	60	11	15
Gambia	4.096	1.193	786	117	1.394	366	86	31	27
Georgien	6.383	708	3.685	1.842	559	350	14	2	5
Griechenland	9.827	3.098	1.550	294	1.216	769	143	38	23
Guinea	3.053	1.070	420	55	876	350	76	29	33
Irak	18.235	7.642	3.039	532	1.268	2.245	620	191	195
Iran	9.836	3.806	2.119	263	1.386	857	251	94	73
Italien	22.499	7.029	3.914	777	3.565	1.912	350	93	72
Kosovo	12.277	4.598	2.575	970	1.013	1.379	249	104	59
Kroatien	9.346	2.716	1.630	510	1.082	664	135	29	41
Libanon	5.412	2.317	863	285	928	704	101	39	18
Litauen	4.872	1.075	1.433	1.125	456	1.028	40	29	33
Marokko	11.465	3.935	4.108	1.358	2.275	2.053	223	75	78
Mazedonien	6.845	2.085	1.790	442	461	613	118	35	33
Niederlande	6.695	1.329	776	338	1.599	545	68	11	15
Nigeria	6.977	2.823	781	73	544	377	172	76	40
Österreich	4.729	1.054	556	78	995	229	75	19	7
Pakistan	5.715	2.146	701	78	605	553	294	81	102
Polen	44.330	11.759	12.689	4.689	4.721	5.561	454	121	118
Portugal	4.197	1.435	702	139	720	364	68	24	14
Republik Moldau	3.268	350	1.677	482	119	254	25	5	11
Rumänien	52.368	8.961	20.575	6.155	2.011	4.607	577	140	154
Russische Föderation	10.896	3.438	3.227	701	1.021	986	123	38	24
Serbien	20.404	6.081	5.087	1.905	1.456	1.923	236	65	49
Slowakei	3.219	673	918	238	409	278	52	12	14
Somalia	5.795	2.528	922	100	727	685	155	37	68

	Straftaten gesamt*	Rohheits- delikte	einfacher Diebstahl	schwerer Diebstahl	Rausch- giftdelikte	Straßen- krimina- lität	Sexualdelikte		
							gesamt	Vergewaltigung/ sexuelle Nötigung	sexuelle Belästigung
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Spanien	4.556	1.070	1.003	137	769	377	53	15	15
Syrien	41.652	16.788	7.585	1.246	4.025	5.418	1.440	383	387
Tschechische Republik	4.785	782	1.096	593	965	465	35	4	8
Tunesien	4.721	1.880	1.132	343	947	632	106	36	24
Türkei	67.202	28.760	6.203	2.185	8.818	7.089	1.211	475	263
Ukraine	6.010	1.271	1.953	461	469	486	48	8	11
Ungarn	6.579	1.246	1.429	420	762	418	122	27	9
USA	3.737	1.150	338	48	489	259	71	33	10

Anmerkung: *Ohne Verstöße gegen das Ausländerrecht. Grün eingefärbte Felder zeigen an, dass Tatverdächtige der jeweiligen Nationalität in dem Deliktbereich bezogen auf den Anteil deutscher Tatverdächtiger unterrepräsentiert sind; rot eingefärbte Felder markieren eine Überrepräsentation.

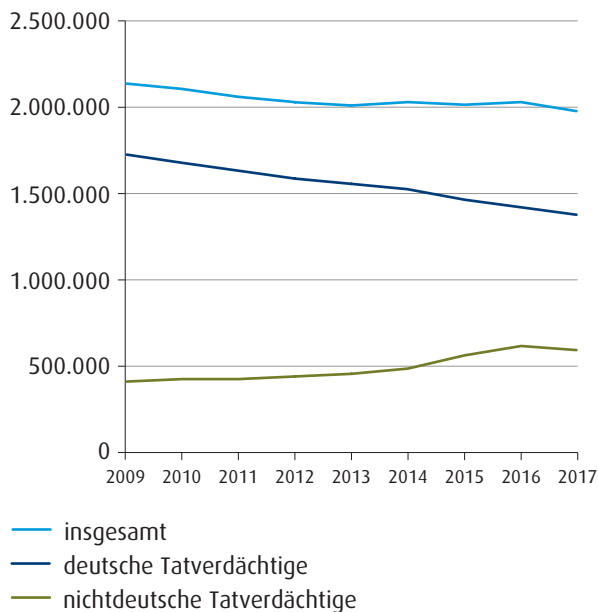
Quelle: PKS, Bliesener 2018

deutschen und nichtdeutschen Tatverdächtigen unterschiedlich entwickelt. Die der deutschen Tatverdächtigen ist seit 2009 stetig gesunken, die der nichtdeutschen hingegen (bis auf 2017) gestiegen. So hat der Anteil der Nichtdeutschen an allen Tatverdächtigen deutlich zugenommen (von 19,2 % auf 30,4 %).

Dass die absolute Zahl der ausländischen Tatverdächtigen tendenziell gestiegen ist, erklärt sich zum Teil aus der Bevölkerungsentwicklung: Durch die Zuwanderung leben in Deutschland insgesamt mehr nichtdeutsche Personen als noch vor zehn Jahren. Allerdings ist der Anteil der ausländischen Bevölkerung zwischen 2009 und 2017 von knapp 9 auf knapp 12 Prozent gestiegen (Statistisches Bundesamt 2018c), der Anteil der nichtdeutschen Tatverdächtigen dagegen von ca. 20 auf 30 Prozent. Der höhere Bevölkerungsanteil von Nichtdeutschen kann den Anstieg bei den nichtdeutschen Tatverdächtigen also nicht vollständig erklären.

Ein weiterer wichtiger Faktor ist das Alter der Tatverdächtigen. Abb. B.27 zeigt hinsichtlich der Altersverteilung einen deutlichen Gegensatz: Bei den deutschen Tatverdächtigen sind ‚Kinder- und Seniorenkriminalität‘ stärker ausgeprägt; die nichtdeutschen Tatverdächtigen sind hingegen zu fast zwei Dritteln zwischen 18 und 40 Jahre alt. In diese Altersgruppe fallen über 43 Prozent aller in Deutschland lebenden Nichtdeutschen (aber nur 24 % der Deutschen).²⁸⁶ Das besondere Altersgefüge der ausländischen Bevölkerung in Deutschland erklärt also ebenfalls einen Teil ihrer höheren Kriminalität. Aber auch diese Alterskomponente kann nicht vollständig erklären, warum der Anteil der ausländischen an allen Tatverdäch-

Abb. B.26 Zahl der deutschen und nichtdeutschen Tatverdächtigen bei Straftaten 2009–2017

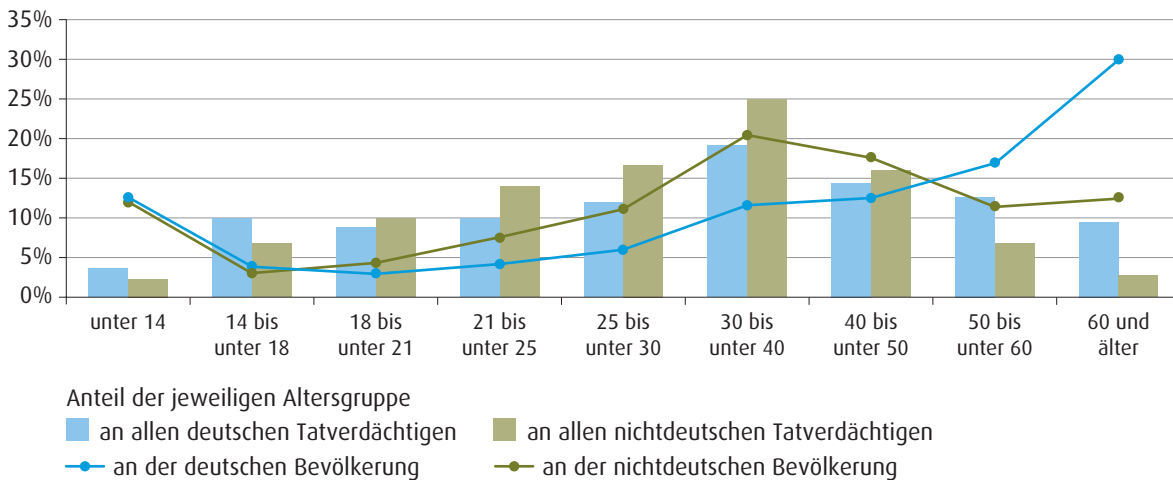


Anmerkung: Verstöße gegen das Ausländerrecht sind in den Zahlen nicht enthalten.

Quelle: PKS, BKA 2018c: 126; eigene Berechnung; eigene Darstellung

²⁸⁶ Von den Männern der nichtdeutschen Bevölkerung gehören fast 45 Prozent zu dieser Altersklasse. Ein Großteil der Straftaten wird von Männern begangen.

Abb. B.27 Altersstruktur der deutschen und nichtdeutschen Tatverdächtigen und der jeweiligen Bevölkerung 2017



Anmerkung: Tatverdächtige bei ausländerrechtlichen Verstößen sind in den Zahlen nicht enthalten.

Quelle: PKS, BKA 2018c: 28; Bevölkerungsfortschreibung, Statistisches Bundesamt 2018c; eigene Berechnung; eigene Darstellung

tigen so deutlich über dem ausländischen Anteil der Bevölkerung liegt. Hier müssten auch Qualifikation und soziale Herkunft berücksichtigt werden.

Problemfall Mehrfachtäter und -täterinnen

Probleme bereitet die PKS auch bei mehrfach Tatverdächtigen: Werden einer Person in einem Berichtszeitraum mehrere Straftaten der gleichen Art zur Last gelegt, erfasst die PKS sie nur einmal. Wenn also zehn Raubüberfälle zehn verschiedenen Personen zur Last gelegt werden, verzeichnet die PKS in dieser Kategorie zehn Tatverdächtige mehr; werden die zehn Überfälle dagegen von zwei Personen verübt, kommen nur zwei Tatverdächtige hinzu. 2017 waren 27,0 Prozent aller Tatverdächtigen mehrfach verdächtig; von diesen trat rund die Hälfte zweimal in Erscheinung.²⁸⁷ Von den nichtdeutschen Tatverdächtigen waren 28,0 Prozent mehrerer Straftaten verdächtig; das sind etwas mehr als bei den deutschen Tatverdächtigen (26,6 %) (BKA 2018c: 118–124; eigene Berechnung). Bei den Asylsuchenden und Flüchtlingen (PKS-Zuwanderer, Info-Box 16) betrug der Anteil 2017 sogar 31,5 Prozent (BKA 2018c: 151). Dies spricht dafür, dass die PKS das Ausmaß von Straftaten mit nichtdeutschen Tatverdächtigen unterschätzen könnte.

Flüchtlingskriminalität als Spezialfall der Ausländerkriminalität

Spätestens seit den (Sexual-)Gewaltverbrechen, die in Kandel, Wiesbaden oder Freiburg von Asylsuchenden

verübt wurden, steht in der öffentlichen Diskussion um Ausländerkriminalität die Teilgruppe der Flüchtlinge besonders im Blickpunkt. Tab. B.6 zeigt, wie sich die Zahl der tatverdächtigen Schutzsuchenden entwickelt hat (ohne Verstöße gegen Ausländerrecht). Dabei muss berücksichtigt werden, dass die Kategorie „Zuwanderer“ in der PKS bis einschließlich 2016 nur Asylbewerberinnen und Asylbewerber, Geduldete, Kontingentflüchtlinge und Personen umfasste, die sich unerlaubt in Deutschland aufhielten. Seit 2017 gehören dazu auch Personen mit Schutzstatus (Info-Box 16), die Gruppe ist also deutlich größer als in den Vorjahren.

Tab. B.6 sendet in Bezug auf Flüchtlingskriminalität eine Doppelbotschaft: **❶ Einerseits zeigt sie, dass die Zahl der tatverdächtigen „Zuwanderer“, die in der PKS erfasst sind, deutlich stärker angestiegen ist als die Zahl der Schutzsuchenden in Deutschland insgesamt (einschließlich Personen mit Schutzstatus). Andererseits scheint sich der Trend einer steigenden Flüchtlingskriminalität 2017 nicht fortzusetzen.** So ist die absolute Zahl der tatverdächtigen Zuwanderer im PKS-Sinn gesunken, obwohl in diese statistische Kategorie nun auch die Personen mit Schutzstatus fallen.

Lediglich ein kleiner Teil der erfassten Delikte fällt in die Kategorie der Gewaltkriminalität. Nur jede sechste tatverdächtige Person der Kategorie PKS-Zuwanderer wird einer Gewaltstraftat bezichtigt; der Schwerpunkt liegt bei Eigentumsdelikten wie Ladendiebstahl sowie Vermögens- und Fälschungsdelikten²⁸⁸ (BKA 2018a: 19). Allerdings

²⁸⁷ Ausländerrechtliche Delikte sind in diesen Zahlen nicht enthalten.

²⁸⁸ Knapp die Hälfte aller Delikte in diesem Bereich entfiel 2017 auf sog. Beförderungerschleichung („Schwarzfahren“) (BKA 2018a: 39).

Tab. B.6 Tatverdächtige Schutzsuchende (Kategorie PKS-Zuwanderer) und Anzahl der Schutzsuchenden insgesamt 2012–2017

	tatverdächtige PKS-Zuwanderer gesamt		darunter: bei Gewaltdelikten		Schutzsuchende gesamt (31.12.)	
	Anzahl	Veränderung zum Vorjahr	Anzahl	Veränderung zum Vorjahr	Anzahl	Veränderung zum Vorjahr
2012	35.004		3.886		549.825	
2013	41.795	+19,4 %	4.698	+20,9 %	613.925	+11,7 %
2014	59.912	+43,3 %	7.257	+54,5 %	746.320	+21,6 %
2015	114.238	+90,7 %	14.175	+95,3 %	1.036.235	+38,8 %
2016	174.338	+52,6 %	26.810	+89,1 %	1.597.570	+54,2 %
2017	167.268	-4,1 %	26.920	+0,4 %	1.680.700	+5,2 %

Anmerkung: Die Kategorie PKS-Zuwanderer umfasst bis 2016 Asylbewerberinnen und -bewerber, Geduldete, Kontingentflüchtlinge und Personen, die sich unerlaubt in Deutschland aufhalten. Seit 2017 werden auch Personen mit Schutzstatus dazugezählt. Die Kategorie Schutzsuchende umfasst Personen im Asylverfahren, Personen mit Schutzstatus und Personen, deren Asylantrag abgelehnt wurde (Ausreisepflichtige). In den Zahlen der Tatverdächtigen sind Verstöße gegen das Ausländerrecht nicht berücksichtigt.

Quelle: PKS, Bliesener 2018: 27; AZR, Statistisches Bundesamt 2018i; eigene Berechnung

sind auch im Segment der Gewaltstraftaten die Zahlen zwischen 2012 und 2016 erheblich gestiegen (Tab. B.6).

Bei der Einordnung dieser Ergebnisse sind – wie schon bei denen zur Ausländerkriminalität allgemein – soziodemografische Faktoren zu berücksichtigen. Bei den Flüchtlingen sind die jüngeren Altersstufen noch viel stärker ausgeprägt als bei Nichtdeutschen insgesamt. Diese Altersstruktur ist zwar demografisch insgesamt vorteilhaft, kriminologisch gesehen birgt sie aber ein höheres Risiko. Hinzu kommt, dass das Geschlechterverhältnis in der Flüchtlingsbevölkerung sehr unausgeglich ist: Es gibt hier erheblich mehr Männer (Abb. B.28).

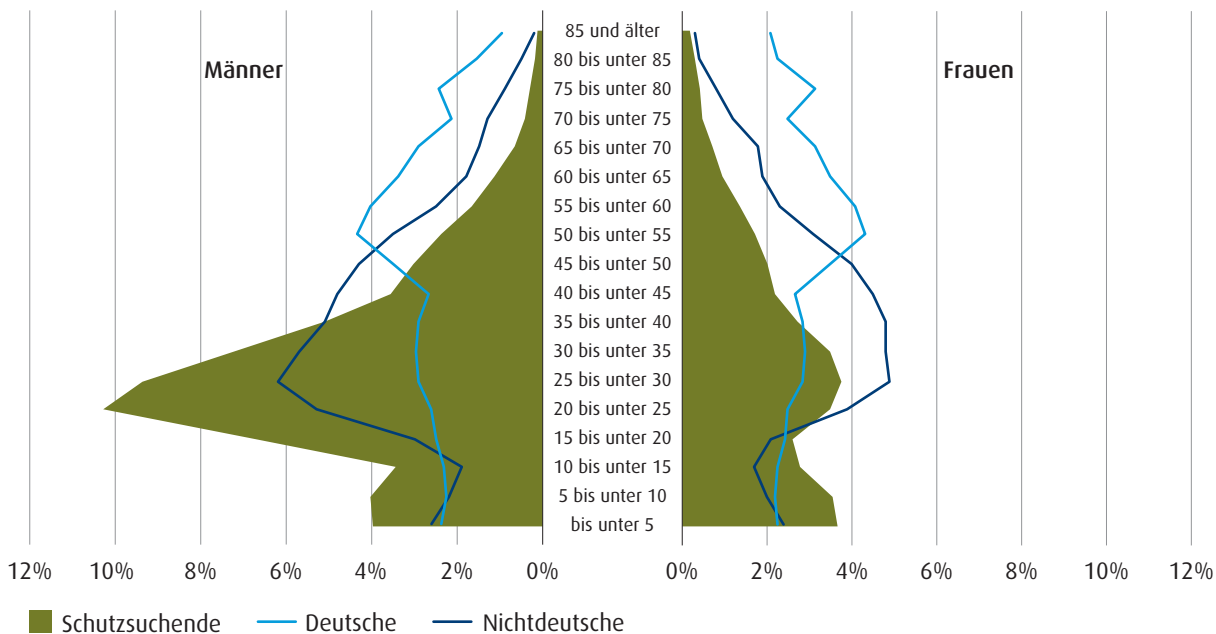
Aber auch im Teilbereich Flüchtlingskriminalität können die Faktoren Alter und Geschlecht die Unterschiede in der Kriminalität nicht vollständig erklären. Die PKS liefert jedoch keine Erkenntnisse darüber, inwiefern hier andere Faktoren eine Rolle spielen, etwa kulturelle Prägungen, Bildungsmerkmale, fluchtbedingte Traumatisierung²⁸⁹ oder auch eine gelungene oder misslungene Integration in die Aufnahmegesellschaft.

Täter-Opfer-Beziehungen bei nichtdeutschen Tatverdächtigen

Bei den in Kap. B.1.5.1 behandelten Delikten ist die Täter-Opfer-Beziehung klar und eindeutig: Die Tatverdächtigen sind Deutsche, die Opfer Nichtdeutsche. Im Feld der Ausländerkriminalität gibt es dagegen zwei unterschiedliche Konstellationen: Die Tatverdächtigen sind Nichtdeutsche; die Opfer aber können entweder Deutsche oder Nichtdeutsche sein. Glaubitz und Bliesener (2018) haben für Schleswig-Holstein die Täter-Opfer-Beziehungen in Fällen mit nichtdeutschen Tatverdächtigen umfassend analysiert. Sie stellen zumindest für dieses Bundesland fest, dass bei Straftaten mit nichtdeutschen Tatverdächtigen die Opfer im Verhältnis deutlich häufiger ebenfalls Nichtdeutsche sind (Abb. B.29): 2016 und 2017 waren bei solchen Straftaten mehr als die Hälfte aller Opfer Nichtdeutsche; dabei beträgt der Anteil der Nichtdeutschen an der schleswig-holsteinischen Wohnbevölkerung lediglich 7,9 Prozent (2016).

²⁸⁹ Bislang ist kaum erforscht, inwieweit Traumatisierung die Ausübung von Gewalt begünstigt. In den USA haben Gefängnisinsassen und -insassinnen in ihrem Leben vor dem Gefängnisaufenthalt deutlich häufiger Gewalt, Misshandlungen, sexuellen Missbrauch etc. erlebt als die übrige Bevölkerung (Abram et al. 2004; Becker/Kerig 2011). Dies kann darauf hinweisen, dass solche Erfahrungen eine spätere eigene Straffälligkeit begünstigen. Studien deuten auch darauf hin, dass die aktive Teilnahme an bewaffneten Konflikten nicht nur zu Gewöhnung und Abstumpfung führen kann, sondern mitunter auch dazu, dass gewalttätiges Verhalten emotional positiv erlebt wird (Köbach/Schaal/Elbert 2015). Die IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten 2017 kam zu dem Ergebnis, dass etwa ein Drittel der männlichen Flüchtlinge und die Hälfte der weiblichen ein erhöhtes Risiko für posttraumatische Belastungsstörungen aufweisen. Im Vergleich zum Bevölkerungsdurchschnitt berichten Flüchtlinge ein geringeres psychisches Wohlbefinden und mehr depressionsbezogene Symptome (Brücker et al. 2019: 2–4).

Abb. B.28 Altersstruktur der Bevölkerung 2017 nach Geschlecht, Nationalität und Aufenthaltsstatus



Anmerkung: Die Kategorie Schutzsuchende umfasst Personen im Asylverfahren, Personen mit Schutzstatus und Personen, deren Asylantrag abgelehnt wurde (Ausreisepflichtige). Stand: 31.12.2017.

Quelle: AZR, Statistisches Bundesamt 2018i; Bevölkerungsfortschreibung, Statistisches Bundesamt 2018c; eigene Berechnung; eigene Darstellung

Ein ähnliches Bild ergibt sich für die Straftaten, bei denen die Tatverdächtigen Asylsuchende und Flüchtlinge (PKS-Zuwanderer) sind: 2017 waren 41 Prozent der Opfer solcher Straftaten Deutsche (BKA 2018a: 54); drei von fünf Opfern waren also Nichtdeutsche. Zugespitzt könnte man sagen: **❗ Kriminelle Handlungen von Nichtdeutschen treffen vor allem nichtdeutsche Opfer.** Anders ist das Verhältnis bei Sexualdelikten, für die Flüchtlinge oder Asylsuchende tatverdächtig sind: Hier waren 2017 72 Prozent der Opfer Deutsche (BKA 2018a: 54).

Jenseits der PKS: Erkenntnisse aus sog. Dunkelfeldanalysen

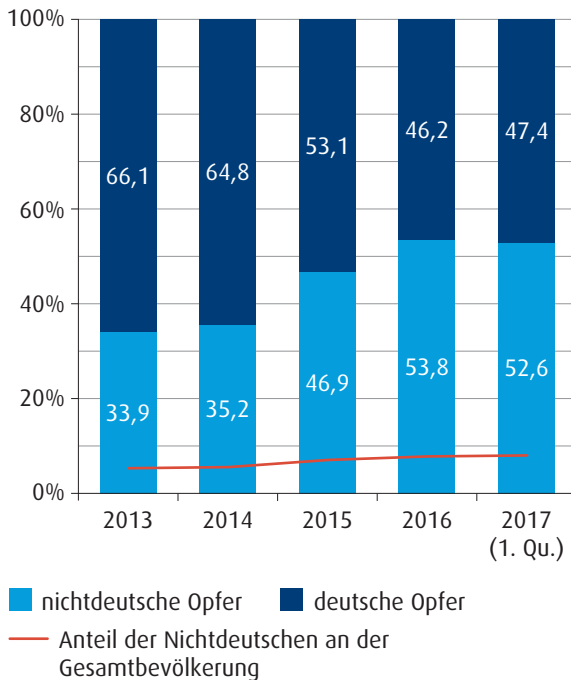
Ergänzend zur offiziellen PKS können sog. Dunkelfeldanalysen durchgeführt werden. Darunter versteht man repräsentative Befragungen der Bevölkerung insgesamt oder einzelner Bevölkerungsgruppen. Im vorliegenden Zusammenhang können die Teilnehmenden z. B. gefragt werden, ob sie in den letzten zwölf Monaten eine Straftat begangen haben oder Opfer einer Straftat geworden sind. Damit lassen sich Straftaten untersuchen, die nicht aufgedeckt oder angezeigt wurden. Dunkelfeldanalysen müssen sich zudem nicht darauf beschränken, nach Staatsangehörigkeit zwischen Deutschen und Nichtdeutschen zu unterscheiden, wie es die PKS und damit die

Hellfeldstudien tun. Stattdessen können sie genauer nach dem Migrationshintergrund fragen (Info-Box 16).

Dunkelfeldanalysen befragen oft Schülerinnen und Schüler zum Ende der Schulpflicht, denn solche Umfragen im Klassenverband sichern eine hohe Ausschöpfungsquote. Da in Deutschland die allgemeine Schulpflicht gilt, ist zudem gewährleistet, dass die Befragung alle Bevölkerungsgruppen entsprechend ihrem Anteil an der Bevölkerung einbezieht, auch Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund bzw. mit ausländischer Staatsangehörigkeit. Dieser Ansatz löst auch das Problem der Erreichbarkeit, das bei solchen Umfragen sonst besteht, denn die Befragungen können in der Unterrichtszeit durchgeführt werden.

Solche Untersuchungen betreibt z. B. das Kriminologische Forschungsinstitut Niedersachsen (KFN) seit vielen Jahren. Die Ergebnisse sind unterschiedlich. Im Jahr 2005 wurden 14.000 Schülerinnen und Schüler der neunten Klassen dazu befragt, ob und ggf. wie oft sie in der Vergangenheit andere körperlich verletzt, beraubt, erpresst oder mit einer Waffe bedroht hatten (Baier/Pfeiffer 2007). Die berichteten Straftaten unterscheiden sich erheblich nach Migrationshintergrund: Schüler ohne Migrationshintergrund gaben zu 20,7 Prozent (Schülerinnen: 6,6 %) an, dass sie mindestens eine der genannten

Abb. B.29 Schleswig-Holstein: Opfer von Straftaten mit nichtdeutschen Tatverdächtigen 2013–2017 nach Nationalität



Quelle: Glaubitz/Bliesener 2018: 85

Taten begangen hatten. Bei den türkeistämmigen Schülern waren es 38,7 Prozent (Schülerinnen: 14,9 %), bei den russischstämmigen Schülern 34,0 Prozent (Schülerinnen: 12,7 %), bei den Schülern mit einem Migrationshintergrund aus dem ehemaligen Jugoslawien 32,8 Prozent (Schülerinnen: 17,3 %), bei den polnischstämmigen Schülern 34,2 Prozent (Schülerinnen: 14,2 %) und bei jenen mit italienischem Migrationshintergrund 30,3 Prozent (Schülerinnen: 11,8 %). Bei der Frage nach einem begangenen Ladendiebstahl waren die Unterschiede kleiner: Schüler ohne Migrationshintergrund (15,0 %) und türkeistämmige Schüler (16,8 %) hatten fast gleiche Werte. Mädchen mit türkischem Migrationshintergrund (8,2 %) hatten dagegen nach eigenen Angaben deutlich seltener einen Ladendiebstahl begangen als ihre Mitschülerinnen ohne Migrationshintergrund (15,5 %). In der aktuellen Schülerbefragung des KFN aus dem Jahr 2017 nannten Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund für die vergangenen zwölf Monate ebenfalls mehr eigene kriminelle Handlungen (Bergmann et al. 2019). Unterschiede zeigen sich vor allem nach Delikt: Statistisch bedeutsam sind die Unterschiede bei Fahrzeugdiebstahl

(2,3 % vs. 0,8 %), Ladendiebstahl (6,5 % vs. 3,3 %) und Drogenhandel (4,7 % vs. 2,6 %). Bei Sachbeschädigung (5,5 % vs. 5,3 %) und sog. Beförderungerschleichung (die umgangssprachlich als ‚Schwarzfahren‘ bezeichnet wird) (27,6 % vs. 25,5 %) sind die Unterschiede dagegen nicht bedeutsam.

Bei Schülerbefragungen ist es die Regel, dass jene mit Migrationshintergrund mehr eigene Kriminalität berichten.²⁹⁰ In Dunkelfeldbefragungen der Gesamtbevölkerung verschwinden diese Unterschiede allerdings. In einer einschlägigen repräsentativen Untersuchung für das Land Niedersachsen wurden 6.500 Personen befragt (Baier 2015). Bei neun der elf abgefragten Deliktgruppen ergaben sich hier zwischen Personen mit und ohne Migrationshintergrund keine Unterschiede. Die zwei Felder, in denen die Werte abweichen, sind Körperverletzung und Führen eines Fahrzeugs unter Alkoholeinfluss. Körperverletzungen hatten vor allem Befragte mit türkischem oder russischem Migrationshintergrund nach eigenen Angaben häufiger begangen. Von Fahren unter Alkoholeinfluss berichten die türkeistämmigen Befragten hingegen deutlich seltener als die Befragten ohne oder mit polnischem Migrationshintergrund. **Ein klares Bild ergeben die Dunkelfeldbefunde somit nicht. Zwar ermitteln fast alle Studien zumindest für bestimmte Delikte ein höheres kriminelles Verhalten von Personen mit Migrationshintergrund. Die Unterschiede sind aber nicht einheitlich.**

B.1.5.3 Fazit und Empfehlungen

Kriminalität ist statistisch schwer zu erfassen, und die Werte sind in verschiedener Weise verzerrt. Dies gilt sowohl für fremdenfeindliche Kriminalität als auch für die Kriminalität von Ausländerinnen und Ausländern bzw. von Flüchtlingen. **Wichtig ist daher vor allem, dass die hier berichteten Befunde mit Vorsicht und jeweils im Zusammenhang interpretiert werden. Welches Ausmaß Kriminalität hat und wie sie sich entwickelt, ist eine vielschichtige Frage; einfache Antworten darauf gibt es nicht. Hier sind insbesondere die Medien in der Verantwortung: Sie dürfen kein einseitig verzerrtes Bild vermitteln. Vielmehr müssen sie über die statistischen Zahlen in einer Weise berichten, die ihrer beschränkten Aussagekraft gerecht wird.**

Angesichts der hohen Zuwanderung von Flüchtlingen in den Jahren 2015 und 2016 richteten Öffentlichkeit und Medien den Blick besonders auf ein Segment von Kriminalität: Straftaten gegen Flüchtlinge und von Flüchtlingen. Gemeinsam ist den beiden Formen, dass die Kriminalität in den Jahren des Flüchtlingszuzugs deutlich gestiegen ist. 2017 ging sie aber in beiden Bereichen wieder zurück. Hier zeichnen sich zwei besondere politische Herausfor-

²⁹⁰ Es ist allerdings nicht auszuschließen, dass eigene Straftaten hier in unterschiedlichem Maß übertrieben werden oder sogar ganz erfunden sind. So ist z. B. vorstellbar, dass die Befragten Straftaten erfinden, um sich als besonders ‚tough‘ darzustellen.

derungen ab: **❶ Bezogen auf Flüchtlinge als Opfer ist eine wichtige Feststellung, dass das Durchschnittsalter der Tatverdächtigen steigt. Damit stellt sich die Frage, ob die eingerichteten Strategien zur Vorbeugung und Bekämpfung solcher Delikte noch passen.** In der Vergangenheit legten entsprechende Maßnahmen mit gutem Grund einen Schwerpunkt auf jugendliche Tätergruppen bzw. solche im frühen Erwachsenenalter, und sie waren eng verbunden mit Angeboten der Jugendsozialarbeit. Inzwischen gehen sie aber womöglich an einem bestimmten Teil der Täterinnen und Täter vorbei; in dem Fall müssten die Präventionsstrategien angepasst werden. Denkbar ist aber auch, dass die Täterinnen und Täter von damals dieselben sind wie heute, die einfach älter geworden sind. In dem Fall hätten die Instrumente, die nach den ausländerfeindlichen Exzessen in den frühen 1990er Jahren entwickelt wurden, nicht gegriffen. Wenn man bedenkt, wie stark sich rechtsextreme Strukturen in Teilen Ostdeutschlands verfestigt haben, ist diese Annahme durchaus plausibel.

❷ Besondere Herausforderungen stellen sich bei der Bekämpfung von Flüchtlingskriminalität. Diese ist 2015 und 2016 deutlich angestiegen. Mit Blick auf die Ausrichtung kriminologischer Vorbeugungsmaßnahmen gilt hier gewissermaßen die gegenteilige Warnung: Sie sollten sich besonders stark auf jugendliche Täterinnen und Täter richten (Stiftung Deutsches Forum für Kriminalprävention 2016: 141).

Aus den verfügbaren Daten ist nicht abzuleiten, inwieweit Gewaltstraftaten von Flüchtlingen darauf zurückzuführen sind, dass diese auf der Flucht oder im Vorfeld selbst Gewalt oder Traumatisierung erfahren haben. Es würde nicht zuletzt deshalb deutlich zu kurz greifen, wollte man Flüchtlingskriminalität insgesamt als Folge von Traumatisierung deuten. Wichtiger sind hier Faktoren wie Alter, Bildung oder soziale Herkunft. **❸ Nicht auszuschließen ist, dass ein gewisser Teil der kriminellen Flüchtlinge traumatisiert ist oder Gewalt erfahren hat, die zu individueller Verrohung führen kann. Entsprechend ist es nicht nur humanitär geboten, traumatisierte Flüchtlinge vorbeugend und im Krankheitsfall zu behandeln. Es könnte auch dazu beitragen, Straftaten vorzubeugen**

(so auch Stiftung Deutsches Forum für Kriminalprävention 2016: 141).

Besondere vorbeugende Maßnahmen empfehlen sich für Flüchtlinge, die in Asylunterkünften leben. Das dort eingesetzte Sicherheitspersonal ist mehr als ausgelastet mit seiner Hauptaufgabe, die Unterkunft zu bewachen. Dass es darüber hinaus Konfliktlösung betreibt, kann nicht einfach erwartet werden. **❹ Darum sollte dafür gesorgt werden, dass das Wachpersonal sich entsprechend fortbilden kann; dazu gehört auch eine interkulturelle Sensibilisierung** (Stiftung Deutsches Forum für Kriminalprävention 2016: 141). **Vor allem aber sollte es in den Unterkünften genügend Sozialarbeiter und Sozialarbeiterinnen geben.** Bei der Vorbeugung von Kriminalität könnten zudem Migrantenorganisationen eine besondere Rolle übernehmen: Sie könnten helfen, Zugewanderte und vor allem Flüchtlinge in der ersten Zeit nach der Einreise ‚aufzufangen‘ und sie darüber psychisch zu stabilisieren. Das könnte nicht nur die gesellschaftliche Integration fördern, sondern auch Kriminalität vorbeugen (Stiftung Deutsches Forum für Kriminalprävention 2016: 141–142). **❺ Entsprechend sollten die politischen Akteure und Akteurinnen bei der Förderung von Migrantenorganisationen den Blick stärker auch auf deren kriminalpräventives Potenzial richten.**

❻ Neben Vorbeugung gehört zu einer nachhaltigen Politik der Kriminalitätsvermeidung auch die Bekämpfung von Kriminalität. Dies gilt für fremdenfeindliche Kriminalität genauso wie für Straftaten, die von Ausländerinnen und Ausländern bzw. von Flüchtlingen verübt werden. Hier wäre es falsch, über spezielle Programme und Maßnahmen der Strafverfolgung nachzudenken. Vielmehr gilt auch für diese Spezialfälle von Kriminalität und Straffälligkeit das, was der SVR stets betont: **❼ Die Regelsysteme sollten gestärkt werden, hier also besonders die Strafverfolgung und die Justiz. Es ist wichtig und entscheidend, dass Straftaten wirksam verfolgt, aufgeklärt und vom Gericht unverzüglich geahndet werden. Und bei Ausländerinnen und Ausländern müssen sie zumindest bei einer bestimmten Deliktqualität die Ausreisepflicht nach sich ziehen – unabhängig von der Herkunft des Täters bzw. der Täterin oder der des Opfers.**

Flüchtlinge im Fokus der deutschen Integrationspolitik

Der Inhalt in Kürze

In den letzten Jahren sind unzählige Maßnahmen und Projekte entstanden, um die Integration der neu eingereisten Flüchtlinge zu fördern. Diese Maßnahmen liegen innerhalb und außerhalb des Regelsystems. Bei den Erwachsenen liegt der Schwerpunkt darauf, den Spracherwerb und den Einstieg in den Arbeitsmarkt zu fördern. Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene sollen vor allem am Bildungssystem teilhaben. Die bestehenden Angebote sollten nun kritisch geprüft werden. Ansätze, die sich bewährt haben, sollten weiterentwickelt und ggf. verstetigt werden.

Im Mittelpunkt der deutschen Integrationspolitik standen in den letzten Jahren die neu eingereisten Flüchtlinge²⁹¹ (zu den Zahlen s. Kap. A.1.4). Die Politik hat z. B. schrittweise Hürden beim Arbeitsmarktzugang abgebaut und zahlreiche Maßnahmen und Projekte speziell für diese Gruppe entwickelt. Dies ist gegenüber den Vorjahren in zweierlei Hinsicht eine Veränderung (vgl. Bendel/Borkowski 2016: 104–107): Zum einen spielten Flüchtlinge als Zielgruppe von Integrationspolitik vor 2015 keine große Rolle.²⁹² Zum anderen wurde ihre Integration zuvor erst *nach* Abschluss des Asylverfahrens gefördert. Während des laufenden Verfahrens hatten sie kaum Zugang zu Integrationsmaßnahmen. Asylverfahren dauerten aber häufig sehr lange (s. Kap. A.4.2). Deshalb wurden ab 2015 einige Maßnahmen – vor allem die Integrationskurse – für bestimmte Asylsuchende geöffnet und neue Integrationsmaßnahmen geschaffen.

Dabei befand sich die Politik in einem Zielkonflikt: Einerseits wollte sie frühzeitig die Integration derjenigen fördern, die langfristig in Deutschland bleiben würden.

Andererseits wollte sie verhindern, dass Menschen ohne anerkannte Fluchtgründe sich in Deutschland verwurzeln. Darum wurde mit dem Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz im Oktober 2015 eine Unterteilung eingeführt: Antragstellende aus Ländern mit hohen Schutzquoten haben danach eine sog. ‚gute Bleibeperspektive‘,²⁹³ d. h. man nimmt an, dass sie einen Schutzstatus erhalten werden. Darum gewährte man Flüchtlingen aus diesen Ländern schon während des Verfahrens Zugang zu Integrationsmaßnahmen. Zu einigen Förderangeboten wurden auch Geduldete zugelassen. Das sind Personen, deren Asylantrag abgelehnt wurde, die aber aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht ausreisen können und daher ebenfalls zunächst in Deutschland bleiben (s. Kap. A.5.5). Am anderen Ende des Spektrums stehen Asylsuchende aus sicheren Herkunftsländern: Sie sind von fast allen Integrationsangeboten ausgeschlossen, weil sie nach einer Ablehnung möglichst schnell zurückgeführt werden sollen (vgl. Langenfeld 2018: 26–30) (s. dazu auch Kap. A.4.2.2).²⁹⁴

- 291 Der Begriff „Flüchtlinge“ umfasst im Folgenden sowohl Personen mit Schutzstatus (s. Kap. A.1.4.2) als auch Personen im laufenden Asylverfahren. Soweit hier unterschieden werden muss, werden Personen mit Schutzstatus als anerkannte Flüchtlinge bezeichnet. Die Begriffe „Asylsuchende“ bzw. „Personen im Verfahren“ bezeichnen demgegenüber Asylbewerberinnen und -bewerber, über deren Asylantrag noch nicht entschieden wurde.
- 292 Im Bundesweiten Integrationsprogramm von 2010 (BAMF 2010) etwa werden Flüchtlinge an keiner Stelle erwähnt. Der Nationale Aktionsplan Integration von 2012 (Bundesregierung 2012) nennt sie auf 239 Seiten nur zweimal als Zielgruppe. Dies hängt auch mit den niedrigen Zahlen zusammen: Von 2005 bis 2009 stellten im Durchschnitt nur knapp 33.000 Personen pro Jahr einen Asylantrag, 6.000 wurden als Flüchtlinge anerkannt (BAMF 2011: 13, 49; s. auch Kap. A.1.4).
- 293 Die betreffenden Länder werden vom BAMF halbjährlich festgelegt. Es handelt sich um Länder, aus denen eine erhebliche Zahl von Staatsangehörigen einen Asylantrag stellt und bei denen die Anerkennungsquote über 50 Prozent liegt. Das galt zunächst für Syrien, Eritrea, Irak und Iran; am 01.08.2016 kam Somalia hinzu. Seit dem 01.08.2018 wird nur noch Antragstellenden aus Syrien und Eritrea eine gute Bleibeperspektive zugesprochen.
- 294 Personen aus anderen Herkunftsländern stehen zwischen diesen beiden Polen; sie dürfen beispielsweise arbeiten, aber keinen Integrationskurs besuchen.

B.2.1 Sprachförderung: viele Verbesserungen, viel zu tun

Sprache ist der zentrale Schlüsselfaktor für Teilhabe – für Flüchtlinge ebenso wie für andere Zugewanderte. Dies gilt sowohl für den Arbeitsmarkt²⁹⁵ als auch für das Bildungssystem, wo fortgeschrittene Deutschkenntnisse meist unerlässlich sind.²⁹⁶ Sprachkenntnisse sind aber auch bedeutsam für die Integration in die Gesellschaft, den Aufbau von sozialen Netzwerken und Kontakten (s. Höhne/Michalowski 2015), die Wahrnehmung von Rechten und Pflichten, die allgemeine Orientierung in Deutschland und das Gefühl von Zugehörigkeit²⁹⁷ (s. Hochman/Davidov 2014). Im Gegensatz zu anderen Zuwandernden bringen Flüchtlinge meist keine Deutschkenntnisse mit (Liebau/Schacht 2016: 742–744). Ein wichtiges Ziel der Integrationspolitik ist deshalb, dass Zugewanderte – und insbesondere Flüchtlinge – möglichst schnell die Sprache erlernen.

Integrationskurse: massiv ausgebaut, doch nicht ausreichend

Der Bedarf an Sprachkursen ist in den letzten Jahren sprunghaft gestiegen. Das zentrale Instrument staatlicher Sprachförderung sind die Integrationskurse (vgl. SVR 2018c: 93–94).²⁹⁸ Anerkannte Flüchtlinge sind verpflichtet, an einem solchen Kurs teilzunehmen. Asylsuchende mit guter Bleibeperspektive und Geduldete können seit Oktober 2015 ebenfalls zugelassen und seit Januar 2017 unter bestimmten Umständen zur Teilnahme verpflichtet werden.

Die Infrastruktur war auf diesen Anstieg zunächst nicht vorbereitet. 2015 und 2016 konnten die benötigten Integrationskurse nicht überall angeboten werden. Vor allem in ländlichen Gebieten gab es mitunter lange

Wartezeiten; ebenso für spezielle Angebote wie Alphabetisierungs-, Förder- und Intensivkurse oder Kurse mit Kinderbetreuung.²⁹⁹ Außerdem fehlten Räumlichkeiten, technische Ausstattung und insbesondere geeignete Lehrkräfte. Zwar wurden im September 2015 die Zulassungskriterien für Lehrkräfte für Integrationskurse gelockert. Nach einer Studie des Bundesinstituts für Berufsbildung (BIBB) hatten aber im Mai 2016 trotzdem mehr als drei Viertel der befragten Kursträger Schwierigkeiten, geeignetes Personal zu finden (Ambos/Koscheck/Martin 2017: 22).

Als Soforthilfe finanzierte die Bundesagentur für Arbeit (BA) deshalb im Herbst und Winter 2015 13.000 „Deutsch-Einstiegskurse“ für Asylsuchende mit guter Bleibeperspektive (BT-Drs. 18/10452: 4). Diese Kurse gerieten später u. a. wegen Qualitätsmängeln in die Kritik.³⁰⁰ Daneben entstanden zahlreiche ehrenamtliche Angebote.

Mittlerweile ist der quantitative Ausbau der Integrationskurse geschafft. Ihre Qualität wird allerdings weiterhin kritisiert (vgl. Bethscheider/Neises 2017: 81–82). Ein Problem ist, dass die Kursteilnehmenden sehr unterschiedliche Voraussetzungen mitbringen. Dem wurde mit einer stärkeren Differenzierung durch spezielle Kurse begegnet.³⁰¹ Die ungleichen Voraussetzungen und die großen Gruppen sind für den Unterricht aber weiterhin eine Herausforderung. Hinzu kommt, dass einige der Teilnehmenden mit persönlichen Problemen kämpfen, mit Lernsituationen wenig Erfahrung haben, ihre Bleibeperspektive unklar ist und sie häufig umziehen. Zum Abschluss der Integrationskurse sollen die Teilnehmenden den Deutsch-Test für Zuwanderer (DTZ) ablegen. Die Ergebnisse sind ernüchternd: **2017 schloss nur rund die Hälfte der Teilnehmenden den Integrationskurs mit dem Zielniveau B1 ab** (BAMF 2018d: 12).³⁰²

295 Wie zahlreiche internationale Studien zeigen, hängen Kenntnisse in der Verkehrssprache des Ziellands bei Migranten und Migrantinnen positiv mit Löhnen und Beschäftigung zusammen. S. für einen Überblick Clark/Drinkwater 2008; für Deutschland Kalter 2006; Brücker et al. 2014; allgemein zur Bedeutung von Sprachkenntnissen Esser 2006.

296 Deutschkenntnisse sind entscheidend für die Schulleistungen von Schülerinnen und Schülern und für die Wahrscheinlichkeit, ein Gymnasium zu besuchen; für einen Überblick s. Kempert et al. 2016. Die Sprachkenntnisse der Eltern spielen hier ebenfalls eine Rolle, denn sie bestimmen mit, ob und in welchem Maß Eltern ihre Kinder unterstützen können; vgl. Nauck/Lotter 2016.

297 Auch die Mehrheitsbevölkerung sieht Sprachkenntnisse bei Zuwanderinnen und Zuwanderern als wichtiges Kriterium für Zugehörigkeit (Wike/Stokes/Simmons 2016).

298 Der Integrationskurs umfasst derzeit einen Sprachkurs mit 600 Unterrichtseinheiten und einen Orientierungskurs mit 100 Unterrichtseinheiten. S. dazu auch Kap. B.3.3.

299 In ländlichen Regionen kamen Kurse zum Teil deshalb nicht zustande, weil sich dafür nicht genügend Personen angemeldet hatten. Dies ist ein strukturelles Problem: Jeder einzelne der knapp 2.000 Kursträger entscheidet für sich, welche und wie viele Integrationskurse er anbietet. Zudem können die Teilnehmenden den Kursträger frei wählen. In den Städten ist die Nachfrage üblicherweise ausreichend, um für jeden Kurs genügend Teilnehmende zu finden. In ländlichen Regionen verteilen sich die Anmeldungen jedoch manchmal auf zu viele anbietende Stellen (s. Deutscher Landkreistag 2017).

300 Die Maßnahme wurde zunächst als Erfolg gelobt. Später kritisierte der Bundesrechnungshof (2017) erhebliche Qualitätsmängel, Unregelmäßigkeiten bei der Abrechnung und geringe Teilnahmequoten. Um eine unbürokratische Abwicklung zu ermöglichen, hatte die BA auf Vorgaben und Überprüfung verzichtet. Dadurch fehlte eine effektive Qualitätskontrolle.

301 Beispielsweise gibt es seit 2017 unterschiedliche Kurse für Analphabetinnen und Analphabeten einerseits und andererseits Zweitschriftenlernende, also Personen, die schon ein anderes Alphabet beherrschen als das lateinische. Zuvor besuchten häufig beide Gruppen Alphabetisierungskurse; dabei unterscheiden sich ihre Lerngeschwindigkeiten erheblich (Scheible 2018).

302 Dabei liegt die Zahl der Prüfungen deutlich unter der Gesamtzahl der Personen, die einen Integrationskurs beenden. Einige der Teilnehmenden legen die Prüfung offenbar gar nicht erst ab.

❗ **Die wenigen vorliegenden Studien weisen trotzdem darauf hin, dass Sprachkurse die Sprachfähigkeit von Flüchtlingen verbessern** (z. B. Romiti et al. 2016: 48–50; Scheible/Rother 2017; Brücker et al. 2019: 6–8). **Und wer einen Integrationskurs besucht hat, findet anscheinend leichter eine Beschäftigung** (Kosyakova/Sirries 2017). ➡ **Dennoch ist es wichtig, die Qualität der Kurse weiter zu verbessern. Darum fordert der SVR, die Integrationskurse (ergänzend zu der Evaluation durch das BAMF) unabhängig und umfassend zu evaluieren. Ihr rasanter Ausbau war notwendig. Doch nun sollte das Angebot gefestigt werden, und dabei sollte die Qualität der Kurse im Vordergrund stehen.** Hierzu gehören klare Anforderungen an Träger und Lehrkräfte sowie eine angemessene Bezahlung und regelmäßige Fortbildungen. Außerdem erscheint es sinnvoll, stärker nach Sprachniveau und speziellen Bedürfnissen der Teilnehmenden zu unterteilen und für einzelne Zielgruppen besondere Angebote zu entwickeln. ➡ **Alle Zugewanderten sollen möglichst rasch nach der Einreise einen Kurs besuchen können, der ihren Fähigkeiten und Bedürfnissen entspricht.** Dies ist besonders für die Zielgruppe der Frauen mit kleinen Kindern eine Herausforderung.³⁰³ Dafür müssen die verschiedenen Angebote vor Ort besser aufeinander abgestimmt werden.³⁰⁴

Berufsbezogene Sprachförderung wurde ins Regelangebot übernommen

Von 2009 bis 2017 bot das BAMF das sog. ESF-BAMF-Programm zur berufsbezogenen Deutschförderung an, das vom Europäischen Sozialfonds (ESF) gefördert wurde. Es umfasste neben berufsbezogenem Sprachunterricht auch Module zur beruflichen Qualifizierung sowie Praktika. Das Programm richtete sich an Personen mit Migrationshintergrund, die schon einen Integrationskurs abgeschlossen hatten und Arbeit suchten (BMBF 2018a: 117–118). Ab Oktober 2015 wurde es auf Asylsuchende mit Arbeitsmarktzugang (s. Info-Box 19 in Kap. B.2.5) ausgeweitet. Im Juni 2016 wurde das Angebot erweitert auf Personen, die eine Ausbildung oder eine betriebliche Einstiegsqualifizierung machen, weil diese Gruppe zum Teil erhebliche Sprachförderung benötigt (s. Kap. B.2.3).

Das ESF-BAMF-Programm lief Ende 2017 aus. Zugleich führte die Bundesregierung aber die berufsbe-

zogene Sprachförderung als Teil des Regelangebots ein (§ 45a AufenthG).³⁰⁵ Diese Kurse schließen an den Integrationskurs an. Sie sollen die Teilnehmenden je nach Ausgangsniveau zur Sprachstufe B2, C1 oder C2 führen. Spezialmodule vermitteln fachspezifische Kenntnisse. Zudem können Fach- und Sprachkurse zur Vorbereitung der Berufsanerkennung angeboten werden. Daneben gibt es Brückenkurse für Personen, die einen Integrationskurs besucht, aber noch nicht das Niveau A2 bzw. B1 erreicht haben. Zu den Kursen können – wie zu den Integrationskursen – auch Asylsuchende mit guter Bleibeperspektive zugelassen werden (Grote 2018: 53–54; Bundesregierung 2017a: 12).³⁰⁶

Integrationskurse und berufsbezogene Deutschförderung bilden nun zusammen das „Gesamtprogramm Sprache“ (GPS). Dieses führt bis zum Niveau C2 und verbindet allgemeine und berufsbezogene Sprachförderung. Für die Integrationskurse ist dabei weiterhin das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) zuständig, für die berufsbezogene Sprachförderung dagegen das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS). Umgesetzt werden beide Programme vom BAMF, das auch für die Qualitätssicherung verantwortlich ist (vgl. Bundesregierung 2016a).

❗ **Das ESF-BAMF-Programm hat sich bewährt. Flüchtlinge, die daran teilnehmen, scheinen eher eine Beschäftigung zu finden** (Kosyakova/Sirries 2017; Vallizadeh et al. 2016: 74–76).³⁰⁷ Zudem schließt das Programm die Lücke zwischen dem Zielniveau der Integrationskurse (B1) und dem Sprachniveau, das i. d. R. für eine Ausbildung oder Erwerbstätigkeit notwendig ist (mindestens B2). ❗ **Es ist daher zu begrüßen, dass die berufsbezogene Sprachförderung nun zum Regelangebot gehört.** ➡ **Wie bei den Integrationskursen muss aber der Unterricht eine hohe Qualität haben und die Maßnahme möglichst genau auf die Teilnehmenden zugeschnitten sein. Daher sollte das Programm unabhängig wissenschaftlich evaluiert und anhand der Ergebnisse weiterentwickelt werden.**

Erstorientierung für neu Eingereiste

Asylsuchende ohne gute Bleibeperspektive erhalten keinen Integrationskurs. Sie sind auf ergänzende Angebote der Länder und Kommunen und auf ehrenamtliche Strukturen angewiesen. Um auch diesen Gruppen das Ankom-

303 Diese werden bisher zu wenig von den Sprachförderangeboten erreicht, u. a. weil häufig keine Kinderbetreuung zur Verfügung steht. Im Vergleich zu Männern und zu kinderlosen Frauen ist ihr Sprachniveau entsprechend deutlich niedriger (Brücker et al. 2019: 6–8). Dies wirkt sich wiederum negativ auf ihre Teilhabemöglichkeiten in anderen Bereich aus (s. auch Kap. B.2.5).

304 Elektronische Angebote könnten die vor Ort angebotenen Kurse ergänzen und helfen, Versorgungslücken besonders in ländlichen Regionen zu schließen oder Wartezeiten zu überbrücken. Die Nutzung solcher Angebote sollte allerdings unabhängig evaluiert werden.

305 Die Kurse richten sich an alle Personen mit Migrationshintergrund, die nicht genügend Deutsch sprechen, um in den Arbeitsmarkt einzutreten. Eine Berechtigung zur Teilnahme kann entweder das Jobcenter bzw. die Agentur für Arbeit oder (auf Antrag) das BAMF ausstellen.

306 An den Maßnahmen nahmen 2017 bereits rund 87.000 Personen teil (BMBF 2018a: 119).

307 Allerdings mindern die Kurse zunächst die Erwerbsbeteiligung, da die Teilnehmenden nicht genug Zeit haben, um eine Arbeit zu suchen (ZEW 2014: 79–80).

men in Deutschland zu erleichtern, richtete die Bundesregierung im Sommer 2016 sog. Erstorientierungskurse ein. In 300 Unterrichtseinheiten sollen diese Kurse praktisches Wissen über den Alltag in Deutschland und erste Deutschkenntnisse vermitteln (s. auch Kap. B.3.4).³⁰⁸ Die Teilnahme an den Kursen ist freiwillig und kostenlos; davon ausgeschlossen sind nur Personen aus sicheren Herkunftsländern. **❗ Diese Erstorientierungskurse sind sinnvoll, denn auch Asylsuchende, die formal keine gute Bleibeperspektive haben, bleiben bisweilen dauerhaft in Deutschland.** Daher sollte ihre Integration möglichst früh gefördert werden. Eine Evaluation im Auftrag der Johanniter-Unfall-Hilfe kommt zu einem positiven Fazit: Danach bilden die Kurse ein niedrigschwelliges Orientierungsangebot, das die Zielgruppe bei der Bewältigung ihres Alltags in Deutschland unterstützt und Regeln, Gepflogenheiten sowie grundlegende Deutschkenntnisse vermittelt. Zudem helfen sie, den Alltag in der Gemeinschaftsunterkunft zu strukturieren (Syspons GmbH 2017).

Online-Angebote wie die „Ankommen“-App,³⁰⁹ das Portal „Willkommen“ des Goethe-Instituts,³¹⁰ das Portal „Erste Schritte in Deutschland“ der Deutschen Welle³¹¹ und die Informationsplattform „Handbook Germany“³¹² sollen ebenfalls niedrigschwellig bei der Orientierung helfen und erste Sprachkenntnisse vermitteln (Bundesregierung 2017a: 30–31). Bisher ist allerdings kaum erforscht, inwieweit die Zielgruppe diese Angebote auch nutzt (vgl. Mason/Schwedersky/Alfawakheeri 2017: 45–49).

❗ Der Spracherwerb von Flüchtlingen kann und muss durch staatlich finanzierte, qualitativ hochwertige Sprachkurse unterstützt werden. Ein weiterer wichtiger Faktor für Spracherwerb ist aber der Sprachgebrauch: Wer im Alltag, bei der Arbeit, mit Familie und Freunden häufig oder überwiegend Deutsch spricht, lernt die Sprache schneller und besser (Liebau/Schacht 2016; allgemein für Zugewanderte Kristen/Mühlau/Schacht 2016). Dafür – und für die gesellschaftliche Integration insgesamt – sind vor allem Kontakte zu Einheimischen wichtig (SVR-Forschungsbereich 2017c: 64–78). **➡ Gelegenheiten für nachbarschaftliche Treffen und Kennenlernen können besonders auf kommunaler Ebene geschaffen werden, über Vereine, Bildungseinrichtungen und zivilgesellschaftliche Initiativen.** Bei Kindern und Jugendlichen spielen für den Spracherwerb die Bildungs-

einrichtungen eine zentrale Rolle. Umgekehrt behindert es die Entstehung sozialer Kontakte, wenn Asylsuchende lange in Gemeinschaftsunterkünften leben, besonders wenn diese räumlich abgelegen sind.

B.2.2 Frühkindliche und allgemeine schulische Bildung: das große Engagement zeigt erste Fortschritte

Die Flüchtlinge, die in den letzten Jahren nach Deutschland gekommen sind, sind zu einem erheblichen Teil Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene. In den Jahren 2014 bis 2016 wurden mehr als fünf von zehn Asylersuchen von Personen unter 25 Jahren gestellt – 2017 und 2018 waren es sogar mehr als sechs von zehn (s. Kap. A.1.4; BAMF 2016d: 21; 2017f: 21; 2018e: 23). Die Integration in die Bildungssysteme ist somit eine zentrale Aufgabe.

Kindertagesbetreuung: Herausforderungen bei der Bereitstellung und Verteilung von Plätzen

Ab wann geflüchtete Kinder Anspruch auf Betreuung in einer Kindertagesstätte oder Kindertagespflege haben, ist unterschiedlich geregelt.³¹³ Die meisten Bundesländer gewähren einen Rechtsanspruch erst, wenn die Flüchtlinge die Erstaufnahmeeinrichtung verlassen haben und einer Kommune zugeteilt wurden (vgl. DIMR 2017).

In den letzten Jahren wurden die Anstrengungen verstärkt, um geflüchteten Kindern Betreuungsplätze anzubieten. 2016 und 2017 wurden für Kinder zwischen drei und sechs Jahren bundesweit 43.000 zusätzliche Betreuungsplätze geschaffen. 61 Prozent dieser Plätze bekamen Kinder, in deren Familien nicht Deutsch gesprochen wird, mutmaßlich überwiegend geflüchtete Kinder (Böwing-Schmalenbrock/Meiner-Teubner 2017: 7).³¹⁴ Entsprechend hoch ist die Betreuungsquote bei den Geflüchteten dieser Altersgruppe: 80 Prozent jener Kinder besuchten im Jahr 2016 eine Kita. **❗ Damit liegt die Betreuungsquote der Flüchtlinge um 16 Prozentpunkte niedriger als bei Kindern ohne Migrationshintergrund. Bei den geflüchteten Kindern unter drei Jahren ist der Unterschied noch größer: Nur 15 Prozent besuchten eine Kindertagesbetreuung** (Gambaro et al. 2017: 384).³¹⁵

308 Die Erstorientierungskurse wurden zunächst in einem Pilotprojekt getestet. Seit Juli 2017 werden sie bundesweit angeboten.

309 www.ankommenapp.de (30.01.2019)

310 www.goethe.de/willkommen (30.01.2019)

311 www.dw.com/de/themen/erste-schritte-in-deutschland/s-32443 (30.01.2019)

312 www.handbookgermany.de (30.01.2019)

313 Eine Rechtsexpertise des Deutschen Jugendinstituts (DJI) kommt zu dem Schluss, dass der Anspruch auf einen Betreuungsplatz ab dem Tag der Einreise gilt, unabhängig vom Aufenthaltsstatus und von der Art der Unterbringung (Meysen/Beckmann/González Méndez de Vigo 2016).

314 Für die unter Dreijährigen gibt es keine Daten dazu, wie viele der neu geschaffenen Plätze geflüchteten Kindern zur Verfügung standen.

315 In der IAB-BAMF-SOEP-Befragung wurden Flüchtlinge interviewt, die zwischen 2013 und 2016 nach Deutschland zugewandert waren und zum Befragungszeitpunkt volljährig waren. Der Aufenthaltsstatus spielte dabei keine Rolle. Die Angaben beziehen sich auf die Kinder der Befragten.

Der Abstand in den Betreuungsquoten zu Kindern ohne Migrationshintergrund in der Altersgruppe beträgt somit 23 Prozent (vgl. Kap. B.1.1).

Dabei zeigen sich erhebliche Unterschiede zwischen den Regionen: In den ostdeutschen Bundesländern bekommen Kinder unter drei Jahren leichter einen Betreuungsplatz. Dies ist vermutlich darauf zurückzuführen, dass die Tagesbetreuung dort besser ausgebaut ist als in den westdeutschen Ländern. Zudem ist das Verhältnis zwischen Angebot und Nachfrage weniger angespannt (BMFSFJ 2015: 7–9). Flüchtlinge im Alter von drei bis sechs Jahren besuchen dagegen in den westdeutschen Ländern häufiger eine Kita.³¹⁶ Zudem sind die Kinder eher in Betreuung, wenn die Familien schon länger im Land leben und wenn sie in eine private Wohnung gezogen sind (Gambaro et al. 2017: 384–385). Denn dann greift in den meisten Ländern der Rechtsanspruch.

Bei schulpflichtigen Kindern ist es Aufgabe der kommunalen Schulämter, ihnen Plätze zur Verfügung zu stellen. Bei Kindern im Vorschulalter müssen sich die Eltern dagegen selbst um einen Betreuungsplatz bemühen. Ob und welche Kinder aufgenommen werden, entscheidet meist die jeweilige Kita nach Maßgabe freier Plätze (Baisch et al. 2017: 24–29). Dieses Verfahren kann geflüchtete Kinder benachteiligen, solange die Nachfrage nach Betreuungsplätzen höher ist als das Angebot (das ist besonders im Krippenbereich der Fall). Denn den neu Zugewanderten ist oft das Angebot an Kindertagesbetreuung und das Verfahren der Platzvergabe nicht ausreichend bekannt. Es wird auch vermutet, dass in Kitas „explizite oder auch implizite Selektionen bei der Auswahl der Kinder stattfinden“ (BMFSFJ 2013: 114); das konnte jedoch bislang nicht durch Studien belegt werden. Zudem lassen sich viele eingesessene Familien schon bei der Geburt ihres Kindes bei den Kitas auf die Warteliste setzen; neu Zugewanderte dagegen steigen meist erst später ins Bewerbungsverfahren ein. Laut einer Befragung von geflüchteten Eltern mit Kindern im Vorschulalter haben 63 Prozent der Eltern, die ihr Kind zu Hause betreuen, keinen Platz in einer Einrichtung erhalten (Will et al. 2018: 22).

Schließlich entscheiden geflüchtete Familien sich womöglich (zunächst) gegen eine außerhäusliche Betreuung, um in der Familie zusammenzubleiben; dies kann für sie eine Form emotionaler Sicherheit bedeuten. Um diese Hürden bei der Kindertagesbetreuung zu bewältigen, haben sich Ehrenamtliche in der Flüchtlingshilfe, aber auch Flüchtlingssozialarbeiter und -sozialarbeiterinnen als hilf-

reich erwiesen, die Eltern bei der Bewerbung um einen Kitaplatz unterstützen (Baisch et al. 2017: 25–27).

❶ **Dass trotz Rechtsanspruch eines von fünf geflüchteten Kindern in den Jahren vor der Einschulung keine Kita besucht, gibt Anlass zur Sorge. Denn die vor-schulische Förderung trägt erheblich dazu bei, dass Kinder mit Migrationshintergrund die Schulreife erlangen** (z. B. Biedinger/Becker 2010; Cornelissen et al. 2018). Im Land Berlin z. B. müssen Kinder im letzten Jahr vor der Einschulung für eine halbtägige Sprachförderung eine Kita besuchen, wenn ihre Sprachkenntnisse für die Schule nicht ausreichen (SenBJF 2018). Allerdings wurde diese ‚Kitapflicht‘ zuletzt nicht durchgesetzt und den betreffenden Familien kein Platz zugewiesen (Abgeordnetenhaus von Berlin Drs. 18/13725). ➔ **Um allen Flüchtlingen einen gleichberechtigten Zugang zur Kindertagesbetreuung zu ermöglichen, müssen die Betreuungskapazitäten in Kindertageseinrichtungen weiter ausgebaut werden.**

Integration geflüchteter Kinder durch die Kita: Reicht die Betreuungsqualität dafür aus?

Die Kindertageseinrichtungen waren nach 2015 nicht hinreichend darauf vorbereitet, geflüchtete Kinder und ihre Familien zu begleiten. Insbesondere stieg der Bedarf an Sprachmittlung, rechtlichen und pädagogischen Informationshilfen und speziellen Fortbildungen, die auf Besonderheiten in der Zusammenarbeit mit geflüchteten Familien vorbereiten. Das zeigt eine Befragung von Kindertagesstätten, die das Deutsche Jugendinstitut im Frühjahr 2016 durchführte.³¹⁷ Die Zusammenarbeit von Kitas und geflüchteten Familien verlief ebenfalls nicht immer reibungslos. Als zentrale Probleme sahen die Kindertageseinrichtungen Sprachbarrieren und Verunsicherung aufseiten der Eltern wie auch der pädagogischen Fachkräfte (Baisch et al. 2017: 43).

❷ **In den letzten Jahren haben Bund, Länder, Kommunen und zivilgesellschaftliche Akteure und Akteurinnen verschiedene Programme auf den Weg gebracht, um geflüchtete Familien mit Kindern im Vorschulalter besser zu unterstützen.** So bereitet das Bundesprogramm „Kita-Einstieg“ Familien mit Fluchthintergrund auf den Eintritt in die Kindertagesbetreuung vor; z. B. unterstützt es bei der Suche nach einem Betreuungsplatz oder bietet Sprachförderung im Rahmen von Eltern-Kind-Gruppen an.³¹⁸ Das Programm „Sprach-Kitas“ reagiert darauf, dass Flüchtlinge zusätzliche Sprachförderung benötigen: Mit bis zu 1 Milliarde Euro fördert es insgesamt 7.000 halbe

316 Für diesen Unterschied zwischen west- und ostdeutschen Ländern gibt es bislang keine Erklärung. Die Autorinnen und Autoren vermuten, dass dafür Stadt-Land-Unterschiede und unterschiedliche Kapazitäten verantwortlich sind (Gambaro et al. 2017: 385).

317 Nur 44 Prozent der Einrichtungen, die geflüchtete Kinder betreuen, erhielten entsprechende Fortbildungen (Baisch et al. 2017: 51). Im Programm „WillkommensKITAs“ z. B. erhalten Kindertageseinrichtungen ein Coaching, das die Fachkräfte für die Betreuung und Förderung von geflüchteten Familien schult (gefördert von der Deutschen Kinder- und Jugendstiftung (DKJS) und dem Land Sachsen; www.willkommenskitas.de, 30.01.2019).

318 www.kita-einstieg.fruehe-chancen.de (30.01.2019)

Stellen für Fachkräfte, die die sprachliche Bildung dieser Kinder im Kitaalltag stärken.³¹⁹ Und im Bundesprogramm „Starke Netzwerke Elternbegleitung für geflüchtete Familien“ werden lokale Netzwerke gefördert und Fachkräfte weiterqualifiziert, die Eltern mit Fluchthintergrund dabei unterstützen, gezielt nach geeigneten Angeboten vor Ort zu suchen.³²⁰ Zahlreiche weitere Angebote werden von den Ländern und Kommunen gefördert oder von einzelnen Kindertageseinrichtungen und Familienzentren selbst angestoßen.³²¹

Eine weitere Herausforderung ist, dass für die Betreuung geflüchteter Kinder mehr Personal benötigt wird, z. B. für Sprachförderung oder den Umgang mit Traumata (Baisch et al. 2017: 58). Der Betreuungsschlüssel ist in den Bundesländern weiterhin sehr unterschiedlich. Im Krippenbereich kommen auf eine pädagogische Fachkraft zwischen 3,1 (Baden-Württemberg) und 6,4 Kinder (Sachsen). Bei den Drei- bis Sechsjährigen schwanken die Quoten zwischen 7,1 (Baden-Württemberg) und 13,4 (Mecklenburg-Vorpommern) (Bertelsmann Stiftung 2018).³²² **❗ Daher ist fraglich, inwieweit die Ressourcen in den Kindertageseinrichtungen und damit die Betreuungsqualität ausreichen, um geflüchtete Kinder so zu fördern, dass Bildungsnachteile bis zur Einschulung verringert oder sogar ausgeglichen werden können.**

Zur Verbesserung der Betreuungsqualität hat der Bund das KiTa-Qualitäts- und Teilhabeverbesserungsgesetz (KiQuTG)³²³ auf den Weg gebracht; das Gesetz ist zum 1. Januar 2019 in Kraft getreten. Es soll die unterschiedlichen Betreuungsstandards in den Ländern angleichen (§ 1 Abs. 3 KiQuTG), die Teilhabe in der Kindertageseinrichtung verbessern und gleichwertige Lebensverhältnisse herstellen (§ 1 Abs. 1 KiQuTG). Dafür werden zwischen 2019 und 2022 insgesamt rund 5,5 Milliarden Euro zur Verfügung gestellt. Konkret ist u. a. vorgesehen, die Elternbeiträge zu senken, den Betreuungsschlüssel zu verbessern, qualifizierte Fachkräfte zu gewinnen und die Qualität in den Einrichtungen weiterzuentwickeln.

❗ Das Gesetz ist ein Schritt in die richtige Richtung. Es lässt jedoch Fragen offen, besonders zur Umsetzung in den Bundesländern. So definiert es keine bundesweit einheitlichen Qualitätsstandards, sondern überlässt diese den Ländern. Die Länder können weiterhin frei entscheiden, wie die Mittel eingesetzt werden. Offen ist zudem, wie die Förderung nach 2022 ausgestaltet werden soll.

Zugang zur Schule: rechtliche Hürden und zu wenig Kapazitäten

❗ Geflüchtete Kinder im Schulalter und Jugendliche sollten möglichst schnell zur Schule gehen können. Dabei ist anzunehmen, dass neu zugewanderte Flüchtlinge zum Zeitpunkt der Zuwanderung Bildungsnachteile haben – gegenüber in Deutschland geborenen Schülerinnen und Schülern, aber auch gegenüber anderen neu zugewanderten Kindern und Jugendlichen.³²⁴ Denn viele hatten aufgrund der Krisensituation in den Herkunftsländern und der Flucht über mehrere Jahre keinen Zugang zu Bildungsangeboten. Selbst wenn sie im Herkunftsland zeitweise die Schule besucht haben, sind die Lehrpläne oft unterschiedlich. So entspricht ihr Lernstand nicht unbedingt dem der Gleichaltrigen, die eine Schule in Deutschland besucht haben, und sie müssen Lerninhalte aufholen (vgl. Edele 2017). Vor allem aber müssen die Kinder zügig Deutsch lernen, damit sie dem Regelunterricht folgen können. Je länger es dauert, bis sie eine Schule besuchen können, desto größer wird die Lücke zu den Gleichaltrigen in Deutschland und desto weniger Zeit verbleibt, um bestehende Bildungsnachteile bis zum Schulabschluss auszugleichen.³²⁵ Nicht zuletzt bietet der Schulbesuch Flüchtlingskindern im Asylverfahren ein Stück Normalität. Denn ihr Alltag ist in dieser Zeit durch die unstete Wohnsituation, Zukunftsängste, eigene Traumatisierungen und die der Eltern oft stark belastet.

Grundsätzlich hat jedes Kind in Deutschland unabhängig vom Aufenthaltsstatus ein Recht auf Schulbildung (UN-Kinderrechtskonvention Art. 28; Gleichheitsgrundsatz

319 www.sprach-kitas.fruehe-chancen.de (30.01.2019)

320 www.elternchance.de/bundesprogramm-starke-netzwerke (30.01.2019)

321 Beispiele für weitere Länderprogramme sind „Kita-Plus: Das + für die Bildungschancen“ in Hamburg (www.hamburg.de/kita-plus, 30.01.2019) und „Kiez-Kita – Bildungschancen eröffnen“ in Brandenburg. Das Hamburger Programm bezieht sich auf alltagsintegrierte Sprachförderung. „Kiez-Kita“ fördert lokale Netzwerke, die Familien mit Fluchthintergrund koordiniert unterstützen (www.mbjs.brandenburg.de/sixcms/detail.php/bb1.c.523149.de, 30.01.2019).

322 Für Kinder bis zu drei Jahren wird im Allgemeinen davon ausgegangen, dass sich die pädagogische Prozessqualität, also die pädagogische Arbeit, ab einem Fachkraft-Kind-Verhältnis von 1 : 4 bzw. 1 : 5 verschlechtert; dabei spielen aber auch andere Faktoren eine Rolle (Viernickel/Schwarz 2009).

323 Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege vom 19.12.2018 (BGBl. I, S. 2696).

324 2015 wurden im IQB-Ländervergleich erstmals die schulischen Kompetenzen arabischstämmiger Schülerinnen und Schüler der ersten Zuwanderergeneration ausgewiesen. Viele der getesteten Neuntklässlerinnen und Neuntklässler aus diesen Ländern dürften einen Fluchthintergrund haben. Es zeigt sich, dass ihre sprachlichen Fähigkeiten in Lesen, Orthografie und Hörverstehen 61 bis 96 Punkte hinter denen der Kinder ohne Migrationshintergrund zurückliegen (Haag et al. 2016: 464–465). Das entspricht einem Rückstand von mehreren Schuljahren. Im normierten Mittel erreichten die Jugendlichen 500 Punkte (Standardabweichung = 100).

325 Studien zeigen zudem, dass die – im Intelligenztest gemessenen – kognitiven Fähigkeiten von Kindern und Jugendlichen sinken, wenn sie keine Schule besuchen (Brinch/Galloway 2012; Ceci 1991).

in Art. 3 GG). Nach der EU-Aufnahmerichtlinie (Art. 14 Abs. 2) müssen Flüchtlinge spätestens drei Monate nach dem Asylantrag eine Schule besuchen dürfen. Dieses Recht auf Bildung muss auf Landesebene umgesetzt werden. Dennoch warten Kinder und Jugendliche, die sich in einem Asylverfahren befinden, in manchen Ländern länger als drei Monate auf einen Schulplatz (SVR 2017a: 126–127).³²⁶ Im Durchschnitt sind in den letzten Jahren von der Einreise bis zum ersten Schulbesuch sieben Monate vergangen, wobei die Bandbreite groß ist (Will et al. 2018: 23).³²⁷ Zudem besuchen Kinder, die in Erstaufnahmeeinrichtungen untergebracht sind, in einigen Ländern keine Regelschule, sondern werden in der Einrichtung beschult. In der Praxis gibt es jedoch nicht in allen Erstaufnahmeeinrichtungen Lerngruppen; zudem wird deren Unterrichtsqualität kritisch gesehen (z. B. in Niedersachsen, s. Flüchtlingsrat Niedersachsen e. V. 2017). Insbesondere Flüchtlinge aus sicheren Herkunftsstaaten haben in Deutschland über längere Zeit gar keinen oder keinen angemessenen Zugang zu Bildung, da sie nicht mehr auf die Kommunen verteilt werden (s. Kap. A.4.2.2). Zum Teil wurde Kindern auch trotz Rechtsanspruch der Zugang zur Regelschule verwehrt. In Bayern etwa wurden sechs Kinder mit ihren Familien in einem Transitzentrum untergebracht und durften nach dem Umzug nicht mehr ihre bisherige Schule besuchen. Das Bayerische Verwaltungsgericht München fällt im Januar 2018 ein Urteil zugunsten der Kinder; sie durften ihre Schule damit weiterhin besuchen (Az. M 3 E 17.5029, M 3 E 17.4737 und M 3 E 17.4801 vom 08.01.2018). Schließlich mussten in den letzten Jahren mehrfach geflüchtete Kinder und Jugendliche monatelang warten, bis sie in eine Schule aufgenommen wurden, obwohl sie eindeutig schulpflichtig waren (vgl. von Dewitz/Massumi 2017: 30–31). Dies ist vor allem damit zu erklären, dass die hohe Flüchtlingszuwanderung im Jahr 2015 für die Schulen und Schulträger eine größere organisatorische Herausforderung war und sie nicht genügend Plätze hatten.

❗ **Trotz dieser Hürden in der Anfangsphase ist es in den letzten Jahren aber anscheinend recht gut gelungen, zumindest die Flüchtlinge im Grundschulalter in Schulen aufzunehmen:** Von den sechs- bis zwölfjährigen Flüchtlingen, die zwischen 2013 und 2016 eingereist waren, gingen im Jahr 2016 95 Prozent zur Schule (Gambaro et al. 2017: 385). ❗ **Angesichts des hohen Zuzugs von Flüchtlingen im Schulalter ist dies eine enorme organisatorische Leistung der Länder und Schulen.** 2017 und 2018 sind wieder weniger Flüchtlinge nach Deutschland gekommen (s. Kap. A.1.4.1). Damit sollte es zumindest organisatorisch leichter werden, Schulplätze bereitzustellen.

Beschulung in Vorbereitungsklassen wird zur Regel

Länder und Bildungseinrichtungen waren in den letzten Jahren stark gefordert, neue Strategien der Beschulung zu entwickeln (vgl. KMK 2016a: 3) und damit den bestehenden Herausforderungen auch qualitativ zu begegnen. Hierzu hat die Kultusministerkonferenz (KMK) erklärt, dass sie gemeinsam mit Partnern und Partnerinnen weiter daran arbeiten will, die Integration von Flüchtlingen in Schule, Berufsausbildung und Studium voranzutreiben (KMK 2016b). Mehrere Länder haben die rechtlichen Grundlagen und Fördermaßnahmen für die Beschulung von neu Zugewanderten überarbeitet und konkretisiert.³²⁸

Wenn die Deutschkenntnisse der neu Zugewanderten nicht ausreichen, um dem Unterricht zu folgen, werden sie meist zunächst in Vorbereitungsklassen³²⁹ beschult. Diese sollen auf den Besuch einer Regelklasse vorbereiten.³³⁰ Die Zahl dieser Vorbereitungsklassen ist in den letzten Jahren in vielen Ländern sprunghaft gestiegen (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2016: 187).

In den Vorbereitungsklassen lernen die Kinder und Jugendlichen vor allem die deutsche Sprache (Info-Box 17). Die Förderung in diesen Klassen unterscheidet sich zwischen den Bundesländern danach, wie lange die Schülerinnen und Schüler dort verbleiben und in welchem Ausmaß sie zusätzlich in den Unterricht einer Regelklasse

326 In den meisten Bundesländern werden minderjährige Flüchtlinge erst beschult, wenn sie die Erstaufnahmeeinrichtung verlassen haben und einer Kommune zugewiesen wurden. Dadurch sollen sie möglichst für einen längeren Zeitraum dieselbe Schule besuchen können. In den Jahren 2015 und 2016 warteten Flüchtlinge zum Teil monatelang auf die Zuweisung. Dadurch verloren sie im schlimmsten Fall ein ganzes Schuljahr (UNICEF 2016: 11). In anderen Bundesländern greift die Schulpflicht drei Monate nach der Einreise (Bayern, Thüringen) oder erst sechs Monate nach der Einreise (Baden-Württemberg). In Hamburg, Schleswig-Holstein und dem Saarland hingegen beginnt sie in den ersten Tagen nach der Einreise, sobald die betreffenden Personen in eine Wohnung gezogen sind; dazu zählt auch die Erstaufnahmeeinrichtung.

327 Die Standardabweichung beträgt hier 6,7. Die Angaben stammen aus der ReGES-Studie. Hier wurden Jugendliche im Alter von 14 bis 16 Jahren und ihre Eltern in fünf Bundesländern befragt. Die Befragten stammen aus den Hauptherkunftsländern der Flüchtlingszuwanderung, insbesondere aus Syrien, Irak und Afghanistan, und sind zwischen 2014 und 2016 eingereist.

328 So überarbeitete Brandenburg zum 01.08.2017 die Verordnung über die Eingliederung von fremdsprachigen Schülerinnen und Schülern in die allgemein bildenden und beruflichen Schulen und Mecklenburg-Vorpommern zum 31.08.2016 die Verwaltungsvorschrift über die Beschulung von Schülerinnen und Schülern nichtdeutscher Herkunftssprache.

329 Diese Vorbereitungsklassen werden in den Ländern unterschiedlich benannt, z. B. als Übergangsklassen (Bayern), Willkommensklassen (Berlin) oder Sprachlernklassen (Niedersachsen).

330 In Regionen, in denen es nicht genügend neu Zugewanderte gibt, um eine Vorbereitungsklasse zu bilden (z. B. in Niedersachsen), werden neu zugewanderte Schülerinnen und Schüler auch direkt in die Regelklassen integriert und erhalten zusätzlichen Förderunterricht.

Info-Box 17 Getrennte Beschulung in Vorbereitungsklassen?

Bislang ist nicht wissenschaftlich untersucht, welche Schulorganisation und welche Fördermaßnahmen den Spracherwerb und den Schulerfolg und somit auch die Integration von neu zugewanderten Kindern und Jugendlichen tatsächlich fördern (Kempert et al. 2016: 218; SVR-Forschungsbereich 2018d: 10). Für die getrennte Beschulung in Vorbereitungsklassen spricht neben organisatorischen Gründen, dass sie den neu Zugewanderten einen zeitweiligen Schutzraum bieten. Sie fördern den Kontakt zwischen Schülerinnen und Schülern mit ähnlichen Erfahrungen; dies scheint für die emotionale Befindlichkeit wichtig zu sein (Schmitt-Rodermund/Silbereisen/Wiesner 1996). Der Kontakt zur Mehrheitsbevölkerung wiederum fördert auf längere Sicht die Integration (Titzmann/Michel/Silbereisen 2010); das spricht für einen schnellen Übergang in die Regelklasse. Zudem befürchten manche Eltern von geflüchteten Kindern, dass der Besuch einer Vorbereitungsklasse ihre Kinder stigmatisiert (Bendel 2016: 230).

Für die Zweitsprachförderung gibt es verschiedene didaktische Modelle (vgl. Schneider et al. 2013: 83–84). Nach dem sog. submersiven Modell nehmen fremdsprachige Kinder direkt am einsprachigen Unterricht teil und erhalten keine weitere Förderung. Gerade für Kinder, die überhaupt kein Deutsch sprechen, ist dieses Modell ungünstig: Sie können sich im Regelfachunterricht sprachlich nicht sofort zurechtfinden; dies kann ihren Sprach- und Wissenserwerb behindern und sie entmutigen. Eine Lösung hierfür bietet das Modell der strukturierten Immersion: Hier wird zwar ebenfalls einsprachig unterrichtet, aber mit vereinfachten Begriffen, und die Kinder erhalten zusätzliche Sprachförderung. Werden Kinder dagegen ausschließlich getrennt in Vorbereitungsklassen unterrichtet, erhalten sie dort i. d. R. nur Sprachförderung. Bislang gibt es keine Studien zu den Wirkungen der verschiedenen Vorgehensweisen, die eine Bewertung der Modelle erlauben (Kempert et al. 2016: 190). Allerdings spricht vieles für die strukturierte Immersion, denn hier können die fremdsprachigen Schülerinnen und Schüler am Fachunterricht der Regelklasse teilnehmen, und die didaktische Gestaltung berücksichtigt die unterschiedlichen sprachlichen Voraussetzungen (vgl. Altrichter et al. 2009: 348–349).

Regelklassen dürften zudem die fachliche Leistung besser fördern als Vorbereitungsklassen. Denn in den Regelklassen gibt es mehr Schülerinnen und Schüler, die mit dem Lernstoff vertraut sind. Dadurch ist das Leistungsniveau in der Klasse insgesamt höher, wovon leistungsschwächere Schülerinnen und Schüler profitieren können (z. B. Stanat/Schwippert/Gröhlich 2010). Wenn in den Vorbereitungsklassen der Fachunterricht vernachlässigt wird, steigt zudem mit der Verweildauer dort auch der fachliche Abstand zur Regelklasse (von Dewitz/Massumi 2017: 34). Deshalb ist es problematisch, wenn die geflüchteten Jugendlichen noch über die Zeit in der Willkommensklasse hinaus getrennt beschult werden. In Berlin wurde beispielsweise sechzehn Sekundarschulen erlaubt, Schülerinnen und Schüler der Vorbereitungsklasse durchgängig getrennt in einer „Internationalen Klasse“ zu beschulen (Abgeordnetenhaus von Berlin Drs. 18/12573: 2).

Inwieweit ein Beschulungsmodell Leistung fördert, ist schließlich nicht zuletzt abhängig von der Qualität des Unterrichts, also vor allem von den Lehrmaterialien und den didaktischen Fähigkeiten der Lehrkraft (vgl. Esser 2016). Damit wird es besonders wichtig, einerseits Lehrmaterialien für die Förderung neu zugewanderter Schülerinnen und Schüler zu entwickeln und zu erproben und andererseits die Lehrkräfte in diesem Bereich weiterzubilden. Im Rahmen des Programms „Bildung durch Sprache und Schrift“ (BiSS) werden z. B. die in den Bundesländern eingeführten Angebote zur Sprachförderung wissenschaftlich auf ihre Wirksamkeit untersucht und weiterentwickelt.³³¹

331 www.biss-sprachbildung.de (30.01.2019)

eingebunden werden (vgl. Massumi et al. 2015: 45).³³² Zusätzlich gibt es spezielle Angebote, z. B. Alphabetisierungsklassen oder Kurse, die gezielt auf den Besuch der gymnasialen Oberstufe vorbereiten.³³³ Viele Flüchtlinge erhalten nach dem Übergang in die Regelklasse zusätzliche Sprachförderung (Gambaro et al. 2017).

Flüchtlinge kommen seltener auf das Gymnasium

Flüchtlinge haben weniger Aussichten, ein Gymnasium zu besuchen. Mit 12,9 Prozent liegt die Gymnasialquote der Jugendlichen in der Sekundarstufe I, die aus den Hauptländern der Flüchtlingszuwanderung stammen, um 5,5 Prozentpunkte niedriger als die aller ausländischen Schülerinnen und Schüler und sogar 23,9 Prozentpunkte niedriger als bei deutschen Gleichaltrigen (Statistisches Bundesamt 2018j; vgl. El-Mafaalani/Kemper 2017; Kemper 2016). Dabei sind die Chancen dafür je nach Bundesland unterschiedlich hoch. In Sachsen-Anhalt z. B. besuchen nur 9,7 Prozent der geflüchteten Kinder ein Gymnasium, das sind 29,8 Prozentpunkte weniger als bei deutschen Kindern. In Mecklenburg-Vorpommern sind es mit 17,2 Prozent fast doppelt so viele (9,3 Prozentpunkte weniger als bei deutschen Kindern). Neben fehlenden Voraussetzungen durch die schulische Vorbildung in den Herkunftsländern sind diese Unterschiede u. a. damit zu erklären, dass die Bundesländer die Aufnahme von Flüchtlingen an Gymnasien unterschiedlich handhaben; u. a. stellen sie unterschiedlich hohe Leistungsanforderungen.

Die Länder haben unterschiedliche Kriterien dafür, wie sie die neu Zugewanderten den Schulen der Sekundarstufe I zuweisen. In Nordrhein-Westfalen beispielsweise berücksichtigt man dabei vor allem das vermutete Sprach- und Leistungsvermögen der Schülerinnen und Schüler, den Wunsch der Eltern und die Nähe zum Wohnort. Letztlich entscheiden die Schulämter allerdings auch nach den verfügbaren Plätzen (SVR-Forschungsbereich 2018d: 11–14). Die Fähigkeiten werden nur selten durch Kompetenztests erfasst. Baden-Württemberg hat inzwischen ein kulturfaures standardisiertes Verfahren entwickelt, mit dem bundesweit zum ersten Mal der Lernstand von neu Zugewanderten erfasst werden kann.³³⁴

Nach einer Auswertung der IAB-BAMF-SOEP-Flüchtlingsstudie besuchen geflüchtete Jugendliche eher ein Gymnasium, wenn sie nicht mehr in Gemeinschaftsunterkünften wohnen, wenn die Eltern höher gebildet sind

und sie in kleinen und mittleren Kommunen leben (Edele 2017). Dort scheint die schulische Segregation nicht so ausgeprägt zu sein wie in großstädtischen Ballungsräumen. Bei Asylberechtigten und Flüchtlingen, die schon länger als ein Jahr in Deutschland leben, ist die Wahrscheinlichkeit für den Besuch eines Gymnasiums ebenso hoch oder niedrig wie bei Flüchtlingen, deren Verfahren noch läuft, die geduldet sind oder die sich erst weniger als ein Jahr in Deutschland aufhalten. Daraus lässt sich schließen, dass Flüchtlinge nach dem Besuch der Vorbereitungsklasse meist an derselben Bildungseinrichtung verbleiben (Matysiak 2017: 89–90).

Aufgrund der hohen Zugangsvoraussetzungen für die gymnasiale Oberstufe werden ältere Jugendliche zudem meist berufsbildenden Schulen zugewiesen (von Dewitz/Massumi 2017: 28). **❗ Diese Ergebnisse verweisen darauf, dass die Praktiken und Prozesse der Beschulung unter anderem bislang nicht darauf ausgelegt sind, Flüchtlinge zum Abitur hinzuführen.**

B.2.3 Berufsbildung: großes Interesse trotz bestehender Hürden

Der Eintritt in Ausbildung braucht zeitlichen Vorlauf und ist mit Zugangshürden verbunden

Mehr als ein Viertel der Flüchtlinge ist im typischen Alter für eine berufliche Ausbildung: 29,4 Prozent der Asyl-Erstanträge aus dem Jahr 2016 und 24,5 Prozent der Anträge von 2017 wurden von Personen zwischen 16 und 24 Jahren gestellt (insgesamt 260.751 Anträge; BAMF 2017f: 21; 2018e: 23). Hinzu kommen ältere Personen im erwerbsfähigen Alter, die keinen vollqualifizierenden Berufsabschluss haben und sich deswegen für eine Ausbildung interessieren könnten (Brenzel/Kosyakova 2018: 27).

❗ Der Einstieg in eine Berufsausbildung gelingt derzeit jedoch nur bedingt. 2017 besuchte von den jungen Flüchtlingen zwischen 16 und 24 Jahren nur einer von zehn (11,6 %) eine Berufsschule, und nur 4,5 Prozent erhielten eine Ausbildungsvergütung, waren also im Rahmen der dualen Ausbildung in einem Betrieb beschäftigt. Bei den Gleichaltrigen ohne Migrationshintergrund ist der Anteil derer, die eine Ausbildungsvergütung erhielten, mit 16,1 Prozent fast viermal so hoch (Statistisches Bundesamt 2018j). Bei der dualen Ausbildung hat dies u. a.

332 Beispielsweise sollen in Mecklenburg-Vorpommern die Schülerinnen und Schüler der Vorbereitungsklassen frühzeitig an weniger sprachintensiven Fächern wie Sport und Musik teilnehmen. Zudem soll sich der Anteil des Unterrichts in der Regelklasse schrittweise erhöhen.

333 Ein Beispiel dafür ist das Projekt InGym in Bayern für leistungsstarke Schülerinnen und Schüler in der Sekundarstufe I (www.km.bayern.de/ministerium/institutionen/ministerialbeauftragte-gymnasium/mittelfranken/migration.html, 30.01.2019).

334 Das Programm „2P – Potenzial & Perspektive“ (www.2p-bw.de, 30.01.2019) wird vom Ministerium für Kultus, Jugend und Sport umgesetzt. Mit dem computergestützten Verfahren will Baden-Württemberg den Ausgangslerstand und die Lernentwicklung von neu zugewanderten Jugendlichen zwischen zehn und zwanzig Jahren sichtbar machen. So sollen Fördermaßnahmen im Unterricht besser auf die individuellen Fähigkeiten abgestimmt werden können. Getestet werden sechs Teilleistungsbereiche (kognitive Basiskompetenz, berufliche Orientierung, methodische Kompetenzen, Lernstand in Deutsch, Mathematik und Englisch). Zudem werden bildungsbiografische Informationen erhoben. Die Testbatterie wird derzeit erprobt.

rechtliche Gründe, da die Ausbildung mit einer Erwerbstätigkeit einhergeht (s. Info-Box 19 in Kap. B.2.5). Für die rein schulische Berufsausbildung – z. B. in den Bereichen Erziehung und Pflege – gelten diese Einschränkungen jedoch nicht.

Anerkannte Flüchtlinge können sich grundsätzlich sofort bewerben. Die meisten haben auch hohe Bildungsaspirationen (Liebau/Siegert 2018). Häufig fehlen ihnen jedoch die Voraussetzungen, die Unternehmen oder Berufsschulen von Auszubildenden verlangen. Hierzu gehören vor allem ausreichende Sprachkenntnisse und schulische Qualifikationen. So hat ein Viertel der Flüchtlinge keine formelle Schulbildung oder hat nur eine Grundschule besucht (Brenzel/Kosyakova 2018: 26). Zudem haben junge Flüchtlinge oft keine sozialen Netzwerke. Ihnen fehlen Familienangehörige oder Bekannte, die mit dem deutschen Arbeitsmarkt vertraut sind und bei Berufsorientierung, Ausbildungsplatzsuche und Bewerbung kundig unterstützen können (vgl. Lex/Braun 2016: 26). Ein weiteres Problem ist, dass viele Flüchtlinge das Prinzip der deutschen Berufsbildung nicht kennen und deswegen lieber studieren wollen. **➡ Hier muss besser darüber aufgeklärt werden, welche Möglichkeiten und Aufstiegschancen eine Berufsausbildung eröffnet.**

Asylsuchende im Verfahren können zwar grundsätzlich nach drei Monaten eine betriebliche Ausbildung aufnehmen (s. Info-Box 19 in Kap. B.2.5). Das erfordert jedoch die Zustimmung der BA. Diese bürokratische Hürde scheuen einige Unternehmen (vgl. Flake et al. 2017: 12). Zudem fehlt ihnen Planungs- und Rechtssicherheit: Sie wissen nicht, ob die Bewerberinnen und Bewerber ihre duale Ausbildung tatsächlich beenden können, wenn sie keine oder nur eine kurze Aufenthaltserlaubnis haben.³³⁵ Für geduldete Flüchtlinge sollte die 3+2-Regelung Rechtssicherheit herstellen, die 2016 mit dem Integrationsgesetz³³⁶ eingeführt wurde. Danach haben ausreisepflichtige Personen mit Duldung, die eine Ausbildung in einem staatlich anerkannten oder vergleichbar geregelten Ausbildungsberuf aufnehmen oder aufgenommen

haben, einen Rechtsanspruch auf die Erteilung einer sog. Ausbildungsduldung für die gesamte Dauer der Ausbildung (§ 60a Abs. 2 S. 4 AufenthG).³³⁷ Nach erfolgreichem Ausbildungsabschluss haben sie Anspruch auf eine Aufenthaltserlaubnis zur Erwerbstätigkeit für zwei Jahre (§ 18a Abs. 1a AufenthG). Diese Regelung wird aber von Bundesländern und Ausländerbehörden unterschiedlich umgesetzt (Paritätischer Gesamtverband 2018).³³⁸

❗ Der Eintritt in eine Ausbildung verzögert sich also zum einen durch rechtliche Beschränkungen, auch wenn diese in der letzten Zeit stark abgebaut wurden. Zum anderen müssen die Flüchtlinge meist zunächst einen Sprach- bzw. Integrationskurs oder ausbildungsvorbereitende Maßnahmen absolvieren. Eine Zunahme der Auszubildenden ist damit erst ein bis zwei Jahre nach der Flüchtlingszuwanderung zu erwarten. Entsprechend vermeldet der Deutsche Industrie- und Handelskammertag, dass sich in den Mitgliedsbetrieben die Zahl der Auszubildenden aus den Herkunftsländern von Flüchtlingen von 2016 zu 2017 mehr als verdoppelt hat (DIHK 2018).³³⁹ Auch die BA stellt fest, dass sich die Zahl der Bewerberinnen und Bewerber für die duale Ausbildung „im Kontext von Fluchtmigration“³⁴⁰ von 2016 zu 2017 verdreifacht hat (BIBB 2018: 334).³⁴¹ **❗ Ersten Schätzungen zufolge wird die Nachfrage nach einer Berufsausbildung in den Jahren 2019 und 2020 ihren Höhepunkt erreichen, dann werden zwischen 55.000 und 100.000 Flüchtlinge erstmals eine Ausbildung anstreben** (Winnige/Maier/Steeg 2017: 69–70).

Zum Ausbildungserfolg von Flüchtlingen gibt es bislang wenig Informationen. Im Hinblick auf den Bewerbungserfolg zeigt sich, dass rund ein Drittel (35,9 %) der Flüchtlinge, die bei der BA als Bewerber oder Bewerberinnen registriert sind, einen Ausbildungsplatz in einem Betrieb findet (Tab. B.7).³⁴² Damit liegt ihre Einmündungsquote unter der der entsprechenden Gruppe der Mehrheitsbevölkerung und der Zuwanderinnen und Zuwanderer ohne Fluchthintergrund (49,1 %). Von den Flüchtlingen, die keinen Ausbildungsplatz gefunden

335 Personen mit subsidiärem Schutz erhalten i. d. R. nur einen Aufenthaltstitel für ein Jahr.

336 Integrationsgesetz vom 31.07.2016 (BGBl. I, S. 1939).

337 Die Duldung ist in diesem Fall an das Ausbildungsverhältnis gekoppelt; wird die Ausbildung abgebrochen, erlischt sie. Allerdings kann in diesem Fall sowie nach Abschluss der Ausbildung eine Duldung für bis zu sechs Monate zur Suche einer anderen Ausbildungsstelle bzw. einer Beschäftigung erteilt werden. Personen aus sicheren Herkunftsstaaten sind von der 3+2-Regelung ausgeschlossen, ebenso Personen, bei denen „konkrete Maßnahmen zur Aufenthaltsbeendigung“ bevorstehen.

338 Das neue Gesetz über Duldung bei Ausbildung und Beschäftigung strebt hier eine Vereinheitlichung an, indem die Erteilungsvoraussetzungen klarer definiert werden, s. Kap. A.5.6.

339 Im Jahr 2016 gab es 3.904 Auszubildende aus Syrien, Irak, Afghanistan, Eritrea, Iran, Nigeria, Somalia und Pakistan. 2017 stieg die Zahl auf 9.306.

340 Unter dem Begriff „Personen im Kontext von Fluchtmigration“ fasst die BA „Drittstaatsangehörige mit einer Aufenthaltsgestattung, einer Aufenthaltserlaubnis Flucht (§§ 18a, 22–26 AufenthG) und einer Duldung“ zusammen (BA 2018c: 42). Darin nicht enthalten sind z. B. Personen, die im Rahmen des Familiennachzugs zu Flüchtlingen zugewandert sind, oder Flüchtlinge, die zum Zeitpunkt der Erfassung einen anderen Aufenthaltsstatus hatten.

341 Die BA registriert als Bewerberinnen und Bewerber – unabhängig von einem Fluchthintergrund – nur Personen, die sie für ausbildungsreif befindet. Dazu gehören neben allgemeiner Bildungs- und Arbeitsfähigkeit u. a. ausreichende Sprachkenntnisse (BA 2009: 13, 26). Personen, die sich um eine Ausbildung bewerben, ohne die Unterstützung der BA in Anspruch zu nehmen, sind in dieser Statistik nicht enthalten.

342 Die BA/BIBB-Migrationsstudie schätzt den Anteil der Bewerberinnen und Bewerber, die erfolgreich in eine Berufsausbildung einmünden, mit 30 Prozent etwas niedriger (Eberhard/Matthes/Gei 2017: 51).

Tab. B.7 Verbleib von Flüchtlingen, die im Jahr 2017 bei der BA als Bewerberinnen und Bewerber für eine Ausbildung gemeldet waren

Verbleibstatus am 30.09.2017		Anteil an allen registrierten Bewerberinnen und Bewerbern	Anteil in der jeweiligen Gruppe
Einmündung in Berufsausbildung		35,9 % (9.475 Personen)	100,0 %
davon:	ungeförderte Berufsausbildung		95,9 %
	geförderte Berufsausbildung		4,1 %
anderer Verbleib		26,7 % (7.066 Personen)	100,0 %
davon:	Schulbildung		35,6 %
	Berufsvorbereitungsjahr oder Berufsgrundbildungsjahr		5,1 %
	Studium		1,8 %
	Erwerbstätigkeit		32,3 %
	Praktikum		4,7 %
	gemeinnützige Dienste		1,4 %
	Verbleib in bisheriger Berufsausbildung		3,1 %
	Fördermaßnahmen, z. B. Einstiegsqualifizierung		16,0 %
ohne Angabe des Verbleibs		37,4 % (9.887 Personen)	
gesamt		26.428 Personen	

Quelle: BIBB 2018: 336; eigene Darstellung

haben, besuchen 35,6 Prozent eine Schule. 32,3 Prozent haben eine Arbeitsstelle gefunden, die nicht mit einer Ausbildung einhergeht. 21,1 Prozent derer, die weiterhin bei der BA als ausbildungssuchend gemeldet sind, befinden sich im Übergangssystem: Sie durchlaufen die schulische Berufsvorbereitung oder -grundbildung, eine Einstiegsqualifizierung oder eine andere Maßnahme. Bei einem weiteren Drittel ist der Verbleib unklar (Tab. B.7), weil sie den Kontakt zur BA abgebrochen haben.

Wie bei der Arbeitsmarktintegration insgesamt (s. Kap. B.2.5) zeigt sich auch hier ein deutlicher Geschlechterunterschied: Von den Flüchtlingen, die sich bei der BA als Bewerber und Bewerberinnen um eine duale Ausbildung melden, sind nur 14,8 Prozent Frauen (BIBB 2018: 334). Der Anteil der Bewerberinnen ohne Fluchthintergrund liegt mit 41,4 Prozent erheblich höher.

Der Einstieg in die berufliche Ausbildung gelingt registrierten geflüchteten Bewerberinnen jedoch genauso gut wie ihren männlichen Mitbewerbern (34,0 % vs. 36,2 %). Bringen die geflüchteten Frauen also erst einmal die Ausbildungsreife mit, die sie für eine Registrierung bei der BA benötigen, sind sie beim Ausbildungseinstieg selbst nicht mehr im Nachteil.

Maßnahmen zur Ausbildungsvorbereitung für Flüchtlinge wurden erheblich ausgebaut; Umsetzung bleibt schwierig

In den letzten Jahren haben Bund und Länder die Angebote im Übergangssystem ausgebaut und für Flüchtlinge geöffnet, um ihnen den Einstieg in die berufliche Bildung zu erleichtern. Im Juli 2016 trat das Integrationsgesetz in Kraft. Seither können Asylbewerberinnen und

Info-Box 18 Ausgewählte Programme des Bundes zur Ausbildungsvorbereitung von Flüchtlingen

Die Bundesagentur für Arbeit hat spezielle Angebote für Flüchtlinge aufgelegt, um ihnen den Weg in die Ausbildung zu ebnen.

KompAS: Im Rahmen des Programms „Kompetenzfeststellung, frühzeitige Aktivierung und Spracherwerb“ können Flüchtlinge parallel zu ihrem Integrationskurs an einem vertiefenden Berufsvorbereitungskurs (200–400 Stunden) teilnehmen. Dort werden ihre berufsbezogenen Fähigkeiten festgestellt, sie erhalten eine Berufsorientierung und Bewerbungstraining. Zudem werden berufsfachliche Kenntnisse vermittelt, die nach Möglichkeit in einer betrieblichen Phase erprobt werden (vgl. BAMF 2017h).

PerF: Das Programm „Perspektiven für Flüchtlinge“ richtet sich an Flüchtlinge, die bereits einen Integrationskurs abgeschlossen haben. Im Rahmen der zwölfwöchigen Maßnahme werden die Kompetenzen und Interessen der Teilnehmenden in der Praxis erprobt. Hierzu hospitieren sie sechs Wochen lang in einem Betrieb (in Ausnahmefällen in den Werkstätten der Maßnahmenträger). Zusätzlich umfasst der Kurs Bewerbungstraining, Berufsorientierung und die Vermittlung berufsbezogener Sprachkenntnisse (vgl. BA 2017).

Für Personen bis zu 25 Jahren haben das BMBF, die BA und der Zentralverband des Deutschen Handwerks die Qualifizierungsoffensive „**Wege in die Ausbildung für Flüchtlinge**“ aufgelegt. Nach einem Integrationskurs oder einer vergleichbaren Maßnahme nehmen die jungen Erwachsenen zunächst an PerJuF oder PerJuF-H teil.

PerJuF: Die Maßnahme „Perspektiven für junge Flüchtlinge“ richtet sich an Flüchtlinge unter 25 Jahren, die nicht mehr schulpflichtig sind, aber auch keine in Deutschland anerkannte Berufsausbildung haben. In dem sechs- bis achtmonatigen Kurs werden ihre Fähigkeiten ermittelt, sie erhalten eine berufliche Orientierung, Bewerbungstraining und berufsbezogene Sprachförderung und werden sozialpädagogisch betreut (z. B. Schuldenprävention). Weiterhin umfasst der Kurs berufspraktischen Unterricht und betriebliche Phasen.

PerJuF-H: Das vier- bis sechsmonatige Programm „Perspektiven für junge Flüchtlinge im Handwerk“ ist gezielt auf handwerkliche Berufsfelder ausgerichtet. Der Aufbau entspricht dem von PerJuF.³⁴³

Im Anschluss an PerJuF oder PerJuF-H können die jungen Menschen am BMBF-Programm „**Berufsorientierung für Flüchtlinge**“ (BOF) teilnehmen, wenn sie bis dahin keinen Ausbildungsplatz gefunden haben. Hier werden sie in bis zu sechs weiteren Monaten auf einen Ausbildungsberuf im Handwerk vorbereitet.³⁴⁴

Asylbewerber mit guter Bleibeperspektive die regulären BA-Maßnahmen zu Berufswahl und Berufsausbildung in Anspruch nehmen. Ein Drittel derer, die im Schuljahr 2016/2017 das Einstiegsqualifizierungsprogramm der BA begonnen haben, waren entsprechend Menschen mit Fluchthintergrund (33,3 %; 7.887 Personen; BIBB 2018: 332–333). Das Programm finanziert sechs- bis zwölfmonatige Praktika in Betrieben; diese Zeit wird bei erfolgreichem Einstieg auf die Ausbildungszeit angerechnet. Gut angenommen wurden auch die ausbildungsbegleitenden Hilfen (3.489 Flüchtlinge). Darüber erhalten Auszubildende fachliche Nachhilfe oder zusätzliche Sprachförderung.

In den letzten Jahren wurden zudem spezielle Maßnahmen für Flüchtlinge aufgelegt. Besonders häufig genutzt wurden das „KompAS“- und das „PerF“-Programm (16.350 bzw. 15.378 Eintritte; für eine Übersicht s. Info-Box 18) sowie das vergleichbare „PerJuF“-Programm für Flüchtlinge unter 25 Jahren (6.658 Eintritte). In allen diesen Maßnahmen werden die Kompetenzen festgestellt; außerdem umfassen sie Deutschförderung und Bewerbungstraining und vermitteln Praktika.

Alle Bundesländer haben zusätzlich eigene Programme zur Berufsausbildungsvorbereitung von Flüchtlingen aufgelegt (für eine Übersicht s. Seeber et al. 2018: 60–

343 www.kofa.de/dossiers/fluechtlinge-integrieren/initiativen/detailseite/initiative/perspektiven-fuer-junge-fluechtlinge-im-handwerk-perjuF-h (30.01.2019)

344 www.berufsorientierungsprogramm.de (30.01.2019)

62). Sämtliche Maßnahmen legen ihren Schwerpunkt auf Sprachförderung und Berufsorientierung. Ansonsten unterscheiden sie sich jedoch zum Teil erheblich. Vor allem die zweijährigen Maßnahmen führen zu einer schulischen Qualifikation, etwa dem Hauptschulabschluss; im Sinne des dualen Konzepts enthalten sie sowohl allgemeinbildenden Unterricht als auch Berufsbildungs- und Praxisanteile. Andere Programme sind kürzer und nicht darauf ausgerichtet, in eine berufliche Ausbildung zu münden. ➡ **Es sollte dringend evaluiert werden, inwiefern diese Maßnahmen die betroffenen Jugendlichen tatsächlich in eine Weiterqualifikation und auf den Arbeitsmarkt führen.** Zudem unterscheiden sich die Länderprogramme in der Altersbegrenzung: ⚡ **In der Hälfte der Länder können Flüchtlinge nur bis zum Ende der Berufsschulpflicht teilnehmen, also bis 18 bzw. 21 Jahre.³⁴⁵ Bei einigen Programmen werden in Ausnahmefällen auch Flüchtlinge bis 25 oder 27 Jahre zugelassen. Ältere Flüchtlinge sind von diesen Ländermaßnahmen ausgeschlossen. Dies erschwert ihnen den Übergang in eine berufliche Ausbildung.³⁴⁶**

Bei der Förderung des Ausbildungseinstiegs von Flüchtlingen gibt es noch weitere Probleme. So haben Flüchtlinge in ländlichen Regionen nicht immer Zugang zu entsprechenden Maßnahmen (z. B. berufsbezogener Sprachförderung). Zum Teil sind die Kurse mit öffentlichen Verkehrsmitteln schlecht zu erreichen; andere Kurse kommen nicht zustande, weil es dafür zu wenig Anmeldungen gibt (vgl. DIHK 2018).

Flüchtlinge im Asylverfahren, die keine gute Bleibeperspektive haben (z. B. aus Afghanistan), sind von vielen Fördermaßnahmen der BA ausgeschlossen. Dem DIHK (2018: 4) zufolge stammen jedoch inzwischen die meisten Flüchtlinge in der dualen Ausbildung aus Afghanistan (3.474 Personen im Jahr 2017). Dass diese Gruppe keinen Zugang zu den Maßnahmen hat, ist auch ein Nachteil für die Unternehmen. Denn dadurch sind diese bei der Integration ihrer Auszubildenden – z. B. der Vermittlung ausreichender Deutschkenntnisse – weitgehend auf sich gestellt. Schließlich sind verschiedene Maßnahmen, die Flüchtlinge in berufliche Ausbildung bringen sollen, zeitlich befristet. So ist die Vorrangprüfung zunächst nur bis zum 5. August 2019 ausgesetzt (Art. 2 u. 3 4. BeschV ÄndV), und zum 31. Dezember 2018 endete für Flüchtlinge die Möglichkeit, an den regulären Programmen im Übergangssystem teilzunehmen (§ 132 SGB III). Die meisten Flüchtlinge werden aber erst in den nächsten Jahren in die Ausbildung bzw. in den Arbeitsmarkt einmünden.

➡ **Darum sollte rechtzeitig geprüft werden, welche Maßnahmen zur Ausbildungsintegration verlängert werden sollten.**

⚡ **Schließlich konzentrieren sich die Maßnahmen eher auf die Vorbereitung bzw. Vermittlung in eine Ausbildungsstelle. Das Angebot an Förderprogrammen, die die sprachlichen und schulfachlichen Fähigkeiten (z. B. Grundkenntnisse in Mathematik) während der Ausbildung unterstützen, erscheint dagegen noch nicht ausreichend. Dabei sind gerade diese Fähigkeiten für den Ausbildungserfolg entscheidend** (Bethscheider/Neises 2017: 88).

B.2.4 Hochschulbildung: erste Erfolge bei der Integration von Flüchtlingen

Zahl der Flüchtlinge an Hochschulen seit 2015 sprunghaft gestiegen

Bislang gibt es keine gesicherten Zahlen dazu, wie viele Flüchtlinge an einer Hochschule in Deutschland studieren. Für eine Annäherung können Daten zu den Bildungsausländerinnen und -ausländern aus den Hauptländern der Flüchtlingszuwanderung herangezogen werden: Zwischen den Wintersemestern 2012 und 2017 hat sich die Zahl der Studienanfänger und Studienanfängerinnen aus diesen Ländern von 2.702 auf 6.989 mehr als verdoppelt. Besonders stark gestiegen sind die Zahlen für Nigeria, Pakistan und Syrien (Statistisches Bundesamt 2013; 2018f).³⁴⁷ Auch in studienvorbereitenden Maßnahmen wie den Studienkollegs finden sich deutlich mehr Flüchtlinge: Ihre Zahl hat sich im selben Zeitraum verdreifacht (HRK 2018).

Mehr als die Hälfte der Flüchtlinge (55,4 %) ist in ingenieur- und naturwissenschaftlichen Studiengängen oder in einem Medizinstudium eingeschrieben. Wegen des erhöhten Fachkräftebedarfs auf dem deutschen Arbeitsmarkt ist ausdrücklich erwünscht, dass internationale Absolventen und Absolventinnen dieser Fächer im Land bleiben (z. B. BMAS 2011; BMI 2012).

Viele Maßnahmen zur Integration an der Hochschule initiiert, ihr Erfolg ist aber noch unklar

Seit 2015 haben Bund, Länder und hochschulpolitische Akteure und Akteurinnen verschiedene Strategien entwickelt, um Flüchtlingen die Integration an der Hochschule zu erleichtern.

345 Bayern hat die Berufsschulpflicht für Flüchtlinge bis zum 21. Lebensjahr ausgeweitet (vgl. SVR 2017a: 141). In allen anderen Ländern endet sie mit dem 18. Geburtstag.

346 11,4 Prozent der Asylanträge wurden 2017 von Personen zwischen 25 und 29 Jahren gestellt (BAMF 2018e: 23).

347 Nigeria: 209 Studienanfängerinnen und -anfänger im Jahr 2012 vs. 443 im Jahr 2017; Pakistan: 667 vs. 1.116; Syrien: 329 vs. 3.478. Die Hauptländer der Flüchtlingszuwanderung sind Afghanistan, Eritrea, Irak, Iran, Nigeria, Pakistan, Somalia und Syrien (vgl. BA 2018c: 9).

Eine erste Strategie betrifft den Hochschulzugang für Flüchtlinge: Viele Bewerberinnen und Bewerber können aufgrund der Fluchtsituation nicht die Dokumente vorweisen, die sie für eine Immatrikulation benötigen, z. B. die Hochschulzugangsberechtigung.³⁴⁸ Im Jahr 2015 beschloss die KMK auf der Grundlage der Lissabon-Konvention,³⁴⁹ dass Hochschulen für Flüchtlinge ohne Dokumente ein erleichtertes Verfahren vorsehen müssen. Dieses beinhaltet u. a. eine Plausibilitätsprüfung und ein Prüfungs- bzw. Feststellungsverfahren (KMK 2015).

Im selben Jahr wurde zudem eine Änderung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes (BAföG)³⁵⁰ beschlossen. Nun können neben anerkannten Flüchtlingen auch Flüchtlinge, die sich noch im Verfahren befinden, nach fünfzehn Monaten (anstatt nach vier Jahren) finanzielle Unterstützung beantragen. Damit wurde ein erster Schritt getan, um die Finanzierung des Studiums zu erleichtern (BMBF 2015b).

Schließlich soll ein Maßnahmenpaket des BMBF die Aufnahme von Flüchtlingen an den Hochschulen fördern. Dafür stehen bis 2020 100 Millionen Euro zur Verfügung (BMBF 2015a). Das Maßnahmenpaket enthält zwei Bestandteile: Zum einen soll das Programm „Integra“ den Zugang zum Studium erleichtern. Es finanziert studienvorbereitende oder -begleitende Fach- und Sprachkurse, um fehlende Deutsch- und ggf. Fachkenntnisse auszugleichen. Außerdem können Beratungs- und Betreuungsangebote und die Bewertung von Zeugnissen finanziert werden. Zum anderen werden im Rahmen des Programms „Welcome“ studentische Initiativen gefördert, die die Flüchtlinge an der Hochschule betreuen und so ihre Integration fördern.³⁵¹

❶ Die bisherigen Zahlen weisen darauf hin, dass viele Flüchtlinge durchaus den Weg in die Programme und an die Hochschule finden.³⁵² Allerdings weiß man noch wenig darüber, wie gut sie sich im Studium zurechtfinden, ob sie es erfolgreich abschließen und ob sie dann den Weg in den Arbeitsmarkt finden. ❶ Flüchtlinge kämpfen vermutlich mit ähnlichen Hürden wie andere internationale Studierende, etwa dass sie mit dem

Studiensystem nicht vertraut sind und dadurch viele ihr Studium abbrechen (Ebert/Heublein 2017; Heublein et al. 2017: 264–269, 270–271; s. Kap. B.1.1.4). ➔ Daher muss der Studienverlauf dieser Gruppe zukünftig genau beobachtet und mit geeigneten Maßnahmen unterstützt werden.

B.2.5 Arbeitsmarkt: Anerkennung, Qualifizierung, Begleitung

Wenn Flüchtlinge möglichst schnell eine Arbeit aufnehmen, ist das nicht nur volkswirtschaftlich sinnvoll. Es fördert auch die Integration in anderen Bereichen, denn über den Arbeitsmarkt können z. B. soziale Kontakte geknüpft und die Sprache erlernt werden. Die meisten Flüchtlinge wollen rasch arbeiten (Vallizadeh et al. 2016: 70–71; SVR-Forschungsbereich 2017c: 50; IAW 2017: 118–120; Brückner/Fendel et al. 2016: 31–40; Worbs/Bund 2016: 7–9). Die Rahmenbedingungen hierfür waren in den letzten Jahren recht gut (vgl. OECD 2017: 31–32): Die Wirtschaft benötigt Arbeitskräfte, und Asylsuchenden im Verfahren wurde der Zugang zum Arbeitsmarkt erleichtert (Info-Box 19). Inzwischen sind bereits über 30 Prozent der Staatsangehörigen der wichtigsten Asylherkunftsländer erwerbstätig (s. Kap. B.1.2.1). ❶ Durch ihre spezielle Zugzugsgeschichte haben Flüchtlinge aber oft größere Probleme beim Berufseinstieg als andere Zuwanderergruppen: Sie sprechen meist nicht genügend Deutsch, und wenn sie berufliche Qualifikationen haben, können sie diese häufig nicht direkt verwerten.³⁵³ Hinzu kommen rechtliche Einschränkungen und zumindest anfangs ein unsicherer Aufenthaltsstatus, die den Arbeitsmarktzugang erschweren.³⁵⁴

Rechtliche Hürden wurden abgebaut, aber schnelle Verfahren sind wichtig

Anerkannte Flüchtlinge dürfen unbeschränkt arbeiten. Auch für Asylsuchende wurde der Arbeitsmarktzugang in den letzten Jahren erleichtert (Info-Box 19): Sie dür-

348 Laut einer Befragung der Hochschulrektorenkonferenz (HRK) bewarben sich an den befragten 148 Hochschulen im Studienjahr 2017 insgesamt 1.237 Flüchtlinge, die die notwendigen Dokumente nicht beibringen konnten (HRK 2018).

349 Deutschland ist dem Übereinkommen über die Anerkennung von Qualifikationen im Hochschulbereich in der europäischen Region (Lissabon-Konvention) 2007 beigetreten. Damit hat es sich verpflichtet, Verfahren zu entwickeln, die Flüchtlingen auch ohne die betreffenden Unterlagen den Zugang zur Hochschulbildung ermöglichen (Abschnitt VII, Art. VII).

350 Bundesgesetz über individuelle Förderung der Ausbildung in der Fassung der Bekanntmachung vom 07.12.2010 (BGBl. I, S. 1952).

351 Das Programm soll studierfähige Flüchtlinge schnell auf ein Studium in Deutschland vorbereiten und sie in den Hochschulort und die Hochschule integrieren, z. B. durch Mentoringprogramme und die Erstellung von Informationsmaterialien (www.daad.de/welcome, 30.01.2019).

352 So nahmen an den Sprach- und Fachkursen an Hochschulen und Studienkollegs im Jahr 2016 rund 6.800 Flüchtlinge teil; 2017 waren es bereits 10.000. An „Welcome“ beteiligten sich rund 600 studentische Initiativen (BMBF 2018b).

353 Auch gesundheitliche Einschränkungen können eine Rolle spielen, ebenso fehlende soziale Netzwerke, insbesondere der fehlende Kontakt zu Einheimischen (vgl. Wiedner/Salikutluk/Giesecke 2018: 7).

354 Weitere Hindernisse sind Vorbehalte von Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern oder Diskriminierung. In einer Studie von 2016 gaben 20 Prozent der befragten Unternehmen an, dass Vorbehalte der Kundschaft sie an der Beschäftigung von Flüchtlingen hindern, besonders im Dienstleistungssektor. Rund 14 Prozent nannten als Hindernis eine kritische Haltung der Belegschaft (Flake et al. 2017: 12–13).

Info-Box 19 Arbeitsmarktzugang von Asylsuchenden und anerkannten Flüchtlingen: rechtliche Rahmenbedingungen

Anerkannte Flüchtlinge dürfen ab dem Zeitpunkt ihrer Anerkennung uneingeschränkt arbeiten. Damit haben sie auch Zugang zu den regulären Förderangeboten der Jobcenter bzw. der BA.

Asylsuchende im laufenden Verfahren und **Geduldete** dürfen nur eingeschränkt arbeiten. Seit November 2014 dürfen sie eine Arbeit aufnehmen, wenn sie sich seit mindestens drei Monaten im Land aufhalten (§ 61 Abs. 2 AsylG u. § 32 Abs. 1 BeschV). Allerdings muss die BA dem zustimmen. Dazu führt sie eine Vorrangprüfung durch; sie überprüft also, ob eine bevorrechtigte Person für die Stelle in Frage kommt. Diese Vorrangprüfung entfällt nach fünfzehn Monaten Aufenthalt (§ 32 Abs. 2 Nr. 5 BeschV). 2016 wurde die Vorrangprüfung – befristet bis 2019 – in 133 von 156 Arbeitsagenturbezirken ganz ausgesetzt. Außerdem überprüft die BA, ob die Arbeitsbedingungen (etwa Arbeitszeiten und Lohn) den üblichen Bedingungen entsprechen. Die Zustimmungspflicht entfällt erst nach vier Jahren Aufenthalt. Bei bestimmten Tätigkeiten muss die BA nicht zustimmen. Das gilt u. a. für Praktika, Freiwilligendienste, die Aufnahme einer Berufsausbildung und hoch qualifizierte Tätigkeiten, die unter die Regelungen für die Blaue Karte EU fallen (§ 32 Abs. 2 BeschV).

Asylsuchende können während des Verfahrens bestimmte Leistungen nach dem SGB III nutzen, z. B. Maßnahmen der Ausbildungs- und Arbeitsförderung. Außerdem können sie zu einigen speziellen Förderangeboten zugelassen werden. Viele Maßnahmen stehen aber nur Asylsuchenden mit guter Bleibeperspektive offen oder Personen, die schon eine bestimmte Zeit im Land leben (s. Bundesregierung 2017a: 14–27).

Wer verpflichtet ist, in einer Aufnahmeeinrichtung zu wohnen, darf nicht arbeiten. Gleiches gilt seit Oktober 2015 für Asylsuchende aus sicheren Herkunftsländern (§ 61 Abs. 1 u. Abs. 2 S. 4 AsylG). Ausreisepflichtige, deren Aufenthalt durch eigenes Verschulden nicht beendet werden kann, dürfen ebenfalls nicht erwerbstätig sein (§ 60a Abs. 6 AufenthG).

fen nun grundsätzlich nach drei Monaten arbeiten; die Vorrangprüfung entfällt nach fünfzehn Monaten und ist derzeit in vielen Regionen ausgesetzt. Nicht arbeiten dürfen Asylsuchende aus sicheren Herkunftsländern und Personen, die verpflichtet sind, in einer Erstaufnahmeeinrichtung zu wohnen.

Unabhängig davon kann eine unsichere Aufenthaltsperspektive die Arbeitsmarktchancen von Flüchtlingen mindern (vgl. Vallizadeh et al. 2016: 72–73). Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber können zögern, Flüchtlinge ohne langfristigen Aufenthaltstitel zu beschäftigen, auch wenn dem rechtlich nichts im Wege steht.³⁵⁵ Auch bürokratische Hürden können Unternehmen abschrecken, z. B. wenn erst die BA dem Beschäftigungsverhältnis zustimmen muss (Flake et al. 2017: 12–13). Nicht zuletzt zermürben lange Phasen der Unsicherheit auch die Betroffenen selbst und hemmen ihre Motivation (vgl. SVR-Forschungsbereich 2017c: 78–84; Hainmueller/Hanggarter/Lawrence 2016). Diese rechtliche Unsicherheit

wird mit Abschluss des Asylverfahrens deutlich geringer.

❗ **Eine wichtige Voraussetzung für erfolgreiche Integration sind darum zügige, transparente und rechtssichere Verfahren** (s. hierzu auch Kap. A.4.2.1).

Eine rechtliche Einschränkung betrifft anerkannte Flüchtlinge: Sofern sie nicht erwerbstätig sind, müssen sie nach dem Asylverfahren drei Jahre in dem Bundesland leben, in dem das Verfahren durchgeführt wurde (§ 12a AufenthG). Darüber hinaus können die Bundesländer ihnen für bis zu drei Jahre einen Wohnort zuweisen (sog. Wohnsitzauflage) oder ihnen untersagen, an einen bestimmten Ort zu ziehen. Sieben Bundesländer haben bisher eine Wohnsitzauflage eingeführt.³⁵⁶ Dabei verteilen sie die anerkannten Flüchtlinge i. d. R. nach einem bestimmten Schlüssel auf die Kommunen (Renner 2018: 10–11). Drei weitere Länder haben Zuzugssperren für einzelne Städte verhängt (BT-Drs. 19/1608: 2).³⁵⁷ Diese Wohnsitzauflagen sollen verhindern, dass zu viele Flüchtlinge in städtische Ballungszentren weiterwandern. Eine gleichmäßige Vertei-

355 Das betrifft neben Personen im Verfahren in geringerem Ausmaß auch Personen mit subsidiärem Schutzstatus, denn sie erhalten nur eine Aufenthaltserlaubnis für ein Jahr.

356 Dabei handelt es sich um Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Nordrhein-Westfalen, das Saarland, Sachsen und Sachsen-Anhalt.

357 Das sind Brandenburg für Cottbus, Niedersachsen für Salzgitter, Delmenhorst und Wilhelmshaven und Rheinland-Pfalz für Pirmasens.

lung soll die Integration begünstigen, denn dadurch können Integrationsangebote besser geplant und eine wohnräumliche Absonderung verhindert werden.³⁵⁸ Allerdings schränkt sie die Betroffenen auch geografisch ein, z. B. bei der Arbeitssuche (vgl. Fasani/Frattini/Minale 2018). ➔ **Nach Ansicht des SVR sollten daher bei der Zuweisung an einen Wohnort die regionale Arbeitsmarktsituation und die Integrationsinfrastruktur berücksichtigt werden. Dabei sollten die Bedürfnisse der betroffenen Personen und die Angebote in den jeweiligen Kommunen individuell aufeinander abgestimmt werden, denn nur eine entsprechende Passgenauigkeit kann Integration wirklich fördern** (s. SVR-Forschungsbereich 2016; ähnlich IW 2016: 129–131).³⁵⁹

Berufliche Kompetenzen sind oft nicht direkt verwertbar
Die Flüchtlinge bringen sehr unterschiedliche Erfahrungen und Qualifikationen mit. Das Bildungsniveau dieser Gruppe ist im Schnitt deutlich niedriger als das der Mehrheitsbevölkerung (Schupp et al. 2018: 25–32; Wößmann 2016; vgl. OECD 2017: 20).³⁶⁰ Die meisten erwachsenen Flüchtlinge waren im Herkunftsland berufstätig (Vallizadeh et al. 2016: 64–66). Allerdings lassen sich die dort erworbenen Kompetenzen oft nicht direkt auf den deutschen Arbeitsmarkt übertragen, weil sich Abläufe, technische Ausstattung, rechtliche Vorgaben usw. unterscheiden. Auch Bildungsabschlüsse sind nur eingeschränkt mit deutschen Abschlüssen vergleichbar (vgl. Basilio/Bauer/Kramer 2017). Inwieweit berufliche Fähigkeiten genutzt werden können, ist außerdem vom Sprachniveau abhängig: Ohne fortgeschrittene Sprachkenntnisse sind meist nur unqualifizierte Tätigkeiten möglich.

Zu Beginn der Flüchtlingszuwanderung strebten alle Beteiligten an, dass die Flüchtlinge möglichst rasch eine Erwerbstätigkeit aufnehmen. ⚡ **Seither hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass längere Sprachlern- und Qualifizierungsphasen unabdingbar sind** (vgl. bereits Büschel et al. 2015). **Dies verzögert zwar den Eintritt in**

den Arbeitsmarkt. Mittel- bis langfristig ermöglicht es aber eine höhere Position und anspruchsvollere Tätigkeiten. Diese Investition kann langfristig staatliche Transferleistungen verringern, denn die Arbeitswelt verändert sich, und es ist zu erwarten, dass die Nachfrage nach unqualifizierten Arbeitskräften weiter sinkt.³⁶¹ Zum Teil müssen die Flüchtlinge selbst erst einmal überzeugt werden, dass sich eine (Weiter-)Qualifikation für sie lohnt. Denn das ausdifferenzierte deutsche Ausbildungswesen ist ihnen aus ihren Herkunftsländern nicht bekannt; entsprechend können sie den Wert einer formalen Ausbildung häufig nicht einschätzen. Zudem stehen viele unter Druck: Sie müssen rasch Geld verdienen, um Angehörige im In- oder Ausland zu unterstützen oder Schulden zu begleichen. Hier ist intensive Beratungs- und Vermittlungsarbeit nötig (s. auch Kap. B.2.3).

Ziel: berufliche Kompetenzen anerkennen ...

Auf dem deutschen Arbeitsmarkt spielen formale Qualifikationen eine wichtige Rolle (vgl. Brücker et al. 2014). Nach dem Berufsqualifikationsfeststellungsgesetz (BQFG)³⁶² ist es möglich, im Ausland erworbene Qualifikationen in Deutschland anerkennen zu lassen (ausführlich SVR 2018c: 94–96). Dabei werden Flüchtlinge ebenso wie andere Zugewanderte vom Netzwerk der IQ-Zentren (Förderprogramm „Integration durch Qualifizierung“) unterstützt. Die Verfahren dauern jedoch oft lange. Zudem können geflüchtete Fachkräfte ihre Qualifikationen z. T. nicht nachweisen. In diesem Fall können die Kompetenzen nach dem BQFG auch durch Qualifikationsanalysen nachgewiesen werden. Diese Möglichkeit wird bisher aber wenig genutzt.³⁶³ Das Projekt „Prototyping Transfer“ sollte die Anwendung dieses Instruments erleichtern und fördern: Es schulte Personen, die für die Anerkennung zuständig sind, und erstellte Muster-Qualifikationsanalysen.³⁶⁴

Flüchtlinge haben häufig keine formalen Berufsabschlüsse, weil es in den Herkunftsländern außerhalb von Universitäten kein formales Ausbildungssystem gibt.

358 Nach einem Urteil des EuGH von März 2016 sind Wohnsitzauflagen nur dann zulässig, wenn sie die Integration fördern. Nicht rechtmäßig ist eine Wohnsitzauflage, die nur dazu dient, die Kosten für Sozialleistungen gleichmäßig zu verteilen (EuGH, Urt. v. 01.03.2016, Az. C-443/14 u. C-444/14; vgl. Lehner/Lippold 2016). In der Tat können in ländlichen Regionen Maßnahmen z. T. aufgrund zu geringer Teilnehmerzahlen nicht angeboten werden. Um eine gleichmäßige Auslastung zu gewährleisten, ist eine regionale Verteilung daher grundsätzlich sinnvoll.

359 Eine solche individuelle Zuteilung würde nicht nur die Integration begünstigen, es wäre auch wahrscheinlicher, dass die Flüchtlinge nach Ablauf der Dreijahresfrist an dem zugewiesenen Wohnort bleiben. Außerdem könnte sie die Akzeptanz in der Bevölkerung erhöhen.

360 Die umfassendsten Erkenntnisse zum Bildungsstand der seit 2013 neu zugewanderten Flüchtlinge liefert die IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten. Hier wurden 4.527 erwachsene Personen befragt, die zwischen dem 01.01.2013 und dem 31.01.2016 nach Deutschland eingereist sind und einen Asylantrag gestellt haben (Brücker/Rother/Schupp 2018). Rund 40 Prozent der Befragten hatten im Herkunftsland eine weiterführende Schule besucht, ein Viertel nur eine Grundschule oder gar keine Schule. Rund drei Viertel hatten keine (formale) Berufsausbildung; 17 Prozent hatten eine (Fach-)Hochschule besucht (Schupp et al. 2018: 25–27). Bei der erneuten Befragung Mitte 2017 hatten 5 Prozent eine berufliche Ausbildung in Deutschland aufgenommen oder abgeschlossen; 2 Prozent hatten eine allgemeinbildende Schule besucht und jeweils 1 Prozent eine Universität bzw. Fachhochschule oder eine Weiterbildungseinrichtung (Brücker et al. 2019: 6).

361 Dieser Aufwand rentiert sich nicht nur für diejenigen, die langfristig in Deutschland bleiben, sondern durchaus auch für jene, die zurückkehren – als Beitrag zur Entwicklung des Herkunftslands.

362 Gesetz über die Feststellung der Gleichwertigkeit von Berufsqualifikationen vom 06.12.2011 (BGBl. I, S. 2515).

363 Im Jahr 2015 wurden nur 129 Qualifikationsanalysen durchgeführt – bei 17.112 Anerkennungsverfahren insgesamt (BMBF 2017: 4, 39).

364 Das Projekt wurde von 2015 bis 2018 vom BIBB und sechs Kammern durchgeführt und vom BMBF gefördert; vgl. www.bibb.de/de/26147.php (30.01.2019).

Praktische Kompetenzen werden vielmehr im Beruf erworben. Darum wurden viele Projekte gestartet, die informell erworbene Fähigkeiten auch unabhängig von formalen Anerkennungsverfahren erfassen, sichtbar machen und ggf. anerkennen sollen. Im Projekt ValiKom erarbeiten seit 2015 acht Kammern Verfahren, um informell erworbene Kompetenzen anzuerkennen. Erste Verfahren werden seit 2017 erprobt (BMBF 2018a: 128–129).³⁶⁵ Im Projekt MYSKILLS hat die BA in Kooperation mit der Bertelsmann Stiftung, dem Forschungsinstitut Betriebliche Bildung und dem Deutschen Institut für Internationale Pädagogische Forschung für bislang acht Ausbildungsberufe computergestützte Tests zur Erfassung praktischer Kompetenzen entwickelt. Künftig sollen solche Tests für dreißig Berufe verfügbar sein.³⁶⁶ Die so erreichten Nachweise sollen die Stellensuche bzw. die Vermittlung durch Arbeitsagentur oder Jobcenter unterstützen. Sie können auch dazu dienen, passende Weiter- oder Nachqualifizierungen auszuwählen.

... und Nachqualifizierung ermöglichen

Neben der Anerkennung vorhandener Kompetenzen legen viele Projekte einen Schwerpunkt auf Qualifizierungsmaßnahmen. Bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen hat die reguläre Berufsausbildung Vorrang (s. Kap. B.2.3). Aber auch außerhalb des Ausbildungssystems gibt es Angebote zur beruflichen Weiterbildung. Nicht zuletzt können anerkannte Flüchtlinge an den regulären Schulungen und Maßnahmen der Jobcenter teilnehmen. Weiterbildungsangebote werden häufig mit Sprachförderung (etwa im Rahmen des ESF-BAMF-Programms, s. Kap. B.2.1), Praktika oder dem Besuch von Unternehmen verbunden. Dadurch sollen die Flüchtlinge Einblick in den Arbeitsalltag erhalten und berufsrelevante Kompetenzen einüben. Gleichzeitig werden Kontakte zwischen Flüchtlingen und möglichen Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern hergestellt, die zu einer Beschäftigung führen können.

Beratung und Vermittlung

Anerkannte Flüchtlinge werden durch die Jobcenter betreut; sie können alle Regelleistungen der Arbeitsvermittlung nutzen. Darüber hinaus fördert der Bund im Rahmen des IQ-Programms und des Programms „Integration von Asylbewerberinnen, Asylbewerbern und Flüchtlingen“

(IvAF) Projekte speziell für Flüchtlinge. Unternehmen, Kammern und Vereine haben zahlreiche eigene Projekte aufgebaut. **Als besonders erfolgreich haben sich zwei Unterstützungsformen erwiesen: erstens die Vermittlung von Praktika oder Einstiegsqualifizierungen, in denen Flüchtlinge erste Arbeitserfahrung in Deutschland sammeln, und zweitens die individuelle Unterstützung durch professionelle oder ehrenamtliche Beraterinnen und Berater oder Mentorinnen und Mentoren.**

Durch Praktika, Schnuppertage oder Einstiegsqualifizierungen können Unternehmen und Flüchtlinge sich gegenseitig kennenlernen, und die Betriebe können sich ganz praktisch von den Fähigkeiten möglicher Beschäftigter überzeugen. Das soll fehlende formale Qualifikationsnachweise ausgleichen und Vorbehalte auf beiden Seiten abbauen. Studien deuten darauf hin, dass solche Arbeitserfahrungen die Chancen von Bewerberinnen und Bewerbern in der Tat deutlich erhöhen (Matthes et al. 2018: 29).

Zwischen 2015 und 2017 förderte die Bundesregierung die sog. Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen (FIM, § 5a AsylbLG): Hier wurden Arbeitsgelegenheiten finanziell unterstützt, die Flüchtlinge an den Arbeitsmarkt heranführen sollten. Das Programm wurde aber vergleichsweise wenig genutzt.³⁶⁷ Der Bundesfreiwilligendienst bot Flüchtlingen im Rahmen des Sonderprogramms „Bundesfreiwilligendienst mit Flüchtlingsbezug“ Plätze an. Das nutzten bis Mai 2018 insgesamt 4.274 anerkannte Flüchtlinge und Asylsuchende (BT-Drs. 19/2341: 23). Ob solche Arbeitserfahrungen bei öffentlichen Trägern oder im dritten Sektor die Arbeitsmarktintegration ähnlich positiv beeinflussen, ist nicht erforscht.

Neben Arbeitserfahrung werden die Arbeitsmarktchancen von Flüchtlingen durch individuelle Betreuung deutlich erhöht. In vielen Projekten begleiten Beraterinnen und Berater den Bewerbungsprozess, unterstützen in Verwaltungsverfahren und vermitteln bei Kommunikationsproblemen. Positive Wirkungen zeigen sich besonders bei Auszubildenden (Bethscheider/Neises 2017: 88; vgl. Matthes et al. 2018: 29–30).³⁶⁸ **Auch die Unternehmen finden feste Ansprechpersonen sehr wichtig, die auch nach der Vermittlung bei auftretenden Problemen zur Verfügung stehen (z. B. Flake et al. 2017: 14). Es erscheint sinnvoll, eine derartige professionelle Begleitung in die Regelstrukturen der Jobcenter zu integrieren, da**

365 www.validierungsverfahren.de (30.01.2019)

366 www.myskills.de, www.arbeitsagentur.de/myskills (30.01.2019)

367 Bis zum 30.11.2017 wurden insgesamt 30.793 Plätze genehmigt (BT-Drs. 19/775: 62). Geplant waren ursprünglich 100.000 Plätze pro Jahr. Daher wurde das Budget deutlich reduziert und die eingeplanten Mittel wurden für Integrationsmaßnahmen der Jobcenter umgewidmet. In der Begründung verwies die Bundesregierung darauf, dass die Asylverfahren nun deutlich kürzer seien. Der Schwerpunkt der Vermittlung liege daher nicht vor der Anerkennung, wie es bei FIM geplant war, sondern im Rahmen des Regelsystems.

368 Die Begleitung erfolgt zum Teil durch professionelle Beraterinnen und Berater im Rahmen von Projekten zur Ausbildungsintegration, zu einem großen Teil wird sie aber auch von ehrenamtlichen Mentorinnen und Mentoren geleistet (Erlar/Prytula/Grotheer 2018). Schulen können hier zusätzlich eine Rolle spielen. Ein Beispiel ist die SchlaU-Schule München, eine Einrichtung zur Berufsförderung: Sie führt junge Flüchtlinge zum Mittelschulabschluss und begleitet sie mit einem Nachbetreuungsprogramm weiter, entweder während der Ausbildung oder beim Besuch einer weiterführenden Schule (www.schlau-schule.de/uebergang-schule-beruf/ueber-uebergang-schule-beruf.html, 30.01.2019).

diese „gleichzeitig ‚verlässliche Orte‘ zur Begleitung und Qualifizierung von Flüchtlingen bieten“ (Bethscheider/Neises 2017: 88). Mitarbeitende in einem Projekt stehen dagegen möglicherweise nicht mehr zur Verfügung, wenn das Projekt ausläuft. Viele Projekte umfassen deshalb die Weiterbildung von Multiplikatoren und Multiplikatorinnen in Jobcentern, Arbeitsagenturen und Unternehmen.

Über eine Nachbetreuung kann zudem eine spätere berufliche (Weiter-)Qualifizierung angeregt oder organisiert werden (vgl. Knapp et al. 2017: 52–53).³⁶⁹ Wie das Modellprojekt „INA! – Integration nachhalten“ gezeigt hat, ist eine solche Nachbetreuung auch für andere Personengruppen sinnvoll, um eine Rückkehr in die Arbeitslosigkeit zu verhindern. **❗ Für eine derart intensive individuelle Begleitung müsste allerdings der Betreuungs-schlüssel angepasst werden.**

Problematisch ist in diesem Zusammenhang der sog. Rechtskreiswechsel: Während des Verfahrens fallen Asylsuchende unter das SGB III und werden von der Arbeitsagentur betreut. Für anerkannte Flüchtlinge sind dagegen die Jobcenter zuständig. Mit Abschluss des Asylverfahrens ändert sich also die Ansprechperson. Informationen müssen neu erfasst, Integrationspläne neu erstellt und begonnene Maßnahmen zum Teil neu beantragt oder gar abgebrochen werden (Bogumil/Hafner/Kastilan 2017: 77; Aumüller 2016: 40–41). Das Problem wurde bereits 2015 im Modellprojekt „Early Intervention“ identifiziert (Büschel et al. 2015: 35–37; vgl. Knapp et al. 2017: 38–42). **➡ Um Brüche im Integrationsprozess und doppelte Arbeit zu vermeiden, sollten die jeweiligen Vermittlungsfachkräfte in Arbeitsagentur und Jobcenter ein Übergabegespräch führen. Alternativ könnte eine gemeinsame Datenbank verhindern, dass Informationen verloren gehen.**

Besondere Herausforderungen bei der Arbeitsmarktintegration geflüchteter Frauen

❗ Geflüchtete Frauen sind – in Deutschland wie international – seltener erwerbstätig als geflüchtete Männer, aber auch seltener als andere zugewanderte Frauen (Liebig 2018: 19–22; Brücker et al. 2019: 9–14). Bei geflüchteten Frauen kommen verschiedene Faktoren zusammen, die sich gegenseitig verstärken. Diese ergeben sich zum einen aus dem Geschlecht (z. B. Betreuungsaufgaben in der Familie), zum anderen aus der Migration (z. B. fehlende Sprachkenntnisse) und schließlich aus der

besonderen Situation der Flucht (z. B. unterbrochene Bildungsverläufe) (Liebig 2018; vgl. Kap. B.1.2.1). Geflüchtete Frauen haben häufiger als Männer keine oder eine sehr geringe Bildung, waren im Herkunftsland seltener erwerbstätig und schätzen ihre deutschen Sprachkenntnisse schlechter ein. Sie nehmen darüber hinaus seltener und später an Integrations- und Bildungsangeboten teil, etwa an Integrationskursen (Worbs/Baraulina 2017; Liebig 2018: 26–28, 31–33; Brücker et al. 2019: 6–9).³⁷⁰

❗ Das zentrale Hindernis dafür ist offenbar vor allem die Betreuung kleiner Kinder. Integrationsmaßnahmen sehen häufig keine Kinderbetreuung vor, und nur wenige geflüchtete Kinder unter drei Jahren werden in Kindertageseinrichtungen betreut (s. Kap. B.2.2). Gleichzeitig wollen weibliche Flüchtlinge in der Regel sehr wohl arbeiten (Vallizadeh et al. 2016: 70–71). **➡ Für diese Gruppe sind spezielle Unterstützungsangebote wichtig, denn die bestehenden Angebote entsprechen offenbar nicht ihrem Bedarf.**³⁷¹ **Wenn Frauen nicht erwerbstätig sind, ist es umso wichtiger, ihre Teilhabe in anderen Bereichen zu fördern, etwa in der Nachbarschaft oder über die Bildungseinrichtungen der Kinder.** Das unterstützt den Spracherwerb und hilft, Isolation zu verhindern.

B.2.6 Beratung und Begleitung: weiterhin hoher Informationsbedarf

Wenn Flüchtlinge im Zielland ankommen, sind ihnen die Strukturen, Einrichtungen und Verfahren dort in der Regel kaum oder gar nicht bekannt. Sie sind daher auf Information und Beratung angewiesen. Gerade die Regelungen und Verfahren, die Asylsuchende betreffen, sind derart komplex, dass bisweilen selbst Fachleuten der Überblick fehlt: Mehrere bundesgesetzliche Regelwerke greifen ineinander, und an Registrierung, Unterbringung, Asylverfahren und Integrationsförderung sind verschiedene Behörden beteiligt. Zudem haben die lokalen Behörden oft Ermessensspielräume, sodass Regelungen unterschiedlich ausgelegt werden. Viele Gesetze haben sich seit 2014 – teils mehrfach – geändert (s. Kap. A.4.2). Hinzu kommen Fragen des täglichen Lebens. Diese reichen vom Zugang zu Integrationsangeboten und Bildungseinrichtungen über Umgangsformen und Regeln des Zusammenlebens bis zu praktischen Fragen zum Wohnen, etwa zu Stromanbietern, dem Rundfunkbeitrag oder den

369 Dies ist z. B. über das Programm „Weiterbildung Geringqualifizierter und beschäftigter älterer Arbeitnehmer in Unternehmen“ (WeGebAU) oder die Initiative „Zukunftsstarter“ möglich.

370 Wenn sie einmal einen Kurs begonnen haben, schließen Frauen ihn allerdings mit ebenso großem Erfolg ab wie Männer (Worbs/Baraulina 2017: 8).

371 Beispielsweise konzentrieren sich viele Projekte zur Integration in Ausbildung und Arbeitsmarkt auf Handwerksberufe, die von Frauen selten gewählt werden (Woellert et al. 2016: 19–20). Es gibt jedoch schon einige Projekte speziell für Migrantinnen. Das Programm „Stark im Beruf“ des BMFSFJ etwa unterstützt Mütter mit Migrationshintergrund beim Berufseinstieg.

Rechten und Pflichten von Mieterinnen und Mietern.³⁷²
❶ Insofern haben Flüchtlinge einen erheblichen Informationsbedarf, der mit zunehmender Aufenthaltsdauer oft noch steigt (SVR-Forschungsbereich 2018e; Scheible/Böhm 2018).

Nicht zuletzt aus diesen Gründen wurden ab 2015 die Beratungsstellen der Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer (MBE) und die Jugendmigrationsdienste (JMD) für Asylsuchende geöffnet.³⁷³ Getragen werden diese Beratungsstellen von den Organisationen der Freien Wohlfahrtspflege, die zudem viele weitere Projekte zur Unterstützung von Flüchtlingen anbieten. Befragungen legen jedoch nahe, dass diese Angebote nicht hinreichend bekannt sind.³⁷⁴ Besonders in den Großstädten gibt es noch weitere, zum Teil sehr spezifische Angebote unterschiedlicher Träger. **❷ Diese Beratungsangebote sind aber oft unübersichtlich und nicht aufeinander abgestimmt. Zusammenarbeit oder eine effektive Verweisberatung findet häufig nicht statt.**³⁷⁵ So entsteht bisweilen Unsicherheit und Verwirrung (vgl. SVR-Forschungsbereich 2018e); Integrationsangebote werden nicht optimal genutzt, und Angebot und Bedarf passen nicht immer zusammen. Manchmal bleibt es „dem Zufall überlassen, welche Elemente der Sprachförderung aufeinander folgen und wie diese mit sonstigen Maßnahmen zur Integration (Erwerb beruflicher Qualifikationen, Maßnahmen zur Erwerbsintegration) verbunden werden“ (IAW 2017: 54–55).

Seit 2015 sind zahlreiche vor allem ehrenamtliche Initiativen entstanden, die über Mentoring oder Patenschaften Flüchtlinge individuell begleiten und über alle Lebensbereiche hinweg unterstützen.³⁷⁶ Zusätzlich sind einige Migrantenorganisationen in diesem Bereich aktiv. Seit 2016 fördert das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) im Rahmen des Programms „Menschen stärken Menschen“ Patenschaften für geflüchtete Menschen, und viele Bundesländer fördern Integrationslotsinnen und -lotsen, Integrationsmanagerinnen und -manager oder Ehrenamtskoordinatorinnen und -koordinatoren auf kommunaler Ebene. Diese Fachkräfte sollen einerseits die Integration von Flüchtlingen über die verschiedenen Bereiche hinweg begleiten. Andererseits sollen sie die Koordination und Vernetzung der beteiligten Akteurinnen und Akteure vor Ort verbessern.

B.2.7 Ausblick: Regelsysteme weiterentwickeln

Besonders im Bereich Arbeitsmarkt und Ausbildung, aber auch an Hochschulen und in der Beratung sind in den letzten Jahren zahlreiche Projekte für Flüchtlinge entstanden. Denn bestehende Angebote werden der besonderen Situation von Flüchtlingen oftmals nicht gerecht. Spezielle Maßnahmen für Flüchtlinge können diese gezielter ansprechen und fördern. **❶ Damit ist das Angebot an Unterstützungsprojekten sehr vielfältig geworden, aber auch sehr unübersichtlich. ❷ Die bestehenden Maßnahmen sollten neu geordnet und kritisch überprüft werden.** Viele Projekte haben eine kurze Laufzeit. Das führt zu häufigen personellen und inhaltlichen Veränderungen und Neuanfängen, die eine nachhaltige Arbeit und Professionalisierung behindern. **❸ Projekte, die sich bewährt haben, sollten daher in eine nachhaltige Finanzierung überführt werden.** Mit der berufsbezogenen Sprachförderung etwa ist das bereits geschehen.

Mittelfristig sollte das Regelsystem so ausgebaut und weiterentwickelt werden, dass es den Bedürfnissen der verschiedenen Gruppen (auch der Flüchtlinge) besser gerecht wird. **❶ Es ist strukturell nicht überzeugend, für jede Gruppe immer wieder neue spezielle Angebote zu entwickeln. Das erfordert viel Koordination und führt zu hohen Reibungsverlusten und Kosten.** Zudem kann gerade in ländlichen Regionen nicht jedes Spezialangebot vorgehalten werden. **❷ Stattdessen sollten die bestehenden Strukturen – beispielsweise die Arbeitsagenturen und Jobcenter, aber auch die Kammern und die Einrichtungen des Bildungssystems und der Wohlfahrtsverbände – so weiterentwickelt werden, dass sie Menschen unabhängig von ihrer Herkunft individuell unterstützen können.** Die seit 2015 entstandenen Projekte haben in dieser Hinsicht bereits einiges angestoßen. So engagieren sich die Handwerkskammern außerordentlich stark in der Ausbildungs- und Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen. Viele haben sich dadurch zum ersten Mal mit interkulturellen Fragen auseinandergesetzt; Expertise wurde aufgebaut und Netzwerke sind entstanden. **❸ Diese Entwicklung kann sich auf die gesamte Arbeit der Einrichtungen positiv auswirken.**

372 Hinzu kommt das Problem, eine eigene Wohnung zu finden. Besonders in Groß- und Mittelstädten, in denen der Wohnungsmarkt ohnehin angespannt ist, bedeutet das für Flüchtlinge eine große Herausforderung – wie auch für andere Bevölkerungsgruppen mit geringem Einkommen (BBSR 2017; vgl. Foroutan et al. 2017). Daher müssen unbedingt mehr Wohnungen neu gebaut werden, vor allem im unteren Preissegment; s. SVR 2018c: 120–121.

373 Die Beratung von Flüchtlingen durch die JMD wurde ab 2015 in dem Projekt „jmd2start – Begleitung für junge Flüchtlinge“ an 24 Modellstandorten erprobt. Noch vor Ablauf der Pilotphase wurden zum 01.01.2017 alle JMD-Beratungsstellen für Flüchtlinge und Asylsuchende geöffnet. Die Beratungsstellen der MBE beraten seit dem 20.07.2016 auch Asylsuchende mit guter Bleibeperspektive (Grote 2018: 55).

374 In der IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten gab nur etwa ein Drittel an, die Migrationsberatung zu kennen; nur ein Fünftel hatte sie genutzt. Diese Personen hatten dort in der Regel auch Hilfe erhalten (Scheible/Böhm 2018: 4–6).

375 Hinzu kommen zahlreiche Online-Informationsportale und Apps, die bei der Orientierung helfen sollen. Inwieweit diese Angebote genutzt werden und tatsächlich die Orientierung erleichtern, ist jedoch nicht erforscht.

376 Derzeit untersucht die Interventionsstudie *Mentoring of Refugees (MORE)* im Rahmen der IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten, wie sich zivilgesellschaftliche Mentoringprogramme auf die Integration von Flüchtlingen auswirken.

Die deutsche Integrationspolitik und die (Leit-)Kulturdebatte

Der Inhalt in Kürze

Die deutsche Integrationspolitik zielt traditionell darauf, Zugewanderte in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Dazu dienen seit 2005 die Integrationskurse. Diese bestehen zum größten Teil aus einem Sprachkurs; den kleineren Teil bildet ein Orientierungskurs. Vor allem seit dem hohen Zuzug von Flüchtlingen wird diskutiert, ob der Staat (auch) Werte vermitteln soll. Der Fokus auf Wertevermittlung wurde u. a. im Orientierungskurs zuletzt gestärkt. Vermittelt werden aber vorwiegend formale Normen, also Gesetze. Die Übernahme informeller Werte oder gar einer ‚deutschen Leitkultur‘ wird nicht gefordert. Es ist fraglich, ob staatliche Bildungsmaßnahmen überhaupt geeignet sind, um Werte zu vermitteln. Wichtiger ist dafür der alltägliche Kontakt zur Mehrheitsbevölkerung.

Die Bundesrepublik war in der Migrations- und Integrationspolitik lange eine Nachzüglerin. Die Erkenntnis, dass Deutschland ein Einwanderungsland ist – wenn auch vielleicht ein Einwanderungsland wider Willen (FAZ 2010; Triadafilopoulos/Schönwälder 2006) –, hat sich erst spät durchgesetzt. Entsprechend kurz ist die Geschichte der staatlichen Integrationspolitik: Ein ‚Integrationsland‘ in dem Sinne, dass es Zuwanderung und ihre Folgen systematisch steuert und gestaltet, ist Deutschland erst seit ungefähr fünfzehn Jahren (vgl. Bendel/Borkowski 2016: 100–104). Erst in den 2000er Jahren wurden mit dem Zuwanderungsgesetz von 2004 und dem Nationalen Integrationsplan von 2007 die Grundlagen für eine bundesweit einheitliche Integrationspolitik gelegt.³⁷⁷

Während der Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte zwischen 1955 und 1973 waren der Arbeitsmarkt und die Betriebe der zentrale Motor für Integration. Die Politik folgt seither mehrheitlich einer Vorstellung, die man in Anlehnung an ein Diktum des kanadischen Politologen Randall Hansen (2016) so beschreiben könnte: *Integration will only work when immigrants work*. Die 2005

eingerrichteten Integrationskurse fügen sich in diese Linie ein: Sie fußen vor allem auf der Erkenntnis, dass fehlende Deutschkenntnisse den Zugang zum Arbeitsmarkt behindern (s. u. a. Kalter 2006; Brücker et al. 2014).³⁷⁸ Wenn in diesen Kursen die sprachlichen Anteile überwiegen, zeigt das nicht zuletzt, dass in der Integrationspolitik sozioökonomische Aspekte im Mittelpunkt stehen: Sie zielt in erster Linie darauf, Zuwanderinnen und Zuwanderer in den Arbeitsmarkt einzugliedern. Die Vermittlung kultureller Werte spielte dagegen lange eher eine Nebenrolle – besonders zu Beginn der Integrationspolitik. Dieser ‚Statistenrolle‘ in der Integrationspolitik steht entgegen, dass im Integrationsdiskurs in regelmäßigen Abständen kulturelle Fragen intensiv diskutiert werden.³⁷⁹

Seit dem starken Zuzug von Flüchtlingen ab 2014 und dem Erstarken rechter Protestbewegungen und rechtspopulistischer Parteien gewannen kulturelle Fragen im Integrationsdiskurs erneut an Bedeutung. Dies verstärkte sich insbesondere nach den Ereignissen der Kölner Silvesternacht, an die sich eine landesweite Diskussion über in Deutschland geltende Werte anschloss

377 In diesem Zusammenhang sei auf das sog. Kühn-Memorandum von 1979 verwiesen: Nordrhein-Westfalens ehemaliger Ministerpräsident Heinz Kühn (SPD) betonte darin, dass Deutschland gegenüber ‚Gastarbeitern‘ eine politische Verantwortung habe, und forderte eine Integrationspolitik, die über den Arbeitsmarkt hinausreicht. Das Memorandum kann durchaus als erster Integrationsplan der Bundesrepublik gelten, auch wenn dieser nicht realisiert wurde (vgl. hierzu Motte/Ohliger 2009).

378 Darüber ist man sich inzwischen weitestgehend einig. Bis Anfang des 21. Jahrhunderts wurde die Anforderung, Deutsch zu lernen, von manchen politischen Parteien noch als „Zwangsgermanisierung“ kritisiert (vgl. Spiegel Online 2006).

379 Hier sei beispielhaft auf Politiker wie Friedrich Merz oder Thomas de Maizière verwiesen, die das Thema ‚Leitkultur‘ auf die Agenda brachten.

und darüber, inwieweit die (vermuteten) Werte von bestimmten Zuwanderergruppen damit vereinbar sind. Dabei werden (wieder) häufiger komplexe Begriffe mit unscharfer Bedeutung genutzt, die als Gradmesser und Ziel für Integration dienen sollen – allen voran der Begriff der ‚Leitkultur‘.

Der Staat legt inzwischen deutlich mehr Gewicht darauf, Werte und Normen zu vermitteln, um die stärker wahrgenommenen kulturellen Unterschiede zu überwinden (vgl. hierzu bereits SVR 2017a: 156–163). Das spiegelt sich z. B. in den Integrationskursen: Mit dem Integrationsgesetz von 2016 wurden diese Kurse sowohl inhaltlich als auch strukturell überarbeitet mit dem erklärten Ziel, Werte stärker zu vermitteln (Bundesregierung 2016b). Vor diesem Hintergrund geht dieses Kapitel der Frage nach, ob bzw. inwiefern der veränderte Diskurs über eine ‚deutsche Leitkultur‘ (s. Kap. B.3.2) die Neugestaltung der aktuellen Integrationskurse bzw. Erstorientierungsmaßnahmen beeinflusst hat. Betrachtet werden insbesondere der Orientierungskurs (s. Kap. B.3.3) und der Erstorientierungskurs für Asylsuchende mit unklarer Bleibeperspektive (s. Kap. B.3.4).³⁸⁰

B.3.1 Der Begriff der (Leit-)Kultur

‚Deutsche Leitkultur‘ ist vor allem in konservativer Auslegung der normative Inbegriff ‚deutscher Werte‘. Was aber sind Werte? Werte können verstanden werden als – mehr oder weniger bewusste – Ideen und Vorstellungen davon, was gut, wichtig, wertvoll und erstrebenswert ist (Schöpf 2017: 7). Werte orientieren und motivieren menschliches Handeln. Zugleich dienen sie als Maßstab, um das eigene Handeln und das der anderen zu bewerten. Sie offenbaren sich im Verhalten, in Haltungen und Lebensstilen. Werte können ausdrücklich festgestellt und zu Verhaltens- und Rechtsnormen gemacht werden, um bestimmte soziale und politische Verhaltensweisen gegenüber anderen positiv herauszuheben (s. hierzu z. B. ausführlich Verwiebe et al. 2017). Solche Prozesse legen maßgeblich das Fundament von Kultur, das sich ständig wandelt.

Die UNESCO definiert Kultur als „die Gesamtheit der einzigartigen geistigen, materiellen, intellektuellen und emotionalen Aspekte [...], die eine Gesellschaft oder eine soziale Gruppe kennzeichnen“. Der Begriff schließt also

nicht nur „Kunst und Literatur ein, sondern auch Lebensformen, die Grundrechte des Menschen, Wertsysteme, Traditionen und Glaubensrichtungen“ (UNESCO 1982: 1). In diesem weiten Sinne kann Kultur mithin verstanden werden als „eine Struktur, die alles gesellschaftliche Geschehen immer schon in eine Sinnform einbettet, die Sprache und Normen ebenso erfasst wie Praktiken und Gewohnheiten. Kultur ist dann gewissermaßen unvermeidlich“ (Nassehi 2018: 75). Danach leben wir alle – bewusst oder unbewusst – in einer oder mehreren Kulturen.

Diese breite Definition von Kultur führt im Integrationsdiskurs zu Auseinandersetzungen darüber, was genau zu kultureller Integration gehört oder wohin sie führen soll. **Das Verständnis von kultureller Integration kann sich dabei auf die Übernahme formaler Rechtsnormen³⁸¹ beschränken, z. B. die des Grundgesetzes oder des Strafrechts. Sie kann aber auch eher informelle Verhaltensnormen und Alltagsregeln wie bestimmte Formen der Begrüßung oder Bekleidung einschließen. Eine ‚deutsche Leitkultur‘ im allgemeinen Verständnis setzt sich vor allem auch mit (nicht gesetzlich festgelegten) Verhaltensnormen und Alltagsregeln auseinander und erwartet ggf., dass diese übernommen werden.** Dabei ist häufig unklar, welche Werte und Normen gemeint sind und wie verbindlich diese für die deutsche Gesellschaft überhaupt (noch) formuliert werden können. Wertunterschiede bestehen nicht per se zwischen Zuwanderinnen und Zuwanderern einerseits und der Aufnahmegesellschaft andererseits, denn auch die Aufnahmegesellschaft ist keineswegs einheitlich, vielmehr vereinigt sie in sich sehr unterschiedliche Lebensweisen mit einer Bandbreite von Wertvorstellungen.

Diese Verbindung von sog. Leitkultur mit der Übernahme von (angenommenen) informellen Normen und Regeln ist insofern verwunderlich, als der ursprünglich von Bassam Tibi geprägte Begriff der ‚Leitkultur‘ ein pluralistisches Integrationskonzept bezeichnete. Dieses befasste sich weniger damit, was Kultur – oder: eine genuin ‚deutsche‘ Kultur – ausmacht. Vielmehr fragt es danach, welche kulturellen Voraussetzungen in Zeiten von Zuwanderung, Diversität und Globalisierung erfüllt sein müssen, damit der Integrationsprozess innerhalb der Gesellschaft gelingt. Es ging also um eine Leitkultur, die zwischen den Bürgerinnen und Bürgern und von ihnen gemeinsam verhandelt wird.³⁸² Entsprechend kritisiert Tibi (2017) die

380 Dazu werden vor allem die Kurscurricula und die vom BAMF zugelassenen Lehrwerke betrachtet, aber auch ergänzende Formate wie z. B. Apps und Broschüren. Eine umfassende Analyse dieser Materialien kann hier nicht geleistet werden. Die folgenden Ausführungen geben lediglich einen Überblick, sie erheben keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Zudem beschränkt sich das vorliegende Kapitel auf die genannten bundesweiten Integrationsmaßnahmen, die der Wertevermittlung dienen. Die zahlreichen Maßnahmen auf Länderebene werden nicht betrachtet.

381 Damit sind hier Normen gemeint, deren „Nichtbeachtung mit staatlicher Autorität geahndet werden kann“ (Schöpf 2017: 7).

382 Bassam Tibi beschrieb ‚Leitkultur‘ als eine säkulare wertbezogene Hausordnung und bezog diese auf den europäischen Raum – nicht (nur) auf Deutschland. Dabei sprach er sich für einen Kulturpluralismus aus, „in dessen Rahmen Einheimische und Migranten parallel zur Vielfalt jeweils eigener Werte einen Konsens über eine Leitkultur als Quelle von Werte-Verbindlichkeit anerkennen“ (Tibi 1999: 61). Damit stellte er sich gegen einen Multikulturalismus, der aus seiner Sicht eigene Werte relativiert oder verleugnet.

Diskussionen über eine spezifisch ‚deutsche Leitkultur‘ als „neurotisch“: ‚Leitkultur‘ habe weder mit „Operation Sauerbraten“ zu tun noch mit „hegemonialer Unterdrückung“ von zugewanderten Minderheiten.

Im deutschen Integrationsdiskurs wurde aus dem ursprünglichen Konzept kultureller Vielfalt bzw. Aushandlung allerdings bisweilen eines von kultureller Assimilation abgeleitet. So vertrat z. B. der CDU-Politiker Friedrich Merz in einer Bundestagsrede von 2000 die Auffassung, Zuwanderer und Zuwanderinnen hätten die gewachsene, freiheitliche ‚deutsche Leitkultur‘ anzuerkennen und sich dieser anzupassen. Bis heute ist der Begriff ‚Leitkultur‘ in dieser Weise normativ geprägt. Zugleich wurde er z. T. auch modernisiert (vgl. hierzu etwa Meier-Walser 2017; Lammert 2006; Geißler/Zimmermann 2018). Die berechnete Frage, ob in einem Gemeinwesen neben Rechtstreue auch Einigkeit über (weitere) Werte und Traditionen erwartet und angestrebt werden muss, findet dabei ein breites Spektrum von Antworten. **❶ Auf der einen Seite steht die Überzeugung, dass die deutsche Gesellschaft von spezifischen Werten zusammengehalten werde, trotz – oder vielleicht gerade wegen – ihrer Vielfalt und Unterschiedlichkeit. Im Rahmen dieses Ansatzes wird auch diskutiert, wie – d. h. mit welchen Maßnahmen, Werkzeugen und ggf. Sanktionen – Zuwanderinnen und Zuwanderer dazu gebracht werden sollten, diese Werte zu erlernen bzw. zu übernehmen. Dem steht die Auffassung entgegen, dass es in freien Gesellschaften keine (staatlich vertretenen) einheitlichen Werte geben könne. Entsprechend sei es auch, besonders im informellen Bereich, nie möglich, widerspruchsfrei ‚deutsche Werte‘ zu bestimmen.**³⁸³

B.3.2 Die ‚Leitkultur‘ im öffentlichen Diskurs

Schon vor dem starken Zuzug von Flüchtlingen haben im Zusammenhang mit Zuwanderung Diskurse über Kultur zugenommen. So protestierte z. B. die umstrittene Bewegung Patriotische Europäer gegen die Islamisierung des Abendlandes (PEGIDA) ab 2014 öffentlichkeitswirksam gegen den Islam (s. hierzu ausführlich Vorländer 2016;

Vorländer/Herold/Schäller 2018). Dass kulturelle Werte gerade jetzt im Integrationsdiskurs wieder gegenwärtig sind, lässt sich aber vor allem auf ein konkretes Schlüsselereignis zurückführen: die Silvesternacht von 2015/16 in Köln. Auf der Domplatte kam es an diesem Tag zu massiven sexuellen Übergriffen auf Frauen; die Täter waren vor allem junge Männer aus dem nordafrikanischen Raum. Seither steht ‚Köln‘ für eine landesweite Diskussion über in Deutschland geltende Werte und die Frage, inwiefern die (vermuteten) Werte bestimmter Zuwanderergruppen damit vereinbar sind. Dabei wird häufig eine vermeintlich unauflösbare und abwertende Unterscheidung von ‚wir‘ und ‚den anderen‘ vorausgesetzt (vgl. hierzu Achour 2016).³⁸⁴

Diese Entwicklung ist z. T. ein Symptom des Diskurses über die Flüchtlingszuwanderung, der in sich gespalten ist und die Gesellschaft spaltet. Der hohe Zuzug von Flüchtlingen hat anscheinend dazu geführt, dass die vermutete oder tatsächliche kulturelle Andersheit von Zuwanderinnen und Zuwanderern als Problem wahrgenommen wird. Die Annahme ist, dass die Werte ‚der anderen‘ von ‚unseren‘ zu stark abweichen oder gar damit unvereinbar sind und dass dies kulturelle Konflikte erzeugt oder zumindest begünstigt, die den ‚gesellschaftlichen Kitt‘ bröckeln lassen und den Zusammenhalt gefährden.³⁸⁵ Deshalb fordern Teile der Gesellschaft wie auch einzelne Politikerinnen und Politiker sowie politische Parteien von Zugewanderten die Anpassung an eine ‚deutsche Leitkultur‘.

Das Ringen um diese ‚Leitkultur‘ findet sich u. a. in den Wahlprogrammen zur Bundestagswahl 2017 wieder (vgl. hierzu Bendel 2017a). Nahezu alle Parteien nennen als Maßstab für erfolgreiche Integration die Einhaltung formaler Rechtsnormen, vor allem der Werte des Grundgesetzes. Die meisten Parteien beschränken sich auf diesen ‚Verfassungspatriotismus‘.³⁸⁶ Nur CDU/CSU und AfD sprechen ausdrücklich von einer ‚deutschen Leitkultur‘, die die Grundlage für das Zusammenleben in Deutschland bilden soll. Die Union stellt den Ausführungen zur ‚Leitkultur‘ in ihrem Parteiprogramm die Achtung des Grundgesetzes voran und bekennt sich klar gegen Antisemitismus, Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung. Die AfD dagegen vertritt ein starres, geschlossenes Verständnis von ‚Leitkultur‘, das bezüglich formaler wie auch informeller

383 Nassehi begründet dies u. a. damit, dass solche Entwürfe vor allem dazu dienen, etwas als „Kultur“ aufzuladen, um Kontingenz einzuschränken. Tatsächlich mache man aber gerade dadurch auf Kontingenz aufmerksam – „darauf nämlich, dass alles auch anders möglich ist“ (Nassehi 2018: 76).

384 Ein solcher Diskurs führt nicht zuletzt auch dazu, dass Integration wieder zunehmend als Bringschuld der Zuwanderinnen und Zuwanderer erscheint. Weitgehend ausgeblendet werden dagegen die Prozesse von Interaktion und Kontakt, die notwendig sind, um sich Werte anzueignen (vgl. hierzu ausführlich Schöpf 2017).

385 Dabei wird selten bedacht, dass Konflikte durchaus auch eine positive Funktion haben, nämlich die der gemeinsamen Wertebildung. Zudem sind Gesellschaften nie konfliktfrei (vgl. z. B. Schöpf 2017: 10; Vorländer 2016: 72).

386 Damit ist hier ein Ansatz gemeint, der es weitestgehend ablehnt, jenseits des formalen Bereichs von Grundgesetz, Straf- und Zivilrecht eine ‚deutsche‘ (Leit-)Kultur festzulegen.

Normen rein auf Assimilation abzielt.³⁸⁷ Im Unterschied zur Union sieht sie Integration als alleinige Aufgabe der Zuwanderinnen und Zuwanderer.

Auch Positionierungen einzelner Politikerinnen und Politiker lösten in den letzten Jahren öffentliche Debatten über eine sog. Leitkultur aus. Ein prominentes Beispiel dafür waren etwa die zehn Thesen zur ‚Leitkultur‘ des ehemaligen Innenministers Thomas de Maizière (CDU) (2017), die starke Kritik auslösten (s. z. B. Blienert/Schröder 2017; MiGAZIN 2017). Der Autor ging mit diesen Thesen bewusst über formale Rechtsnormen hinaus, bezeichnete sie jedoch ausdrücklich als ungeschriebene Regeln des Zusammenlebens, die entsprechend nicht vorgeschrieben werden könnten. Der damalige Außenminister Sigmar Gabriel (SPD) (2017) warb in einem Gastbeitrag im Spiegel für einen reflektierten Umgang mit dem Konzept der ‚Leitkultur‘. Auch der ehemalige Bundestagspräsident Wolfgang Thierse (SPD) (2017) mahnte die Sozialdemokratie und die Linke, kulturelle Identitätsfragen nicht „arrogant abzuwehren“. Er deutete Kultur als einen Raum der Emotionen und der Differenzen, der über Rechtsnormen hinausgeht, und forderte mehr „kulturelles Selbstbewusstsein“. Andere Spitzenpolitiker und Spitzenpolitikerinnen wie die ehemalige Integrationsbeauftragte des Bundes Aydan Özoğuz (SPD) (2017) vertraten in Reaktion darauf die Auffassung, der Ordnungsrahmen für das Zusammenleben der Bürger und Bürgerinnen werde durch „die Verfassungsnormen des Grundgesetzes“ gebildet. Jeder Versuch, den Begriff einer ‚Leitkultur‘ inhaltlich zu füllen, lasse Debatten notgedrungen ins „Lächerliche und Absurde“ gleiten.

Im Zuge der ansteigenden Flüchtlingszuwanderung konzentrierte sich der ‚Leitkultur‘-Diskurs zunehmend auf Menschen aus überwiegend muslimischen Ländern.³⁸⁸ Dabei wurde häufig die Vorstellung einer ‚christlich-jüdisch-abendländischen‘ Wertegemeinschaft mit den Inhalten des Grundgesetzes verknüpft. Oft diente das nicht zuletzt dazu, sich gegen ‚den‘ Islam zu positionieren und sich davon abzugrenzen (vgl. Achour 2016: 135–138). Nach der Kölner Silvesternacht sprachen manche (geflüchteten) muslimischen Männern pauschal die Fähigkeit ab, vermeintlich ‚deutsche‘ Rechts- und Verhaltensnormen zu verstehen, vor allem die Gleichwertigkeit von Mann und Frau. Auf Facebook und auf den Websites journalistischer Medien wurden Kommentare zur Flüchtlingsthematik gepostet, die die Silvesternacht 2016 u. a. als „Erweckungserlebnis“ bezeichnen: Bis dahin habe man der Politik und den Leitmedien vertraut, dass die soziale Integration von Flüchtlingen möglich sei. Diese Position wird nun als „na-

ives Wunschdenken“ bezeichnet, „welches die ethnokulturelle Andersartigkeit der Männer aus dem Nahen Osten und aus Nordafrika nicht wahrhaben wollte [...]“ (Haller 2016: 173). Medienanalysen kommen übereinstimmend zu dem Ergebnis, dass der öffentliche Diskurs über die Ereignisse von Köln als Aufhänger für eine „Neuausrichtung der Flüchtlingsdebatte“ gedient habe, in der „kulturelle Unterschiede“ eine große Rolle spielten und Sexismus bzw. sexualisierte Gewalt kulturalisiert worden sei (vgl. Dürr et al. 2016; Drüeke 2016). In diesem Zusammenhang setzten sich zahlreiche Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler auch mit dem Rassismus auseinander, der in der Berichterstattung sichtbar wurde (z. B. Mecheril 2016; Castro Varela/Mecheril 2016).

Das Thema ‚Leitkultur‘ hat im politischen und medialen Diskurs also merklich an Aufmerksamkeit gewonnen. Offensichtlich bewegt die Frage der Werte einen beträchtlichen Teil der Bevölkerung und erfordert eine öffentliche Auseinandersetzung damit. **Wie die oben angeführten Ausschnitte aus dem politisch-medialen Diskurs der letzten Jahre verdeutlichen, gingen öffentliche Debatten zu Wertefragen und besonders zur sog. Leitkultur z. T. weit darüber hinaus, dass formale bzw. verfassungsrechtliche Normen eingehalten werden müssen. Dies ist im deutschen Integrationsdiskurs zwar nicht neu und auch nicht zwingend problematisch. Zum Teil wird dabei jedoch vergessen, dass es in freiheitlichen Gesellschaften unzulässig ist, über die Gesetzgebung hinaus eine kulturelle Anpassung erzwingen zu wollen. Problematisch ist zudem, dass die hier skizzierten Entwicklungen auch Zuschreibungen, populistischen und rassistischen Argumenten und Provokationen eine Bühne geboten haben.** Nicht zuletzt dadurch festigt sich in Teilen der Gesellschaft die Wahrnehmung, dass die Werte von (vor allem muslimischen) Zuwanderinnen und Zuwanderern zum einen sehr einheitlich und zum anderen mit denen der Aufnahmegesellschaft unvereinbar seien.

B.3.3 Wertevermittlung in Integrationsmaßnahmen

Die Politik hat in der hochsensiblen Diskussion um Werte und Normen eine doppelte Rolle: In Debatten um Integration handelt sie nicht nur als Wortführerin und Dialogpartnerin der Gesellschaft. Sie ist zugleich verantwortlich für die Konzeption und Durchführung der staatlichen Integrationsmaßnahmen, und zu die-

387 Die AfD verweist im Zusammenhang mit Leitkultur u. a. auf das Christentum, die Antike, den Humanismus und die Aufklärung, aber z. B. auch auf deutsche Sprache, Bräuche, Traditionen, Geistes- und Kulturgeschichte. Welche Inhalte genau unter diese Oberbegriffe fallen, wird im Wahlprogramm nicht erläutert. Deutlich wird nur, dass die AfD diese Begriffe in Abgrenzung zu anderen Kulturen und Religionen versteht, allen voran ‚dem‘ Islam.

388 Von den Personen, die 2016 in Deutschland einen Asylantrag gestellt haben, waren rund 76 Prozent Angehörige des Islams. Rund 12 Prozent gehörten einer christlichen Religion an (BAMF 2017f: 25).

sen gehört auch die Wertevermittlung. Das zentrale Ziel der Integrationsmaßnahmen hat sich jedoch auch in Zeiten erhöhter Flüchtlingszuwanderung und hitziger Wertedebatten nicht geändert: Im Zentrum steht der **Spracherwerb**. Der Großteil der staatlichen Integrationsförderung ist entsprechend ausgerichtet, besonders die Integrationskurse: Im derzeitigen Standardkurs widmen sich 600 Unterrichtseinheiten (UE)³⁸⁹ dem Spracherwerb, das sind rund 85 Prozent des gesamten Kurses (BAMF 2017i). Die Sprache gilt wie eingangs ausgeführt als wichtigster Schlüssel für den Zugang zum Arbeitsmarkt und damit als Mittel zu finanzieller Unabhängigkeit. Auch die selbständige und selbstbestimmte Teilhabe am Bildungssystem und in anderen gesellschaftlichen Bereichen erfordert i. d. R. Sprachkenntnisse.³⁹⁰

Neben dem Sprachteil umfasst der Integrationskurs den Orientierungskurs. Dieser schließt an den Sprachkurs an und beinhaltet drei Module: Modul 1 „Politik in der Demokratie“, Modul 2 „Geschichte und Verantwortung“ und Modul 3 „Mensch und Gesellschaft“ (BAMF 2017e: 32; vgl. SVR 2017a: 161–163). Durch das Integrationsgesetz von 2016 wurden die Integrationskurse sowohl inhaltlich als auch strukturell überarbeitet (s. SVR 2017a: 156–163). Der Orientierungskurs wurde von 60 auf 100 UE verlängert. In diesem Zusammenhang gewann Modul 3 deutlich an Gewicht: Sein Umfang wurde von 15 auf 38 UE erhöht; damit stieg sein Anteil am gesamten Orientierungskurs von 25 auf knapp 40 Prozent. In diesem Modul werden u. a. informelle Verhaltensnormen und Alltagsregeln behandelt.³⁹¹ Diese Neuausrichtung ist nicht allein durch den veränderten Diskurs zu erklären. Sie liegt möglicherweise auch darin begründet, dass Kursteilnehmende selbst ausdrücklich forderten, mehr Dinge zu behandeln, die für den Alltag wichtig sind (Schöpf 2017: 54).

Der Orientierungskurs ist das zentrale Instrument staatlicher Wertevermittlung. Seit 2016 werden Sprach- und Orientierungsteil des Integrationskurses deutlich enger zusammen gedacht: Das aktuelle Rahmencurriculum des Sprachkurses bereitet inhaltlich auf wichtige Aspekte des Orientierungskurses vor. Ziel ist eine „aufeinander abgestimmte Heranführung an die Grundlagen eines offenen und toleranten Miteinanders“, also eine Vermittlung von Werten (BAMF 2017e: 9).³⁹² Wertevermittlung spielt im Rahmen der Integrationskurse also auch über den Orientierungskurs hinaus eine Rolle. Die Teilnahme am Integrationskurs ist für einige Zuwanderergruppen verpflichtend (Info-Box 20). An den Besuch des Kurses und das Bestehen der Abschlussprüfung können aufenthaltsrechtliche Konsequenzen geknüpft werden (vgl. SVR 2018c: 92–94).³⁹³

Das Curriculum des BAMF-Orientierungskurses

Der Lehrplan für den Orientierungskurs wurde seit 2007 mehrfach überarbeitet, zuletzt im April 2017. Er bestimmt die übergeordneten Lern- und Feinziele des Kurses und der Module und legt eine Fülle von Inhalten fest, die behandelt werden sollen.³⁹⁴

❗ **Der Orientierungskurs soll den Teilnehmerinnen und Teilnehmern u. a. ein positives Bild vom deutschen Staat vermitteln. Entsprechend enthält das Curriculum gefühlsbezogene Elemente, die darauf abzielen, dass Demokratie und die Inhalte des Grundgesetzes befürwortet und unterstützt werden** (BAMF 2017e: 7–8). **Diese vorgegebene evaluative Vermittlung wird eingeschränkt durch die Grundprinzipien politischer Bildung – konkret: das Kontroversitätsgebot, das Überwältigungsverbot und das Aufzeigen politischer Handlungsoptionen.**³⁹⁵ Nach dem ersten Prinzip müs-

389 Eine UE entspricht 45 Minuten.

390 Dass finanzielle Selbständigkeit ein erklärtes Ziel staatlicher Integrationsförderung ist, liegt nicht zuletzt an Deutschlands wohlfahrtsstaatlichen Strukturen: Wer arbeitet, benötigt in der Regel weniger oder keine staatliche Unterstützung. Die enge Verknüpfung von Sprach- und Arbeitsförderung zeigt sich u. a. auch an den Berufssprachkursen, die sich zugleich auf die Sprache und den Arbeitsmarkt richten (s. Kap. B.2.1). Staatliche Sprachförderung ist auch deshalb notwendig, weil neu Zugewanderte i. d. R. keine Vorkenntnisse der Landessprache mitbringen – anders als etwa in englischsprachigen Ländern.

391 Vor 2016 lag der inhaltliche Schwerpunkt auf der Vermittlung von politischem und geschichtlichem Wissen (Module 1 und 2). Die Behandlung von „alltäglichen“ Fragen (Modul 3) spielte demgegenüber eine geringere Rolle (BAMF 2013a: 10).

392 Das BAMF beauftragte 2016 das Goethe-Institut, das Rahmencurriculum „vor dem Hintergrund einer veränderten Teilnehmerzusammensetzung“ stärker auf arbeitsweltliche Themen und sog. Werte des gesellschaftlichen Zusammenlebens zuzuschneiden (Goethe-Institut 2017).

393 Die Orientierungskurse enden mit dem skalierten Test „Leben in Deutschland“ (§ 17 Abs. 1 Nr. 2 IntV), in dem die Teilnehmenden innerhalb von 60 Minuten mindestens 15 von 33 Fragen richtig beantworten müssen. Für das „Zertifikat Integrationskurs“ muss sowohl der Sprachtest als auch der Test zum Orientierungskurs erfolgreich abgelegt werden (BAMF 2017e: 23). Im Jahr 2017 haben rund 90 Prozent der etwa 224.000 Teilnehmenden den Orientierungskurs erfolgreich abgeschlossen (BAMF 2018d: 15).

394 Wegen der zahlreichen und detaillierten Vorgaben wurde schon früher der Vorwurf laut, das Curriculum sei überfrachtet und lasse den Dozentinnen und Dozenten zu wenig Spielraum – nicht zuletzt standen für den Kurs zu Beginn deutlich weniger UE zur Verfügung (vgl. Hentges 2013: 350). Dieser Vorwurf ist bis heute nicht restlos ausgeräumt, denn mit der zeitlichen Aufstockung kamen neue Lerninhalte hinzu.

395 Die hier genannten Prinzipien gehen zurück auf den Beutelsbacher Konsens von 1976 (s. Sutor 2002; Sander 2009). Es sei ausdrücklich darauf verwiesen, dass eine evaluative Vermittlung von Werten als solche weder zu beanstanden ist noch unterbunden werden muss. Sie ist vielmehr notwendig, um Räume des Nachdenkens zu schaffen, in denen sich bestimmte Fähigkeiten ausbilden können – z. B. politische Urteilsfähigkeit. Problematisch ist ein solcher Vermittlungsstil im politischen Lernen nur, wenn er die Dinge nicht aus verschiedenen Blickwinkeln kritisch betrachtet, sondern normative Inhalte als feststehende, allgemeingültige Antworten darstellt. Denn das widerspräche dem Ziel, durch politische Bildung politische Mündigkeit zu fördern (vgl. Sander 2009).

Info-Box 20 Kontrolle von bzw. durch Integration

Neuzuwanderinnen und Neuzuwanderer aus Drittstaaten, die nicht ausreichend Deutsch sprechen, sind in der Regel zur Teilnahme an einem Integrationskurs verpflichtet (§§ 44–44a AufenthG; s. BAMF 2018c; Lochner 2018).³⁹⁶ Altzuwanderinnen und Altzuwanderer, die Leistungen nach dem SGB II beziehen oder als besonders integrationsbedürftig eingestuft werden, können ebenfalls zur Teilnahme verpflichtet werden. Seit Januar 2017 gilt dies auch für Asylsuchende mit guter Bleibeperspektive. Wer zur Teilnahme an einem Integrationskurs verpflichtet wurde und dem nicht nachkommt, kann mit Sanktionen belegt werden: Dies kann z. B. die Entscheidung über eine Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis negativ beeinflussen. Zudem können Sozialleistungen gekürzt werden, oder die Ausländerbehörde kann fordern, dass der Kostenbeitrag in Höhe von 1,95 Euro pro Unterrichtsstunde für den gesamten Integrationskurs in einer Summe bezahlt wird. Zudem können weitere Bußgelder verhängt werden (BAMF 2017i: 3). In welchem Umfang diese Möglichkeiten in der Praxis angewendet werden, ist bislang nicht dokumentiert.

Integrationsanforderungen werden zudem genutzt, um Zuwanderung zu steuern. In Deutschland – und anderen europäischen Ländern – kommt dies im Rahmen der sog. *integration from abroad* zum Tragen (vgl. Joppke 2017: 4–6): Für den Familiennachzug müssen Drittstaatsangehörige schon vor der Einreise Grundkenntnisse der deutschen Sprache nachweisen (s. Kap. A.3.2). In den Jahren 2014 und 2015 wurden rund 12.000 Anträge auf Ehegattennachzug (zunächst) abgelehnt, weil die betreffenden Personen die „Start Deutsch 1“-Prüfung nicht bestanden hatten (BT-Drs. 18/13600). Kulturelles Basiswissen wird in Deutschland jedoch nicht verlangt.

sen Themen, die in Politik und Wissenschaft umstritten sind, im Kurs auch entsprechend behandelt werden. Das zweite untersagt, die Teilnehmenden „im Sinne erwünschter Meinungen zu überrumpeln und damit an der Gewinnung eines selbständigen Urteils zu hindern“ (BAMF 2017e: 14). Das dritte Prinzip besagt, dass den Kursteilnehmenden die Mittel und Wege vorgestellt werden sollen, mit denen sie vorgefundene politische Lagen nach ihren Interessen und Möglichkeiten beeinflussen können.

Modul 1 („Politik in der Demokratie“) behandelt formale Rechtsnormen und das deutsche Staats- und Parteiensystem.³⁹⁷ Modul 2 („Geschichte und Verantwortung“) soll die Inhalte aus Modul 1 – deutsche Demokratie und Grundrechte – vor dem Hintergrund des Nationalsozialismus nachvollziehbar machen.³⁹⁸ Im Sinne eines Lernens aus der Geschichte soll das Wissen um die Folgen der NS-Diktatur dazu führen, dass demokratische Prinzipien und Grundrechte von heute wertgeschätzt werden. Die Vorgaben zur Vermittlung dieser Inhalte in Modul 2 können also

durchaus als evaluativ gelten. Dabei erfolgt die Befürwortung von Demokratie meist indirekt: Demokratien werden nicht per se als überlegenes Staatsmodell dargestellt. Vielmehr ist der Kurs so aufgebaut, dass die Teilnehmenden idealerweise „die Unvereinbarkeit der nationalsozialistischen Ideologie mit dem Grundgesetz, seinen Grundrechten und der heutigen demokratischen Staatsordnung in Deutschland erkennen“ (BAMF 2017e: 33).

Die Module 1 und 2 sind (direkt oder indirekt) geprägt von dem starken inhaltlichen Schwerpunkt auf formalen Rechtsnormen. In Modul 3 geht es dagegen eher um informelle Verhaltensnormen und Alltagsregeln.³⁹⁹ Ziel ist eine „Erweiterung des Wissens über Konventionen, Regeln und Normen sowie den gelebten Alltag in Deutschland“. Daran schließt eine „Reflexion gegenseitiger Erwartungshaltungen der Migrantinnen und Migranten und der Aufnahmegesellschaft“ an (BAMF 2017e: 38). Nur vereinzelt wird als Lernziel ausdrücklich die Übernahme von Werten genannt: Beim Thema Familie etwa soll die „Akzeptanz von Partnerschaften unabhän-

396 Ausgenommen sind u. a. Inhaberinnen und Inhaber der Blauen Karte EU, Schülerinnen und Schüler, Personen, die sich in einer beruflichen oder sonstigen Ausbildung befinden, Personen mit „erkennbar geringem Integrationsbedarf“ und Personen, denen eine Teilnahme auf Dauer nicht möglich bzw. nicht zuzumuten ist. Spät-/Aussiedlerinnen und Spät-/Aussiedler sind zur Teilnahme berechtigt, können dazu aber nicht verpflichtet werden.

397 Die Kursteilnehmenden sollen z. B. „die wichtigsten Grundrechte in ihrem Wesensgehalt beschreiben und als Maßstab für die Überprüfung von Handlungsmöglichkeiten anlegen“ können. Überdies sollen sie die „wesentlichen Aufgaben der Verfassungsorgane bei politischen Entscheidungen benennen“ können (BAMF 2017e: 25).

398 Einen Überblick über die Entstehung der deutschen Verfassung vor dem Hintergrund des Nationalsozialismus gibt z. B. Vorländer 2009.

399 Das Modul enthält u. a. das Thema „Familie und familiäre Formen des Zusammenlebens“. Hier werden verschiedene Formen des Zusammenlebens behandelt, z. B. Kernfamilie, unverheiratete Paare und eingetragene Lebenspartnerschaften. Ein weiterer Abschnitt umfasst das Thema „Erziehung und Bildung“. Hier geht es u. a. um die Bedeutung von lebenslangem Lernen, wichtige Faktoren für den Bildungserfolg von Kindern und entsprechende Fördermöglichkeiten sowie altersgemäße Erziehung. Zudem werden Themenblöcke wie „Rollenverständnis und Gleichberechtigung von Mann und Frau“ und „Religiöse Vielfalt“ skizziert.

gig von Geschlechtsidentität und sexueller Orientierung“ unterrichtet werden (BAMF 2017e: 41; Hervorh. d. SVR), und im Themenblock „Religiöse Vielfalt“ ist als Lernziel formuliert, dass die Kursteilnehmenden „anderen Migrantengruppen mit Respekt und Toleranz begegnen“ (BAMF 2017e: 42). Auffällig ist in diesem Zusammenhang insbesondere, dass die Gleichberechtigung von Männern und Frauen im Alltag großes Gewicht hat.⁴⁰⁰ Im alten Curriculum von 2013 war dieses Thema nicht so zentral.

Lehrwerke für den Orientierungskurs

Im Orientierungskurs werden üblicherweise Lehrwerke verwendet, die das BAMF vorab bewilligt hat.⁴⁰¹ Strukturell entsprechen sie den Vorgaben des Curriculums. Sie unterscheiden sich aber zum Teil in den konkreten Inhalten und der Länge. Sprachlich sollen sie sich am Niveau B1 orientieren, dem Zielniveau des Sprachkurses. In manchen Lehrwerken bewegen sich Wortschatz, Grammatik und Satzbau teilweise am oberen Rand von B1 (Perlmann-Balme/Plassmann/Zeidler 2009: 75). Es ist fraglich, ob diese sprachlichen Anforderungen der Zielgruppe angemessen sind. Denn 2017 erreichte weniger als die Hälfte der Prüfungsteilnehmerinnen und -teilnehmer am Ende des Integrationskurses das angestrebte Niveau B1 (BAMF 2018d: 12). Gerade die beabsichtigte Diskussion und Reflexion von Werten erfordert jedoch eine hohe sprachliche Kompetenz (s. hierzu ausführlich Schöpf 2017: 30–37).

Bei der Umsetzung der Inhalte bewegen sich die Lehrwerke in einem Spannungsfeld, das vom BAMF-Curriculum erzeugt wird: Sie müssen vermitteln zwischen dem Kursziel, dass die Teilnehmenden den deutschen Staat letztlich positiv bewerten sollen, und den oben diskutierten Grundprinzipien politischer Bildung, nach denen Lehrinhalte nicht unhinterfragt übernommen werden sollen. Wie im Curriculum vorgesehen, werden in Modul 1 („Politik in der Demokratie“) in erster Linie formale Rechtsnormen kognitiv vermittelt, besonders die im Grundgesetz niedergeschriebenen Grundrechte. Die Kursteilnehmerinnen und Kursteilnehmer müssen dazu z. B. auf Bildern dargestellte Inhalte bestimmten Grundrechten

zuordnen oder Richtig/falsch-Fragen zum Grundgesetz beantworten.⁴⁰² Dabei wird z. T. versucht, Rechtsnormen und Rechtswirklichkeit voneinander abzugrenzen.⁴⁰³ Auf diese Weise wird verdeutlicht, dass das im Kurs entworfene Deutschland ein normatives Bild ist, das nicht unbedingt den tatsächlichen Verhältnissen entspricht. Solche Einordnungen sind auch in anderer Hinsicht wichtig: Sie bereiten die Kursteilnehmerinnen und Kursteilnehmer z. B. darauf vor, dass sie bestimmte Grundrechte, die ihnen möglicherweise wichtig sind – etwa Religionsausübung –, in der Praxis gegebenenfalls nur eingeschränkt in Anspruch nehmen können.

Die Ausgestaltung von Modul 2 („Geschichte und Verantwortung“) in den Lehrwerken entspricht ebenfalls weitgehend den Vorgaben des Curriculums: Die Rechtsnormen, die heute in Deutschland gelten, werden aus der nationalsozialistischen Vergangenheit hergeleitet und begründet. Dabei werden Inhalte zum Teil evaluativ vermittelt; so wird betont, welche Vorteile die (deutsche) Demokratie in Bezug auf die Menschenrechte hat. Die Bewertung bleibt jedoch stets unausgesprochen. Umgesetzt wird sie durch Vergleiche bzw. Aufforderungen zum Dialog. Die Lehrwerke gehen nie so weit, dass sie die Lernenden direkt zu einer bestimmten Sichtweise oder Handlung auffordern.

Führt man sich das Kontroversitätsgebot vor Augen, wirken einige Themen im Curriculum des Orientierungskurses allerdings sehr reduziert bzw. einseitig dargestellt. Beispielsweise werden die Vorteile der Europäischen Union ausführlich dargestellt; die damit verbundenen Herausforderungen – etwa die Eurokrise, die Uneinigkeit in der Flüchtlingspolitik oder der Brexit – werden aber z. T. nur kurz behandelt. Deutschland wird z. T. als Einwanderungsland beschrieben, für das Ein- und Auswanderung etwas „Natürliches“ ist, was es schon „immer gegeben“ hat (Buchwald-Wargenau 2018: 62). Dies ist zwar faktisch richtig. Es verschweigt jedoch die jahrzehntelange Auseinandersetzung um das Thema – und die ist gerade für Teilnehmende eines Integrationskurses sehr wichtig.

Im Unterschied zu den Modulen 1 und 2 behandeln die Lehrwerke in Modul 3 („Mensch und Gesellschaft“)

400 In einer qualitativen Vorstudie zur IAB-BAMF-SOEP-Befragung wurden Flüchtlinge eingehender zu den Geschlechterrollen befragt, die sie im Alltag leben. Dabei zeigte sich, dass die Befragten zwar die Gleichstellung von Mann und Frau „als abstraktes Prinzip“ unterstützen (Brücker/Kunert et al. 2016: 12). Das in Deutschland vorherrschende Frauenbild (z. B. Arbeitsteilung im Haushalt, Auftreten, Bekleidung) sehen sie aber oft skeptisch und lehnen es zum Teil ab.

401 Die folgende Analyse betrachtet vor allem eines der fünf derzeit zugelassenen Lehrwerke: „Mein Leben in Deutschland – der Orientierungskurs. Basiswissen Politik, Geschichte, Gesellschaft“ (Buchwald-Wargenau 2018). Die anderen Lehrwerke werden überblicksartig einbezogen.

402 Dabei wird das Diskriminierungsverbot nach Art. 3 GG manchmal um die Kategorie „sexuelle Orientierung“ erweitert, ohne dass dies kenntlich gemacht wird (Buchwald-Wargenau 2018: 14). Angesichts der sprachlichen Fähigkeiten der Kursteilnehmenden ist nichts dagegen einzuwenden, dass die Inhalte des Grundgesetzes sprachlich vereinfacht oder zu Illustrationszwecken umformuliert werden. Inhaltlich verändert werden sollten sie jedoch nicht, gerade weil alle Lehrwerke dem Grundgesetz eine hohe Bedeutung beimessen. Solche Veränderungen können als Versuch gesehen werden, das deutsche Schutzniveau als weitreichender und fortschrittlicher – oder auch repressiver – darzustellen, als es tatsächlich ist. Zudem stellt sich die Frage, welche Einstellungen ein solches Vorgehen bei den Kursteilnehmenden unterstellt.

403 So beschreiben etwa Menschen mit Behinderung und transsexuelle Personen in Hörbeispielen Probleme in ihrem Alltag. Damit wird deutlich gemacht, dass es „einen Unterschied zwischen Gesetz und Wirklichkeit“ gibt (Buchwald-Wargenau 2018: 19). Manche Lehrwerke behandeln in Modul 1 auch offene Aspekte wie die Benachteiligung von Migrantinnen und Migranten bei Bewerbungen (Feil/Hesse 2017: 23).

u. a. informelle Verhaltensnormen und Alltagsregeln. In Alltagsbeispielen wird häufig das Thema Gleichberechtigung bzw. Selbstbestimmung von Mädchen und Frauen angesprochen. Möglicherweise soll dies das abstrakte Grundrecht der Gleichberechtigung mit Leben füllen. In der Praxis führt es aber dazu, dass die formale Rechtsnorm – Gleichberechtigung nach dem Grundgesetz – mit informellen Verhaltensnormen verschmilzt, etwa der Aufgabenverteilung im Haushalt (z. B. Feil/Hesse 2017: 142–145; Buchwald-Wargenau 2018: 74–77).⁴⁰⁴ **Die Gesamtbotschaft ist somit normativ: Den Kursteilnehmenden wird vermittelt, dass sie Gleichberechtigung nicht nur als Grundrecht anerkennen, sondern sich auch mit Gleichberechtigung als Verhaltensnorm auseinandersetzen müssen, die das konkrete Handeln im Alltag berührt und in Deutschland befürwortet wird.**⁴⁰⁵ **Es wird jedoch nicht ausdrücklich dazu aufgerufen, sich entsprechend zu verhalten.** Vielmehr weisen viele Lehrwerke darauf hin, dass Gleichberechtigung auch in Deutschland lange umstritten war und dass sie im Alltag bis heute nicht umfassend umgesetzt ist (z. B. Buchwald-Wargenau 2018: 78).

Modul 3 behandelt außerdem die Werte Toleranz und religiöse Vielfalt. Die Kursteilnehmerinnen und Kursteilnehmer werden anhand von Bildern zu Diskussionen über Toleranz angeleitet; diese Bilder zeigen z. B. eine gleichgeschlechtliche Hochzeit (Buchwald-Wargenau 2018: 71). Thematisiert werden auch mögliche Konfliktfelder, Grenzen und Lösungswege bei der Ausübung von Religion (Buchwald-Wargenau 2018: 100–102). Diese Inhalte werden zum Teil sehr evaluativ behandelt. Da (religiöse) Toleranz und die rechtlich festgelegten Diskriminierungsverbote eng zusammenhängen (vgl. hierzu z. B. Wrase 2018: 42), lässt sich das aber gut begründen.

Schließlich werden in Modul 3 auch informelle Verhaltensweisen ohne jeglichen Rechtsbezug thematisiert. Dazu gehören etwa gängige Begrüßungsgesten und ‚typisch deutsche‘ Verhaltensweisen und Einstellungen, z. B. Pünktlichkeit oder Pflichtbewusstsein. Dabei wird ‚typisch deutsches‘ Verhalten jedoch selten als per se nachahmenswert und gegeben dargestellt; vielmehr soll es reflektiert und (kritisch) diskutiert werden. Manche Lehrwerke bezeichnen solche Inhalte ausdrücklich als ungeschriebene Gesetze und Regeln des Zusammenlebens, deren Nichtbefolgen der Staat nicht bestraft (z. B. Buchwald-Wargenau 2018: 89; Feil/Hesse 2017: 174).⁴⁰⁶

Fazit: Orientierungskurse behandeln zunehmend auch Verhaltensnormen und Alltagsregeln, fordern aber nicht, sie zu übernehmen

Insgesamt zeigen das Curriculum für den Orientierungskurs und die darauf basierenden Lehrwerke, dass seit der Erweiterung und thematischen Neuausrichtung der Kurse durch das Integrationsgesetz von 2016 mehr Gewicht auf informelle Verhaltensnormen und Alltagsregeln gelegt wird. Es überwiegen aber weiterhin Informationen über formale Rechtsnormen (z. B. die Inhalte des Grundgesetzes). Informelle Verhaltensnormen und Alltagsregeln (z. B. Pünktlichkeit oder Aspekte der ‚richtigen‘ Kindererziehung) werden mehrheitlich als verhandelbare kulturelle Werte dargestellt – wenn gleich das nicht immer hinreichend deutlich gemacht wird. In der Summe fordern die Lehrwerke jedoch nicht direkt dazu auf, solche Inhalte zu übernehmen, oder ‚überprüfen‘ die Lernenden in Bezug darauf.

Ebenso offensichtlich ist, dass alle Lehrwerke normative Bilder von Deutschland entwerfen. Angesichts des Lehrauftrags ist dies weder verwunderlich noch verwerflich. Zudem werden diese normativen Bilder in den Lehrwerken selbst zur Diskussion gestellt, z. B. wenn sie die Kluft zwischen Rechtsanspruch und Realität ansprechen. Von wenigen Einzelbeispielen abgesehen entspricht diese Form der Behandlung insgesamt den Leitlinien politischer Bildung. **Ein Aufruf zur Übernahme ‚deutscher Werte‘ bzw. zur Anpassung an diese, der sich an den ‚Leitkultur‘-Diskurs anlehnt, ist in den aktuellen Lehrwerken nicht festzustellen.** Ob die Ansätze aus dem Curriculum und den Lehrwerken im Orientierungskurs auch entsprechend umgesetzt werden, ist allerdings abhängig von der Lehrpraxis. Diese sollte verhandelbare informelle Werte im Kurs deutlich von nicht verhandelbaren Rechtsnormen abgrenzen.

B.3.4 Wertevermittlung in Erstorientierungsmaßnahmen

Asylsuchende ohne gute Bleibeperspektive dürfen keinen Integrationskurs besuchen (s. Kap. B.2.1) – und damit auch keinen Orientierungskurs. Für diese Gruppe wurden 2017 die Erstorientierungskurse eingeführt.⁴⁰⁷ Das BAMF hat zudem eigenständig oder in Zusammenarbeit mit an-

404 Ebenso werden z. B. beim Thema Kindererziehung sowohl formale Rechtsnormen wie die Schulpflicht behandelt als auch informelle Verhaltensnormen wie elterliche Erziehungsmethoden. Diese Aspekte werden z. T. nicht deutlich voneinander abgegrenzt – etwa unter dem Gesichtspunkt, dass das eine verhandelbar ist und das andere nicht.

405 Dabei muss – nicht nur in Bezug auf die hier genannten Aspekte – realistisch gesehen werden, wie viel Einfluss ein solcher Kurs überhaupt haben kann, wenn ihm unterschiedlichste Sozialisierungserfahrungen und Prägungen gegenüberstehen.

406 Vor diesem Hintergrund sollte bei entsprechenden Themen auch von Quizformaten nach dem Richtig/falsch-Schema abgesehen werden (z. B. Gaidosch/Müller 2017: 78).

407 Davon ausgenommen sind Asylbewerber und Asylbewerberinnen aus sicheren Herkunftsländern.

deren eine Reihe ergänzender Informationsmaterialien entwickelt, zum Beispiel Apps, Broschüren und Kurzfilme.

Erstorientierungskurse für Asylsuchende mit unklarer Bleibeperspektive

Der 300 Unterrichtseinheiten umfassende Erstorientierungskurs soll Asylsuchenden mit unklarer Bleibeperspektive schon während des laufenden Asylverfahrens einen Überblick über das Leben in Deutschland geben und ihnen erste Deutschkenntnisse vermitteln (BAMF 2016f). Der Besuch ist freiwillig. Es gibt für den Kurs weder zugelassene Lehrwerke noch einen Abschlusstest oder eine Form der Zertifizierung, die über eine Teilnahmebestätigung hinausgeht. Der Kurs basiert auf dem Konzept „Erstorientierung und Deutsch lernen für Asylbewerber“, auf dessen Grundlage das Bayerische Staatsministerium für Arbeit und Soziales bereits seit 2013 Kurse für Geflüchtete anbietet. Das Konzept bestand ursprünglich aus zehn Modulen.⁴⁰⁸ Im März 2016 wurde ein elftes Modul „Werte und Zusammenleben“ hinzugefügt. Dies wurde mit der „Notwendigkeit“ begründet, „Zugewanderten neben Kenntnissen zur Bewältigung des Alltags auch so früh wie möglich die in unserem Land geltenden Werte und Normen zu vermitteln“ (BayStMAS/BAMF 2017). Dieses Modul wurde auch in die Erstorientierungskurse für Asylbewerberinnen und Asylbewerber mit unklarer Bleibeperspektive übernommen und zudem – als einziges der insgesamt elf Module – als Pflichtmodul festgelegt. Es soll nach Möglichkeit gegen Ende des Kurses unterrichtet werden, wenn die Teilnehmenden schon besser Deutsch können (BAMF 2018g: 5).

Aus den anderen zehn Modulen des Erstorientierungskurses können die Lehrkräfte frei wählen. Diese Module vermitteln überwiegend Basis- bzw. Allgemeinwissen zu verschiedenen Alltagsthemen, darunter z. B. Arbeitsplatzsuche, gesundheitliche Versorgung in Deutschland und Aktivitäten wie das Einkaufen von Lebensmitteln oder die Orientierung bzw. Mobilität vor Ort. Sie dienen in erster Linie dem Aufbau sprachlicher Grundfähigkeiten. Die Module 1 (Alltag in Deutschland) und 8 (Sitten und Gebräuche/lokale Besonderheiten) behandeln vor allem informelle Verhaltensnormen. Dabei fällt auf, dass die Darstellung evaluativer ist als im Orientierungskurs:

Bestimmte Verhaltensweisen werden als „üblich“ präsentiert;⁴⁰⁹ alltägliche Gepflogenheiten wie Begrüßungsgesten, aber auch Feiertage und Sehenswürdigkeiten werden z. T. auf demselben Niveau behandelt wie Grundrechte. Didaktische Anreize zu Reflexion oder eigener Meinungsbildung fehlen weitgehend, wobei die Inhalte in der Unterrichtspraxis relativiert werden können. Die Prinzipien politischer Bildung werden nicht im Einzelnen berücksichtigt; allerdings sollen die Methoden an den „grundsätzlichen Prinzipien der Erwachsenenbildung“ ausgerichtet werden (BayStMAS/BAMF 2017: 7). Dies kann darauf zurückzuführen sein, dass der Erstorientierungskurs deutlich kürzer ist als der Orientierungskurs und das Sprachniveau der Teilnehmenden eher niedrig. Damit hängen die inhaltliche Ausrichtung und die Qualität des Kurses stärker vom Engagement der Lehrkraft ab. Nicht zuletzt deshalb erscheint es angemessener, in diesem Kurzformat sachliche Schwerpunkte zu setzen, z. B. die wichtigsten Grundregeln zum Umgang mit Behörden zu vermitteln oder Möglichkeiten der Freizeitgestaltung vor Ort aufzuzeigen.

Das Modul 11 – „Werte und Zusammenleben“ – ist im Erstorientierungskurs verpflichtend. Der Leitgedanke dazu entspricht dem Anspruch des Orientierungskurses, die Grundrechte kognitiv zu vermitteln: „Nach dem Besuch dieses Moduls kennen die Teilnehmenden die wichtigsten Regeln des gesellschaftlichen Zusammenlebens in Deutschland und wissen, auf welche fundamentalen Werte sich diese gründen“ (BayStMAS/BAMF 2017: 45). Entsprechend behandelt das Modul vor allem die wichtigsten Prinzipien des Grundgesetzes und der Rechtsstaatlichkeit. Wie der Orientierungskurs erörtert es dabei nachdrücklich Gleichberechtigung als grundgesetzliches Prinzip.⁴¹⁰

Ergänzende Formate der Erstorientierung

Zusätzlich zu den Kursen hat das BAMF in den letzten Jahren eine Reihe zusätzlicher Angebote zur Erstorientierung entwickelt. Dazu zählt die Broschüre „Das Grundgesetz – Basis unseres Zusammenlebens“, die in mehreren Sprachen über wichtige Grundrechte und Pflichten⁴¹¹ aufklärt (BAMF 2016e).⁴¹² Im Vergleich zum Orientierungskurs ist die Broschüre deutlich evaluativer ausgerichtet. So findet sich darin etwa folgendes Statement: „Nur weil

408 Das sind im Einzelnen: Alltag in Deutschland, Arbeit, Einkaufen, Gesundheit/medizinische Versorgung, Kindergarten/Schule, Mediennutzung in Deutschland, Orientierung vor Ort/Verkehr/Mobilität, Sitten und Gebräuche in Deutschland/lokale Besonderheiten, Sprechen über sich und andere Personen/soziale Kontakte, Wohnen.

409 Beispielsweise weist Modul 1 einleitend darauf hin, „dass im Alltag in Deutschland sowohl im privaten als auch im öffentlichen Leben ein präzises Zeitverständnis üblich ist und gegenteilige Verhaltensmuster als unhöflich und respektlos empfunden werden oder problematisch sein können“ (BayStMAS/BAMF 2017: 11). Ähnlich pauschal wird im Modul „Alltag in Deutschland“ Gleichberechtigung präsentiert als „in Deutschland und der Familie übliche[s] Rollenverständnis“ (BayStMAS/BAMF 2017: 12).

410 Aus dem Kurskonzept ist nicht ersichtlich, inwiefern hier klar unterschieden wird zwischen dem grundgesetzlichen Prinzip der Gleichberechtigung und informellen Aspekten wie der Rollenverteilung in Haushalt und Kinderbetreuung.

411 Behandelt werden z. B. die Ausweispflicht, die Schulpflicht und die allgemeine Steuerpflicht.

412 Interessanterweise wird auch hier das Verbot von Diskriminierung wegen der sexuellen Orientierung zum Grundrecht aufgewertet (BAMF 2016e: 5).

die im Folgenden beschriebenen Rechte und Pflichten auch in den Herzen und Köpfen der Menschen verankert sind, herrschen in Deutschland seit Jahrzehnten Frieden, Freiheit und Wohlstand“ (BAMF 2016e: 5). Zudem wird jeder Artikel des Grundgesetzes durch persönliche Aussagen positiv bewertet – die meisten davon stammen von Menschen mit Migrationshintergrund. Die Broschüre versucht also Identifikationsmomente zu erzeugen, auch wenn sie Rechtsnormen mitunter kritisch reflektiert.

Daneben hat das BAMF gemeinsam mit der BA, dem Goethe-Institut und dem Bayerischen Rundfunk die App „Ankommen“ entwickelt (BAMF 2017a). Sie soll über das Grundgesetz und wichtige Werte in Deutschland informieren. Die App behandelt in drei Modulen u. a. das Asylverfahren und Möglichkeiten des Arbeitsmarktzugangs in Deutschland und enthält eine Sammlung von Links zu Angeboten des Spracherwerbs. Zudem bietet sie Informationen zu zahlreichen Alltagsthemen, z. B. Einkaufsmöglichkeiten, Mobilität oder Beratungsangeboten, aber auch zu Fragen des Umweltschutzes oder der Freizeitgestaltung. Der Abschnitt „Politische und rechtliche Ordnung“ behandelt die zentralen Inhalte des Grundgesetzes, der Demokratie und des deutschen Rechtsstaats. Wissen über Aspekte wie Gleichberechtigung und sexuelle Orientierung wird zusätzlich im Abschnitt „Zusammenleben“ vermittelt. Die Aufbereitung wirkt jedoch manchmal missverständlich: Der Abschnitt zum „Umgang zwischen Männern und Frauen“ etwa legt nahe, dass Asylbewerberinnen und Asylbewerber in Deutschland in dieser Hinsicht „unter besonderer Beobachtung“⁴¹³ stehen; direkt danach wird der Aspekt der sexuellen Selbstbestimmung angesprochen: „Ein Nein ist ein Nein“ (BAMF 2017a). Davon abgesehen behandelt die App sinnvolle Rechts- und Verhaltensnormen, die überwiegend auf der kognitiven Ebene vermittelt werden. Zu begrüßen ist weiterhin, dass die App gezielt auf Hilfsangebote für Zuwanderinnen und Zuwanderer hinweist, darunter auch Anlaufstellen bei Diskriminierung.

Fazit: Erstorientierungsmaßnahmen sind weniger geregelt und evaluativer als der Orientierungskurs

❶ **Wertevermittlung spielt in den Erstorientierungskursen eine wichtige Rolle. Dasselbe gilt für die ergänzenden Informationsmaterialien. Im Vergleich zum Orientierungskurs fällt auf, dass sowohl formale Rechtsnormen als auch informelle Verhaltensnormen und Alltagsregeln in den Erstorientierungsangeboten evaluativer vermittelt werden.** Dies ist zum Teil der Tatsache geschuldet, dass der Kurs kürzer und nicht zuletzt

auch die Sprachfähigkeit der Teilnehmenden geringer ist. Lernziele müssen daher realistisch abgewogen und verkürzt werden.

B.3.5 Fazit: Aufgeregte Debatte – pragmatische Politik

Die Debatte um Werte und sog. Leitkultur hat derzeit Hochkonjunktur.⁴¹⁴ Gerade deshalb ist es wichtig zu unterscheiden, was politisch *gesagt* und was politisch *getan* wird. ❶ **Auf der Handlungsebene zielen staatliche Integrationsmaßnahmen in Deutschland weiterhin vor allem darauf ab, dass die Zugewanderten Deutsch lernen, damit sie Zugang zum Arbeitsmarkt finden. Die Vermittlung kultureller Werte erhält allerdings nicht nur in gesellschaftspolitischen Debatten mehr Aufmerksamkeit, sie wurde auch in den staatlichen Integrationsangeboten gestärkt:** In mehreren Kurs- und Informationsformaten werden nun sowohl formale Rechtsnormen als auch informelle Verhaltensnormen und Alltagsregeln stärker vermittelt; zum Teil wurde dieser Themenbereich sogar verpflichtend gemacht. ❶ **In den Materialien der Integrationsmaßnahmen ist jedoch kein Verständnis von ‚Leitkultur‘ zu erkennen, das sich an den zuletzt aufgeflamten ‚Leitkultur‘-Diskurs anlehnt und eine unkritische Anpassung fordert.**

Grenzen staatlicher Wertevermittlung

Die Vermittlung von Werten ist begrenzt – sowohl in Bezug darauf, was ein Staat einfordern darf, als auch darin, was er erreichen kann. Weder aus dem Curriculum des Orientierungskurses noch aus den dafür vorgesehenen Lehrwerken lässt sich die Vorstellung ableiten, dass formale Rechtsnormen oder informelle Verhaltensnormen und Alltagsregeln ‚von oben‘ vermittelt und unkritisch übernommen werden sollen. Es gibt zwar einzelne Gegenbeispiele. Insgesamt spiegeln die Integrationsangebote jedoch das wider, was staatliche Maßnahmen vermitteln sollten, dürfen und müssen. Sie dürfen z. B. einfordern, dass gesetzlich verbriefte Rechte respektiert und übernommen werden. ❷ **Umso wichtiger ist es, in Integrationsmaßnahmen stets klar zu unterscheiden zwischen Verhaltens- und Rechtsnormen, also zwischen verhandelbaren und nicht verhandelbaren Inhalten.**

❶ **Umstritten ist, inwiefern Werte und Normen überhaupt staatlich vermittelt werden können (z. B. durch entsprechende Kurse). Denn Werte – egal welcher Art – sind kein faktisches Wissen, das durch Unterricht**

413 „Sie stehen als Asylbewerber unter besonderer Beobachtung: Wenn etwa Männer Frauen respektlos behandeln oder gar bedrohen, dann verstoßen sie gegen das Gesetz und auch gegen Regeln der Gastfreundschaft“ (BAMF 2017a).

414 Integration will im Kern den Zusammenhalt eines sozialen Ganzen unterstützen. Dabei spielen Werte und Normen eine wichtige Rolle. Dies erklärt, warum sie im Integrationsdiskurs gerade in Zeiten viel Beachtung finden, in denen der soziale Zusammenhalt gefährdet scheint (Schöpf 2017: 9).

weitergegeben wird. Vielmehr entwickeln sie sich durch gelebte Teilhabe, im Dialog und aus Konflikten heraus (vgl. hierzu Schöpf 2017).⁴¹⁵ Nicht nur deshalb ist womöglich eher davon auszugehen, dass Werte nicht vermittelt, sondern eher gemeinsam *gebildet* werden. Eine reine Wertevermittlung ‚von oben‘ verspricht wenig Erfolg, besonders wenn die Zuwanderinnen und Zuwanderer in die Bestimmung der Inhalte kaum eingebunden werden (vgl. hierzu Banulescu-Bogdan/Benton 2017: 24). Zudem stehen den Angeboten verschiedenste, z. T. ‚mitgebrachte‘ Sozialisationserfahrungen gegenüber. Die Veränderungen in den staatlichen Integrationsangeboten, die in diesem Kapitel dargestellt wurden, sollten daher in ihrer Wirkung nicht überschätzt werden. Kurse können ein wichtiger Ausgangspunkt in dem vielschichtigen Prozess sein, mit Zuwanderinnen und Zuwanderern in einen Dialog zu treten. **❶ Dieser Dialog findet jedoch in erster Linie außerhalb der Kurse statt. Werte entstehen im gelebten Miteinander.** Ein „zentraler Faktor der Integration und zugleich von großer Bedeutung für die Wertebildung“ sind deshalb reale Möglichkeiten, mit der Mehrheitsbevölkerung in Kontakt zu kommen (Schöpf 2017: 12). **❷ Daher ist es wichtig, Möglichkeiten für solche Kontakte zu eröffnen und zu fördern** (Lochner 2018). Eine wesentliche Rolle bei der Weitergabe und Bildung von Werten spielen außerdem Kitas, Kindergärten, Schulen und andere Bildungseinrichtungen. Dies verdeutlicht wiederum, wie wichtig es ist, dass Zugewanderte schnell Zugang zu Bildung erhalten (s. Kap. B.2.2). **❸ Daraus wird ersichtlich, dass kulturelle Integration weit über staatliche Integrationsmaßnahmen hinausgeht. Sie ist vielmehr als Effekt des gesamten Systems und der Integrationsstruktur eines Landes zu verstehen und setzt vor allem Begegnung und Kontakte mit der Aufnahmebevölkerung voraus.**

Diskurse beeinflussen Integration

❶ Es ist kaum zu bezweifeln, dass der politische Diskurs die Erwartungshaltung der Öffentlichkeit beeinflusst. So gesehen hilft es wenig, dass Zuwanderinnen und Zuwanderer ein abgestimmtes Integrationsprogramm durchlaufen, wenn die öffentliche Diskussion gleichzeitig betont, dass sie ‚deutsche‘ Verhaltensnormen und Alltagsregeln übernehmen müssen – die mit dem Zusammenleben in einer liberalen Demokratie zum Teil wenig und manchmal auch gar nichts zu tun haben. Besonders wenn bestimmten Gruppen von Zuwanderinnen und Zuwanderern ganz allgemein die Fähigkeit abgesprochen wird, vermeintlich ‚deutsche Werte‘ zu verstehen, kann dies ausgrenzend und damit auch desintegrierend wirken.

Der derzeitige Integrationsdiskurs vermittelt manchmal das Bild einer von Konflikten geprägten Aufnahmegesellschaft, die sich zunehmend gegen den Islam abgrenzt und in der insgesamt ein sozialer Zusammenhalt fehlt. Dieser Zustand wird häufig auf die stärkere Zuwanderung in den letzten Jahren zurückgeführt – dabei wird Migration bisweilen als Ursache aller Probleme stilisiert. **❷ Doch der vermeintlich schwindende Zusammenhalt in der Gesellschaft ist ebenso zu hinterfragen wie deren unterstelltes Verhältnis zur Zuwanderung** (vgl. hierzu z. B. Arant/Dragolov/Boehnke 2017: 80–87; s. auch Kap. B.1.4). **Das gilt umso mehr, wenn fehlender gesellschaftlicher Zusammenhalt – oder gar ein vermeintlicher Kulturkampf – als deutscher Gesamtzustand festgestellt wird, dem damit zu begegnen sei, dass Zuwanderinnen und Zuwanderer ‚deutsche Werte‘ übernehmen müssen.**

415 Darüber hinaus muss kritisch hinterfragt werden, wie stark Werte und Einstellungen das menschliche Handeln tatsächlich bestimmen. Zwar sollen bestimmte Einstellungen gefördert werden, damit Menschen in einer bestimmten Weise handeln. Einstellungen und Handeln hängen jedoch bei Weitem nicht so eng zusammen, wie häufig angenommen wird. Tatsächlich sind Menschen sich häufig gar nicht bewusst, welche Werte ihr Handeln leiten. So können Normen und Regeln zwar anerkannt sein, aber trotzdem nicht befolgt werden. Sie können aber z. B. auch das Handeln leiten, obwohl sie nicht anerkannt sind. Nicht zuletzt stellt sich hier auch die Frage nach der Zeit: Wie lange dauert es, bis erlebte und gelernte Werte verinnerlicht werden?

Anhang I: Verzeichnisse

Abbildungen

Abb. A.1	Deutschland: Zu- und Fortzüge seit 1950	16
Abb. A.2	Zuzug aus EU-Mitgliedstaaten 2010–2017 nach Staatsangehörigkeit und Anteil am Gesamtzug	17
Abb. A.3	Wichtigste Gastländer von internationalen Studierenden 2015 (in Anzahl Personen).....	23
Abb. A.4	Erteilte Visa zum Familiennachzug von Drittstaatsangehörigen nach Deutschland 2001–2017	27
Abb. A.5	Familiennachzug 2011–2017 nach ausgewählten Staatsangehörigkeiten.....	28
Abb. A.6	Familiennachzug 2010–2017 nach Verwandtschaftsbeziehung und Nationalität der Stammberechtigten	29
Abb. A.7	Asylerstanträge und Folgeanträge seit 1980	32
Abb. A.8	Asylerstanträge 2013–2018 nach Herkunftsland	33
Abb. A.9	Asylsuchende (Erstanträge) 2013–2018 nach Altersgruppen und Geschlecht	33
Abb. A.10	Entscheidungen des BAMF 2013–2018 nach Schutzstatus und Schutzquoten.....	34
Abb. A.11	Asylverfahren: Klagen, Gerichtsentscheidungen und anhängige Gerichtsverfahren sowie Klagequoten 2013–2017	36
Abb. A.12	Gerichtsentscheidungen in Verfahren zu Asylverfahren (Erst- und Folgeanträge) 2013–2017.....	37
Abb. A.13	Die wichtigsten Wanderungsrouten nach Europa	79
Abb. B.1	Beteiligung an Kindertagesbetreuung und Kindertagespflege 2013–2018 nach Migrationshintergrund der Eltern und Alter der Kinder	104
Abb. B.2	Schülerinnen und Schüler von 11 bis 14 Jahren in der Sekundarstufe I 2013–2017 nach Schulform und Migrationshintergrund.....	107
Abb. B.3	Schulabschlüsse von 15- bis 20-Jährigen 2013–2017 nach Migrationshintergrund	108
Abb. B.4	Anteil der 18- bis 29-Jährigen an der Hochschule 2013–2017 nach Migrationshintergrund	110
Abb. B.5	Erwerbstätigenquote der 25- bis 64-Jährigen 2013–2017 für ausgewählte Herkunftsgruppen	113
Abb. B.6	Beschäftigungsquote der 15- bis 64-Jährigen 2013–2018 für ausgewählte Staatsangehörigkeiten.....	115
Abb. B.7	Vermögensverteilung von Haushalten 2014 nach Migrationshintergrund (in Euro)	121
Abb. B.8	Einschätzung der eigenen Deutschkenntnisse 2017/18.....	125
Abb. B.9	Einschätzung der eigenen Deutschkenntnisse (Sprechen) 2015 nach Generation und Aufenthaltsdauer	125
Abb. B.10	Kontakthäufigkeit 2017/18 nach Bereichen und Herkunftsgruppen	126
Abb. B.11	Zusammensetzung des Freundeskreises: Anteil der Freundinnen und Freunde mit nichtdeutscher Herkunft 2013 nach Herkunftsländern.....	127
Abb. B.12	Zugehörigkeit zu Deutschland 2017/18 nach Herkunftsgruppen.....	129
Abb. B.13	Identifikation als Deutsche bzw. Deutscher 2016 nach Herkunftsländern	130
Abb. B.14	Benachteiligung aufgrund der Herkunft 2017/18	131
Abb. B.15	Wichtigste Probleme in Deutschland 2000–2018.....	132
Abb. B.16	Ausländer/Integration/Flüchtlinge als wichtigstes Problem in Deutschland und Zuwanderung als Top-10-Thema in Fernseh-Hauptnachrichten 2014–2018.....	133
Abb. B.17	Sorgen über Zuwanderung nach Deutschland 1999–2016.....	136
Abb. B.18	Mutmaßliche positive und negative Folgen von Zuwanderung 2012, 2015 und 2017	137
Abb. B.19	Einstellungen zu Zuwanderung aus der EU und aus Nicht-EU-Staaten 2014–2018.....	138
Abb. B.20	Flüchtlinge als Bedrohung für den Wohlstand 2015 und 2017/18 nach Herkunftsgruppen	139
Abb. B.21	Einstellungen zum Zuzug verschiedener Gruppen 1996, 2006 und 2016.....	140
Abb. B.22	Einordnung fremdenfeindlicher Gewalt in der PMK-Statistik.....	144
Abb. B.23	Rechtmotivierte Straftaten, fremdenfeindlich motivierte Hasskriminalität und Hassgewaltkriminalität 2013–2017.....	145
Abb. B.24	Politisch motivierte Straftaten gegen Asylunterkünfte 2014–2017.....	145
Abb. B.25	Anteil der ausländischen Tatverdächtigen an allen Tatverdächtigen und Anteil der ausländischen Bevölkerung 2013–2017.....	148
Abb. B.26	Zahl der deutschen und nichtdeutschen Tatverdächtigen bei Straftaten 2009–2017.....	151

Abb. B.27	Altersstruktur der deutschen und nichtdeutschen Tatverdächtigen und der jeweiligen Bevölkerung 2017	152
Abb. B.28	Altersstruktur der Bevölkerung 2017 nach Geschlecht, Nationalität und Aufenthaltsstatus	154
Abb. B.29	Schleswig-Holstein: Opfer von Straftaten mit nichtdeutschen Tatverdächtigen 2013–2017 nach Nationalität	155

Tabellen

Tab. A.1	Zuwanderung von EU-Staatsangehörigen insgesamt und zum Zweck der Erwerbstätigkeit bei einer angenommenen Erwerbsmigrationsquote von 50 Prozent 2012–2017	18
Tab. A.2	Erwerbsmigration und allgemeiner Zuzug von Drittstaatsangehörigen 2012–2017	19
Tab. A.3	Erwerbsmigration bzw. Zustimmungen zur Erwerbsmigration aus Drittstaaten 2013–2017 nach beruflicher Qualifikation	21
Tab. A.4	Bildungsausländer und -ausländerinnen in Deutschland 2012–2016 nach Hochschulart, Geschlecht und Staatsangehörigkeit	24
Tab. A.5	Bildungsausländerinnen und -ausländer, die ein Studium aufnehmen bzw. abschließen, 2012–2016 nach Geschlecht	25
Tab. A.6	Zahlen zur Zuwanderung in Ausbildung (§ 17 Abs. 1 AufenthG) 2013–2017	26
Tab. A.7	Prüfungsteilnahmen und Bestehensquoten für den Deutsch-A1-Test im Rahmen des Ehegattennachzugs 2013–2017 nach Hauptherkunftsländern	30
Tab. A.8	Bereinigte Gesamtschutzquoten wichtiger Herkunftsländer 2013–2018	35
Tab. A.9	Überblick über rechtliche Änderungen im Bereich Flucht/Asyl seit Ende 2014	67
Tab. A.10	Abschiebung und freiwillige Rückkehr 2014–2018	88
Tab. A.11	Rückkehr von Staatsangehörigen der zahlenmäßig wichtigsten Westbalkanländer 2014–2018	89
Tab. A.12	Rückkehr von Staatsangehörigen wichtiger afrikanischer Länder 2014–2018	89
Tab. A.13	Entwicklung der Dublin-Überstellungen 2014–2018	91
Tab. A.14	Rückführungspraxis in den Bundesländern 2017	97
Tab. B.1	Anteil der 15- bis 24-Jährigen im Berufsschulsystem 2013–2017 nach Migrationshintergrund	109
Tab. B.2	Studienabbruchquoten bei deutschen und ausländischen Studierenden 2012–2016	111
Tab. B.3	Anzahl der Erwerbstätigen und Erwerbslosen, Erwerbstätigenquote und Erwerbslosenquote 2013 und 2017 nach Migrationshintergrund und Geschlecht	112
Tab. B.4	Bundesländer mit den meisten fremdenfeindlichen Straftaten pro 100.000 Einwohnerinnen und Einwohnern 2014–2016	146
Tab. B.5	Tatverdächtige nach Nationalität in verschiedenen Deliktbereichen 2017	150
Tab. B.6	Tatverdächtige Schutzsuchende (Kategorie PKS-Zuwanderer) und Anzahl der Schutzsuchenden insgesamt 2012–2017	153
Tab. B.7	Verbleib von Flüchtlingen, die im Jahr 2017 bei der BA als Bewerberinnen und Bewerber für eine Ausbildung gemeldet waren	167

Info-Boxen

Info-Box 1	Voraussetzungen der EU-Freizügigkeit.....	18
Info-Box 2	Datenquellen zur Erwerbsmigration von Drittstaatsangehörigen.....	20
Info-Box 3	Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten: eine häufig geänderte Rechtslage.....	51
Info-Box 4	Die verschiedenen Einrichtungen im Asylsystem.....	61
Info-Box 5	Ankerzentren.....	62
Info-Box 6	Das regulierte <i>free choice</i> -Modell des SVR.....	73
Info-Box 7	Kooperationsformen der Europäischen Union im Bereich Migration.....	77
Info-Box 8	Begriffe der staatlichen Rückkehrpolitik	86
Info-Box 9	Indikatoren und Datenquellen zur Arbeitsmarktintegration	114
Info-Box 10	Das Sozio-oekonomische Panel (SOEP)	123
Info-Box 11	Das SVR-Integrationsbarometer	124
Info-Box 12	Die Flüchtlingszuwanderung in den sozialen Medien.....	134
Info-Box 13	Was misst das Item „Sorgen über Zuwanderung“?	135
Info-Box 14	Rechtsterrorismus in Deutschland: der Nationalsozialistische Untergrund (NSU).....	142
Info-Box 15	Statistische Grundlagen: das Konstrukt der ‚politisch motivierten Kriminalität‘ (PMK)	143
Info-Box 16	Hellfeld- und Dunkelfeldanalysen in der Kriminalitätsforschung.....	147
Info-Box 17	Getrennte Beschulung in Vorbereitungsklassen?.....	164
Info-Box 18	Ausgewählte Programme des Bundes zur Ausbildungsvorbereitung von Flüchtlingen.....	168
Info-Box 19	Arbeitsmarktzugang von Asylsuchenden und anerkannten Flüchtlingen: rechtliche Rahmenbedingungen	171
Info-Box 20	Kontrolle von bzw. durch Integration	181

Abkürzungen

Vgl. zur Begriffsverwendung im SVR-Jahresgutachten das SVR-Glossar unter www.svr-migration.de/glossar

a. F.	alte Fassung
ABl.	Amtsblatt der Europäischen Union
Abs.	Absatz
ADS	Antidiskriminierungsstelle des Bundes
AG Rück	Bund-Länder-Arbeitsgruppe Rückführung
ALLBUS	Allgemeine Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften
AnKER	Ankunfts-, Entscheidungs- und Rückkehrzentren (Ankerzentren)
APuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte
Art.	Artikel
AsylbLG	Asylbewerberleistungsgesetz
AsylG	Asylgesetz
AufenthG	Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz)
AufenthG-E	Entwurf für eine Neufassung des Aufenthaltsgesetzes
AufenthV	Aufenthaltsverordnung
AZR	Ausländerzentralregister
AZRG	Gesetz über das Ausländerzentralregister (AZR-Gesetz)
BA	Bundesagentur für Arbeit
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BayStMAS	Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration, seit März 2018
	Bayerisches Staatsministerium für Familie, Arbeit und Soziales
BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
BeschV	Verordnung über die Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern (Beschäftigungsverordnung)
4. BeschVÄndV	Vierte Verordnung zur Änderung der Beschäftigungsverordnung
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BIBB	Bundesinstitut für Berufsbildung
BKA	Bundeskriminalamt
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMI	Bundesministerium des Innern, seit März 2018 Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat
BT-Drs.	Drucksache des Deutschen Bundestags (Bundestagsdrucksache)
BT-Pl.Pr.	Plenarprotokoll des Deutschen Bundestags
BVA	Bundesverwaltungsamt
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
DAAD	Deutscher Akademischer Austauschdienst
DIHK	Deutscher Industrie- und Handelskammertag
DIMR	Deutsches Institut für Menschenrechte
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e. V.
DJI	Deutsches Jugendinstitut
Drs.	Drucksache
DZHW	Deutsches Zentrum für Hochschul- und Wissenschaftsforschung
EASO	European Asylum Support Office/Europäisches Unterstützungsbüro für Asylfragen
EASY	IT-Anwendung zur Erstverteilung der Asylbegehrenden
ECCHR	European Center for Constitutional and Human Rights/Europäisches Zentrum für Verfassungs- und Menschenrechte
ECRE	European Council on Refugees and Exiles/Europäischer Flüchtlingsrat

EG	Europäische Gemeinschaft
EMN	European Migration Network/Europäisches Migrationsnetzwerk
EMRK	Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention)
ERN	European Resettlement Network/Europäisches Resettlement-Netzwerk
ESF	Europäischer Sozialfonds
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUNAVFOR MED	European Union Naval Force – Mediterranean/Marineverband der Europäischen Union im Mittelmeer
Eurostat	Statistisches Amt der Europäischen Union
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FEG	Fachkräfteeinwanderungsgesetz
FreizügG/EU	Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern (Freizügigkeitsgesetz/EU)
Frontex	European Border and Coast Guard Agency/Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache
GARP	Government Assisted Repatriation Programme/Rückführungsprogramm im Auftrag von Bund und Ländern
GEAS	Gemeinsames Europäisches Asylsystem
GER	Gemeinsamer Europäischer Referenzrahmen für Sprachen
GESIS	Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
HRK	Hochschulrektorenkonferenz
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
IAW	Institut für angewandte Wirtschaftsforschung e. V.
ICT	Intra-Corporate Transferee/unternehmensintern transferierte Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen
IFEM	Institut für empirische Medienforschung
IfW	Institut für Weltwirtschaft Kiel
IGLU	Internationale Grundschul-Lese-Untersuchung
IntMK	Konferenz der für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister/Senatorinnen und Senatoren der Länder (Integrationsministerkonferenz)
IOM	International Organization for Migration/Internationale Organisation für Migration
IQ	Förderprogramm Integration durch Qualifizierung
IQB	Institut für Qualitätsentwicklung im Bildungswesen
IRC	International Rescue Committee/Internationales Hilfskomitee
ISCO-08	International Standard Classification of Occupations 2008/Internationale Standardklassifikation der Berufe 2008
i. V. m.	in Verbindung mit
IW	Institut der deutschen Wirtschaft Köln
KFN	Kriminologisches Forschungsinstitut Niedersachsen
KMK	Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland (Kultusministerkonferenz)
KPMD-PMK	Kriminalpolizeilicher Meldedienst Politisch motivierte Kriminalität
LKA	Landeskriminalamt
LT	Landtag
MEDAM	Mercator Dialogue on Asylum and Migration/Mercator Dialog über Asyl und Migration
NSU	Nationalsozialistischer Untergrund
NWZ	Nordwest-Zeitung
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development/Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
PISA	Programme for International Student Assessment/Programm zur internationalen Schülerbewertung
PKS	Polizeiliche Kriminalstatistik
PMK	Politisch motivierte Kriminalität

PuMa	Punktebasiertes Modellprojekt für ausländische Fachkräfte (Baden-Württemberg)
REAG	Reintegration and Emigration Programme for Asylum Seekers in Germany/Reintegrations- und Rückführungsprogramm für Asylsuchende in Deutschland
REST-Richtlinie	Richtlinie 2016/801/EU über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zu Forschungs- oder Studienzwecken, zur Teilnahme an einem Schüleraustausch, einem bezahlten oder unbezahlten Praktikum, einem Freiwilligendienst oder zur Ausübung einer Au-pair-Beschäftigung
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer
RWI	Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung
SenBJF	Berliner Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie
SGB	Sozialgesetzbuch
SOEP	Sozio-oekonomisches Panel
StGB	Strafgesetzbuch
SVR	Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration
UAG	Unterarbeitsgruppe
UE	Unterrichtseinheit
UN	United Nations/Vereinte Nationen
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization/Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft und Kultur
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees/Hoher Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen
UNICEF	United Nations Children's Fund/Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen
VO	Verordnung
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
ZAR	Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik
ZEW	Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung
ZUR	Zentrum zur Unterstützung der Rückkehr
ZuwG	Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern (Zuwanderungsgesetz)

Literatur

A

Abram, Karen M./Teplin, Linda A./Charles, Devon R./Longworth, Sandra L./McClelland, Gary M./Dulcan, Mina K. 2004: Posttraumatic Stress Disorder and Trauma in Youth in Juvenile Detention, in: *Archives of General Psychiatry*, 61: 4, 403–410.

Achour, Sabine 2016: Welche Werte halten pluralistische Gesellschaften zusammen? Die Leitkulturdebatte im Kontext von Flucht und Migration, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): *Vielfalt statt Abgrenzung. Wohin steuert Deutschland in der Auseinandersetzung um Einwanderung und Flüchtlinge?*, Gütersloh, 131–148.

Ademmer, Esther/Stöhr, Tobias 2018: Europeans Are More Accepting of Immigrants Today than 15 Years Ago: Evidence from Eight Waves of the European Social Survey. MEDAM Policy Brief 2018/1, Kiel.

ADS 2017: Diskriminierung in Deutschland. Dritter Gemeinsamer Bericht der Antidiskriminierungsstelle des Bundes und der in ihrem Zuständigkeitsbereich betroffenen Beauftragten der Bundesregierung und des Deutschen Bundestages, Berlin.

Allport, Gordon W. 1954: *The Nature of Prejudice*, Cambridge.

Altrichter, Herbert/Trautmann, Matthias/Wischer, Beate/Sommerauer, Sonja/Doppler, Birgit 2009: Unterrichten in heterogenen Gruppen: Das Qualitätspotenzial von Individualisierung, Differenzierung und Klassenschülerzahl, in: Specht, Werner (Hrsg.): *Nationaler Bildungsbericht Österreich 2009. Band 2: Fokussierte Analysen bildungspolitischer Schwerpunktthemen*, Graz, 341–360.

Ambos, Ingrid/Koscheck, Stefan/Martin, Andreas 2017: *Kulturelle Vielfalt. Ergebnisse der wbmonitor Umfrage 2016*, Bonn.

Amnesty International 2016: *No Safe Refuge: Asylum-Seekers and Refugees Denied Effective Protection in Turkey*, London.

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 Anwälten- und Anwälteverein e. V./Rechtsberaterkonferenz (Hrsg.) 2016: *Memorandum für faire und sorgfältige Asylverfahren in Deutschland. Standards zur Gewährleistung der asylrechtlichen Verfahrensgarantien*, o. O.

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/Kipp, David 2017: „Better Migration Management“ – Ein guter Ansatz zur Zusammenarbeit mit Herkunfts- und Transitstaaten?, Berlin.

Arant, Regina/Dragolov, Georgi/Boehnke, Klaus 2017: *Sozialer Zusammenhalt in Deutschland 2017. Studie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung*, Gütersloh.

Arbeitsstab Integriertes Flüchtlingsmanagement 2016: *Integriertes Flüchtlingsmanagement. Leitfaden zum Aufbau eines Ankunftsentrums*, Nürnberg.

Arlt, Dorothee/Wolling, Jens 2017: Die Flüchtlingsdebatte in den Medien aus der Perspektive der Bevölkerung. Veränderungen von Nutzungsmustern, Erwartungen, Bewertungen und Einstellungen zwischen 2016 und 2017, in: *Media Perspektiven*, 48: 6, 325–337.

Aumüller, Jutta 2016: *Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen: bestehende Praxisansätze und weiterführende Empfehlungen. Studie für die Bertelsmann Stiftung*, Gütersloh.

Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2016: *Bildung in Deutschland 2016. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration*, Bielefeld.

Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2018: *Bildung in Deutschland 2018. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Wirkungen und Erträgen von Bildung*, Bielefeld.

B

BA 2009: *Kriterienkatalog zur Ausbildungsreife*, Nürnberg.

BA 2014: *Arbeitsmarkt in Zahlen. Arbeitsgenehmigungen-EU und Zustimmungen. Berichtsjahr 2013*, Nürnberg.

BA 2015: *Arbeitsmarkt in Zahlen. Arbeitsgenehmigungen-EU und Zustimmungen. Berichtsjahr 2014*, Nürnberg.

BA 2017: *Perspektiven für Flüchtlinge – PerF*, Nürnberg.

BA 2018a: *Aktuelle Entwicklungen in der Zeitarbeit*. Februar 2018, Nürnberg.

BA 2018b: *Fluchtmigration*. November 2018, Nürnberg.

BA 2018c: *Glossar der Statistik der BA*. Juli 2018, Nürnberg.

BA 2018d: Zustimmungen und Ablehnungen zur Arbeitsaufnahme von Drittstaatsangehörigen. Berichtsjahr 2017, Nürnberg.

BA 2019a: Auswirkungen der Migration auf den deutschen Arbeitsmarkt. Dezember 2018, Tabellenanhang, Nürnberg.

BA 2019b: Migrations-Monitor Arbeitsmarkt – Eckwerte (Monatszahlen). Deutschland, Januar 2019, Nürnberg.

BA 2019c: Migrations-Monitor Arbeitsmarkt – Teil IV. Beschäftigte nach Staatsangehörigkeiten (Quartalszahlen). 30. Juni 2018, Nürnberg.

BA 2019d: Zustimmungen und Ablehnungen zur Arbeitsaufnahme von Drittstaatsangehörigen. Berichtsjahr 2018, Nürnberg.

Baas, Timo 2017: Fachkräftezuwanderung im Rahmen der EU-Binnenmobilität, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Faire Fachkräftezuwanderung nach Deutschland: Grundlagen und Handlungsbedarf im Kontext eines Einwanderungsgesetzes, Gütersloh, 89–111.

Backes, Uwe/Gräfe, Sebastian/Kailitz, Steffen/Pickel, Gert/Yendell, Alexander 2018: Bericht zur Entwicklung der Kriminalität gegen Ausländer und Flüchtlinge in Deutschland 2013–2017. Expertise im Auftrag des SVR, Dresden/Leipzig.

Bade, Klaus J. 2015: Zur Karriere und Funktion abschätziger Begriffe in der deutschen Asylpolitik, in: APuZ, 65: 25, 3–8.

Bade, Klaus J./Oltmer, Jochen 2005: Flucht und Asyl 1950–1989. (<http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration-ALT/56435/flucht-und-asyl-1950-1989>, 20.12.2018)

Baier, Dirk 2015: Sicherheit und Kriminalität in Niedersachsen. Ergebnisse einer Repräsentativbefragung. KFN-Forschungsbericht 127, Hannover.

Baier, Dirk/Pfeiffer, Christian 2007: Gewalttätigkeit bei deutschen und nichtdeutschen Jugendlichen. Befunde der Schülerbefragung 2005 und Folgerungen für die Prävention. KFN-Forschungsbericht 100, Hannover.

Baier, Dirk/Pfeiffer, Christian/Simonson, Julia/Rabold, Susann 2009: Jugendliche in Deutschland als Opfer und Täter von Gewalt. Erster Forschungsbericht zum gemeinsamen Forschungsprojekt des BMI und des KFN, Hannover.

Baisch, Benjamin/Lüders, Kilian/Meiner-Teubner, Christiane/Riedel, Birgit/Scholz, Antonia 2017: Flüchtlingskinder in Kindertagesbetreuung. Ergebnisse der DJI-Kita-Befragung „Flüchtlingskinder“ zu Rahmenbedingungen und Praxis im Frühjahr 2016, München.

Bakker, Linda/Dagevos, Jaco/Engbersen, Godfried 2017: Explaining the Refugee Gap: A Longitudinal Study on Labour Market Participation of Refugees in the Netherlands, in: Journal of Ethnic and Migration Studies, 43: 11, 1775–1791.

Bamberg, Katharina/Sundberg Diez, Olivia/De Somer, Marie 2018: Policy Update October 2018. European Policy Centre, Brüssel.

BAMF 2010: Bundesweites Integrationsprogramm. Angebote der Integrationsförderung in Deutschland – Empfehlungen zu ihrer Weiterentwicklung, Nürnberg.

BAMF 2011: Das Bundesamt in Zahlen 2010. Asyl, Migration, ausländische Bevölkerung und Integration, Nürnberg.

BAMF 2012: Das Bundesamt in Zahlen 2011. Asyl, Migration, ausländische Bevölkerung und Integration, Nürnberg.

BAMF 2013a: Curriculum für einen bundesweiten Orientierungskurs, Nürnberg.

BAMF 2013b: Das Bundesamt in Zahlen 2012. Asyl, Migration und Integration, Nürnberg.

BAMF 2014a: Das Bundesamt in Zahlen 2013. Asyl, Migration und Integration, Nürnberg.

BAMF 2014b: Wanderungsmonitoring: Migration nach Deutschland. Jahresbericht 2013, Nürnberg.

BAMF 2015a: Das Bundesamt in Zahlen 2014. Asyl, Migration und Integration, Nürnberg.

BAMF 2015b: Wanderungsmonitoring: Erwerbsmigration nach Deutschland. Jahresbericht 2014, Nürnberg.

BAMF 2016a: Ablauf des deutschen Asylverfahrens. Ein Überblick über die einzelnen Verfahrensschritte und rechtlichen Grundlagen, Nürnberg.

BAMF 2016b: Asylgeschäftsstatistik für den Monat November 2016, Nürnberg.

BAMF 2016c: Asylgeschäftsstatistik für den Monat Oktober 2016, Nürnberg.

BAMF 2016d: Das Bundesamt in Zahlen 2015. Asyl, Migration und Integration, Nürnberg.

BAMF 2016e: Das Grundgesetz. Die Basis unseres Zusammenlebens, Nürnberg.

BAMF 2016f: Start des Modellprojekts „Erstorientierung und Wertevermittlung für Asylbewerber“. Pressemitteilung vom 30.09.2016. (<https://www.bamf.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2016/20160930-046-pm-erstorientierung.html>, 24.01.2019)

BAMF 2016g: Wanderungsmonitoring: Erwerbsmigration nach Deutschland. Jahresbericht 2015, Nürnberg.

- BAMF 2017a:* App „Ankommen“. (<http://www.bamf.de/DE/Willkommen/Erstorientierung/App/app-node.html>, 24.01.2019)
- BAMF 2017b:* Asylgeschäftsbericht für den Monat November 2017, Nürnberg.
- BAMF 2017c:* Asylgeschäftsbericht für den Monat Oktober 2017, Nürnberg.
- BAMF 2017d:* Asylgeschäftsstatistik für den Monat Dezember 2016, Nürnberg.
- BAMF 2017e:* Curriculum für einen bundesweiten Orientierungskurs. Überarbeitete Neuauflage für 100 UE. Stand: April 2017, Nürnberg.
- BAMF 2017f:* Das Bundesamt in Zahlen 2016. Asyl, Migration und Integration, Nürnberg.
- BAMF 2017g:* Integriertes Flüchtlingsmanagement, Nürnberg.
- BAMF 2017h:* KompAS. Kompetenzfeststellung, frühzeitige Aktivierung und Spracherwerb. Anlage zum Trägerschreiben 10/2017, Nürnberg.
- BAMF 2017i:* Merkblatt zum Integrationskurs für teilnahmeberechtigte und teilnahmeverpflichtete Neuzugewanderte sowie teilnahmeverpflichtete, bereits länger in Deutschland lebende Ausländerinnen und Ausländer, Nürnberg.
- BAMF 2017j:* Wanderungsmonitoring: Erwerbsmigration nach Deutschland. Bericht für das Jahr 2016, Nürnberg.
- BAMF 2018a:* AnKER-Einrichtung – Ein Überblick, Nürnberg.
- BAMF 2018b:* Asylgeschäftsbericht für den Monat Dezember 2017, Nürnberg.
- BAMF 2018c:* Ausländische Staatsangehörige. (<http://www.bamf.de/DE/Infothek/TraegerIntegrationskurse/Organisatorisches/TeilnahmeKosten/Auslaender/auslaender-node.html>, 24.01.2019)
- BAMF 2018d:* Bericht zur Integrationskursgeschäftsstatistik für das Jahr 2017. Abfragestand: 04.04.2018, Nürnberg.
- BAMF 2018e:* Das Bundesamt in Zahlen 2017. Asyl, Migration und Integration, Nürnberg.
- BAMF 2018f:* Evaluation des Pilotprojektes „Asylverfahrensberatung“. Unveröffentlichter Entwurf, Nürnberg.
- BAMF 2018g:* FAQ Erstorientierungskurse, Nürnberg.
- BAMF 2018h:* Pflicht zur Mitwirkung bei Widerruf und Rücknahme. Beitrag vom 14.12.2018. (<http://www.bamf.de/SharedDocs/Meldungen/DE/2018/20181214-am-widerruf-mitwirkung.html>, 24.01.2019)
- BAMF 2018i:* Start der AnKER-Einrichtungen. Beitrag vom 01.08.2018. (<http://www.bamf.de/SharedDocs/Meldungen/DE/2018/20180801-am-start-anker-einrichtungen.html>, 24.01.2019)
- BAMF 2018j:* Wanderungsmonitoring: Erwerbsmigration nach Deutschland. Bericht für das Jahr 2017, Nürnberg.
- BAMF 2019a:* Aktuelle Zahlen zu Asyl. Ausgabe: Dezember 2018, Nürnberg.
- BAMF 2019b:* Antrags-, Entscheidungs- und Bestandsstatistik. Berichtszeitraum: 01.01.2018–31.12.2018, Nürnberg.
- Banulescu-Bogdan, Natalia/Benton, Meghan 2017:* In Search of Common Values amid Large-Scale Immigrant Integration Pressures. Bericht im Auftrag der Integration Futures Working Group, Brüssel.
- Basilio, Leilanie/Bauer, Thomas K./Kramer, Anica 2017:* Transferability of Human Capital and Immigrant Assimilation: An Analysis for Germany, in: LABOUR, 31: 3, 245–264.
- Bauer, Thomas K. 2018:* Erwerbsarmut, in: Schäfer, Gerhard K./Montag, Barbara/Deterding, Joachim (Hrsg.): „Arme habt ihr immer bei euch“. Armut und soziale Ausgrenzung wahrnehmen, reduzieren, überwinden, Göttingen, 126–137.
- Bauloz, Céline 2017:* The EU Migration Partnership Framework: An External Solution to the Crisis? (<http://eumigrationlawblog.eu/the-eu-migration-partnership-framework-an-external-solution-to-the-crisis>, 24.01.2019)
- BayStMAS/BAMF 2017:* Kurskonzept: Erstorientierung und Deutsch lernen für Asylbewerber in Bayern, Nürnberg.
- BBSR 2017:* Integration von Flüchtlingen in den regulären Wohnungsmarkt. BBSR-Online-Publikation 21/2017, Bonn.
- Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration 2016:* 11. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration. Teilhabe, Chancengleichheit und Rechtsentwicklung in der Einwanderungsgesellschaft Deutschland, Berlin.
- Becker, Birgit 2010:* Ethnische Unterschiede bei der Kindergartenselektion. Die Wahl von unterschiedlich stark segregierten Kindergärten in deutschen und türkischen Familien, in: Becker, Birgit/Reimer, David (Hrsg.): Vom Kindergarten bis zur Hochschule. Die Generierung von ethnischen und sozialen Disparitäten in der Bildungsbiographie, Wiesbaden, 17–47.

- Becker, Stephen P./Kerig, Patricia K. 2011: Posttraumatic Stress Symptoms Are Associated with the Frequency and Severity of Delinquency among Detained Boys, in: *Journal of Clinical Child & Adolescent Psychology*, 40: 5, 765–771.
- Becker-Mrotzek, Michael/Böhme, Katrin/Necle, Bulut/Hunger, Susanne/Jost, Jörg/Mörs, Michaela/Possmayer, Miriam/Schpolowski, Stefan/Stanat, Petra 2016: Integrierte Kompetenzstufenmodelle im Fach Deutsch, in: Stanat, Petra/Böhme, Katrin/Schpolowski, Stefan/Haag, Nicole (Hrsg.): IQB-Bildungstrend 2015. Sprachliche Kompetenzen am Ende der 9. Jahrgangsstufe im zweiten Ländervergleich, Münster/New York, 47–70.
- 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. Intention und Wirkung, Wiesbaden, 95–120.
- Bendel, Petra 2016: Fazit und Forschungsausblick, in: Bendel, Petra (Hrsg.): Was Flüchtlinge brauchen – ein Win-Win-Projekt. Ergebnisse aus einer Befragung in Erlangen, Erlangen, 329–341.
- Bendel, Petra 2017a: Alter Wein in neuen Schläuchen? Integrationskonzepte vor der Bundestagswahl, in: APuZ, 67: 27–29, 4–9.
- Bendel, Petra 2017b: EU-Flüchtlingspolitik in der Krise. Blockaden, Entscheidungen, Lösungen, Bonn.
- Bendel, Petra 2018: Wanderungsbewegungen nach Europa: Fester Bestandteil von Politik – überall?, in: ZAR, 38: 5–6, 187–193.
- Bendel, Petra/Borkowski, Andrea 2016: Entwicklung der Integrationspolitik, in: Brinkmann, Heinz Ulrich/Sauer, Martina (Hrsg.): Einwanderungsgesellschaft Deutschland. Entwicklung und Stand der Integration, Wiesbaden, 99–116.
- Bendel, Petra/Ripoll Servent, Ariadna 2018: Asylum and Refugee Protection: EU Policies in Crisis, in: Ripoll Servent, Ariadna/Trauner, Florian (Hrsg.): The Routledge Handbook of Justice and Home Affairs Research, London, 59–69.
- Benet-Martínez, Verónica/Haritatos, Jana 2005: Bicultural Identity Integration (BII): Components and Psychosocial Antecedents, in: *Journal of Personality*, 73: 4, 1015–1050.
- Benner, Aprile D./Crosnoe, Robert/Eccles, Jacquelynne S. 2015: Schools, Peers, and Prejudice in Adolescence, in: *Journal of Research on Adolescence*, 25: 1, 173–188.
- Bergmann, Jan/Dienelt, Klaus/Winkelmann, Holger 2018: § 57 AufenthG. Zurückschiebung, in: Bergmann, Jan/Dienelt, Klaus (Hrsg.): Ausländerrecht. Kommentar, 12. Aufl., München, 1173–1183.
- Bergmann, Marie Christine/Kliem, Sören/Krieg, Yvonne/Beckmann, Laura 2019: Jugendliche in Niedersachsen. Ergebnisse des Niedersachsensurveys 2017, Hannover (i. E.).
- Berry, John W. 1997: Immigration, Acculturation, and Adaptation, in: *Applied Psychology*, 46: 1, 5–34.
- Berry, Mike/Garcia-Blanco, Iñaki/Moore, Kerry 2016: Press Coverage of the Refugee and Migrant Crisis in the EU: A Content Analysis of Five European Countries. Report Prepared for the UNHCR (December 2015), Genf.
- Bertelsmann Stiftung 2018: Personalschlüssel (ohne Leitungszeit). 01.03.2017, in: Ländermonitor Frühkindliche Bildung. (<https://www.laendermonitor.de/de/vergleich-bundeslaender-daten/personal-und-einrichtungen/personalschlüssel/personalschlüssel-ohne-leitungszeit>, 17.09.2018)
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) 2017: Willkommenskultur im Stresstest. Einstellungen in der Bevölkerung 2017 und Entwicklungen und Trends seit 2011/12, Gütersloh.
- Bethscheider, Monika/Neises, Frank 2017: Von Sprach- und Integrationskursen zur Ausbildungsvorbereitung und beruflichen Qualifizierung von Flüchtlingen – Angebote und kommunale Steuerung, in: Granato, Mona/Neises, Frank (Hrsg.): Geflüchtete und berufliche Bildung, Bonn, 79–89.
- Beyer, Robert C. M. 2017: The Performance of Immigrants in the German Labor Market. SOEPpapers on Multidisciplinary Panel Data Research 892, Berlin.
- BIBB 2018: Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2018. Informationen und Analysen zur Entwicklung der beruflichen Bildung, 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.
- Bijedić, Teita/Kay, Rosemarie/Schlepphorst, Susanne/Suprinović, Olga/Ettl, Kerstin 2017: Familienunternehmen von Migranten. IfM-Materialien 261, Bonn.
- BKA 2018a: Kriminalität im Kontext von Zuwanderung. Bundeslagebild 2017, Wiesbaden.
- BKA 2018b: Polizeiliche Kriminalstatistik. Tabelle 01: Grundtabelle – ohne Tatortverteilung. Zeitreihen ab 1987 (Stand: 07.02.2018). (https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/PolizeilicheKriminalstatistik/2017/Zeitreihen/Faelle/ZR-F-01-T01-Faelle_excel.xlsx, 02.01.2019)

BAK 2018c: Polizeiliche Kriminalstatistik Bundesrepublik Deutschland. Jahrbuch 2017, Band 3: Tatverdächtige, Version 2.0, Wiesbaden.

Blienert, Burkhard/Schröder, Kamila 2017: Die (vermeintliche) deutsche Leitkultur. Der Wahlkampfstand des Bundesinnenministers. (<https://www.kulturelle-integration.de/artikel/die-vermeintliche-deutsche-leitkultur>, 24.01.2019)

Bliesener, Thomas 2018: Ausländer- und Zuwanderer-kriminalität. Expertise im Auftrag des SVR, Hannover.

Block, Laura/Bonjour, Saskia 2013: Fortress Europe or Europe of Rights? The Europeanisation of Family Migration Policies in France, Germany and the Netherlands, in: European Journal of Migration and Law, 15: 2, 203–224.

BMAS 2011: Fachkräftesicherung. Ziele und Maßnahmen der Bundesregierung, Berlin.

BMBF 2015a: Flüchtlinge durch Bildung integrieren. (<https://www.bmbf.de/de/fluechtlinge-durch-bildung-integrieren.html>, 24.01.2019)

BMBF 2015b: Schnellere BAföG-Unterstützung für Flüchtlinge. Pressemitteilung vom 12.08.2015. (<https://www.bmbf.de/de/schnellere-bafoeg-unterstuetzung-fuer-fluechtlinge-954.html>, 24.01.2019)

BMBF 2017: Bericht zum Anerkennungsgesetz 2017, Berlin.

BMBF 2018a: Berufsbildungsbericht 2018, Berlin.

BMBF 2018b: Hochschulprogramme für Flüchtlinge werden verlängert. Pressemitteilung vom 14.03.2018. (<https://www.bmbf.de/de/hochschulprogramme-fuer-fluechtlinge-werden-verlaengert-5816.html>, 24.01.2019)

BMFSFJ 2013: 14. Kinder- und Jugendbericht. Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland, Berlin.

BMFSFJ 2015: Fünfter Bericht zur Evaluation des Kinderförderungsgesetzes (KiföG-Bericht 2015), Berlin.

BMFSFJ 2018: Kindertagesbetreuung kompakt. Ausbaustand und Bedarf 2017, Berlin.

BMI 2012: Jedes Alter zählt. Demografiestrategie der Bundesregierung, Berlin.

BMI 2015a: Bund-Länder-Koordinierungsstab Asyl nimmt Arbeit auf. Beitrag vom 26.08.2015. (<https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/kurzmeldungen/DE/2015/08/koordinierungsstab-asyl-nimmt-arbeit-auf.html>, 24.01.2019)

BMI 2015b: Vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen. Beitrag vom 13.09.2015. (<https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/kurzmeldungen/>

DE/2015/09/grenzkontrollen-an-der-grenze-zu-oesterreich-wiedereingefuehrt.html, 24.01.2019)

BMI 2017a: Bündelung von Expertise zu Fragen der Rückkehr. Beitrag vom 13.03.2017. (<https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/kurzmeldungen/DE/2017/03/besuch-zur.html>, 24.01.2019)

BMI 2017b: Stärkere Unterstützung für freiwillige Rückkehrer. Ab 1. Februar gibt es „StarthilfePlus“. Pressemitteilung vom 31.01.2017. (<https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2017/01/starthilfe-plus.html>, 24.01.2019)

BMI 2017c: StarthilfePlus – Das neue Anreizprogramm des Bundes im Bereich der freiwilligen Rückkehr, Berlin.

BMI 2018a: Abkommen zur Erleichterung der Rückkehr ausreisepflichtiger Ausländer, Berlin.

BMI 2018b: Humanitäre Aufnahmeprogramme des Bundes. (<https://www.bmi.bund.de/DE/themen/migration/asyl-fluechtlingsschutz/humanitaere-aufnahmeprogramme/humanitaere-aufnahmeprogramme-artikel.html>, 24.01.2019)

BMI 2018c: Masterplan Migration. Maßnahmen zur Ordnung, Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung, Berlin.

BMI 2018d: Neuregelung des Familiennachzugs. Bundesminister Seehofer begrüßt Kabinettsbeschluss zum Familiennachzugsneuregelungsgesetz. Beitrag vom 09.05.2018. (<https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/kurzmeldungen/DE/2018/05/kabinett-familiennachzug.html>, 24.01.2019)

BMI 2018e: Politisch Motivierte Kriminalität im Jahr 2017. Bundesweite Fallzahlen, Berlin.

BMI 2018f: Straftaten gegen Asylunterkünfte nach Deliktsbereichen 2014–2017, Berlin.

BMI 2018g: Übersicht „Hasskriminalität“: Entwicklung der Fallzahlen 2001–2017, Berlin.

BMI/BAMF 2015: Migrationsbericht des BAMF im Auftrag der Bundesregierung. Migrationsbericht 2013, Nürnberg.

BMI/BAMF 2016: Migrationsbericht des BAMF im Auftrag der Bundesregierung. Migrationsbericht 2015, Nürnberg.

BMI/BAMF 2019: Migrationsbericht der Bundesregierung. Migrationsbericht 2016/2017. Vorl. Fassung vom 23.01.2019, Nürnberg.

BMI/Sachverständigenrat für Zuwanderung und Integration/BAMF 2004: Migrationsbericht im Auftrag der Bundesregierung. Akt. Ausgabe November 2004, Berlin.

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.

- Bogumil, Jörg/Hafner, Jonas/Kuhlmann, Sabine* 2016: Verwaltungshandeln in der Flüchtlingskrise. Vollzugsdefizite und Koordinationschaos bei der Erstaufnahme und der Asylantragsbearbeitung, in: *Die Verwaltung*, 49: 2, 289–300.
- Bonefeld, Meike/Dickhäuser, Oliver* 2018: (Biased) Grading of Students' Performance: Students' Names, Performance Level, and Implicit Attitudes, in: *Frontiers in Psychology*, 9: 481.
- Bonjour, Saskia/Bloch, Laura* 2016: Ethnicizing Citizenship, Questioning Membership: Explaining the Decreasing Family Migration Rights of Citizens in Europe, in: *Citizenship Studies*, 20: 6–7, 779–794.
- Böwing-Schmalenbrock, Melanie/Meiner-Teubner, Christiane* 2017: Ungebremster Bedeutungszuwachs der Kindertagesbetreuung, in: *KomDat – Kommentierte Daten der Kinder- und Jugendhilfe*, 20: 2+3, 5–10.
- Bremerich-Vos, Albert/Wendt, Heike/Bos, Wilfried* 2017: Lesekompetenzen im internationalen Vergleich. Testkonzeption und Ergebnisse, 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, 79–142.
- Brenzel, Hanna/Kosyakova, Yuliya* 2018: Höchste schulische Bildungs- und berufliche Ausbildungsabschlüsse, in: *Brücker, Herbert/Rother, Nina/Schupp, Jürgen (Hrsg.): IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten 2016: Studiendesign, Feldergebnisse sowie Analysen zu schulischer wie beruflicher Qualifikation, Sprachkenntnissen sowie kognitiven Potenzialen*. BAMF Forschungsbericht 30, korrigierte Fassung vom 20.02.2018, Berlin, 25–27.
- Brinch, Christian N./Galloway, Taryn Ann* 2012: Schooling in Adolescence Raises IQ Scores, in: *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 109: 2, 425–430.
- Brücker, Herbert* 2017a: Familiennachzug: 150.000 bis 180.000 Ehepartner und Kinder von Geflüchteten mit Schutzstatus leben im Ausland. Beitrag vom 19.10.2017. (<https://www.iab-forum.de/familiennachzug-150-000-bis-180-000-ehepartner-und-kinder-von-gefluechteten-mit-schutzstatus-leben-im-ausland>, 24.01.2019)
- Brücker, Herbert* 2017b: Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Integrationsausschusses des Landtags Nordrhein-Westfalen „Für ein modernes Einwanderungsgesetz“, 08.03.2016, Nürnberg.
- Brücker, Herbert* 2018: Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten beschleunigt sich. Beitrag vom 07.09.2018. (<https://www.iab-forum.de/arbeitsmarktintegration-von-gefluechteten-beschleunigt-sich>, 24.01.2019)
- Brücker, Herbert/Croisier, Johannes/Kosyakova, Yuliya/Kröger, Hannes/Pietrantonio, Giuseppe/Rother, Nina/Schupp, Jürgen* 2019: Geflüchtete machen Fortschritte bei Sprache und Beschäftigung. Zweite Welle der IAB-BAMF-SOEP-Befragung. IAB-Kurzbericht 3/2019, Nürnberg.
- Brücker, Herbert/Fendel, Tanja/Kunert, Astrid/Mangold, Ulrike/Siegert, Manuel/Schupp, Jürgen* 2016: Geflüchtete Menschen in Deutschland. Warum sie kommen, was sie mitbringen und welche Erfahrungen sie machen. IAB-Kurzbericht 15/2016, Nürnberg.
- Brücker, Herbert/Hauptmann, Andreas/Sirries, Steffen* 2017: Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten in Deutschland: Der Stand zum Jahresbeginn 2017, Nürnberg.
- Brücker, Herbert/Kunert, Astrid/Mangold, Ulrike/Kalusche, Barbara/Siegert, Manuel/Schupp, Jürgen* 2016: Geflüchtete Menschen in Deutschland – eine qualitative Befragung. IAB-Forschungsbericht 9/2016, Nürnberg.
- 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.)* 2018: IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten 2016: Studiendesign, Feldergebnisse sowie Analysen zu schulischer wie beruflicher Qualifikation, Sprachkenntnissen sowie kognitiven Potenzialen. BAMF Forschungsbericht 30, korrigierte Fassung vom 20.02.2018, Nürnberg.
- Bruckmeier, Kerstin/Pauser, Johannes/Walwei, Ulrich/Wiemers, Jürgen* 2013: Simulationsrechnungen zum Ausmaß der Nicht-Inanspruchnahme von Leistungen der Grundsicherung. Studie im Auftrag des BMAS zur Abgrenzung und Struktur von Referenzgruppen für die Ermittlung von Regelbedarfen auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008, Nürnberg.
- Buchwald-Wargenau, Isabel* 2018: Mein Leben in Deutschland. Der Orientierungskurs. Basiswissen Politik – Geschichte – Gesellschaft. Deutsch als Zweitsprache, München.
- Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen* 2018: Beschleunigung und Vereinheitlichung asylgerichtlicher Verfahren zur Sicherung zeitnahen qualitativ hochwertigen Rechtsschutzes!, Berlin.
- Bundesrechnungshof* 2017: Abschließende Mitteilung an den Vorstand der BA über die Prüfung von Sprachkursen nach § 421 SGB III (Einstiegskurse), Bonn.
- Bundesregierung* 2012: Nationaler Aktionsplan Integration. Zusammenhalt stärken – Teilhabe verwirklichen, Berlin.

Bundesregierung 2015: Kanzleramt koordiniert Flüchtlingspolitik. Beitrag vom 07.10.2015. (<https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2015/10/2015-10-07-kabinett-koordinierungskonzept-fluechtlinge.html>, 24.01.2019)

Bundesregierung 2016a: Gesamtprogramm Sprache. Entscheidend für Integration. Beitrag vom 04.05.2016. (<https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2016/05/2016-05-04-kabinett-fluechtlinge-sprachfoerderung.html>, 24.01.2019)

Bundesregierung 2016b: Meseberger Erklärung zur Integration. Pressemitteilung vom 25.05.2016. (<https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Pressemitteilungen/BPA/2016/05/2016-05-25-meseberger-erklarung.html>, 24.01.2019)

Bundesregierung 2017a: Darstellung der Maßnahmen der Bundesregierung für die Sprachförderung und Integration von Flüchtlingen, Berlin.

Bundesregierung 2017b: Lebenslagen in Deutschland. Der Fünfte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Berlin.

Bundesregierung 2017c: Rückkehr abgelehnter Asylbewerber. Kooperation mit Herkunftsländern verbessert. Beitrag vom 26.04.2017. (<https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2017/04/2017-04-26-bericht-rueckkehr.html>, 24.01.2019)

Bünthe, Rudolf/Knödler, Christoph 2012: Die „Blaue Karte EU“ – Neues zur Integration ausländischer Arbeitnehmer in den deutschen Arbeitsmarkt, in: Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht, 29: 22, 1255–1259.

Bünthe, Rudolf/Knödler, Christoph 2018: Einwanderungsgesetz: Plädoyer für weitere Ausdifferenzierung, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, 51: 4, 102–106.

Büschel, Ulrike/Daumann, Volker/Dietz, Martin/Dony, Elke/Knapp, Barbara/Strien, Karsten 2015: Abschlussbericht Modellprojekt Early Intervention – Frühzeitige Arbeitsmarktintegration von Asylbewerbern und Asylbewerberinnen. Ergebnisse der qualitativen Begleitforschung durch das IAB. IAB-Forschungsbericht 10, Nürnberg.

C

Castro Varela, María do Mar/Mecheril, Paul (Hrsg.) 2016: Die Dämonisierung der Anderen. Rassismuskritik der Gegenwart, Bielefeld.

CDU/CSU/SPD 2018: Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 19. Legislaturperiode, Berlin.

Ceci, Stephen J. 1991: How Much Does Schooling Influence General Intelligence and Its Cognitive Components? A Reassessment of the Evidence, in: Developmental Psychology, 27: 5, 703–722.

Cerna, Lucie 2016: The Crisis as an Opportunity for Change? High-Skilled Immigration Policies across Europe, in: Journal of Ethnic and Migration Studies, 42: 10, 1610–1630.

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, Band 1A, Amsterdam, 585–658.

Clark, Ken/Drinkwater, Stephen 2008: The Labour-Market Performance of Recent Migrants, in: Oxford Review of Economic Policy, 24: 3, 496–517.

Coles, Gervase 1989: Approaching the Refugee Problem Today, in: Loescher, Gil/Monahan, Laila (Hrsg.): Refugees and International Relations, New York, 373–410.

Collett, Elizabeth/Ahad, Aliyyah 2017: EU Migration Partnerships: A Work in Progress, Brüssel.

Cornelissen, Thomas/Durstmann, Christian/Schönberg, Uta/Raute, Anna 2018: Who Benefits from Universal Child Care? Estimating Marginal Returns to Early Child Care Attendance. CReAM Discussion Paper 1808, London.

Cremer, Hendrik 2013: Die Asyldebatte in Deutschland: 20 Jahre nach dem „Asylkompromiss“, Berlin.

D

DAAD/DZHW 2018a: Absolventen insgesamt, deutsche und ausländische Absolventen, Bildungsausländer, Bildungsinländer, insgesamt und weiblich, 1961–2016, in: Wissenschaft weltoffen 2018, ergänzende Online-Tabellen. (http://www.wissenschaftweltoffen.de/daten/wwo2018online_3.1.xls, 24.01.2019)

DAAD/DZHW 2018b: Ausländische Studierende, Bildungsausländer, Bildungsinländer nach Hochschulart, insgesamt und weiblich, WS 1996/97–WS 2016/17, in: Wissenschaft weltoffen 2018, ergänzende Online-Tabellen. (http://www.wissenschaftweltoffen.de/daten/wwo2018online_1.2.xls, 24.01.2019)

DAAD/DZHW 2018c: Bildungsausländer, 10 wichtigste Herkunftstaaten im WS 2016/17, angestrebte Abschlussarten, Anzahl und Steigerungsraten, WS 2002/03–WS 2016/17, in: Wissenschaft weltoffen 2018, ergänzende Online-Tabellen. (http://www.wissenschaftweltoffen.de/daten/wwo2018online_1.8.xls, 24.01.2019)

DAAD/DZHW 2018d: Bildungsausländer, Weltregionen und Staaten, Anzahl, Anteil angestrebte Abschlussarten in %, WS 2016/17, in: Wissenschaft weltoffen 2018, ergänzende Online-Tabellen. (http://www.wissenschaftweltoffen.de/daten/wwo2018online_1.10.xls, 24.01.2019)

DAAD/DZHW 2018e: Studienanfänger (1. Hochschulsemester) insgesamt, deutsche und ausländische Studienanfänger, Bildungsausländer, Bildungsinländer, insgesamt und weiblich, 1948–2016, in: Wissenschaft weltoffen 2018, ergänzende Online-Tabellen. (http://www.wissenschaftweltoffen.de/daten/wwo2018online_2.1.xls, 24.01.2019)

DAAD/DZHW 2018f: Studierende insgesamt, deutsche und ausländische Studierende, Bildungsausländer, Bildungsinländer, insgesamt und weiblich, WS 1947/48–WS 2016/17, in: Wissenschaft weltoffen 2018, ergänzende Online-Tabellen. (http://www.wissenschaftweltoffen.de/daten/wwo2018online_1.1.xls, 24.01.2019)

DAAD/DZHW 2018g: Wissenschaft weltoffen 2018. Daten und Fakten zur Internationalität von Studium und Forschung in Deutschland, Bielefeld.

Deutsche Bundesbank 2016: Vermögen und Finanzen privater Haushalte in Deutschland: Ergebnisse der Vermögensbefragung 2014, in: Deutsche Bundesbank Monatsbericht, 68: 3, 61–86.

Deutsche Welle 2018a: „Perspektive Heimat“: Wie laufen die deutschen Rückkehrerprogramme in Afrika? Beitrag vom 20.07.2018. (<https://www.dw.com/de/perspektive-heimat-wie-laufen-die-deutschen-rückkehrerprogramme-in-afrika/a-44765905>, 24.01.2019)

Deutsche Welle 2018b: Fakten und Fragen zum Fall Franco A. Beitrag vom 25.04.2018. (www.dw.com/de/fakten-und-fragen-zum-fall-franco-a/a-43511651, 24.01.2019)

Deutscher Caritasverband e. V. 2017: Stellungnahme des Deutschen Caritasverbandes zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Neuansiedlungsrahmens der Union, Freiburg.

Deutscher Landkreistag 2017: Integration im ländlichen Raum beschleunigen – Koordinierung der Sprachförderung auf Landkreisebene ermöglichen. Beschluss des Präsidiums des Deutschen Landkreistages vom 15./16.05.2017, o. O.

von Dewitz, Nora/Massumi, Mona 2017: Schule im Kontext aktueller Migration. Rechtliche Rahmenbedingungen, schulorganisatorische Modelle und Anforderungen an Lehrkräfte, in: McElvany, Nele/Jungermann, Anja/Bos, Wilfried/Holtappels, Heinz Günter (Hrsg.): Ankommen in der Schule. Chancen und Herausforderungen bei der Integration von Kindern und Jugendlichen mit Fluchterfahrung, Münster, 27–40.

Diehl, Claudia/Fick, Patrick 2016: Ethnische Diskriminierung im deutschen Bildungssystem, in: Diehl, Claudia/Hunkler, Christian/Kristen, Cornelia (Hrsg.): Ethnische Ungleichheiten im Bildungsverlauf. Mechanismen, Befunde, Debatten, Wiesbaden, 243–286.

Diehl, Claudia/Granato, Nadia 2018: Intergenerational Inequalities in the Education System and the Labour Market: Native-Born Children of Immigrants from Turkey and the Former Yugoslavia in Germany, in: OECD (Hrsg.): Catching Up? Country Studies on Intergenerational Mobility and Children of Immigrants, Paris, 71–92.

Diehl, Claudia/Liebau, Elisabeth 2017: Perceptions of Discrimination: What Do They Measure and Why Do They Matter? SOEPpapers on Multidisciplinary Panel Data Research 945, Berlin.

von Diest, Antoinette 2017: Neue Regelungen zur regulären Migration – das Gesetz zur Umsetzung aufenthaltsrechtlicher Richtlinien der EU zur Arbeitsmigration im Überblick, in: ZAR, 37: 7, 251–257.

Dietz, Barbara 2004: Gibt es eine Alternative? Zur Beschäftigung polnischer Saisonarbeiter in Deutschland. Working Paper 253 des Osteuropa-Instituts München, München.

DIHK 2018: Unternehmen bilden immer häufiger Geflüchtete aus. Pressemitteilung vom 14.03.2018, Berlin.

DIMR 2017: Welchen Zugang haben geflüchtete Kinder zu Kitas? Ergebnisse einer Befragung der Bundesländer. Antworten 2017, Berlin.

DIMR 2018: Seenotrettung und Flüchtlingsschutz. Menschenrechtliche und seerechtliche Pflichten solidarisch erfüllen, Berlin.

DIW Berlin 2018: Sonderauswertung des SOEP v.33, Erhebungswellen 1999–2016, im Auftrag des SVR, Berlin.

Drücke, Ricarda 2016: Die TV-Berichterstattung in ARD und ZDF über die Silvesternacht 2015/16 in Köln. Studie im Auftrag des Gunda-Werner-Instituts für Feminismus und Geschlechterdemokratie der Heinrich-Böll-Stiftung, Berlin.

Dürr, Stefanie/Märkl, Daniela/Schiavone, Maria-Lisa/Verhovnik, Melanie 2016: Die Kölner Silvesternacht in Medien und Öffentlichkeit. Sexuelle Gewalt in der öffentlichen Debatte, in: Communicatio Socialis, 49: 3, 283–296.

E

Eberhard, Verena/Matthes, Stephanie/Gei, Julia 2017: Junge Geflüchtete beim Übergang in Ausbildung – Erste Ergebnisse der BA/BIBB-Migrationsstudie 2016, in: Granato, Mona/Neises, Frank (Hrsg.): Geflüchtete und berufliche Bildung, Bonn, 42–54.

Ebert, Julia/Heublein, Ulrich 2017: Ursachen des Studienabbruchs bei Studierenden mit Migrationshintergrund. Projektbericht des DZHW, Hannover.

ECCHR 2018: EASO's Involvement in Greek Hotspots Exceeds the Agency's Competence and Disregards Fundamental Rights. Case Report, Berlin.

ECRE 2016: Untying the EU Resettlement Framework: ECRE's Recommendations on Breaking the Link with Migration Control and Preserving the Humanitarian Focus of Resettlement. Policy Note 1, Brüssel.

Edele, Aileen 2017: Die schulische Integration von geflüchteten Kindern und Jugendlichen: Bedingungen und erste Ergebnisse. Keynote auf dem Workshop „Bildung und Geflüchtete: Forschung trifft Praxis“ am 08.12.2017, Berlin.

Edele, Aileen/Seuring, Julian/Kristen, Cornelia/Stanat, Petra 2015: Why Bother with Testing? The Validity of Immigrants' Self-Assessed Language Proficiency, in: Social Science Research, 52, 99–123.

Ehni, Ellen 2016: ARD-DeutschlandTREND Oktober 2016. Eine Studie im Auftrag der tagesthemen, durchgeführt von Infratest Dimap, Berlin.

Ehni, Ellen 2017: ARD-DeutschlandTREND Januar 2017. Eine Studie im Auftrag der tagesthemen, durchgeführt von Infratest Dimap, Berlin.

Eisnecker, Philipp/Schupp, Jürgen 2016: Flüchtlingszuwanderung: Mehrheit der Deutschen befürchtet negative Auswirkungen auf Wirtschaft und Gesellschaft, in: DIW Wochenbericht, 83: 8, 158–165.

Ellermann, Antje 2009: States against Migrants: Deportation in Germany and the United States, Cambridge.

El-Mafaalani, Aladin/Kemper, Thomas 2017: Bildungsteilhabe geflüchteter Kinder und Jugendlicher im regionalen Vergleich, in: Zeitschrift für Flüchtlingsforschung, 1: 2, 173–217.

El-Mafaalani, Aladin/Waleciak, Julian/Weitzel, Gerrit 2017: Tatsächliche, messbare und subjektiv wahrgenommene Diskriminierung, in: Scherr, Albert/El-Mafaalani, Aladin/Yüksel, Gökçen (Hrsg.): Handbuch Diskriminierung, Wiesbaden, 173–184.

Engler, Marcus 2018a: Ein problematischer Pakt? Die EU-Türkei-Kooperation in der Flüchtlingspolitik, in: Neuss, Beate/Nötzold, Antje (Hrsg.): Türkei – Schlüsselakteur für die EU? Eine schwierige Partnerschaft in turbulenten Zeiten, Baden-Baden, 69–98.

Engler, Marcus 2018b: Route geschlossen? Zu den Auswirkungen der EU-Türkei-Erklärung auf die Fluchtbewegungen nach Europa, Osnabrück.

Ensher, Ellen A./Grant-Vallone, Elisa J./Donaldson, Stewart I. 2001: Effects of Perceived Discrimination on Job Satisfaction, Organizational Commitment, Organizational Citizenship Behavior, and Grievances, in: Human Resource Development Quarterly, 12: 1, 53–72.

Erdoğan, Murat 2017: Syrische Flüchtlinge in der Türkei, Sankt Augustin/Berlin.

Erler, Gisela/Gottstein, Margit 2017: Lehren aus der Flüchtlingspolitik 2014 bis 2016: Überlegungen für die übergreifende Kommunikation, Koordination und Kooperation, in: Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.): Einwanderungsland Deutschland. Bericht der Kommission „Perspektiven für eine zukunftsgerichtete und nachhaltige Flüchtlings- und Einwanderungspolitik“ der Heinrich-Böll-Stiftung, Berlin, 158–171.

Erler, Wolfgang/Prytula, Andrea/Grotheer, Angela 2018: „Ausbildung und Arbeit für Flüchtlinge? – Ohne die Freiwilligen können Sie das vergessen!“ Über bürgerschaftliches Engagement zur Unterstützung der Arbeitsmarktintegration, Gütersloh.

ERN 2018: Resettlement, Umverteilung oder Humanitäre Aufnahme?! Wir erklären die Terminologie, Brüssel.

Esser, Hartmut 2001: Integration und ethnische Schichtung, Mannheim.

Esser, Hartmut 2006: Sprache und Integration. Die sozialen Bedingungen und Folgen des Spracherwerbs von Migranten, Frankfurt am Main/New York.

Esser, Hartmut 2016: Bildungssysteme und ethnische Ungleichheiten, in: Diehl, Claudia/Hunkler, Christian/Kristen, Cornelia (Hrsg.): Ethnische Ungleichheiten im Bildungsverlauf. Mechanismen, Befunde, Debatten, Wiesbaden, 331–396.

Etzold, Benjamin 2017: Migrations- und Fluchtpfade aus Afrika nach Europa. (<http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/kurzdossiers/250275/migrations-und-fluchtpfade>, 24.01.2019)

EurActiv.de 2016: Afrikanische Union: Ein Schengen für Afrika? Beitrag vom 01.07.2016. (<https://www.euractiv.de/section/eu-aussenpolitik/news/afrikanische-union-ein-schengen-fuer-afrika>, 24.01.2019)

EurActiv.de 2018: Afrikanische Union lehnt EU-Migrationszentren in Afrika ab. Beitrag vom 04.07.2018. (<https://www.euractiv.de/section/eu-aussenpolitik/news/afrikanische-union-lehnt-eu-migrationszentren-in-afrika-ab>, 24.01.2019)

Europäische Kommission 2016: EU-Operationen im Mittelmeer, Brüssel.

Europäische Kommission 2017: Joint Press Release of the United Nations, the African Union and the European Union. Pressemitteilung vom 29.11.2017, Abidjan.

Europäische Kommission 2018a: Member States' Support to Emergency Relocation Mechanism (Stand: 30.10.2018), Brüssel.

Europäische Kommission 2018b: Please Tell Me whether Each of the Following Statements Evokes a Positive or Negative Feeling for You: Immigration of People from Other EU Member States (from 11/2014 to 03/2018), in: Eurobarometer Interactive. (<http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Chart/getChart/chartType/lineChart//themeKy/59/groupKy/278/savFile/646>, 19.12.2018)

Europäische Kommission 2018c: Please Tell Me whether Each of the Following Statements Evokes a Positive or Negative Feeling for You: Immigration of People from Outside the EU (from 11/2014 to 03/2018), in: Eurobarometer Interactive. (<http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Chart/getChart/chartType/lineChart//themeKy/59/groupKy/279/savFile/646>, 19.12.2018)

Europäische Kommission 2018d: Steuerung der Migration: Kommission äußert sich zu Ausschiffung und kontrollierten Zentren. Pressemitteilung vom 24.07.2018, Brüssel.

Europäische Kommission 2018e: What Do You Think Are the Two Most Important Issues Facing [Our Country] at the Moment? (from 05/2005 to 03/2018), in: Eurobarometer Interactive. (<http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Chart/getChart/chartType/lineChart//themeKy/42/groupKy/208/savFile/54>, 20.12.2018)

Europäische Kommission 2018f: What Do You Think Are the Two Most Important Issues Facing the EU at the Moment? (from 11/2010 to 03/2018), in: Eurobarometer Interactive. (<http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Chart/getChart/chartType/lineChart//themeKy/31/groupKy/188/savFile/1>, 20.12.2018)

Europäische Kommission 2018g: What Do You Think Are the Two Most Important Issues You Are Facing at the Moment? (from 06/2009 to 03/2018), in: Eurobarometer Interactive. (<http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Chart/getChart/chartType/lineChart//themeKy/30/groupKy/187/savFile/11>, 20.12.2018)

Europäischer Rat 2015: Informelle Tagung der Staats- und Regierungschefs. Erklärung vom 23.09.2015. (<https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2015/09/23/statement-informal-meeting>, 24.01.2019)

Europäischer Rat 2018: Zentrale Mittelmeerroute. (<https://www.consilium.europa.eu/de/policies/migratory-pressures/central-mediterranean-route>, 24.01.2019)

Europäischer Rechnungshof 2017: Reaktion der EU auf die Flüchtlingskrise: das „Hotspot-Konzept“. Sonderbericht, Luxemburg.

Europäischer Rechnungshof 2018: Die Fazilität für Flüchtlinge in der Türkei: Unterstützung zwar hilfreich, doch eine optimale Mittelverwendung ist nur mit Verbesserungen zu erreichen. Sonderbericht, Luxemburg.

Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss 2017: Die Rolle der Türkei in der Flüchtlingskrise. Stellungnahme, Brüssel.

European Parliamentary Research Service 2017: Resettlement of Refugees: EU Framework. Briefing. EU Legislation in Progress, Brüssel.

Eurostat 2018: Asylum and First Time Asylum Applicants by Citizenship, Age and Sex, Annual Aggregated Data (Rounded). Indikator migr_asyappctza (Stand: 24.08.2018), Brüssel.

F

Fasani, Francesco/Frattini, Tommaso/Minale, Luigi 2018: (The Struggle for) Refugee Integration into the Labour Market: Evidence from Europe. IZA Discussion Paper 11333, Bonn.

FAZ 2010: Ausländer in Deutschland. Einwanderungsland wider Willen. Aktualisierter Beitrag vom 11.10.2010. (<http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/sarrazin/analyse-deutschland-ein-einwanderungsland-wider-willen-1580276.html>, 24.01.2019)

FAZ 2015: Das sind Deutschlands Flüchtlinge. Beitrag vom 21.10.2015. (<https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/deutschlands-fluechtlinge-in-grafiken-13867210.html>, 24.01.2019)

FBI 2018: 2017 Hate Crime Statistics. Methodology. (<https://ucr.fbi.gov/hate-crime/2017/resource-pages/methodology>, 24.01.2019)

Feil, Robert/Hesse, Wolfgang 2017: miteinander leben. Unterrichtsmaterial für Orientierungskurse. 7. Aufl., Stuttgart.

Feneberg, Valentin/Olivier-Mensah, Claudia 2018: Gute Rückkehrpolitik braucht gute Rückkehrberatung. Empfehlungen zu ihrer Gestaltung. BICC Policy Brief, Bonn.

Finke, Claudia/Dumpert, Florian/Beck, Martin 2017: Verdienstunterschiede zwischen Männern und Frauen. Eine Ursachenanalyse auf Grundlage der Verdienststrukturhebung 2014, in: WISTA Wirtschaft und Statistik, 2/2017, 43–62.

Flake, Regina/Jambo, Svenja/Pierenkemper, Sarah/Placke, Beate/Werner, Dirk 2017: Engagement von Unternehmen bei der Integration von Flüchtlingen: Erfahrungen, Hemmnisse und Anreize. Studie des Kompetenzzentrums Fachkräftesicherung, Köln.

Fleischmann, Fenella/Höhne, Jutta 2013: Gender and Migration on the Labour Market: Additive or Interacting Disadvantages in Germany?, in: *Social Science Research*, 42: 5, 1325–1345.

Flores, René D. 2015: The Resurgence of Race in Spain: Perceptions of Discrimination among Immigrants, in: *Social Forces*, 94: 1, 237–269.

Flüchtlingsrat Baden-Württemberg 2014: Schriftliches Asylverfahren bei irakischen und syrischen Flüchtlingen. (<http://fluechtlingsrat-bw.de/informationen-ansicht/schriftliches-asylverfahren-bei-irakischen-und-syrischen-fluechtlingen-1303.html>, 24.01.2019)

Flüchtlingsrat Niedersachsen e. V. 2017: Forderungspapier zur Beschulung von Kindern und Jugendlichen im Rahmen der Erstaufnahme in Niedersachsen, Hannover.

Focus 2018: Schweizer „Ankerzentren“: Schnellere Verfahren, aber Flüchtlinge tauchen öfter unter. Beitrag vom 21.07.2018. (https://www.focus.de/politik/ausland/sss-schweizer-ankerzentren-schnellere-verfahren-aber-fluechtlinge-tauchen-oeffter-unter_id_9278562.html, 24.01.2019)

Foroutan, Naika/Hamann, Ulrike/El-Kayed, Nihad/Jorek, Susanna 2017: Berlin und Dresden: Welchen Zugang haben Geflüchtete zum Wohnungsmarkt? Studie im Auftrag des BIM, Berlin.

Forschungsgruppe Wahlen e. V. 2019: Wichtige Probleme in Deutschland, in: *Politbarometer*. (https://www.forschungsgruppe.de/Umfragen/Politbarometer/Langzeitentwicklung_-_Themen_im_Ueberblick/Politik_II/9_Probleme_1.xlsx, 31.01.2019)

Frank, Ronald/Bürkl, Rolf/Müller, Birgit 2018: 2018 – Challenges of Nations. Von Arbeitslosigkeit und Inflation bis hin zu Armut: Welche Themen beschäftigen die Menschen? Studie im Auftrag des GfK Vereins. (<https://www.gfk-verein.org/forschung/studien/studienuebersicht/2018-challenges-nations>, 24.01.2019)

Frankfurter Rundschau 2016: „NSU bestand nicht nur aus drei Leuten.“ Interview mit Clemens Binniger vom 05.09.2016. (<http://www.fr.de/politik/rechtsextremismus/nsu-neonazi/nsu-prozess-nsu-bestand-nicht-nur-aus-drei-leuten-a-310577>, 24.01.2019)

Fratzke, Susan/Salant, Brian 2017: Tracing the Channels Refugees Use to Seek Protection in Europe. MPI Europe, Brüssel.

Frick, Joachim R./Grabka, Markus M./Groh-Samberg, Olaf/Hertel, Florian R./Tucci, Ingrid 2009: Alterssicherung von Personen mit Migrationshintergrund. Studie im Auftrag des BMAS, Berlin.

Frontex 2019: Migratory Map: Main Migratory Routes into the EU. (<https://frontex.europa.eu/along-eu-borders/migratory-map>, 24.01.2019)

G

Gabriel, Sigmar 2017: Außenminister Gabriel zur Zukunft der SPD. Sehnsucht nach Heimat. Wie die SPD auf den Rechtspopulismus reagieren muss. Gastbeitrag im Spiegel vom 18.12.2017. (<http://www.spiegel.de/spiegel/sigmar-gabriel-wie-die-spd-auf-den-rechtspopulismus-reagieren-muss-a-1183867.html>, 24.01.2019)

Gaidosch, Ulrike/Müller, Christine 2017: Zur Orientierung. Basiswissen Deutschland. 7. Aufl., Ismaning.

Gambaro, Ludovica/Liebau, Elisabeth/Peter, Frauke H./Weinhardt, Felix 2017: Viele Kinder von Geflüchteten besuchen eine Kita oder Grundschule: Nachholbedarf bei den unter Dreijährigen und der Sprachförderung von Schulkindern, in: *DIW Wochenbericht*, 84: 19, 379–386.

García Andrade, Paula/Martín, Iván 2015: EU Cooperation with Third Countries in the Field of Migration, Brüssel.

Gebhardt, Markus/Rauch, Dominique/Mang, Julia/Sälzer, Christine/Stanat, Petra 2013: Mathematische Kompetenzen von Schülerinnen und Schülern mit Zuwanderungshintergrund, in: Prenzel, Manfred/Sälzer, Christine/Klieme, Eckhard/Köller, Olaf (Hrsg.): *PISA 2012. Fortschritte und Herausforderungen in Deutschland*, Münster u. a., 275–308.

Geißler, Theo/Zimmermann, Olaf 2018: Wertedebatte: Von Leitkultur bis kulturelle Integration, Berlin.

Gesamtpersonalrat des BAMF/Örtlicher Personalrat des BAMF 2015: Offener Brief an den Leiter des BAMF Herrn Dr. h. c. Weise vom 11.11.2015, Nürnberg.

GESIS 2018: Allgemeine Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften. Sonderauswertung der ALLBUS-Datensätze von 1996, 2006, 2016 im Auftrag des SVR, Mannheim.

Glaubitz, Christoffer/Bliesener, Thomas 2018: Analyse der Entwicklung der Kriminalität von Zuwanderern in Schleswig-Holstein. KFN-Forschungsbericht 137, Hannover.

Goebel, Jan/Grabka, Markus M./Liebig, Stefan/Kroh, Martin/Richter, David/Schröder, Carsten/Schupp, Jürgen 2018: The German Socio-Economic Panel (SOEP), in: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*. (<http://www.degruyter.com/view/j/jbnst.ahead-of-print/jbnst-2018-0022/jbnst-2018-0022.xml>, 24.01.2019)

Goebel, Jan/Krause, Peter 2018: Einkommensentwicklung – Verteilung, Angleichung, Armut und Dynamik, in: *Statistisches Bundesamt/WZB (Hrsg.): Datenreport 2018. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland*, Bonn, 239–263.

Goethe-Institut 2017: Rahmencurriculum für Integrationskurse. Überarbeitung 2016. (<https://www.goethe.de/de/spr/mag/20966163.html>, 24.01.2019)

Goethe-Institut 2018: Sonderauswertung zu Teilnahme- und Prüfungsdaten 2012–2017 im Auftrag des SVR, München.

Granato, Nadia/Kalter, Frank 2001: Die Persistenz ethnischer Ungleichheit auf dem deutschen Arbeitsmarkt. Diskriminierung oder Unterinvestition in Humankapital?, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 53: 3, 497–520.

Grote, Janne 2017: Familiennachzug von Drittstaatsangehörigen nach Deutschland. Fokusstudie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das EMN. BAMF Working Paper 73, Nürnberg.

Grote, Janne 2018: Die veränderte Fluchtmigration in den Jahren 2014 bis 2016: Reaktionen und Maßnahmen in Deutschland. Fokusstudie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das EMN. BAMF Working Paper 79, Nürnberg.

Grote, Janne/Bitterwolf, Maria/Baraulina, Tatjana 2016: Resettlement und humanitäre Aufnahme in Deutschland. Fokusstudie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das EMN. BAMF Working Paper 68, Nürnberg.

H

Haag, Nicole/Böhme, Katrin/Rjosk, Camilla/Stanat, Petra 2016: Zuwanderungsbezogene Disparitäten, in: Stanat, Petra/Böhme, Katrin/Schipolowski, Stefan/Haag, Nicole (Hrsg.): IQB-Bildungstrend 2015. Sprachliche Kompetenzen am Ende der 9. Jahrgangsstufe im zweiten Ländervergleich, Münster, 431–479.

Hailbronner, Kay 2014: Asyl- und Ausländerrecht. 3. Aufl., Stuttgart.

Hailbronner, Kay/Arévalo, Carolin/Klarmann, Tobias 2016: II. Family Directive 2003/86/EC, in: Hailbronner, Kay/Thym, Daniel (Hrsg.): EU Immigration and Asylum Law. Commentary. 2. Aufl., München u. a., 300–426.

Hainmueller, Jens/Hangartner, Dominik/Lawrence, Duncan 2016: When Lives Are Put on Hold: Lengthy Asylum Processes Decrease Employment among Refugees, in: Science Advances, 2: 8, 1–7.

Haller, Michael 2016: Wie kann Verständigung gelingen? Der Auftrag des Journalismus und das Misstrauen des Publikums, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Vielfalt statt Abgrenzung. Wohin steuert Deutschland in der Auseinandersetzung um Einwanderung und Flüchtlinge?, Gütersloh, 171–192.

Haller, Michael 2017: Die „Flüchtlingskrise“ in den Medien. Tagesaktueller Journalismus zwischen Meinung und Information. Eine Studie der Otto Brenner Stiftung, Frankfurt am Main.

Hammer, Sabine/Reiss, Kristina/Lehner, Matthias C./Heine, Jörg-Henrik/Sälzer, Christine/Heinze, Aiso 2016: Mathematische Kompetenz in PISA 2015: Ergebnisse, Veränderungen und Perspektiven, in: Reiss, Kristina/Sälzer, Christine/Schiepe-Tiska, Anja/Klieme, Eckhard/Köller, Olaf (Hrsg.): PISA 2015. Eine Studie zwischen Kontinuität und Innovation, Münster, 219–247.

Hanganu, Elisa 2015: Bleibequoten von internationalen Studierenden im Zielstaaten-Vergleich, Nürnberg.

Hansen, Randall 2016: Making Immigration Work: How Britain and Europe Can Cope with Their Immigration Crises, in: Government and Opposition, 51: 2, 183–208.

Heckmann, Friedrich 2015: Integration von Migranten. Einwanderung und neue Nationenbildung, Wiesbaden.

Hegelich, Simon 2018: Social Media im Wahlkampf. Die digitale Revolution der Meinungsbildung, München.

Hemker, Johannes/Rink, Anselm 2017: Multiple Dimensions of Bureaucratic Discrimination: Evidence from German Welfare Offices, in: American Journal of Political Science, 61: 4, 786–803.

Hemmelmann, Petra/Wegner, Susanne 2016: Flüchtlingsdebatte im Spiegel von Medien und Parteien, in: Communicatio Socialis, 49: 1, 21–38.

Hentges, Gudrun 2013: Integrations- und Orientierungskurse – eine Bilanz nach sieben Jahren, in: Brinkmann, Heinz Ulrich/Uslucan, Hacı Halil (Hrsg.): Dabeisein und Dazugehören. Integration in Deutschland, Wiesbaden, 343–364.

Heublein, Ulrich/Ebert, Julia/Hutzsch, Christopher/Isleib, Sören/König, Richard/Richter, Johanna/Woisch, Andreas 2017: Zwischen Studiererwartungen und Studienwirklichkeit. Ursachen des Studienabbruchs, beruflicher Verbleib der Studienabbrecherinnen und Studienabbrecher und Entwicklung der Studienabbruchquote an deutschen Hochschulen, Hannover.

Heublein, Ulrich/Schmelzer, Robert 2018: Die Entwicklung der Studienabbruchquoten an den deutschen Hochschulen. Berechnungen auf Basis des Absolventenjahrgangs 2016, Hannover.

Hochman, Oshrat/Davidov, Eldad 2014: Relations between Second-Language Proficiency and National Identification: The Case of Immigrants in Germany, in: European Sociological Review, 30: 3, 344–359.

Hoffmann, Holger 2008: § 30 AufenthG. Ehegatten-nachzug, in: Hofmann, Rainer M./Hoffmann, Holger (Hrsg.): Ausländerrecht. Handkommentar, Baden-Baden, 396–414.

Höhne, Jutta/Michalowski, Ines 2015: Long-Term Effects of Language Course Timing on Language Acquisition and Social Contacts: Turkish and Moroccan Immigrants in Western Europe, in: *International Migration Review*, 50: 1, 133–162.

Holtemöller, Oliver 2017: Aktuelle Trends: Große Unterschiede zwischen den Bundesländern bei der Arbeitsmarktintegration Geflüchteter, in: *Wirtschaft im Wandel*, 23: 1, 4.

Hörich, Carsten/Tewocht, Hannah 2017: Zum Gesetz zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht, in: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, 36: 16, 1153–1160.

HRK 2018: Studieninteressierte und Studierende mit Fluchthintergrund an deutschen Hochschulen. Eine Umfrage der Hochschulrektorenkonferenz bei ihren Mitgliedshochschulen. Erste Ergebnisse, März 2018, Berlin/Bonn.

Hunger, Uwe 2000: Der „rheinische Kapitalismus“ in der Defensive. Eine komparative Policy-Analyse zum Paradigmenwechsel in den Arbeitsmarktbeziehungen am Beispiel der Bauwirtschaft, Baden-Baden.

Hunger, Uwe/Krannich, Sascha 2018: Vor- und Nachteile einer punktebasierten Zuwanderungssteuerung für den Arbeitsmarkt. Lehren aus einem internationalen Vergleich der Zuwanderungsregelungen klassischer Einwanderungsländer, in: *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 12: 1, 229–245.

Hunkler, Christian 2016: Ethnische Unterschiede beim Zugang zu beruflicher Ausbildung, in: Diehl, Claudia/Hunkler, Christian/Kristen, Cornelia (Hrsg.): *Ethnische Ungleichheiten im Bildungsverlauf. Mechanismen, Befunde, Debatten*, Wiesbaden, 597–641.

Hußmann, Anke/Wendt, Heike/Kasper, Daniel/Bos, Wilfried/Goy, Martin 2017: Ziele, Anlage und Durchführung der Internationalen Grundschul-Lese-Untersuchung (IGLU 2016), 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, 30–77.

*I*AW 2017: Wie kann eine gesamtwirtschaftlich erfolgreiche Integration der Flüchtlinge gelingen? Abschlussbericht an das BMWi, Tübingen/Bielefeld/Kiel.

IFEM 2018: InfoMonitor. Hauptkategorien der Themenstruktur in Kurzform. (<https://www.ifem.de/infomonitor/jahr-2018>, 24.01.2019)

Igel, Ulrike/Brähler, Elmar/Grande, Gesine 2010: Der Einfluss von Diskriminierungserfahrungen auf die Gesundheit von MigrantInnen, in: *Psychiatrische Praxis*, 37: 4, 183–190.

Infratest Dimap 2017: Sicherheitsgefühl der Deutschen. Bundesweite Umfragen im Auftrag von Panorama. (<https://www.infratest-dimap.de/umfragen-analysen/bundesweit/umfragen/aktuell/sicherheitsgefuehl-der-deutschen>, 24.01.2019)

IOM 2016a: IOM's Assessment and Recommendations on the EC Proposal for a Regulation Establishing a Union Resettlement Framework, Grand-Saconnex.

IOM 2016b: Migration Flows to Europe: The Mediterranean Digest December 2016, Grand-Saconnex.

IOM 2018: Migration Flows to Europe: Overview 2017, Grand-Saconnex.

IOM 2019: Mixed Migration Flows in the Mediterranean. Compilation of Available Data and Information, December 2018, Grand-Saconnex.

IRC 2017: Making the Most of a Golden Opportunity: Recommendations for the LIBE Committee Report on the Union Resettlement Framework, Brüssel.

IW 2016: Bildungsmonitor 2016. Ein Blick auf die Bildungsintegration von Flüchtlingen. Studie im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, Köln.

J
Jacobsen, Jannes/Eisnecker, Philipp/Schupp, Jürgen 2017: Rund ein Drittel der Menschen in Deutschland spendete 2016 für Geflüchtete, zehn Prozent halfen vor Ort – immer mehr äußern aber auch Sorgen, in: *DIW Wochenbericht*, 84: 17, 347–358.

Jankowitsch, Beate/Klein, Thomas/Weick, Stefan 2000: Die Rückkehr ausländischer Arbeitsmigranten seit Mitte der achtziger Jahre, in: Alba, Richard/Schmidt, Peter/Wasmer, Martina (Hrsg.): *Deutsche und Ausländer: Freunde, Fremde oder Feinde? Empirische Befunde und theoretische Erklärungen*, Wiesbaden, 93–109.

Jelpke, Ulla 2018: Zunehmende Verrohung der Abschiebepolitik. (<https://www.ulla-jelpke.de/2018/08/zunehmende-verrohung-der-abschiebepolitik>, 24.01.2019)

Jonas, Klaus 1998: Die Kontakthypothese: Abbau von Vorurteilen durch Kontakt mit Fremden, in: Oswald, Margit E./Steinvorth, Ulrich (Hrsg.): *Die offene Gesellschaft und ihre Fremden*, Bern, 129–154.

Joppke, Christian 1999: *Immigration and the Nation State*, Oxford/New York.

Joppke, Christian 2017: Civic Integration in Western Europe: Three Debates, in: *West European Politics*, 40: 6, 1–24.

Jungwirth, Ingrid 2017: Geschlecht und Migration in der Lebenslaufanalyse – Berufsverläufe hochqualifizierter Migrantinnen im technischen Feld und darüber hinaus, in: Jungwirth, Ingrid/Wolffram, Andrea (Hrsg.): *Hochqualifizierte Migrantinnen. Teilhabe an Arbeit und Gesellschaft*, Opladen, 33–82.

K

Kalter, Frank 2006: Auf der Suche nach einer Erklärung für die spezifischen Arbeitsmarktnachteile von Jugendlichen türkischer Herkunft, in: *Zeitschrift für Soziologie*, 35: 2, 144–160.

Kalter, Frank 2008: Ethnische Ungleichheit auf dem Arbeitsmarkt, in: Abraham, Martin/Hinz, Thomas (Hrsg.): *Arbeitsmarktsociologie: Probleme, Theorien, empirische Befunde*, Wiesbaden, 303–332.

Kalter, Frank/Kogan, Irena 2014: Migrant Networks and Labor Market Integration of Immigrants from the Former Soviet Union in Germany, in: *Social Forces*, 92: 4, 1435–1456.

Kemper, Thomas 2016: Zur schulstatistischen Erfassung der Bildungsbeteiligung von Flüchtlingen und Asylbewerbern, in: *Sonderpädagogische Förderung heute*, 61: 2, 194–204.

Kempert, Sebastian/Edele, Aileen/Rauch, Dominique/Wolf, Katrin M./Paetsch, Jennifer/Darsow, Annkathrin/Maluch, Jessica/Stanat, Petra 2016: Die Rolle der Sprache für zugewanderungsbezogene Ungleichheiten im Bildungserfolg, in: Diehl, Claudia/Hunkler, Christian/Kristen, Cornelia (Hrsg.): *Ethnische Ungleichheiten im Bildungsverlauf. Mechanismen, Befunde, Debatten*, Wiesbaden, 157–241.

Killias, Martin/Kuhn, André/Aebi, Marcelo F. 2011: *Grundriss der Kriminologie. Eine europäische Perspektive*, Bern.

Kipp, David 2018: Vom Notfall zum Regelfall – der EU-Treuhandfonds für Afrika, Berlin.

Kipp, David/Koch, Anne 2018: Auf der Suche nach externen Lösungen. Instrumente, Akteure und Strategien der migrationspolitischen Kooperation Europas mit afrikanischen Staaten, in: Koch, Anne/Weber, Annette/Werenfels, Isabelle (Hrsg.): *Migrationsprofiteure? Autoritäre Staaten in Afrika und das europäische Migrationsmanagement*, Berlin, 9–22.

Klaus, Sebastian 2015: Die ICT-Richtlinie – Ende einer europäischen Odyssee, in: *ZAR*, 35: 1, 1–12.

Kluth, Winfried 2016: Das Asylpaket II – eine Gesetzgebung im Spannungsfeld zwischen politischen Versprechen und rechtlich-administrativer Wirklichkeit, in: *ZAR*, 36: 4, 121–131.

Kluth, Winfried 2018: Die Neuregelung des Familiennachzugs zu subsidiär Schutzberechtigten: eine verfahrensrechtliche Herausforderung, in: *ZAR*, 38: 10, 375–380.

KMK 2015: Hochschulzugang und Hochschulzulassung für Studienbewerberinnen bzw. Studienbewerber, die fluchtbedingt den Nachweis der im Heimatland erworbenen Hochschulzugangsberechtigung nicht erbringen können, Berlin.

KMK 2016a: Bericht der Kultusministerkonferenz zur Integration von jungen Geflüchteten durch Bildung. Beschluss vom 06.10.2016, Berlin/Bonn.

KMK 2016b: Erklärung der Kultusministerkonferenz zur Integration von jungen Geflüchteten durch Bildung. Beschluss vom 06.10.2016, Berlin/Bonn.

Knapp, Barbara/Bähr, Holger/Dietz, Martin/Dony, Elke/Fausel, Gudrun/Müller, Maren/Strien, Karsten 2017: *Beratung und Vermittlung von Flüchtlingen*. IAB-Forschungsbericht 5/2017, Nürnberg.

Köbach, Anke/Schaal, Susanne/Elbert, Thomas 2015: Combat High or Traumatic Stress: Violent Offending Is Associated with Appetitive Aggression but Not with Symptoms of Traumatic Stress, in: *Frontiers in Psychology*, 5: 1518.

Koch, Anne/Weber, Annette/Werenfels, Isabelle 2018: Vielfalt der Kooperationskontexte als Herausforderung für die EU, in: Koch, Anne/Weber, Annette/Werenfels, Isabelle (Hrsg.): *Migrationsprofiteure? Autoritäre Staaten in Afrika und das europäische Migrationsmanagement*, Berlin, 71–79.

Koch, Florian 2017: Zuckerbrot und Peitsche? Der neue Takt in der EU-Migrationspolitik gegenüber Afrika, Berlin.

Kohls, Martin 2014: Wirksamkeit von Wiedereinreiseperrern und Rückübernahmeabkommen. BAMF Working Paper 58, Nürnberg.

Kolb, Holger 2016: Ein PUMA in Baden-Württemberg: Zur steuerungssystematischen Einordnung des „Punkteorientierten Modells für ausländische Fachkräfte“, in: *ZAR*, 36: 4, 136–139.

Kolb, Holger 2017: From Brakeman to Booster: Policy Change in Germany's EU Labour Migration Policy, in: *International Migration*, 55: 51, 11–21.

Koopmans, Ruud 2016: Does Assimilation Work? Sociocultural Determinants of Labour Market Participation of European Muslims, in: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 42: 2, 197–216.

Koopmans, Ruud/Veit, Susanne/Yemane, Ruta 2018: Ethnische Hierarchien in der Bewerberauswahl: Ein Feldexperiment zu den Ursachen von Arbeitsmarktdiskriminierung. WZB Discussion Paper SP VI 2018-104, Berlin.

Kosyakova, Yuliya/Sirries, Steffen 2017: Large-Scale Immigration and Labour Market Integration: First Lessons from the Recent Past in Germany, in: *Intereconomics*, 52: 5, 263–269.

Krasniqi, Arton/Suter, Brigitte 2015: Refugee Resettlement to Europe 1950–2014: An Overview of Humanitarian Politics and Practices. MIM Working Paper 15: 1, Malmö.

- Krause, Daniela/Küpper, Beate/Zick, Andreas* 2016: Gespaltene Mitte – Feindselige Zustände: Rechtsextreme Einstellungen in Deutschland 2016. Studie im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Kristen, Cornelia/Mühlau, Peter/Schacht, Diana* 2016: Language Acquisition of Recently Arrived Immigrants in England, Germany, Ireland, and the Netherlands, in: *Ethnicities*, 16: 2, 180–212.
- Kroh, Martin/Kühne, Simon/Goebel, Jan/Preu, Friedrike* 2015: The 2013 IAB-SOEP Migration Sample (M1): Sampling Design and Weighting Adjustment. SOEP Survey Papers 271, Berlin.
- Kroh, Martin/Kühne, Simon/Siegers, Rainer/Belcheva, Veronika* 2018: SOEP-Core – Documentation of Sample Sizes and Panel Attrition (1984 until 2016). SOEP Survey Papers 480, Berlin.
- Kroh, Martin/Schupp, Jürgen* 2017: The SOEP Migration Survey and Refugee Sample. Report from the SOEP, in: Britzke, Janina/Schupp, Jürgen (Hrsg.): SOEP Wave Report 2016, Berlin, 41–43.
- Kühne, Simon/Kroh, Martin* 2017: The 2015 IAB-SOEP Migration Study M2: Sampling Design, Nonresponse, and Weighting Adjustment. SOEP Survey Papers 473, Berlin.
- Kühnel, Steffen/Leibold, Jürgen/Mays, Anja* 2013: Die gegenseitigen Wahrnehmungen und Einstellungen von Einheimischen und MigrantInnen. Ergebnisse aus der Umfrageforschung im Zeitverlauf bis 2011, in: Brinkmann, Heinz Ulrich/Uslucan, Hacı Halil (Hrsg.): Dabeisein und Dazugehören. Integration in Deutschland, Wiesbaden, 203–226.
- L**
- Lammert, Norbert* (Hrsg.) 2006: Verfassung, Patriotismus, Leitkultur, Bonn.
- Lancee, Bram* 2012: Immigrant Performance in the Labour Market. Bonding and Bridging Social Capital, Amsterdam.
- Länderoffene Arbeitsgruppe „Indikatorenentwicklung und Monitoring“ der IntMK* 2017: Vierter Bericht zum Integrationsmonitoring der Länder 2013–2015, Düsseldorf/Berlin.
- Lang, Kati* 2014: Vorurteils kriminalität. Eine Untersuchung vorurteilmotivierter Taten im Strafrecht und deren Verfolgung durch Polizei, Staatsanwaltschaft und Gerichte, Baden-Baden.
- Lang, Kati* 2018: Rassistische Straftaten: Warum behördliche Statistiken nicht aussagekräftig sind. Expertise für den Mediendienst Integration, Berlin.
- Langenfeld, Christine* 2015: Tausche Arbeit gegen Asyl – Ein integrations- und arbeitsmarktpolitisch riskanter Weg, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, 48: 7, 193.
- Langenfeld, Christine* 2018: Die „singuläre“ deutsche Flüchtlingspolitik – eine Chronik, in: Lehner, Roman/Wapler, Friederike (Hrsg.): Die herausgeforderte Rechtsordnung. Aktuelle Probleme der Flüchtlingspolitik, Berlin, 15–76.
- Langenfeld, Christine/Mohsen, Sarah* 2003: Die neue EG-Richtlinie zum Familiennachzug und ihre Einordnung in das Völkerrecht, in: ZAR, 23: 11–12, 398–404.
- Laubenthal, Barbara* 2014: Europeanization and the Negotiation of a New Labour Migration Policy in Germany, in: Comparative Migration Studies, 2: 4, 469–492.
- 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* 2018: Abschaffung, Flexibilisierung oder ‚Eigenproduktion‘? Varianten erwerbsmigrationsspezifischer ‚Schnittstellenpolitik‘ bei beruflich qualifizierten Fachkräften im Hinblick auf das Gleichwertigkeitsproblem, in: ZAR, 38: 5–6, 181–187.
- Lehner, Roman/Lippold, Andreas* 2016: Wohnsitzauflagen für anerkannte Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte: Was lässt das (Europa-) Recht zu?, in: ZAR, 36: 3, 81–89.
- Leicht, René/Berwing, Stefan/Langhauser, Marc* 2015: Heterogenität und soziale Position migrantischer Selbständigkeit in Deutschland, in: Sozialer Fortschritt, 64: 9–10, 233–241.
- Leicht, René/Berwing, Stefan/Philipp, Ralf/Block, Nora/Rüffer, Niclas/Ahrens, Jan-Philipp* 2017: Gründungspotenziale von Menschen mit ausländischen Wurzeln: Entwicklungen, Erfolgsfaktoren, Hemmnisse. Studie im Auftrag des BMWi, Mannheim.
- Leifels, Arne* 2017: Migranten gründen häufiger und größer: mehr Wochenstunden, mehr Angestellte. KfW Research, Fokus Volkswirtschaft 165, Frankfurt am Main.
- Lex, Tilly/Braun, Frank* 2016: Berufseinstieg mit Hürden, in: DJI-Impulse, 114: 3, 25–27.
- Liebau, Elisabeth* 2018: Sonderauswertung des SOEP v.33 im Auftrag des SVR, Berlin.
- Liebau, Elisabeth/Schacht, Diana* 2016: Spracherwerb: Geflüchtete schließen zu anderen MigrantInnen nahezu auf, in: DIW Wochenbericht, 83: 35, 741–748.

Liebau, Elisabeth/Siegert, Manuel 2018: Bildungsaspiration, in: Brücker, Herbert/Rother, Nina/Schupp, Jürgen (Hrsg.): IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten 2016: Studiendesign, Feldergebnisse sowie Analysen zu schulischer wie beruflicher Qualifikation, Sprachkenntnissen sowie kognitiven Potenzialen. BAMF Forschungsbericht 30, korrigierte Fassung vom 20.02.2018, Berlin, 51–54.

Liebau, Elisabeth/Tucci, Ingrid 2015: Migrations- und Integrationsforschung mit dem SOEP von 1984 bis 2012: Erhebung, Indikatoren und Potenziale. SOEP Survey Papers 270, Berlin.

Liebig, Thomas 2018: Dreifach benachteiligt? Ein erster Überblick über die Integration weiblicher Flüchtlinge, Paris.

van Liempt, Ilse/Alpes, Maybritt Jill/Hassan, Saima/Tunaboylu, Sevda/Ulusoy, Orçun/Zoomers, Annelies 2017: Evidence-Based Assessment of Migration Deals: The Case of the EU-Turkey Statement. Final Report, Utrecht.

LKA Niedersachsen 2018: Befragung zu Sicherheit und Kriminalität in Niedersachsen 2017. Bericht zu Kernbefunden der Studie, Hannover.

Lochner, Susanne 2018: Integrationskurse als Motor für gesellschaftlichen Zusammenhalt? (<http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/kurzdossiers/264011/integrationskurse-als-motor-fuer-gesellschaftlichen-zusammenhalt>, 24.01.2019)

Lutz, Anne Kathrin 2016: § 6 Ausbildungsberufe, in: Offer, Bettina/Mävers, Gunther (Hrsg.): Beschäftigungsverordnung. Kommentar, München, 60–69.

M

de Maizièrre, Thomas 2017: „Wir sind nicht Burka“: Innenminister will deutsche Leitkultur. Gastbeitrag in der Zeit vom 30.04.2017. (<https://www.zeit.de/politik/deutschland/2017-04/thomas-demaiziere-innenminister-leitkultur>, 24.01.2019)

Manow, Philip 2018: Die Politische Ökonomie des Populismus, Berlin.

Mason, Ben/Schwedersky, Lavinia/Alfawakheeri, Akram 2017: Digitale Wege zur Integration: Wie innovative Ansätze der Zivilgesellschaft Geflüchtete in Deutschland unterstützen. Studie des betterplace lab, Berlin.

Massumi, Mona/von Dewitz, Nora/Grießbach, Johanna/Terhart, Henrike/Wagner, Katarina/Hippmann, Kathrin/Altinay, Lale 2015: Neu zugewanderte Kinder und Jugendliche im deutschen Schulsystem. Bestandsaufnahme und Empfehlungen. Herausgegeben vom Mercator-Institut für Sprachförderung und Deutsch als Zweitsprache und vom Zentrum für LehrerInnenbildung der Universität zu Köln, Köln.

Matthes, Stephanie/Eberhard, Verena/Gei, Julia/Borchardt, Dagmar/Christ, Alexander/Niemann, Moritz/Schratz, Rafael/Engelmann, Dorothea/Pencke, Alexander 2018: Junge Geflüchtete auf dem Weg in Ausbildung. Ergebnisse der BA/BIBB-Migrationsstudie 2016, Bonn.

Matysiak, Ulf 2017: Pädagogische Integrationsarbeit. Konzepte, Strukturmerkmale und Ausbildungsanforderungen der schulischen Arbeit mit geflüchteten Jugendlichen, in: McElvany, Nele/Jungermann, Anja/Bos, Wilfried/Holtappels, Heinz Günter (Hrsg.): Ankommen in der Schule. Chancen und Herausforderungen bei der Integration von Kindern und Jugendlichen mit Fluchterfahrung, Münster, 87–96.

Mecheril, Paul 2016: Flucht, Sex und Diskurse. Gastrede im Rahmen des Neujahrsempfangs der Stadt Bremen am 13.01.2016, Bremen.

MEDAM/IfW 2017: Sharing Responsibility for Refugees and Expanding Legal Immigration. 2017 MEDAM Assessment Report on Asylum and Migration Policies in Europe, Kiel.

Meier-Walser, Reinhard 2017: Die Diskussion um eine Leitkultur. Hintergrund, Positionen und aktueller Stand, München.

Meysen, Thomas/Beckmann, Janna/González Méndez de Vigo, Nerea 2016: Flüchtlingskinder und ihre Förderung in Tageseinrichtungen und Kindertagespflege. Rechtsexpertise im Auftrag des DJI, München.

MiGAZIN 2017: Migrantenorganisationen werfen de Maizièrre Spaltung vor. Offener Brief vom 08.05.2017. (<http://www.migazin.de/2017/05/08/offener-brief-migrantenorganisationen-maiziere-spaltung>, 24.01.2019)

Motte, Jan/Ohliger, Rainer 2009: Rückblick: 30 Jahre Kühn-Memorandum, in: Newsletter „Migration und Bevölkerung“, 7/2009, 3–5.

Münch, Ursula 1993: Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland: Entwicklung und Alternativen, Opladen.

Münch, Ursula 2014: Asylpolitik in Deutschland – Akteure, Interessen, Strategien, in: Schimany, Peter/Luft, Stefan (Hrsg.): 20 Jahre Asylkompromiss. Bilanz und Perspektiven, Bielefeld, 69–86.

Munz-König, Eva 2013: Armutsgefährdungsquote und Mindestsicherungsquote: Zwei Indikatoren zur Messung monetärer Armut, in: Sozialer Fortschritt, 63: 5, 123–131.

N

Nassehi, Armin 2018: Wir und die Anderen. Ein soziologischer Versuch, die Leitkulturdebatte zu verstehen, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Vielfalt leben – Gesellschaft gestalten. Chancen und Herausforderungen kultureller Pluralität in Deutschland, Gütersloh, 71–84.

Nauck, Bernhard/Lotter, Vivian 2016: Bildungstransmission in Migrantenfamilien, in: Diehl, Claudia/Hunkler, Christian/Kristen, Cornelia (Hrsg.): Ethnische Ungleichheiten im Bildungsverlauf. Mechanismen, Befunde, Debatten, Wiesbaden, 117–155.

Neue Deutsche Medienmacher e. V. 2013: Dokumentation des Workshops „Neue Begriffe für die Einwanderungsgesellschaft“ am 29./30.04.2013 in Nürnberg, Berlin.

News Deeply 2017: E. U. Resettlement Should Be about Protection Not Prevention. Beitrag vom 16.10.2017. (<https://www.newsdeeply.com/refugees/community/2017/10/16/e-u-resettlement-should-be-about-protection-not-prevention>, 24.01.2019)

n-tv 2018: Kanzlerin besucht Westafrika. Merkel, das Geschäft und die Angst. Beitrag vom 29.08.2018. (<https://www.n-tv.de/politik/Merkel-das-Geschaef-und-die-Angst-article20596567.html>, 24.01.2019)

NWZ Online 2017: „Endlich gelebte Demokratie“. Interview mit Alice Weidel vom 01.09.2017. (https://www.nwzonline.de/interview/interview-endlich-gelebte-demokratie_a_32,0,3093781265.html, 24.01.2019)

O

OECD 2013: Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte, Paris.

OECD 2017: Nach der Flucht: Der Weg in die Arbeit. Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen in Deutschland, Paris.

OECD/EU 2019: Settling In 2018: Indicators of Immigrant Integration, Paris/Brüssel.

Oesingmann, Katrin 2017: Innereuropäische Migration nach Deutschland – Beginn einer rückläufigen Tendenz?, in: ifo Schnelldienst, 70: 6, 51–55.

Özoğuz, Aydan 2017: Gesellschaftsvertrag statt Leitkultur. Leitkultur verkommt zum Klischee des Deutscheins. Gastbeitrag in Tagesspiegel Causa vom 14.05.2017. (<https://causa.tagesspiegel.de/gesellschaft/wie-nuetzlich-ist-eine-leitkultur-debatte/leitkultur-verkommt-zum-klischee-des-deutscheins.html>, 24.01.2019)

P

Pant, Hans Anand/Böhme, Katrin/Stanat, Petra/Schipolowski, Stefan/Köller, Olaf 2016: Die Entwicklung integrierter Kompetenzstufenmodelle, in: Stanat, Petra/Böhme, Katrin/Schipolowski, Stefan/Haag, Nicole (Hrsg.): IQB-Bildungstrend 2015. Sprachliche Kompetenzen am Ende der 9. Jahrgangsstufe im zweiten Ländervergleich, Münster, 37–46.

Paritätischer Gesamtverband 2017: Die Bleiberechtsregelungen gemäß §§ 25a und b des Aufenthaltsgesetzes und ihre Anwendung. Eine Arbeitshilfe für Beraterinnen und Berater, Berlin.

Paritätischer Gesamtverband 2018: Die Ausbildungsduldung nach § 60a Abs. 2 S. 4ff. AufenthG: Praxistipps und Hintergründe, Berlin.

Pascoe, Elizabeth A./Smart Richman, Laura 2009: Perceived Discrimination and Health: A Meta-Analytic Review, in: Psychological Bulletin, 135: 4, 531–554.

Perlmann-Balme, Michaela/Plassmann, Sibylle/Zeidler, Beate 2009: Deutsch-Test für Zuwanderer A2–B1. Prüfungsziele. Testbeschreibung. Handbuch im Auftrag des BMI, Berlin.

Perrin, Delphine/McNamara, Frank 2013: Refugee Resettlement in the EU: Between Shared Standards and Diversity in Legal and Policy Frames. KNOW RESET Research Report 2013/03, San Domenico di Fiesole.

Pettigrew, Thomas F./Hewstone, Miles 2017: The Single Factor Fallacy: Implications of Missing Critical Variables from an Analysis of Intergroup Contact Theory, in: Social Issues and Policy Review, 11: 1, 8–37.

Pettigrew, Thomas F./Tropp, Linda R. 2006: A Meta-Analytic Test of Intergroup Contact Theory, in: Journal of Personality and Social Psychology, 90: 5, 751–783.

Pettigrew, Thomas F./Tropp, Linda R./Wagner, Ulrich/Christ, Oliver 2011: Recent Advances in Intergroup Contact Theory, in: International Journal of Intercultural Relations, 35: 3, 271–280.

Ponert, Katja 2018: Migration zum Zweck der Erwerbstätigkeit, in: Weizsäcker, Esther/von Harbou, Frederik (Hrsg.): Einwanderungsrecht: Das Recht der Arbeits- und Bildungsmigration, München, 11–46.

Poutrus, Patrice G. 2009: Zuflucht im Nachkriegsdeutschland. Politik und Praxis der Flüchtlingsaufnahme in Bundesrepublik und DDR von den späten 1940er bis zu den 1970er Jahren, in: Geschichte und Gesellschaft, 35: 1, 135–175.

Poutvaara, Panu/Drometer, Marcus/Burmann, Martina/Rhode, Carla 2018: Qualifizierte Zuwanderung in Deutschland. Vorschlag für ein neues Zuwanderungskonzept für Fachkräfte auf Basis internationaler Erfahrungen. ifo-Studie im Auftrag der IHK, München.

PRO ASYL e. V. 2006: Ein Jahr Zuwanderungsgesetz. Stellungnahme zur Evaluierung des Zuwanderungsgesetzes, Frankfurt am Main.

PRO ASYL e. V. 2015: „Sichere“ Herkunftsländer: Im Zweifel gegen den Schutzsuchenden? Beitrag vom 15.10.2015. (<https://www.proasyl.de/news/sichere-herkunftslaender-im-zweifel-gegen-den-schutzsuchenden>, 24.01.2019)

Prognos 2017: Wohnraumbedarf in Deutschland und den regionalen Wohnungsmärkten. Studie Wohnungsbautag 2017. Endbericht, Berlin.

Promberger, Markus 2008: Arbeit, Arbeitslosigkeit und soziale Integration, in: *APuZ*, 58: 40–41, 7–15.

Putnam, Robert D. 2000: *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*, New York.

R

Rauch, Dominique/Mang, Julia/Härtig, Hendrik/Haag, Nicole 2016: Naturwissenschaftliche Kompetenzen von Schülerinnen und Schülern mit Zuwanderungshintergrund, in: Reiss, Kristina/Sälzer, Christine/Schiepe-Tiska, Anja/Klieme, Eckhard/Köller, Olaf (Hrsg.): *PISA 2015. Eine Studie zwischen Kontinuität und Innovation*, Münster, 317–347.

Rechtsberaterkonferenz der mit den Wohlfahrtsverbänden zusammenarbeitenden Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte 2017: 50 Forderungen zum Flüchtlings-, Aufenthalts-, Staatsangehörigkeits- und Sozialrecht, Bielefeld.

Renner, Nona 2018: Die Wohnsitzauflage als Mittel deutscher Integrationspolitik? Das Beispiel Sachsen. *MIDEM Policy Paper 1*, Dresden.

Reuters 2015: Deutschland startet Abschiebungen mit Ersatzpapieren. Beitrag vom 24.11.2015. (<https://de.reuters.com/article/deutschland-abschiebungen-idDEKBN0TD1EJ20151124>, 24.01.2019)

Riedel, Lisa/Schneider, Gerald 2017: Dezentraler Asylvollzug diskriminiert: Anerkennungsquoten von Flüchtlingen im bundesdeutschen Vergleich, 2010–2015, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 58: 1, 21–48.

Romiti, Agnese/Brücker, Herbert/Fendel, Tanja/Kosyakova, Yuliya/Liebau, Elisabeth/Rother, Nina/Schacht, Diana/Scheible, Jana A./Siegert, Manuel 2016: Bildung und Sprache, in: Brücker, Herbert/Rother, Nina/Schupp, Jürgen (Hrsg.): *IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten: Überblick und erste Ergebnisse*. IAB-Forschungsbericht 14, Nürnberg, 46–63.

Rosenberger, Sieglinde/Ataç, Ilker/Schütze, Theresa 2018: Nicht-Abschiebbarkeit: Soziale Rechte im Deportation Gap. *ÖGfE Policy Brief 11*, Wien.

Rosenberger, Sieglinde/Stern, Verena/Merhaut, Nina 2018: *Protest Movements in Asylum and Deportation*, Cham.

Ross, Steven 1998: Self-Assessment in Second Language Testing: Meta-Analysis and Analysis of Experiential Factors, in: *Language Testing*, 15: 1, 1–20.

Roth, Florian 2017: Herausforderungen und langfristige Implikationen der Flüchtlingskrise 2015/2016. Bericht zum D-A-CH Expertenworkshop am 27.–28.10.2016, Zürich.

Ruhs, Martin/Martin, Philip 2008: Numbers vs. Rights: Trade-Offs and Guest Worker Programs, in: *International Migration Review*, 42: 1, 249–265.

RWI 2012: Durchlässiger Arbeitsmarkt durch Zeitarbeit? Studie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

S

Sachs, Andreas/Hoch, Markus/Münch, Claudia/Steidle, Hanna 2016: Migrantinnenunternehmen in Deutschland zwischen 2005 und 2014. Ausmaß, ökonomische Bedeutung, Einflussfaktoren und Förderung auf Ebene der Bundesländer. Studie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Salikutluk, Zerrin/Giesecke, Johannes/Kroh, Martin 2016: Geflüchtete nahmen in Deutschland später eine Erwerbstätigkeit auf als andere MigrantInnen, in: *DIW Wochenbericht*, 83: 35, Berlin, 749–756.

Sander, Wolfgang 2009: Was ist politische Bildung? (<http://www.bpb.de/gesellschaft/bildung/kulturelle-bildung/59935/politische-bildung>, 24.01.2019)

Sauer, Martina 2018: Identifikation und politische Partizipation türkeistämmiger Zugewanderter in Nordrhein-Westfalen und Deutschland. Ergebnisse der erweiterten Mehrthemenbefragung 2017. Eine Analyse des ZfTI in Kooperation mit dem MKFFI, Essen.

Schacht, Diana/Matzing, Maria 2018: Lebenssituation von Migrantinnen und Migranten und deren Nachkommen, in: Statistisches Bundesamt/WZB (Hrsg.): *Datenreport 2018. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland*, Bonn, 272–279.

Schaeffer, Merlin 2018: Intergenerational Social Mobility and Perceived Ethnic Discrimination. Manuskript, Universität Kopenhagen, Kopenhagen.

Schammann, Hannes 2017: Eine meritokratische Wende? Arbeit und Leistung als neue Strukturprinzipien der deutschen Flüchtlingspolitik, in: *Sozialer Fortschritt*, 66: 11, 741–757.

Scheible, Jana A. 2018: Alphabetisierung und Deutscherwerb von Geflüchteten: Deutschkenntnisse und Förderbedarfe von Erst- und Zweitschriftlernenden in Integrationskursen. *BAMF-Kurzanalyse 1/2018*, Nürnberg.

- Scheible, Jana A./Böhm, Axel* 2018: Geflüchtete Menschen in Deutschland: Hilfebedarfe und Nutzung von Beratungsangeboten. BAMF-Kurzanalyse 5/2018, Nürnberg.
- Scheible, Jana A./Rother, Nina* 2017: Schnell und erfolgreich Deutsch lernen – wie geht das? Erkenntnisse zu den Determinanten des Zweitspracherwerbs unter besonderer Berücksichtigung von Geflüchteten. BAMF Working Paper 72, Nürnberg.
- Scherr, Albert* 2016: Diskriminierung. Wie Unterschiede und Benachteiligungen gesellschaftlich hergestellt werden. 2. Aufl., Wiesbaden.
- Schiepe-Tiska, Anja/Rönnebeck, Silke/Schöps, Katrin/Neumann, Knut/Schmidtner, Stefanie/Parchmann, Ilka/Prenzel, Manfred* 2016: Naturwissenschaftliche Kompetenz in PISA 2015 – Ergebnisse des internationalen Vergleichs mit einem modifizierten Testansatz, in: Reiss, Kristina/Sälzer, Christine/Schiepe-Tiska, Anja/Klieme, Eckhard/Köller, Olaf (Hrsg.): PISA 2015. Eine Studie zwischen Kontinuität und Innovation, Münster/New York, 45–98.
- Schipolowski, Stefan/Haag, Nicole/Böhme, Katrin* 2016: Anlage, Durchführung und Auswertung des IQB-Bildungstrends 2015, in: Stanat, Petra/Böhme, Katrin/Schipolowski, Stefan/Haag, Nicole (Hrsg.): IQB-Bildungstrend 2015. Sprachliche Kompetenzen am Ende der 9. Jahrgangsstufe im zweiten Ländervergleich, Münster, 95–119.
- Schmidt-Traub, Sigrun* 2011: Angststörungen im Alter, Göttingen.
- Schmitt, Michael T./Branscombe, Nyla R./Postmes, Tom/Garcia, Amber* 2014: The Consequences of Perceived Discrimination for Psychological Well-Being: A Meta-Analytic Review, in: Psychological Bulletin, 140: 4, 921–948.
- Schmitt-Rodermund, Eva/Silbereisen, Rainer K./Wiesner, Margit* 1996: Junge Aussiedler in Deutschland: Prädiktoren emotionaler Befindlichkeit nach der Immigration, in: Zeitschrift für Entwicklungspsychologie und pädagogische Psychologie, 28: 4, 357–379.
- Schneider, Hansjakob/Becker-Mrotzek, Michael/Sturm, Afra/Jambor-Fahlen, Simone/Neugebauer, Uwe/Efing, Christian/Kernen, Nora* 2013: Wirksamkeit von Sprachförderung. Expertise im Auftrag der Bildungsdirektion des Kantons Zürich, Zürich.
- Schöpf, Michael* 2017: Gelingende Wertebildung im Kontext von Migration. Eine Handreichung für die Bildungspraxis, München.
- Schührer, Susanne* 2018: Türkeistämmige Personen in Deutschland. Erkenntnisse aus der Repräsentativuntersuchung „Ausgewählte Migrantengruppen in Deutschland 2015“ (RAM). BAMF Working Paper 81, Nürnberg.
- Schultz, Susanne U.* 2018: Zurück auf Los!? – Abschiebungen als Teil der europäischen Migrationskontrollpolitik in Afrika. (<http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/kurzdossiers/265839/abschiebungen-nach-afrika>, 24.01.2019)
- Schulze, Kathrin* 2018: Vermögenssituation von Haushalten mit Migrationshintergrund. Sonderauswertung des Deutsche Bundesbank Panel on Household Finances 2014 im Auftrag des SVR, Bochum.
- Schupp, Jürgen/Brücker, Herbert/Brenzel, Hanna/Jacobsen, Jannes/Jaworski, Jana/Kosyakova, Yuliya/Liebau, Elisabeth/Pagel, Lisa/Richter, David/Rother, Nina/Schacht, Diana/Scheible, Jana A./Siegert, Manuel* 2018: Bildung, Sprache und kognitive Potenziale, in: Brücker, Herbert/Rother, Nina/Schupp, Jürgen (Hrsg.): IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten 2016: Studiendesign, Feldergebnisse sowie Analysen zu schulischer wie beruflicher Qualifikation, Sprachkenntnissen sowie kognitiven Potenzialen. BAMF Forschungsbericht 30, korr. Fassung vom 20.02.2018, Nürnberg, 25–61.
- Seeber, Susan/Baethge, Martin/Baas, Meike/Richter, Maria/Busse, Robin/Michaelis, Christian* 2018: Ländermonitor berufliche Bildung 2017, Bielefeld.
- Selter, Christoph/Walter, Daniel/Walther, Gerd/Wendt, Heike* 2016: Mathematische Kompetenzen im internationalen Vergleich: Testkonzeption und Ergebnisse, 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, 79–136.
- SenBJF* 2018: Sprachstand und Sprachförderung. (<http://www.berlin.de/sen/bildung/schule/bildungswege/fruehkindliche-bildung/sprachfoerderung>, 24.01.2019)
- Şimşek, Doğuş* 2016: Situation syrischer Flüchtlinge in der Türkei. (<http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/laenderprofile/229963/situation-syrischer-fluechtlinge>, 24.01.2019)
- Sola, Alessandro* 2018: The 2015 Refugee Crisis in Germany: Concerns about Immigration and Populism. SOEPpapers 966, Berlin.
- Spiegel Online* 2006: Grüne: „Wir haben Fehler gemacht.“ Beitrag vom 29.05.2006. (<http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-47073981.html>, 24.01.2019)
- Spiegel Online* 2019: Keine weiteren Ankerzentren geplant. Beitrag vom 09.01.2019. (<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/bundeslaender-keine-weiteren-ankerzentren-geplant-a-1247119.html>, 24.01.2019)
- Spijkerboer, Thomas* 2016: Fact Check: Did the EU-Turkey Deal Bring Down the Number of Migrants and of Border Deaths?, Oxford.

Sprietsma, Maresa 2013: Discrimination in Grading: Experimental Evidence from Primary School Teachers, in: *Empirical Economics*, 45: 1, 523–538.

Stanat, Petra/Schwippert, Knut/Gröhlich, Carola 2010: Der Einfluss des Migrantenanteils in Schulklassen auf den Kompetenzerwerb. Längsschnittliche Überprüfung eines umstrittenen Effekts, in: *Allemann-Ghionda, Cristina/Stanat, Petra/Göbel, Kerstin/Röhner, Charlotte* (Hrsg.): *Migration, Identität, Sprache und Bildungserfolg*, Weinheim/Basel, 147–164.

Statistisches Bundesamt 2013: Bildung und Kultur. Studierende an Hochschulen. Wintersemester 2012/2013. Fachserie 11 Reihe 4.1, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt 2014: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund. Ergebnisse des Mikrozensus 2013. Fachserie 1 Reihe 2.2, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt 2017: Sonderauswertung des Mikrozensus 2014 vom 17.07.2017 im Auftrag des SVR, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt 2018a: Asylbewerberleistungen – Empfängerinnen und Empfänger von Regelleistungen. (https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Soziales/Sozialleistungen/Asylbewerberleistungen/Tabellen/9_Empf_Staatsang_RegellstgGeschl.html, 20.12.2018)

Statistisches Bundesamt 2018b: Betreuungsquote von Kindern unter 6 Jahren mit und ohne Migrationshintergrund. (<https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Soziales/Sozialleistungen/Kindertagesbetreuung/Tabellen/BetreuungsquoteMigrationU62018.html>, 10.12.2018)

Statistisches Bundesamt 2018c: Bevölkerung: Deutschland, Stichtag, Altersjahre, Nationalität, Geschlecht/Familienstand. Stichtag: 31.12.2017. GENESIS-Online-Datenbank, Tabelle 12411-0007 (Stand: 20.11.2018), Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt 2018d: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund. Ergebnisse des Mikrozensus 2017. Fachserie 1 Reihe 2.2, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt 2018e: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Wanderungen 2016. Fachserie 1 Reihe 1.2, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt 2018f: Bildung und Kultur. Studierende an Hochschulen. Wintersemester 2017/2018. Fachserie 11 Reihe 4.1, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt 2018g: Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. (https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Soziales/Sozialleistungen/Sozialhilfe/Grundsicherung/Tabellen/Reiter_03_BL_EmpfStaatsang_AufenthaltsrechtlStatus.html, 20.12.2018)

Statistisches Bundesamt 2018h: Hilfe zum Lebensunterhalt. (<https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Soziales/Sozialleistungen/Sozialhilfe/HilfezumLebensunterhalt/Tabellen/EmpfaengerZR.html>, 20.12.2018)

Statistisches Bundesamt 2018i: Schutzsuchende: Deutschland, Stichtag, Geschlecht, Altersjahre, Ländergruppierungen/Staatsangehörigkeit. Stichtag: 31.12.2017. GENESIS-Online-Datenbank, Tabelle 12521-0102 (Stand: 20.11.2018), Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt 2018j: Sonderauswertung des Mikrozensus 2013–2017 vom 30.08.2018 im Auftrag des SVR, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt 2018k: Sonderauswertung des Mikrozensus 2013 und 2017 vom 02.10.2018 im Auftrag des SVR, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt 2018l: Wanderungen zwischen Deutschland und dem Ausland: Deutschland, Jahre, Staatsangehörigkeit. GENESIS-Online-Datenbank, Tabelle 12711-0006 (Stand: 14.12.2018), Wiesbaden.

Steffensky, Mirjam/Kleickmann, Thilo/Kasper, Daniel/Köller, Olaf 2016: Naturwissenschaftliche Kompetenzen im internationalen Vergleich: Testkonzeption und Ergebnisse, 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, 137–187.

Stiftung Deutsches Forum für Kriminalprävention 2016: Geflüchtete Menschen in Deutschland. Zuwanderung, Lebenslagen, Integration, Kriminalität und Prävention – ein aktueller Überblick. 2. Aufl., Bonn.

Stubbe, Tobias C./Bos, Wilfried/Schurig, Michael 2017: Der Übergang von der Primar- in die Sekundarstufe, 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, 235–250.

Sutor, Bernhard 2002: Politische Bildung im Streit um die „intellektuelle Gründung“ der Bundesrepublik Deutschland. Die Kontroversen der siebziger und achtziger Jahre, in: *APuZ*, 52: 45, 17–27.

- SVR 2010: Einwanderungsgesellschaft 2010. Jahresgutachten 2010 mit Integrationsbarometer, Berlin.
- SVR 2011: Migrationsland 2011. Jahresgutachten 2011 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: ‚Spurwechsel‘ aus der Asyl- in die Erwerbsmigration. Chancen und Risiken. Positionspapier, akt. Fassung, Berlin.
- SVR 2018a: Stabiles Klima in der Integrationsrepublik Deutschland. SVR-Integrationsbarometer 2018, Berlin.
- SVR 2018b: Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Fachkräfteeinwanderungsgesetzes (FEG), Berlin.
- SVR 2018c: Steuern, was zu steuern ist: Was können Einwanderungs- und Integrationsgesetze leisten? Jahresgutachten 2018, Berlin.
- SVR-Forschungsbereich 2014: Diskriminierung am Ausbildungsmarkt. Ausmaß, Ursachen und Handlungsempfehlungen, Berlin.
- SVR-Forschungsbereich 2015: Zugangstor Hochschule. Internationale Studierende als Fachkräfte von morgen gewinnen, Berlin.
- SVR-Forschungsbereich 2016: Ankommen und Bleiben – Wohnsitzauflagen als integrationsfördernde Maßnahme?, Berlin.
- SVR-Forschungsbereich 2017a: Allein durch den Hochschuldschungel. Hürden zum Studienerfolg für internationale Studierende und Studierende mit Migrationshintergrund, Berlin.
- SVR-Forschungsbereich 2017b: Rückkehrpolitik in Deutschland. Wege zur Stärkung der geförderten Ausreise, Berlin.
- SVR-Forschungsbereich 2017c: Wie gelingt Integration? Asylsuchende über ihre Lebenslagen und Teilhabeperspektiven in Deutschland. Studie des SVR-Forschungsbereichs und der Robert Bosch Stiftung, Berlin.
- SVR-Forschungsbereich 2018a: „Wo kommen Sie eigentlich ursprünglich her?“ Diskriminierungserfahrungen und phänotypische Differenz in Deutschland, Berlin.
- SVR-Forschungsbereich 2018b: Die Zukunft der Flüchtlingspolitik? Chancen und Grenzen von Resettlement im globalen, europäischen und nationalen Rahmen, Berlin.
- SVR-Forschungsbereich 2018c: EASO reloaded: Kann die neue Asylagentur der EU ein einheitliches Schutzsystem garantieren?, Berlin.
- SVR-Forschungsbereich 2018d: Schule als Sackgasse? Jugendliche Flüchtlinge an segregierten Schulen, Berlin.
- SVR-Forschungsbereich 2018e: Viele Fragen, zu viele Antworten? Die Transparenz des Asyl- und Aufnahmesystems für Flüchtlinge. Policy Brief des SVR-Forschungsbereichs und der Robert Bosch Stiftung, Berlin.
- Syspons GmbH 2017: Evaluation des Modellprojekts „Erstorientierung und Wertevermittlung für Asylbewerberinnen und Asylbewerber“ im Auftrag der Johanniter-Unfall-Hilfe e. V. Abschlussbericht, Berlin.
- T**
- Tagesschau.de 2018a: Falsche Zahl zu Ausreisepflichtigen. Beitrag vom 17.09.2018. (<https://faktenfinder.tagesschau.de/inland/falsche-zahlen-asylbewerber-101.html>, 24.01.2019)
- Tagesschau.de 2018b: Türkei-Deal erfüllt nicht alle Erwartungen. Beitrag vom 27.09.2018. (<https://www.tagesschau.de/inland/fluechtlingspakt-tuerkei-101.html>, 24.01.2019)
- Thierse, Wolfgang 2017: Debatte um Leitkultur. Warum wir eine kulturelle Identität brauchen. Gastbeitrag im Cicero vom 21.12.2017. (<https://www.cicero.de/kultur/%20AfD-Leitkultur-deutsche-Leitkultur-SPD-Wolfgang-Thierse>, 24.01.2019)
- Thürnhard, Dietrich 2014: Europäische Abschottung und deutscher Asylstau: Gibt es Wege aus dem Dilemma?, in: ZAR, 34: 5–6, 177–181.
- Thym, Daniel 2012: 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 EU (BT-Drs. 17/8682 v. 15.02.2012), Berlin.
- Thym, Daniel 2014: Sprachkenntnisse und Ehegatten-nachzug: Bewegung beim Stillstand für türkische Staatsangehörige, in: ZAR, 34: 9, 301–306.
- Thym, Daniel 2016a: Die Auswirkungen des Asylpakets II, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 35: 7, 409–415.
- Thym, Daniel 2016b: Integration kraft Gesetzes? Grenzen und Inhalte des „Integrationsgesetzes“ des Bundes, in: ZAR, 36: 8, 241–251.
- Thym, Daniel 2016c: The „Refugee Crisis“ as a Challenge of Legal Design and Institutional Legitimacy, in: Common Market Law Review, 53, 1–30.

Thym, Daniel 2017: Einwanderungsgesetzgebung: Chancen und Illusionen (Teil 1), in: ZAR, 37: 8, 297–328.

Thym, Daniel 2018a: Die Flüchtlingskrise vor Gericht. Zum Umgang des EuGH mit der Dublin III-Verordnung, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 133: 5, 276–284.

Thym, Daniel 2018b: Obergrenze für den Familiennachzug zu subsidiär Schutzberechtigten, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 37: 18, 1340–1347.

Tibi, Bassam 1999: Multikultureller Werte-Relativismus und Werte-Verlust: Demokratie zwischen Werte-Beliebigkeit und pluralistischem Werte-Konsens, in: Pechmann, Ralph/Reppenhagen, Martin (Hrsg.): Mission im Widerspruch, Neukirchen-Vluyn, 61–72.

Tibi, Bassam 2017: Leitkultur als Integrationskonzept – revisited. Zwei missglückte deutsche Debatten 2000–2017. (<http://www.bpb.de/politik/extremismus/islamismus/255521/leitkultur-als-integrationskonzept-revisited>, 24.01.2019)

Titzmann, Peter F./Michel, Andrea/Silbereisen, Rainer K. 2010: Inter-Ethnic Contact and Socio-Cultural Adaptation of Immigrant Adolescents in Israel and Germany, in: ISSBD Bulletin, 58: 2, 13–17.

Triadafilopoulos, Triadafilos/Schönwälder, Karen 2006: How the Federal Republic Became an Immigration Country: Norms, Politics and the Failure of West Germany's Guest Worker System, in: German Politics and Society, 24: 3, 1–19.

Tucci, Ingrid/Eisnecker, Philipp/Brücker, Herbert 2014: Diskriminierungserfahrungen und soziale Integration. Wie zufrieden sind Migranten mit ihrem Leben?, in: DIW Wochenbericht, 81: 43, Berlin, 1152–1158.

U

UAG BAMF-Länder der AG Rück 2011: Vollzugsdefizite. Ein Bericht über die Probleme bei der praktischen Umsetzung von ausländerbehördlichen Ausreiseaufforderungen, Trier.

UAG Vollzugsdefizite 2015: Bericht der Unterarbeitsgruppe Vollzugsdefizite über die Ergebnisse der Evaluierung des Berichts über die Probleme bei der praktischen Umsetzung von ausländerbehördlichen Ausreiseaufforderungen und Vollzugsmaßnahmen vom April 2011, Berlin.

Ulusoy, Orçun/Battjes, Hemme 2017: Situation of Readmitted Migrants and Refugees from Greece to Turkey under the EU-Turkey Statement. Vrije Universiteit Amsterdam Migration Law Series 15, Amsterdam.

UNESCO 1982: Erklärung von Mexiko-City über Kulturpolitik. Weltkonferenz über Kulturpolitik vom 26.07. bis 06.08.1982, Mexiko-City.

UNHCR 2014: Global Trends 2013: War's Human Cost, Genf.

UNHCR 2016: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Establishing a Union Resettlement Framework and Amending Regulation (EU) No. 516/2014 of the European Parliament and the Council: UNHCR's Observations and Recommendations, Genf.

UNHCR 2018a: Desperate Journeys: Refugees and Migrants Arriving in Europe and at Europe's Borders January–August 2018, Genf.

UNHCR 2018b: Thousands of Asylum-Seekers Moved off Greek Islands. Beitrag vom 27.12.2018. (<https://www.unhcr.org/news/latest/2018/12/5c24d1524/thousands-asylum-seekers-moved-greek-islands.html>, 24.01.2019)

UNHCR 2018c: UNHCR Urges Greece to Address Overcrowded Reception Centres on Aegean Islands. Pressemitteilung vom 31.08.2018. (<https://www.unhcr.org/news/briefing/2018/8/5b88f5c34/unhcr-urges-greece-address-overcrowded-reception-centres-aegean-islands.html>, 24.01.2019)

UNHCR 2019: Erneut mehr Menschen weltweit auf der Flucht, aber weiter deutlicher Rückgang in Deutschland. Pressemitteilung vom 06.01.2019. (<https://www.unhcr.org/dach/de/28320-fluechtlingszahlen-weltweit-erneut-gestiegen-aber-weiter-deutlicher-rueckgang-in-deutschland.html>, 24.01.2019)

UNICEF 2016: Zur Situation der Flüchtlingskinder in Deutschland, Köln.

Uslucan, Hacı Halil/Yalcin, Cem Serkan 2012: Wechselwirkung zwischen Diskriminierung und Integration – Analyse bestehender Forschungsstände. Expertise des ZfTI im Auftrag der ADS, Essen.

V

Vallizadeh, Ehsan/Giesselmann, Marco/Romiti, Agnese/Schmelzer, Paul 2016: Der Weg der Geflüchteten in den deutschen Arbeitsmarkt, in: Brücker, Herbert/Rother, Nina/Schupp, Jürgen (Hrsg.): IAB-BAMF-SOEP-Befragung von Geflüchteten: Überblick und erste Ergebnisse. IAB-Forschungsbericht 14, Nürnberg, 63–76.

Vertretung des Freistaates Bayern bei der EU 2019: Europabericht 03/2019 vom 08.02.2019, Brüssel.

Verwiebe, Roland/Wolf, Margarita/Seewann, Lena/Liebhart, Christina 2017: Werte und Wertebildung in der Einwanderungsgesellschaft. Eine Expertise im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Wertebildung in der Einwanderungsgesellschaft. Dokumentation der gemeinsamen Tagung des BAMF und der Bertelsmann Stiftung am 10.11.2016, Gütersloh, 59–80.

Viernickel, Susanne/Schwarz, Stefanie 2009: Schlüssel zu guter Bildung, Erziehung und Betreuung. Wissenschaftliche Parameter zur Bestimmung der pädagogischen Fachkraft-Kind-Relation, Berlin.

Vollmer, Claudia/Schneider, Jan/Ohliger, Rainer 2017: Reformpotenziale für die Rückkehrpolitik: Abläufe transparent gestalten, humanitär handeln, freiwillige Rückkehr stärken, in: Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.): Einwanderungsland Deutschland. Bericht der Kommission „Perspektiven für eine zukunftsgerichtete und nachhaltige Flüchtlings- und Einwanderungspolitik“, Berlin, 83–107.

Vorländer, Hans 2009: Die Deutschen und ihre Verfassung, in: APuZ, 59: 18–19, 8–18.

Vorländer, Hans 2016: Wenn das Volk gegen die Demokratie aufsteht: Die Bruchstelle der repräsentativen Demokratie und die populistische Herausforderung, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Vielfalt statt Abgrenzung. Wohin steuert Deutschland in der Auseinandersetzung um Einwanderung und Flüchtlinge?, Gütersloh, 59–74.

Vorländer, Hans/Herold, Maik/Schäller, Steven 2018: PEGIDA and New Right-Wing Populism in Germany, Cham.

W

Walter, Anne 2003: Familiennachzug – ein Mittel zur Integration?, in: Sahlfeld, Konrad (Hrsg.): Integration und Recht, 43. AssÖR, München, 181–196.

Weichselbaumer, Doris 2016: Discrimination against Female Migrants Wearing Headscarves. IZA Discussion Paper 10217, Bonn.

Weins, Cornelia 2011: Gruppenbedrohung oder Kontakt?, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 63: 3, 481–499.

Weizsäcker, Esther 2018: Migration zum Zweck des Studiums und der Berufsausbildung, in: Weizsäcker, Esther/von Harbou, Frederik (Hrsg.): Einwanderungsrecht: Das Recht der Arbeits- und Bildungsmigration, München, 47–68.

Weizsäcker, Esther/Neundorff, 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.

Welt 2016: Auch Tunesien kooperiert bei Abschiebungen aus Deutschland. Beitrag vom 01.03.2016. (https://www.welt.de/newsticker/dpa_nt/infoline_nt/brennpunkte_nt/article152813293/Auch-Tunesien-kooperiert-bei-Abschiebungen-aus-Deutschland.html, 24.01.2019)

Welt 2018: Wenn bei „Anne Will“ die Zahlen durcheinandergeraten. Beitrag vom 28.05.2018. (<https://www.welt.de/politik/deutschland/article176743635/Talkshow-Streit-Wenn-bei-Anne-Will-die-Zahlen-durcheinandergeraten.html>, 24.01.2019)

Wendel, Kay 2013: Die neuen Formen der ‚Residenzpflicht‘. Synopse der Anwendungshinweise zur räumlichen Aufenthaltsbeschränkung von Flüchtlingen nach den ‚Lockerungen‘, Potsdam/Berlin.

Wendt, Heike/Bos, Wilfried/Kasper, Daniel/Walzebug, Anke/Goy, Martin/Jusufo, Donieta 2016: Ziele, Anlage und Durchführung der Trends in International Mathematics and Science Study (TIMSS 2015), 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, 31–87.

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.

Wendt, Heike/Schwippert, Knut/Stubbe, Tobias C. 2016: Mathematische und naturwissenschaftliche Kompetenzen von Schülerinnen und Schülern mit Migrationshintergrund, 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, 317–332.

Werdermann, David 2018: Die Vereinbarkeit von Sonderrecht für Asylsuchende und Geduldete aus sicheren Herkunftsstaaten mit Art. 3 GG, in: ZAR, 38: 1, 11–17.

Wiedner, Jonas/Salikutluk, Zerrin/Giesecke, Johannes 2018: Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten: Potenziale, Perspektiven und Herausforderungen. Flucht: Forschung und Transfer, State-of-Research Papier 7, Osnabrück.

Wike, Richard/Stokes, Bruce/Simmons, Katie 2016: Europeans Fear Wave of Refugees Will Mean More Terrorism, Fewer Jobs. Sharp Ideological Divides across EU on Views about Minorities, Diversity and National Identity. Pew Research Center, Washington D. C.

Will, Gisela/Balaban, Ebru/Dröscher, Anike/Homuth, Christoph/Welker, Jörg 2018: Integration von Flüchtlingen in Deutschland: Erste Ergebnisse aus der ReGES-Studie. IfBi Working Paper 76, Bamberg.

Winnige, Stefan/Maier, Tobias/Steeg, Stefanie 2017: Voraussichtliches Ausmaß der Nachfrage Geflüchteter nach beruflicher Ausbildung, in: Granato, Mona/Neises, Frank (Hrsg.): Geflüchtete und berufliche Bildung, Bonn, 55–72.

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags 2016: Sachstand Sanktionen im Leistungsrecht für Asylbewerber und Flüchtlinge. Asylbewerberleistungsgesetz, Zweites und Zwölftes Buch Sozialgesetzbuch, Berlin.

Woellert, Franziska/Sievert, Stephan/Neubecker, Nina/Klingholz, Reiner 2016: An die Arbeit – Wie lokale Initiativen zur Integration von Flüchtlingen in den Arbeitsmarkt beitragen können. Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung, Discussion Paper 19, Berlin.

Worbs, Susanne/Baraulina, Tatjana 2017: Geflüchtete Frauen in Deutschland: Sprache, Bildung und Arbeitsmarkt. BAMF-Kurzanalyse 1/2017, Nürnberg.

Worbs, Susanne/Bund, Eva 2016: Asylberechtigte und anerkannte Flüchtlinge in Deutschland: Qualifikationsstruktur, Arbeitsmarktbeteiligung und Zukunftsorientierungen. BAMF-Kurzanalyse 1/2016, Nürnberg.

Wößmann, Ludger 2016: Bildung als Schlüssel zur Integration: Nur eine realistische Flüchtlingspolitik wird Erfolg haben, in: ifo Schnelldienst, 1/2016, 21–24.

Wrase, Michael 2018: Die rechtliche Regulierung kultureller Vielfalt in Deutschland, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Vielfalt leben – Gesellschaft gestalten. Chancen und Herausforderungen kultureller Pluralität in Deutschland, Gütersloh, 31–50.

Z

Zeit Online 2017a: Nur wenige Abschiebungen in Maghrebstaaten. Beitrag vom 06.02.2017. (<https://www.zeit.de/politik/deutschland/2017-02/wenige-abschiebungen-nordafrika-maghreb-ausreisepflichtig>, 24.01.2019)

Zeit Online 2017b: Viele BAMF-Entscheider offenbar unzureichend qualifiziert. Beitrag vom 03.06.2017. (<https://www.zeit.de/politik/deutschland/2017-06/bamf-mitarbeiter-mangel-qualifikation>, 24.01.2019)

Zeit Online 2018a: Balkanroute: Der neue, alte Weg. Beitrag vom 29.05.2018. (<https://www.zeit.de/2018/23/balkanroute-fluechtlinge-asyl-landweg-europa>, 24.01.2019)

Zeit Online 2018b: Viele Abschiebungen wegen fehlender Papiere nicht möglich. Beitrag vom 26.03.2018. (<https://www.zeit.de/amp/politik/deutschland/2018-03/duldung-abschiebungen-papiere-zusammenarbeit-botschaften>, 24.01.2019)

Zeit Online 2018c: Wie mit chaotischen Zahlen Flüchtlingspolitik gemacht wird. Beitrag vom 28.08.2018. (<https://www.zeit.de/politik/deutschland/2018-08/abschiebung-bundesregierung-auslaenderzentralregister-zahlen-schutzgesetze>, 24.01.2019)

ZEW 2014: Evaluation „Programm zur berufsbezogenen Sprachförderung für Personen mit Migrationshintergrund (ESF-BAMF-Programm)“ im Auftrag des BMAS. Abschlussbericht, Mannheim.

Zibritzki, Catharina/Nestler, Robert 2017: „Hotspots“ an der EU-Außengrenze. Eine rechtliche Bestandsaufnahme. MPIL Research Paper 17/2017, Heidelberg.

Zick, Andreas 2010: Psychologie der Akkulturation. Neufassung eines Forschungsbereichs, Wiesbaden.

Zick, Andreas/Preuß, Madlen 2019: Einstellungen zur Integration in der Bevölkerung. Dritte Erhebung im Projekt ZuGleich – Zugehörigkeit und Gleichwertigkeit, Essen.

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 K. 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. PETRA BENDEL

Stellvertretende Vorsitzende

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, Mitglied der Fachkommission der Bundesregierung zu den „Rahmenbedingungen der Integrationsfähigkeit“ und Beraterin verschiedener Expertenkommissionen.



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. Hacı Halil Uslucan ist Mitglied der Fachkommission der Bundesregierung zu den „Rahmenbedingungen der Integrationsfähigkeit“.



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 und ist Mitglied der Fachkommission der Bundesregierung zu den „Rahmenbedingungen der Integrationsfähigkeit“.

**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.

**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. 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, tritt regelmäßig als Sachverständiger in Anhörungen des Innenausschusses auf und ist Mitglied der Fachkommission der Bundesregierung zu den „Rahmenbedingungen der Integrationsfähigkeit“.

**PROF. DR. HANS VORLÄNDER****Institut für Politikwissenschaft an der Technischen Universität Dresden**

Hans Vorländer ist Inhaber des Lehrstuhls für Politische Theorie und Ideengeschichte, Direktor des 2017 gegründeten Mercator Forum Migration und Demokratie sowie des Zentrums für Verfassungs- und Demokratieforschung an der TU Dresden. Außerdem ist er u. a. Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats „Zivile Sicherheitsforschung“ des Bundesministeriums für Bildung und Forschung und der Fachkommission der Bundesregierung zu den „Rahmenbedingungen der Integrationsfähigkeit“. Zu seinen Arbeitsbereichen zählen Politische Theorie, Ideengeschichte, Konstitutionalismus und Verfassung, Demokratie, Liberalismus, Populismus.



Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der SVR GmbH:

Vordere Reihe v. l. n. r.: Dr. Henriette Litta, Saskia Kollbach, Charlotte Ude, Charlotte Wohlfarth, Sandra Hartmann, Jeanette Süß, Dr. Cornelia Schu, Heidi Standt, Zhim-xun Ho, Dr. Marie Mualem Sultan, Sarah Barasa, Sabine Schwebel, Pia Schupp.

Hintere Reihe v. l. n. r.: Alexander Silanov, Nils Friedrichs, Simon Morris-Lange, Dr. Jan Schneider, Dr. Timo Tonassi, Dr. Holger Kolb.

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, das Kulturwissenschaftliche Institut Essen und das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Er war außerdem Lehrbeauftragter für Migrationspolitik an den Universitäten Halle-Wittenberg und Erlangen-Nürnberg.

Nils Friedrichs Wissenschaftlicher Mitarbeiter

Nils Friedrichs ist Soziologe mit einem Schwerpunkt in der quantitativen Religions- und Vorurteilsforschung. Er war wissenschaftlicher Mitarbeiter am Exzellenzcluster „Religion und Politik“ in Münster und anschließend in der praktischen Integrationsarbeit tätig.

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.

Dr. Marie Mualem Sultan Wissenschaftliche Projektleiterin

Marie Mualem Sultan ist Politikwissenschaftlerin. Sie war als wissenschaftliche Mitarbeiterin am Kulturwissenschaftlichen Institut Essen und als Lehrbeauftragte an der Philipps-Universität Marburg tätig. Bevor sie zum SVR kam, arbeitete sie als Projektmanagerin auf dem Gebiet der politischen Kommunikationsberatung.

Karoline Popp Wissenschaftliche Mitarbeiterin

Karoline Popp ist Geografin. Nach dem Studium arbeitete sie für die Internationale Organisation für Migration in Genf und Kairo. Schwerpunkte ihrer Expertise sind Migrationspolitik und internationale Zusammenarbeit im Bereich Migration und Flucht.

Jeanette Süß Wissenschaftliche Mitarbeiterin

Jeanette Süß ist Politikwissenschaftlerin. Berufliche Erfahrung sammelte sie im deutsch-französischen Stiftungskontext und in der internationalen Hochschulkoooperation. Schwerpunkte ihrer wissenschaftlichen Arbeit sind die Migrationsaußen- und Arbeitsmigrationspolitik der EU und ihrer Mitgliedstaaten.

Dr. Timo Tonassi Wissenschaftlicher Mitarbeiter

Timo Tonassi ist Kulturwissenschaftler und hat seine Dissertation zum Thema Mediendarstellung von Migration 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. Er ist neben seiner Tätigkeit für den SVR Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Hochschule Hamm-Lippstadt und promoviert derzeit an der Universität Bielefeld.

Charlotte Wohlfarth Stellvertretende Leiterin des Arbeitsbereichs Jahresgutachten

Charlotte Wohlfarth ist Sozialanthropologin mit den Schwerpunkten Migration und Entwicklung. Sie war für das Goethe-Institut und den Deutschen Akademischen Austauschdienst in Russland und der Ukraine tätig.

Sandra Hartmann Kommunikationsmanagerin

Sandra Hartmann ist Politikwissenschaftlerin und geprüfte Kommunikationsberaterin. 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 (in Elternzeit)

Katrin Dölle ist Kulturwissenschaftlerin mit den Schwerpunkten Kunst- und Bildwissenschaften und Kulturmanagement. Sie war in verschiedenen Kultureinrichtungen als Projektmanagerin tätig.

Zhim-xun Ho Office- und Veranstaltungsmanager

Zhim-xun Ho ist Ethnologe mit den Schwerpunkten Technik- und Wissenschaftsforschung und Urbanistik. Berufliche Erfahrung erwarb er bei der Körber-Stiftung und am Deutschen Generalkonsulat in Rio de Janeiro.

Heidi Standt Kaufmännische Assistentin der Geschäftsführung

Heidi Standt ist Diplomökonomin. Sie war als Buchhalterin, Prokuristin und kaufmännische Geschäftsführerin in mehreren Unternehmen der Bauindustrie tätig.

Sarah Barasa, Pia Schupp, Alexander Silanov, Charlotte Ude Studentische Hilfskräfte**Weitere Mitarbeit:**

Lena Falkenberg, Nicholas Paul Stone

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



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 4,9 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 3,2 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



Bertelsmann Stiftung

Die Bertelsmann Stiftung setzt sich für eine gerechte Teilhabe aller am gesellschaftlichen Leben ein. Sie engagiert sich als operative Stiftung in den Bereichen Bildung, Demokratie, Gesellschaft, Gesundheit, Kultur und Wirtschaft. Durch ihr Engagement möchte sie alle Bürgerinnen und Bürger ermutigen, sich für das Gemeinwohl einzusetzen. Die gemeinnützige Stiftung wurde 1977 von Reinhard Mohn gegründet.

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 ausgrenzungsgefährdete 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 und im digitalen Raum entgegenzuwirken.

www.freudenbergstiftung.de



Robert Bosch Stiftung

Die Robert Bosch Stiftung 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 rund 1,6 Milliarden Euro für ihre gemeinnützige Arbeit ausgegeben.

www.bosch-stiftung.de



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 mehr als 670 Stiftungen mit einem Gesamtvermögen von knapp 3,1 Milliarden Euro.

www.stifterverband.org



Vodafone Stiftung Deutschland

Die Vodafone Stiftung ist eine gemeinnützige Unternehmensstiftung, die Teil des internationalen Vodafone Stiftungsnetzwerkes ist. Ein Schwerpunkt der Arbeit ist die Förderung von Bildung, um die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Teilhabechancen im digitalen Zeitalter zu verbessern. Hierfür werden wissenschaftliche Studien initiiert sowie eigene Modellprojekte und ausgewählte Organisationen in ihrer praktischen Arbeit unterstützt.

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, 218
Dennis Börsch 3
Phil Dera 218, 219
Michael Setzpfandt 218, 219, 220

Gestaltung

KALUZA + SCHMID Studio GmbH
Richard-Sorge-Straße 11
10249 Berlin

Druck

Königsdruck Printmedien und digitale Dienste GmbH

ISSN 2199-5621

© SVR GmbH, Berlin 2019



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. Petra Bendel (Stellvertretende Vorsitzende), Prof. Dr. Hacı Halil Uslucan (Stellvertretender Vorsitzender), 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